

Chapitre 5

Projet routier entre Fredericton et Moncton

Contenu

Contexte	79
Étendue	80
Résumé des résultats	81
Constatations détaillées	83
Conclusion	114
<i>Annexe I Chronologie du projet routier entre Fredericton et Moncton</i>	<i>115</i>

Projet routier entre Fredericton et Moncton

Contexte

5.1 Plusieurs raisons motivent notre examen du projet routier entre Fredericton et Moncton. Tout d'abord, le projet représente un engagement considérable de fonds publics. Ensuite, il s'agit du plus important partenariat entre le secteur public et le secteur privé jamais conclu par le gouvernement provincial et de la première route à péage au Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, le projet suscite beaucoup d'intérêt parmi la population, en particulier en ce qui concerne la question des péages. Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'un rapport de notre bureau sur ce projet devrait grandement intéresser l'Assemblée législative.

5.2 Les ententes relatives au projet routier entre Fredericton et Moncton sont maintenant signées. Par contre, nous ne voyons pas notre travail comme un simple examen historique. Il se peut très bien qu'on puisse tirer du projet des leçons qui pourront servir à de futurs partenariats publics-privés. Nos recommandations visent de tels aspects.

5.3 De plus, nous sommes d'avis que notre examen nous a fourni des informations précieuses sur le processus décisionnel du gouvernement en général et que nos recommandations pourraient contribuer à améliorer le processus décisionnel du gouvernement dans l'avenir.

5.4 Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur le processus décisionnel qui a mené à une demande de propositions remise aux trois soumissionnaires de la liste restreinte le 27 mars 1997. À cette date, le gouvernement provincial avait pris et approuvé en principe toutes les décisions importantes concernant la structure, le financement, le péage, le transfert des risques ainsi que le rôle du partenaire du secteur privé dans la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de la route et de l'infrastructure de péage.

Projet routier entre Fredericton et Moncton Description et chronologie

5.5 Notre rapport de 1998 contient une description du projet routier entre Fredericton et Moncton ainsi qu'une analyse du traitement comptable de l'opération. Le gouvernement provincial s'est engagé pour le projet à verser des paiements de « sous-location » totalisant 1,514 milliard de dollars échelonnés sur les 30 premières années de l'entente. De plus, le gouvernement s'est engagé à financer les coûts

d'exploitation, d'entretien et de réparation de la route et de l'infrastructure de péage au cours de la même période. (Les coûts d'exploitation, d'entretien et de réparation de la route sont établis à 168 millions de dollars, plus les rajustements en fonction de l'inflation au cours des 20 premières années. Les paiements visant les coûts d'exploitation, d'entretien et de réparation de l'infrastructure de péage sont établis à 35,2 millions de dollars, plus les rajustements en fonction de l'inflation au cours des 10 premières années.) Le gouvernement provincial recevra du projet une somme estimée à 321 millions de dollars à titre de droit de concession durant une période de 30 ans; en gros, ce droit sera constitué des recettes tirées des péages qui excéderont les sommes nécessaires pour financer le remboursement de la dette basée sur le péage et des intérêts.

5.6 Le 4 avril 1997, le ministre des Finances annonce officiellement l'intention du gouvernement provincial d'établir un partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour construire la route entre Fredericton et Moncton, le plus important projet de travaux publics jamais entrepris dans la province. L'annonce confirme aussi que RBC Dominion Securities Inc. a élaboré le modèle de gestion. L'annexe I présente une chronologie des principaux jalons du processus décisionnel relatif au projet routier entre Fredericton et Moncton. L'annexe couvre la période se terminant à la date de remise de la demande de propositions aux trois soumissionnaires de la liste restreinte.

Étendue

5.7 Notre objectif de vérification pour notre travail de 1999 relatif au projet routier entre Fredericton et Moncton était le suivant :

Déterminer si le gouvernement provincial avait employé un processus décisionnel adéquat pour planifier la structure établie pour le projet routier entre Fredericton et Moncton.

5.8 Dans le cadre de notre travail, nous avons étudié les décisions importantes prises au sujet de la route jusqu'au 27 mars 1997, date à laquelle la demande de propositions a été remise aux trois soumissionnaires de la liste restreinte. Nous avons d'abord examiné les objectifs gouvernementaux déterminés pour le projet. Nous avons ensuite regardé comment ces objectifs avaient été transposés en conditions précises dans la demande de propositions. Nous cherchions à établir si les décisionnaires avaient eu accès à des informations suffisantes et exactes, si d'autres solutions avaient été envisagées et si les décisions prises semblaient raisonnables à la lumière des informations connues.

5.9 Notre travail a consisté dans des discussions avec des représentants du ministère des Transports et du ministère des Finances. Nous avons également étudié les documents que nous ont fourni ces personnes, de même que de nombreux autres documents pertinents, y

compris le harsard, les nouvelles lignes directrices du gouvernement provincial en matière de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'autres informations communiquées par le gouvernement. De plus, nous avons réalisé nos propres analyses au besoin.

5.10 Par notre travail, nous visions à examiner le processus décisionnel provincial en rapport avec les objectifs gouvernementaux pour le projet routier entre Fredericton et Moncton, ainsi que le contenu de la demande de propositions. Nous n'avons pas tenté de déterminer si les objectifs gouvernementaux avaient été atteints ou s'ils allaient l'être, car cela aurait dépassé le cadre du travail que nous avions prévu pour 1999.

Résumé des résultats

5.11 Le choix des objectifs gouvernementaux pour le projet a été fait à l'échelon ministériel au cours d'une période qui a duré plusieurs années. Dans l'ensemble, nous n'avons pas pu trouver de documents à l'appui des objectifs choisis lorsque d'autres solutions existaient.

5.12 Le gouvernement provincial a élaboré trois objectifs financiers qu'il a remis à RBC Dominion Securities Inc., ces objectifs devant être le fondement des recommandations structurelles des consultants. Par ailleurs, le personnel des ministères et les consultants de l'extérieur ont élaboré 10 objectifs généraux pour le projet, qui ont été inclus dans la demande de compétences et dans la demande de propositions. Pris ensemble, ces objectifs devraient, à notre avis, être considérés comme les objectifs gouvernementaux pour le projet.

5.13 La structure du projet routier entre Fredericton et Moncton suit de très près le modèle de partenariat public-privé recommandé par RBC Dominion Securities Inc. D'autres options structurelles pour le projet ont été proposées et analysées, mais l'option retenue semble être la seule qui permettait la réalisation de tous les objectifs gouvernementaux définis.

5.14 Le gouvernement provincial a l'option de se porter acquéreur de la route à un prix correspondant à sa juste valeur marchande à l'expiration de la location. Même si la dette basée sur le bail et la dette basée sur le péage auront alors été pleinement remboursées, il sera nécessaire de verser un paiement pour un prix correspondant à la juste valeur marchande.

5.15 En juin 1996, le gouvernement provincial annonçait son intention d'entreprendre un projet de construction d'une route à quatre voies entre Fredericton et Moncton. Le processus décisionnel à partir de cette annonce jusqu'au lancement de la demande de propositions semble avoir été bien coordonné. La responsabilité de chaque décision à prendre a été attribuée à différents groupes ou

personnes. De plus, le gouvernement a engagé des consultants en processus (KPMG), qui ont participé au processus décisionnel à partir de juin 1996 et fourni une opinion positive à l'achèvement du processus.

5.16 Le coût des intérêts bruts entre la date d'émission de la dette basée sur le bail, le 19 février 1998, et le début des paiements de remboursement totalisera environ 214 millions de dollars sur une dette initiale de 540 millions.

5.17 Les modalités de la demande de propositions prévoient le transfert au secteur privé de risques supplémentaires importants par rapport à la démarche habituelle du ministère des Transports en matière de construction routière. Les responsables des ministères ont souligné que toutes les décisions prises avaient fait l'objet de discussions approfondies entre les représentants des ministères et les consultants de l'extérieur. Toutefois, nous n'avons vu aucune documentation à l'appui de la décision de transférer ces risques sur la base des coûts-avantages ou autre.

5.18 Les coûts supplémentaires découlant de l'émission de la dette du projet par une tierce partie sont importants. La décision a donné lieu à des avantages pour le gouvernement provincial. Cependant, nous n'avons vu aucune analyse montrant que la valeur des avantages égalait ou excédait les coûts supplémentaires engagés.

5.19 La décision de permettre aux soumissionnaires de la demande de propositions de placer plus que le montant minimum de la dette basée sur le péage aura des répercussions négatives sur les coûts pour le gouvernement provincial.

5.20 Les tarifs de péage proposés pour le projet routier entre Fredericton et Moncton sont comparables aux tarifs en vigueur ailleurs en Amérique du Nord.

5.21 Le Conseil de gestion a approuvé le protocole de péage et certains autres éléments en vertu de son approbation, le 27 février 1997, des paramètres financiers du projet routier entre Fredericton et Moncton établis par le ministère des Finances. Autrement, le Conseil de gestion et le Conseil exécutif n'ont ni l'un ni l'autre approuvé le contenu de la demande de propositions. Les deux entités se sont fiées au personnel des ministères et aux consultants de l'extérieur pour assurer la pertinence du contenu de la demande de propositions.

Constatations détaillées

Groupes ou personnes ayant participé au processus décisionnel

5.22 Les objectifs financiers du gouvernement provincial en rapport avec le projet ont été décidés à l'échelon ministériel, en tenant compte des rapports des consultants. Le personnel des ministères a élaboré d'autres objectifs, reliés au projet, avec l'aide des consultants de l'extérieur. La coordination de l'ensemble du processus décisionnel, à partir de l'annonce officielle du projet en juin 1996, a été confiée au gestionnaire de projet, un cadre supérieur du ministère des Transports. À partir de ce moment, toutes les étapes du processus semblent avoir été franchies dans les délais prescrits. Le contenu de la demande de compétences reposait sur le rapport provisoire de RBC Dominion Securities Inc. Le contenu de la demande de propositions a été élaboré par plusieurs petits comités comprenant des représentants du gouvernement et de divers consultants spécialisés du secteur privé dont la province a retenu leurs services. Certains de ces consultants ont aussi contribué à l'élaboration de la demande de compétences et participé à l'évaluation des réponses.

5.23 Les ministères représentés dans le processus décisionnel jusqu'au lancement de la demande de propositions étaient les suivants : Transports, Finances, Ressources naturelles et Énergie, Environnement, Justice, Développement économique et Tourisme, Approvisionnement et Services, Agriculture, ainsi que Municipalités, Culture et Habitation.

5.24 L'étape de la planification et de la prise de décision du projet a beaucoup misé sur l'expertise des consultants. Bon nombre des consultants dont les services ont été retenus avait une expérience considérable des arrangements de partenariat entre le secteur public et le secteur privé dans d'autres régions du Canada et ailleurs.

Information décisionnelle

5.25 La prise de décision dans le cadre du projet routier entre Fredericton et Moncton s'est appuyée entre autres sur un certain nombre de rapports. Le principal rapport est celui préparé par RBC Dominion Securities Inc. Ce rapport traite de la faisabilité d'un arrangement de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour la route reliant Fredericton et Moncton et recommande la structure qui sera finalement adoptée pour le projet. Les décisionnaires se sont abondamment servi de la matière du rapport. Parmi les autres rapports qui ont fourni de l'information importante, notons le livre blanc du gouvernement provincial intitulé *Sur les routes au XXI^e siècle*, l'étude de faisabilité préparée par ADI Limited et intitulée *Feasibility Study for Toll Highways and Private Sector Involvement for Highway Development in New Brunswick*, ainsi que l'étude sur la circulation routière préparée par Wilbur Smith and Associates. Ces documents sont examinés plus en détail dans la chronologie du projet, présentée à l'annexe I.

5.26 Outre les rapports, on nous a dit que des informations précieuses ont été obtenues en consultant d'autres gouvernements qui

avaient employé des modèles de partenariat publics-privés pour des projets semblables, notamment la route 407 en Ontario, la route de la Nouvelle-Écosse et le pont de la Confédération.

