



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources  
Printemps 2014

Vérification particulière

## **Réalisation et exploitation d'aires de service**

**Entente de partenariat public-privé**

Ministère des Transports du Québec

CHAPITRE

2



# Faits saillants

## Objectif des travaux

Cette vérification particulière a été réalisée à la demande du Conseil du trésor. La mission de vérification touche l'aspect du financement et celui du partage des risques et des responsabilités entre le ministre des Transports, le partenaire et les prêteurs relativement à l'entente de partenariat public-privé (PPP) pour sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois. Le projet fait partie des premiers PPP signés au Québec.

Les travaux de vérification avaient les objectifs suivants :

- s'assurer que l'entente conclue repose sur les bonnes pratiques reconnues lors de la passation des contrats en mode partenariat public-privé ;
- s'assurer que le ministère des Transports du Québec (MTQ) fait un suivi adéquat de l'entente de partenariat conclue avec le partenaire privé.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

## Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification particulière concernant la réalisation et l'exploitation de sept aires de service.

---

**Le MTQ n'a pas démontré que les services exigés dans chaque aire de service sont arrimés aux besoins.** Il a choisi l'emplacement des aires de service selon le principe d'en établir une tous les 100 km, mais il a fait abstraction des services existants près des sorties des autoroutes.

---

**L'analyse effectuée pour démontrer que le mode PPP se révèle la meilleure solution est incomplète.** Le gouvernement n'a pas obtenu l'information suffisante pour évaluer le projet portant sur les sept aires de service, notamment celle sur la rentabilité et les risques que comporte chaque mode de réalisation.

---

**La solidité du plan de financement du seul soumissionnaire n'a pas été démontrée.** Vu la grande marge d'erreur possible dans les hypothèses et le modèle financier puisqu'il s'agit d'un projet de 31 ans, plus de rigueur et de prudence lors de l'évaluation de la proposition auraient été nécessaires.

---

**Les négociations permises avec le candidat sélectionné ont donné lieu à des modifications notables au modèle financier.** L'ajout de bonis versés par le MTQ pour des bureaux touristiques représenterait, selon notre évaluation, plus de 13 millions de dollars sur 20 ans.

---

**Malgré une participation financière publique plus élevée que prévu, le modèle financier demeure « fragile ».** La grande incertitude qui entoure les hypothèses clés et la sensibilité de la rentabilité du projet à de faibles variations de ces hypothèses expliquent cette « fragilité ».

---

**Les garanties accordées ont limité les risques du partenaire et des prêteurs, et ont augmenté ceux du MTQ.** Le fait que le MTQ a garanti le remboursement de la dette et les indemnités en cas de résiliation de l'entente a modifié le partage des risques établi initialement.

---

**Les risques liés aux permis de construction et aux exigences environnementales n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux.** Le MTQ n'a pas posé en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer les risques de résiliation de l'entente. Le début des travaux a été reporté de plusieurs mois et le MTQ a dû payer des indemnités de 4 millions.

---

**Malgré les conséquences importantes d'une défaillance du partenaire, le ministère n'a fait aucun suivi de sa situation financière.** Il n'a pas évalué les conséquences sur la santé financière du partenaire et sur sa propre situation du fait qu'il n'a pas versé à ce dernier la quasi-totalité des bonis de performance et les bonis pour les bureaux touristiques.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MTQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'arrimage des services aux besoins et à celle ayant trait à la répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures, tel le rééquilibrage financier.

C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires.

### Recommandations au ministère

- 1** S'assurer de l'arrimage des services déployés dans chaque aire de service aux besoins en considérant notamment les services déjà disponibles à proximité.
- 2** Présenter une analyse complète des projets d'infrastructures aux décideurs, y compris la rentabilité de chaque projet, la comparaison des différents modes, les coûts liés à chacun des modes, les risques et les analyses de sensibilité.
- 3** Limiter les négociations permises avec le candidat sélectionné afin d'augmenter l'efficacité du processus d'appel d'offres.
- 4** Effectuer une analyse rigoureuse des propositions des soumissionnaires afin de recenser tous les risques liés au modèle financier et en évaluer les effets sur l'autofinancement du projet.
- 5** Évaluer l'impact des garanties publiques sur la répartition des risques liés au projet et leurs répercussions futures sur les finances publiques et, s'il y a lieu, se servir de ces garanties comme incitatif pour attirer un plus grand nombre de soumissionnaires.
- 6** S'assurer d'une répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures tel le rééquilibrage financier, si le projet s'avère plus rentable ou moins rentable que prévu.
- 7** Effectuer un suivi rigoureux de la performance du partenaire et des risques que le ministère assume pour recenser les problèmes potentiels de façon précoce afin d'en limiter l'impact et définir clairement les responsabilités et les actions à accomplir à cet égard.
- 8** Favoriser une relation partenariale de confiance en ayant recours à une procédure de prévention et de règlement des différends qui inclut notamment :
  - l'utilisation des services d'experts indépendants pour faciliter la compréhension des objectifs de chacun et concilier les intérêts divergents lors des longues périodes de négociation ;
  - le recours à la médiation et à l'arbitrage pour favoriser un règlement rapide des différends.

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de la vérification</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Entente de partenariat</b>	<b>10</b>
Définition du projet	
Évaluation du mode partenariat public-privé	
Sélection du partenaire	
Modèle financier	
Garanties et partage des risques	
Modifications à l'entente	
Recommandations	
<b>2.2 Gestion de l'entente</b>	<b>27</b>
Définition des rôles et des responsabilités	
Contrôle des risques	
Surveillance de la performance	
Gestion des relations avec le partenaire	
Recommandations	
Commentaires de l'entité vérifiée	<b>36</b>
Annexes et sigles	<b>43</b>

## Équipe

Sylvie Laflamme  
Directrice de vérification  
Josée Bellemare  
Josée Levasseur

Le recours au mode PPP vise tout à la fois à réaliser des investissements publics dans un contexte budgétaire restreint, à bénéficier des savoir-faire et des capacités des sociétés privées et à s'assurer d'une répartition optimale des risques.

En 2008, le réseau québécois des parcs routiers comportait 107 infrastructures comprenant 2 aires de service, 31 haltes routières permanentes, 46 haltes routières saisonnières, 26 belvédères et 2 stationnements pour véhicules lourds.

# 1 Mise en contexte

## Mission de vérification

1 Le 19 avril 2013, le Conseil du trésor demandait au Vérificateur général du Québec de procéder à une vérification particulière concernant l'entente pour la réalisation et l'exploitation en **partenariat public-privé (PPP)** de sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois, et ce, conformément à l'article 36 de la *Loi sur le vérificateur général*. La vérification devait porter sur le modèle financier présenté par le partenaire, le partage des risques et des responsabilités entre le ministre des Transports, le partenaire et les prêteurs, les bonis et les redevances, l'octroi de garanties et tout autre élément jugé pertinent par le Vérificateur général.

2 Le projet en mode PPP qui fait l'objet de cette mission inclut la conception, la construction, la rénovation, le financement, l'exploitation et l'entretien de 7 aires de service. Ce projet constitue la phase 1 d'un nouveau réseau de **parcs routiers** comprenant 33 aires de service. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) travaille actuellement à la préparation du dossier d'affaires relatif à la phase 2 du projet, qui prévoit le déploiement d'aires supplémentaires.

## Historique du projet

3 Au début des années 2000, le ministère se livre à une analyse de son réseau de parcs routiers. De cette analyse ressort la nécessité de rendre le déplacement des usagers de la route plus sécuritaire, notamment par l'amélioration de l'offre de services sur le réseau autoroutier, et ainsi de contribuer à l'amélioration du bilan de la sécurité dans les transports.

4 Il lance ensuite la première phase de développement d'aires de service afin d'aménager sept aires offrant des services de base jour et nuit et des services complémentaires facultatifs. Le projet prévoit la construction et l'aménagement de cinq aires de service (Rigaud, Rivière-Beaudette, Magog, Melbourne et Maskinongé) et la prise en charge ainsi que la rénovation de deux aires existantes (Porte-du-Nord à Saint-Jérôme et Cap-de-Pierre à Saint-Augustin-de-Desmaures).

5 À la suite de la réalisation de plusieurs études, le ministère conclut que la réalisation du projet en mode PPP offre de réels avantages. Il signe une entente avec un partenaire privé en septembre 2008. Ce PPP fait partie des premiers signés au Québec après ceux des autoroutes 25 et 30. Le MTQ en est donc à ses premières expériences de ce mode de réalisation qui présente plusieurs inconnues et incertitudes. Les principales étapes ayant conduit à la signature de l'entente sont présentées dans la page suivante.

Autorisation du gouvernement pour réaliser les aires de service en mode PPP	11 mai 2005
<b>Appel de qualification<sup>1</sup></b>	Juin et novembre 2006
<b>Appel de propositions</b>	23 mars 2007
Ateliers avec les deux soumissionnaires pour permettre aux candidats de mieux apprécier les exigences et les attentes du ministère, et les aspects légaux du projet	Mai et juin 2007
Date de dépôt des propositions	2 novembre 2007
Évaluation de l'unique proposition	Décembre 2007
Confirmation du candidat privilégié	Janvier 2008
Autorisation de la signature de l'entente par le gouvernement	25 juin 2008
Signature de l'entente	30 septembre 2008

1. Une seule candidature répondant à l'ensemble des exigences administratives a été reçue à la suite du premier appel de qualification. Pour assurer une concurrence, le ministère a annulé l'appel de qualification et en a publié un deuxième.

6 En mars 2012, soit avant l'ouverture de la dernière aire de service, le partenaire transmet au ministre un **avis de résiliation** unilatérale de l'entente en alléguant que le ministre n'a pas respecté des clauses de l'entente, notamment celle de payer certains bonis. En décembre de la même année, le partenaire se place sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Du 17 janvier 2013, date où le partenaire a cessé d'exploiter les aires de service, au 23 août 2013, date de la nomination d'un séquestre par le tribunal, le MTQ a dû mettre en place des mesures pour maintenir en état les aires de service afin que les usagers puissent continuer à utiliser les services en toute sécurité. D'importants coûts sont reliés à ces mesures (plus de 1 million de dollars à ce jour).

## Cadre de référence

7 Le guide d'élaboration du dossier d'affaires de 2002 a été le document de référence au moment où le projet a débuté. La *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* a été adoptée en juin 2004. Cette politique fait état des objectifs et des principes qui sous-tendent le recours au PPP et précise le cadre de gouvernance qui régit la mise en œuvre des projets réalisés selon ce mode. Entre autres, le PPP est encouragé lorsqu'il est démontré que ce mode offre une valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Il est à noter que cette politique a été remplacée par la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* en février 2014.

L'appel de qualification a pour objet de repérer et de sélectionner les partenaires potentiels les plus aptes à assumer les responsabilités prévues.

Quant à l'appel de propositions, il a pour but d'inviter les candidats qualifiés à soumettre une proposition pour le projet.

Au moment de l'avis de résiliation de l'entente, une aire de service n'était pas encore en activité, quatre aires l'étaient depuis moins de deux ans et deux autres l'étaient déjà au moment de la signature de l'entente.

8 Au début de 2006, dans le cadre du projet de développement des aires de service, un ensemble de règles devant encadrer le processus du choix du partenaire a été adopté par le Conseil du trésor et le Conseil des ministres.

## Rôles et responsabilités

9 Le ministère élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport. Il planifie, conçoit et réalise des travaux de construction, d'amélioration, de réfection, d'entretien et d'exploitation du réseau routier et des autres infrastructures de transport qui relèvent de sa responsabilité. Dans ce cadre, il a signé une entente pour la réalisation et l'exploitation en mode PPP de sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois.

10 Le ministère a été secondé par l'**Agence des partenariats public-privé du Québec** pour l'élaboration du dossier d'affaires, la sélection du partenaire et la signature de l'entente. Les services de divers experts ont aussi été retenus pour la mise en œuvre du projet, dont ceux d'un vérificateur pour assurer la transparence et l'équité du processus.

11 L'entente définit les responsabilités du MTQ et de la Société en commandite Aires de service Québec, qui est le partenaire. Une convention directe a été conclue entre ceux-ci et les prêteurs afin de clarifier leurs obligations et leurs droits respectifs s'il survenait notamment un cas de non-respect des termes de l'entente. Voici certaines responsabilités des principales parties prenantes.

L'Agence a été remplacée par Infrastructure Québec le 17 mars 2010. Le 14 novembre 2013, cette organisation et la Société immobilière du Québec ont fusionné, ce qui a donné lieu à la création de la Société québécoise des infrastructures.

---

### Ministère

Le ministre est la partie cocontractante de l'entente conformément à la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*. Le directeur des parcs routiers agit en qualité de représentant du ministre et assure la gestion de l'entente.

---

### Société en commandite Aires de service Québec

Elle est composée de deux catégories d'associés :

- Le commandité (9192-6402 Québec inc.) est la seule personne autorisée à administrer et à représenter la Société. En tant qu'administrateur, il a une responsabilité illimitée à l'égard des dettes et des obligations de la Société envers les créanciers.
- Le commanditaire (Aires de service Québec inc.) fournit l'apport de capital dans la Société en commandite et n'est responsable des dettes de la Société que jusqu'à concurrence de sa mise de fonds.

---

### Prêteurs

La Compagnie d'assurance du Canada sur la Vie et la Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers sont les prêteurs. En vertu de la convention de financement, ils consentent à certaines facilités de crédit en vue de financer le projet. La Corporation financière Stonebridge est la représentante des prêteurs.

---



12 L'annexe 2 présente une description plus détaillée des rôles et des responsabilités des principaux acteurs. L'annexe 3 contient l'organigramme de la Société en commandite Aires de service Québec.

