

# Chapitre 14

## Rapport spécial pour le Comité des comptes publics

### Contrats de location de l'école Evergreen et de Wackenhut

#### Contenu

|  |     |
|--|-----|
| Contexte .....                               | 201 |
| Étendue .....                                | 203 |
| Résumé des résultats .....                   | 204 |
| École Evergreen .....                        | 205 |
| Centre pour jeunes de Miramichi .....        | 211 |
| Propriété .....                              | 216 |
| Observations du ministère des Finances ..... | 217 |

# Chapitre 14

## Rapport spécial pour le Comité des comptes publics

### Contrats de location de l'école Evergreen et de Wackenhut

#### Contenu

|  |     |
|--|-----|
| Contexte .....                               | 201 |
| Étendue .....                                | 203 |
| Résumé des résultats .....                   | 204 |
| École Evergreen .....                        | 205 |
| Centre pour jeunes de Miramichi .....        | 211 |
| Propriété .....                              | 216 |
| Observations du ministère des Finances ..... | 217 |

# Rapport spécial pour le Comité des comptes publics Contrats de location de l'école Evergreen et de Wackenhut

## Contexte

**14.1** À la réunion du Comité permanent des comptes publics du 1<sup>er</sup> avril 1997, durant la comparution du Bureau du vérificateur général, le comité a adopté la motion suivante :

*Que le vérificateur général s'engage à examiner les modalités financières des contrats d'Evergreen et de Wackenhut et à comparer le coût total des arrangements avec le secteur privé avec celui des méthodes traditionnelles du gouvernement.*

## École Evergreen

**14.2** En mars 1994, on annonce le projet de l'école Evergreen (école de Moncton-Nord) comme une réalisation en partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Un bureau d'architectes dont les services ont été retenus par le ministère de l'Approvisionnement et des Services a déjà commencé la conception de l'école.

**14.3** En octobre 1994, le ministère de l'Approvisionnement et des Services lance un appel public de déclarations d'intérêt en vue d'un partenariat public-privé pour la construction de l'école Evergreen. Cinq soumissions sont reçues. Le Comité consultatif sur les partenariats publics-privés, dont les membres proviennent du secteur privé et du secteur public, étudie les soumissions et recommande au ministre de l'Approvisionnement et des Services d'offrir aux cinq promoteurs de présenter une proposition.

**14.4** Au 7 mars 1995, les cinq promoteurs ont chacun envoyé une proposition; le Comité consultatif sur les partenariats publics-privés évaluent les propositions le 6 avril 1995, après avoir tenu des entrevues avec chacun des promoteurs.

**14.5** À la suite des évaluations, le Cabinet autorise le 18 mai 1995 la négociation d'une entente d'élaboration de projet avec Greenarm Corporation de Fredericton, de laquelle découlera un contrat de location.

**14.6** Les paramètres de la négociation de l'entente d'élaboration de projet sont les suivants <sup>1</sup> :

- établissement des frais de financement;
- acceptation ou rejet d'options pour l'établissement du coût de construction final;
- acceptation d'un contrat de location qui partage les risques de façon équitable;
- engagement du promoteur envers l'élaboration d'un plan de commercialisation qui maximise la production de recettes pour l'utilisation de l'établissement en dehors des heures d'enseignement;
- établissement du prix de rachat à l'expiration de la période de location de 25 ans.

**14.7** L'entente avec Greenarm est signée le 5 octobre 1995.

### ***Wackenhut***

**14.8** En septembre 1994, le ministère de l'Approvisionnement et des Services lance un appel de déclarations d'intérêt pour la conception, la construction, l'entretien, le financement, la propriété, la cession-bail et la prestation des programmes du Centre pour jeunes de Miramichi. Les déclarations d'intérêt présentées sont évaluées, et trois promoteurs sont invités à soumettre des propositions. L'évaluation des propositions mène au choix de Wackenhut Corrections Corporation comme promoteur avec qui négocier une entente.

