



Analyse d'un partenariat public-privé :
Le Pont de la Confédération

Salim J. Loxley

Rapport préparé pour le Syndicat canadien de la fonction publique sous la direction du professeur John Loxley, département d'économie, Université du Manitoba, Winnipeg.

le 15 mai 1999

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS.....	1
I. INTRODUCTION	3
II. LA TENDANCE CROISSANTE EN FAVEUR DES ENTENTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	4
III. TYPES D'ENTENTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	5
IV. HISTORIQUE DU PROJET DU PONT DE LA CONFÉDÉRATION	7
V. LES PARTIES À L'ENTENTE	10
1. LES PARTENAIRES PRIVÉS	10
2. LES PARTENAIRES PUBLICS	12
VI. L'APPROCHE TRADITIONNELLE	13
VII. L'ENTENTE DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ SUR LE PONT DE LA CONFÉDÉRATION.....	14
VIII. ÉVALUATION DU PPP DU PONT DE LA CONFÉDÉRATION.....	17
1. EFFICIENCE ET ÉCONOMIE DE COÛTS.....	17
A) COÛTS DES IMMOBILISATIONS	18
Conception.....	18
Terrain.....	19
Construction.....	19
B) EXPLOITATION ET ENTRETIEN	23
Revenu du péage.....	24
C) FINANCEMENT.....	26
2. TRANSFERT DES RISQUES	31
A) RISQUES DE CONCEPTION	31
B) RISQUES DE CONSTRUCTION ET DE MISE EN ŒUVRE	32
C) RISQUES DE FINANCEMENT	32
3. QUALITÉ DU SERVICE ET RESPONSABILISATION	38
4. RÉPERCUSSIONS POUR LES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS ET POUR LA COLLECTIVITÉ	42
IX. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS.....	44
X. TABLEAUX ET SCHÉMAS	46
XI. BIBLIOGRAPHIE	51

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS **Le PPP du Pont de la Confédération**

CE QUE C'EST

- Le Pont de la Confédération a été conçu et construit par SCDI, un consortium international du secteur privé. SCDI exploitera et entretiendra le pont sur une période de 35 ans après quoi le pont sera remis au gouvernement du Canada.
- Le financement du pont était de nature indirecte, c'est-à-dire que le gouvernement du Canada n'a pas emprunté d'argent directement pour la construction du pont. C'est Strait Crossing Finance Inc, une corporation de la Couronne du Nouveau-Brunswick, qui a fourni les capitaux. Cette corporation a émis des obligations afin de réunir les fonds requis pour construire le pont. Le gouvernement du Canada a garanti l'émission des obligations et il a promis de rembourser les obligations par le biais d'une série de paiements annuels de 41,9 millions de dollars (en dollars de 1992) sur 35 ans. Ce montant est une estimation de la valeur de la subvention annuelle qui, auparavant, était versée au service de traversier entre Borden et le Cap Tourmentain.
- SCDI a droit à tous les revenus de péage provenant du pont pendant 35 ans. Les revenus du péage serviront à payer pour l'exploitation et l'entretien du pont au cours de cette période.

QUEL GENRE DE PPP EST-CE ?

- C'est un exemple d'un PPP conception-construction-exploitation-transfert (CCET) avec un financement fourni par le secteur public.

LES AFFIRMATIONS :

- Selon le gouvernement fédéral, l'entente de partenariat public-privé à l'origine de la construction du pont serait caractérisée comme suit :
 - efficience et rapidité de construction
 - responsabilisation
 - promoteur Canadien
 - « aucun coût additionnel pour les contribuables »¹
 - tous les risques et tous les coûts en résultant seraient défrayés par le secteur privé
 - les paiements annuels de 41,9 millions de dollars (en dollars de 1992) versés par le gouvernement du Canada à SCDI pendant 35 ans seraient « moins élevés que les coûts payés par le gouvernement pour le Service de traversier Marine Atlantique »²

¹ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Fiche signalétique du projet de pont dans le détroit de Northumberland, avril 1996.

² Ibid.

LA RÉALITÉ :

- Le gouvernement fédéral et SCDI dissimulent les renseignements financiers et économiques relatifs au pont supposément pour éviter un tollé général quant aux coûts réels de la construction du pont et aux profits élevés que SCDI pourrait toucher grâce aux péages du pont.
- Le consortium privé qui a construit le pont et qui l'exploite actuellement est étranger dans une proportion de 85 %.
- À l'origine, les péages devaient être établis pour correspondre à peu près aux coûts du traversier. Pendant les négociations, le gouvernement fédéral a permis à SCDI d'augmenter les péages pour emprunter le pont pour atteindre un montant aussi élevé que 8,00 \$ par voiture lors de la première année d'exploitation du pont.
- Le gouvernement fédéral a garanti à SCDI un minimum de 13,9 millions de dollars (en dollars de 1996) par année en revenu de péage. Le revenu de péage que SCDI peut toucher grâce au pont est illimité.
- Les mécanismes financiers indirects du PPP devaient permettre au gouvernement du Canada d'éviter de déclarer sa dette aux détenteurs d'obligations. Ce qui a augmenté les coûts de financement du pont pour les contribuables de quelque 45 millions de dollars.
- Selon le vérificateur général du Canada, l'estimation de la subvention pour le traversier, qui a été utilisée dans les mécanismes financiers (41,9 millions de dollars annuellement en dollars de 1992), a été gonflée, comparativement à d'autres estimations de la subvention pour le traversier.
- Le projet présentait une bonne sécurité multirisque. Cependant, presque aucune des garanties ne se prolonge au-delà de quelques années après la construction du pont.
- Le gouvernement fédéral assumait le risque financier et SCDI assumait les risques de construction et d'exploitation.
- Aucune preuve d'un meilleur service.
- Main-d'œuvre syndicale fortement présentée dans le projet.

1. INTRODUCTION

Le Pont de la Confédération reliant le Cap-Jourimain (Nouveau-Brunswick) et Borden-Carleton (Île-du-Prince-Édouard) a été inauguré en juin 1997. Enjambant le détroit de Northumberland sur une longueur de 12,9 kilomètres, c'est le plus long pont du genre au monde.³ En plus de sa stature de mégaprojet, le pont est également reconnu pour sa méthode de conception et de construction. Bien que des projets à si grande échelle soient traditionnellement entrepris par le gouvernement fédéral, le Pont de la Confédération est le produit d'une entente de partenariat public-privé (PPP) entre un consortium international d'entreprises privées et le gouvernement canadien. Le consortium, Strait Crossing Development Incorporated (SCDI), a non seulement conçu et construit le pont, mais il l'exploitera et l'entretiendra pendant 35 ans avant de le remettre au gouvernement fédéral.

L'approche des PPP pour faire des affaires gagne de plus en plus la faveur des gouvernements du monde entier en raison des affirmations à l'effet qu'elle peut offrir une infrastructure et des services plus efficaces et à moindre coût que les méthodes traditionnelles. La tendance vers les PPP est également en grande partie un reflet des politiques fiscales qui prévalent dans le climat politique conservateur actuel. Cependant, bien que le nombre d'adeptes des PPP augmente et que ces derniers se font entendre de plus en plus⁴, cette approche de prestation et d'infrastructure publiques s'attire également les critiques de groupes qui croient que ces projets ne livrent pas vraiment la marchandise et sont beaucoup plus coûteux en comparaison des avantages fournis.

Dans ce document, nous évaluerons l'entente de partenariat public-privé derrière la construction et l'entretien du Pont de la Confédération. Il y a cependant une autre question importante entourant le pont qui ne sera pas examinée ici pour des raisons de portée et d'espace. C'est un débat qui a cent ans, à savoir si un raccordement permanent aurait dû être construit au départ. Bien que le plus récent

³ Le Pont de la Confédération est le plus long pont au monde enjambant des eaux salées prisonnières des glaces.

⁴ Le Conseil canadien des sociétés publiques-privées est un important défenseur des PPP au Canada.

débat ait été la question la plus litigieuse sur l'Île-du-Prince-Édouard, on lui a accordé peu d'importance ici en raison de l'objectif spécifique de cette étude. À ce moment-ci, cependant, il sera nécessaire de faire des commentaires sur des questions liées au pont lui-même plutôt que sur le PPP qui l'a construit.

Dans cette étude de cas, nous évaluerons le projet du Pont de la Confédération afin de jeter de la lumière sur l'approche de PPP utilisée pour le construire. L'évaluation du PPP sera effectuée sur la base de quatre critères : 1) l'efficacité et l'économie de coûts; 2) le transfert des risques; 3) la qualité du service et la responsabilisation; et 4) les répercussions du projet pour les travailleuses et travailleurs et pour la collectivité. On devrait mentionner, cependant, que le partenaire du secteur privé, SCDI, a revendiqué son droit en tant qu'entreprise privée de retenir l'information en rapport avec ses intérêts commerciaux. C'est pourquoi il a été si difficile d'obtenir des renseignements économiques et financiers relativement à la construction et à l'exploitation du pont. Ce fut problématique bien que, lorsque possible, on ait tenté de faire des estimations.⁵ Avant de présenter l'étude de cas sur le Pont de la Confédération, un bref aperçu décrivant la nature du PPP sera présenté ci-dessous.

II. LA TENDANCE CROISSANTE EN FAVEUR DES ENTENTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Confrontées à des budgets de plus en plus serrés, les autorités publiques de tous les paliers gouvernementaux, du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux, en passant par les gouvernements municipaux et les commissions et conseils scolaires, examinent de plus en plus les ententes de partenariat avec le secteur privé pour la prestation d'une infrastructure ou de services. La droite exerce

⁵ L'hésitation de SCDI à partager l'information relative au pont sera traitée à la section VII-3 ci-dessous.

de fortes pressions pour que ce soit fait comme moyen de réduire le pouvoir gouvernemental et ouvrir le secteur public aux profits privés.⁶

Il est peu probable que la popularité croissante des PPP ne soit qu'une passade. On peut s'attendre à en voir de plus en plus, en plus grande variété, alors que les pressions sur les budgets publics persisteront et que le secteur privé commencera à apprécier davantage l'idée de faire des profits par le biais de ce type de collaboration. Par conséquent, il est important qu'elles soient soumises à un examen minutieux afin qu'une analyse adéquate puisse être effectuée sur leurs répercussions possibles.

III. TYPES D'ENTENTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Théoriquement, il est possible d'envisager nombre de possibilités en termes de collaboration entre le secteur privé et le secteur public dans la prestation de services. <Voir le Schéma 1>. À un extrême, le secteur public peut être tenu entièrement responsable de tous les aspects de la prestation de service ou d'une infrastructure, alors que de l'autre côté, le secteur privé pourrait assumer ces responsabilités. Entre les deux, il y a des variables selon lesquelles le secteur privé peut contribuer aux services ou à l'infrastructure. Idéalement, le principal objectif des PPP devrait être de capitaliser sur les forces des deux parties tout en minimisant leurs faiblesses, afin que l'entente de partenariat soit bénéfique pour les deux parties. Ces divers types de PPP possibles indiquent les différentes forces et faiblesses perçues des deux secteurs dans différentes régions du pays bien que, naturellement, ces perceptions soient profondément politiques.

Les approches les plus originales de PPP comptent quelques variations qui les distinguent. Le PPP du Pont de la Confédération est un exemple d'un projet de

⁶ Un peu plus tôt cette année, le Conseil canadien des sociétés publiques-privées a publié un inventaire de plus de 300 PPP importants au Canada qui sont mis en œuvre ou sérieusement examinés pour être mis en œuvre. De ces 300 PPP, de nombreux partenariats étaient dans le domaine du transport et de l'épuration des eaux usées - de l'environnement, mais le plus grand nombre, presque un tiers, était dans le domaine plus largement défini des services et établissements municipaux; des arénes aux musées, en passant par les logements et les écoles, des salles de conférence municipales aux casinos, des services d'incendie et de police aux services correctionnels. Tous les paliers de gouvernement ainsi que toutes les provinces et tous les territoires étaient représentés.

Conception-Construction-Exploitation-Transfert (CCET).⁷ C'est une variation d'une approche de PPP plus standard désignée sous le nom de « Financement-Conception-Construction-Propriété-Exploitation-Transfert » où l'infrastructure appartient en fait au partenaire privé qui finance également le projet. Dans le cas du PPP de la Confédération, le pont appartient en fait au gouvernement fédéral et il est exploité par le partenaire privé sur la base d'une location de 35 ans.⁸ Le secteur public a fourni le financement initial du PPP du Pont de la Confédération.

Dans un projet CCET, le partenaire privé conçoit, construit et exploite l'installation pendant quelques années, fixées à l'avance, avant de le céder au partenaire public. Ce dernier paye pour ce service et il paye parfois des frais prédéterminés au moment du transfert de l'installation. Ce type de mécanisme est attrayant pour les gouvernements parce qu'il libère le secteur public du besoin d'emprunter directement afin de construire le projet. Cela permet aux gouvernements d'éviter de déclarer leur dette pour le projet dans leurs états financiers ce qui, en retour, donne l'impression que leur position financière est meilleure que ce qu'elle aurait été s'ils avaient mené le projet eux-mêmes. Cependant, c'est purement un tour de passe-passe puisque le secteur public est responsable de ses engagements financiers ou pour les remboursements garantis du capital privé sous la forme de paiements de location.

Selon les défenseurs des PPP, un autre avantage des projets de CCET est qu'ils sont commodes pour les gouvernements. En d'autres termes, ils transfèrent au secteur privé la responsabilité et les risques inhérents aux projets d'infrastructure majeurs. Les défenseurs des PPP affirment également que le secteur privé fonctionne plus efficacement et peut fournir des projets d'infrastructure plus rapidement que le secteur public. Ces affirmations doivent cependant être testées sur la base du cas par cas afin de déterminer l'étendue de leur validité dans des projets de PPP individuels.

⁷ Alternativement, Concevoir, Bâtir, Détenir, Exploiter, Transférer (CBDET) ou Construire, Détenir, Exploiter, Transférer (CDET).

⁸ Entrevue avec Bill Blight, ingénieur, TPSGC, 20 mai 1999.