## Coûts prévus du projet

13 Les coûts du projet selon l'entente s'élèvent à 35 millions de dollars pour le partenaire, dont 3,5 millions sont financés par les investisseurs (10 %) et 31,5 millions, par les prêteurs (90 %). Le partenaire est responsable du financement des coûts afférents aux travaux de conception, de construction, de rénovation et d'aménagement prévus dans l'entente. Il est également responsable du financement des activités, y compris des coûts d'entretien, de réparation et de rénovation des emplacements ainsi que des coûts liés aux travaux de mise aux normes des installations. Pour sa part, le ministère a prévu un investissement de 7 millions de dollars, notamment pour la construction de voies d'accès aux emplacements. Il est propriétaire des terrains et des deux aires existantes et devient propriétaire des autres aires de service au fur et à mesure de leur construction.

14 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

Selon la littérature, la dette représente souvent 90 % des ressources. En effet, les montages financiers se rapportant aux PPP ne font que marginalement appel aux capitaux propres fournis par les investisseurs.

## 2 Résultats de la vérification

15 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'élaboration de l'entente de partenariat et la gestion de celle-ci par le MTQ.

### 2.1 Entente de partenariat

16 Comme l'entente doit prévoir de façon détaillée les aspects du contrat pour une longue période, soit environ 30 ans, la planification d'un projet qui s'effectue en mode PPP est plus complexe et demande plus de temps de préparation qu'un projet réalisé selon le mode conventionnel. Le projet en mode PPP nécessite notamment une rédaction rigoureuse des termes de l'entente, en particulier l'établissement des critères de performance des services que le projet est censé fournir, la rétribution du partenaire et la répartition des risques.

17 Le PPP envisagé pour la réalisation des sept aires de service est un projet de type commercial, ce qui en augmente la complexité. Contrairement aux autres projets réalisés en mode PPP pour lesquels les revenus proviennent essentiellement du gouvernement, les revenus d'un projet en mode PPP de type commercial sont plus imprévisibles ; par exemple, dans ce cas-ci, ils sont tirés principalement des usagers de la route.

18 À chacune des étapes menant à la signature de l'entente de partenariat, des faiblesses ont contribué à fragiliser l'entente de PPP.

19 Les principales étapes dans lesquelles nous avons relevé des points d'amélioration possibles sont la définition du projet, l'évaluation des modes de réalisation, dont le PPP, la sélection du partenaire, l'évaluation du modèle financier, le partage des risques et la rédaction de l'entente.

### Définition du projet

20 Le gouvernement fait face à de nombreuses possibilités d'investissement. L'objectif fondamental du processus de sélection d'un projet est de s'assurer que celui-ci permet d'obtenir le meilleur résultat possible pour la société, compte tenu de l'ensemble des avantages, des coûts et des risques engendrés pendant toute la durée de vie du projet.

21 Afin d'améliorer la sécurité et le confort des usagers de la route, le MTQ propose en 2005 au gouvernement un concept reposant sur le déploiement d'un nouveau réseau de parcs routiers. Dès 2002, il a précisé les orientations stratégiques du projet :

- assurer le confort de la clientèle (notamment en fournissant des services de qualité conformes aux besoins de celle-ci) ;
- contribuer à la sécurité des usagers de la route en tout temps ;
- renouveler l'image des parcs routiers ;

- contribuer au développement économique du Québec et de ses régions ;
- viser l'autofinancement des parcs routiers tant en matière d'exploitation qu'en termes d'immobilisations.

22 S'appuyant sur les expériences hors Québec, le ministère établit par ailleurs que, pour améliorer la sécurité routière, il doit couvrir le réseau routier à raison d'un parc routier tous les 100 km ; il s'assure de cette façon que les usagers de la route ont la possibilité d'effectuer un arrêt sécuritaire en tout temps à un intervalle moyen de 60 minutes. Cette décision se base sur la prémisse que la présence d'aires de repos aménagées de manière sécuritaire le long des voies de circulation incite les usagers de la route à faire des arrêts plus fréquents, sans qu'il y ait d'obligation d'effectuer des achats, et contribue ainsi à réduire les risques d'accident.

23 Dans la présentation du concept, le MTQ définit les **services de base** à caractère obligatoire ainsi que les services complémentaires à caractère facultatif qui sont offerts dans chaque aire. Pour la détermination des services de base, le ministère s'est notamment appuyé sur les résultats de deux sondages menés auprès des usagers de la route dans lesquels ceux-ci ont donné leur opinion sur l'ajout de nouveaux services. Les services de base sont le bloc sanitaire, les téléphones publics, l'eau potable, la restauration légère à toute heure, des aires de jeux pour enfants, des aires de repos comprenant des tables de pique-nique, la borne inforoutière Internet du ministère, les stationnements séparés pour les voitures et les véhicules lourds et l'accès aux personnes à mobilité réduite.

24 Les sept aires de service comprises dans ce projet offrent tous les services de base prévus et un bureau d'information touristique, lequel est devenu obligatoire dans le document d'appel de propositions. De plus, six des sept aires abritent un poste d'essence et un dépanneur. Cela respecte la philosophie du MTQ, qui est de mettre en place un réseau intégré de services pour que les usagers trouvent les mêmes services de base d'un emplacement à l'autre. Autrement, selon le ministère, la confiance des usagers de la route dans le réseau serait minée, ce qui aurait pour conséquence de créer de la méfiance à son égard.

25 Le choix de l'emplacement des aires de service est influencé par leur impact potentiel sur l'amélioration de la sécurité routière. Ainsi, les aires de service doivent parfois être situées à des endroits où la circulation est moins importante, ce qui peut se traduire par des aires non rentables. Toutefois, puisque le projet vise l'autofinancement, sa rentabilité globale doit être suffisante pour intéresser des partenaires, ce qui implique la détermination précise des **besoins** de la clientèle et l'arrimage des services à ceux-ci.

26 C'est pourquoi l'ajout de services commerciaux doit être modulé en fonction de chaque situation. De fait, bien qu'ils s'inscrivent dans la philosophie du réseau intégré et que ces services puissent contribuer à augmenter la rentabilité du projet, ils peuvent aussi avoir l'effet contraire. Par exemple, l'aménagement ou la création d'espaces pour la restauration peut s'avérer coûteux pour le partenaire si l'achalandage est trop faible ; en effet, cela peut amener les concessionnaires à ne plus vouloir exploiter les services. Si la rentabilité globale

Dans d'autres administrations, les services de base ne sont pas tous obligatoires ; de fait, ils sont modulés en fonction des besoins.

Selon la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, les projets doivent répondre à des besoins justifiés.

est insuffisante, le gouvernement doit assumer une part des coûts afin de garantir le maintien des services, ce qui l'éloigne de son objectif quant à l'autofinancement des aires de service. Bref, il pourrait alors devoir financer des espaces vacants destinés à la restauration ou encore subventionner le maintien de services commerciaux non rentables.

27 Le MTQ n'a pas démontré que les services exigés dans chaque aire de service sont arrimés aux besoins. On a choisi l'emplacement des aires de service selon le principe d'en établir une tous les 100 km, mais on a fait abstraction des services existants près des sorties des autoroutes.

28 Les besoins ne sont pas nécessairement les mêmes pour les différentes aires de service. La clientèle, composée principalement de résidents, de touristes et de transporteurs routiers, varie selon l'emplacement de l'aire. Par exemple, sur certains territoires, les services de restauration et les postes d'essence peuvent être facilement accessibles, alors que le nombre d'aires de repos pour les transporteurs routiers est insuffisant. Le niveau d'achalandage est un autre critère qui peut justifier des services différents. Les 33 aires de service du nouveau réseau de parcs routiers affichent pour une année des débits journaliers moyens très variables. Par exemple, pour 8 aires de service, le débit est inférieur à 5 000 véhicules alors que, pour 6 autres, il est supérieur à 20 000 véhicules.

29 Le ministère n'a pas tenu compte de ces éléments lorsqu'il a calculé la distance entre chacune des aires. À ce sujet, d'autres administrations considèrent les services fournis par le secteur privé pour déterminer le nombre d'aires de service, leur emplacement et les services qu'elles doivent offrir.

30 L'aire de service de Maskinongé illustre bien les interrogations quant à son emplacement et à la pertinence des services. Cette aire a été construite au kilomètre 160 de l'autoroute 40, alors qu'une autre aire de service du MTQ se trouve à 42 km et que plusieurs services offerts par le secteur privé sont accessibles. Dans cet exemple, l'usager de la route a accès quatre fois à des services de restauration, à des dépanneurs et à du carburant sur une distance de 56 km, comme nous le montrons ci-dessous.

Sortie d'autoroute	Services offerts
118 – Lavaltrie	Halte routière bidirectionnelle appartenant au MTQ, offrant du carburant, des services alimentaires, des blocs sanitaires, de l'eau potable, des téléphones publics, des stationnements pour véhicules lourds et des aires de repos extérieures comprenant des tables de pique-nique
144 – Berthierville	Services offerts par le secteur privé à la sortie de l'autoroute, dont des services alimentaires, du carburant et des dépanneurs
160 – Maskinongé	Aire de service incluse dans l'entente de partenariat, qui offre tous les services
174 – Louiseville	Services offerts par le secteur privé à la sortie de l'autoroute, dont des services alimentaires, du carburant, des dépanneurs et des stationnements pour véhicules lourds

31 D'autre part, le besoin de certaines aires de service n'a pas été démontré. Par exemple, à Saint-Augustin-de-Desmaures, le taux d'arrêt journalier ne représente que 3,3% du trafic autoroutier. Il est à noter que l'on n'y trouve ni poste d'essence ni dépanneur. Les usagers de la route l'utilisent très peu comme aire de repos. De même, à Rigaud, tous les services sont offerts, mais l'aire est très peu fréquentée par les usagers de la route. Une proportion importante des usagers est locale ; ceux-ci l'utilisent principalement pour la restauration. Une analyse plus approfondie du type d'usagers de la route et de leurs besoins aurait certainement pu améliorer l'arrimage des besoins et des services.

32 Les aires de service comprises dans la phase 2 du projet de développement du nouveau parc routier soulèvent les mêmes interrogations. Comme pour l'aire de Maskinongé, des services de restauration, des dépanneurs et du carburant sont offerts à proximité de certaines aires prévues. Par exemple, on prévoit une aire de service sur un emplacement, alors que les usagers de la route ont accès à de nombreux services à proximité dans un rayon d'environ 30 km. La démonstration de la nécessité d'une aire de service à cet endroit afin de répondre à un besoin de sécurité routière n'a pas été faite.

33 Le MTQ prévoit aussi construire deux nouvelles aires de service à moins de 50 km de distance, alors qu'une aire de service exploitée par le secteur privé, située à proximité, offre tous les services.

34 Quant à la construction d'un **bureau d'information touristique** dans chaque aire de service, nous n'avons trouvé aucun document justifiant le fait qu'il y a des besoins à combler en ce sens. À ce sujet, la *Politique relative aux lieux d'accueil et de renseignements touristiques* de Tourisme Québec mentionne qu'il pourrait y avoir dans certains parcs routiers stratégiquement situés « des espaces aménagés, sans personnel sur place, offrant aux visiteurs des services minimums et de l'information générale ». Pourtant, les bureaux d'information touristique sont une composante importante du projet. Les emplacements déterminés à ces fins dans les aires de service représentent 25% des superficies totales.

L'Ontario n'a identifié que 2 aires de service nécessitant un bureau d'information touristique. Pour les 21 autres aires de service, des brochures d'information sont disposées sur des présentoirs.

35 Pour les 10 premières années de l'entente, les revenus liés à ces bureaux d'information touristique représentent 29% des revenus totaux du partenaire quant aux 6 aires de service pour lesquelles de telles sommes sont perçues. Or, les locataires de ces emplacements ne désirent pas payer le prix demandé par le partenaire. Afin de combler la différence, le ministère s'est engagé à verser à celui-ci des bonis importants dans la mesure où il remplit certaines conditions prévues. Il est à noter que les occupants paient un loyer basé sur le marché local. Plus de détails à ce sujet sont présentés dans la section *Modèle financier*.

## Évaluation du mode partenariat public-privé

36 La justification du recours au mode PPP plutôt qu'au mode conventionnel repose sur l'idée généralement acceptée selon laquelle un partage optimal des risques entre les partenaires public et privé peut engendrer un bilan coûts-avantages plus favorable pour le secteur public et pour la société privée.

37 Selon les bonnes pratiques, on doit comparer les modes de réalisation possibles du projet en établissant les coûts, les risques, les frais de gestion et les avantages de chacun et présenter les **analyses de sensibilité**. On doit aussi démontrer que le projet est rentable pour les partenaires éventuels, ce qui est essentiel avant de faire un appel d'offres public. Enfin, on doit actualiser les données tout au long du processus menant à la signature de l'entente de partenariat.

L'analyse de sensibilité évalue la variabilité des résultats quantitatifs à la suite de changements dans les hypothèses clés.

38 L'analyse effectuée pour démontrer que le mode PPP se révèle la meilleure solution est incomplète. Le gouvernement n'a pas obtenu l'information suffisante pour évaluer le projet portant sur les sept aires de service, notamment celle sur la rentabilité et les risques que comporte chaque mode de réalisation.

39 En janvier 2005, une firme prépare un dossier d'affaires. Celui-ci présente deux modes d'approvisionnement et de financement pour le déploiement des parcs routiers, soit le mode conventionnel et le mode PPP. Ces parcs comprennent 33 aires de service. À ce moment, les 7 aires faisant l'objet de la phase 1 du projet ne sont pas déterminées. Dans l'analyse qu'effectue la firme, la rentabilité de chacune des 33 aires de service pour le partenaire est évaluée : 18 d'entre elles n'offrent pas un rendement suffisant, dont 3 des 7 qui seront sélectionnées.