**14.9** Le 14 juin 1995, le Conseil de gestion autorise le ministre de l'Approvisionnement et des Services à négocier une entente d'élaboration de projet avec Wackenhut. Wackenhut modifie sa proposition initiale par une lettre datée du 6 octobre 1995; le volet de la prestation des programmes est désormais supprimé du projet.

**14.10** Une entente d'élaboration de projet est négociée et comprend les documents suivants :

- contrat de vente;
- plans et devis;
- normes de réalisation pour l'aménagement d'installations permanentes de garde en milieu fermé pour jeunes contrevenants;
- échancier de construction;
- contrat de location;
- entente sur les avantages industriels.

**14.11** L'entente avec Wackenhut est signée le 20 juin 1996.

### ***Processus d'évaluation gouvernemental***

**14.12** Le ministère des Finances a évalué deux contrats de location selon un niveau de service équivalent. Pour ce faire, le gouvernement provincial a élaboré un modèle générique pour chaque projet. Le modèle générique

---

1. Selon une note de service du Conseil exécutif

assume que le gouvernement construit, exploite et finance lui-même chaque établissement. Le modèle contient le même type de coûts que ceux que doivent engager les promoteurs pour répondre aux exigences de la demande de propositions. Pour les besoins de la comparaison, la province a inclus des frais qui ne sont pas nécessairement différentiels, tels que les frais juridiques, les frais de vérification et les frais généraux.

**14.13** Par son analyse de chaque projet, le ministère cherchait à déterminer quelle solution était la moins coûteuse. Serait-il moins coûteux de construire, d'exploiter et de financer l'établissement en suivant le modèle générique ou en concluant un partenariat public-privé? Le ministre de l'Approvisionnement et des Services a fait l'observation suivante à l'Assemblée législative le 30 novembre 1994 : « le gouvernement a indiqué qu'il n'allait recourir au partenariat entre les secteurs public et privé que pour les projets où, à court et long terme, cela s'avère plus économique que s'il procédait seul ».

**14.14** De plus, le directeur général de la planification des budgets et des services financiers du ministère des Finances avait fait des observations pertinentes à un congrès sur la commercialisation et la privatisation qui a eu lieu à Ottawa les 21 et 22 septembre 1995. Il avait alors souligné un certain nombre de résultats clés escomptés pour les deux contrats de location, qui sont les suivants :

- économies de 7 % à 15 % sur les coûts de conception et de construction;
- financement des immobilisations par l'entremise du partenaire privé se rapprochant du taux d'emprunt à long terme du gouvernement;
- amélioration du niveau de service;
- élimination du risque de réparations ou de remplacement de biens d'équipement;
- utilisation accrue des ressources traditionnelles du secteur public;
- comptabilisation hors bilan;
- échéancier de construction efficient;
- flexibilité à long terme pour le gouvernement.

## Étendue

**14.15** Le ministère des Finances (le ministère), avec l'aide de plusieurs autres ministères, a préparé une analyse de chaque projet de bail pour évaluer les options que représentent la location et la propriété. Nous avons examiné les analyses préparées par le ministère pour les contrats de location d'Evergreen et de Wackenhut et choisi un échantillon des composantes de l'analyse aux fins d'une vérification par sondages. Nous avons discuté des éléments choisis avec le personnel du ministère des Finances et du ministère de l'Approvisionnement et des Services. Les éléments jugés raisonnables à la lumière d'un examen limité n'ont pas été explorés davantage. Les autres éléments de l'échantillon ont fait l'objet d'un examen plus poussé, et nous avons tenté d'obtenir des preuves pertinentes à l'appui de l'information utilisée. Dans de nombreux cas, il a été impossible d'obtenir des preuves vérifiables à l'appui des estimations

dont le ministère s'est servi pour son analyse. À la suite de notre travail, nous avons nous aussi établi des estimations. Nous fournissons des explications pour les estimations qui se sont avérées différentes de celles employées par le gouvernement.