IV. HISTORIQUE DU PROJET DU PONT DE LA CONFÉDÉRATION

Lorsque l'Île-du-Prince-Édouard s'est jointe à la Confédération, en 1873, le Dominion du Canada assumait l'obligation constitutionnelle d'offrir à la population de l'Île-du-Prince-Édouard un service de navigation « continu » et « efficace » pour aller sur le continent et en revenir. Cependant, ce n'était pas toujours possible en raison de la mauvaise température hivernale et des mouvements de glace dangereux dans le détroit de Northumberland. Éventuellement, un débat a été soulevé à savoir si un raccordement permanent devrait être construit pour relier l'île au continent. Ce débat a commencé dans les années 1880 et il s'est poursuivi malgré l'introduction de traversiers brise-glace en 1917. En 1965, des projets pour la construction d'un pont-jetée enjambant le détroit ont été amorcés mais ils ont été abandonnés quatre ans plus tard pour des raisons économiques. Comme consolation pour l'IPE, le gouvernement fédéral a signé une entente de développement économique avec la province et il a augmenté la subvention annuelle versée à Marine Atlantic, la société d'État qui exploitait le service de traversier.⁹

Le Pont de la Confédération, qui a été inauguré le 1^{er} juin 1997, a ravivé ce débat vieux d'un siècle. Il est possible de retracer le projet lui-même jusqu'en 1985 lorsque le gouvernement fédéral a reçu trois soumissions non sollicitées du secteur privé pour la conception, le financement et la construction d'un lien permanent. Étant donné les tendances gouvernementales à la réduction des dépenses, les soumissions doivent être apparues comme une occasion parfaite pour mettre un terme à la subvention du traversier de Marine Atlantic en faveur d'un lien nécessitant peu d'entretien et ayant un coût apparemment fixe. La chronologie ci-dessous donne un bref aperçu des événements qui ont mené à l'entente de PPP entre le gouvernement fédéral et la société Strait Crossing Development

⁹ Begley, Lorraine. <<The Fix Is In: An Overview of the Fixed Link Fiasco>> in Begley, Lorraine, ed. Crossing that Bridge: A Critical Look at the PEI Fixed Link. Charlottetown, Î.-P.-É., 1992. p. 23. Dunsmuir, Mollie, Projet de loi C-110: Loi concernant l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland. Bibliothèque du Parlement, Division du droit et du gouvernement, 22 mars, 1993. p. 1.

Incorporated (SCDI), le soumissionnaire du secteur privé retenu pour la construction du pont :

- 1987
 - Le Cabinet fédéral commande 10 études auprès de 15 consultants afin de déterminer la faisabilité économique, structurelle et financière d'un raccordement permanent.
 - Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux lance un appel pour d'autres manifestations d'intérêts. Douze entreprises y répondent et sept passent le test de présélection.
- 1988
 - Le débat sur le raccordement permanent atteint un point culminant à l'IPE. Les principales questions touchaient les répercussions possibles du pont pour l'environnement, le pour et le contre de l'augmentation du tourisme à l'IPE et les questions de main-d'œuvre relativement à la fermeture possible du service de traversier.
 - Un référendum est organisé au cours duquel 59,46 % des personnes votent en faveur d'un raccordement permanent et 40,21 % votent contre.
 - En mars, les sept entreprises qui avaient été choisies au préalable ont été invitées à soumettre des propositions en se fondant sur des critères non financiers comme la compétence en génie, la compétence environnementale et sur le plan de la gestion.
 - En septembre, trois conceptions de pont soumises par les entreprises Strait Crossing Inc., PEI Bridge Limited et Borden Bridge Company Ltd. sont retenues.
- 1989
 - Les préoccupations de la part de la population quant aux répercussions pour l'environnement du projet mènent à la nomination d'un Conseil d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (EARP) pour examiner le projet.
- 1990
 - En août, l'EARP rapporte que le pont présenterait de graves risques pour l'environnement dans le détroit de Northumberland et que les glaces retenues par le pont pourraient également nuire à l'industrie lucrative de la pêche. L'EARP recommande de ne pas aller de l'avant avec le projet.
- 1991
 - Déterminé à réaliser le projet, le gouvernement fédéral nomme

un nouveau comité d'experts sur la glace qui accepte la conception polyvalente du pont à condition d'y apporter quelques changements. Les trois promoteurs qualifiés sont ensuite invités à soumettre leurs propositions environnementales et financières pour évaluation.

- 1992
- En janvier, les trois promoteurs répondent aux critères environnementaux.
 - En avril, les trois promoteurs soumettent leurs plans financiers en réponse aux exigences de soumission du gouvernement pour une sécurité financière multirisque et pour les coûts de construction du pont. Les soumissions pour le dernier point prennent la forme d'un montant représentant le paiement annuel moyen requis sur une période de 35 ans pour rembourser les obligations émises afin de financer la construction du pont.
 - Au cours du mois suivant, les soumissions sont ouvertes au public. La soumission de la SCI était de 40,6 millions de dollars par année alors que les deux autres consortiums déposent des soumissions de 46,2 millions et de 64,2 millions de dollars respectivement. Cependant, selon le vérificateur général, aucune ne satisfaisait entièrement à la demande de proposition.
 - En juillet, le ministre des TPSGC annonce que des discussions sont amorcées avec le plus bas soumissionnaire, soit Strait Crossing Inc.
 - En décembre, le ministre des Finances annonce l'intention du gouvernement d'amorcer des négociations avec Strait Crossing.
 - Un groupe qui est contre la construction du pont, les Amis de l'Île, amorce une contestation judiciaire contre la réponse du gouvernement à l'EARP.
- 1993
- En mars, Madame la juge Reed statue en faveur des Amis de l'Île. Elle déclare que toute interruption du service de traversier actuel enfreindrait le libellé de la Constitution canadienne. Ce qui entraîne l'institution d'une évaluation environnementale plus spécifique et une modification aux conditions d'union avec l'IPE (Projet de loi C-110 : Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland)
 - En mars, le Juge Cullen statue que le gouvernement a « répondu plus qu'adéquatement à la décision de Madame la juge Reed en ce qui a trait à une évaluation environnementale spécifique de la structure proposée par le promoteur ». Ce

jugement prépare le terrain pour la signature d'une entente entre le promoteur et le gouvernement.

- En octobre, la SCI et le gouvernement fédéral signent les ententes finales pour le pont.
 - En novembre, SCDI amorce la construction du chantier d'ouvroison à Borden (IPE).
- 1997
- Le 1^{er} juin, le Pont de la Confédération est inauguré officiellement. L'événement est marqué par une grande fête sur le pont au coût de 1,4 million de dollars sur lequel on organise des concerts, des feux d'artifice et une course à pied.¹⁰

V. LES PARTIES À L'ENTENTE

1. LES PARTENAIRES PRIVÉS

Strait Crossing Development Inc (SCDI) est le nom du consortium privé responsable du développement du Pont de la Confédération. SCDI est composé de **Strait Crossing Inc. (SCI)** de Calgary, le commanditaire du consortium, **GTMI (Canada) Inc.** et **Ballast Nedam Canada Limited**. Aux fins de la construction, de l'exploitation et de l'entretien du pont, SCDI a créé deux entreprises distinctes. La première, **Strait Crossing Joint Venture (SCJV)**, a été créée pour construire le pont alors que la deuxième, **Strait Crossing Bridge Limited (SCBL)**, a été créée pour l'exploiter et l'entretenir.

Strait Crossing Inc. est le successeur de SCI Engineers and Constructors Inc., un groupe de construction canadien dont le siège social est à Calgary et qui a des bureaux à Vancouver, Toronto, Halifax, Seattle et Honolulu.¹¹

GTMI (Canada) est l'entreprise qui a succédé à Janin Inc., une entreprise de génie et de construction qui compte 30 ans d'expérience. GTMI (Canada) est une filiale qui appartient en totalité à **GTM Entrepose (GTM)**, un important groupe de

¹⁰ Bergman, Brian. « The Island's New Link », *Macleans*, 2 juin 1997.

¹¹ Le groupe inclut également les entreprises W.A. Stephenson Construction (Western) Limited, Pigott Contractors Inc. et Fraser-Brace. Les récents projets du groupe incluent : le pont de la rue Cambie (Vancouver); le métro léger de la commission de transport (Calgary et Edmonton); l'Anneau olympique (Calgary); le barrage de la rivière Oldman (Alberta) et l'autoroute aérienne de Burlington Bay (Hamilton).

construction en génie mondial dont les ventes annuelles atteignent les 6 milliards de dollars (US). Le siège social de GTM est situé à Nanterre (France).¹²

Ballast Nedam Canada Limited appartient directement à **Ballast Nedam**, un des plus importants groupes de construction au monde. Ayant son siège social aux Pays-Bas, Ballast Nedam se situe au premier rang pour ce qui est des profits et au deuxième rang en importance dans ce pays. L'entreprise se présente comme étant spécialiste de projets de CCET et elle a une très grande expérience dans le développement, le financement et l'entretien de projets.¹³

J. Muller International de San Diego sont les ingénieurs-conseils qui ont conçu le pont en collaboration avec une firme de Calgary appelée SLG Stanley.

La firme **Buckland and Taylor Ltd**, de Vancouver Nord, a été choisie comme firme d'ingénieurs indépendants pour le projet. Cette firme était chargée d'offrir des conseils au gouvernement fédéral, au promoteur et à l'entrepreneur à savoir si la construction du pont se déroulait selon les spécifications déterminées.¹⁴

Northern Construction est une autre filiale canadienne d'une firme américaine beaucoup plus importante appelée **Morrison Knudsen Corporation (MKC)**. Située à Boise (Idaho), MKC est une firme d'ingénieurs en construction dont les ventes annuelles dépassent les 2,5 milliards de dollars (US) et dont le carnet de commandes dépasse les 4 milliards de dollars (US). Bien que MKC détenait à l'origine 36 % des parts du consortium, des difficultés financières l'ont obligée à se retirer du projet laissant les partenaires restants devant une situation financière précaire. Éventuellement, Ballast Nedam a remplacé MKC, ramassant 97,5 % de ses parts au sein du consortium. Le 2,5 % restant est allé à GTM Entrepouse.¹⁵

Montréal Trust est le nom du dépositaire des obligations à qui on a confié la réception et la distribution du montant de la subvention annuelle pour le traversier

¹² Les récents projets de GTM incluent le Viaduc Ayer Rajah (Singapour); le train aérien pour le transport en commun (Singapour); la traverse de la rivière Second Severn (Royaume-Uni).

¹³ Les récents projets incluent un pont-jetée de 25 kilomètres entre l'Arabie Saoudite et le Bahrein, le pont de 75 kilomètres de Storebaelt au Danemark et d'importants travaux d'infrastructure aux Pays-Bas, y compris le plan d'expansion Schipol et divers tunnels et viaducs.

¹⁴ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Fiche signalétique du projet de pont dans le détroit de Northumberland, avril 1996. P 3-6.

¹⁵ Ibid., 3-6.

aux détenteurs d'obligations qui ont fourni le financement initial pour construire le pont.

Bien que les documents officiels font référence au consortium comme étant entièrement canadien, GTMI (Canada) et Ballast Nedam (Canada) Limited sont tout simplement des filiales d'entreprises internationales beaucoup plus importantes. Mettant ce point en évidence est le fait que la seule entreprise « canadienne » du consortium, SCI, détient à peine 15 % des parts de SCDI. Ballast Nedam, par le biais de sa filiale, en détient 35,1 %, alors que GTM Entrepose en a 49,9 %. En d'autres termes, 85 % de ce consortium « canadien » appartient en réalité à deux sociétés étrangères, soit une société hollandaise et une société française.

2. LES PARTENAIRES PUBLICS

Le gouvernement du Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a joué un rôle important en tant qu'initiateur et commanditaire du projet. Il en a contrôlé l'exécution.

D'autres organisations gouvernementales qui ont participé au projet sont Transport Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Développement des ressources humaines Canada et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique qui travaillent toutes selon leurs propres capacités en tant que conseillères et organisations de réglementation.¹⁶

Partenaires provinciaux

La province du **Nouveau-Brunswick** a créé **Strait Crossing Finance Inc. (SCFI)** en collaboration avec SCDI. Une corporation de la Couronne du Nouveau-Brunswick, SCFI, a servi de substitut pour le gouvernement fédéral en émettant des obligations pour réunir des capitaux pour la construction du pont.

Étant donné que le projet était construit sur un terrain provincial, **l'Île-du-Prince-Édouard**, le Nouveau-Brunswick et, à moins grande échelle, la **Nouvelle-**

¹⁶ TPSGC, 1996, p.1.

Écosse et **Terre-Neuve** ont siégé sur des comités du projet. L'IPE et le Nouveau-Brunswick ont également servi à réglementer des lois provinciales particulières en matière d'environnement, de travail et de transport.

VI. L'APPROCHE TRADITIONNELLE

Les approches traditionnelles pour l'exécution de projets d'infrastructure majeurs nécessitent souvent la participation du secteur privé selon une capacité contractuelle. Lorsqu'il constate la nécessité pour un projet particulier, et une fois les études de faisabilités appropriées effectuées, le gouvernement lance habituellement un appel d'offres au secteur privé. Les soumissions couvriraient généralement tous les aspects des projets, de la conception à la construction. Plus souvent qu'autrement, le gouvernement développerait une relation contractuelle avec un certain nombre de sociétés effectuant chacune une fonction distincte plutôt qu'avec une seule qui pourrait jouer un certain nombre de rôles dans la construction du projet. Mais cela n'est pas toujours le cas. Dans les deux scénarios, le gouvernement travaillerait en étroite collaboration avec les sociétés choisies par le biais de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ainsi que par le biais d'autres ministères provinciaux et fédéraux.

Après avoir évalué les propositions, le gouvernement rédigerait un contrat entre lui et le ou les soumissionnaires retenus et prendrait des dispositions pour le paiement des services par le biais du financement qu'il a assuré grâce à des prêts et à l'émission d'obligations. Un tel financement prendrait la forme d'une dette qui devrait être déclarée comme telle dans les livres du gouvernement. Peu importe si la structure est une école, une autoroute ou un autre type de projet d'infrastructure, le gouvernement, en tant que propriétaire, prend possession de la structure et l'entretient tout au long de sa durée de vie utile. En retour, on tiendrait compte d'une telle structure comme un actif dans les livres du gouvernement alors que l'argent emprunté pour construire la structure apparaîtrait comme une dette du gouvernement.