La valeur ajoutée représente la différence entre la valeur actuelle nette des entrées de fonds pour le gouvernement en mode PPP et la valeur des entrées de fonds en mode traditionnel.

40 En avril 2005, l'information est présentée au gouvernement. La réalisation du projet des 33 aires de service en mode PPP a une **valeur ajoutée** de 56 ou de 80 millions de dollars, selon le taux d'arrêt moyen des voitures utilisé. Toutefois, le document ne donne pas la valeur ajoutée pour le projet des 7 aires de service de la phase I. Le 11 mai 2005, le gouvernement autorise la réalisation de la phase 1 du projet en mode PPP.

Le modèle financier présente les flux monétaires prévus pour le projet. Il inclut un bilan, un état des résultats, un état des bénéfices non répartis ainsi qu'un état des flux de trésorerie.

41 Le 25 juin 2008, le gouvernement autorise le ministre des Transports à conclure une entente avec le partenaire pour les sept aires de service. À ce moment, le ministère présente aux décideurs le projet d'entente et le **modèle financier**, mais il n'y a aucune information sur la variabilité des résultats du modèle. Une analyse comparative du mode PPP et du mode conventionnel pour les sept aires de service produite par une firme montre une valeur ajoutée de 19,3 millions de dollars pour le mode PPP (cette valeur sera ramenée à 17 millions lors de la signature de l'entente en septembre 2008). Ce chiffre est toutefois très incertain ; en effet, il est basé sur plusieurs hypothèses non justifiées, dont plusieurs favorisent indûment le mode PPP. Voici certaines des hypothèses utilisées.

Hypothèse	Commentaires	Mode PPP favorisé indûment
Ventes commerciales (pour les 2 modes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ventes présentant un haut degré d'incertitude, surtout sur une longue période</li> <li>■ Ventes basées sur des hypothèses non justifiées à cause de l'absence de données réelles comparables : taux de croissance de l'achalandage, taux d'arrêt aux aires de service, dépenses par personne</li> <li>■ Débit journalier moyen annuel de véhicules, qui permet d'atteindre un taux de rentabilité attrayant pour 2 aires de service seulement selon les conseillers du ministère</li> </ul>	
Provision pour les dépenses relatives au maintien des actifs <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dépenses estimées beaucoup plus élevées en mode conventionnel, et ce, sans justification (11,7 millions de dollars en mode PPP et 28,8 millions en mode conventionnel, soit un écart de 146 %)</li> </ul>	√
Frais de financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Surévaluation des frais de financement liés au mode conventionnel de 5 millions de dollars</li> <li>■ Utilisation du taux réel d'emprunt du partenaire pour l'évaluation des frais de financement dans les deux modes, malgré un taux d'emprunt du gouvernement inférieur de 24 % à celui du partenaire</li> </ul>	√
Coûts associés aux risques pour le ministère	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Près de 10 millions de dollars en coûts pour les risques supplémentaires assumés par le ministère si la réalisation se fait en mode conventionnel</li> <li>■ Montant non justifié (le montant total auquel équivalent les risques pour les 7 aires de service est similaire à celui estimé pour les 33 aires dans le dossier d'affaires)</li> </ul>	√
Coûts liés aux transactions <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sous-évaluation des coûts liés aux transactions pour le mode PPP (selon des expériences recensées dans différentes études, les coûts, incluant ceux reliés aux renégociations et aux règlements contractuels, sont souvent importants pour le mode PPP)</li> </ul>	√

1. Les dépenses relatives au maintien des actifs sont notamment faites dans le but de contrer la vétusté des immeubles et d'assurer leur conservation. Elles portent sur les composantes architecturales d'une installation, les systèmes électriques et mécaniques ainsi que sur la conformité aux différents codes et normes.

2. Les coûts liés aux transactions pour les projets en mode PPP pourraient atteindre plus de 20 % de la valeur totale des projets, selon le secteur de la santé britannique.

42 Étant donné la grande incertitude qui entoure la valeur ajoutée, les décideurs doivent être sensibilisés à la faiblesse de cet argument. Or, aucune analyse de sensibilité ne permet de vérifier l'effet sur cette valeur des changements dans les hypothèses clés et, par le fait même, d'évaluer la précision et la fiabilité des résultats. Compte tenu de la longue durée du contrat (31 ans), il est difficile d'évaluer les gains réels liés au mode PPP. La qualité du projet et, surtout, la gestion des risques sont les principaux éléments déterminant le choix d'un partenariat public-privé, bien plus que le seul écart des coûts.

La concurrence incite les soumissionnaires à présenter leur meilleure offre.

## Sélection du partenaire

43 Le processus de sélection d'un partenaire comporte une série de mesures qui instaurent un processus de **concurrence** pour l'attribution du contrat, le but étant de maximiser le bilan coûts-avantages du mode PPP. Tout au long de ce processus, les principes de transparence et d'équité doivent être respectés afin de renforcer la légitimité du choix du mode PPP et son acceptation par les parties prenantes.

44 Différentes étapes ont mené à la sélection du partenaire, notamment un appel d'intérêt, deux appels de qualification et un appel de propositions. De même, un vérificateur de processus a été mandaté par l'Agence des partenariats public-privé du Québec afin d'assurer aux autorités gouvernementales et aux soumissionnaires que le processus mis en place est équitable et transparent.

45 Les différentes mesures nécessaires à la sélection d'un partenaire ont été prises. Toutefois, un seul soumissionnaire a déposé une proposition et la solidité de son plan de financement n'a pas été démontrée.

46 Peu de candidatures admissibles ont été reçues à la suite des appels de qualification. Les deux candidats qualifiés ont reçu le document d'appel de propositions, mais il n'y en a qu'un qui a déposé une offre.

47 Afin d'évaluer la proposition reçue, un comité de sélection composé de représentants du ministère, de l'Agence des partenariats public-privé du Québec et de la firme ayant réalisé le dossier d'affaires a été formé. Il a été mandaté pour faire les recommandations appropriées au ministère à la suite de son appréciation de la qualité de la proposition et de sa valeur actuelle nette. Trois sous-comités ont été mis en place pour réaliser les évaluations : les sous-comités Aménagement, Exploitation et Finance. Le sous-comité Finance a évalué la conformité et la qualité des propositions, notamment la solidité et le réalisme du plan de financement.

48 À cet égard, la proposition dépasse la note de passage de 60 % (soit 67,8 %), exigée pour le critère ayant trait à la solidité et au réalisme du plan de financement. Toutefois, le pointage accordé, souvent généreux, n'est pas toujours justifié. Étant donné la grande marge d'erreur possible dans les hypothèses et le modèle financier pour un projet de 31 ans, on aurait dû faire preuve de beaucoup plus de rigueur et de prudence lors de l'évaluation. Voici des exemples de conclusions du sous-comité et nos commentaires sur celles-ci.



Conclusions du sous-comité	Commentaires
<p>Le soumissionnaire s'assure de revenus fixes couvrant le financement de base et les frais d'exploitation.</p> <p>Le dossier contient tous les protocoles d'affaires signés par les concessionnaires pour des engagements fermes de 10 ans.</p>	<p>Les revenus fixes sont principalement des revenus de loyers de base supportés par les concessionnaires. Or, les protocoles d'affaires signés avec ces derniers sont une déclaration d'intérêt et ne les engagent pas.</p> <p>Des 20 concessionnaires prévus dans la proposition, 11 devaient verser des redevances fixes. Or, seuls 5 des 22 concessionnaires qui ont signé un contrat en paient (23%).</p> <p>Compte tenu de la durée des protocoles d'affaires (10 ans), les revenus ne sont pas assurés pour les 31 ans de l'entente.</p>
<p>En plus de la solidité financière, la viabilité du montage financier repose sur la fiabilité financière des concessionnaires.</p>	<p>Des 20 concessionnaires prévus, 7 se sont désistés (35%).</p>
<p>Le soumissionnaire n'a déposé aucun <b>plan d'urgence</b>; 50% des points ont été accordés pour ce critère.</p>	<p>Bien que les états financiers des investisseurs montrent une capacité financière pour faire face aux imprévus, aucun d'entre eux ne s'est engagé formellement à injecter des capitaux supplémentaires dans la société créée pour le projet.</p>
<p>Les hypothèses à l'appui du modèle financier sont raisonnables.</p>	<p>Les hypothèses sont très peu appuyées sur des données historiques.</p> <p>Par exemple, pour 3 emplacements, le soumissionnaire a inclus des taux de croissance de l'achalandage supérieurs aux autres emplacements. Les hypothèses de vente sont basées sur ces taux. Or, dans le modèle financier définitif, signé 10 mois tard, les revenus estimés pour 2 des 3 emplacements ont diminué de 46 et de 80%. La diminution représente 25 des 39 millions de dollars prévus.</p>
<p>Le prêteur a un niveau d'engagement adéquat. L'offre ne contient pas de conditions qui pourraient rendre le financement difficile à mettre en place.</p>	<p>La proposition financière devait comprendre une lettre de confirmation des bailleurs de fonds du candidat, laquelle aurait stipulé qu'ils acceptent le partage des risques proposé dans l'entente et leurs obligations financières.</p> <p>Le prêteur pressenti ne s'engage pas; il exige notamment une garantie du gouvernement de 100% du solde du prêt. Or, selon l'appel de propositions, il n'y a pas de garantie prévue de la part du ministère.</p> <p>Le prêteur exige un <b>ratio de couverture du service de la dette</b> qui n'est pas respecté pour trois des cinq premières années selon le modèle financier.</p> <p>Le prêteur initial n'a finalement pas conclu la transaction.</p>

Le plan d'urgence décrit les mesures envisagées par le partenaire si les cibles liées aux revenus commerciaux pour chaque emplacement ne sont pas atteintes.

Le ratio de couverture du service de la dette est utilisé pour évaluer la capacité d'une société à générer suffisamment de marge d'exploitation pour couvrir les emprunts (capital et intérêts).

49 Quant aux deux autres sous-comités, les notes accordées sont faibles. Bien qu'il n'y ait pas de note de passage, le sous-comité Aménagement juge que la proposition est conforme et souligne que certains critères n'ont pu être évalués ; en effet, ils ne peuvent l'être que lors de la réalisation du projet (note accordée de 8,1 sur 15). Le sous-comité Exploitation conclut que le candidat satisfait aux exigences minimales du ministère et qu'il offre un dépassement du niveau de performance minimal ; toutefois, le sous-comité précise que plusieurs éléments devront être surveillés par le ministère avant la signature de l'entente. Il accorde 7,5 points sur 35 pour le dépassement de la qualité exigée. À la suite des recommandations formulées par le comité d'évaluation, le ministère a retenu l'unique candidat restant.

## Modèle financier

50 Le modèle financier est un modèle d'analyse prévisionnelle qui permet de simuler les résultats, le bilan et les flux de trésorerie à partir d'hypothèses sur l'évolution des revenus et des débours pendant la durée de l'entente. Il est notamment essentiel au prêteur pour déterminer les garanties qu'il exigera.

## Modifications au modèle financier

51 Selon les bonnes pratiques, les modifications au contrat pendant les dernières négociations ne doivent pas revêtir une importance significative pour la signature de l'entente. Elles doivent se limiter à des explications et à la confirmation des engagements pris. À partir du moment où le soumissionnaire sait que son offre peut être modifiée, notamment son modèle financier, il risque de surenchérir puisqu'il pourra toujours revoir son offre à la baisse ultérieurement. Dans ces conditions, le processus d'appel d'offres donne une moins bonne assurance que c'est le soumissionnaire le plus compétitif qui remporte le contrat. Dans le même esprit, la *Loi sur les contrats des organismes publics* permet au ministère de négocier avec le candidat retenu toutes les dispositions nécessaires pour en arriver à conclure le contrat de partenariat public-privé tout en préservant les éléments fondamentaux des documents d'appel d'offres et d'appel de propositions.

52 Selon le processus décrit dans l'appel de propositions initial, très peu de changements à la proposition étaient prévus à partir du moment où le candidat était sélectionné. La finalisation de l'entente consiste à terminer la rédaction des documents juridiques relatifs à l'entente et à conclure le financement. Toutefois, à la suggestion de l'un des deux candidats, le ministère a modifié l'appel de propositions afin de permettre la négociation lors de cette phase.

53 Les négociations permises avec le candidat sélectionné ont donné lieu à des modifications notables au modèle financier. Elles ont aussi amené des modifications majeures de la répartition du risque financier, élément important du projet, ce qui est contraire aux pratiques reconnues dans le domaine.

54 Le partenaire a déposé son modèle financier en novembre 2007 et sa proposition a été retenue en janvier 2008. Toutefois, au moment de la signature du contrat en septembre 2008, le modèle financier avait significativement changé. En effet, afin d'augmenter la rentabilité du projet, le ministère a accepté d'y participer financièrement, contrairement à ce que prévoyait le modèle financier initial. Il a aussi offert des garanties, ce qui a changé la répartition des risques. Les garanties sont décrites dans la section suivante. De plus, le partenaire a modifié ses hypothèses quant aux revenus et aux dépenses de façon notable. Les principales modifications sont présentées ci-dessous.