5.27 Nous avons noté un cas où l'information utilisée par les décisionnaires était peut-être trompeuse. Le rapport de RBC Dominion Securities Inc. dit notamment qu'une approche de partenariat public-privé pourrait être utilisée pour réaliser des économies dans les coûts de construction qu'ADI Limited avait estimées à 60 millions de dollars. Or, le chiffre de 60 millions de dollars est tiré d'un rapport d'ADI Limited. Il avait été demandé à l'entreprise en 1996 de fournir une évaluation indépendante de l'estimation des coûts de conception et de construction du projet routier entre Fredericton et Moncton. Le mandat comprenait, entre autres, l'énoncé suivant :

Examiner les projets de route actuels et établir des estimations des coûts des travaux à réaliser (les coûts de conception et les coûts de construction étant fournis séparément). Des estimations séparées sont nécessaires en fonction de l'approche habituelle appliquée à la conception et à la construction, qui fait appel à un certain nombre de marchés attribués sur appels d'offres, et en fonction d'un projet unique de conception-construction. L'estimation ne tient pas compte des coûts de conception et d'installation de l'infrastructure de péage. [Traduction]

5.28 Dans son rapport d'octobre 1996, ADI formule les observations suivantes.

Au moment où le projet de route 407 en Ontario a vu le jour, on estimait que les coûts de conception-construction atteindraient 90 % des coûts des méthodes habituelles, ce qui, par la suite, s'est avéré exact. Les économies escomptées pour les projets de conception-construction sont davantage fonction de l'ampleur du projet que du genre de projet (c.-à-d. traditionnel c. conception-construction). Les économies découlant des projets de conception-construction sont maximisées lorsqu'il s'agit de réalisations de grande envergure, telles que le projet routier entre Fredericton et Moncton. Cependant, l'ampleur du projet fait en sorte que des économies importantes pourraient aussi être réalisées si la décision était prise de diviser le travail en plusieurs sections.

Le promoteur d'un projet de conception-construction s'attend à réaliser des économies sur les coûts de conception et de construction routières grâce aux mesures suivantes :

- *La construction de tronçons routiers plus longs en même temps en vertu du même marché favorise un meilleur*

équilibre entre les tranchées et les remblais, surtout par l'utilisation de gros engins de terrassement hors route.

- *Des marchés importants permettent la mise sur pied d'équipes spécialisées pour des tâches particulières et répétitives, ce qui améliore l'efficacité (p. ex. travaux d'excavation, matériau d'emprunt, couche de fondation, etc.)*
- *Étant donné la taille des marchés de conception-construction, les coûts d'installation de chantier sont réduits.*
- *Une approche de conception-construction donne lieu à une rationalisation de l'examen de la conception. [Traduction]*

5.29 Le rapport fournit ensuite une liste des domaines où des économies sont possibles dans la construction des structures de pont.

5.30 Le rapport de RBC Dominion Securities Inc. laisse croire que les économies de 60 millions de dollars pourraient être attribuables à l'arrangement de partenariat public-privé. Or, le rapport original d'ADI dit clairement que les économies sont des économies d'échelle, et non des économies liées à la structure du projet. En conséquence, nous sommes d'avis que le rapport de RBC Dominion Securities Inc. a peut-être induit les décisionnaires en erreur sur l'aspect conception-construction.

Observations du ministère

5.31 *Nous sommes d'avis que le rapport de RBC Dominion Securities est très clair et n'induit aucunement en erreur lorsqu'on y lit que : une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pourrait être adoptée pour réaliser des économies dans les coûts de construction, estimées à 60 millions de dollars par ADL Ltd. Le rapport n'attribue pas les économies au partenariat public-privé, mais dit bien qu'il s'agit d'une façon possible de réaliser les économies cernées par ADI Ltd. dans le cadre d'un projet de conception-construction. Les décisionnaires comprenaient quelle était la source des économies. [Traduction]*

Objectifs du projet routier entre Fredericton et Moncton

5.32 À notre avis, l'établissement des objectifs gouvernementaux en rapport avec le projet routier entre Fredericton et Moncton constitue l'une des deux décisions principales prises pour le projet, l'autre étant la décision de signer l'entente finale avec Maritime Road Development Corporation.

5.33 L'objectif gouvernemental de base pour le projet routier entre Fredericton et Moncton était d'accroître la sécurité du public en améliorant le réseau routier entre Longs Creek et Moncton. Des

objectifs gouvernementaux plus précis pour le projet routier ont été formulés à l'échelon ministériel au cours d'une période de plusieurs années de planification préliminaire, à commencer par le livre blanc provincial publié en 1993. Nous croyons qu'il aurait été plus pertinent de limiter les objectifs gouvernementaux à des énoncés généraux tels que « au coût le plus bas pour la province » et « aussi rapidement que possible », au lieu de fournir des objectifs plus précis au personnel gouvernemental. Cela aurait permis au personnel gouvernemental d'être plus créatif dans la réalisation du projet, tout en répondant aux buts et objectifs plus généraux du gouvernement. Les représentants des ministères ont déclaré que les objectifs financiers retenus par le gouvernement et la structure de partenariat public-privé qui en a découlé pour le projet ont limité leur capacité de cerner des solutions de rechange acceptables pour bon nombre des objectifs du projet qu'ils ont adoptés officiellement par la suite.

5.34 Nous avons trouvé des listes d'objectifs à deux endroits. Trois objectifs financiers du gouvernement ont été remis à RBC Dominion Securities Inc. lorsque ses services ont été retenus pour formuler des recommandations relatives au projet. De plus, une liste de dix objectifs de projet considérés comme pertinents pour les soumissionnaires a été élaborée par les représentants des ministères, avec l'aide des consultants de l'extérieur, et présentée dans le document de la demande de compétences. La liste a été dressée après la publication du rapport provisoire de RBC Dominion Securities Inc. et la prise de la décision concernant la structure du projet. Cette liste figure de nouveau dans la demande de propositions, avec de légères modifications dans le libellé. Le gouvernement avait déjà fait référence à certains de ces objectifs, dont l'achèvement du projet en quatre ans, dans des annonces antérieures. Nous considérons que les trois objectifs financiers du gouvernement combinés aux dix objectifs du projet représentent les objectifs gouvernementaux en rapport avec le projet.

5.35 Les trois objectifs financiers du gouvernement remis à RBC Dominion Securities Inc. étaient les suivants :

- éviter une augmentation de la dette provinciale;
- atteindre un coût de financement raisonnable;
- atteindre un degré optimal de transfert des risques au secteur privé.

5.36 Tenant compte de ces objectifs financiers, RBC Dominion Securities Inc. a recommandé que le projet soit structuré comme un partenariat public-privé comportant un niveau minimum de financement assuré par une tierce partie, à savoir les recettes tirées des péages et les recettes accessoires. Les décisionnaires ont accepté la recommandation, et la planification du projet est passée à l'étape de la demande de propositions en prenant comme hypothèque qu'une structure de partenariat public-privé allait être adoptée.

5.37 Le personnel des ministères a dit que les objectifs du gouvernement se faisaient parfois concurrence. Ainsi, le personnel savait que le transfert des risques et l'application de certaines normes de construction et normes liées à l'environnement feraient augmenter les coûts du gouvernement. Il fallait donc prendre ces objectifs en compte pour décider des éléments à inclure dans la demande de propositions.

5.38 Notre travail relatif aux objectifs gouvernementaux du projet a consisté notamment à bien comprendre la signification de chaque objectif. Nous avons ensuite tenté de déterminer si des solutions de rechange raisonnables existaient. Dans les cas où des solutions de rechange raisonnables existaient, nous avons déterminé si des analyses avaient comparé les autres solutions et sensibilisé les décisionnaires aux limites que leur choix d'objectifs imposait quant aux options en matière de structure du projet ainsi qu'aux avantages. Puis, nous avons évalué le caractère raisonnable de l'objectif retenu, vu l'information présentée. Les objectifs gouvernementaux pour le projet sont examinés un à un ci-dessous.

5.39 Au cours de notre examen des objectifs, nous avons noté un manque de documentation à l'appui de la sélection d'objectifs précis dans les cas où des solutions de rechange raisonnables existaient. Pour ce qui est des objectifs financiers, il se peut que le manque de participation du personnel explique cette lacune. Les ministères des Transports et des Finances ont déclaré que leur participation au processus décisionnel du projet n'a débuté qu'après l'annonce officielle de la réalisation du projet, en juin 1996. Il semble bien toutefois que ces questions ont fait l'objet de discussions au niveau politique avant cette date, y compris les divers rapports demandés dont il est question précédemment et la documentation du harsard de l'Assemblée législative. Les représentants des ministères ont souligné que le calendrier de planification très serré explique le manque de documentation à l'appui des objectifs du projet retenus pour la demande de compétences et la demande de propositions. Ils ont toutefois précisé que les décisions relatives aux objectifs du projet avaient fait l'objet de discussions et d'un débat approfondis entre le personnel des ministères et les consultants engagés.

Objectifs financiers du gouvernement

5.40 Comme il est mentionné ci-dessus, RBC Dominion Securities Inc. a reçu au début de 1996 trois objectifs financiers du gouvernement à prendre en compte dans son travail pour la province. Deux objectifs touchent directement le financement du projet proposé, à savoir éviter une augmentation de la dette provinciale et atteindre un coût de financement raisonnable. Ces objectifs sont examinés ci-dessous. Le troisième objectif a trait au transfert des risques et est traité dans la section intitulée « Objectif de projet 4 » plus loin dans le présent chapitre.

Éviter une augmentation de la dette provinciale

5.41 On peut interpréter cet objectif comme obligeant le gouvernement provincial à conclure un arrangement de location-exploitation et à obtenir qu'une tierce partie autonome s'occupe des arrangements de financement du projet. La solution de rechange évidente est de ne pas avoir un tel objectif, ce qui permet au gouvernement provincial de financer lui-même le projet.

5.42 Deux arguments appuyaient la nécessité de cet objectif. Le premier était l'impact éventuel que des emprunts supplémentaires par le gouvernement provincial aurait sur la cote de solvabilité de la dette de la province, et donc sur les taux d'emprunt futurs. Le deuxième était l'obligation pour le gouvernement de respecter les limites financières imposées par la loi provinciale sur le budget équilibré.

5.43 L'argument voulant que des emprunts supplémentaires par le gouvernement provincial puissent avoir un impact néfaste sur les taux d'emprunt futurs suppose que les agences de cotation ne tiendront pas compte d'une dette émise par une tierce partie, mais appuyée par des paiements gouvernementaux. En fait, dans son rapport de 1997, RBC Dominion Securities Inc. écrit ce qui suit quant aux répercussions probables de l'émission de la dette du projet par le gérant de projet, Project Co.

Les agences de cotation compteront maintenant un engagement de 580 millions de dollars (89 % des coûts en capital). [Traduction]

5.44 L'opinion des consultants a été confirmée en novembre 1998 dans un rapport de Standard and Poors qui traite de l'affirmation du 1^{er} juin 1998 de la cote de solvabilité du Nouveau-Brunswick.

La dette financée par les recettes fiscales (desquelles sont retranchées les liquidités), qui comprend l'ensemble de la dette provinciale directe et garantie ainsi que la dette municipale, mais non les obligations rentables d'Énergie NB, s'est de nouveau accrue durant l'exercice 1998. Cette augmentation est entièrement attribuable à l'émission d'une dette basée sur le bail (non par le gouvernement directement, mais par (F-M) Project Co. du Nouveau-Brunswick, une compagnie sans but lucratif constituée plus tôt cette année) pour contribuer au financement de la construction du projet routier entre Fredericton et Moncton. Bien que la dette ne représente pas une obligation directe du gouvernement du Nouveau-Brunswick et que, à ce titre, elle ne touche pas la dette provinciale directe, Standard and Poors considère qu'il est approprié de traiter cette dette comme une dette financée par les recettes fiscales, car la province, par l'entremise de la Société de voirie du Nouveau-Brunswick, une société de la Couronne, est l'ultime responsable des paiements de sous-

location pour assurer le service de la dette basée sur le bail. Ces paiements seront imputables au Fonds consolidé de la province, ce sont des crédits législatifs qui n'ont pas à être votés chaque année par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, et ils devront être versés à partir de la date à laquelle l'autoroute est entièrement ouverte à la circulation et pour toute la durée de la dette basée sur le bail. [Traduction]

5.45 Donc, la seule dette que la province aurait évitée au titre de son évaluation de cote de solvabilité aurait été la dette de 174,5 millions de dollars basée sur le péage. En effet, cette dette ne sera pas remboursée à même les recettes fiscales provinciales, mais bien par les péages routiers. Le gouvernement connaissait l'opinion de RBC Dominion Securities Inc. sur le traitement probable de la dette basée sur le bail et a choisi d'adopter la structure de partenariat public-privé quand même. En conséquence, nous ne croyons pas que les répercussions possibles d'une dette additionnelle sur la cote de solvabilité de la province auraient dû être un facteur déterminant dans l'adoption de l'objectif.