VII. L'ENTENTE DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ SUR LE PONT DE LA CONFÉDÉRATION

Aperçu

Les services de SCDI ont été retenus pour concevoir, construire, entretenir et exploiter le pont pour une période de 35 ans en vertu d'un programme environnemental approuvé. Conformément à un ensemble sécurité multirisque complet requis par le gouvernement, SCDI a accepté de subventionner le service de traversier entre Borden et le Cap Tourmentain jusqu'à un maximum de trois ans dans l'éventualité où il lui serait impossible de terminer la construction du pont pour le 31 mai 1997. Pour assumer les divers risques du projet et possiblement pour compenser pour sa soumission de construction peu élevée, on a donné à SCDI le droit à tous les revenus du péage sur le pont pendant 35 ans. Le gouvernement canadien continuera d'être propriétaire du pont tout au long de cette période. Cependant, la clé du projet était l'émission d'obligations qui couvraient le coût de construction du pont ainsi qu'une entente de financement élaborée qui a entraîné le transfert de la subvention pour l'ancien traversier aux détenteurs d'obligations pendant 35 ans afin de rembourser les obligations. Après cette période, on mettra fin aux paiements annuels de la subvention et on remettra le pont au gouvernement du Canada. (Voir les tableaux 2 et 3.)

Financement du projet

Le gouvernement du Canada affirme que le projet a été « réalisé sans coût additionnel pour les contribuables ».¹⁷ Le coût initial du pont était approximativement de 840 millions de dollars.¹⁸ Le secteur public en a garanti le financement par le biais d'une corporation de la Couronne du Nouveau-Brunswick, Strait Crossing Finance Inc. (SCFI). Pour couvrir le coût du pont, SCFI a émis 661

¹⁷ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Fiche signalétique du projet de pont dans le détroit de Northumberland, avril 1996.

¹⁸ Kevin Cox, « The bridge that almost wasn't built », *The Globe and Mail*, Toronto, B4, 11 juin 97.

millions de dollars d'obligations à taux réel¹⁹ à un taux de rendement de 4,5 % pour les détenteurs d'obligations. Les 661 millions de dollars ont été détenus en fiducie au cours de la période de construction du pont de quatre ans, période pendant laquelle suffisamment d'intérêts ont été accumulés pour couvrir la différence résiduelle de 179 millions de dollars. Il y a également des rapports non fondés à l'effet qu'un pourcentage de ce montant impayé a été accumulé par le commanditaire du consortium, SCI, par la vente de parts sociales aux autres partenaires du consortium.²⁰ Le paiement à l'entrepreneur du pont, SCJV, a été émis peu à peu à partir du compte en fiducie sur la base de l'estimation de la firme d'ingénieurs indépendants quant à la valeur du travail exécuté. Les paiements du capital et des intérêts sur l'émission d'obligations devaient débiter le 31 mai 1997, date de l'achèvement de la construction du pont.

Les mécanismes financiers étaient garantis par la décision du gouvernement du Canada de transférer inconditionnellement à SCFI un paiement annuel représentant la valeur estimée de la subvention pour l'ancien traversier.²¹ La valeur de ce paiement annuel a été établie à 41,9 millions de dollars (en dollars de 1992) sur 35 ans, après quoi les obligations auront été remboursées et le pont sera remis au gouvernement du Canada. Le paiement annuel a été indexé à l'indice des prix à la consommation, ce qui permet d'assurer que SCFI est également protégée contre l'exposition à de futurs taux d'inflation. Pour rassurer davantage les détenteurs

¹⁹ Les obligations à taux réel sont des obligations selon lesquelles les paiements d'intérêt et du capital sont ajustés annuellement à l'indice des prix à la consommation. Alors que les obligations à taux réel ont habituellement un rendement moins élevé que les obligations à long terme normales du gouvernement du Canada, leur avantage est que le pouvoir d'achat d'intérêt et de capital est toujours maintenu. De telles obligations sont bénéfiques lorsque l'inflation est à la hausse quand la valeur des obligations normales est négativement affectée. Cependant, lorsque l'inflation est à la baisse, ces obligations se comparent de manière défavorable aux obligations régulières à cause de leur taux d'intérêt plus élevé, 4,5 % dans ce cas-ci.

²⁰ Deacon, 1992, p.51.

²¹ On doit cependant mentionner que bien que les émetteurs d'obligations aient tenté d'obtenir un résultat semblable à ce qui aurait été le cas si le gouvernement du Canada avait émis un titre de créance, strictement en termes légaux, les obligations ne sont pas « garanties » par le gouvernement du Canada. (Vérificateur général du Canada, 1995, p. 8.) Le seul objectif auquel sert cette différenciation d'ordre légal est qu'elle permet au gouvernement d'éviter de déclarer une dette additionnelle dans ses livres. Qui plus est, laisser la SCFI servir comme voie pour réorienter la subvention pour le traversier permettrait de protéger la subvention contre tout risque bancaire ou litigieux. Macdonald, Copthorne. *Bridging the Strait: The story of the Confederation Bridge Project* Dundurn Press, 1997, p. 53.

d'obligations possibles, Ottawa a promis que ces paiements seraient effectués peu importe si le pont était terminé ou non.

L'adoption du projet de loi C-110 a formalisé cet engagement du gouvernement fédéral sans lequel il est peu probable que le consortium aurait pu réunir les capitaux pour financer le projet.²² Une modification a été apportée à la Constitution du Canada afin de tenir compte du fait que le pont remplacerait le service de traversier comme moyen de « communication efficace » entre l'IPE et le continent. En plus des paiements annuels, le gouvernement fédéral a également assumé la responsabilité d'améliorer les autoroutes et les accès routiers à l'IPE et au Nouveau-Brunswick et il a offert un plan de réaménagement de 15 millions de dollars pour la région²³, notamment pour les villes qui bénéficiaient auparavant du service de traversier et des industries dérivées. Un programme d'indemnisation de 40 millions de dollars a également été mis au point pour les quelque 650 travailleuses et travailleurs qui ont perdu leur emploi lorsqu'on a mis un terme au service de traversier.²⁴

Revenus du péage

Au cours des 35 premières années du pont, le consortium touchera tous les revenus de péage qui, au cours de la première année d'exploitation, semblent avoir été établis à un niveau approchant le tarif facturé pour prendre le traversier (voir plus bas). Les revenus de péage seront déposés dans un compte en fiducie et feront l'objet d'un rapport périodique au gouvernement. Les coûts d'exploitation et d'entretien seront couverts par le biais de ce compte, en plus des coûts liés à la location du terrain public sur lequel le pont a été construit. Le consortium aura droit

²² Le projet de loi C-110 autorisait le ministre des Travaux publics à « conclure des ententes avec un constructeur ou un exploitant du secteur privé respectant le ... raccordement permanent, y compris l'offre d'une subvention annuelle et d'un mécanisme d'établissement de péages pour les 35 premières années, ainsi que l'autorisation de régler les frais de péage après que la propriété du pont aura été cédée à l'État ». *Dunsmuir*, p. 1.

²³ Les gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick ont récemment annoncé un plan de développement pour le Cap-Jourimain qui en fera un centre pour le tourisme environnemental.

²⁴ Entrevue avec Gary Murray, conseiller syndical, Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile.

aux fonds restants « à condition que l'on ait satisfait à toutes les dispositions de l'entente ».²⁵

Les augmentations du péage sont limitées à un taux maximum de 75 % du taux d'inflation, sauf si le gouvernement doit amasser plus de revenus pour couvrir le coût d'une assurance complémentaire pour le pont. Si les revenus de péage tombent sous les 13,9 millions de dollars en revenus obtenus par le service de traversier Marine Atlantic en 1992 (indexé en dollars de 1996),²⁶ le gouvernement du Canada dédommagera SCDI pour la différence.²⁷ Il n'y a pas de limite maximum aux revenus que SCDI peut amasser par le biais de l'exploitation du pont.

VII. ÉVALUATION DU PPP DU PONT DE LA CONFÉDÉRATION

1. EFFICIENCE ET ÉCONOMIE DE COÛTS

Il y a actuellement une perception générale à l'effet que le secteur privé est plus efficient que le secteur public. C'est cette perception, réelle dans certains cas, erronée dans d'autres, qui forme la base d'une bonne partie de la propagande pro-PPP entourant le Pont de la Confédération. En fait, elle n'affirme pas nécessairement que l'entente de PPP pour construire et entretenir le pont était, en soi, la meilleure entente pour les contribuables canadiens simplement parce que le secteur privé y participait. En réalité, le gouvernement fédéral a affirmé que le projet « serait exécuté sans aucun coût additionnel pour les contribuables ».²⁸ Ce qui veut dire, habituellement, que le pont ne coûterait pas plus que le coût de la subvention pour l'ancien traversier. On peut également l'interpréter comme signifiant que l'approche de PPP pour la construction et l'entretien du pont ne coûterait pas plus que l'approche traditionnelle pour offrir l'infrastructure. Dans ce dernier cas, les défenseurs des PPP affirmeraient que les avantages des PPP reposeraient sur les délais de construction moindres, une meilleure commodité et une capacité de

²⁵ Rapport de suivi du vérificateur général du Canada, 1998. Le public n'a pas accès à la véritable entente.

²⁶ Vérificateur général du Canada, 1998, section 28.74.

²⁷ Il est probable que ce système de rémunération nécessitera une certaine forme d'autorisation gouvernementale pour l'imposition de péages plus élevés pour les utilisateurs du pont.

²⁸ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Fiche signalétique du projet de pont dans le détroit de Northumberland, avril 1996.

transférer les risques. En fait, on peut croire que l'entente de PPP a été conclue uniquement en raison de coûts supplémentaires considérables dans les deux sens.

Dans cette partie, nous comparerons les renseignements disponibles relativement aux coûts sur le PPP du Pont de la Confédération avec ceux de l'approche traditionnelle du secteur public face à l'offre d'infrastructure. Nous examinerons un certain nombre d'aspects du projet du Pont de la Confédération, portant principalement mais non exclusivement sur des questions liées à la construction, à l'entretien et au financement. On devrait mentionner qu'en tant qu'entité privée, SCDI n'a aucune obligation de publier l'information quant aux relations d'affaires (nous examinerons ce point davantage à la partie VII-3). Il n'est pas surprenant que le consortium ait été très secret sur les questions financières liées au pont. Les estimations quant aux coûts de rechange ont également été difficiles à obtenir parce que ce projet est un précédent. En conséquence, il y a un manque troublant de renseignements précis liés aux coûts du pont. Lorsque nécessaire, des estimations seront fournies.

A) COÛTS DES IMMOBILISATIONS

Conception

En cherchant une conception pour le pont, SCI, en tant que commanditaire du consortium, aurait probablement commandé des plans auprès d'un certain nombre de firmes d'ingénieurs avant d'en choisir un sur la base de la performance ou du prix. Aucun renseignement financier n'est disponible sur le choix qu'a fait SCI de la firme américaine d'ingénieurs-conseils, J. Muller International (JMI), pour développer les plans du pont. On peut présumer que JMI a travaillé en étroite collaboration avec SCI pour développer des plans qui permettraient à SCI de présenter une soumission aussi basse que possible au cours du processus d'acquisition.

Il n'y a aucune raison de croire que le gouvernement fédéral n'aurait pas lancé un appel d'offres semblable afin de choisir des plans pour le pont en vertu de l'approche traditionnelle. Il n'y a pas non plus de raison de présumer que le gouvernement fédéral n'aurait pas travaillé en étroite collaboration avec le

concepteur du pont tout au long de la période de construction afin de minimiser les coûts et assurer une mise en œuvre efficace de la conception du pont. Malgré le manque de renseignements disponibles, on peut présumer que les coûts de conception encourus par le biais de l'approche traditionnelle auraient été similaires à ceux encourus par le biais du PPP. D'un autre côté, il est difficile de dire si le gouvernement fédéral aurait été plus enclin ou non à embaucher une firme canadienne plutôt qu'une firme américaine, comme ce fut le cas avec SCDI.²⁹

Terrain

Dans le cadre de l'entente de PPP, le gouvernement du Canada a loué des portions du terrain du gouvernement à SCDI pour utilisation avec le projet de pont. Ce terrain sera transféré au gouvernement canadien à la fin du bail de SCDI sur le pont, bail qui sera d'une durée de 35 ans. Malheureusement, le public n'a accès à aucun renseignement relativement au montant du bail et aux recettes fiscales que le gouvernement gagnera grâce à cet mécanisme. On peut présumer que ces recettes n'auraient pas été disponibles si le gouvernement avait suivi l'approche traditionnelle.

Construction

Le coût de la construction du pont, par le biais de l'entente de PPP, a été estimé à 840 millions de dollars avant le début des travaux. On disait que ce montant incluait 10 % pour les frais imprévus ainsi que le total des coûts pour le matériel, l'équipement et la main-d'œuvre du promoteur, en plus de sa marge de profit. Le refus du promoteur de publier l'information relative au pont signifie qu'il n'y a pas de ventilation fiable des frais. Il se peut qu'il y ait eu peu de différence entre les coûts de la main-d'œuvre en vertu de l'entente de PPP et ceux en vertu de l'approche traditionnelle alors que le pont était construit selon une convention collective spécifique au projet avec la Fraternité internationale des ouvriers en

²⁹ Tout à son honneur, JMI a reçu, en 1998, un prix d'excellence, le *Consulting Engineers and Land Surveyors of California Engineering Excellence Honour Award*, pour ses plans. Si on met de côté la reconnaissance de ses pairs, il est fort probable que ce prix n'a en rien réglé les préoccupations environnementales des Amis de l'Île.

électricité, le syndicat des charpentiers ainsi que des syndicats représentant les monteuses de charpentes métalliques, les journaliers et les opérateurs de machinerie lourde. Selon le personnel des ressources humaines de SCI, les syndicats locaux ont fourni une main-d'œuvre expérimentée et accessible qui avait un niveau d'expertise qui aurait été difficile d'égaliser en faisant travailler une main-d'œuvre non syndiquée. Il est possible que l'entente de PPP en soi aurait peut-être été un peu plus coûteuse puisque SCJV a été obligée d'encourir des coûts majorés en raison de la nécessité d'embaucher plus de travailleuses et de travailleurs afin de terminer le pont à temps (voir ci-dessous).

En ce qui a trait à l'équipement, on sait que l'émission d'obligations par SCFI a fourni à SCDI suffisamment de capital initial pour acheter de l'équipement de construction majeur nécessaire pour construire le pont. Cependant, selon le vérificateur général du Canada, « malgré le fait que le consortium du secteur privé n'a pas investi de montant d'argent au départ pour acquérir une participation dans le projet,³⁰ il peut conserver toutes les sommes dues à partir de la vente de l'équipement » - certainement une bonne affaire pour le promoteur.³¹ Les autres coûts de construction incluent 41 millions de dollars que le gouvernement fédéral a dépensés pour l'amélioration de l'autoroute à l'IPE et au Nouveau-Brunswick. Ottawa a dépensé un montant additionnel de 46 millions de dollars pour la gestion du projet. Ces coûts auraient probablement été les mêmes que si le pont avait été construit par le biais d'un PPP ou non.

