



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 4, LE REMPLACEMENT DU PONT CHAMPLAIN DE MONTRÉAL — INFRASTRUCTURE CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, président

**OCTOBRE 2018
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**RAPPORT 4, LE REMPLACEMENT DU PONT
CHAMPLAIN DE MONTRÉAL —
INFRASTRUCTURE CANADA, DES RAPPORTS DU
PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

OCTOBRE 2018

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

Chandra Arya

Joyce Murray*

Shaun Chen

Alexander Nuttall

Pat Kelly

Randeep Sarai

Steven Mackinnon*

Jean Yip

Rémi Massé

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

L'Hon. Michael D. Chong

Pam Goldsmith-Jones

Gérard Deltell

Robert Kitchen

Anju Dhillon

Marc Miller

Doug Eyolfson

Brigitte Sansoucy

Fayçal El-Khoury

Brenda Shanahan

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

CINQUANTE-ET-UNIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 4, Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada, des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



RAPPORT 4, LE REMPLACEMENT DU PONT CHAMPLAIN DE MONTRÉAL — INFRASTRUCTURE CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

En octobre 2011, le gouvernement fédéral a annoncé la construction d'un nouveau pont pour remplacer le pont Champlain, qui relie l'île de Montréal et la rive sud du Saint-Laurent¹. Celui-ci a été ouvert à la circulation en 1962, et s'est dégradé rapidement, pour de nombreuses raisons². Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), son « entretien et sa réfection nécessitaient des investissements importants ». De plus, si « le pont devait fermer en raison d'un problème structurel, les quatre autres ouvrages permettant de franchir le fleuve dans le secteur ne pourraient pas accommoder la circulation détournée sans que cela crée de gros bouchons³ ».

La société d'État Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Incorporée (la Société PJCCI) est propriétaire du pont actuel depuis sa création, en 1978; entre 1998 et 2014, elle « était une filiale de La Société des ponts fédéraux Limitée (SPFL), qui relevait du ministre des Transports⁴ ».

Tel que montré à la figure 1, le projet du nouveau pont Champlain comprend plusieurs composantes :

- « La construction d'un ouvrage pour remplacer le pont Champlain actuel. Le nouveau pont sera une structure à haubans de 3,4 km de long. Le pont se composera de deux tabliers à trois voies pour permettre la circulation automobile dans chaque direction, ainsi que d'un troisième tablier au

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.1.

2 *Ibid.*, paragr. 4.21.

3 *Ibid.*, paragr. 4.2.

4 *Ibid.*, paragr. 4.3.

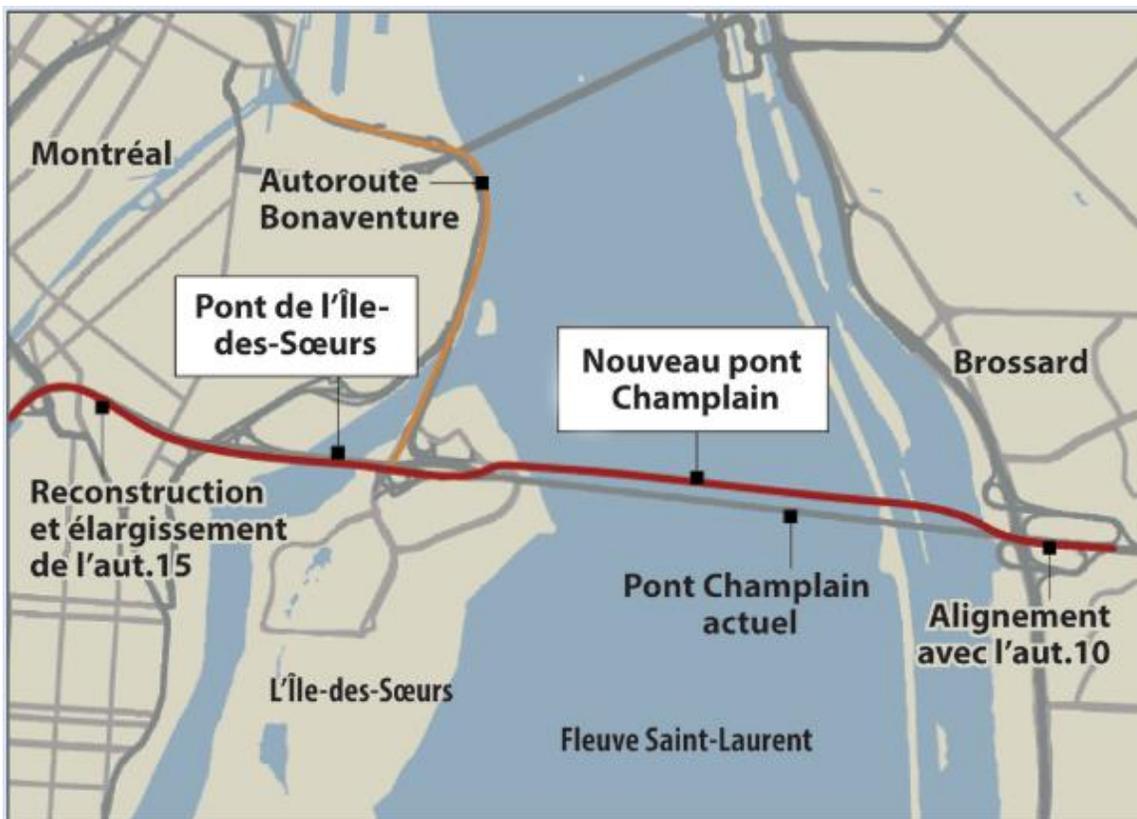


centre de l'ouvrage qui accueillera un réseau de transport en commun et une voie multifonctionnelle.