## Résumé des résultats

**14.16** Selon les propres chiffres du ministère des Finances, les coûts d'immobilisations de l'école Evergreen auraient été de 594 576 \$ de moins si le gouvernement avait fait les travaux lui-même. Nos redressements ont fait monter la différence à 774 576 \$.

**14.17** Le ministère des Finances calcule avoir réalisé durant la première année d'exploitation de l'école Evergreen des économies de 64 628 \$ dans les coûts d'exploitation en retenant les services de Greenarm. Nous sommes d'avis que les coûts auraient été à peu près les mêmes pour les deux options.

**14.18** Nous concluons que le coût total de l'école Evergreen aurait été moindre selon la méthode traditionnelle que selon les arrangements avec le secteur privé. Le ministère des Finances n'est pas d'accord avec la plupart des redressements que nous avons apportés. Cependant, les propres chiffres du ministère montrent aussi que la solution la plus économique aurait été de construire et de financer l'école selon la méthode traditionnelle et d'engager Greenarm ou un autre tiers pour en assurer l'exploitation. Nous estimons que le financement à lui seul coûte environ 400 000 \$ de plus en passant par Greenarm qu'en suivant la méthode traditionnelle.

**14.19** Le ministère des Finances a estimé à 708 384 \$ les économies qu'il a réalisées dans les coûts d'immobilisations en retenant les services de Wackenhut pour construire le Centre pour jeunes de Miramichi.

**14.20** Le ministère des Finances estime avoir réalisé, pour la première année d'exploitation, des économies de 19 536 \$ dans les coûts d'exploitation en retenant les services de Wackenhut. Nos redressements ont eu pour effet de rendre cette option plus coûteuse de 51 073 \$ pour la première année.

**14.21** Nous concluons que le coût total du Centre pour jeunes de Miramichi aurait été moindre selon la méthode traditionnelle que selon les arrangements avec le secteur privé. Le ministère des Finances n'est pas d'accord avec la plupart des redressements que nous avons apportés. Cependant, les propres chiffres du ministère montrent aussi que la solution la plus économique aurait été que Wackenhut construise et exploite le centre et que le gouvernement se charge du financement. Nous estimons que le financement du centre par l'entremise de Wackenhut a coûté 700 000 \$ au gouvernement.

## École Evergreen

**14.22** Nous avons examiné l'analyse de chaque projet effectuée par le ministère en trois parties : immobilisations (construction), exploitation et financement. Nous discutons de nos constatations sous chacun de ces titres, puis nous offrons une conclusion générale sur chaque projet. Nous avons d'abord examiné le projet de l'école Evergreen.

**14.23** Le gouvernement a élaboré un modèle générique pour l'évaluation. Le modèle révèle quel aurait été pour le gouvernement le coût potentiel de répondre aux exigences de la demande de propositions auxquelles le promoteur devait satisfaire. Le modèle a été élaboré à partir des plans de conception de l'école.

### Coûts d'immobilisations

**14.24** La pièce 14.1 compare les coûts d'immobilisations qui auraient été engagés pour la construction si le gouvernement avait fait les travaux lui-même aux coûts négociés avec Greenarm. Nous avons apporté des redressements pour fournir ce qui nous semble une comparaison plus réaliste des deux solutions.

#### Pièce 14.1

Coûts d'immobilisations de la construction - École Evergreen

|   | Modèle générique<br>du gouvernement | Greenarm            |
|---|-------------------------------------|---------------------|
| Terrain   | 275 000 \$                          | 275 000 \$          |
| Construction  | 7 354 835 \$                        | 7 299 018 \$        |
| Matériel  | 600 000 \$                          | 600 000 \$          |
| Coûts accessoires (honoraires,<br>financement provisoire, etc.)                       | 1 045 000 \$                        | 1 808 847 \$        |
| Frais d'administration  | 50 000 \$                           |                     |
| Coûts d'émission  | 63 454 \$                           |                     |
| <b>Total des coûts d'immobilisations<br/>déterminés par le ministère des Finances</b> | <b>9 388 289 \$</b>                 | <b>9 982 865 \$</b> |
| <b>Redressements à la suite de notre examen</b>                                       |                                     |                     |
| Fonds de prévoyance   | (130 000) \$                        |                     |
| Frais d'administration  | (50 000) \$                         |                     |
| <b>Total redressé des coûts d'immobilisations</b>                                     | <b>9 208 289 \$</b>                 | <b>9 982 865 \$</b> |