5.46 L'autre argument en faveur de l'objectif était que la loi sur le budget équilibré ne serait pas respectée si les coûts de conception et de construction de la route étaient considérés comme des dépenses en capital au cours des quatre années de la période de construction. La question est aussi abordée dans le rapport de RBC Dominion Securities Inc. remis au gouvernement du Nouveau-Brunswick et daté du 25 juin 1997. Le rapport précise que, pour atteindre les objectifs financiers du gouvernement, il est important que la méthode de financement soit traitée comme un arrangement de location-exploitation et ne donne pas lieu à la consolidation du financement du projet dans les comptes de la province.

5.47 Le 19 décembre 1997, le ministre des Finances a déclaré ce qui suit à l'Assemblée législative :

Nous pourrions probablement construire la route si nous décidions de ne pas toucher un seul kilomètre ou un seul mille du reste du réseau routier de la province. Si nous consacrons chaque cent de construction d'infrastructures au projet en question au cours des quatre prochaines années, nous pourrions sans doute faire quelque chose. Cependant, si nous respectons le cadre financier normal, si nous tenons compte du fait que nous devons respecter notre loi sur le budget équilibré, il nous faudrait de 15 à 20 ans pour mener le projet à terme. Nous vous disons simplement qu'il n'est pas inusité qu'un gouvernement décide de conclure un partenariat avec le secteur privé dans le but de réaliser des projets qui, autrement, nous prendraient beaucoup plus de temps à exécuter. [...] Pourquoi réalisons-nous le projet? Pourquoi l'option retenue est-elle meilleure? Elle est meilleure parce

que nous ne pourrions réaliser le projet sans recourir à un partenariat avec le secteur privé. En raison de notre situation financière, nous n'avons tout simplement pas les moyens de le réaliser dans des circonstances normales.

5.48 Le 17 décembre 1997 à l'Assemblée législative, le ministre des Transports a déclaré que : *Le Cabinet a décidé que nous aurions une route à péage. [...] Le fait est que, sans péage, nous n'aurions pas de route.*

5.49 À notre avis, rien dans ces observations ne suggère que le gouvernement n'ait pas la capacité d'emprunter. Il aurait seulement eu à emprunter une somme additionnelle de 174,5 millions de dollars à titre de dette basée sur le péage et à en assurer le service. Il s'agit plutôt de la nécessité de trouver au moins 11 % du financement total du projet à l'extérieur du gouvernement, ce à quoi fait allusion RBC Dominion Securities Inc. Ce niveau minimum de recettes de péage était nécessaire pour faire en sorte que le projet puisse être traité comme un arrangement de location-exploitation en vertu des règles comptables actuelles.

5.50 À notre avis, la loi provinciale sur le budget équilibré a mené les décisionnaires à adopter l'objectif d'éviter une augmentation de la dette provinciale. Toutefois, nous n'avons vu rien qui nous indique qu'il a été envisagé de faire une exception et de ne pas tenir compte de la loi sur le budget équilibré dans le cas du projet routier entre Fredericton et Moncton. Comme la loi sur le budget équilibré n'impose aucune pénalité si elle n'est pas respectée, nous sommes d'avis qu'une telle option aurait dû être envisagée. Sans l'établissement d'un tel objectif, le gouvernement aurait été libre d'émettre directement la dette pour le projet. Les répercussions de l'émission directe de la dette par la province sont traitées plus loin dans le chapitre.

Atteindre un coût de financement raisonnable

5.51 Cet objectif est lié à l'objectif d'optimisation des ressources, mais il reconnaît en même temps que le coût d'emprunt pour le projet allait être un peu plus élevé du fait que dette serait émise par une tierce partie plutôt que par la province. Ce coût d'emprunt plus élevé est en fait un paiement pour le transfert au secteur privé de certains risques liés au remboursement.

5.52 Dans son rapport de 1997, RBC Dominion Securities Inc. fait l'observation suivante :

Nous avons estimé que le coût du financement sera de 30 points de base au-dessus du taux d'obligations sans amortissement d'une durée de 30 ans de la province pour la dette basée sur le bail, et de 100 à 125 points de base par rapport aux obligations du Canada d'une durée similaire pour la partie de la dette basée sur le péage. Pris ensemble, les

coûts de financement représentent une prime de 36 à 38,5 points de base par rapport au taux des obligations sans amortissement de 30 ans de la province. [Traduction]

5.53 L'objectif est étroitement lié à l'objectif précédent, soit éviter une augmentation de la dette provinciale. Il fallait donc, pour satisfaire à l'objectif, obtenir que la dette soit émise par une tierce partie. Si le gouvernement avait décidé de garantir son remboursement, la dette aurait pu être émise au taux d'emprunt de la province. Par contre, agir ainsi aurait empêché la réalisation du premier objectif financier, car il aurait fallu comptabiliser comme une dette le plein montant de l'engagement au titre de la sous-location. Inversement, si le gouvernement avait garanti le remboursement de la dette ou s'il avait émis la dette directement, l'objectif relatif au coût du financement aurait été inutile.

Autres objectifs gouvernementaux pour le projet, tels qu'ils sont documentés dans la demande de propositions

Objectif de projet 1 – Assurer la sécurité du public voyageur

5.54 Le livre blanc provincial intitulé *Sur les routes au XXI^e siècle*, publié le 28 septembre 1993, souligne que la sécurité est une préoccupation importante sur le réseau routier entre Fredericton et Moncton. Le document déclare que l'élargissement de la Transcanadienne à quatre voies améliorerait la sécurité des voyageurs. Nous n'avons pas tenté de cerner d'autres solutions routières ni de déterminer si les preuves statistiques appuyaient les déclarations sur l'amélioration de la sécurité offerte par une route à quatre voies. Comme nous l'avons déjà dit, nous pensons que l'objectif de base du projet était l'amélioration de la sécurité du public. Il n'y a aucune solution de rechange raisonnable à un tel objectif.

Objectif de projet 2 – Faire en sorte que la route soit élaborée, conçue, construite, exploitée, gérée, entretenue et réparée d'une manière qui respecte ou dépasse les normes provinciales actuelles

5.55 Les « normes » provinciales dont il est question sont celles du ministère des Transports du Nouveau-Brunswick. Comme l'évaluation des normes du ministère des Transports dépassait la portée de notre travail, nous supposons qu'elles sont adéquates dans les circonstances. En conséquence, nous croyons qu'il n'y a aucune solution de rechange raisonnable à un tel objectif.

Objectif de projet 3 – Faire en sorte que la route soit élaborée, conçue, construite, exploitée, gérée, entretenue et réparée d'une manière respectueuse de l'environnement

5.56 D'une « manière respectueuse pour l'environnement » est définie aux fins de l'objectif comme la conformité aux lois et règlements provinciaux en matière d'environnement. Comme dans le

cas des normes du ministère des Transports, l'évaluation des normes provinciales en matière d'environnement dépassait la portée de notre travail. En conséquence, nous supposons que ces normes sont adéquates dans les circonstances et qu'il n'y a aucune solution de rechange raisonnable à l'objectif.

Objectif de projet 4 – Répartir les risques du projet entre le secteur public et le secteur privé

5.57 Cet objectif a été élaboré après que la décision soit prise d'adopter un modèle de partenariat privé-public pour le projet. Comme tous les projets routiers dans la province comportent une certaine part de partage des risques avec le secteur privé, l'objectif tel qu'il est rédigé semble raisonnable. Cependant, il semble que l'intention de l'objectif corresponde davantage à l'un des objectifs financiers fournis par le gouvernement à RBC Dominion Securities Inc. pour son analyse de faisabilité de l'approche de partenariat public-privé pour le projet routier entre Fredericton et Moncton. Cet objectif est l'atteinte d'un degré optimal de transfert des risques. En conséquence, il semble que la définition de l'objectif de projet 4 dépasse la démarche habituelle du ministère des Transports. Le sommaire des différentes composantes de risques du projet dans la demande de propositions ainsi que leur attribution confirment cette interprétation.

5.58 C'est RBC Dominion Securities Inc., dans le cadre de son affectation mentionnée précédemment, qui a effectué la majeure partie de l'analyse du partage des risques. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui nous indique RBC Dominion Securities Inc. ou le gouvernement a effectué des analyses coûts-avantages relatives au transfert de risques supplémentaires au secteur privé. De plus, nous n'avons vu dans l'étude aucune indication d'autres options de transfert de risques. On nous a dit que les représentants des ministères et les consultants externes ont tenu des discussions approfondies sur le transfert de risques et qu'ils étaient d'avis que l'objectif retenu était des plus pertinents dans les circonstances. Cependant, aucune analyse en dossier n'appuie la décision.

5.59 Nous avons effectué des analyses quantitatives des risques financiers transférés; il en est question plus loin dans le chapitre.

Objectif de projet 5 – Assurer l'optimisation des ressources pour la Société de voirie du Nouveau-Brunswick (SVNB)

5.60 La FCVI définit l'optimisation des ressources comme un terme qui résume trois valeurs distinctes mais interreliées, à savoir l'économie, l'efficacité et l'efficacéité. Pour le projet, les représentants des ministères nous ont dit que l'objectif avait d'abord été défini comme la meilleure qualité au coût le plus bas en tenant compte des risques. Il a été précisé par la suite, mais seulement après l'achèvement

de la demande de propositions. À notre avis, le gouvernement devrait toujours s'efforcer d'atteindre l'optimisation des ressources pour tous les projets qu'il entreprend. Nous croyons qu'il ne semble y avoir aucune solution de rechange raisonnable à l'objectif.

Objectif de projet 6 – Minimiser la contribution financière de la SVNB au projet

5.61 D'après ce que nous comprenons, l'objectif signifie minimiser les versements bruts de la province à Project Co. par l'entremise de la SVNB. L'objectif ne tient pas compte du coût des péages pour les contribuables de la province. De plus, il ne prend pas en considération l'effet compensatoire du droit de concession (c.-à-d. les recettes excédentaires tirées des péages) que Project Co. versera à la SVNB. Cette deuxième omission est traitée plus loin dans le chapitre.

5.62 Une solution de rechange raisonnable à cet objectif aurait été la suivante : minimiser la contribution financière des contribuables du Nouveau-Brunswick au projet. Comme le gouvernement provincial représente les contribuables de la province, nous nous serions attendus à ce que cette option soit envisagée. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui nous indique que cette solution, ou toute autre solution, ait été envisagée. De plus, nous n'avons vu aucune analyse quantitative ou qualitative à l'appui de l'objectif retenu, et aucune preuve montrant que le Conseil exécutif avait été informé des répercussions du choix de cet objectif sur les autres décisions relatives au projet.