- La démolition et le remplacement du pont de l'Île-des-Sœurs, qui relie l'Île-des-Sœurs à Montréal. Le nouveau pont de 470 m de long se composera de deux tabliers pour permettre la circulation automobile, et d'une voie multifonctionnelle.
- La reconstruction et l'élargissement du tronçon fédéral de l'autoroute 15, qui comptera trois voies dans chaque direction.
- La reconstruction de l'autoroute 10 et l'amélioration des bretelles d'accès sur la rive sud, entre la route 132 et l'autoroute 10⁵ ».

5 *ibid.*, paragr. 4.4.

Figure 1—Le projet du nouveau pont Champlain



Source : Figure obtenue de BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, pièce 4.2.

Le 16 juin 2015, le gouvernement fédéral a signé un contrat avec un partenaire privé : Groupe Signature sur le Saint-Laurent (SSL), un groupe de plusieurs entreprises organisées en consortium pour réaliser le projet. Le Groupe s'est engagé à réaliser le projet pour un peu moins de 4 milliards de dollars, « exclusion faite des coûts de gestion du projet du gouvernement et des coûts d'acquisition des terrains », et que le pont soit ouvert à la circulation le 1^{er} décembre 2018, soit une période de construction de 42 mois, suivi d'une période d'exploitation et d'entretien de 30 ans. Après cette période, « le pont serait cédé au gouvernement dans un état défini à l'avance », afin de s'assurer « que le partenaire privé utilise des matériaux de qualité supérieure et qu'il exploiterait et entretiendrait le pont de manière adéquate⁶ ».

6 *Ibid.*, paragr. 4.5.



Une équipe intégrée de fonctionnaires a été recrutée dans cinq organismes fédéraux pour gérer le projet :

- « De 2011 à 2014, Transports Canada était responsable de la planification du remplacement du pont Champlain actuel.
- Infrastructure Canada a pris le relais en 2014, lorsque le ministre de l'Infrastructure s'est vu confier le projet. Infrastructure Canada est devenu responsable de toutes les questions techniques liées à l'approvisionnement, aux contrats et aux travaux de construction.
- Services publics et Approvisionnement Canada était le ministère fédéral chargé des contrats pour le projet. Il était chargé de gérer le processus d'approvisionnement et les contrats, y compris toutes les modifications qui survenaient.
- PPP Canada jouait le rôle de conseiller commercial et financier auprès de l'équipe chargée du projet. Cette société d'État a activement participé à la sélection du partenaire privé, et ce, jusqu'à la signature du contrat. Ses responsabilités à l'égard du projet ont pris fin en mai 2017.
- Le ministère de la Justice du Canada est le conseiller juridique du gouvernement pour ce projet⁷ ».

Le BVG a mené un audit, publié au printemps 2018, ayant pour but de déterminer « si Infrastructure Canada avait géré des volets sélectionnés du projet du nouveau pont Champlain de façon à atteindre l'objectif de construire un pont durable, dans les échéances prévues et de manière rentable⁸ ». L'audit a évalué :

- la planification du remplacement du pont Champlain actuel;
- les coûts des réparations majeures faites pour entretenir le pont actuel;
- le processus de sélection du modèle d'approvisionnement pour le projet du nouveau pont Champlain;

7 *ibid.*, paragr. 4.6.

8 *ibid.*, paragr. 4.7.

- l'analyse effectuée par le gouvernement fédéral et les mesures d'atténuation qu'il a mises en place pour les principaux risques d'approvisionnement;
- les propositions techniques des soumissionnaires et de la gestion des changements apportés au projet;
- la probabilité que le nouveau pont reste en service pendant sa durée de vie utile attendue, soit 125 ans⁹.

Le 7 juin 2018, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) s'est réuni pour discuter de cet audit. Les témoins suivants étaient présents : du BVG, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Philippe Le Goff, directeur principal; d'Infrastructure Canada, Kelly Gillis, sous-ministre, Marc Fortin, sous-ministre adjoint, Opération des programmes, et Natalie Bossé, directrice générale, Ponts majeurs¹⁰.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. La planification du remplacement du pont Champlain actuel

1. Les retards dans la prise de décision

Dès 2004, « la société PJCCI a exprimé dans le plan d'entreprise de la SPFL des préoccupations liées à la réduction de la durée de vie utile restante du pont. Toutefois, la société PJCCI n'a pas communiqué à Transports Canada l'information sur la dégradation du pont et les problèmes structurels. Par conséquent, le gouvernement n'a pas commencé à examiner la possibilité de remplacer le pont à cette époque¹¹. »

Selon le BVG, en février 2006, « la société PJCCI a reçu les résultats de son analyse financière indépendante. Ceux-ci indiquaient que l'entretien et la réfection du pont

9 *Ibid.*, À propos de l'audit, Étendue et méthode.