Modification	Description
Ajout d'honoraires de gestion	<p>La somme est versée annuellement au partenaire par le ministère les 6 premières années de l'entente pour l'emplacement de Saint-Augustin-de-Desmaures.</p> <p>La somme annuelle est de 375 000 dollars, ce qui donne 2,3 millions de dollars. Le partenaire s'est engagé à rembourser ces sommes par des redevances fixes les 10 dernières années de l'entente.</p>
Ajout de bonis pour des bureaux touristiques	<p>Le ministère verse au partenaire à chacune des 20 premières années de l'entente un montant pour combler notamment la différence entre le loyer demandé par le partenaire et le montant que le locataire paye, soit le prix du marché local. Pour 3 des 4 bureaux pour lesquels l'information est disponible, ce montant représente environ 50 % du loyer demandé.</p> <p>Les sommes qui seront versées au partenaire représenteraient plus de 13 millions de dollars sur 20 ans, selon notre évaluation.</p>
Modification des hypothèses liées aux revenus et aux dépenses	<p>Les revenus de certaines aires de service ont varié de - 80 % à 21 % et les dépenses d'exploitation pour deux aires ont diminué de 27 % et de 22 %. Globalement, pour les hypothèses quant aux revenus, il y a eu une diminution de 7 % et, pour celles relatives aux dépenses, la diminution a été de 11 %. Le partenaire n'a pas justifié les changements apportés.</p>

## « Fragilité » du modèle financier

55 Les modifications au modèle financier ont fait en sorte d'accroître la participation financière du ministère.

56 Malgré une participation financière publique plus élevée que prévu, le modèle financier demeure « fragile ».

La « fragilité » du modèle financier augmente la vulnérabilité du partenaire au risque de défaillance.

57 Cette « **fragilité** » est causée, entre autres, par la grande incertitude qui entoure les hypothèses liées aux revenus, la sensibilité de la rentabilité du projet à des variations des hypothèses clés et la nécessité d'inclure les bonis de performance dans les revenus pour respecter le ratio financier exigé par le prêteur.

58 Les modifications apportées au modèle financier montrent qu'il y a une grande incertitude quant aux prévisions des revenus et aux hypothèses utilisées. Certaines hypothèses sont d'ailleurs peu probables. Selon les données colligées par le ministère, la hausse globale du débit de circulation au cours de la période de 2003 à 2013 a été de 14,1 %. Or, la plus faible hausse présentée pour une aire de service dans le modèle financier est de 2 % par année, ce qui signifie 19,6 % pour une période de 10 ans. Notons que le modèle financier a prévu jusqu'à **3,8 % de croissance annuelle** pour une des aires de service.

Pour l'aire de service qui présente le plus gros débit de circulation, on a prévu une croissance annuelle de 3,8 %. Ce taux représente une croissance de 206 % sur 30 ans, ce qui signifie que la circulation va tripler. Or, la croissance réelle s'est établie à 24 % de 2000 à 2010.

59 Pour les revenus, les hypothèses servant aux ventes ont été établies à partir du volume du trafic. Une fois ce volume établi, le partenaire a déterminé le pourcentage d'arrêt des voitures dans les aires de service, le nombre moyen d'occupants par voiture, le pourcentage des occupants qui vont consommer quelque chose ainsi que la valeur des achats moyens par personne. Toutes ces variables ont une influence sur le chiffre d'affaires.

60 Par la suite, le partenaire a estimé la croissance pour les 30 prochaines années. En l'absence de données historiques, il a élaboré un scénario pour chacune des aires de service à partir de données fournies par le ministère, soit le volume du trafic observé sur les autoroutes pour chacune des régions concernées ainsi que les taux d'arrêt pour les deux aires de service québécoises existantes. Toutefois, ce scénario n'a pas tenu compte des variables sectorielles qui ont un impact sur la consommation, dont l'environnement commercial et le type de voyageur.

61 Les analyses de sensibilité que nous avons effectuées pour évaluer le modèle financier montrent que, même si la variation pour une ou plusieurs des hypothèses clés relatives aux revenus est faible, cette variation a un effet important sur la rentabilité du projet (tableau 1).

**Tableau 1** Effet de la variation des hypothèses sur la rentabilité du projet

Hypothèse	Variation	Perte d'exploitation (en années)	Non-respect du ratio de couverture du service de la dette (en années)	Taux de rendement interne pour le partenaire (%)
Aucune variation dans le modèle financier	-	3	-	16
Croissance du trafic <sup>1</sup>	- 1 %	5	2	13
	+ 1 %	3	-	19
Moyenne d'occupants par véhicule <sup>2</sup>	- 0,47 <sup>3</sup>	11	15	8
Valeur des achats par personne <sup>4</sup>	- 0,50 \$	8	4	12
	+ 0,50 \$	3	-	20
	- 1,00 \$	12	16	7
	+ 1,00 \$	2	-	23
Croissance du trafic	- 1 %	30	26	-
Moyenne d'occupants par véhicule	- 0,47			
Valeur des achats par individu	- 1,00 \$			
Croissance du trafic	+ 1 %	3	-	18
Moyenne d'occupants par véhicule	- 0,47			
Valeur des achats par individu	+ 1,00 \$			

1. La croissance annuelle du trafic varie de 2,0 à 3,8 %.
2. La moyenne d'occupants par véhicule a été établie à 2,1.
3. En raison de cette variation, on revient à la moyenne réelle de 2009 pour le Québec (1,63) selon le rapport de l'enquête sur les véhicules au Canada de 2009 réalisée par Ressources naturelles Canada.
4. Les achats moyens par personne pour les restaurants et les dépanneurs sont estimés à 4 dollars.

62 Ainsi, si l'on utilise la donnée réelle de 2009 pour la **moyenne d'occupants par véhicule**, soit 1,63, le projet est beaucoup moins rentable et ne permet pas de respecter les exigences des prêteurs relatives au ratio de couverture du service de la dette pour 15 des 30 années du projet. Ce ratio exprime le rapport entre l'**excédent brut d'exploitation** et le service de la dette (capital et intérêts). Il faudrait d'ailleurs une augmentation de près de 1 % du trafic et de 1 dollar quant aux achats pour compenser la surévaluation de la moyenne d'occupants par véhicule. D'autre part, la moyenne réelle des occupants par véhicule dans les aires de service n'est pas connue. Le ministère a fait un relevé dans 6 des 7 aires de service en 2011 pour 2 journées consécutives. Pour ces aires, les usagers de la route ont répondu à un questionnaire (de 311 à 409 répondants par aire). Trois aires de service présentaient une moyenne d'occupants inférieure à l'hypothèse de 2,1 utilisée dans le modèle financier. En outre, le résultat reflète la réalité à un moment précis et ne peut être extrapolé à l'ensemble de l'année.

La moyenne d'occupants par véhicule a baissé : le taux d'occupation pour les voitures et les familiales a chuté de 6 % de 2000 à 2009 et de 0,6 % pour les fourgonnettes, les véhicules utilitaires sport (VUS) et les camionnettes, selon un rapport d'enquête canadien.

L'excédent brut d'exploitation correspond au bénéfice avant les intérêts, les amortissements et les impôts.

63 Les recettes réelles montrent aussi la grande incertitude reliée aux hypothèses pour les ventes. Les recettes des concessionnaires pour l'offre alimentaire et les dépanneurs diffèrent de celles figurant dans le modèle financier du partenaire. Par exemple, quant aux deux premières années d'exploitation des cinq aires de service pour lesquelles nous avons pu obtenir les données, soit 2010-2011 et 2011-2012, il existe de grands écarts : les recettes réelles varient de 26 à 324 % de celles prévues. Les données concernant une autre aire de service ne sont disponibles que pour une année : les recettes réelles sont de 56 % de celles anticipées. Globalement, pour ces deux années, le ministère a évalué que les ventes réalisées représentent près de 90 % de celles prévues. Si ce volume de ventes se maintient durant la durée de l'entente, le projet sera exploité à perte pendant les huit premières années.

Pour encourager la performance du partenaire, le ministère a prévu dans l'appel d'offres de lui verser des bonis de performance déterminés selon l'atteinte des objectifs et le respect des conditions mentionnées dans l'entente de partenariat.

64 Les **bonis de performance** ne constituent pas un revenu assuré ; de fait, ils devraient ajouter à la rentabilité que le partenaire espère. Toutefois, selon le modèle financier, si l'on veut respecter le ratio de couverture du service de la dette pendant les huit premières années du projet pour lesquelles ce ratio est exigé, l'attribution de ces bonis est nécessaire. Le fait que ces bonis sont essentiels à l'équilibre financier de la Société en commandite n'est pas logique et traduit la fragilité du modèle financier.

## Garanties et partage des risques

65 La garantie est une mesure qui peut être utilisée par l'administration publique pour inciter le secteur privé à participer à un projet en mode PPP ou encore pour en faciliter le financement.

66 Devant les incertitudes liées aux recettes générées par le projet et compte tenu de l'impossibilité de s'appuyer sur des garanties mobilières ou immobilières autres que la valeur de l'entente avec le gouvernement, les prêteurs ont exigé des garanties additionnelles de la part du gouvernement.

67 Les garanties accordées par le ministère ont limité les risques assumés par le partenaire et les prêteurs. Par contre, elles ont aussi augmenté les risques du MTQ, qui ne les a pas pris en compte adéquatement dans sa propre gestion de risques.

68 En plus de sa participation financière directe, le ministère a accordé des garanties importantes non prévues dans son appel de propositions. Ces garanties sont présentées de façon détaillée dans la page suivante. Il est à noter qu'elles ont été accordées trop tardivement pour améliorer la qualité globale du projet, attirer un plus grand nombre de soumissionnaires et, par conséquent, s'assurer de la meilleure offre.

Description	Impact (M\$) <sup>1</sup>	
<b>Solde de la dette et indemnités en cas de résiliation de l'entente</b>		
Résiliation au gré du ministère sans défaillance du partenaire ou résiliation à cause d'une défaillance du ministre	■ Solde de la dette assumée à 100 %	30,2
	■ Frais estimés relatifs au remboursement anticipé de la dette	10,0
	■ Montant estimé du rendement de l'apport en capital des investisseurs pour la durée restante de l'entente <sup>2</sup>	7,4
	<b>Total</b>	<b>47,6</b>
<b>Résiliation à la suite de la décision des prêteurs d'exiger le remboursement immédiat du solde de la dette en raison du non-paiement des intérêts ou du capital de la dette</b>		
Résiliation à la suite d'une autre défaillance du partenaire	■ Solde de la dette assumée à 100 %	30,2
	■ Garantie réduite à 75 % de la dette si le projet montre une rentabilité pendant sept années d'exploitation de suite	
	<b>Total</b>	<b>40,2</b>

#### Autorisation des travaux

Si le partenaire ne peut obtenir les permis, les licences et les autres autorisations dont la délivrance relève d'une autorité municipale dans les délais prévus dans l'entente, le ministère doit autoriser les travaux ou encore résilier l'entente pour l'emplacement concerné. Le ministère doit alors verser l'indemnité en cas de résiliation pour défaillance du ministre prévue dans l'entente<sup>3</sup>.

1. L'impact varie selon la situation économique et le nombre d'années qu'il reste à l'entente. À titre d'illustration, nous avons pris comme hypothèse que la résiliation de l'entente se faisait dans la cinquième année d'exploitation.
2. L'évaluation de ce montant varie entre autres selon la prévision des flux monétaires futurs pour la durée restante de l'entente. À titre d'exemple, nous avons considéré que ces flux correspondent à ceux prévus dans le modèle financier du partenaire.
3. Pour une des aires de service, le ministre doit résilier l'entente en totalité et verser l'indemnité totale en cas de résiliation. Pour cet emplacement, l'autorisation devait être accordée avant le 15 mars 2009.

69 Bien que les principaux risques liés au projet (construction, exploitation et financement) soient transférés au partenaire, conformément au dossier d'appel de propositions, les garanties accordées par la suite font en sorte que le partage des risques établi initialement ne s'est pas maintenu. Plusieurs des risques assumés par le ministère en cas de défaillance du partenaire sont accrus. De plus, la présence des garanties n'incite pas nécessairement le partenaire à être efficace.

## Risques pour le partenaire

70 Le transfert des risques commerciaux au partenaire est limité. Le partenaire est une société en commandite faiblement capitalisée créée expressément pour le projet. Sa principale source de financement est constituée de sa dette envers les prêteurs. La Société en commandite est détenue par un seul commanditaire dont les actionnaires sont cinq investisseurs. Le risque relatif à ces derniers est limité à l'apport de chacun dans cette société. Globalement, le risque qu'ils assument représente environ 10 % des coûts du projet. Toutefois, deux investisseurs peuvent récupérer leur placement de façon accélérée : l'un d'eux agit à titre de promoteur et de gestionnaire du projet alors que l'autre est le constructeur. Ils tirent donc tous deux des honoraires ou des profits de ces activités réalisées principalement au cours des premières étapes du projet.

Pour que le projet soit une réussite, il faut que les objectifs, aussi bien ceux du partenaire que ceux du ministère, soient atteints.

71 Par ailleurs, les garanties financières accordées par le ministère minimisent les conséquences pour le partenaire s'il n'atteint pas les **objectifs** liés au projet et ne respecte pas ses obligations. Par exemple, s'il juge le projet trop peu rentable, il peut se retirer une fois son investissement récupéré. Il peut aussi ne pas respecter ses obligations et, ainsi, être en défaut. À ce moment, si le ministère demande la résiliation de l'entente, le partenaire se retire de l'entente avec une pénalité de 500 000 dollars, soit le montant de la lettre de crédit exigée lors de la signature, et la perte de sa mise de fonds si elle n'a pas été récupérée. C'est le ministre qui doit verser l'indemnité pour la résiliation de l'entente.