Observations du ministère

5.63 *La demande de propositions tenait pour acquis que, si le projet allait de l'avant, il s'agirait d'une route à péage. Dans un tel contexte, en minimisant la contribution financière de la SVNB, on minimise le coût pour les contribuables. Un abaissement des dépenses budgétaires profite aux contribuables.*

5.64 *On a estimé que l'utilisation de la route mènera à des économies à peu près équivalentes au coût des péages pour les véhicules commerciaux. Dans le cas des utilisateurs non commerciaux, comme il existe une autre route, les automobilistes qui choisiront d'emprunter la route à quatre voies le feront parce qu'ils considèrent que les avantages valent ou excèdent le coût du péage.*

5.65 *Il faut aussi reconnaître qu'un certain nombre d'utilisateurs de la route viendront de l'extérieur de la province, ce qui libérera les Néo-Brunswickois d'une partie des coûts et des risques. [Traduction]*

Objectif du projet 7 – Ouvrir toute la route à la circulation d’ici le 30 novembre 2001 et achever entièrement la route d’ici le 30 juin 2002

5.66 On a déclaré publiquement que la rapidité du projet de construction venait de la préoccupation du gouvernement provincial à l’égard de la sécurité du public sur la route. En conséquence, la décision d’établir comme objectif l’achèvement de la route en quatre ans semble attribuable à l’impératif de construire la route le plus rapidement possible. Selon les ingénieurs du ministère des Transports, quatre ans constituaient un minimum pour l’achèvement de la route, étant la complexité de certains aspects de sa construction (p. ex. la construction de ponts). De toute évidence, il y aurait eu de nombreuses autres possibilités quant au calendrier de construction de la route, y compris son achèvement dans une période pouvant atteindre 15 ans, comme il aurait fallu sous le régime traditionnel. L’option de construire la route en tronçons établis en fonction du risque pour la sécurité aurait aussi pu être envisagée. Cependant, nous n’avons pas réussi à déterminer si d’autres options relatives à la date d’achèvement ont été envisagées, ni leur éventuel impact sur le coût du projet. Nous n’avons vu aucune analyse coûts-avantages comparant différentes dates d’achèvement qui auraient pu être considérées comme facteur d’information dans la décision.

Objectif de projet 8 – Reporter les paiements de SVNB au titre du projet (outre le paiement des coûts d’exploitation et d’entretien) jusqu’après l’ouverture de la route achevée

5.67 Cet objectif visait à reporter le début des paiements d’exploitation de sous-location par la SVNB à Project Co. jusque à une date après la date d’ouverture de la route à toute la circulation. Les représentants provinciaux ont estimé que, sur le plan commercial, il était sage de reporter les paiements sur la route à après l’achèvement de la construction. De plus, ils ont noté que, au moment de l’établissement de l’objectif, on estimait que l’excédent budgétaire de la province en quatre ans allait être de l’ordre de 60 à 75 millions de dollars. L’excédent couvrirait les coûts de la route au moment où les paiements de sous-location commenceraient en 2003. On ne nous a fourni aucune documentation à l’appui d’une telle opinion. Par ailleurs, nous n’avons rien trouvé nous indiquant que d’autres solutions avaient été envisagées quant à la date du début des paiements de sous-location. Par contre, nous avons noté que le coût des intérêts bruts entre la date d’émission de la dette basée sur le bail le 19 février 1998 et le début des paiements de remboursement se chiffrait à environ 214 millions de dollars sur la dette originale totale de 540 millions de dollars. À notre avis, on aurait dû effectuer des analyses coûts-avantages de différentes dates de début et en remettre les résultats aux décisionnaires.

Objectif de projet 9 – Maximiser les retombées économiques et industrielles pour la population et les industries du Nouveau-Brunswick

5.68 Cet objectif traite des retombées en matière de développement économique pour la province découlant du projet routier entre Fredericton et Moncton. L'objectif a dû avoir des conséquences sur les coûts du projet, puisqu'il imposait certaines limites aux fournisseurs, sous-traitants, etc., en limitant leur capacité de trouver des approvisionnements au meilleur coût. Cependant, à notre connaissance, on n'a préparé aucune analyse des conséquences de l'objectif sur les coûts ni envisagé aucune autre option. Il se pourrait très bien que le « prix » de cette possibilité de développement économique ait été faible pour le gouvernement provincial, mais nous nous sommes attendus à une analyse de ce prix avant l'adoption de l'objectif.

Observations du ministère

5.69 *Le gouvernement voulait s'assurer que le Nouveau-Brunswick profite de la construction du projet. Les propositions conformes ont été évaluées sur la base du coût global net le plus bas pour le projet. Les avantages économiques et industriels allaient entrer en ligne de compte seulement s'il y avait « égalité » entre des propositions. En conséquence, même si les promoteurs devaient s'engager à respecter l'objectif ainsi que leur plan d'avantages économiques et industriels, nous croyons que l'adoption de l'objectif n'a donné lieu qu'à très peu sinon à aucun coût additionnel pour la province. [Traduction]*

Objectif de projet 10 – Fournir un niveau de service élevé à un faible coût aux utilisateurs de la route

5.70 Cet objectif établissait le fait qu'il s'agirait d'une route à péage. Il relie le deuxième objectif du projet, faire en sorte que la route soit élaborée, conçue, construite, exploitée, gérée, entretenue et réparée d'une manière qui respecte ou dépasse les normes provinciales actuelles, à un régime de financement par les utilisateurs au moyen des péages. L'option des péages a d'abord été soulevée dans le livre blanc provincial de 1993.

5.71 À titre de référence pour les décisionnaires, les répercussions de l'imposition de péages sur la route ont été analysées. En particulier, on a déterminé que les recettes tirées des péages aux niveaux proposés feraient en sorte que le projet serait traité comme un contrat de location-exploitation dans les livres de la province, ce qui permettrait d'atteindre l'un des objectifs financiers examinés précédemment, soit : éviter une augmentation de la dette provinciale. De plus, une route à péages contribuerait à l'atteinte de l'objectif de projet 6 tel qu'il est interprété par le gouvernement, à savoir minimiser la contribution financière de la SVNB au projet. Les représentants des ministères ont aussi déclaré qu'on pensait qu'un système exigeant une contribution des

utilisateurs serait souhaitable, puisque celle-ci réduirait quelque peu le fardeau sur les contribuables du Nouveau-Brunswick ailleurs dans la province, qui n'emprunteraient pas la route. Nous n'avons vu aucune analyse à l'appui des avantages nets d'un système de péages (c.-à-d. les recettes brutes tirées des péages moins les coûts connexes).

5.72 Une solution de rechange raisonnable à cet objectif aurait été d'avoir une route sans péage, ce qui aurait nécessité un financement accru du fédéral ou une augmentation des paiements de sous-location prévus. Nous avons consulté des documents montrant que des fonds supplémentaires avaient été demandés au gouvernement fédéral et que les péages étaient considérés comme une option possible en l'absence de financement fédéral. Le gouvernement provincial n'a pas réussi à obtenir des fonds fédéraux supplémentaires durant la période où les décisions concernant le projet routier entre Fredericton et Moncton ont été prises. Par contre, nous n'avons rien vu qui nous indique que l'option d'augmenter les paiements de sous-location ait été envisagée. Les paiements de sous-location par le gouvernement provincial devraient, dans les faits, être de l'ordre de 58 millions de dollars par année avec le barème de péages maintenant en place. Les paiements de sous-location projetés en l'absence de péages auraient atteint environ 71 millions de dollars par année.

Observations du ministère

5.73 *La décision d'imposer des péages découle des objectifs financiers du gouvernement, et non de celui-ci. Cet objectif-ci a été atteint par l'établissement de normes visant le promoteur et l'exploitant et par l'application du protocole de péage pour assurer des taux de péage raisonnables. [Traduction]*

Recommandations Objectifs gouvernementaux pour le projet

5.74 **Étant donné l'importance du choix des objectifs retenus pour un projet, nous tenons à formuler les recommandations qui suivent concernant la sélection des objectifs pour les futurs partenariats entre le secteur public et le secteur privé et le processus décisionnel du gouvernement en général.**

- **Pour chaque genre d'objectif envisagé, des solutions de rechange devraient être définies, lorsqu'il y a lieu.**
- **Chaque solution de rechange devrait être analysée quant à son impact sur le coût du projet, sur la structure du projet et sur sa contribution à l'atteinte des résultats prévus pour le projet. Ces analyses devraient être clairement documentées pour servir de référence aux décisionnaires.**
- **L'étude des solutions de rechange par les décisionnaires devrait comprendre des renvois aux analyses, et la justification des décisions prises devrait être documentée.**

- **Le gouvernement provincial devrait, aux fins comptables, s'assurer que la liste des objectifs du projet est complète et clairement documentée et que toutes les parties au projet ont bien compris les objectifs.**

Réponse du ministère

5.75 *Nous sommes du point de vue que les questions que vous soulevez ont été prises en considération dans la consultation menée auprès des spécialistes compétents et dans les discussions avec la haute direction et le gouvernement. Nous sommes persuadés qu'il a été correctement tenu compte des solutions de rechange, des préoccupations et des risques dans la prise de toutes les décisions. [Traduction]*

Structure du projet

5.76 RBC Dominion Securities Inc. a proposé et analysé trois possibilités de structure pour le projet. Les voici :

- La Société de voirie du Nouveau-Brunswick émet des obligations-recettes autonomes.
- Une entité indépendante est propriétaire de la route et la finance par les péages et le contrat de location du gouvernement provincial.
- Le secteur privé est propriétaire de la route et la finance par les péages.

5.77 Le 28 octobre 1996, RBC Dominion Securities Inc. a publié un rapport préliminaire, dans lequel la firme recommande la deuxième option et propose un modèle de structure d'un tel arrangement. Le rapport déclare ceci :

Étant donné les trois objectifs financiers du gouvernement provincial pour le projet routier, nous avons élaboré un modèle d'entreprise et financier sur la base d'une société indépendante à but non lucratif financée par une dette contractée par le soumissionnaire retenu à la suite de la demande de propositions et par une dette contractée par cette société indépendante, le gérant de projet, pour un engagement à long terme au titre d'un contrat de location-exploitation de la Société de voirie du Nouveau-Brunswick. [Traduction]

5.78 Le rapport ajoute ceci :

En résumé, notre analyse du projet routier entre Fredericton et Moncton montre qu'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé pourrait être adopté pour atteindre les résultats suivants :

- des économies estimées à 60 millions de dollars par ADI Limited pour les coûts de construction;*

- ii) *des économies de temps estimées à 14 ans par le ministère des Finances;*
- iii) *le transfert de risques importants au secteur privé durant la phase de la construction et la phase d'exploitation du projet;*
- iv) *aucune augmentation directe de la dette provinciale;*
- v) *un coût de financement de 36 à 38,5 points de base supérieurs au taux du gouvernement provincial pour les obligations d'État à long terme. [Traduction]*

5.79 Selon ce que nous comprenons des objectifs financiers du gouvernement en rapport avec le projet, un partenariat public-privé faisant appel à la location semble avoir été la seule structure possible, car les objectifs établis écartaient des solutions de rechange telles que les suivantes :

- Partenariat public-privé pour tous les aspects du projet à l'exception du financement
- Partenariat public-privé sans péage
- Marchés ordinaires pour la conception, la construction et l'exploitation
- Marchés ordinaires pour la conception, la construction, l'exploitation et les péages

5.80 En vertu des modalités de l'entente définitive, le gouvernement provincial a l'option de se porter acquéreur de la route à la fin du contrat de location-exploitation à un prix correspondant à sa juste valeur marchande plutôt qu'à sa valeur nominale. Ce qui rend cette option inhabituelle est le fait que la dette basée sur le bail et la dette basée sur le péage seront remboursées à la fin du contrat de location. La nécessité de structurer l'entente définitive ainsi est clairement précisée dans les recommandations du rapport de RBC Dominion Securities Inc. La seule raison apparente qui motive cette nécessité a trait aux règles comptables en matière de contrats de location-exploitation. Aux fins comptables, un arrangement ne peut être traité comme un contrat de location-exploitation s'il existe une option de rachat à prix de faveur à la fin du contrat de location. Comme il a déjà été mentionné, l'arrangement devait répondre aux critères d'un contrat de location-exploitation, sinon le projet n'allait pas de l'avant.