Les profits de construction estimés de SCDI est une information gardée secrète bien que le gestionnaire financier de SCI ait suggéré que la plupart des promoteurs de projets d'infrastructure à grande échelle s'attendent généralement à recevoir jusqu'à 20 % en rendement sur leur investissement. Dans le cas du PPP du Pont de la Confédération, SCDI peut s'attendre à toucher des rendements à court et à long termes par le biais de profits de construction ainsi que par le biais des revenus de péage sur une période de 35 ans. Cette double source de revenu a

³⁰ SCDI n'avait pas à utiliser ni à augmenter son propre financement pour construire le pont bien que pour soumissionner pour le projet, le président de SCI, Paul Giannela, affirme avoir dépensé 20 millions de dollars. Cette somme inclut le coût de nombreuses études, plans de projets et les salaires des spécialistes qui ont travaillé au financement, à la conception et à la réalisation de la soumission de SCI. MacDonald, 1997.

donné au consortium la flexibilité pour présenter une soumission de construction gagnante, acceptant une marge de profit plus basse à court terme tout en s'attendant à des profits beaucoup plus importants à long terme.

Si le projet avait suivi une approche beaucoup plus traditionnelle, il est fort probable que le gouvernement fédéral aurait lancé un processus d'appel d'offres similaire à l'entente de PPP et aurait également retenu les services d'un entrepreneur privé pour construire le pont. Puisque le gouvernement n'a fait (ni publié) aucune étude comparative, il est difficile de dire avec précision ce que les coûts de construction du gouvernement auraient été s'il avait suivi l'approche traditionnelle. Selon les responsables de SCI, le gouvernement du Canada aurait payé beaucoup plus que 840 millions de dollars s'il avait construit le pont sans entente de PPP et même s'il avait, lui aussi, retenu les services d'un promoteur du secteur privé pour construire le pont. Et ce parce que les projets d'investissements traditionnels ne permettent pas normalement au promoteur d'avoir accès à aucune autre source de revenu à part celle obtenue par le biais du projet de construction. Pour cette raison, le responsable a affirmé que SCI aurait exigé une marge de profit beaucoup plus élevée si on lui avait commandé de construire le pont d'une façon plus traditionnelle.

Cependant, alors qu'il est possible qu'un projet traditionnel ait pu nécessiter un prix initial plus élevé, on doit se rappeler qu'en amorçant une entente de PPP, le gouvernement fédéral renonce également à 35 ans de revenus de péage. La perte de ce revenu porte également un prix. Bien que ces revenus de péage dédommagent maintenant SCDI pour les risques qu'il a encourus (voir partie VII-3), pour sa soumission de construction ainsi que pour ses frais d'exploitation « peu élevés », on doit mentionner que le gouvernement fédéral aurait également pu utiliser cet argent pour financer le coût du pont. Si l'argument de SCI est que l'entente de PPP lui a permis de présenter une soumission basse pour le pont puis de récupérer une marge de profit plus élevée par le biais de revenus de péage futurs, il n'y a aucune raison pour laquelle le gouvernement du Canada n'aurait pu faire la même chose, encourageant ainsi des coûts de construction similaires.

³¹ Vérificateur général du Canada, 1995, section 15.16.

Dans la même veine, on sait maintenant que les coûts majorés pouvant aller jusqu'à 300 millions de dollars avaient été encourus au moment de l'achèvement de la construction du pont.³² Selon les responsables de SCI, le long processus de négociation et les contestations judiciaires ont retardé le projet jusqu'en octobre 1993. Le résultat a été que SCJV a perdu une saison de travail parce que la température hivernale a empêché la construction du pont au-dessus du détroit de Northumberland. Par conséquent, il a dû « intensifier le processus de construction », haussant ainsi les coûts. Selon un responsable de SCI, SCDI a suppléé à ces coûts majorés en émettant des obligations contre de futurs revenus de péage. On ignore si le long processus de négociation est la seule cause de la majoration des coûts, mais cette émission additionnelle d'obligations ouvre la porte aux spéculations sur des coûts futurs non divulgués qui pourraient être payés par le biais de revenus de péage futurs.

En ce qui concerne les délais de construction, les défenseurs des PPP affirment généralement que le secteur privé peut réduire les coûts davantage parce qu'il peut compléter des projets plus rapidement que le secteur public. Nonobstant le délai de construction et les coûts majorés susmentionnés, le Pont de la Confédération a été complété en quatre ans seulement, respectant ainsi la promesse de SCDI de terminer le pont selon un échéancier accéléré. Le SCDI avait des mesures incitatives intéressantes pour respecter cette promesse étant donné qu'elle aurait été tenue responsable de subventionner le service de traversier de l'IPE si elle n'avait pas terminé la construction du pont à temps. Néanmoins, bien que la vitesse à laquelle la construction a été effectuée était remarquable, on doit demander pourquoi le gouvernement du Canada n'aurait pu obtenir de résultats similaires s'il avait suivi un processus de construction traditionnel, surtout s'il avait retenu les services d'un entrepreneur privé. On pourrait également se demander dans quelle mesure l'approche de PPP a réellement prolongé le processus d'acquisition préliminaire, entraînant ainsi les majorations de coûts importantes pour SCDI.

³² Entrevue avec Gordon Church, mars 1999.

B) EXPLOITATION ET ENTRETIEN

Étant donné la nature d'établissement de précédent du projet ainsi que le fait que les renseignements financiers et économiques relatifs au pont ne sont pas divulgués à la population, il est difficile de faire une comparaison des renseignements entre les coûts d'exploitation et d'entretien de SCDI et ceux que le gouvernement du Canada aurait pu encourir s'il avait construit le pont selon une approche plus traditionnelle. Néanmoins, peu de choses indiquent que l'entente de PPP assure une meilleure valeur dans le domaine de l'exploitation et de l'entretien du pont que ce que le gouvernement aurait pu offrir lui-même.

Bien qu'aucun chiffre n'ait été publié sur ce qu'il en coûtera à SCDI pour entretenir et exploiter le Pont de la Confédération, un gestionnaire financier de SCI a suggéré que cela pourrait varier aux alentours de 5 à 6 millions de dollars par année. Ces coûts seront payés à même la collecte des péages, dont le niveau augmentera de 75 % du taux d'inflation (voir ci-dessous pour discussion des revenus de péage). Selon l'ingénieur du pont, Arnold Wood, le montant ci-dessus représente les coûts techniques reliés à la structure du pont ainsi que les coûts de réparation et d'entretien plus généraux, y compris l'équipement, le déneigement, l'entretien et les salaires.

Le PPP du Pont de la Confédération a utilisé une main-d'œuvre syndiquée. Attendu que la procédure de nombreux PPP est d'éliminer le plus d'emplois syndiqués possible, il semblerait que le PPP du Pont de la Confédération n'ait pas suivi cette voie. La SCBL compte quelque 30 personnes qui sont toutes syndiquées, au dire des responsables de SCI. Un entretien à plus grande échelle est probablement effectué par des équipes qui sont créées au besoin. Bien que les taux de salaire n'aient pas été publicisés, il est fort probable que les coûts de la main-d'œuvre de SCDI ressemblent assez à ce qu'ils auraient pu être si le pont avait été complété selon l'approche traditionnelle.

D'une année à l'autre, le budget d'exploitation et d'entretien augmentera inévitablement afin de couvrir de plus importantes réparations comme la pose d'un nouveau revêtement routier, une opération de 7 millions de dollars. Des coûts imprévus peuvent également créer d'importantes demandes sur le budget

d'exploitation et d'entretien du pont. En effet, SCDI a déjà dû dépenser un montant considérable d'argent pour consolider les appuis du pont qui ont été endommagés de façon inattendue lorsqu'une tempête hivernale a érodé le fond marin sous le pont.³³ On a rapporté que les coûts de réparation étaient dans les centaines de milliers de dollars.³⁴ Une autre source a estimé que le total des coûts de réparation se rapprochait plus du million de dollars.³⁵ Étant donné que certains rapports placent la fréquence de telles tempêtes à une tous les trois ans, il est fort probable que les coûts d'entretien pourraient augmenter au-delà des prévisions du consortium.

Cela soulève un point intéressant sur la gestion, par le secteur privé, des infrastructures publiques. Étant donné le statut de SCDI en tant qu'entreprise privée à but lucratif, elle sera constamment confrontée à des choix entre le maintien des profits et le maintien des normes d'exploitation. Elle aura naturellement tendance à minimiser les sorties de fonds pour l'exploitation et l'entretien. Cependant, cela pourrait être difficile à faire si les rudes conditions météorologiques dans le détroit de Northumberland nécessitent des réparations plus fréquentes et plus coûteuses pour le pont que ce qui était prévu au départ. Afin de s'acquitter de son obligation de remettre le pont au gouvernement canadien en bon état, il est possible que SCDI ait à augmenter les péages à un taux plus élevé que celui entendu dans l'entente de PPP. Ou encore, le consortium pourrait réduire les normes d'entretien ou accepter une marge de profit plus basse. Il y a également la possibilité que les conditions climatiques difficiles endommagent le pont de façon telle que le consortium aurait à demander une aide financière au gouvernement fédéral.

Revenu de péage

Tel que mentionné ci-dessus, le gain de SCDI dans l'entente de PPP est qu'elle conserve la totalité du revenu de péage du Pont de la Confédération pendant 35 ans. Non seulement ce revenu de péage est-il illimité pour SCDI (à part la restriction quant à l'augmentation des péages à 75 % de l'inflation), mais le

³³ Reid, Mark, « Bridge Over Eroding Piers », *Telegraph Journal*, 30 avril 1999.

³⁴ Reid, Mark, « Bridge Over Eroding Piers », *Telegraph Journal*, 30 avril 1999.

³⁵ Information présentée par le Canal météo , 3 mai 1999.

gouvernement du Canada a accepté de dédommager SCDI si les revenus de péage plongeaient sous les 13,9 millions de dollars (en dollars de 1996) de revenu gagnés du service de traversier en 1992.³⁶

Ce montant de 13,9 millions de dollars a été établi comme point de référence pour les revenus de péage la première année d'exploitation du pont. En d'autres termes, les revenus du pont devaient rester, au dire du gouvernement fédéral, « substantiellement les mêmes » que les revenus du traversier de 1992, indexés au 31 décembre 1996. Cependant, pendant les négociations, le gouvernement et SCDI ne se sont pas entendus sur le taux des péages pour la première année d'exploitation du pont. À la fin, SCDI a réussi à augmenter les taux du péage la première année à condition que le taux d'augmentation respecte une marge de 10 %. Le gouvernement fédéral a jugé cela comme « respectant la discrétion à laquelle on fait référence dans l'entente par la phrase « substantielle-ment le même que ».³⁷ Par le biais de cette interprétation originale de l'entente de PPP, les personnes qui utilisent le pont ont dû déboursier un péage plus élevé, soit 8 \$ de plus par voiture, que ce qu'elles payaient pour le service de traversier.

SCDI a refusé de publier des estimations des revenus de péage présents et futurs. Ce qui est dû, selon un responsable du bureau du vérificateur général du Canada, au fait que SCDI s'attend à des revenus de péage exceptionnels et tente également d'éviter toute publicité négative provenant de ce fait. Il est évident que ces revenus dépendent du volume de circulation sur le pont. Avant la fin du projet, on estimait que ce volume augmenterait de 25 %. En réalité, la circulation a augmenté de quelque 60 %, faisant augmenter fortement les revenus de SCDI. Un rapport publié dans le *Guardian* de l'IPE estimait que 270 000 voitures ont traversé le pont au cours des trois mois d'été de 1997, en comparaison de 155 000 voitures qui avaient pris le traversier en 1996, soit une augmentation de 57 %. Aucun autre chiffre n'est disponible qui pourrait donner une indication du taux de la circulation de voyageurs et de la circulation commerciale qui utilisent le pont. Il n'est pas

³⁶ Vérificateur général du Canada, 1998.

³⁷ Ibid., 1998.

surprenant que SCDI et le gouvernement du Canada ne divulguent pas d'information relativement au nombre de véhicules qui traversent le pont.

Cependant, un responsable de SCBL, l'entreprise chargée d'exploiter et d'entretenir le pont, a déclaré que ces volumes de circulation plus élevés que prévus aideraient SCDI à couvrir les coûts de ses investissements bien au-delà de 25 ans. Après ce temps, il a dit que « tout serait facile », indiquant qu'à part les coûts d'exploitation et d'entretien, SCDI ferait un profit pur.

Ce commentaire n'est probablement pas loin de la vérité, bien qu'il faudra voir comment le pont réagira aux rigueurs du détroit de Northumberland. D'une manière ou d'une autre, il est important de comprendre qu'étant donné la distribution de parts sociales, jusqu'à 85 % de tous les profits qui s'accumulent grâce à l'exploitation du pont iront aux deux principaux partenaires du consortium, soit GTM Entrepose, de France, et Ballast Nedam, de Hollande. Il est impossible de savoir quel pourcentage de ces profits restera vraiment au Canada, bien qu'il soit assez juste de dire que ce montant sera certainement minimal.

C) FINANCEMENT

Dans cette section, nous affirmerons que les mécanismes de financement du PPP du Pont de la Confédération ont été plus coûteux que ce qu'ils auraient été en vertu d'une approche traditionnelle d'offre d'infrastructure. Dans la plupart des projets d'infrastructure traditionnels au plan fédéral, le gouvernement utilise sa cote de crédit favorable pour obtenir des prêts directs ou émettre des obligations afin d'obtenir les capitaux financiers nécessaires.³⁸ Des procédures de comptabilité adéquates exigent que le gouvernement déclare le montant comme étant une dette dans ses états financiers et, en retour, le projet nouvellement acquis est déclaré comme un actif.

Cependant, dans la plupart des ententes de PPP, la nature du financement est beaucoup plus complexe et indirecte avec le secteur privé qui fournit habituellement les fonds pour le projet. Cette approche est attrayante parce qu'elle

³⁸ En tant que gouvernement national, le coût d'emprunt du Canada est beaucoup plus bas que celui des provinces et des grandes entreprises.

permet aux gouvernements d'éviter de contracter des prêts additionnels ou d'émettre des obligations qu'ils auraient à déclarer comme dette additionnelle. Une telle dette est considérée comme portant un prix politique élevé pour les gouvernements qui sont de plus en plus préoccupés par la dette, les cotes de crédit et la pression pour avoir un budget équilibré.