**14.25** On constate que la propre analyse du gouvernement montre que celui-ci aurait pu construire l'école pour 594 576 \$ de moins que le montant du contrat conclu avec Greenarm. Les redressements que nous avons apportés à la suite de notre examen ont pour effet de réduire encore davantage l'estimation du coût de construction si le gouvernement avait réalisé les travaux selon la méthode traditionnelle. Nous allons maintenant examiner certaines des composantes présentées à la pièce 14.1.

### Terrain

**14.26** Le modèle générique comprend un terrain évalué à 275 000 \$. Le terrain appartenait déjà au gouvernement et n'a nécessité aucune sortie de fonds supplémentaire. Dans le cadre du contrat de location, le terrain a été

transféré au promoteur. Il en résulte la vente du terrain à Greenarm, puis la cession-bail du terrain au gouvernement. La conséquence de cette opération est un emprunt de 275 000 \$ au taux d'intérêt moyen de 9,065 % de Greenarm et l'utilisation des produits pour réduire les autres emprunts du gouvernement, qui portaient un intérêt d'environ 8,787 %. Ce n'est pas une façon économique de réunir des fonds.

### **Construction**

**14.27** Le modèle générique estime le coût de la construction à 7 354 835 \$. Le montant a été établi en prenant l'estimation de 6 874 712 \$ du bureau d'architectes et en y ajoutant les redressements apportés par le ministère de l'Approvisionnement et des Services, fondés sur l'expérience de ce dernier en matière de construction d'écoles. Il a été impossible de vérifier ces redressements. Nous avons toutefois constaté que 7 354 835 \$ était du même ordre que les estimations reçues des cinq promoteurs.

**14.28** Le modèle générique incorpore dans les coûts de construction un fonds de prévoyance de 210 000 \$ pour couvrir d'éventuels changements dans la conception ou autres coûts possibles durant la construction. Les changements dans la conception étaient prévus puisqu'il s'agissait d'une nouvelle conception d'école. Or, Greenarm devait construire l'école selon la même conception, et le gouvernement aurait eu à assumer tout ordre de changement en vertu du contrat conclu avec Greenarm. Une provision de 80 000 \$ était incluse dans la proposition de Greenarm. Nous avons supprimé 130 000 \$ du fonds de prévoyance du modèle générique pour rendre le modèle comparable à la proposition de Greenarm.

### **Frais d'administration**

**14.29** Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a inclus dans les coûts d'immobilisations une somme de 50 000 \$ devant représenter le coût de la présence d'un employé du ministère sur le chantier durant la construction. Ce coût aurait été un coût différentiel seulement si le ministère de l'Approvisionnement et des Services avait recruté un nouvel employé. Or, nous croyons que le ministère employait déjà cette personne; en conséquence, cette somme n'était pas une augmentation des dépenses gouvernementales et n'aurait pas dû être comprise dans l'analyse.

### **Frais d'émission**

**14.30** Dans le modèle générique du gouvernement, les frais d'émission d'obligations sont considérés comme un coût de financement additionnel. Sept points de base ont été ajoutés au taux d'emprunt à long terme de la province et utilisés comme taux d'actualisation. Pour améliorer la comparaison entre le modèle générique et la proposition du secteur privé, on aurait pu ajouter aux coûts d'immobilisations une somme de 63 454 \$, soit environ 0,70 \$ par 100 \$ d'emprunt, et réduire le taux d'actualisation en conséquence.

**14.31** L'inclusion d'une telle somme dans les coûts d'immobilisations du modèle générique permet une comparaison directe des coûts d'immobilisations des deux modèles. Il s'agit d'un changement dans la



présentation aux seules fins de la pièce 14.1; le calcul de la valeur actualisée nette ne change pas.