10 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#).

11 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, parag. 4.25.



actuel pendant le restant de sa durée de vie utile coûteraient plus cher que la construction d'un nouveau pont prévu pour 2020¹². »

Par conséquent, c'est au cours de l'exercice 2006-2007 « que la société PJCCI a officiellement indiqué au ministre des Transports, dans le plan d'entreprise de la SPFL, qu'il serait plus rentable de remplacer le pont que de continuer de le réparer. Le plan d'entreprise indiquait que "la planification de la construction du nouveau pont devait être mise en œuvre immédiatement afin que l'ouvrage soit en service d'ici 2021". [...] Néanmoins, ce n'est que vers la fin de 2011 que le gouvernement a approuvé le remplacement du pont par un nouvel ouvrage, qui devait initialement être prêt pour 2021. Cette décision a marqué le début du processus de planification. Deux ans plus tard, en 2013, un calendrier de construction accéléré de 42 mois a été adopté et la date d'achèvement du projet a été devancée à 2018 en raison de nouveaux problèmes structurels graves décelés sur le pont actuel¹³. »

Selon le BVG, « il aurait été judicieux pour le gouvernement de réagir aux conclusions de la société PJCCI présentées dans le plan d'entreprise de la SPFL pour 2006-2007, et de commencer à planifier le remplacement du pont peu après. Un nouveau pont aurait pu être mis en service au début de 2015 si la société PJCCI avait informé Transports Canada en temps opportun de la nécessité de remplacer le pont actuel. En raison des retards dans la planification, la communication des informations et la prise de décisions, le gouvernement a dû engager des dépenses évitables de plus de 500 millions de dollars entre l'exercice 2015-2016 et la date de mise en service du nouveau pont : 306 millions de dollars pour le coût des réparations majeures du pont actuel [...] et 235 millions de dollars versés au partenaire privé pour le coût additionnel résultant des restrictions de charges sur le pont actuel¹⁴. »

En réponse à une question sur la transmission précise de l'information concernant la nécessité de remplacer le pont prise entre 2007 et 2008, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, a affirmé :

[La] Société a indiqué qu'il était nécessaire de commencer la planification de la construction du nouveau pont afin que celui-ci soit mis en service en 2021. Elle a précisé qu'il était nécessaire de commencer la planification du nouveau pont, mais elle n'a pas décrit de façon claire l'état de dégradation du pont. Il était donc un peu difficile de

12 *Ibid.*, paragr. 4.24.

13 *Ibid.*, paragr. 4.26 et 4.27.

14 *Ibid.*, paragr. 4.28.

comprendre, dans les communications émises au ministère par la Société, quel était le degré d'urgence¹⁵.

Même si l'état de dégradation du pont n'était pas clair, selon un article, dès le 18 août 2008, le ministre des Transports de l'époque, Lawrence Cannon, avait annoncé que « [n]ous commençons à planifier la construction d'un nouveau pont dans la région de Montréal¹⁶ ». Les raisons évoquées par l'article étaient justement les conclusions du rapport de la SPFL à l'effet qu'il était à l'époque plus rentable de construire un nouveau pont que de continuer à la réparer. De plus, selon le BVG, en 2007 ou 2008, le « ministre des Transports [a annoncé] que le pont devra être remplacé¹⁷ ».

Afin d'améliorer la planification du remplacement des infrastructures, le BVG a donc formulé la recommandation suivante :

Pour éviter les interruptions de service et les dépenses inutiles, Infrastructure Canada devrait analyser les coûts du cycle de vie des infrastructures dont il a la charge et planifier leur remplacement de façon efficace et en temps opportun¹⁸.

À ce sujet, Kelly Gillis, sous-ministre, a reconnu toute « l'importance de la gestion du cycle de vie des actifs » et l'existence de nouvelles technologies pour mieux gérer les actifs, comme des capteurs pour suivre en temps réel le comportement et l'état des ponts¹⁹. Dans le Plan d'action détaillé d'Infrastructure Canada, le ministère prévoit réaliser, d'ici le printemps 2020, un plan stratégique comprenant, un plan à long terme, un calendrier, un budget et une analyse de rentabilisation fondés sur la durée de vie prévue de chaque infrastructure de PJCCI²⁰. Or, la recommandation du BVG s'étend non seulement aux infrastructures de PJCCI, mais à toutes celles dont Infrastructure Canada a la charge.

Par conséquent, le Comité recommande :

15 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1610.

16 Mathieu Bélanger, « [Un pont tout neuf](#) », *Le Journal de Montréal*, 18 août 2008.

17 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, pièce 4.6.

18 *Ibid.*, paragr. 4.29.

19 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1545.

20 Infrastructure Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 1.



Recommandation 1 — Sur l'analyse des coûts du cycle de vie des infrastructures

Que, d'ici le 31 mars 2019, le Bureau de l'Infrastructure du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape sur son plan stratégique complet comprenant un plan à long terme, un calendrier, un budget et une analyse de rentabilisation fondés sur la durée de vie prévue de chaque infrastructure sous la responsabilité de la société *Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée*; un rapport complet devra aussi être présenté au Comité d'ici le 15 juin 2020.