Selon le vérificateur général du Canada, les mécanismes de financement du PPP pour le Pont de la Confédération ont également été « une dérogation à la pratique d'emprunt direct pour l'acquisition d'une infrastructure ».³⁹ Cependant, bien que le financement comportait une nature « indirecte » et « hors bilan », il n'était pas du genre qui est la caractéristique de beaucoup d'autres PPP. Dans ce cas-ci, le secteur public a financé le projet en entier par le biais de son substitut, SCFI. (Voir résumé à la section VI.)

Afin de jeter plus de lumière sur les mécanismes de financement du PPP, il est nécessaire de parler brièvement du coût du pont lui-même, soit plus ou moins 840 millions de dollars avant construction. Dès la création du projet, le gouvernement du Canada avait promis que le projet serait « exécuté sans coût additionnel pour les contribuables ». Avant de choisir SCDI comme promoteur du pont, Ottawa a également été clair quand il a informé les consortiums concurrents qu'il ne dépenserait pas un sou de plus pour construire le pont que ce qu'il pourrait financer par le biais du transfert de la subvention de l'ancien traversier sur une période de 35 ans. L'estimation du gouvernement relativement à ce chiffre était d'environ 42 millions de dollars (en dollars de 1992) indexés à l'inflation (ou 35,3 millions de dollars en dollars de 1988). Étant donné que la soumission la plus basse était de 40,6 millions de dollars, révisée par la suite à un montant final de 41,9 millions de dollars, on peut dire que le coût du pont était une fonction du montant maximal de financement disponible pour construire le pont plutôt que simplement une fonction des coûts de construction et de la marge de profit de SCDI.

Étant donné le manque d'information sur le projet, il serait difficile de suggérer que le pont aurait pu être construit pour moins que le montant spécifié ci-dessus. Cependant, on peut dire que la subvention pour le traversier,

³⁹ Vérificateur général du Canada, 1995, p. 9.

« réorientée », à partir de laquelle le coût du pont a été dérivé, n'était pas un paiement annuel préétabli qui a tout simplement été transféré, mais un montant artificiel qui était plus élevé que ce qu'il aurait dû être. Par exemple, les responsables de chez Marine Atlantic, la corporation de la Couronne qui exploitait le service de traversier maintenant aboli, affirment que l'estimation effectuée par Ottawa quant à la subvention pour le traversier de plus ou moins 42 millions de dollars (en dollars de 1992) ne reflète pas le fait que la subvention pour le traversier diminuait chaque année. Ces réductions étaient dues au fait que Marine Atlantic avait des revenus plus élevés en raison d'une exploitation plus efficiente.

Qui plus est, bien qu'il soit présenté comme tel, le montant en question n'est pas le montant *réel* de la subvention pour le traversier en 1992, mais purement un montant parmi tant d'autres d'estimations annualisées de la subvention totale pour le traversier sur 35 ans. Chacune de ces estimations était influencée par certaines hypothèses faites sur les revenus de péage futurs, les gains de productivité, les niveaux de rémunération, l'entretien des bateaux, les plans d'acquisition, les changements dans la technologie et les exigences de sécurité.⁴⁰ Parmi ces estimations, celle utilisée dans l'entente de PPP a été jugée par le vérificateur général du Canada comme étant particulièrement élevée par rapport à d'autres estimations qui avaient été effectuées. Par exemple, l'estimation annualisée de Marine Atlantic de la subvention pour le traversier était de 26,7 millions de dollars (en dollars de 1988) alors qu'une estimation de 1992 effectuée par Transport Canada arrivait à un montant de 32 millions de dollars (en dollars de 1988).⁴¹ (Voir le schéma 1.) Curieusement, Transport Canada a également fourni le montant de 35,3 millions de dollars (en dollars de 1988), montant qui a été utilisé dans l'entente de PPP. Ceci indiquerait que la précision n'était pas un facteur majeur des calculs financiers du gouvernement fédéral.⁴²

⁴⁰ Vérificateur général du Canada, 1995.

⁴¹ Une estimation soumise par une entreprise du secteur privé arrivait à 36,9 millions de dollars par année en argent de 1988. Ibid., p. 7.

⁴² En réalité, dans la plupart des descriptions du projet, la subvention estimée pour le traversier est exprimée en dollars de 1992, sans explication à l'effet que c'est un chiffre dérivé de l'estimation de 1988. Utiliser une date plus récente donne sûrement l'impression que l'estimation est plus actuelle et précise que ce qu'elle est en réalité.

En affirmant qu'il ne dépenserait pas plus pour le pont que la valeur de la subvention de l'ancien traversier, il est possible que le gouvernement fédéral ait tenté de donner l'impression qu'il établissait des paramètres financiers stricts pour le projet. Cependant, tel que montré ci-dessus, ces paramètres ne sont pas aussi stricts ou précis que la façon dont on nous les dépeint. En réalité, si le gouvernement a surévalué la valeur de l'ancien traversier, il serait juste de dire qu'il dépense davantage que ce qu'il avait accepté de dépenser selon ses propres paramètres.

Si le gouvernement avait utilisé une estimation plus basse pour la subvention du traversier, le résultat aurait été des modalités de financement plus longues (plus de 35 ans) ou moins d'argent pour construire le pont, c'est-à-dire une première émission d'obligations plus basse, découlant d'une plus petite capacité pour le financer. Tel que mentionné ci-dessus, il est impossible de dire si le pont aurait pu être construit ou non avec un montant moins élevé que le chiffre de préconstruction de 840 millions de dollars. Cependant, en se basant sur les quelques petits renseignements financiers disponibles sur le projet, on peut affirmer qu'une approche de financement traditionnelle aurait pu augmenter le montant initial de 661 millions de dollars et rembourser cette dette pour moins que le montant actuel de 41,9 millions de dollars (en dollars de 1992) par année pendant 35 ans.

En réalité, à un taux de 4,5 % par année, le taux d'intérêt relié à l'émission d'obligations de la part de SCFI était considérablement plus élevé que celui du gouvernement fédéral. Le vérificateur général du Canada a également soulevé ce point quand il a affirmé qu'il est possible que cette décision ait augmenté les frais de financement pour l'entente de PPP d'au moins 45 millions de dollars. Selon ce qu'a affirmé le vérificateur général :

Au moment de l'émission des obligations avec amortissement pleinement indexé, les obligations de taux réel négociables du Canada étaient échangées selon une base de rendement de 4,10 pour cent, 40 points de base en dessous du rendement disponible pour les obligations de Strait Crossing Finance Inc., ce qui représente environ 38 millions de dollars en coûts

additionnels. Qui plus est, les commissions régulières et les émissions négociables d'émissions d'obligations à taux réel du gouvernement du Canada étaient de 0,6 pour cent comparativement au 1,75 pour cent payé pour l'émission par Strait Crossing Finance Inc, avec le coût additionnel de la commission de quelque 7 millions de dollars.⁴³

Si le gouvernement fédéral avait véritablement émis des obligations à un taux de 4,1 %, il aurait pu échelonner cette économie par le biais de paiements d'obligations annuels, réduisant ainsi cette obligation annuelle de 2,67 millions de dollars chaque année sur une période de 35 ans. Selon le vérificateur général, ceci n'a pas été fait parce que le gouvernement fédéral ne voulait pas déclarer cette dette additionnelle dans ses livres. Utiliser SCFI comme substitut lui a permis d'éviter cette obligation comptable mais, étant donné l'obligation inconditionnelle du gouvernement fédéral de transférer la subvention de l'ancien traversier aux détenteurs d'obligations, c'était clairement une manœuvre superficielle qui ne tient pas devant un examen rigoureux. Alors que la dette nationale est une question importante qui doit être traitée, on doit mettre en doute la sincérité d'un gouvernement qui est prêt à dépenser 45 millions de dollars pour donner la fausse impression qu'il n'a pas contracté de nouvelle dette.

Bien que les contribuables portent ultimement le poids des frais de financement supplémentaires de 45 millions de dollars, le gouvernement fédéral était beaucoup plus gentil avec le consortium du secteur privé. En réalité, le fait que les obligations ont été émises par le secteur public a eu des effets bénéfiques pour SCDI. C'est le cas parce que la cote de crédit du secteur public est généralement bien meilleure que celle des entreprises privées. L'émission du secteur public a également sauvé SCDI du risque financier inhérent à toute émission d'obligation de cette importance.

Si SCDI avait été tenu d'augmenter son propre financement, sa solvabilité moins élevée aurait nécessité qu'il offre un taux de rendement beaucoup plus élevé pour compenser pour un élément de risque plus élevé aux yeux des détenteurs

⁴³ Ibid., p. 9.

d'obligations. Ceci aurait réduit le montant des fonds qui auraient pu être amassés par le biais de l'émission d'obligations étant donné la valeur de la subvention annuelle et des modalités de financement de 35 ans. En fait, une augmentation d'à peine 1 % du taux de rendement pour les détenteurs d'obligations entraînerait une réduction de 90 millions de dollars dans le capital initial recueilli grâce à l'émission d'obligations. Étant donné l'endettement reconnu du gouvernement pour ne pas dépenser plus que la subvention annuelle, un tel manque à gagner aurait obligé le secteur privé à investir une partie de ses propres fonds dans le pont au début du projet, quelque chose qu'il n'a pas eu à faire en raison de l'émission d'obligations de SCFI. Le cas mentionné ci-dessus illustre le rôle important du secteur public dans les mécanismes de financement de l'entente relative au pont.

2. TRANSFERT DES RISQUES

Selon le dictionnaire *Le Robert*, risque est le fait de s'exposer à un danger dans l'espoir d'obtenir un avantage.⁴⁴ Le transfert des risques est vendu comme un des principaux avantages de la plupart des PPP parce qu'il permet à une partie de se concentrer sur les risques pour lesquels elle est mieux équipée à gérer tout en transférant à une autre partie les risques qu'elle ne peut traiter aussi bien. En théorie, le résultat final est sensé être une augmentation de la spécialisation et de l'efficacité bien que ce ne soit pas toujours le cas.

Il y a divers types de risques en cause dans un mégaprojet comme le Pont de la Confédération. Quelques-uns de ces risques incluent :

A) RISQUES DE CONCEPTION

Ce type de risques entraîne des coûts et des responsabilités qui accompagneraient la conception d'un projet d'immobilisations. Une mauvaise conception peut également compliquer ou retarder la construction et cela a habituellement des répercussions financières, particulièrement avec un projet de l'importance du Pont de la Confédération.

⁴⁴ Le nouveau petit Robert, dictionnaire de la langue française, 1995.

B) RISQUES DE CONSTRUCTION ET DE MISE EN ŒUVRE

Cette catégorie de risques engendre généralement des coûts additionnels reliés à la construction et à l'exploitation d'un projet d'immobilisations comme les coûts d'équipement, de main-d'œuvre, les délais et l'entretien.

C) RISQUES DE FINANCEMENT

Les risques de financement peuvent engendrer des fluctuations dans les taux d'intérêt, les dettes de propriété ainsi que les risques de propriété et d'exploitation associés à l'inflation ou à l'entretien.⁴⁵

En ce qui concerne le PPP du Pont de la Confédération, le gouvernement fédéral affirme qu'il a acheté une certaine tranquillité d'esprit en signant une entente de PPP puisqu'il n'avait pas à s'inquiéter de construire le pont et de l'entretenir pendant 35 ans. Le rapport du vérificateur général de 1995 précisait également que « c'était l'intention du gouvernement [fédéral] d'obtenir une sécurité adéquate de la part de l'entrepreneur pour gérer la plupart sinon tous les risques importants de ce projet comme le dépassement des coûts, la faillite, l'abandon, les réclamations de la part de troisièmes parties, les grèves ou les interruptions de travail, les vices dans les matériaux et les retards liés au projet ». L'importance de la concrétisation de cette intention sera explorée ci-dessous.

A) RISQUE DE CONCEPTION

Dans le cas du Pont de la Confédération, le consortium privé a assumé toutes les responsabilités pour les risques de conception. Tel que mentionné ci-dessus, SCDI a engagé J. Muller International (JMI) pour concevoir le pont pour lequel JMI s'est vu présenter un prix d'excellence, en 1998, le *Consulting Engineers and Land Surveyors of California Engineering Excellence Honour Award*, pour ses plans. Néanmoins, malgré sa conception qui s'est méritée un prix, le pont est conçu pour

⁴⁵ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, ministère des Finances. Public-Private Partnerships: Guidelines and Protocols, Fredericton, 1999. P. 5.

avoir une durée de vie de 100 ans, ce qui est considéré comme une assez longue période pour n'importe quelle structure qui sera confrontée aux conditions difficiles du détroit de Northumberland. Bien que ce dernier point se rapporte également à l'exploitation et à l'entretien, il est juste de dire que seul le temps nous donnera la mesure réelle de la conception. Qui plus est, une fois que le pont sera propriété du gouvernement du Canada, il n'est pas clair à quel point le promoteur ou les ingénieurs-concepteurs seront responsables de tout problème qui serait soulevé en raison de vices de conception.

B) RISQUES DE CONSTRUCTION ET DE MISE EN ŒUVRE

Dans la plupart des projets d'infrastructure, il est fréquent, pour la partie qui commande le projet, d'essayer de minimiser son exposition face aux risques de construction et de mise en œuvre. Par conséquent, il n'est pas surprenant que dans le cas du PPP du Pont de la Confédération, le gouvernement du Canada ait pris d'importantes précautions pour voir à ce qu'une grande partie des risques de construction soit transférée au consortium privé. Cela a pris la forme d'une sécurité multirisque dont nous donnerons les détails ci-dessous.

Une grande partie des risques transférés par le gouvernement à SCDI comprenait la responsabilité de la majoration des coûts. Cela s'est fait en vertu d'une entente par laquelle SCDI assumerait les coûts d'exploitation du service de traversier entre Borden et le Cap Tourmentain si le pont n'était pas complété le 31 mai 1997. Étant donné que le pont a été complété à temps, une réalisation importante pour un projet aussi complexe et d'une si grande envergure, cette mesure incitative semble avoir fonctionné.