Demande de compétences

5.81 Une demande de compétences est lancée le 18 décembre 1996 pour trouver dans le secteur privé d'éventuels partenaires qualifiés pour le projet. Au moment de l'annonce de la demande de compétences, les ministres des Transports et des Finances ont déclaré qu'une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé avait été retenue. La structure du projet décrite dans la demande de compétences

(et plus tard dans la demande de propositions) reprend le modèle présenté dans le rapport de RBC Dominion Securities Inc.

5.82 Cinq propositions sont reçues en réponse à la demande de compétences. Après la réception des propositions, le processus se déroule selon un plan clairement établi, des tâches particulières étant attribuées à différents groupes.

5.83 Comme il est noté à l'annexe I, le consultant en processus chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des processus des demandes de compétences et de propositions était KPMG. Dans une lettre datée du 4 mai 1998, KPMG a fourni au ministère des Transports l'opinion suivante :

Selon notre examen et notre participation aux questions traitées dans la présente lettre, nous sommes d'avis que le processus d'évaluation ayant mené au choix du soumissionnaire :

- *était élaboré de façon juste et équitable quant à son traitement des soumissionnaires et de leurs propositions,*
- *a été mené conformément à un processus préétabli,*
- *a été mené sur la base de critères préétablis qui ont été appliqués de manière constante.*

Il s'ensuit que l'évaluation et la sélection ont été menées d'une manière consciencieuse, juste et équitable. [Traduction]

5.84 On nous a dit que les consultants de l'extérieur ont fortement conseillé au gouvernement provincial de retenir trois promoteurs pour avancer à l'étape de la demande de propositions. Étant donné le coût de préparation d'une soumission en réponse à la demande de propositions, on estimait que le gouvernement recevrait des soumissions plus concurrentielles si le champ était limité. Le ministre des Transports a annoncé les trois finalistes à l'Assemblée législative en février 1997, et une copie de la demande de propositions a été envoyée aux trois soumissionnaires retenus sur la liste restreinte le 27 mars 1997. Le reste du chapitre traite des décisions prises pour incorporer les objectifs du projet aux modalités de la demande de propositions.

Demande de propositions

5.85 Une fois les objectifs gouvernementaux pour le projet arrêtés définitivement, il a fallu les traduire en un cahier des charges détaillé, comme il apparaît dans la demande de propositions. Des membres du personnel de différents ministères ainsi que des représentants de plusieurs consultants privés engagés pour les conseiller sur le projet ont préparé le contenu de la demande de propositions.

5.86 Aux fins de notre examen du processus décisionnel relatif à la demande de propositions, nous avons examiné plusieurs aspects

importants, notamment le partage des risques, la conception-construction, l'exploitation et l'entretien, le financement, ainsi que l'approbation finale du contenu de la demande de propositions. Ces aspects couvrent une partie des objectifs du projet présentés précédemment. Nous avons voulu examiner plus en détail comment les objectifs ont été intégrés à la demande de propositions, et comment le processus décisionnel s'est déroulé.

Transfert de risques

5.87 Selon les récentes lignes directrices relatives aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé : *Le partage des risques est à la source même du partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Un facteur déterminant de réussite de tout partenariat est la détermination des risques associés à chaque élément du projet et la prise en compte des facteurs de risque, soit par le secteur public, le secteur privé ou peut-être par les deux en commun. Ainsi, pour en arriver à l'équilibre souhaité, l'objectif étant l'optimisation des ressources, il faut attribuer les facteurs de risque aux participants qui sont le mieux en mesure de les gérer, ce qui limite les coûts, tout en améliorant le rendement. [...] Le transfert des risques pour différents éléments comporte une valeur qu'il faut quantifier dans la mesure du possible.*

5.88 L'objectif du projet concernant le transfert des risques était de répartir les risques du projet entre les secteurs public et privé. Le gouvernement provincial a clairement précisé les risques qui seraient transférés au secteur privé et ceux qu'il assumerait dans un tableau situé au début du document de la demande de propositions. Le tableau divise les risques du projet en quatre catégories :

- Risques liés à l'élaboration, à la conception et à la construction
- Risques liés à la demande (péage)
- Risques liés à l'exploitation et à l'entretien
- Risques financiers (émission de la dette)

5.89 Selon l'examen que nous avons fait du tableau du transfert des risques avec le personnel des ministères, nous croyons que la demande de propositions prévoit en effet le transfert de risques supplémentaires importants au secteur privé par rapport à l'approche traditionnelle du ministère des Transports. Cependant, nous n'avons reçu aucune analyse à l'appui de la décision de transférer ces risques en rapport avec les coûts-avantages ou sur d'autres bases, et nous n'avons pas pu élaborer de notre propre chef des preuves solides à l'appui des décisions relatives au transfert des risques. Nous avons dû nous fier à des indications anecdotiques provenant des ministères. Les représentants des ministères ont déclaré qu'ils voulaient voir les risques affectés à la partie le mieux en mesure de les assumer, ce qui aurait pour effet de rabaisser le coût global du projet. Ils ont aussi souligné que toutes les décisions relatives au transfert des risques ont fait l'objet de discussions

approfondies avec les consultants de l'extérieur avant qu'elles soient prises.

5.90 Nous n'avons pas pu non plus calculer le coût final des risques transférés ni établir si le coût était raisonnable, sauf pour l'aspect financier. Les résultats de l'analyse sont présentés plus loin dans le chapitre. Le transfert des risques par rapport à des aspects particuliers de la demande de propositions est examiné plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Risques liés à l'élaboration, à la conception et à la construction

5.91 Pour ce projet, le gouvernement provincial a décidé de transférer plus de risque au secteur privé dans ce domaine que le ministère des Transports n'en assume selon l'approche traditionnelle. Normalement, la conception, l'exploitation et l'entretien des routes de la province ont lieu séparément et sont surtout le travail du personnel du ministère des Transports. Dans le cas du projet routier entre Fredericton et Moncton toutefois, le gouvernement provincial souhaitait transférer le risque en incluant toutes les étapes des travaux routiers dans la demande de propositions. Outre le travail d'arpentage préliminaire et les essais de sol préliminaires, la demande de propositions rendait les soumissionnaires responsables de tout, y compris les relevés d'arpentage détaillés définitifs, les essais de sol et tout le travail de conception. Il y avait également quelques risques liés à la construction, en particulier le risque liée à la température, que devait assumer le soumissionnaire retenu, responsabilité qui incombe habituellement à la province. Il n'a pas été possible de déterminer en fin de compte combien a coûté au gouvernement provincial le degré de transfert de risques atteint, car il a été intégré aux soumissions de MRDC pour la conception-construction et pour l'exploitation et l'entretien. Toutefois, nous croyons que la décision de réduire les risques en combinant les éléments conception-construction et entretien du projet dans une seule entente assure une certaine protection au gouvernement provincial contre d'éventuels frais d'entretien non prévus.

Risques liés à l'exploitation et à l'entretien

5.92 On nous a dit que la raison pour laquelle l'exploitation et l'entretien de la route sont compris dans le volet conception-construction est la diminution pour le gouvernement provincial des risques liés aux défauts de conception et de construction. Les défauts de conception ou de construction découverts plus tard sont, en vertu de la section de l'entente sur l'exploitation et l'entretien, la responsabilité du soumissionnaire retenu. C'est que le montant exact à verser par le gouvernement provincial, ainsi que le niveau de service à fournir, seraient déjà établis.

5.93 Les ententes relatives à l'exploitation et à l'entretien qui figurent dans la demande de propositions sont divisées en deux sections, soit l'exploitation et l'entretien de la route, et l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de péage.

5.94 La demande de propositions exige des soumissionnaires un engagement de 20 ans en rapport avec l'exploitation et l'entretien de la route. Aucune analyse n'a été faite à l'appui d'une telle position. Cependant, les représentants des ministères ont souligné que la décision avait fait l'objet de discussions approfondies avant d'être prises.

5.95 Nous sommes préoccupés du fait que la demande de propositions ne contient aucune norme de remise pour la fin de la 20^e année, bien que l'entente d'entretien initiale expire à ce moment-là. Des normes de remise sont établies seulement pour la fin de la 30^e année ou dans l'éventualité où le soumissionnaire retenu manque à ses obligations en vertu de la demande de propositions. Le soumissionnaire retenu continuera à entretenir la route de la 21^e à la 30^e année, mais le soumissionnaire et le gouvernement provincial devront alors négocier un calendrier de paiements. En conséquence, nous sommes d'avis que, malgré l'obligation de satisfaire d'année en année aux normes telles qu'elles sont rédigées dans la demande de propositions, il y a risque que des activités d'entretien soient reportées par le soumissionnaire retenu jusqu'après l'expiration de la période initiale de 20 ans. Il est impossible pour l'instant de déterminer si cet arrangement aura des conséquences financières pour le gouvernement provincial durant la période allant de la 21^e à la 30^e année. Le gouvernement provincial s'attend à ce que la majeure partie des gros travaux d'entretien nécessaires durant les 30 premières années soient exécutés au plus tard à la fin de la 20^e année (p.ex. remplacement des tabliers de pont). Cependant, si la demande de propositions visait à faire en sorte que le gouvernement provincial obtienne ce pour quoi il a payé, c'est-à-dire une route à quatre voies d'une durée de vie de 30 ans, une entente d'entretien routier de 30 ans aurait été, à notre avis, plus pertinente.

Recommandation

5.96 Pour les futurs partenariats entre le secteur public et le secteur privé qui regrouperont, aux fins d'appel d'offres, les activités de construction et d'entretien permanent, nous recommandons que :

- un calendrier de paiements soit établi au début de l'entente pour la durée de l'entente pour les activités d'entretien; ou
- des normes de remise soient établies dans l'entente pour entrer en vigueur à la date d'expiration de l'entente d'entretien initiale.

Réponse du ministère

5.97 *Après de longues discussions avec les consultants, la durée optimale de la période initiale à prix fixe pour l'exploitation et l'entretien de la route a été établie à 20 ans. On a reconnu la difficulté de prévoir les coûts d'entretien si loin dans l'avenir. Le personnel du projet et les consultants ont convenu qu'une période 20 ans était vraiment la période maximale qui devrait être envisagée. Il aurait fallu verser une prime élevée pour obtenir du promoteur un engagement d'une durée plus longue. Faire systématiquement correspondre la durée du*

calendrier de paiements à la durée de l'entente pourrait donner lieu à un arrangement qui n'est pas rentable.

5.98 *Bien qu'il soit admis que tenter d'envisager la situation dans 20 ou 30 ans comporte un risque, le contrat contient, comme vous le notez, des normes visant l'entretien et la réparation continus qui protègent la province. [Traduction]*

5.99 La demande de propositions exige aussi des soumissionnaires un engagement de 10 ans en rapport avec l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de péage. Les tarifs précisés dans l'entente couvrent la période de dix ans. Les tarifs des périodes de cinq ans subséquentes doivent être renégociés, et le gouvernement provincial peut choisir un autre exploitant pour l'infrastructure de péage à l'expiration des 10 premières années de l'entente. Le délai plus court fixé pour l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de péage vient du fait que des changements technologiques éventuels pourraient réduire les coûts. Comme le gouvernement provincial a supposé que les coûts de péage pourraient vraisemblablement baisser avec le temps, il ne voulait pas fixer les paiements relatifs à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure de péage durant une période plus longue. Encore une fois, aucune analyse n'appuie la décision. Par contre, les explications verbales que nous avons obtenues semblent raisonnables.

Risques liés à la demande

5.100 Les risques liés à la demande dont il est question dans la présente section renvoient au risque que les péages perçus ne soient pas aussi élevés que prévu, ce qui aurait des conséquences sur la disponibilité de cette source de recettes pour le service de la dette basée sur le péage et le droit de concession. Ce risque peut être divisé en deux volets, soit le risque que la perception des sommes dues pose des problèmes et le risque que l'achalandage soit moins intense que prévu. Nous ne pensons pas que le risque lié à la perception des péages soit important. Cependant, les conclusions tirées au sujet du risque lié au débit de circulation nous préoccupent à certains égards.