2. Le modèle d'approvisionnement privé choisi : un partenariat public-privé

Selon le BVG, avant de « choisir un partenariat public-privé [PPP] comme modèle d'approvisionnement, les organismes fédéraux sont tenus d'effectuer une analyse qualitative et une analyse de l'optimisation des ressources selon les pratiques reconnues par PPP Canada ». De plus, le BVG a « constaté que le gouvernement avait choisi le modèle de partenariat public-privé en 2011, avant d'avoir réalisé ces analyses²¹. »

Cependant, selon Kelly Gillis, après avoir annoncé en 2011 que le pont serait remplacé, la décision d'opter pour un modèle d'approvisionnement PPP a été annoncée en décembre 2013 :

En 2012, compte tenu de la complexité du projet, on a retenu les services d'experts du secteur privé pour appuyer une équipe de professionnels de plusieurs ministères qui a préparé une analyse de rentabilisation pour déterminer la meilleure méthode à adopter pour le remplacement du pont. Selon cette analyse, en décembre 2013, le gouvernement fédéral a annoncé la décision d'opter pour un modèle d'approvisionnement fondé sur un PPP²².

Devant ce qui semble être une contradiction, on doit tenter de trouver d'autres sources pouvant indiquer à quel moment a été prise la décision d'opter pour un PPP, soit en 2011 (avant que toutes les analyses n'eussent été complétées), ou en 2013.

Dans un communiqué de presse du gouvernement du Canada publié le 7 février 2013, on fait une chronologie des événements entourant le remplacement du pont Champlain. On peut y lire : « 5 octobre 2011 : annonce de la construction d'un nouveau pont pour le

21 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.35.

22 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1535.

Saint-Laurent à Montréal pour remplacer le pont Champlain. Le futur pont sera fait en partenariat public-privé et il y aura des péages²³. »

De plus, le 6 octobre 2011, au lendemain de l'annonce du remplacement du pont, un article mentionne qu'il « s'agira d'un nouveau pont (un tunnel est écarté), construit en (PPP) pour une somme maximale de 5 milliards de dollars et qui devrait être prêt dans 10 ans »²⁴.

Il semble donc, selon le BVG et un communiqué gouvernemental, que la décision d'utiliser un PPP ait été prise en 2011, et cela a également été soutenu par un article de journal. La sous-ministre, Kelly Gillis, a peut-être déclaré que cette décision avait été prise en décembre 2013, parce que c'est le moment où le gouvernement a annoncé le calendrier accéléré pour remplacer le pont en 2018, et que les analyses de 2012 et 2013 portaient sur la meilleure méthode à utiliser pour réaliser le projet de manière accélérée.

« En 2014, Infrastructure Canada a achevé une analyse qualitative de haut niveau du projet de nouveau pont Champlain. [...] La conclusion de l'analyse préconisait ce type de partenariat [un PPP], dont elle a recensé plusieurs avantages », comme le fait « que le partenaire privé assumerait une part plus importante des risques liés à la construction et à l'exploitation du pont, comme les défauts techniques, les dépassements de coûts et les retards²⁵ ».

Le BVG a constaté que « l'analyse qualitative était incomplète parce que le Ministère n'avait pas examiné de projets de construction antérieurs ni analysé les différentes formes qu'un modèle de PPP pouvait prendre, selon le niveau de participation du gouvernement fédéral. De plus, le Ministère n'a pas évalué ni pris en considération certains éléments du projet²⁶. »

Selon le BVG, en janvier 2014, « le Ministère a achevé une analyse de l'optimisation des ressources pour quantifier les économies induites par un modèle de [PPP] par rapport au mode d'approvisionnement traditionnel. [...] L'analyse indiquait qu'un partenariat public-privé permettrait de réaliser des économies de 227 millions de dollars par rapport à un modèle d'approvisionnement du secteur public. PPP Canada a examiné l'analyse et

23 Gouvernement du Canada, « [Nouveau pont sur le Saint-Laurent — Le gouvernement fédéral entend poursuivre les négociations avec ses partenaires — Chronologie](#) », document d'information, 7 février 2013.

24 Kathleen Lévesque, « [Pont Champlain — Ottawa a oublié le transport collectif](#) », *Le Devoir*, 6 octobre 2011.

25 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.36.

26 *Ibid.*, paragr. 4.37.



communiqué des inquiétudes et des recommandations à Infrastructure Canada. Toutefois, le Ministère n'a pas apporté toutes les corrections qui s'imposaient²⁷. »

« En juillet 2015, Infrastructure Canada a mis à jour son analyse de l'optimisation des ressources, qui indiquait initialement des économies de 227 millions de dollars pour le modèle de PPP. L'analyse actualisée reposait sur la proposition financière du partenaire privé et les valeurs actualisées du modèle traditionnel, et elle a été effectuée après la signature du contrat. Cette analyse indiquait que la proposition financière sélectionnée permettrait de réaliser des économies de 1,75 milliard de dollars comparativement au mode d'approvisionnement traditionnel, c'est-à-dire 1,5 milliard de dollars de plus que les économies estimées dans l'analyse de 2014 du Ministère. Toutefois, en examinant l'analyse actualisée, [le BVG a] constaté des faiblesses qui avantageaient le modèle de PPP²⁸. »

Selon le BVG, « les analyses de l'optimisation des ressources ont été peu utiles aux décideurs, car elles comportaient de nombreux défauts qui avantageaient le modèle de PPP ». De plus, « les économies établies dans les analyses du Ministère n'étaient pas réalistes²⁹ ».