Une autre partie centrale de cette sécurité multirisque mettait en cause l'insistance du gouvernement fédéral pour que les 841 millions de dollars du financement recueillis pour la construction du pont soient détenus en fiducie pour le promoteur et émis uniquement selon un système de « coût à l'achèvement ». Cette approche pour le traitement des coûts de construction signifiait qu'une firme d'ingénieurs indépendants était engagée pour évaluer la répartition des travaux soumise par le promoteur et débloquait des fonds en se basant sur le travail qui était

bien complété. De cette façon, le promoteur ne pouvait pas recevoir plus que le prix original proposé pour le travail complété.⁴⁶

Les autres points inclus dans la sécurité multirisque du gouvernement fédéral comprennent une garantie de bonne exécution qui assurait une certaine sécurité en ce qui a trait à l'achèvement du projet. Ce point devait rester en vigueur jusqu'à la date d' « achèvement substantiel » du pont; il n'est toujours pas clair à ce moment-ci à quel point le pont a été jugé « achevé substantiellement » bien qu'il ait été inauguré officiellement le 1^{er} juin 1997. Le gouvernement fédéral a également obtenu une lettre de crédit de 73,9 millions de dollars du consortium qui aurait pu servir dans l'éventualité où des vices d'exécution auraient dépassé le montant de 200 millions de dollars de la garantie de bonne exécution. Il a également obtenu un cautionnement de paiement de 20 millions de dollars pour la main-d'œuvre et les matériaux qui visait à protéger le gouvernement fédéral contre les réclamations potentielles faites par les fournisseurs de matériaux et les sous-traitants jusqu'à deux ans après l' « achèvement substantiel » du pont.⁴⁷

Plusieurs garanties ont également été obtenues entre le gouvernement fédéral et les sociétés mères des partenaires du consortium. La première était une garantie de 5 millions de dollars pour assurer que les dispositions de l'entente régionale de rentabilité et d'autres ententes relatives au projet avaient été respectées. Le deuxième était une garantie de conformité de 35 millions de dollars qui couvriraient les vices de construction du pont qui remplacerait la garantie de bonne exécution pour une période maximum de deux ans après la date d' « achèvement substantiel ». La troisième garantie était une « assurance pour entretien provisoire » qui couvrira tout entretien nécessaire pour une période maximum de trois ans suivant la date d' « achèvement substantiel ». Cette garantie a récemment été testée lorsqu'une violente tempête hivernale a érodé le fond marin sous un des piliers du pont. Une quatrième garantie de dix millions de dollars a

⁴⁶ Vérificateur général du Canada, 1995. P. 10. Qui plus est, « si la firme d'ingénieurs indépendants détermine, par le biais de sa vérification mensuelle et son estimation du coût pour l'achèvement des travaux, que son estimation du coût pour compléter les principaux items de travail dépasse les fonds disponibles contenus dans le compte en fiducie, un montant retenu doit être laissé dans le compte en fiducie » (Ibid., p. 10).

⁴⁷ Ibid., p.10.

également été obtenue pour couvrir le coût de « tout dommage, perturbation ou interruption de la pêche dans le détroit de Northumberland attribuable à la construction du projet ».⁴⁸

En plus de plusieurs autres ententes concernant les « sûretés fixes ou spécifiques des biens importants du projet »,⁴⁹ une garantie générale de dix ans contre les vices de construction du pont a été obtenue pour protéger le gouvernement contre des vices directs reliés au pont. Une assurance complète contrôlée par un consultant externe en assurance donne une sécurité additionnelle au gouvernement fédéral. On doit également mentionner que l'entente de PPP ne tient pas SCDI responsable des « événements des risques désignés du projet » au-delà des 200 millions de dollars couverts par l'assurance. Selon le rapport du vérificateur général, ces événements sont définis comme étant « des actes commis par les ennemis de la Reine, des explosions nucléaires, des actions gouvernementales, des injonctions environnementales et des actes de sabotage ou de terrorisme pour lesquels le gouvernement assumera les risques ».⁵⁰ En ce qui a trait aux « événements qui pourraient retarder le projet », le consortium n'était pas responsable des « catastrophes, des grèves des troisièmes parties ni des conflits de travail », une juxtaposition intéressante!

D'après le résumé ci-dessus, la sécurité multirisque du PPP paraît énorme. Elle semble également offrir au gouvernement fédéral la « tranquillité d'esprit » qu'il affirme avoir recherché en suivant une approche de PPP. En réalité, dans son rapport sur le PPP du Pont de la Confédération, le vérificateur général du Canada a noté que la « sécurité multirisque, dans son ensemble, paraît complète et devrait assurer une protection adéquate à l'État ».⁵¹ En comparaison, nombre de PPP n'ont pas réussi ni même tenté d'actualiser un degré similaire de transfert de risque. Dans la même veine, on devrait louer le PPP du Pont de la Confédération. Cependant, il n'est pas rare pour des projets d'infrastructure traditionnels de cette importance d'être assujettis à des directives de gestion des risques si élaborées.

⁴⁸ Vérificateur général du Canada, 1995. Pièce 15.6.

⁴⁹ Voir le rapport de 1995 du vérificateur général du Canada, section 15.64 – 15.70.

⁵⁰ Ibid., p. 9.

⁵¹ Vérificateur général du Canada, 1995, section 15.70.

Qui plus est, il est clair que la plupart des transferts des risques ont un prix : dans ce cas-ci, la somme totale de tous les revenus du péage pendant 35 ans, ainsi que les coûts associés à l'approche de financement indirecte que le gouvernement fédéral a prise. Des critiques affirment qu'il y a plein de coûts non dévoilés dans l'entente de PPP que le gouvernement a déjà encourus ou qu'il encourra.

On doit mentionner aussi que nombre de garanties, cautionnements et contrats de garantie sont limités en ce qui a trait au temps. En d'autres mots, seuls quelques-uns offrent une couverture au-delà de quelques années après l'« achèvement substantiel » du pont. Qui plus est, étant donné qu'il est possible que le pont ait été « achevé substantiellement » bien avant son inauguration officielle en juin 1997, les dates d'échéance de nombre des contrats de garantie mentionnés ci-dessus peuvent prendre fin encore plus rapidement. En réalité, étant donné le montant d'argent qui a déjà été dépensé pour consolider le fond marin qui s'érode sous les piliers du pont, il est alarmant de constater que « l'obligation de disposition d'assurance pour entretien provisoire » prendra fin en juin 2000 au plus tard. Ce qui est encore plus alarmant, c'est qu'on s'attend à ce qu'il y ait des tempêtes, tous les trois ans, semblables à celle qui a récemment endommagé le fond marin sous le pont. Ce qui laisse présager des réparations futures coûteuses sur le pont que les contribuables devront payer. Sans entente à long terme entre le secteur public et le secteur privé qui couvrirait le pont, il est possible que dans 35 ans le gouvernement fédéral hérite d'une structure qui pourrait nécessiter des millions de dollars en réparations. C'est un risque important du projet que l'entente de PPP ne couvre pas.

C) RISQUES DE FINANCEMENT

Le financement des risques est très évident dans les grands projets d'immobilisations. Pour ce qui est du projet du Pont de la Confédération, le secteur

public a joué un rôle financier important en garantissant l'émission d'obligations de l'ordre de 661 millions de dollars⁵² et en prenant des dispositions pour leur remboursement en autorisant le transfert de la subvention de l'ancien traversier par le biais du projet de loi C-110. Ce qui décharge essentiellement le secteur privé de la majeure partie de l'exposition, sinon de toute l'exposition à des risques financiers, surtout que la subvention et l'émission d'obligations sont indexées à l'inflation.

Quant aux risques de propriété, les risques auxquels le secteur privé sera exposé sont beaucoup moins grands que ceux auxquels le gouvernement fédéral sera exposé une fois qu'il deviendra propriétaire du pont dans 35 ans. Tel que mentionné ci-dessus, une période de 35 ans peut être une période suffisante pour que le pont nécessite alors des réparations très coûteuses aux dépens des contribuables. Qui plus est, la population a accès à très peu de renseignements quant aux dispositions de l'entente sur l'entretien et, par conséquent, il est difficile de commenter ce point.

Un des plus importants risques en ce qui a trait à la question de propriété touche le déclassement du pont une fois qu'il aura atteint la fin de sa durée de vie utile. Le coût du démantèlement du pont, qu'il dure 100 ans ou non, sera énorme. Les coûts environnementaux de laisser un pont à l'abandon pourraient être encore plus élevés! On ignore toujours, à ce jour, quelles dispositions ont été prises pour parer à cette éventualité. Une chose est certaine, ce ne sera pas un projet bon marché et les coûts financiers associés reposeront carrément sur le secteur public étant donné ce qu'on sait de l'entente de partenariat public-privé. En n'abordant pas cette question, les parties à l'entente de partenariat public-privé peuvent très bien souhaiter transférer cet important coût aux générations futures.⁵³

⁵² Au cours des dernières années, les obligations à taux réel émises par SCFI ont été un passif pour les détenteurs d'obligations. À 4,5 %, ces obligations portent un taux beaucoup moins favorable que les obligations plus régulières parce qu'elles sont indexées au coût de la vie. Étant donné que l'inflation a été minimale au cours des dernières années, les détenteurs d'obligations bénéficient de rendements beaucoup plus bas que ce qu'ils auraient pu recevoir s'ils avaient acheté des obligations régulières qui auraient pu être susceptibles de dépendre de l'inflation, mais porter un taux de rendement plus élevé.

⁵³ Voir l'article de Joseph H. O'Grady dans Begley, Lorraine, *Crossing That Bridge*, page 55.

3. QUALITÉ DU SERVICE ET RESPONSABILISATION

En évaluant la qualité des services offerts par le PPP du Pont de la Confédération, on doit d'abord faire une distinction entre cet exercice et celui qui est d'évaluer la qualité des services offerts par le pont. En ce qui concerne les usagers du pont, la qualité des services offerts par l'entente de partenariat public-privé est principalement fonction du service à la clientèle offert par le personnel du pont, comme les péagistes ainsi que les conductrices et conducteurs des bus-navettes. De manière générale, ce fut satisfaisant et il n'y a aucune raison de croire que le niveau de service serait différent si le pont était géré par le secteur public.⁵⁴

Un autre aspect du service, bien que moins évident pour les usagers du pont, est l'ampleur selon laquelle le consortium privé entretient le pont et gère ses exploitations moins visibles.⁵⁵ En gardant à l'esprit la récente ouverture du pont, très peu de renseignements sont disponibles sur les progrès qu'a fait SCDI dans ce domaine à part le rapport susmentionné sur les réparations rendues nécessaires par une tempête hivernale. SCDI n'a pas dévoilé publiquement aucun détail concernant ses projets d'entretien bien qu'il ait publicisé le fait qu'il collabore avec TPSGC pour parrainer le Projet de surveillance du Pont de la Confédération. Selon la documentation des TPSGC, le projet de surveillance recueillera des données en utilisant un « équipement de surveillance sophistiqué »⁵⁶ afin d'aider à « guider » l'exploitation et l'entretien dans les années à venir. Cependant, sans savoir ce qu'est le plan relatif à l'exploitation et à l'entretien de SCDI, ces déclarations ne sont pas très utiles. Tout ce que l'on sait, c'est que SCDI a accepté de transférer le pont en bon état au gouvernement fédéral après 35 ans. Mais cela ne touche

⁵⁴ Selon quelques usagers du pont, il n'est pas évident, à première vue, lorsqu'on traverse le pont, de deviner si ce dernier est exploité par le secteur privé ou le secteur public.

⁵⁵ Ces exploitations incluent les postes de péage, le revêtement routier, les panneaux de signalisation routière et l'éclairage routier. En ce qui concerne les postes de péage, SCBL utilise actuellement les services de deux péagistes pendant l'hiver et de quatre pendant l'été. Un ingénieur de SCDI a pensé que c'était des chiffres appropriés pour fournir un service efficace aux usagers du pont. (Les péages sont perçus du côté de l'IPE.)

⁵⁶ Certains instruments de surveillance ont été installés au cours de la construction et incluent 500 tensiomètres, 450 détecteurs thermiques, 28 panneaux pour retenir les glaces, du matériel sonar sous-marin et 76 capteurs de vibration (page Web des TPSGC).

aucunement à la qualité des services quotidiens offerts et est très peu satisfaisant du point de vue de la population.

En ce qui concerne la qualité des services offerts par le pont lui-même, il semblerait que la population des provinces Maritimes et les touristes semblent généralement satisfaits parce que le pont est plus commode et le délai plus court. D'un autre côté, il y a eu de grandes préoccupations quant aux effets des vents violents et de la température sur les automobilistes qui utilisent le pont. Avant la fin de la construction du pont et dans le cadre de la campagne de relations publiques en faveur du pont, le président de SCI, Paul Giannelia, avait promis aux résidents de l'Île que le pont ne fermerait jamais en raison de mauvaises conditions météorologiques. Cependant, entre octobre 1997 et mai 1998, des restrictions complètes ou partielles ont été imposées à la circulation à 53 occasions.⁵⁷ Ce fut particulièrement perturbateur pour les camionneurs dont les ensembles tracteur-remorque sont hautement sensibles aux vents dangereux qui peuvent souffler en rafales qui peuvent atteindre les 125 kilomètres heure.

Bien qu'il soit impossible que le présent document examine plus en profondeur ces questions, les fausses promesses de Paul Giannelia quant à la fiabilité du pont remettent en question l'intégrité de SCDI ainsi que le degré de responsabilité des deux partenaires de l'entente de partenariat public-privé. En réalité, en ce qui a trait à la question de responsabilisation, tout au long de ce document, nous avons souligné que l'entente de partenariat public-privé a été tout sauf transparent. Selon un journaliste du *Globe and Mail*, « le pont est une exploitation publique-privée, mais l'emphase semble être mise sur le secteur privé ». ⁵⁸ Tel que mentionné ci-dessus, SCDI n'a aucune obligation de partager les renseignements financiers ou économiques relatifs au pont. Des tentatives récentes pour obtenir de l'information quant aux revenus actuels de péage et au débit de circulation ont échoué principalement parce que le gouvernement fédéral dissimule également l'information. Il semblerait que SCDI sent qu'elle peut faire

⁵⁷ Murray Campbell, "High Winds plague bridge to PEI" dans le *Globe and Mail* du 18 mai 1998.

⁵⁸ Murray Campbell, "Islanders struggle to preserve way of life" dans le *Globe and Mail* du 18 mai 1998.

considérablement d'argent avec l'entente et qu'elle retienne ces informations pour éviter tout contrecoup négatif de la part des contribuables.