72 De plus, bien que les bonis de performance soient une mesure incitant le partenaire à remplir certaines conditions de l'entente, celui-ci sait que, s'il ne respecte pas ses obligations contractuelles, le ministère ne voudra pas nécessairement le mettre en défaut et demander la résiliation de l'entente, vu l'importance de l'indemnité à verser. À cause de la garantie accordée, le ministère se trouve dans une situation inconfortable : il gère l'entente et veille à son respect tout en étant garant de la dette et responsable des indemnités en cas de résiliation.

## Risques pour les prêteurs

Dans d'autres administrations publiques, la garantie de l'État quant au remboursement de la dette est limitée. Par exemple, en France, le maximum est de 80 %.

73 Il y a très peu de risques pour les prêteurs. Si l'échec du projet compromet le service de la dette, ceux-ci peuvent proposer un partenaire remplaçant ou encore demander la résiliation de l'entente. Le **remboursement de la dette** leur est alors garanti par le gouvernement.



74 Par ailleurs, malgré la garantie gouvernementale accordée aux prêteurs, les coûts de financement du projet n'ont pas diminué.

- La prime de risque demandée par les prêteurs est plus élevée que celle pour un emprunt public. Par exemple, si le projet avait profité du **taux d'intérêt** accordé pour un emprunt de ce type, des économies de 5 millions de dollars auraient pu être faites, ce qui aurait diminué la participation financière du ministère.
- Les prêteurs ont rendu disponible la totalité de l'emprunt dès le début de l'entente. Le partenaire doit payer des intérêts sur cette somme dès le premier mois, même si elle n'est pas entièrement utilisée.

En 2008, lors de travaux effectués en mode PPP avec le gouvernement fédéral, le partenaire privé pour ce projet a emprunté au même taux d'intérêt que le gouvernement puisque ce dernier assumait tout le risque financier.

## Risques pour le ministère

75 Une défaillance du partenaire pourrait être source de coûts élevés pour le gouvernement. Si le ministère résilie l'entente, il devra notamment verser le solde de la dette, les indemnités en cas de résiliation et les honoraires professionnels liés à la résiliation du contrat; il devra aussi supporter les coûts relatifs à un nouvel appel d'offres et à l'évaluation des soumissions, ainsi que les frais afférents à la gestion temporaire des installations. Par ailleurs, si le projet se révèle peu rentable, il sera difficile d'intéresser de nouveaux investisseurs et, sans concurrence, d'obtenir la meilleure offre financière. Le gouvernement pourrait devoir prendre en charge une partie du risque commercial.

76 Le ministère a évalué s'il était probable que les différents risques se matérialisent et si ceux-ci pouvaient avoir un impact sur les finances publiques. Il a cependant sous-évalué la probabilité quant à la concrétisation de certains d'entre eux et n'en a pas assuré de suivi particulier. La section portant sur le contrôle des risques traite de façon détaillée ce sujet.

## Modifications à l'entente

77 Le processus lié au mode PPP ne se termine pas avec la sélection du partenaire et la signature de l'entente. Les contrats de partenariat sont des contrats à long terme qui peuvent nécessiter des adaptations au fil du temps. En effet, une entente ne peut jamais tenir compte de toutes les incertitudes qui subsistent concernant l'avenir. C'est pourquoi elle doit comporter des dispositions applicables aux événements imprévus pendant toute sa durée de vie. L'entente devrait être suffisamment concrète et précise pour encourager le partenaire à gérer ses risques et le dissuader d'adopter un comportement opportuniste.

78 L'entente ne permet pas de prendre en compte les situations imprévues et l'évolution du contexte économique, ce qui aurait été d'autant plus nécessaire qu'elle repose sur des hypothèses incertaines et qu'elle est conclue pour une longue durée.

La renégociation d'éléments majeurs du contrat a des implications importantes pour les parties. Elle est d'ailleurs interdite, en principe, par la législation européenne.

Insérer des clauses précisant des rendez-vous réguliers afin d'examiner le cadre d'exécution du contrat et, éventuellement, adapter les objectifs de performance sont de bonnes pratiques de gestion.

79 L'entente ne prévoit aucune possibilité de renégociation ou de modification sans l'accord des deux parties et l'approbation du Conseil des ministres. Cette « rigidité » comporte certains avantages. En effet, il n'est pas souhaitable que le partenaire puisse demander, une fois que le marché a été attribué, une **renégociation**, et ce, à des conditions qui lui sont plus favorables. Cela peut être source de difficultés au stade de l'appel d'offres, comme nous l'avons déjà mentionné. Si les candidats ne considèrent pas que leur offre les engage à atteindre les résultats convenus, ils pourraient être incités à surenchérir, puisqu'ils pourront toujours revoir leur offre à la baisse ultérieurement.

80 Toutefois, une trop grande rigidité peut entraîner des conséquences néfastes. De fait, il est préférable de prévoir les circonstances dans lesquelles des modifications peuvent être apportées au **contrat** ainsi que la méthodologie à utiliser pour s'entendre sur ces modifications et pour les effectuer. Par exemple, aucune disposition visant le rééquilibrage financier n'est prévue dans l'entente si la rentabilité réelle du projet est nettement inférieure ou supérieure aux prévisions. Dans les faits, si le projet génère des revenus beaucoup plus élevés que ceux prévus, c'est seulement le partenaire qui en bénéficiera.

81 Or, comme le risque financier est supporté par le MTQ et qu'il accorde des garanties de revenus au partenaire, il aurait été normal qu'il puisse profiter de redevances plus importantes si le projet était plus rentable que prévu. Selon l'entente, le ministère ne reçoit aucune redevance les 15 premières années et celles prévues pour les années subséquentes sont calculées selon un faible taux des revenus.

## Recommandations

82 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 1 S'assurer de l'arrimage des services déployés dans chaque aire de service aux besoins en considérant notamment les services déjà disponibles à proximité.
- 2 Présenter une analyse complète des projets d'infrastructures aux décideurs, y compris la rentabilité de chaque projet, la comparaison des différents modes, les coûts liés à chacun des modes, les risques et les analyses de sensibilité.
- 3 Limiter les négociations permises avec le candidat sélectionné afin d'augmenter l'efficacité du processus d'appel d'offres.
- 4 Effectuer une analyse rigoureuse des propositions des soumissionnaires afin de recenser tous les risques liés au modèle financier et en évaluer les effets sur l'autofinancement du projet.
- 5 Évaluer l'impact des garanties publiques sur le partage des risques liés au projet et leurs répercussions futures sur les finances publiques et, s'il y a lieu, se servir de ces garanties comme incitatif pour attirer un plus grand nombre de soumissionnaires.
- 6 S'assurer d'une répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures tel le rééquilibrage financier, si le projet s'avère plus rentable ou moins rentable que prévu.

## 2.2 Gestion de l'entente

83 Une fois l'entente signée, le ministère doit s'impliquer dans le suivi des services qu'il a délégués. Le succès de la démarche nécessite l'établissement d'un dialogue permettant aux deux parties de comprendre leur réalité, leurs enjeux et leurs contraintes respectives, de déterminer les difficultés et d'anticiper les conflits qui peuvent découler de l'application de l'entente. La gestion d'une entente de partenariat implique entre autres la définition des rôles et des responsabilités, le contrôle des risques assumés par le secteur public, la surveillance de la performance et la gestion des relations avec le partenaire.

### Définition des rôles et des responsabilités

84 En 2002, le ministère crée la Direction des parcs routiers (DPR), équipe composée d'un directeur et de deux chargés de projet, pour gérer le déploiement d'un nouveau réseau de parcs routiers. La DPR est impliquée depuis le début dans le processus et a participé à l'élaboration et à la signature de l'entente de partenariat ; elle est responsable de son suivi.

85 Le suivi de l'entente de partenariat a une forte influence sur son succès et sa capacité à apporter les avantages escomptés. Afin d'optimiser ce suivi, le MTQ doit définir clairement les rôles et les responsabilités relatifs à la gestion de l'entente.

86 Le MTQ n'a pas précisé les actions qui étaient nécessaires afin d'apprécier la performance du partenaire et de s'assurer de la bonne gestion des risques qu'il assume.

87 L'entente de partenariat définit les obligations des deux parties. De plus, il existe un guide de gestion et de suivi de l'entente visant à faciliter la gestion du projet. On y décrit les obligations du partenaire et du ministère pour les différentes étapes du projet, que ce soit avant la mise en service des aires ou pendant leur exploitation. Cependant, aucun document ne définit clairement les exigences liées à la surveillance de la performance et les responsabilités du chargé de projet. La DPR reçoit périodiquement différentes données opérationnelles et financières. Toutefois, aucune évaluation de la qualité du suivi réalisé n'est faite. D'autre part, aucun responsable n'a été affecté précisément à la gestion des risques.

88 Dans les faits, certaines exigences ne font l'objet d'aucun contrôle quant à leur respect, des actions sont accomplies tardivement ou encore on n'en mesure pas l'impact négatif possible. Des exemples sont présentés dans les sections suivantes.

Le risque fait référence à tous les événements, anticipés ou imprévisibles, qui peuvent arriver éventuellement et qui peuvent nuire à la performance d'un projet.

## Contrôle des risques

89 Le contrôle des **risques** dans un partenariat public-privé est un processus continu, qui commence dès le démarrage du projet et qui est articulé autour d'un plan de gestion des risques qui doit être révisé et maintenu à jour pendant toutes les étapes jusqu'à la clôture du projet. Il s'agit de suivre, de surveiller et de réviser les risques recensés et de déterminer les nouveaux risques au fur et à mesure que le projet progresse et d'en faire état à intervalles réguliers aux intervenants.

90 Il est important de déceler les situations problématiques potentielles le plus tôt possible afin de mettre en place les mesures correctives et ainsi de minimiser les incidences négatives sur le projet.

91 Certains risques n'ont pas fait l'objet d'un suivi ou encore les mesures qui auraient permis de les atténuer n'ont pas été prises en temps opportun.

92 Les principaux risques qui auraient dû donner lieu à un suivi plus rigoureux de la part du MTQ sont les risques relatifs à l'obtention des permis de construction, ceux liés aux exigences environnementales et les risques de défaillance du partenaire.

## Permis de construction

93 Le MTQ n'a pas posé en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer les risques de résiliation de l'entente liés à l'obtention des permis de construction.

94 L'entente stipule que le partenaire devait obtenir et maintenir en vigueur tous les permis, les certificats et les licences. S'il y avait des délais anormaux pour l'obtention des permis délivrés par les autorités municipales, le ministère pouvait autoriser lui-même la construction des ouvrages à l'égard desquels une demande de permis avait été déposée par le partenaire. Ce dernier devait obtenir les permis et les autorisations ultérieurement. Si le ministère n'autorisait pas les travaux, il devait à l'expiration des délais résilier l'entente pour l'emplacement concerné. De plus, l'obtention en temps opportun du permis pour l'une des municipalités était essentielle parce que le ministère faisait face au risque de devoir résilier l'entente en totalité et de payer une indemnité importante aux prêteurs s'il dépassait la date butoir du 15 mars 2009.

95 Avant la signature de l'entente, le ministère avait accompagné le partenaire auprès des municipalités afin de faciliter les démarches pour l'obtention des permis de construction. Toutefois, dès le début du projet, le partenaire s'est heurté à diverses difficultés. Deux municipalités ont retardé la délivrance des permis sous la pression de commerçants locaux ou pour faire avancer d'autres dossiers environnementaux sans aucun lien avec le projet du partenaire. Or, le ministère est intervenu tardivement auprès de l'une des municipalités pour

dénouer l'impasse. Il n'a pas respecté la date butoir du 15 mars 2009 et a dû se mettre d'accord avec les prêteurs pour éviter qu'ils exercent leur droit de résiliation de l'entente. Quant à l'autre municipalité, le MTQ est intervenu dès qu'il a été informé de la situation par le partenaire et a autorisé le début des travaux.

96 Par ailleurs, malgré les démarches effectuées auprès de la Ville et les efforts pour trouver un puits d'eau potable, le MTQ n'a pas été en mesure d'assurer l'approvisionnement en eau potable de l'aire de service de Magog, ce qui a empêché le partenaire de prendre possession de l'emplacement à la date prévue dans l'entente. Ce retard a engendré des coûts supplémentaires pour le partenaire, lesquels ont été supportés en partie par le ministère.

## Exigences environnementales

97 Le partenaire a la responsabilité d'obtenir les certificats et les autorisations environnementales nécessaires pour la réalisation du projet et de les maintenir en vigueur. Toutefois, un emplacement n'était pas prêt pour la construction ; de plus, les coûts associés au respect des normes environnementales étaient importants et difficiles à estimer.

98 Le ministère a choisi de confier au partenaire la responsabilité d'obtenir les certificats et les autorisations environnementales malgré les risques potentiels. Il a dû faire face à des reports de date et payer des indemnités importantes.

99 Pour que le partenaire puisse respecter la date de début des travaux, il est nécessaire que les permis et les autorisations soient délivrés en temps opportun. Or, l'obtention des autorisations environnementales a été une étape complexe et la recherche de solutions acceptables pour tous les intervenants a retardé leur délivrance. Le ministère a donc accompagné le partenaire dans ses démarches pour accélérer le processus de délivrance des différentes autorisations. Toutefois, la date de début des travaux et celle de la disponibilité des services ont été reportées de plusieurs mois (de 9 à 19 mois) pour 5 aires de service.

100 Les retards dans l'obtention des permis et des certificats municipaux et environnementaux ont entraîné des coûts importants pour le MTQ :

- Le 21 décembre 2009, le gouvernement a autorisé une contribution financière supplémentaire de 3,1 millions de dollars au partenaire et a prolongé d'une année la durée de l'entente. Cette contribution a été versée au partenaire le 12 octobre 2010.
- Le 4 juillet 2011, le gouvernement a autorisé une seconde contribution de 0,9 million de dollars, qui a été payée le 9 août 2011.