### **Opinion sur les coûts d'immobilisations**

**14.32** La pièce 14.1 présente les coûts d'immobilisations dont le ministère des Finances s'est servi pour préparer l'analyse visant à évaluer la méthode la plus rentable de réalisation du projet. Selon les propres chiffres du ministère, les coûts d'immobilisations auraient été de 594 576 \$ de moins si le gouvernement avait fait les travaux lui-même. Nos redressements font passer la différence à 774 576 \$.

### **Coûts d'exploitation**

**14.33** La pièce 14.2 compare les coûts d'exploitation qui auraient été engagés si le gouvernement avait fait le travail lui-même aux coûts de la soumission de Greenarm. Nous avons apporté des redressements pour fournir ce qui nous semble une comparaison plus juste des deux solutions.

**14.34** On constate que, selon l'analyse du gouvernement, celui-ci ne pouvait pas exploiter l'école et satisfaire aux exigences de la demande de propositions pour moins cher que le montant du contrat conclu avec Greenarm. Nos redressements ont cependant pour effet de réduire l'estimation des coûts d'exploitation pour le gouvernement en vertu de son modèle générique au point où la différence entre les deux options devient négligeable. Nous allons maintenant examiner certaines des composantes présentées à la pièce 14.2.

### **Services publics et énergie**

**14.35** La comparaison des coûts en matière de services publics et d'énergie entre le modèle générique et la soumission de Greenarm n'est pas fondée sur le même chiffre. Le contrat de location précise que le gouvernement doit payer le coût réel engagé, de sorte que le montant devrait être le même dans les deux modèles. Le modèle générique comporte une surestimation de 1 000 \$ par année.

### **Frais juridiques et frais de vérification**

**14.36** Il est peu probable que certains montants figurant dans les coûts d'exploitation du modèle générique du gouvernement occasionnent des sorties de fonds additionnelles. Le gouvernement a inclus ces montants dans le modèle pour satisfaire aux exigences de la demande de propositions et pour tenter de rendre valide la comparaison entre les deux solutions. Nous ne croyons pas que ceux-ci seront des coûts différentiels, donc nous les excluons.

Pièce 14.2  
Coûts annuels d'exploitation -  
École Evergreen

|  | Modèle générique<br>du gouvernement |  | Greenarm          |
|--|-------------------------------------|--|-------------------|
| Services publics et énergie  | 90 000 \$                           |  | 89 000 \$         |
| Assurances   | 10 000 \$                           |  | 6 200 \$          |
| Frais juridiques et vérification   | 5 000 \$                            |  |                   |
| Entretien général et réparations   | 184 729 \$                          |  | 118 950 \$        |
| Réserve de capital   | 73 548 \$                           |  | 15 000 \$         |
| Traitements et avantages sociaux   | 16 014 \$                           |  | 30 000 \$         |
| Administration   | 40 000 \$                           |  | 95 513 \$         |
| <b>Total des coûts annuels d'exploitation<br/>déterminés par le ministère des Finances</b> | <b>419 291 \$</b>                   |  | <b>354 663 \$</b> |
| <b>Redressements découlant de notre examen</b>   |                                     |  |                   |
| Services publics et énergie  | (1 000) \$                          |  |                   |
| Frais juridiques et vérification   | (5 000) \$                          |  |                   |
| Entretien général  | (34 697) \$                         |  |                   |
| Redressements de la réserve de capital   | (1 800) \$                          |  |                   |
| Administration   | (25 420) \$                         |  |                   |
| <b>Total redressé des coûts annuels<br/>d'exploitation</b>                                 | <b>351 374 \$</b>                   |  | <b>354 663 \$</b> |