Cette nature secrète de l'entente de partenariat public-privé n'augure rien de bon pour la population qui se préoccupe de la façon dont son argent est dépensé. Si ce n'était pas de rapports comme celui du vérificateur général du Canada, il est probable qu'une grande partie des renseignements financiers inclus dans ce rapport n'auraient pas été disponibles. Étant donné le montant d'argent des contribuables en cause, on pourrait s'attendre à une plus grande ouverture de la part du gouvernement fédéral.

Ce manque de transparence troublant est également mauvais d'un point de vue environnemental. Bien que les effets environnementaux du pont ne soient pas directement reliés à l'entente de partenariat public-privé, ils peuvent entraîner des conséquences indirectes particulièrement en ce qui a trait aux questions de responsabilisation. Conformément aux dispositions de l'entente, SCDI est chargée de mettre en œuvre le Plan de gestion de l'environnement (PGE) pour la durée du bail du pont de 35 ans. Le vérificateur général du Canada a décrit le PGE, qui en passant n'est pas accessible à la population, comme « un document dynamique pour toute la durée du projet qui peut être modifié et, si nécessaire, le sera au fur et à mesure que le projet avancera, en utilisant un processus approuvé nécessitant une évaluation complète des effets environnementaux au besoin, avec consultation publique ».⁵⁹ Cela pourrait inspirer une certaine confiance. Cependant, comme d'autres aspects du projet, la question environnementale en est une qui doit être observée attentivement sur une période de temps.

Qui plus est, la nature très fermée et secrète de l'entente de partenariat public-privé n'inspire pas confiance sur la façon dont le consortium pourrait répondre aux problèmes environnementaux causés par le pont. En réalité, étant donné la manière dont le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux a repoussé les préoccupations légitimes des environmentalistes sans compter la feuille de route négative donnée par le Conseil d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, on peut se demander comment les parties signataires de l'entente

⁵⁹ Vérificateur général du Canada, 1995, p.12.

de partenariat public-privé feront face à toute forme de critique future concernant leurs opérations. Considérant le rôle central que le gouvernement fédéral a joué dans la dissimulation des renseignements financiers et économiques relatifs au pont, au nom de SCDI, on peut également se demander jusqu'où ce comportement peut aller quant à l'application, ou la non-application, de certains règlements en matière d'environnement.

On doit également noter que bien que l'entente de partenariat public-privé stipule que le partenaire privé est « responsable de la santé environnementale du projet durant les 35 ans pendant lesquels il exploite le pont », il a déposé des garanties de non-conformité qui pourraient couvrir des imprévus environnementaux au cours de cette période sauf pour une obligation compensatoire de 10 millions de dollars pour toute interférence avec la pêche dans le détroit de Northumberland. Cette obligation prendra fin en juin 1999. Aucune disposition semblable ou plus spécifique n'est en place pour le reste du mandat de SCDI en tant que responsable du pont et cela intensifie les soupçons à l'effet que le fardeau pour renverser tout risque environnemental, si possible, incombera aux contribuables.

Finalement, en ce qui a trait à la responsabilité financière, le vérificateur général du Canada a affirmé, dans son rapport de 1995, que même avant l'achèvement des travaux, les renseignements courants relatifs au pont n'ont même pas été rapportés aux membres du Parlement de manière satisfaisante.⁶⁰ Dans le même rapport, le vérificateur général a également critiqué le gouvernement du Canada pour ne pas avoir inscrit l'émission de 661 millions de dollars en obligations dans ses états financiers sommaires. Voici un extrait de ce qu'il a dit : « Ces mécanismes financiers ont été structurés, du moins en partie, pour éviter de faire en sorte que la transaction soit vue comme étant l'acquisition d'un pont et donc incluse dans le déficit. »⁶¹

À la suite des conseils du vérificateur général, le gouvernement fédéral a enregistré une dette de 726 millions de dollars dans ses états financiers. Ce montant représente la valeur actuelle approximative des paiements de subvention

⁶⁰ Vérificateur général du Canada, 1995, section 15.116.

⁶¹ Gouvernement du Canada, États financiers du Gouvernement du Canada et Opinions du vérificateur général, 1994-1995, p.1.25.

réaffectés, probablement indexés en dollars de 1995. Étant donné que les mécanismes financiers du projet ont été adaptés pour permettre au gouvernement fédéral d'éviter d'enregistrer sa dette dans le projet, on peut se demander si les 45 millions de dollars additionnels qu'il en coûte pour émettre les obligations par le biais de SCFI étaient ou non une perte d'argent totale.

4. RÉPERCUSSIONS POUR LES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS ET POUR LA COLLECTIVITÉ

Comme dans la section précédente, une distinction doit être établie entre les effets du pont lui-même et ceux de l'approche de PPP qui a été prise pour compléter la construction du pont. L'ancienne question, bien que beaucoup plus litigieuse dans les affaires politiques des Maritimes, dépasse les limites de ce document. Il est cependant nécessaire de préciser que les effets mêmes du Pont de la Confédération sur la région ont été importants. La construction du pont a permis de créer plus de 1000 emplois sur quatre ans, alors que son ouverture officielle a marqué la fin d'un service de traversier qui était en opération depuis plus de 100 ans. Ce qui a entraîné le licenciement massif de quelque 650 travailleuses et travailleurs et membres du personnel de soutien du traversier. Cela a également entraîné de nombreuses « retombées » économiques positives résultant du service de traversier. Bien que le pont ait fait croître le tourisme sur l'île, la facilité de voyager sur l'île signifie que ce tourisme est plus à court terme et, par conséquent, moins lucratif. Quelques Prince-Édouardiens croient également que cette augmentation du tourisme gâchera la beauté tranquille de l'Île-du-Prince-Édouard, la changeant en une autre « Coney Island ». ⁶² Il est possible de trouver un examen approfondi des questions mentionnées ci-dessus dans un rapport intitulé *The Economic Impact of the Withdrawal of the Marine Atlantic Ferry Service from Prince Edward Island* » commandé par le Congrès du travail du Canada. ⁶³

⁶² Hokins, John, « A Critique of the Confederation Bridge », Site Web John Hopkins (www.fixedlink.com).

⁶³ Le rapport complet est disponible par le biais de la Bibliothèque du Parlement alors qu'une copie abrégée est imprimée dans le livre révisé de Lorraine Begley, Crossing That Bridge: A Critical Look at the PEI Fixed Link.

Le fait que le pont ait été construit par le biais d'une entente de partenariat public-privé a également eu un effet sur les travailleuses et travailleurs ainsi que sur la collectivité. Premièrement, le gouvernement fédéral a exigé qu'environ 90 % de la main-d'œuvre et des matériaux pour le projet devait provenir des Maritimes. Au dire de tous, cela a été fait. Encore plus intéressant est le fait que le pont ait été construit par une main-d'œuvre syndiquée. Attendu que les PPP tentent habituellement de réduire les coûts en utilisant du personnel non syndiqué, le consortium a signé une convention collective « spécifique au projet » avec cinq syndicats : la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, le Syndicat des charpentiers, ainsi que des syndicats représentant les monteurs de charpentes métalliques, les journaliers et les opérateurs de machinerie lourde. Selon le personnel des ressources humaines de SCDI, cette approche a été prise parce qu'elle assurait au consortium une main-d'œuvre hautement compétente, des plus qualifiée et facilement disponible, ce qui aurait été plus difficile à trouver dans le secteur privé. Ce mécanisme a été profitable pour les syndicats choisis pour travailler sur le pont puisque 85 % de cette main-d'œuvre était sans emploi avant le début de la construction du pont.⁶⁴

Le choix de SCDI pour des syndicats spécifiques qui travailleraient à la construction du pont a fait que d'autres syndicats ont été écartés, à leur grand mécontentement. Pourtant, le promoteur et les syndicats choisis ont formé un comité qui a mis au point une convention collective spécifique au projet que les parties ont respectée tout au long du processus de construction. Le comité a également rencontré le promoteur tous les mois pour régler toute question liée à la main-d'œuvre ou au projet. Cette approche en matière de relations de travail a permis à SCDI de simplifier ses négociations avec les personnes qui travaillaient à la construction du pont. D'un autre côté, elle a également permis au consortium d'exercer un contrôle maximum sur le processus de construction.

Malgré ce fait, Lloyd French, membre de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité et coprésident du comité, a reconnu que la convention collective était bonne et que « tout le monde en sortait gagnant ». Bien qu'il ait

⁶⁴ Entrevue avec Lloyd French, Fraternité internationale des ouvriers en électricité, 19 mai 1999.

mentionné qu'il avait négocié de meilleures ententes pour les travailleuses et travailleurs au cours de ses 30 ans de carrière, il a souligné que les niveaux de rémunération étaient justes, bien qu'un peu plus bas que ce à quoi la plupart des travailleuses et travailleurs s'attendaient. M. French a dépeint la gestion de SCDI comme étant sévère mais juste bien que très rapide à réprimer les conflits en faisant référence au résultat financier « serré » du projet. Son impression quant aux résultats en matière de relations de travail de la part du consortium pour le projet était positive comparativement à d'autres projets auxquels il a participé.

Il est clair que le Pont de la Confédération était une bonne chose pour l'industrie de la construction des Maritimes, bien que comme la plupart des emplois de la construction, les avantages ont été plus à court terme. Quant à l'exploitation du pont, SCDI a donné la priorité aux personnes qui travaillaient anciennement pour Marine Atlantique pour tous les emplois disponibles. Selon les responsables de la SCI, 235 anciens travailleurs de Marine Atlantique ont été interviewés pour ce qui devait être plus ou moins 60 postes. Cependant, contrairement à ce chiffre qui a été fortement publicisé, le chiffre réel des emplois offerts pour la construction du pont n'est que la moitié de ce chiffre. C'est un nombre frappant lorsqu'on le compare aux 650 emplois et plus qui ont été perdus lorsqu'on a mis fin au service de traversier.

IX. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le projet du Pont de la Confédération était un PPP de conception, construction, exploitation et transfert particulièrement complexe. Il était caractérisé par des mécanismes financiers élaborés, des ententes multiniveaux complexes et une modification à la Constitution du Canada. Étant donné l'ampleur du projet pour ce qui est du pont en soi, l'ampleur de l'entente de PPP ne devrait pas être une si grande surprise. Ce qui est surprenant, face à l'entente de PPP du Pont de la Confédération, est l'ampleur absolue de ses défauts.

L'aspect le plus frappant du PPP était le manque général d'informations sur le pont fournies à la population. La dissimulation de renseignements financiers et économiques relatifs au pont remet sérieusement en question l'intégrité et la responsabilisation de SCDI et du gouvernement fédéral. En effet, non seulement a-

t-on refusé de donner les renseignements ci-dessus aux Canadiennes et Canadiens, mais on leur a également transmis des renseignements mensongers sur le projet dès le départ. Appartenant à des intérêts étrangers dans une proportion de 85 %, il est assez difficile de dire que SCDI est un consortium canadien, tel que mentionné dans toutes les publications officielles. Qui plus est, la population a été bernée quant aux tarifs du péage pour traverser le pont qui devaient être établis au même niveau que ceux de l'ancien traversier. La population a également été bernée en ce qui concerne l'accessibilité au pont. Contrairement aux promesses faites par le président de SCDI, Paul Giannelia, SCDI n'a pas, en fait, construit un pont qui ne fermerait jamais en raison de mauvaises conditions météorologiques. Cinquante-trois fermetures entre octobre 1997 et mai 1998 est un écart important par rapport aux de M. Giannelia.

Le gouvernement fédéral a promis que le projet n'entraînerait pas de coûts additionnels pour les contribuables. Cependant, si ce n'avait pas été de l'existence du rapport du vérificateur général du Canada, il aurait peut-être été impossible d'apprendre que les mécanismes financiers du pont coûtent aux contribuables au moins 45 millions de dollars de plus que ce qu'ils auraient dû coûter. Il n'aurait pas été évident non plus d'apprendre que l'estimation de la subvention pour le traversier utilisée dans les mécanismes financiers du PPP était surévaluée. En résumé, sans aperçu du projet fourni par le vérificateur général du Canada, il est possible que le fait que le PPP du Pont de la Confédération ait entraîné des coûts additionnels pour les contribuables n'ait jamais été mis en lumière.

Qui plus est, le PPP menace d'imposer des coûts additionnels à la population, coûts qui, compte tenu des renseignements trompeurs sur la sécurité du pont, auraient pu ne pas être connus. Tel que mentionné ci-dessus, les stipulations relatives à la sécurité et au transfert des risques du pont ont une nature distinctement à court terme et superficielle qui ne semble pas offrir le type de protection pour les contribuables qu'un tel projet semblerait nécessiter. La question est la suivante : Quand les choses commenceront à aller mal, qui paiera la facture?