101 Les longues négociations pour établir le montant de la **compensation** ont fragilisé les relations entre le partenaire et le ministère. Selon le partenaire, le processus adopté par le MTQ est trop lent. Ce dernier, quant à lui, n'apprécie pas les demandes additionnelles de modifications du partenaire, alors que l'entente a déjà été négociée et signée, et qu'il doit s'assurer du bien-fondé des demandes du partenaire.

La détermination d'une juste compensation peut être sujette à interprétation selon les circonstances et les négociations nécessaires pour y parvenir sont de nature à fragiliser la relation entre les partenaires.

Au Québec, au moins deux emplacements prévus liés au projet des aires de service sont susceptibles de nécessiter des démarches particulières sur le plan environnemental, notamment à cause de la présence de milieux humides.

102 Pour son projet d'aires de service en mode PPP, l'Ontario a préféré gérer le risque relatif aux autorisations et aux exigences environnementales, et fournir des **emplacements** prêts pour la construction. Pour ce projet, soit la rénovation majeure et la remise aux normes d'aires de service déjà existantes, toutes les autorisations requises doivent être fournies et tous les enjeux environnementaux réglés, pour permettre au partenaire d'entreprendre immédiatement la construction sans avoir à faire de démarches additionnelles.

### Défaillance du partenaire

103 Selon l'entente de partenariat, le risque commercial est presque entièrement transféré au partenaire. Toutefois, à cause des garanties qu'il a offertes aux prêteurs, le ministère doit assumer le risque de défaillance de son partenaire et, si le projet échoue, trouver le moyen de livrer les services. Ces garanties ont grandement augmenté les coûts d'une telle défaillance. En effet, en plus de rembourser le solde du prêt, le MTQ doit payer l'indemnité en cas de résiliation aux prêteurs ainsi que reprendre et financer les activités jusqu'à ce qu'une solution permanente soit adoptée pour la poursuite de ces activités.

104 Malgré les conséquences importantes pour le ministère d'une défaillance du partenaire, le MTQ n'a fait aucun suivi de sa situation financière. Il n'a pas évalué les conséquences sur la santé financière du partenaire et sur sa propre situation du fait qu'il n'a pas versé à ce dernier la quasi-totalité des bonis de performance et les bonis pour les bureaux touristiques.

### Non-versement des bonis

105 Seules les aires de service de Saint-Jérôme et de Saint-Augustin-de-Desmaures sont actuellement « en service » au sens de l'entente. Le ministère a autorisé l'ouverture des cinq autres aires au public mais, selon lui, elles ne répondent pas à l'exigence précisée dans l'entente puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une attestation par le certificateur indépendant (l'exigence concernant les « plans et devis tels que construits » n'a pas été respectée). De ce fait, elles ne sont pas considérées comme mises en service et le partenaire n'a pas droit aux bonis de performance et aux bonis pour les bureaux touristiques. Cette situation fait d'ailleurs l'objet du litige qui oppose présentement le partenaire et le ministère.

106 Le MTQ n'a donc pas versé une bonne partie des bonis, ce qui a rendu plus précaire la situation financière du partenaire. En effet, malgré une participation financière du ministère, la rentabilité du projet demeure « fragile ». Selon le modèle financier, les bonis de performance et les bonis pour les bureaux touristiques sont nécessaires pour assurer la viabilité financière du partenaire. Pendant les 15 premières années de l'entente, les bonis comptent pour plus de 22 % des revenus totaux du partenaire ; s'ils sont exclus, il y a un déficit.

107 Si nous prenons comme hypothèse que les critères d'évaluation de la performance étaient respectés au 31 décembre 2012, les bonis qui auraient dû être versés à cette date auraient totalisé près de 2 millions de dollars.

108 Nous ne jugeons pas du droit ou non du partenaire de recevoir les bonis, mais nous observons que leur retenue a un impact important sur ses flux de trésorerie. Le ministère n'a pas évalué dans quelle mesure cela influe sur la capacité du partenaire à faire face au service de sa dette ni n'a estimé les conséquences d'une défaillance du partenaire pour lui.

### Suivi de la situation financière du partenaire

109 Un examen des **données financières** réelles du partenaire aurait peut-être révélé au ministère que la situation du partenaire s'avérait moins bonne que celle prévue dans le modèle financier.

Nous n'avons pas eu accès aux données financières, dont les états des recettes et des débours cumulés par le séquestre depuis la reprise des activités de la Société, ni au portrait complet de sa situation financière.

110 De fait, le MTQ n'a pas demandé l'information qui lui aurait permis d'évaluer la santé financière du partenaire en temps opportun et de prendre des mesures pour atténuer les difficultés, le cas échéant. Malgré l'importance des garanties offertes et des conséquences financière en cas de défaillance, le ministère ne reçoit pas les états financiers vérifiés du partenaire, lesquels sont pourtant remis aux prêteurs, ni les états des recettes et des débours. Les renseignements que le ministère demande à ce titre sont le montant des ventes réalisées mensuellement, montant nécessaire au calcul des redevances qui lui sont dues à compter de la 16<sup>e</sup> année de l'entente.

111 Pour effectuer un bon contrôle du risque de défaillance du partenaire, le MTQ aurait dû surveiller sa situation financière et déterminer à l'avance les actions à accomplir si les recettes ou le volume de la circulation prévu baissaient, si les dépenses augmentaient ou si sa situation financière se détériorait. Le ministère aurait notamment dû répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les causes principales des difficultés financières du partenaire ? La situation est-elle temporaire ?
- Une participation financière supplémentaire du ministère est-elle envisageable, compte tenu de l'importance des services pour la clientèle ?
- Le plan d'urgence du partenaire prévoit-il une participation financière supplémentaire des investisseurs en cas de difficultés financières ?
- Quels sont les coûts d'une résiliation de l'entente pour le ministère ? Cette résiliation peut-elle être évitée ?

## Surveillance de la performance

112 Avant et pendant la construction des aires de service, on a eu recours à certains mécanismes de contrôle pour s'assurer que le partenaire a répondu aux exigences du MTQ et a respecté l'entente. Mentionnons les suivants :

- des rencontres de nature opérationnelle et de gestion sur une base régulière ;
- l'examen des plans et devis par le ministère avant la construction afin de vérifier leur conformité aux exigences de l'entente ;
- l'autorisation des débours pendant la construction par un certificateur indépendant qui confirme aux prêteurs le degré d'avancement des travaux et le respect des plans et devis selon les certificats délivrés par les professionnels retenus par le partenaire ;
- la délivrance par un certificateur indépendant à la fin de la construction d'une attestation qui confirme que les exigences précisées dans l'entente ont été respectées.

113 Pendant l'exploitation des aires de service, l'entente prévoit que la performance du partenaire est mesurée par des indicateurs, des critères d'évaluation et des sondages sur la satisfaction de la clientèle.

114 Le MTQ n'a pas évalué la performance du partenaire à l'égard des sept aires de service lorsque ce dernier les exploitait. Il n'a donc pas été en mesure de relever en temps opportun l'ensemble des éléments non satisfaisants, d'en aviser le partenaire et de justifier les bonis versés.

115 Pendant la période où le partenaire a fait fonctionner les aires de service, la gestion que le ministère a effectuée de la performance du partenaire a consisté principalement à faire le suivi des plaintes reçues. Le MTQ a communiqué verbalement ou par courriel avec le partenaire pour s'assurer qu'il corrige les déficiences rapportées. Même lorsque le partenaire a tardé à rétablir la situation, le MTQ a rarement transmis un avis de défaillance formel décrivant les correctifs à apporter, s'il y a lieu. Peu de contrôles ont été effectués de façon régulière dans chaque aire de service.

116 Le ministère obtient mensuellement du partenaire des rapports d'activité, d'entretien et d'exploitation et, trimestriellement, une déclaration portant notamment sur l'accessibilité des services, les plaintes, la sécurité et l'entretien. L'entente prévoit que le ministère remplit un formulaire d'évaluation trimestrielle de chaque emplacement au moyen des déclarations du partenaire et d'une vérification sur place.

117 Le MTQ a réalisé l'évaluation de la performance pour les deux seules aires considérées comme étant en service. Il l'a fait uniquement pour deux trimestres, même si elles ont été exploitées par le partenaire d'octobre 2008 à décembre 2012 et que les bonis ont été versés jusqu'en septembre 2012. Pour les autres trimestres, il n'y a pas de trace indiquant que les rapports ont été analysés. De plus, le ministère n'a effectué qu'une visite sur place pour



vérifier si les critères d'évaluation ont été respectés. Quant aux autres aires, bien qu'elles aient été en activité, il n'y a eu ni évaluation de la performance ni vérification sur place des déclarations mensuelles et trimestrielles du partenaire. Aucun boni n'a été versé pour ces aires.

118 Au moment de notre vérification, deux enquêtes sur la satisfaction des usagers ont été réalisées pour les années 2010-2011 et 2011-2012. Étant donné que les taux de satisfaction étaient supérieurs à 96 %, le partenaire a eu droit au boni maximal de 100 000 dollars, lequel a été réduit au prorata des aires considérées comme en service.

119 L'évaluation régulière de la qualité liée à chacun des emplacements aurait permis au ministère de donner une rétroaction, que celle-ci soit positive ou négative, au partenaire sur sa performance. En l'absence d'évaluation et d'une inspection trimestrielle documentée basée sur les critères définis dans l'entente, le ministère n'a pas été en mesure d'informer formellement le partenaire des éléments qui faisaient problème.

120 Ce n'est qu'en février 2014, après avoir repris les activités, que le MTQ a commencé à établir une liste des différents correctifs que, selon lui, le partenaire aurait dû apporter.

## Gestion des relations avec le partenaire

121 Selon plusieurs études, le succès d'un partenariat repose sur la confiance que les partenaires ont l'un envers l'autre ainsi que le développement et le maintien de bonnes relations. Parce que les partenaires viennent de milieux différents et poursuivent des objectifs parfois différents, le défi consiste à atteindre l'équilibre entre divers enjeux, tels que l'intérêt du citoyen, la transparence dans l'utilisation des fonds publics, la rentabilité et la qualité des services.

122 Les ententes de partenariat étant par essence de longue durée, il est presque inévitable que surviennent pendant ce temps des différends que les parties ne sont pas toujours en mesure de régler seules. Une bonne entente doit donc prévoir une **procédure** qui permet un règlement rapide et efficace des différends.

La procédure de règlement ne doit pas faire cesser la relation de partenariat. Il est dans l'intérêt des partenaires d'être en mesure de poursuivre l'exécution du contrat après le règlement de leur différend.

123 Le ministère et le partenaire n'ont pas réussi à développer une relation de confiance. Ils n'ont pas su accomplir les actions appropriées qui leur auraient permis d'améliorer leur relation ou au moins de minimiser les effets de leurs différends.

124 Bien que le MTQ et le partenaire aient l'objectif commun de rendre des services aux usagers, des intérêts divergents et les façons de procéder différentes ont contribué aux mésententes qui se sont manifestées très tôt dans la mise en œuvre du projet. Ainsi, alors que la rentabilité du projet est primordiale pour le partenaire, la préoccupation première pour le MTQ est la qualité des services rendus aux usagers. Il est à noter que, malgré le fait que le ministère

avait beaucoup d'expérience de travail avec le secteur privé, il en avait très peu pour des travaux en mode PPP. Quant au partenaire, il n'avait jamais transigé avec le secteur public. Nous présentons ci-dessous les principales différences dans les façons de procéder entre les parties.

Partenaire	Ministère
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Négociation : outil lui permettant de discuter d'ajouts ou de modifications à l'entente</li> <li>■ Règlement rapide des situations problématiques</li> <li>■ Parfois, établissement d'une communication directement avec des gestionnaires de haut niveau sans en aviser la DPR</li> <li>■ Utilisation de la mise en demeure pour accélérer les changements ou obtenir des compensations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pour modifier une clause, obtention des autorisations des autorités compétentes, ce qui occasionne des délais</li> <li>■ Collaboration des conseillers juridiques de l'entité à la suite de la réception d'une mise en demeure, ce qui occasionne des délais</li> </ul>

125 Le 4 mars 2012, le partenaire a transmis au MTQ un avis de résiliation de l'entente pour défaillance du ministère.

126 D'après le ministère, si les aires de service ne sont pas mises en service, c'est que les attestations n'ont pu être délivrées par le certificateur indépendant puisque le partenaire refuse ou néglige de se conformer à l'entente en ne fournissant pas des « **plans et devis tels que construits** ». Selon lui, le partenaire n'a pas droit aux bonis et l'entente ne prévoit pas de dispositions qui permettent une mise en service de façon rétroactive.

À titre de propriétaire, le MTQ demande de recevoir les « plans et devis tels que construits » des ouvrages.

127 Pour sa part, le partenaire reproche au MTQ sa grande rigidité et sa fermeté, lesquelles sont incompatibles avec la notion de partenariat. Notons que l'expression « plans et devis tels que construits » n'est pas définie dans l'entente.

## Gestion du différend

128 Afin de gérer les conflits éventuels, l'entente prévoit une procédure en trois étapes et des délais précis à respecter pour chacune : le règlement à l'amiable, la médiation et l'arbitrage. Ce mode de résolution des différends n'a pas porté fruit.

129 La première étape de la procédure de gestion des différends, soit le règlement à l'amiable, s'est prolongée et n'a donné aucun résultat. Plusieurs échanges ont eu lieu entre les professionnels, les gestionnaires et les dirigeants des deux parties pour analyser la situation. Les discussions pour chaque groupe ont duré beaucoup plus longtemps que ce qui était prévu dans l'entente, c'est-à-dire 15 jours, et n'ont pas permis de modifier les positions des parties.