Par exemple, les coûts de construction estimatifs pour le projet « variaient beaucoup étant donné que le Ministère utilisait des estimations de coûts relativement imprécises, fondées sur un plan de conception dont l'achèvement était de 5 % seulement. PPP Canada avait des réserves à l'égard du faible taux d'achèvement du plan de conception. Les pratiques exemplaires recommandent de se fonder sur un taux d'achèvement d'au moins 30 % du plan de conception pour accroître la précision des estimations des coûts, surtout lorsque le projet est très complexe³⁰. »

Philippe Le Goff, directeur principal au BVG, a mentionné les avantages du mode traditionnel (purement public) et du mode PPP :

[Le] coût d'emprunt [...] est plus faible pour l'État que pour un partenaire privé, par exemple. Habituellement, on fait donc des économies de ce côté. Par contre, un partenaire privé peut avoir une expertise que le ministère ne possède pas. Il est donc

27 *Ibid.*, paragr. 4.38.

28 *Ibid.*, paragr. 4.42.

29 *Ibid.*, paragr. 4.43.

30 *Ibid.*, paragr. 4.38.

possible d'avoir un taux d'efficacité supérieur en choisissant un partenariat public-privé³¹.

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Avant de choisir un modèle d'approvisionnement pour les futurs projets d'infrastructure de grande envergure, Infrastructure Canada devrait :

- examiner les éléments clés propres au projet lors de son analyse qualitative, et évaluer leurs coûts;
- utiliser des pratiques exemplaires, des hypothèses solides et des données factuelles tirées de projets antérieurs pertinents pour mieux évaluer les risques et les hypothèses utilisées dans l'analyse de l'optimisation des ressources;
- réaliser une analyse de sensibilité rigoureuse pour informer les décideurs de la variabilité des coûts prévus et des avantages attendus³².

Selon le Plan d'action détaillé d'Infrastructure Canada, un « processus décisionnel clairement défini pour la sélection des futurs modèles d'approvisionnement de projets éclairés par un exercice structuré sur les leçons retenues afin de promouvoir la récurrence des résultats souhaitables et d'éviter la récurrence des résultats indésirables » sera préparé d'ici l'automne 2020 et communiqué aux décideurs ministériels³³.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2 — Sur le choix du modèle d'approvisionnement

Que, d'ici le 15 juin 2019, le *Bureau de l'Infrastructure du Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes le rapport d'étape sur le processus décisionnel pour la sélection des futurs modèles d'approvisionnement de projets, incluant les leçons apprises sur les décisions ayant mené au choix du modèle

31 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1600.

32 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.44.

33 Infrastructure Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 2.



d’approvisionnement du projet du nouveau pont Champlain; un rapport final devra aussi être présenté d’ici le 31 décembre 2020.

Sur le même sujet, le BVG a formulé une autre recommandation :

Après la construction du nouveau pont Champlain, Infrastructure Canada devrait créer des données de référence réalistes pour les coûts de construction, l’évaluation des risques et les taux d’efficacité, qui serviront aux analyses de l’optimisation des ressources effectuées dans le cadre de futures demandes de propositions pour des projets d’infrastructure³⁴.

Dans son Plan d’action détaillé, Infrastructure Canada précise qu’elle préparera une étude de référence, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, contenant un « répertoire de données recueillies dans le cadre du projet [du nouveau pont Champlain] et d’autres infrastructures³⁵ », d’ici l’hiver 2020.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 — Sur les données de référence servant aux analyses de l’optimisation des ressources

Que, d’ici le 15 juin 2019, le *Bureau de l’Infrastructure du Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d’étape sur son étude de référence comprenant des données de référence servant aux analyses de l’optimisation des ressources pour l’évaluation des projets d’infrastructure; et qu’un rapport final soit présenté d’ici le 31 mars 2020.

B. La gestion des risques d’approvisionnement

1. Méthode d’évaluation des propositions techniques

Le BVG a « constaté que le Ministère avait des mesures en place pour évaluer les propositions techniques de manière uniforme et équitable, [...] que le Ministère avait conclu que les trois propositions évaluées à la deuxième étape [...] satisfaisaient à tous les critères obligatoires, et qu’elles avaient obtenu au moins la note minimale requise pour deux critères cotés et la note globale requise pour l’ensemble des sept critères

34 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.45.

35 Infrastructure Canada, [Plan d’action détaillé](#), p. 2-3.

cotés ». Toutefois, « l'évaluation n'a pas permis au Ministère d'obtenir une compréhension suffisante de certains aspects des propositions des soumissionnaires³⁶ ».