5.101 L'estimation prévisionnelle des péages probables au cours des 30 premières années d'exploitation de la route est de 650 millions de dollars. Cette source de recettes doit d'abord servir à financer le service de la dette basée sur le péage, puis comme une réserve de recettes excédentaires à verser au gouvernement provincial à titre de droit de concession. On a prévu que le coût du service de la dette basée sur le péage allait totaliser 329 millions au cours de cette période, tandis que les recettes excédentaires ont été estimées à quelque 321 millions de dollars.

5.102 Une étude de la circulation dans le corridor entre Fredericton et Moncton par Wilbur Smith and Associates a estimé qu'environ 58 % des péages (377 millions de dollars) viendront de la circulation commerciale, alors que 42 % viendront de la circulation non

commerciale. Comme la circulation commerciale est obligée d'emprunter la route à péage, il est raisonnable de supposer que les péages venant de la circulation commerciale sont garantis. Sur la base de ces estimations, on peut dire que, même en l'absence de circulation non commerciale, les recettes suffiraient à assurer le service de la dette basée sur le péage. L'impact des variations à court terme dans les sommes des péages serait atténué par le fond de réserve des péages, qui sera suffisant pour assurer les frais de service de la dette basée sur le péage durant une année et qui doit être pleinement financé avant que des recettes excédentaires soient versées au gouvernement provincial. Même advenant une grave récession, nous croyons qu'un volume minime de circulation non commerciale assurerait des recettes suffisantes pour assurer le service de la dette basée sur le péage. En conséquence, à notre avis, la possibilité que les péages ne suffisent pas pour assurer le service de la dette basée sur le péage est mince. Donc, nous estimons que le risque affecté aux prêteurs de la dette basée sur le péage est très faible.

5.103 Par contre, le gouvernement provincial perd 1 \$ pour chaque 1 \$ de péage en moins entre la somme de 650 millions de dollars prévue et la somme de 329 millions de dollars nécessaires pour assurer le service de la dette basée sur le péage.

5.104 Cette opinion va à l'encontre du tableau du transfert des risques compris dans la demande de propositions. Il semble que le gouvernement provincial ait été sous l'impression qu'il transférerait aux prêteurs de la dette basée sur le péage un risque important par rapport à la demande et qu'il a payé une prime de risque sur les taux d'intérêt pour couvrir le transfert du risque. En fait, les prêteurs de la dette basée sur le péage ont très bien pu intégrer une prime de risque très basse à leurs taux d'intérêt pour prendre en compte le risque lié à la demande, mais nous n'avons aucun moyen de confirmer cette hypothèse. Il n'est pas possible non plus de déterminer quel impact un partage plus équitable des risques liés à la demande pour le projet routier entre Fredericton et Moncton aurait eu sur les taux d'intérêt de la dette basée sur le péage.

Recommandation

5.105 Nous recommandons qu'il soit pris soin dans la demande de propositions de déterminer avec exactitude les risques transférés du gouvernement provincial à son partenaire du secteur privé en vertu des modalités de la demande de propositions.

Réponse du ministre

5.106 *Il est trompeur de présenter en dollars historiques le service de la dette basée sur le péage et les recettes excédentaires estimatives. Ces sommes sont très différentes, comme le seront au cours des années ultérieures les sommes plus importantes au titre des recettes excédentaires tirées des péages. Il aurait été plus pertinent de calculer une valeur actuelle nette pour chacun.*

5.107 *L'observation selon laquelle « il est raisonnable de supposer que les péages venant de la circulation commerciale sont garantis » est incorrecte. Bien que les camions soient obligés d'emprunter la route, le montant prévu de recettes tirées des péages qui viendra des camions est seulement une estimation. Les prêteurs de la dette basée sur le péage sont les seuls prêteurs qui assument le risque lié à la demande. Les recettes tirées des péages constituent la seule source de financement pour assurer le paiement des intérêts et du capital de leur investissement. Si les fonds ne suffisent pas pour couvrir ces montants, les prêteurs perdront leurs intérêts gagnés ainsi que leur investissement initial. Les recettes tirées des péages qui excèdent les besoins pour assurer le service de la dette basée sur le péage reviennent au gouvernement provincial, puisqu'il fournit l'emprise sur laquelle la route est construite.*

5.108 *Comme il est indiqué dans la demande de propositions, le risque lié à la demande est transféré aux prêteurs de la dette basée sur le péage. Le marché est efficace et attribue un prix à un tel risque. Si le marché avait considéré que le risque transféré était faible, le taux d'intérêt sur la dette basée sur le péage aurait été plus bas.*

5.109 *Les observations sur le risque lié à la demande négligent aussi le risque inhérent à tout aménagement d'un trajet ou d'une méthode de transport de rechange. [Traduction]*

Risques financiers

5.110 Les modalités de la demande de propositions libèrent le gouvernement provincial d'une partie des risques financiers. Ces modalités prévoient que le financement intégral du projet doit être assuré par une tierce partie. Elles précisent aussi en particulier les modalités de financement du remboursement de la dette ainsi qu'à quel moment et dans quelles circonstances les paiements de remboursement doivent débiter.

5.111 Project Company était tenu d'émettre la dette basée sur le bail. Le ministère des Finances devait aider à déterminer les parties disposées à contribuer au financement de la dette basée sur le bail. Le remboursement de la dette commencera en novembre 2003 au moyen des paiements de sous-location versés par le gouvernement provincial. Les paiements du gouvernement provincial font l'objet de crédits législatifs, de sorte que les sommes nécessaires n'ont pas été votées à l'Assemblée législative chaque année. Cela garantit en réalité aux détenteurs d'obligations fondées sur la location que le gouvernement versera régulièrement les paiements de sous-location une fois la route achevée. Le 19 décembre 1997, parlant de la dette basée sur le bail, le ministre des Finances a fait la déclaration suivante : *En procédant au moyen de crédits législatifs, nous abaissons le risque perçu par les banquiers et les titulaires d'obligations. Grâce au recours à des crédits législatifs plutôt qu'à une budgétisation annuelle, le coût est moins élevé.*

5.112 Au bout du compte, le taux d'intérêt de la dette basée sur le bail s'est chiffré à 33 points de base au-dessus du taux de la province en raison de son émission par Project Company. La décision a donc coûté 25 millions de dollars en dollars de 1998, ce qui signifie que Project Company a pu emprunter 540 millions de dollars, alors que le gouvernement provincial aurait pu emprunter 565 millions de dollars pour le même barème de remboursement.

Observations du ministère

5.113 *Le taux d'intérêt de la dette basée sur le péage émise par Project Company était supérieur au coût d'emprunt du gouvernement provincial pour plusieurs raisons : les prêteurs acceptent le risque lié à l'achèvement, l'émission incorpore une clause d'amortissement, l'émission est relativement importante, etc. Il n'est donc pas approprié de comparer l'émission à une émission de débentures habituelle du gouvernement provincial. [Traduction]*

5.114 Le gouvernement provincial a retiré deux avantages de la décision de faire émettre la dette basée sur le bail par Project Company. Premièrement, il a pu transférer aux détenteurs d'obligations le risque du non-achèvement de la construction de la route. En d'autres termes, si la route n'est pas achevée, le gouvernement ne sera pas tenu de verser les paiements de sous-location prévus. Deuxièmement, la dette devait être émise par une organisation indépendante (à savoir Project Company) et partiellement financée par des sources de recettes à l'extérieur du gouvernement pour éviter qu'elle soit ajoutée, aux fins comptables, à la dette de la province. Il ne semble y avoir aucun transfert des risques financiers liés à la dette basée sur le bail une fois la construction de la route achevée. Cependant, les taux d'intérêt seront plus élevés pour la durée de la période de remboursement.

5.115 Le soumissionnaire retenu était tenu de placer la dette basée sur le péage pour le compte de Project Company. Cette dette a été divisée en groupes prioritaires et en groupes de second rang. Les taux d'intérêt pour les groupes prioritaires de la dette basée sur le péage totalisant 149,5 millions de dollars ont fini par être de 60 (pour 138,0 millions de dollars) et de 100 (pour 11,5 millions de dollars) points de base au-dessus du taux d'emprunt de la province. Les taux d'intérêt des deux groupes de second rang de la dette basée sur le péage totalisant 25 millions de dollars seront de 286 (pour 15 millions de dollars) et de 486 (pour 10 millions de dollars) points de base au-dessus du taux d'emprunt de la province au moment de leur émission.

5.116 Le gouvernement provincial a retiré trois avantages de la décision de faire émettre la dette basée sur le péage par Project Company. Premièrement, il a pu transférer aux détenteurs d'obligations le risque du non-achèvement de la construction de la route. En d'autres termes, si la route n'est pas achevée, le gouvernement ne sera pas tenu de verser les paiements de remboursement de la dette basée sur le péage. Deuxièmement, les détenteurs d'obligations assumeront un

faible pourcentage du risque lié au débit de circulation et à la perception (la demande) comme il est mentionné précédemment, car les péages sont la seule source de financement pour le remboursement de la dette basée sur le péage. Troisièmement, la dette devait être émise par une organisation indépendante (à savoir Project Company) et financée par des sources de recettes de l'extérieur du gouvernement pour éviter qu'elle soit ajoutée, aux fins comptables, à la dette de la province.

5.117 C'est MRDC qui a structuré la dette basée sur le péage. Pour sa part, le gouvernement provincial a tenté de rendre les émissions d'obligations au titre de la dette basée sur le péage aussi attractives que possible aux yeux des prêteurs potentiels en gérant le risque lié à la construction par des cautionnements, de l'assurance et le choix du promoteur, et en établissant un protocole de péage précis et en finançant à l'avance un fonds de réserve pour le service de la dette avant de percevoir tout droit de concession.

5.118 Comme il est maintenant précisé dans les récentes lignes directrices pour les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, nous estimons que la répartition optimale des risques entre les partenaires d'un partenariat public-privé doit tenir compte de quel partenaire est le mieux en mesure de gérer ou d'atténuer chaque risque. À notre avis, de façon générale, le partenaire le mieux en mesure d'assumer le risque est celui qui peut le faire au coût le plus bas. Partant d'un tel principe, il semble que le gouvernement provincial était le mieux en mesure d'assumer le risque financier du projet, car il avait accès aux taux de financement les plus favorables. Le gouvernement provincial a reçu certains avantages en contrepartie des coûts additionnels engagés, et il a pris toutes les mesures nécessaires pour abaisser les coûts de financement. Cependant, comme aucune analyse n'a été préparée comparant le coût supplémentaire du financement par rapport aux avantages reçus, nous ne pouvons confirmer la pertinence de la décision de faire émettre la dette par une tierce partie.

Recommandation

5.119 Dans les cas où les coûts de financement seront plus élevés que les taux de la province, nous recommandons que le gouvernement provincial prépare une analyse coûts-avantages avant de prendre la décision de faire émettre la dette d'un projet par des tierces parties dans le cadre de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. En particulier, le coût des taux d'intérêt plus élevés devrait être comparé aux avantages découlant de la décision.

Réponse du ministère

5.120 *On a retenu les services de consultants pour obtenir une vue plus large des solutions de rechange et des risques connexes. Le fait que le coût de financement de la dette basée sur le péage soit supérieur au coût d'emprunt du gouvernement provincial signifie qu'il y a eu transfert de risques et que le marché a attribué un coût à ce transfert. Les marchés financiers étant considérés comme efficaces, le prix du transfert de risque a donc été correctement établi. [Traduction]*

5.121 Dans notre rapport de 1998, nous mentionnions que nous allions tenter de déterminer la justification et les conséquences potentielles d'émettre la majeure partie de la dette du projet à l'avance. En fait, le modèle de partenariat public-privé présenté par RBC Dominion Securities Inc. dans son rapport provisoire de 1996 recommandait justement une telle approche : *Notre modèle financier prévoit l'emprunt de 100 % de la dette nécessaire au début du projet afin de verrouiller les taux actuels et de transférer tout le risque financier du gouvernement provincial à d'autres. Le port négatif d'une dette non utilisée entraîne un coût, qui est minimisé par des placements à court terme et les péages perçus sur la route au fur et à mesure que des tronçons sont ouverts à la circulation.* [Traduction]

5.122 L'avantage de cette décision pour le gouvernement provincial était le verrouillage des taux d'intérêt, ce qui éliminait un aspect du risque financier du projet (le risque que les taux d'intérêt montent durant la période d'émission de la dette). Les représentants du ministère des Finances nous ont informés que c'est aussi ce que fait le gouvernement provincial lorsqu'il émet ses propres obligations. L'approche semble raisonnable. Il semble aussi, selon l'énoncé de RBC Dominion Securities Inc., que le coût de la décision est raisonnable et maniable.