- Le partenaire a confirmé au ministère qu'il était dans l'impossibilité de lui remettre certains plans certifiés par des ingénieurs. Il n'a pas présenté au ministère une autre façon de répondre à ses besoins.
- Le ministère n'a pas non plus proposé de solution de rechange au partenaire pour remplacer les plans. Il avait pourtant estimé en novembre 2012 qu'un investissement de 300 000 dollars permettrait de réaliser de nouveaux relevés pour remplacer les plans manquants.

130 Contrairement à ce qui est prévu pour la seconde étape de la procédure de gestion des différends, la **médiation** n'a pas été utilisée. Le MTQ, avec l'accord du partenaire, a plutôt fait appel à un tiers indépendant pour obtenir son avis sur la conformité avec l'entente des documents remis par le partenaire, notamment des plans. Étant donné que cette démarche n'a pas permis de régler le différend, le ministère a passé directement à la dernière étape et fait appel à un arbitre pour qu'il tranche la question. Le partenaire a refusé l'arbitre proposé par le ministère de même que le processus d'arbitrage.

Lors d'une médiation, le médiateur aide les parties à faciliter un rapprochement et à régler elles-mêmes leur différend.

131 En définitive, les parties n'ont pas utilisé les deux moyens les moins coûteux (la médiation et l'arbitrage). Il y a eu plutôt une **procédure judiciaire** de la part du partenaire pour la résiliation de l'entente. Depuis, aucune autre proposition n'a été faite par les parties pour tenter de régler le différend.

Une procédure judiciaire pour le non-respect d'une obligation contractuelle expose les parties à devoir supporter des coûts considérables.

132 De fait, à partir de mars 2012, le partenaire a engagé une poursuite judiciaire afin que la résiliation de l'entente soit reconnue, que le ministère rembourse le solde de l'emprunt aux prêteurs et qu'il lui paye l'indemnité en cas de résiliation, les bonis impayés et les autres montants dus. L'annexe 4 présente un historique des événements entourant la poursuite judiciaire.

## Recommandations

133 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 7** Effectuer un suivi rigoureux de la performance du partenaire et des risques que le ministère assume pour recenser les problèmes potentiels de façon précoce afin d'en limiter l'impact et définir clairement les responsabilités et les actions à accomplir à cet égard.
- 8** Favoriser une relation partenariale de confiance en ayant recours à une procédure de prévention et de règlement des différends qui inclut notamment :
  - l'utilisation des services d'experts indépendants pour faciliter la compréhension des objectifs de chacun et concilier les intérêts divergents lors des longues périodes de négociation ;
  - le recours à la médiation et à l'arbitrage pour favoriser un règlement rapide des différends.

## Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'arrimage des services aux besoins et à celle ayant trait à la répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures, tel le rééquilibrage financier. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires.

## Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le ministère des Transports du Québec et la Société québécoise des infrastructures (SQI) ont analysé le rapport du Vérificateur général et présentent ci-après leurs commentaires conjoints. Le ministère et la SQI tiennent d'abord à souligner que ce rapport comporte certaines interprétations et opinions divergentes des leurs, notamment quant aux objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec et aux particularités qui caractérisent une entente de partenariat de nature entièrement commerciale.

« **Observations préliminaires.** Bien que la crise financière de 2008 soit venue limiter la concurrence, le ministère et la SQI sont d'avis que les meilleures pratiques nationales et internationales reconnues à l'époque des événements, soit entre 2005 et 2008, ont été suivies et que les cadres juridique et administratif en vigueur ont été respectés. Par ailleurs, le ministère et la SQI estiment pertinent de rappeler qu'un important litige opposant le ministre des Transports et le partenaire est présentement devant les tribunaux. En conséquence, en raison de son caractère public, plusieurs éléments du rapport ne font pas l'objet de commentaires dans les pages qui suivent afin d'éviter d'affecter les prétentions des parties à ce litige.

« **Projet.** L'objectif prioritaire du gouvernement est d'améliorer la sécurité routière et la qualité des services offerts aux usagers de la route, notamment par la mise en place d'un réseau intégré de 33 aires de service publiques principalement le long des autoroutes. Des études internationales indépendantes démontrent que de telles infrastructures contribuent à la lutte contre la fatigue et la somnolence au volant, troisième cause d'accident mortel après la vitesse et l'alcool. L'initiative gouvernementale a d'ailleurs été saluée par la *Table québécoise de la sécurité routière* qui recommande de poursuivre et de compléter la mise en place du réseau annoncé. L'identification des besoins, la détermination des services et le déploiement des aires de service publiques ont été le fruit d'analyses approfondies et de multiples consultations des milieux municipal, touristique et d'affaires locaux. Diverses organisations nationales représentant les usagers de la route ou préoccupées par la sécurité routière ont également été consultées.

« En application des cinq orientations stratégiques poursuivies, le gouvernement souhaitait mettre en place, le long des autoroutes, un réseau intégré d'aires de service publiques multifonctionnelles<sup>1</sup> distantes les unes des autres d'une moyenne de 100 km. D'autres organisations gouvernementales ont adopté cette même approche (ex. : France, Ontario), dans certains cas avec des distances beaucoup plus courtes entre les sites (ex. : France). Ainsi, on retrouvera, d'un site à l'autre, une offre de services multifonctionnelle de même nature s'adressant sans discrimination à toutes les catégories d'usagers de la route. Ne pas respecter cette règle, de l'avis du ministère, irait directement à l'encontre des objectifs de sécurité routière poursuivis et minerait à coup sûr la confiance des usagers de la route envers le réseau d'aires de service publiques.

« Des études indiquent que les aires de service publiques multifonctionnelles ne concurrencent pas le secteur privé et que leur impact sur le chiffre d'affaires des commerces privés environnants est non significatif. L'expérience démontre que les aires de service publiques sont en grande partie fréquentées par des usagers de la route qui ne visitent pas ou peu les établissements privés situés en marge des autoroutes. Loin de se concurrencer, les réseaux privés et publics sont complémentaires.

« Le Vérificateur général reproche au ministère d'avoir mis en place des aires de service dans des zones desservies par le secteur privé dans des secteurs adjacents à l'autoroute. Il est également d'opinion que l'offre de services publics devrait être modulée en fonction de celle du privé. Le ministère est en désaccord avec cette approche puisqu'elle ne permet pas d'atteindre les objectifs de sécurité routière visés. Les aires de service publiques existent pour des raisons de sécurité routière. Elles doivent opérer sur une base permanente, 24 heures sur 24, sept jours par semaine, sans aucune obligation de consommation pour les usagers de la route. L'offre de services du secteur privé n'est régie par aucune règle de ce genre. Les seules règles applicables sont associées à la rentabilité financière de leurs activités. Dans plusieurs endroits, les services ne sont d'ailleurs offerts qu'aux heures, voire qu'aux jours, que le secteur privé considère rentables. L'établissement d'un service public accessible, fiable et intégré s'avère ici largement justifié. Rappelons par ailleurs que trois récents sondages indiquent un fort taux de satisfaction des usagers de la route à l'égard des aires de service publiques visées par le projet (moyenne de 98 %). À cela s'ajoute un taux d'achalandage de près de 30 % pour les véhicules lourds, et ce, sans égard à la proximité de services privés.

« **Choix du mode de réalisation des aires de service.** Le dossier d'affaires a été élaboré conformément au guide d'élaboration d'un dossier d'affaires<sup>2</sup> en vigueur à l'époque ainsi qu'à partir des meilleures pratiques mondiales pour l'élaboration de projets similaires. Il a été préparé en collaboration avec l'Agence des partenariats public-privé du Québec (par la suite, Infrastructure Québec et, maintenant, la Société québécoise des infrastructures) et une firme spécialisée.

1. Par *multifonctionnel*, on entend la présence de services variés, tels unités sanitaires, téléphonie publique, information routière, restauration rapide, carburant, dépanneur, aire de repos et de pique-nique, stationnements séparés pour les véhicules lourds et les automobiles, débarcadères protégés pour autocars et information touristique.

2. *Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, septembre 2002.

« Suite à l'élaboration du dossier d'affaires, le ministère a recommandé au Conseil des ministres d'opter pour le mode PPP pour la réalisation du projet puisqu'il offrait une valeur ajoutée significative lorsque comparé au mode conventionnel et qu'il constituait par conséquent le mode le plus avantageux. Cette conclusion s'imposait par le fait que le secteur privé, en raison de son expertise et de son expérience, est le mieux placé pour concevoir, construire, entretenir et exploiter des espaces commerciaux intégrant l'ensemble des services souhaités.

« Outre la recommandation relative au mode de réalisation, le dossier d'affaires proposait de regrouper les aires de service (grappes). L'analyse démontrait en effet que certaines aires s'avéraient très rentables, alors que d'autres sites rencontraient plus difficilement les objectifs de rentabilité du secteur privé. Afin d'assurer la réalisation de l'ensemble des aires de service, la firme chargée d'élaborer le dossier d'affaires a proposé une stratégie d'interfinancement des aires de service. Le gouvernement a approuvé cette recommandation et a autorisé le ministre des Transports à lancer le projet de la « grappe 1 » en ayant recours au mode PPP. L'analyse financière déposée au gouvernement, sous la forme d'un addenda au dossier d'affaires, indiquait que cette première grappe présentait un estimé de taux de rendement global suffisant pour intéresser le secteur privé.

« En regard des objectifs poursuivis, le ministère et la SQI sont d'avis qu'il s'agissait d'une approche tout à fait appropriée dans les circonstances et que les recommandations faites au Conseil des ministres étaient justifiées et raisonnables.

« **Choix du partenaire et partage des risques.** En 2005, outre les dispositions de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* (LPMIT, R.L.R.Q., c. P-9.001) et celles de la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, les règles encadrant le processus devant mener au choix d'un partenaire et à la conclusion d'une entente de partenariat étaient peu développées. Conformément à la LPMIT et de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor et la SQI, le ministère a développé un ensemble de règles, critères et modalités. Ces règles ont été approuvées par le Conseil du trésor et le Conseil des ministres.

« Le ministère et la SQI confirment qu'ils ont respecté ces règles tout au long du processus, tel qu'en fait foi le rapport du vérificateur de processus chargé d'assurer le respect de ces règles et le traitement équitable des candidats. Par ailleurs, le ministère et la SQI sont également d'avis que tous les éléments convenus avec le partenaire dans l'entente de partenariat sont conformes aux principes arrêtés en 2007 par la Cour suprême du Canada, quant au traitement équitable des candidats dans la gestion d'un appel d'offres public<sup>3</sup>.

« Lors du processus d'approvisionnement, le gouvernement a fait face à deux défis particuliers et inattendus, soit la nécessité de répéter l'appel de qualification en raison de soumissions non conformes sur le plan administratif, et le contexte difficile de la crise financière mondiale qui sévissait en 2007-2008 et qui réduisait l'accès au financement des soumissionnaires. À chaque étape, le ministère et la SQI ont réagi de façon responsable.

3. Double N Earthmovers Ltd. c. Edmonton (Ville), 2007 CSC 3, [2007] 1 R.C.S. 116.

« Le Vérificateur général reproche au ministère de ne pas avoir transféré au partenaire le risque lié au financement du projet. Le ministère et la SQI sont d'avis qu'il importe d'apprécier les décisions gouvernementales en se plaçant dans le contexte où celles-ci ont été prises. En 2008, face à la crise financière mondiale, le gouvernement devait prendre position quant à l'avenir du projet. Le gouvernement a jugé que les impératifs liés à la sécurité routière devaient être priorités. Le gouvernement a également évalué le risque financier et a statué qu'il pouvait raisonnablement l'assumer. La situation se présentait alors comme suit :

- Le partenaire injecte des fonds propres (10 % du projet) et obtient un financement (90 % du projet, soit 31,5 millions de dollars);
- Le gouvernement provisionne 9,6 millions de dollars en risques de projet;
- Les immobilisations sont la propriété du gouvernement dès qu'elles sont effectuées;
- La pénalité maximale gouvernementale payable, le cas échéant, aux bailleurs de fonds est de 10 millions de dollars;
- En cas de défaillance du partenaire, le gouvernement peut tirer sur une lettre de crédit du partenaire de 500 000 dollars et le partenaire perd ses fonds propres (10 % du projet).

« **Gestion de l'entente de partenariat.** Suivant la compréhension du ministère et de la SQI, le Vérificateur général reproche au ministère :

- d'avoir transféré au partenaire les risques liés à l'obtention des permis de construction et des certificats environnementaux et de ne pas avoir posé en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer les risques que cela comportait;
- de ne pas avoir accompagné adéquatement le partenaire dans ses démarches afin de s'assurer d'une bonne gestion des risques gouvernementaux;
- de ne pas avoir évalué la performance du partenaire préalablement au versement des bonis de performance.

« Le ministère est d'avis que ces reproches reposent sur une interprétation des événements qui est celle du Vérificateur général. Il importe de prendre en compte le concept de « partenariat public-privé ». L'entente de partenariat stipule que le partenaire prend à sa charge l'intégralité du projet et l'ensemble des activités en découlant et assume à leur égard une obligation de résultat. Il est de pratique courante, en mode PPP, d'opérer de tels transferts de responsabilités. Qui plus est, il est de l'essence même de ce mode de procéder ainsi.