De plus, « après l'attribution du contrat, Infrastructure Canada a apporté plusieurs changements au projet, dont certains étaient majeurs, afin de répondre aux besoins des collectivités avoisinantes et des parties prenantes. Les négociations relatives à ces changements, qui étaient en cours au moment de la publication du [rapport du BVG], ont pris beaucoup de temps³⁷ ».

Le BVG a aussi constaté que « pour éviter de rallonger la période d'approvisionnement et d'ajouter des coûts aux propositions des soumissionnaires, ce n'est qu'après avoir attribué le contrat que le Ministère a choisi de vérifier si les conceptions proposées respectaient la durée de vie prévue de 125 ans³⁸ ».

Ainsi, faute « d'avoir les résultats des analyses de durabilité avant d'attribuer le contrat, Infrastructure Canada ne pouvait pas savoir si la conception proposée pour le pont répondrait aux exigences liées à la durée de vie avant d'avoir conclu un contrat avec le soumissionnaire retenu³⁹ ». Par exemple, « plusieurs mécanismes de dégradation n'avaient pas été complètement évalués, comme les dommages causés par le gel et l'effet cumulatif de tous les mécanismes de dégradation. Par conséquent, [le BVG a] effectué des analyses de durabilité exhaustives de la conception de composantes importantes non remplaçables du nouveau pont. [Son] analyse n'a révélé aucun problème de conception qui empêcherait les composantes examinées d'atteindre la durée de vie attendue⁴⁰. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Au moment d'évaluer les propositions relatives à un contrat de partenariat public-privé relevant de sa compétence, Infrastructure Canada devrait élaborer une méthode d'évaluation comportant les éléments suivants :

- une pondération appropriée et des notes minimales requises pour l'évaluation des exigences techniques importantes du projet;

36 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.57.

37 *Ibid.*, paragr. 4.47.

38 *Ibid.*, 4.60.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*, paragr. 4.61.



- l'obligation pour les soumissionnaires de fournir une analyse ou des éléments probants indiquant que leur proposition satisfait à toutes les exigences techniques essentielles⁴¹.

Selon le Plan d'action détaillé d'Infrastructure Canada, « Infrastructure Canada collaborera avec [Services publics et Approvisionnement Canada] », ce qui mènera entre autres à stocker « dans un dépôt central les leçons retenues⁴² », d'ici l'hiver 2020.

Comme la réponse à cette recommandation et à la recommandation suivante du BVG ont mené à la même réponse dans le Plan d'action détaillé du ministère, le Comité ne formulera qu'une seule recommandation qui répondra à la fois aux deux dernières recommandations du BVG.

2. Coûts réels et prévus

Le BVG a constaté que même si la « gouvernance était généralement efficace, Infrastructure Canada avait publié plus de 20 avis de changements au projet qui avaient été acceptés par le partenaire privé. Vu l'échéancier de construction ambitieux ainsi que la taille et la complexité du projet du nouveau pont Champlain, le BVG a constaté que les changements apportés avaient entraîné d'autres risques de retards et de dépassements des coûts⁴³. » De plus, selon PPP Canada, « il n'est pas recommandé d'apporter des changements importants à un projet de partenariat public-privé⁴⁴ ».

Le BVG a aussi constaté « qu'Infrastructure Canada avait tardé à finaliser les changements au projet. Le Ministère a indiqué avoir utilisé une approche rigoureuse pour analyser les changements afin de s'assurer qu'ils étaient valables sur le plan technique et que les prix étaient raisonnables. Le partenaire privé avait prévenu le Ministère du risque croissant de retards en raison des changements non approuvés. Toutefois, deux ans après le début des travaux de construction, Infrastructure Canada n'avait encore approuvé aucun des changements⁴⁵. »

Selon le BVG, en 2011, « le gouvernement du Canada a annoncé la construction du nouveau pont Champlain en proposant un système de péage pour aider à recouvrer les

41 *Ibid.*, paragr. 4.62.

42 Infrastructure Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 3.

43 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.68.

44 *Ibid.*, paragr. 4.69.

45 *Ibid.*, paragr. 4.71.

coûts [...] Toutefois, en novembre 2015, le gouvernement a décidé de faire du nouveau pont Champlain un pont sans péage⁴⁶. » Le BVG a indiqué que la décision d'éliminer le péage « avait eu des répercussions importantes sur le projet et que la conclusion d'une entente à ce sujet avait pris beaucoup de temps⁴⁷ ».

Entre autres, la suppression du péage devrait faire augmenter la circulation sur le pont d'environ 20 %, ce qui devrait augmenter l'usure de la structure du pont, et entraîner des coûts d'exploitation et d'entretien plus élevés⁴⁸.

Ces coûts ne sont pas encore connus, selon Natalie Bossé, directrice générale, car le ministère est présentement en pourparlers, et les parties ne se sont pas encore entendues sur le montant précis à être versé à SSL⁴⁹.