Autres questions

Niveau minimum de la dette basée sur le péage

5.123 La demande de propositions exigeait du soumissionnaire retenu qu'il garantisse le placement d'au moins 13 % (ou 114,01 millions de dollars) du coût d'immobilisation total du projet (877 millions de dollars) à titre de dette basée sur le péage. Le gouvernement provincial semble avoir eu trois raisons d'établir cette exigence.

- Transférer aux détenteurs d'obligations le risque lié au remboursement dans l'éventualité où les péages ne couvrent pas le remboursement de la dette basée sur le péage, ce qui répond à l'objectif du projet relatif au partage des risques entre les secteurs public et privé.
- Faire en sorte que l'opération soit, aux fins comptables, traitée comme un contrat de location-exploitation, ce qui répond à l'objectif du projet de ne pas ajouter la dette aux livres du gouvernement provincial.
- Abaisser les paiements de sous-location du gouvernement provincial à Project Company au niveau le plus bas possible, ce qui répond à l'objectif du projet de minimiser la contribution financière de la SVNB au projet.

5.124 Nous mettons en doute le raisonnement derrière la décision de permettre au soumissionnaire retenu d'émettre plus que le niveau minimum nécessaire pour la dette basée sur le péage. Étant donné la façon dont les paiements du service de la dette sont versés, il semble

que, en fin de compte, les coûts nets pour le gouvernement provincial seront accrus. En permettant qu'une dette additionnelle basée sur les péages soit émise à des taux d'intérêt plus élevés au lieu du même montant pour la dette basée sur le bail à des taux d'intérêt plus bas, le coût global total du service de la dette s'en trouve accru. Les représentants des ministères n'ont pas pu nous décrire les avantages concrets découlant de la décision.

5.125 Si l'on prend les chiffres réels, il s'agit d'un total de 174,5 millions de dollars au titre de la dette basée sur le péage qui a été ou qui sera émis pour le projet. Cela signifie qu'une somme de 60,49 millions de dollars de plus que la somme nécessaire a été placée par MRDC au titre de la dette basée sur le péage. Jusqu'à présent, la somme de 149,5 millions de dollars a été émise au titre de la dette basée sur le péage, soit 35,49 millions de dollars au-dessus du minimum de 13 %. Vu la différence dans les taux d'intérêt, qui est de 6,47 % pour la dette basée sur le bail et de 6,74 % et 7,14 % pour la dette basée sur le péage, le coût de financement supplémentaire a une valeur actuelle nette de 2,2 millions de dollars en dollars de 1998. Le coût supplémentaire augmentera considérablement lorsque la somme de 25 millions de dollars sera émise au titre de la dette basée sur le péage avant la fin de la phase de construction du projet. Cette dette basée sur le péage portera des taux d'intérêt de 9 % et de 11 % et sera détenue par le soumissionnaire retenu, MRDC.

5.126 Comme le coût supplémentaire du service de la dette basée sur le péage vient directement des péages, il a comme conséquence de réduire les recettes excédentaires tirées des péages (c.-à-d. des recettes provinciales) qui, autrement, auraient été versées à la province. Cette réduction dans les recettes excédentaires tirées des péages sera supérieure à la réduction des paiements de sous-location par le gouvernement provincial. En conséquence, l'impact net de la décision pour le gouvernement provincial est négatif. À notre avis, cet impact aurait été constaté si on avait préparé une analyse coûts-avantages. Une telle analyse n'a toutefois pas été effectuée avant le lancement de la demande de propositions.

Recommandation

5.127 Nous recommandons que des analyses coûts-avantages soient préparées avant que les modalités de la demande de propositions soient finalisées lorsqu'elles fournissent de l'information importante pour la prise de décision.

Réponse du ministère

5.128 *La façon dont la demande de propositions était structurée permettait de fixer la dette basée sur le péage à une valeur aussi élevée que possible à partir d'une source de recettes estimative. On ne savait pas, au moment du lancement de la demande de propositions, que le gouvernement allait obtenir les recettes excédentaires tirées des péages, puisque les soumissionnaires pouvaient proposer un arrangement de partage de toute recette excédentaire tirée des péages. Aucun des*

soumissionnaires n'a proposé de mécanisme de partage, de sorte que tout excédent revient à la province.

5.129 *Comme les recettes totales prévues au titre des péages sont fondées uniquement sur des estimations, rien ne garantit que le gouvernement provincial reçoive des fonds. Cependant, le montant de la dette basée sur le péage est connu, et le paiement annuel de sous-location est fixe. En conséquence, une dette moins élevée basée sur le péage diminue le risque et le coût assumés par le gouvernement provincial. [Traduction]*

Tarifs des péages

5.130 Les décisions concernant les tarifs des péages devaient satisfaire à l'objectif du projet de fournir aux utilisateurs de la route un niveau de service élevé à un faible coût. Elles satisfaisaient aussi à l'objectif de minimiser la contribution provinciale au projet. Les décisions prises au sujet des tarifs des péages semblent avoir répondu de façon satisfaisante aux objectifs applicables du gouvernement provincial.

5.131 En septembre 1996, les services d'ADI Limited sont retenus pour réaliser, en collaboration avec Wilbur Smith and Associates, de New Haven, au Connecticut, une étude de la circulation dans le corridor allant de Longs Creek à Moncton. Dans le cadre de leur travail, les consultants proposent des tarifs de péage maximums pour le projet routier entre Fredericton et Moncton. Un représentant ministériel nous a dit que le premier ministre et le ministre des Transports considèrent alors que les tarifs proposés sont trop élevés. En conséquence, les tarifs approuvés dans le protocole de péage de la demande de propositions seront quelque peu moins élevés. Au moment de la préparation de la demande de propositions, on estimait que les recettes tirées des péages qui seraient perçus au cours de la période de 30 ans de l'entente de sous-location atteindraient 650 millions de dollars.

5.132 Dans le cadre du processus décisionnel relatif aux tarifs des péages, on a réalisé une analyse comparant les tarifs de péage proposés pour la route entre Fredericton et Moncton avec d'autres tarifs ailleurs en Amérique du Nord. Les tarifs proposés pour la route entre Fredericton et Moncton revenaient à 3,5 c. le kilomètre. Ce tarif était comparable à celui des autres routes examinées, par exemple les autoroutes du Maine (3 c. le kilomètre) et du New Hampshire (6 c. le kilomètre) et la route Coquihalla en Colombie-Britannique (5,1 c. le kilomètre). Il semble, d'après l'analyse, que les tarifs de péage proposés pour le projet routier entre Fredericton et Moncton sont raisonnables.

5.133 Selon les modalités de la demande de propositions, il incombe à Project Company de prendre l'initiative des augmentations de tarif des péages. De plus, la demande de propositions limite les augmentations à

90 % de l'indice des prix à la consommation et précise qu'aucune augmentation ne peut avoir lieu avant que la route soit achevée. La demande précise également que Project Company peut décider d'appliquer des tarifs de péage qui sont inférieurs aux limites permises en vertu du protocole de tarifs des péages, pourvu qu'une telle décision permette de maximiser les recettes brutes tirées des péages moins les coûts de perception. Donc, une fois que les augmentations sont permises, Project Company doit augmenter les tarifs de péage annuellement d'un montant équivalant à 90 % de la hausse de l'IPC, à moins qu'elle puisse prouver qu'une augmentation plus faible ou nulle améliorera les recettes nettes tirées des péages. Sans une telle disposition, Project Company n'aurait eu aucune raison d'augmenter les tarifs des péages. Étant donné que le montant des paiements de remboursement de la dette basée sur le péage est fixe pour la durée de la dette, nous sommes d'avis que 100 % des avantages découlant des augmentations des tarifs de péage reviennent à la province.

Observations du ministère

5.134 *Project Company pourrait manquer à ses engagements relatifs à la dette basée sur le péage, ou la dette basée sur le péage aurait pu ne pas être contractée. Les augmentations de tarifs ne profitent pas nécessairement à 100 % au gouvernement provincial. Les augmentations de tarifs de péage pourraient ou non compenser pour des volumes moins élevés que prévu durant les mauvaises années. Lier les augmentations de péage aux variations de l'IPC du Nouveau-Brunswick faisait partie du protocole de péage considéré par les prêteurs dans l'établissement du coût et du montant de la dette basée sur le péage. [Traduction]*

5.135 Le gouvernement provincial ne peut lui-même augmenter les tarifs des péages. Toutefois, les modalités de la demande de propositions exigent la maximisation par Project Co. des recettes tirées des péages, assurant ainsi les besoins fixes relatifs au service de la dette basée sur le péage et maximisant le droit de concession à verser au gouvernement provincial. Cette disposition de la demande de propositions satisfait donc à l'objectif de projet du gouvernement provincial de minimiser sa contribution financière au projet en maximisant le droit de concession qu'il recevra de Project Co. De plus, elle protège les intérêts des prêteurs de la dette basée sur le péage et a pu avoir un effet sur les taux d'intérêt qu'ils ont offerts.

Droit de concession

5.136 La demande de propositions ne définit pas les termes « droit de concession » et « recettes excédentaires tirées des péages ». Par contre, il en est fait mention dans le paragraphe 4.4.3 sur les péages et les recettes accessoires.

Les recettes brutes tirées des péages et les recettes accessoires seront utilisées pour assurer le service de la dette basée sur le péage. Toute somme de péage et recette accessoire qui ne sont pas utilisées pour assurer le service de la dette basée sur le péage reviendront à Project Company. De telles recettes,

moins les paiements versés en vertu de toute mesure d'incitation, serviront à diminuer les paiements de sous-location subséquents de la SVN. [Traduction]

5.137 Les représentants des ministères ont expliqué que le droit de concession est un moyen de mettre à la disposition du gouvernement provincial les recettes tirées des péages qui ne sont pas affectées au service de la dette. Le droit de concession se veut plus qu'un paiement correspondant à la juste valeur marchande de l'utilisation du corridor foncier provincial sur laquelle la route est construite. Il sert à payer les droits transférés à Project Company en rapport avec le projet, ce qui devient plus évident lorsqu'on considère que l'acquisition de terrains pour la route a coûté au total 12,1 millions de dollars à SVN, alors que le droit de concession de la période de 30 ans est estimé à 321 millions de dollars.

5.138 Durant la période de construction, les recettes excédentaires tirées des péages serviront à financer un fonds de réserve pour le compte des prêteurs de la dette basée sur le péage. Le fonds de réserve doit atteindre un montant suffisant pour assurer le service de la dette basée sur le péage durant deux ans pendant la période de construction et pour assurer le service de la dette basée sur le péage durant une année une fois la route achevée.

Autorisation des décisions relatives au projet

5.139 Par notre examen du processus décisionnel entourant le projet jusqu'au stade de la demande de propositions, nous voulions nous assurer que les principales décisions avaient été autorisées comme il se doit. Nous estimons que la recommandation de lancer une demande de propositions dans le cadre d'un arrangement de partenariat public-privé et le contenu recommandé pour la demande de propositions auraient dû être présentés à un organe d'autorisation (Conseil de gestion, Comité des politiques et des priorités, Conseil exécutif) conformément au manuel intitulé *Présentation des documents du Conseil exécutif*. Les organes d'autorisation auraient ensuite dû approuver les recommandations de la manière prescrite.