« À la suite de la signature de l'entente de partenariat, le ministère a mis en place des mesures proactives visant à établir des liens harmonieux avec le partenaire, à suivre ses activités et à le soutenir dans ses démarches auprès des municipalités pour l'obtention des permis de construction et des certificats d'autorisation environnementale, dans le but spécifique de bien gérer les risques du projet non transférés ou partiellement transférés au partenaire. Ainsi, avant même la signature de l'entente de partenariat, des rencontres avec les représentants de chacune des municipalités ont été tenues par le ministère, de concert avec le partenaire,



en vue de permettre à ce dernier de présenter ses projets et de prendre connaissance des enjeux municipaux. Ce n'est qu'après ces rencontres que l'entente de partenariat a été signée par les parties. Par la suite, le ministère a mandaté un cadre-ingénieur pour assister le partenaire dans l'obtention des permis. De plus, un comité de suivi conjoint Partenaire-MTQ a été mis en place pour suivre de près le déroulement des activités. Un guide de gestion de l'entente de partenariat a été développé dès les premières semaines suivant la signature de l'entente de partenariat en vue de permettre au ministère de bien gérer ses risques. Quant aux bonis au rendement, malgré qu'il n'y ait que quelques documents qui font état d'une analyse quant au respect des exigences d'octroi desdits bonis, des vérifications ont été faites par le ministère préalablement à leur versement. Le ministère souligne, à titre d'illustration, que le montant d'un des bonis versés a été réduit à la suite de ces vérifications en raison du non-respect de l'ensemble des critères de performance.

« **Recommandations du Vérificateur général.** Le ministère et la SQI ont pris note des recommandations du Vérificateur général. Rappelons que le projet constituait l'une des premières expériences gouvernementales de PPP de nature entièrement commerciale au Canada. L'expertise et les expériences acquises font désormais partie de l'actif cognitif gouvernemental en cette matière et les recommandations du Vérificateur général pourraient servir d'assises à tout projet futur du même type.

« Le ministère ne peut adhérer à la recommandation n° 1 du Vérificateur général puisqu'elle témoigne d'une incompréhension d'un réseau intégré d'aires de service publiques comme outil visant à assurer la sécurité routière. La décision du ministère d'offrir aux usagers de la route des services complets, 24 heures sur 24, n'est pas un impératif commercial, mais une mesure importante de sécurité routière.

« Le ministère et la SQI ne peuvent adhérer à la recommandation n° 6 du Vérificateur général puisqu'elle témoigne d'une incompréhension de la nature même d'un PPP de type commercial. Le ministère et la SQI sont d'avis qu'il est de l'essence même d'un PPP de type commercial de s'assurer d'obtenir la meilleure offre possible pour le secteur public en faisant appel à la performance du secteur privé. Le partenaire privé doit s'assurer d'optimiser ses processus de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien. Les règles doivent être claires dès la signature de l'entente de partenariat à l'effet que les risques associés à l'optimisation de ces processus sont et demeureront de la responsabilité exclusive du partenaire privé.

« Le ministère et la SQI sont d'avis qu'il est d'autant plus important que l'ensemble des processus soient optimisés dans un PPP de type commercial, car la seule garantie financière du partenaire privé est associée à ses revenus d'exploitation et à la performance reliée à ses processus de conception, de construction, d'entretien et d'exploitation. Une entente qui limite les possibilités d'obtention de contributions financières gouvernementales durant son exécution assure au gouvernement le sérieux des personnes qui répondent à un appel de propositions, lesquelles doivent compter parmi les plus performantes dans les domaines de



l'exploitation commerciale et de la gestion d'actifs immobiliers. Qui plus est, c'est un gage de performance pour le gouvernement, car le partenaire privé a une obligation de performer dans toutes les sphères du projet visé à l'entente de partenariat afin d'optimiser ses profits.

«Le ministère et la SQI tiennent à signifier que leur adhésion aux autres recommandations ne signifie pas pour autant qu'ils endossent certaines interprétations et opinions divergentes qu'ils ont avec le Vérificateur général.

## Réaction aux commentaires

Le Vérificateur général juge nécessaire d'apporter certaines précisions à la suite des commentaires du ministère et de la SQI.

Pour la recommandation n° 1, nous ne remettons aucunement en cause l'orientation stratégique du ministère de contribuer à la sécurité des usagers de la route en tout temps. Toutefois, nous sommes d'avis que les services offerts à proximité ne peuvent être ignorés lors du choix de l'emplacement des aires. Si une aire de service est déjà présente ou encore si de nombreux services sont offerts par le secteur privé, il faut se demander dans quelle mesure il est justifié de construire une aire de service publique à quelques kilomètres. Ainsi, le besoin d'une aire de service pour des raisons de sécurité routière doit être démontré. Les besoins des usagers pour des services commerciaux (restauration, essence, etc.) doivent également être démontrés puisque le projet en mode PPP vise notamment l'autofinancement.

Quant à la recommandation n° 6, nous comprenons très bien la nature d'un PPP de type commercial. Toutefois, pour un projet qui s'étend sur une trentaine d'années et qui comporte beaucoup d'incertitudes, comme nous l'avons démontré dans le rapport, nous considérons qu'il est important que soient bien encadrées les modalités qui permettent les modifications à apporter ainsi que la méthodologie à utiliser, le cas échéant. En l'absence de telles modalités, le partenaire pourrait être le seul à profiter d'un projet nettement plus profitable que prévu. À l'inverse, si le projet est beaucoup moins rentable, c'est le gouvernement qui risque d'en subir l'impact.

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion de l'entente de partenariat, le ministère et la SQI ne font pas une juste interprétation des constats énoncés dans notre rapport. Nous ne reprochons pas au ministère d'avoir transféré certains risques au partenaire. Il est tout aussi inexact de dire que nous lui reprochons de ne pas avoir accompagné le partenaire dans ses démarches. Toutefois, la possibilité de résiliation de l'entente liée à l'obtention des permis de construction et les coûts associés au respect des normes environnementales par le partenaire méritaient que le ministère fasse un suivi plus rigoureux et qu'il pose en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer le risque lié à la résiliation de l'entente.



# Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités des principaux acteurs
- Annexe 3** Organigramme de la Société en commandite Aires de service Québec
- Annexe 4** Événements entourant la poursuite judiciaire

## Sigles

**DPR** Direction des parcs routiers

**PPP** Partenariat public-privé

**MTQ** Ministère des Transports du Québec

## Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent aussi sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que l'entente conclue repose sur les bonnes pratiques reconnues lors de la passation des contrats en mode partenariat public-privé.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le projet correspond à des besoins justifiés.</li> <li>■ Une analyse montre que le mode partenariat public-privé apporte la meilleure valeur pour le MTQ et ce dernier s'assure que cette valeur est préservée tout au long du projet, notamment lors de modifications.</li> <li>■ Un processus rigoureux assure un traitement concurrentiel et équitable des propositions tout au long des différentes étapes (appel d'intérêt, appel de qualification, appel de propositions, etc.).</li> <li>■ Le ministère s'assure de la viabilité financière du projet et des propositions reçues.</li> <li>■ La répartition des risques et des responsabilités entre les secteurs public et privé, les mécanismes de rétribution et les garanties accordées permettent la meilleure optimisation des ressources, et ce, tout au long de la durée de l'entente.</li> <li>■ L'entente précise le type d'information que le partenaire doit soumettre afin que le ministère soit en mesure d'effectuer un suivi efficace de la mise en œuvre du projet dans le respect des exigences, ainsi que la fréquence des rapports.</li> <li>■ L'entente définit clairement la procédure à suivre en cas de différend.</li> </ul>
S'assurer que le MTQ fait un suivi adéquat de l'entente de partenariat conclue avec le partenaire privé.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le ministère favorise l'instauration d'une collaboration avec le partenaire, notamment en entretenant des communications régulières.</li> <li>■ Le ministère a défini clairement les responsabilités et les tâches relatives à la gestion du contrat.</li> <li>■ Le MTQ assure un suivi rigoureux de la gestion des risques liés à l'entente.</li> <li>■ La surveillance de la performance est systématique et basée sur une information de gestion suffisante et fiable.</li> </ul>

## Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MTQ. Lors de notre vérification, nous avons analysé les dossiers d'affaires, l'entente de partenariat, y compris le modèle financier et ses différentes annexes. Nous avons aussi effectué des entrevues auprès du personnel du ministère, du partenaire et d'Infrastructure Québec (maintenant la Société québécoise des infrastructures). Nous avons également fait des comparaisons avec différents guides de bonnes pratiques.

De plus, nous avons rencontré des consultants spécialisés en matière de partenariat public-privé et nous avons consulté une firme spécialisée en modélisation financière informatisée pour l'analyse du modèle financier.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2013 à janvier 2014.

## Annexe 2 Rôles et responsabilités des principaux acteurs

Ministère des Transports du Québec	<p>Le ministre<sup>1</sup> est la partie cocontractante de l'entente, conformément à la <i>Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport</i>. Il doit entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ mettre à la disposition du partenaire les terrains de même que les ouvrages existants et en assurer au partenaire la jouissance paisible ;</li><li>■ effectuer les travaux de construction et d'aménagement des infrastructures routières afin de permettre notamment l'accès aux sites ;</li><li>■ verser les bonis, le cas échéant ;</li><li>■ respecter tout autre engagement prévu dans l'entente.</li></ul>
Société en commandite Aires de service Québec	<p>En vertu de l'entente, le partenaire doit :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ obtenir tous les permis et toutes les autorisations nécessaires pour la réalisation des ouvrages ;</li><li>■ respecter la stratégie d'aménagement proposée pour optimiser le potentiel commercial de chacun des emplacements ;</li><li>■ concevoir les ouvrages en fonction des résultats recherchés par le ministère tout en respectant les lois applicables et en se conformant au programme des besoins ;</li><li>■ construire ou réaménager sept aires de service tout en répondant aux exigences législatives et réglementaires applicables et selon les modalités et les conditions prévues dans l'entente ;</li><li>■ financer la construction, le réaménagement, l'exploitation et l'entretien des aires de service pour toute la durée de l'entente, et ce, selon le montage financier du projet qu'il a proposé ;</li><li>■ exploiter les infrastructures conformément à l'entente de partenariat en offrant aux usagers des services diversifiés et en suivant le programme d'entretien des ouvrages et des aménagements ;</li><li>■ verser mensuellement au ministère des redevances variables établies en fonction de ses revenus bruts et des chiffres de vente des exploitants ;</li><li>■ mettre en place des procédures et des activités afin de s'assurer que les actifs seront transférés en bonne condition au MTQ à la fin de l'entente.</li></ul>
Prêteurs	<ul style="list-style-type: none"><li>■ En vertu de la convention de financement, les prêteurs ont convenu de consentir à certaines facilités de crédit en vue de financer le projet.</li></ul>

1. Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

### Annexe 3 Organigramme de la Société en commandite Aires de service Québec<sup>1</sup>



1. Les pourcentages sont exprimés en fonction de parts ou d'actions comportant le droit de vote.

## Annexe 4 Événements entourant la poursuite judiciaire

<b>4 mars 2012</b>	Le partenaire transmet au ministre un avis de résiliation unilatérale de l'entente dans lequel il allègue des défaillances du ministre, notamment celle de payer certains bonis prévus dans l'entente.
<b>29 mars 2012</b>	Le ministre transmet au partenaire un avis d'arbitrage aux fins de faire statuer sur ses prétendues défaillances, le tout dans le respect des procédures et des modalités prévues dans le processus de règlement des différends figurant dans l'entente.
<b>14 mai 2012</b>	Le partenaire a avisé le ministère de la cessation des activités le 15 mai 2012. Il produit une requête demandant à la Cour supérieure du Québec de prononcer la résiliation unilatérale de l'entente de partenariat et de condamner le ministre à lui verser diverses sommes dues.
<b>16 mai 2012</b>	La Cour supérieure du Québec rend une ordonnance de sauvegarde intimant au partenaire de continuer à exécuter ses obligations contractuelles prévues dans l'entente.
<b>16 août 2012</b>	La Cour supérieure du Québec rejette la demande d'arbitrage du ministre, mais ordonne au partenaire de continuer ses obligations contractuelles décrites dans l'entente.
<b>29 octobre 2012</b>	La Cour supérieure du Québec rejette l'ordonnance de sauvegarde demandée par le partenaire le 18 septembre 2012 ; selon cette ordonnance, le ministre aurait dû lui verser le paiement des bonis en attendant que le tribunal rende un jugement relativement à la requête de résiliation de l'entente.
<b>10 décembre 2012</b>	Le partenaire se place sous la protection de la <i>Loi sur la faillite et l'insolvabilité</i> en déposant un avis d'intention de faire une proposition à ses créanciers.
<b>17 décembre 2012</b>	Par le jugement, l'ordonnance de sauvegarde prononcée le 16 août 2012 est suspendue et le partenaire peut cesser ses activités à compter du 17 janvier 2013.
<b>18 janvier 2013</b>	Le ministère s'assure du maintien en bon état des bâtiments et des équipements, et doit veiller en tout temps au maintien des services aux usagers.
<b>5 mars 2013</b>	La Cour d'appel rejette la requête pour permission d'appeler qui a été déposée par le procureur général du Québec pour le compte du ministre à la suite de la décision du 17 décembre 2012.
<b>30 avril 2013</b>	Une majorité de créanciers acceptent la proposition du partenaire.
<b>23 août 2013</b>	La Cour rend une ordonnance pour la nomination d'un séquestre, dont le mandat est notamment de voir à ce que les aires de service soient en activité, de recueillir l'information financière sur les revenus reliés à l'exploitation des aires de service et de gérer toute problématique associée à la condition des terrains et des ouvrages.
<b>20 janvier 2014</b>	La date d'audience prévue pour mars 2014 est remise à l'automne 2014.