Le BVG a aussi constaté « que certains des risques liés au projet s'étaient concrétisés et que le gouvernement fédéral assumait plus de coûts que ce qui était prévu au départ. Cela signifiait que les économies prévues ne seraient pas toutes réalisées⁵⁰. »

À l'été 2017, « le partenaire privé a signalé au Ministère que le projet avait environ huit mois de retard, mais qu'il était encore possible de respecter les délais d'achèvement du projet si des mesures d'accélération étaient mises en place. En mars 2018, le Ministère et le partenaire privé ont négocié une entente globale qui prévoyait, outre une prolongation du délai pour l'achèvement de la construction du pont jusqu'au 21 décembre 2018, une somme de 235 millions de dollars⁵¹. »

Michael Ferguson a indiqué « que les 235 millions de dollars comprennent 63 millions de dollars pour régler toutes les demandes d'indemnisation relatives aux coûts de transport et 172 millions de dollars pour les mesures d'accélération supplémentaires. Cet aspect relève peut-être de ce deuxième montant. Je n'ai pas les détails précis de l'impact de la

46 *Ibid.*, pièce 4.9.

47 *Ibid.*, paragr. 4.72.

48 *Ibid.*, pièce 4.9.

49 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1625.

50 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.73.

51 *Ibid.*, paragr. 4.75.



grève⁵². » Kelly Gillis a précisé qu'il s'agissait de « la grève des monteurs de charpentes métalliques [et] la grève des ingénieurs de la fonction publique⁵³ ».

Selon le BVG, « le projet ne sera pas mené à bien dans le respect du budget original. Même si des ressources supplémentaires étaient affectées aux travaux de construction ou si de nouvelles méthodes de construction étaient utilisées, le respect de l'échéance révisée du 21 décembre 2018 semble très ambitieux⁵⁴. »

À ce sujet, Kelly Gillis a affirmé qu'« Infrastructure Canada continuera de collaborer étroitement avec son partenaire du secteur privé, le Groupe Signature sur le Saint-Laurent, qui s'est engagé à ouvrir le pont en décembre 2018, comme prévu⁵⁵ ». Elle a ajouté que pour « chaque jour de retard pendant la première semaine, la pénalité serait de 100 000 \$. Après sept jours, elle serait de 400 000 \$ par jour, jusqu'à un plafond de 150 millions de dollars⁵⁶. »

Le BVG conclut que « les problèmes relevés dans le cadre de [cet] audit, soit une évaluation des risques trop optimiste, un processus d'approvisionnement accéléré et un grand nombre de changements au projet, sont des problèmes typiques notés par les experts relativement aux projets d'infrastructure PPP entrepris au Canada. Les leçons apprises dans le cadre du projet du nouveau pont Champlain sont importantes, puisque le gouvernement a l'intention d'entreprendre d'autres projets d'infrastructure en partenariat public-privé à l'avenir⁵⁷. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Pour ses prochains projets de partenariat public-privé, Infrastructure Canada devrait limiter le nombre de changements au projet et les approuver rapidement afin d'atténuer le risque de dépassements de coûts et de retards⁵⁸.

52 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1625.

53 *Ibid.*, 1630.

54 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.76.

55 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1535.

56 *Ibid.*, 1605.

57 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.78.

58 *Ibid.*, paragr. 4.79.

Les réponses du ministère aux recommandations 4.62 et 4.79 du BVG étant similaires, le Comité recommande :

Recommandation 4 — Sur l'évaluation des propositions dans le cadre de projets de partenariat public-privé et les changements apportés aux projets d'infrastructure

Que, d'ici le 31 mars 2020, le Bureau de l'Infrastructure du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les leçons positives et négatives retenues au sujet de l'évaluation de propositions suite au projet du nouveau pont Champlain, notamment : 1) les erreurs relevées par le Bureau du vérificateur général du Canada concernant la pondération inadéquate des critères de sélection; 2) le manque d'éléments probants indiquant que les propositions satisfont à toutes les exigences techniques essentielles; 3) les nombreux changements au projet et la manière de minimiser ces changements à l'avenir.

COMMENTAIRE ADDITIONNEL

Le BVG a rapporté que la suppression du péage augmentera la circulation sur le pont d'environ 20 %, ce qui devrait augmenter l'usure de la structure du pont, et entraîner des coûts d'exploitation et d'entretien plus élevés⁵⁹. Philippe Le Goff a affirmé que « ce sont des documents du ministère qui nous ont menés à cette information⁶⁰ ».

Même si la question ne fait pas précisément partie de l'audit, il serait intéressant de savoir si l'augmentation de 20 % des coûts d'entretien pourrait être contrebalancée par une baisse de l'achalandage sur d'autres ponts fédéraux ou provinciaux, et donc sur les coûts d'entretien de ces ponts. En effet, des études avaient affirmé que le péage alourdirait la circulation sur les autres ponts de la région, comme Jacques-Cartier et Victoria⁶¹.

Le Comité ne veut pas examiner l'information sur l'augmentation des coûts d'entretien du nouveau pont Champlain ou de la baisse, s'il y a lieu, des coûts d'entretien des autres infrastructures et ponts fédéraux de la région de Montréal avant que les négociations avec SSL ne soient terminées, pour ne pas interférer avec ces négociations. Néanmoins, le Comité recommande :

59 *Ibid.*, pièce 4.9.

60 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1620.