5.140 Au cours de notre examen, nous avons noté que le Conseil de gestion et le Comité des politiques et des priorités avaient approuvé une recommandation du Comité des sous-ministres proposant de passer à l'étape de la demande de propositions avec trois partenaires du secteur privé retenus en sélection finale. Cependant, le Conseil de gestion n'a approuvé qu'une partie des obligations relatives aux péages telles qu'elles sont rédigées dans la demande de propositions. En particulier, il a approuvé le protocole de péage et certains autres points en vertu de son approbation, le 27 février 1997, des paramètres financiers du projet routier entre Fredericton et Moncton établis par le ministère des Finances. Autrement, le contenu de la demande de propositions n'a été approuvé ni par le Conseil de gestion, ni par le Conseil exécutif. Ces deux conseils se sont fiés au personnel des ministères et aux consultants

de l'extérieur quant à la pertinence du contenu de la demande de propositions. À notre avis, il aurait été souhaitable que le Conseil exécutif approuve le contenu de la demande de propositions avant qu'elle soit lancée pour s'assurer que les objectifs gouvernementaux de cet important projet étaient correctement pris en compte dans les modalités imposées aux soumissionnaires.

Réponse du ministère

5.141 *Plusieurs présentations ont été faites au Cabinet pour le tenir au courant et pour obtenir son approbation à des étapes cruciales du processus. Le matériel de la demande de propositions est complexe et s'étend sur plusieurs volumes. Le gouvernement se fiant à l'expérience de son personnel et des spécialistes qu'il avait recrutés pour ce projet complexe. [Traduction]*

Nouvelles lignes directrices gouvernementales

5.142 Nous avons constaté avec plaisir que le gouvernement provincial a publié le 28 janvier 1999 un document intitulé *Partenariats entre le secteur public et le secteur privé (Lignes directrices et protocoles)*. Dans la section sur les principes directeurs du document, les observations suivantes sont faites.

Comme pour toute proposition, il faut d'abord mener une évaluation complète pour déterminer s'il s'agit d'une priorité du gouvernement. La conclusion d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé n'est possible qu'après avoir soigneusement évalué d'autres méthodes d'exécution et après avoir établi qu'il s'agit bien de la meilleure solution, ce que démontre un plan d'affaires solide.

Tous les partenariats entre le secteur public et le secteur privé seront fondés sur les principes directeurs suivants :

- 1. Définition du projet : l'ampleur ou la complexité du projet est suffisante pour offrir l'occasion au secteur privé de démontrer de l'initiative, de l'innovation et du savoir-faire en réalisant l'optimisation des ressources au Nouveau-Brunswick.*
- 2. Marché concurrentiel du secteur privé : il existe un nombre suffisant de promoteurs qualifiés dans le secteur privé pour que la procédure soit concurrentielle.*
- 3. Partage des récompenses : le public bénéficie d'une utilisation économique, efficiente et efficace de ses ressources grâce au projet, tandis que le secteur privé peut s'attendre de réaliser un rendement raisonnable par rapport à ses investissements.*

4. *Élément déterminant du transfert des facteurs de risque : les risques sont attribués au partenaire le mieux en mesure de les assumer.*
5. *Méthode d'approvisionnement : elle doit être juste et transparente, et elle sera soumise à un contrôle préalable.*
6. *Signature d'un contrat : l'acceptation d'une relation habituellement à long terme sera établie au moyen de la signature d'accords contractuels.*
7. *Communications : mise en place d'un plan de communications proactif, continu et transparent destiné à tenir les personnes informées.*

5.143 Nous sommes d'avis que le document s'avérera une référence utile pour les futurs projets de partenariats entre le secteur public et le secteur privé entrepris par le gouvernement provincial.

Conclusion

5.144 En juin 1996, le gouvernement annonçait son intention d'aller de l'avant avec un projet de route à quatre voies entre Fredericton et Moncton. À notre avis, le processus décisionnel suivi après cette date pour traduire les objectifs gouvernementaux en obligations précises pour le projet s'est avéré efficace. Nous sommes toutefois moins à l'aise avec le processus qui a mené à l'annonce de juin 1996. Les objectifs gouvernementaux établis avant cette date ont gravement restreint la capacité du personnel des ministères d'adopter des approches souples pour la réalisation du projet. L'établissement des objectifs a été sans aucun doute une partie très importante du processus décisionnel du projet. C'est la raison pour laquelle nous estimons que l'établissement d'objectifs par le gouvernement aurait dû faire l'objet de la même rigueur et des mêmes analyses que le personnel ministériel et les consultants ont appliqué à la prise de décisions ultérieures. Nous incitons les futurs décisionnaires à adopter un processus décisionnel plus officiel et de correctement documenter la justification de leurs décisions.

Annexe I

Chronologie du projet routier entre Fredericton et Moncton

Le 28 septembre 1993, le gouvernement provincial rend public un livre blanc intitulé *Sur les routes au XXI^e siècle*. Ce livre blanc énonce officiellement que le gouvernement du Nouveau-Brunswick envisage l'idée d'établir des partenariats avec des intérêts du secteur privé pour construire et financer certains tronçons de routes qu'il planifie. On y déclare aussi que le gouvernement procédera activement à la mise en vigueur de péages sur certains tronçons des nouvelles routes afin que les utilisateurs qui profitent des nouveaux réseaux de voies de communication assument une part de coût du projet.

Le rapport final du Comité spécial de la politique routière du Nouveau-Brunswick (comité représentant tous les partis politiques) est présenté le 8 avril 1994. Le comité recommande que des mécanismes de financement appropriés permettant l'achèvement du réseau routier national soient définis et acceptés par tous dans un proche avenir. Il recommande aussi que le gouvernement provincial obtienne du gouvernement fédéral un engagement financier important.

En juin 1994, un rapport intitulé *Feasibility Study for Toll Highways and Private Sector Involvement for Highway Development in New Brunswick* est remis au ministère des Transports et au ministère des Finances du Nouveau-Brunswick par ADI Limited, Price Waterhouse et Transroute Consultants. Le rapport présente les résultats d'une étude de faisabilité concernant les routes à péage et la participation du secteur privé à l'aménagement de routes au Nouveau-Brunswick.

Le 29 mars 1995, la lieutenant-gouverneure du Nouveau-Brunswick signe la loi créant la Société de voirie du Nouveau-Brunswick. La loi officialise le concept des péages. La SVNB est censée être une entreprise commerciale établie pour concevoir, construire, exploiter, entretenir, percevoir des péages et posséder certaines routes. Dans notre rapport de 1995, nous faisons référence à l'intention visée pour la SVNB.

Le 11 juin 1996, le trajet prévu pour le projet routier entre Fredericton et Moncton est annoncé. La lieutenant-gouverneure en conseil approuve le trajet de la Transcanadienne qui est présenté et étudié dans l'étude d'impact sur l'environnement avec certaines dispositions conditionnelles.

L'annonce officielle de la réalisation du projet a lieu le 14 juin 1996. On annonce qu'une section à quatre voies entre Longs Creek et Moncton sera construite d'ici 2000. Le gouvernement provincial annonce aussi qu'il a retenu les services de RBC Dominion Securities Inc. pour la réalisation d'une étude de faisabilité du projet. Il indique sa préférence pour l'option d'un financement fédéral-provincial. En l'absence de financement fédéral, la province est donc disposée à envisager d'autres options telles qu'un partenariat public-privé, des péages ou des taxes sur le carburant diesel.

Le 26 juin 1996, le Conseil de gestion et le Conseil exécutif approuvent le recrutement de RBC Dominion Securities Inc. pour analyser la faisabilité d'appliquer une approche de partenariat public-privé au projet routier entre Fredericton et Moncton. RBC Dominion Securities Inc. prend connaissance des objectifs financiers du gouvernement, que doit viser toute structure proposée. Ces objectifs sont les suivants :

- éviter une augmentation de la dette provinciale;
- atteindre un coût de financement raisonnable;
- atteindre un degré optimal de transfert des risques au secteur privé.

Le 2 juillet 1996, le bureau du projet routier entre Fredericton et Moncton est mis sur pied, et des experts de partout au gouvernement sont détachés au projet. Jusque là, la participation des ministères au projet s'était limitée à celle des hauts fonctionnaires.

Au cours de l'été et de l'automne 1996, les services de quatre autres cabinets de consultants principaux sont retenus. Il s'agit de KPMG (processus de partenariat entre le secteur public et le secteur privé), Delcan (ingénierie), Goodman Phillips & Vineberg (aspects juridiques), et Washburn & Gillis (aspects environnementaux).

En septembre 1996, les services d'ADI Limited sont retenus pour réaliser une étude de la circulation dans le corridor entre Longs Creek et Moncton, en collaboration avec Wilbur Smith and Associates, de New Haven, au Connecticut. Il est également fait appel au groupe torontois IBI Group.

RBC Dominion Securities Inc. remet son rapport provisoire sur le projet routier entre Fredericton et Moncton au gouvernement du Nouveau-Brunswick le 28 octobre 1996. Le rapport propose trois différentes options de structure et indique la solution que RBC Dominion recommande (un partenariat soigneusement structuré entre le secteur public et le secteur privé), laquelle sera par la suite mise en œuvre.

Une demande de compétences est lancée le 18 décembre 1996 pour trouver des partenaires éventuels qualifiés pour le projet. Au moment de l'annonce de la demande de compétences, les ministres des Transports et des Finances déclarent qu'une approche de partenariat public-privé a été retenue. Ils annoncent également que la route sera une route à péage. La date limite d'achèvement révisée est maintenant 2001.

À la date limite du 23 janvier 1997 de la demande de propositions, cinq soumissions ont été reçues. Quatre équipes d'évaluation composées de personnel gouvernemental et de consultants sont établies pour étudier les cinq soumissions reçues. Les équipes sont les suivantes : équipe d'élaboration, équipe technique, équipe financière, et équipe chargée du volet exploitation et entretien.

Les quatre équipes d'évaluation remettent les résultats de leurs évaluations des cinq propositions le 19 février 1997. À la même date, le Comité directeur aussi termine son travail en approuvant l'avancement de trois promoteurs à l'étape de la demande de propositions. Le Comité directeur est surtout composé de hauts fonctionnaires du ministère des Transports et de quelques représentants du ministère des Finances.

Le 21 février 1997, le Comité des sous-ministres approuve l'avancement de trois promoteurs à l'étape de la demande de propositions. Le comité, mis sur pied à des fins d'examen, est composé des sous-ministres des Transports, des Finances et de la Justice et d'un représentant principal du Cabinet du premier ministre.

Le 25 février 1997, le Conseil de gestion et le Comité des politiques et des priorités recommandent au Conseil exécutif qu'une liste restreinte de trois promoteurs avance à l'étape de la demande de propositions selon le processus défini dans la demande de compétences. Les trois promoteurs retenus sont Maritime Highway Corporation, Maritime Road Development Corporation et Peter Kiewit Sons Co. Ltd. À la même date, le Conseil exécutif approuve l'avancement des trois promoteurs à l'étape de la demande de propositions, et on annonce publiquement les trois promoteurs retenus sur la liste restreinte.

Le 27 février 1997, le Conseil de gestion et le Conseil exécutif approuvent l'inclusion dans la demande de propositions des paramètres financiers suivants.

- i) L'interdiction des camions sur la Transcanadienne actuelle. Permis spéciaux accordés aux camions faisant des affaires locales.
- ii) Le gouvernement autorisera les sous-paiements de location de la province au moyen de crédits législatif.
- iii) Tarif de péage minimum initial de 22 \$ pour un voyage aller simple pour les camions.
- iv) Tarif initial de l'ordre de 6,75 \$ à 7,00 \$ pour les automobiles.

Le 21 mars 1997, ADI Limited remet un rapport d'étude de la circulation routière. Le rapport déclare que les recettes les plus probables tirées des péages pour les 30 premières années de la sous-location seraient de l'ordre de 650 millions de dollars.

Le 27 mars 1997, une demande de propositions est lancée aux trois promoteurs sur la liste restreinte. Le même jour, un décret en conseil proclame des modifications à la *Loi sur la Société de voirie du Nouveau-Brunswick* et établit que les modifications entreront en vigueur le 27 mars 1997. Ces modifications fournissent à la SVNB la possibilité de conclure un marché avec un partenaire du secteur privé.