X. TABLEAUX ET SCHÉMAS

SCHÉMA 1

SPECTRE DES ENTENTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

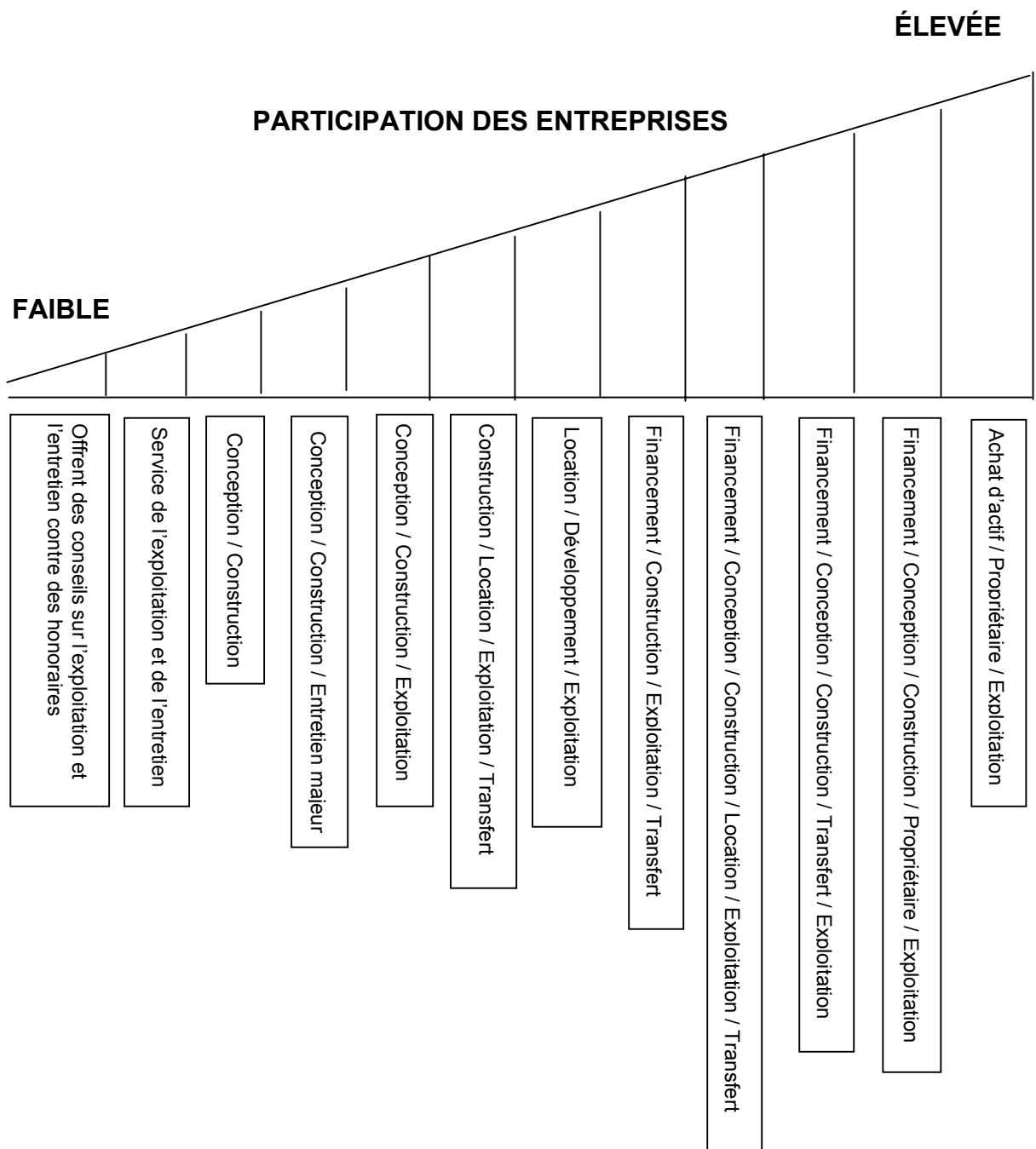


SCHÉMA 2 Structure de l'entente

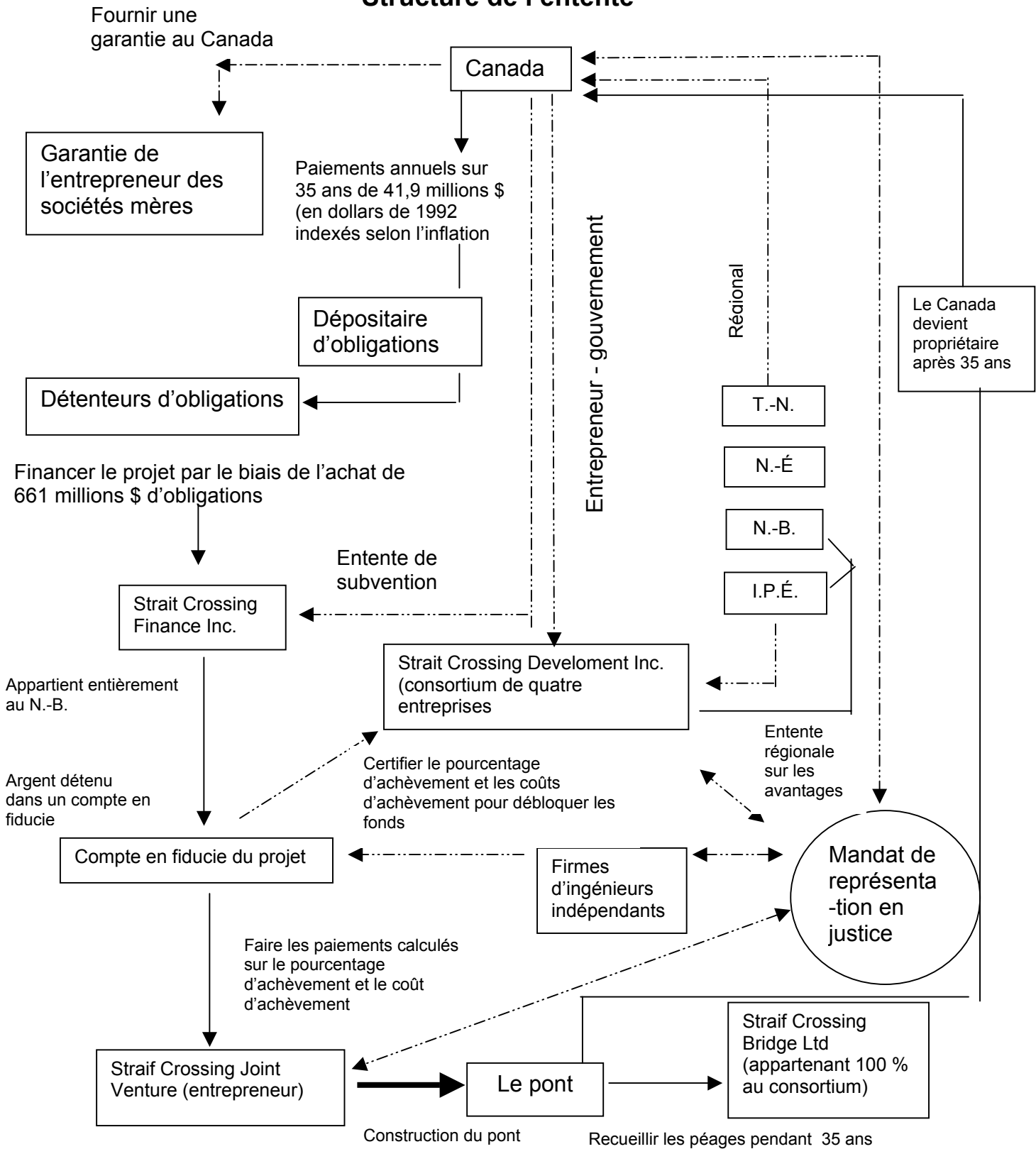
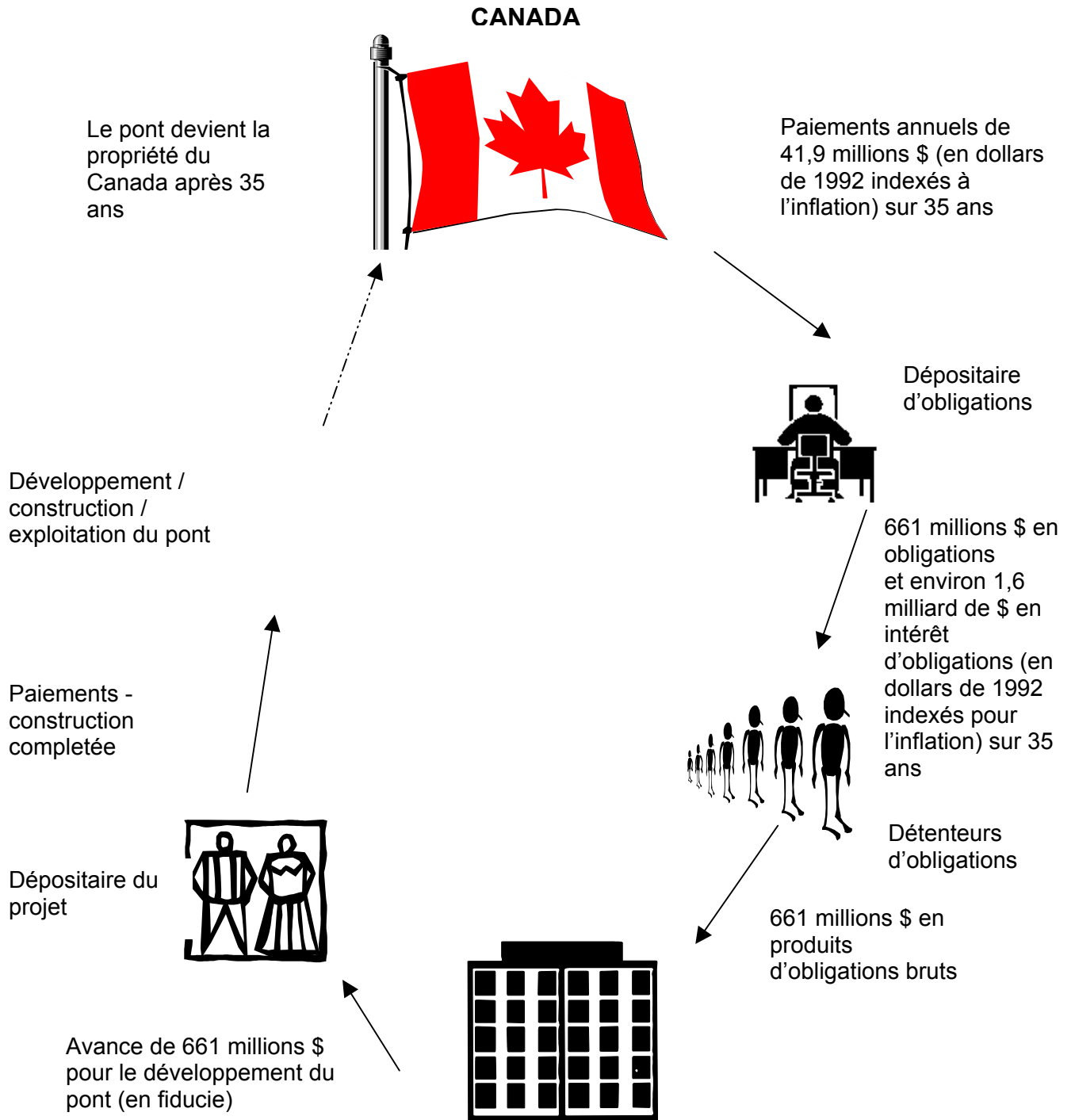


SCHÉMA 3
Mouvements de fonds



Strait Crossing Finance Inc. (appartenant à 100 % à la province du N.-B.)

Note : La pièce exclut l'encaisse d'exploitation (par exemple : revenu du péage)

Tableau 1**La subvention de transport**

Coût annuel estimé du service de traversier en millions de \$ (en dollars de 1988)			
Description	Mouvements de trésorerie sur 35 ans	Valeur actuelle nette (5 %, fin de période)	Montant annuel
a) Coût direct d'exploitation et de maintenance	1 510,6	673,7	41,1
b) 50 % des frais généraux alloués évalués	77,0	36,0	2,2
c) Dépenses en capital majeures et mineures	310,2	163,8	10,0
Sous-total	1 897,6	873,5	53,3
d) Moins : péage et autres revenus	700,2	294,7	16,0
Montant net	1 197,6	578,8	35,8

Source : Ministère des transports, estimation de 1988

Analyse des estimations de la subvention de transport

Résumé des estimés du coût annuel du service de traversier Préparé par le gouvernement et les tierces parties en millions de dollars (dollars de 1988)					
Description	Gouvernement			Marine Atlanti c Inc.	Secteur privé
	1988	1992	1998	1990	1991
Année préparée	1988	1992	1998	1990	1991
a) Coût direct d'exploitation et de maintenance	41,1	37,9	39,2	36,4	40,5
b) 50 % des frais généraux alloués évalués	2,2	1,6	2,4	(1) 2,2	2,2
c) Dépenses en capital majeures et mineures	10,0	14,6	13,9	7,0	12,6
Sous-total	53,3	54,3	55,5	43,4	55,3
d) Moins : péage et autres revenus	18,0	22,3	22,0	10,5	18,4
Montant net	35,3	32,0	33,5	26,7	36,9

XI. BIBLIOGRAPHIE

Begley, Lorraine, ed. Crossing that Bridge: A critical Look at the PEI Fixed Link. Charlottetown, IPE, 1992.

Cooper Institute. Report of the Economic Impact of the Withdrawal of the Marine Atlantic Ferry Service from Prince Edward Island, 8 juillet 1992. Rapport préparé pour le Congrès du travail du Canada.

Dunsmuir, Mollie, Bill C-110: An Act respecting the Northumberland Strait Crossing. Bibliothèque du Parlement, Division du droit et du gouvernement, 22 mars 1993.

Loxley, John. The Economic and Financial Analysis of Public-Private Partnerships, octobre 1996. Rapport préparé pour le SFCP.

Macdonald, Copthorne. Bridging the Strait: The story of the Confederation Bridge Project, Dundurn Press, Toronto, 1997.

Sources gouvernementales :

Gouvernement du Nouveau-Brunswick, ministère des Finances. Public-Private Partnerships: Guidelines and Protocols. Fredericton, 1999, p.5.

Public Accounts 1994-1995, États financiers du gouvernement du Canada et opinions du vérificateur général.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *Northumberland Strait Crossing Project Fact Sheet*, avril 1996.

Rapport du vérificateur général du Canada, octobre 1995. Chapitre 15 : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Rapport du vérificateur général du Canada, 1998. Rapport de suivi : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Coupures de presse :

Bergman, Brian. « The Island's New Link », *Macleans*, 2 juin 1997.

Campbell, Murray. « Islanders struggle to preserve way of life », *The Globe and Mail*, 18 mai 1998.

Campbell, Murray. « High Winds plague bridge to PEI », *The Globe and Mail*, 18 mai 1998.

Cox, Kevin. « The bridge that almost was wasn't built », *The Globe and Mail*, Toronto, B4, 11 juin 1997.

Reid, Mark. « Bridge Over Eroding Piers », *Telegraph Journal*, 30 avril 1999.

Internet

Hopkins, John, « Who Has Seen the Wind: PEI's 'Fixed' Link », John Hopkins' Website (www.fixedlink.com)

Hopkins, John, « A Critique of the Confederation Bridge », John Hopkins' Website (www.fixedlink.com)

Official Website, Confederation Bridge (www.confederationbridge.com)

Official Website, PWGSC (www.pwgsc.gc.ca)

Entrevues :

Bill Blight, ingénieur, PWGSC

Tony Brigandi, Bureau du vérificateur général du Canada

Lloyd French, négociateur, Fraternité internationale des ouvriers en électricité

Bud Harbidge, vice-président des opérations, Marine Atlantic

Gary Murray, conseiller syndical, Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile

Arnold Wood, Confederation Bridge Engineer, SCBL