61 David Gentile, « [Un péage sur le pont Champlain alourdirait la circulation dans la région](#) », *Radio-Canada*, le 5 mai 2014.



Recommandation 5 — Sur les coûts d’entretien liés à la suppression du péage du nouveau pont Champlain

Que, 120 jours après que le *Bureau de l’Infrastructure du Canada* et Signature sur le Saint-Laurent (SSL) auront finalisé l’entente concernant le dédommagement dû à SSL pour la perte de revenus occasionnée par la suppression des péages sur le nouveau pont Champlain, le *Bureau de l’Infrastructure du Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur le dédommagement susmentionné et, s’il est raisonnable de le faire : 1) une estimation des coûts d’entretien de tous les ponts fédéraux reliant l’île de Montréal à la Rive-Sud, sans péage sur le nouveau pont Champlain; 2) une estimation comparant les coûts d’entretien si le nouveau pont avait compris des péages.

CONCLUSION

Le Comité conclut « qu’Infrastructure Canada n’avait pas planifié le remplacement du pont Champlain d’une manière rentable⁶² ». De plus, le ministère « n’avait pas géré adéquatement certains risques liés à l’approvisionnement en vue d’atténuer les dépassements de coûts et les retards⁶³ ».

Le BVG affirme qu’il « n’est toujours pas certain que le partenaire privé réussira à respecter l’échéance révisée du 21 décembre 2018⁶⁴ ». Cependant, la sous-ministre d’Infrastructure Canada a noté que son ministère « continuera de collaborer étroitement avec son partenaire du secteur privé, le Groupe Signature sur le Saint-Laurent, qui s’est engagé à ouvrir le pont en décembre 2018, comme prévu⁶⁵ ». De plus, si jamais le nouveau pont n’était pas prêt à temps, des amendes élevées devraient être payées par le Groupe SSL.

Le Comité formule donc cinq recommandations à Infrastructure Canada afin que les grands projets d’infrastructure du gouvernement fédéral soient mieux gérés.

62 BVG, [Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.80.

63 *Ibid.*, paragr. 4.81.

64 *Ibid.*

65 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 juin 2018, [réunion n° 103](#), 1535.

SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCE

Tableau 1 — Sommaire des mesures recommandées et échéance

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	Le <i>Bureau de l'Infrastructure du Canada</i> (Infrastructure Canada) doit présenter au Comité un rapport d'étape sur son plan stratégique complet comprenant un plan à long terme, un calendrier, un budget et une analyse de rentabilisation fondés sur la durée de vie prévue de chaque infrastructure sous la responsabilité de <i>la société Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée</i> ; un rapport final doit aussi être présenté au Comité.	Rapport d'étape : 31 mars 2019 Rapport final : 15 juin 2020
Recommandation 2	<i>Infrastructure Canada</i> doit présenter au Comité un rapport d'étape sur le processus décisionnel pour la sélection des futurs modèles d'approvisionnement de projets, incluant les leçons apprises sur les décisions ayant mené au choix du modèle d'approvisionnement du projet du nouveau pont Champlain; un rapport final doit aussi être présenté au Comité.	Rapport d'étape : 15 juin 2019 Rapport final : 31 décembre 2020
Recommandation 3	<i>Infrastructure Canada</i> doit présenter au Comité un rapport d'étape sur son étude de référence comprenant des données de référence servant aux analyses de l'optimisation des ressources pour l'évaluation des projets d'infrastructure; un rapport final doit aussi être présenté au Comité.	Rapport d'étape : 15 juin 2019 Rapport final : 31 mars 2020



Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 4	<p><i>Infrastructure Canada</i> doit présenter au Comité un rapport sur les leçons positives et négatives retenues au sujet de l'évaluation de propositions suite au projet du nouveau pont Champlain, notamment :</p> <ol style="list-style-type: none">1) les erreurs relevées par le <i>Bureau du vérificateur général du Canada</i> concernant la pondération inadéquate des critères de sélection;2) le manque d'éléments probants indiquant que les propositions satisfont à toutes les exigences techniques essentielles;3) les nombreux changements au projet et la manière de minimiser ces changements à l'avenir.	31 mars 2020
Recommandation 5	<p><i>Infrastructure Canada</i> doit présenter au Comité un rapport sur le dédommagement dû à <i>Signature sur le Saint-Laurent (SSL)</i> pour la perte de revenus occasionnée par la suppression des péages sur le nouveau pont Champlain et, s'il est raisonnable de le faire :</p> <ol style="list-style-type: none">1) une estimation des coûts d'entretien de tous les ponts fédéraux reliant l'île de Montréal à la Rive-Sud, sans péage sur le nouveau pont Champlain;2) une estimation comparant les coûts d'entretien si le nouveau pont avait compris des péages.	120 jours après la signature de l'entente entre Infrastructure Canada et SSL

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau de l'infrastructure du Canada Natalie Bossé, directrice générale, Ponts majeurs Kelly Gillis, sous-ministre, Infrastructure et collectivités Marc Fortin, sous-ministre adjoint, Opérations des programmes	2018/06/07	103
Bureau du vérificateur général Michael Ferguson, vérificateur général du Canada Philippe Le Goff, directeur principale		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 102, 108 et 109](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson, C.P., député