### Entretien général et réparations

**14.37** L'estimation des coûts pour l'entretien général et les réparations comprend une somme de 124 697 \$ pour le nettoyage. La somme a été calculée en fonction des dispositions de la convention collective du personnel de nettoyage. Le gouvernement n'est toutefois pas tenu de faire appel au personnel syndiqué pour la nouvelle école. Il peut impartir les services de nettoyage comme les promoteurs l'ont fait dans leurs soumissions. Ainsi, Greenarm a prévu 60 000 \$ seulement pour le nettoyage, alors que le gouvernement a prévu 124 697 \$. Si le gouvernement avait construit l'établissement et impartit les services de nettoyage, il aurait pu facilement obtenir une soumission d'environ 90 000 \$, d'après notre examen des soumissions reçues. En conséquence, nous avons réduit le modèle générique de 34 697 \$ (124 697 \$ - 90 000 \$) pour arriver à un chiffre plus réaliste.

**14.38** Le contrat de location permet une augmentation ou une diminution de la portion des coûts d'exploitation relatifs au nettoyage et à l'entretien durant les années suivant la première année (l'année de référence). Le gouvernement paie toute augmentation, ou profite de toute diminution, dans les coûts des années subséquentes dépassant les coûts de l'année de référence. Comme il n'y a aucune limite aux augmentations possibles, il y a un risque. L'analyse a toutefois intégré une augmentation de 3 % par année pour les années suivant la première année pour les coûts de nettoyage et d'entretien.

**Réserve de capital**

**14.39** Le modèle générique comprend 73 548 \$ comme estimation de la somme que le gouvernement aurait à payer pour des réparations mineures et majeures durant la période de location. Ceci représente 1% des coûts de construction. La provision de 15 000 \$ contenue dans la proposition de Greenarm vise uniquement les réparations mineures. Nous croyons comprendre, d'après le gouvernement, que Greenarm a prévu une provision suffisante pour les réparations majeures dans la catégorie administration des dépenses.

**Administration**

**14.40** Le modèle générique comprend une somme de 40 000 \$ pour représenter les coûts qu'aurait à engager le gouvernement pour ouvrir l'école au public après les heures d'enseignement. Nous avons examiné la ventilation de cette somme et constaté que seule une fraction de l'estimation est un coût différentiel pour le gouvernement. Une large part, soit 25 420 \$, vise les frais généraux, et nous ne croyons pas qu'il soit indiqué d'inclure de tels frais dans le modèle générique.

**Opinion sur les coûts d'exploitation**

**14.41** La pièce 14.2 présente les coûts d'exploitation dont le ministère s'est servi pour préparer l'analyse visant à évaluer la méthode la plus rentable de réalisation du projet. Nous présentons nos redressements dans la même pièce. Le ministère a calculé avoir réalisé durant la première année d'exploitation de l'école Evergreen des économies de 64 628 \$ dans les coûts d'exploitation en retenant les services de Greenarm. Nous sommes d'avis que les coûts auraient été à peu près les mêmes pour les deux options.

**14.42** Le total redressé des coûts annuels d'exploitation de la pièce 14.2 sont légèrement moins élevés pour le modèle générique. La pièce 14.3 prend en compte la durée totale du bail et montre que l'option Greenarm présente une valeur actualisée inférieure. Cela s'explique par le fait que les coûts de l'option Greenarm croissent à un taux annuel de 2,5 %, contre 3 % pour les coûts du modèle générique.

**Questions relatives au financement**

**14.43** Les sections sur les coûts d'immobilisations et les coûts d'exploitation examinent et comparent les coûts en dollars actuels. Or, ces coûts seront remboursés dans le futur. Les coûts d'immobilisations doivent être payés soit au moyen du capital et des intérêts venant des émissions d'obligations si le gouvernement avait procédé selon la méthode traditionnelle, soit par les paiements de location prévus dans les arrangements du partenariat public-privé. Pour comparer les deux options sur une base équitable, nous devons tenir compte de la valeur actualisée des flux de trésorerie respectifs. La province a une politique administrative intitulée « Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense », sur laquelle nous avons fondé notre analyse de ce volet.

**14.44** La pièce 14.3 présente les chiffres de l'analyse des valeurs actualisées préparée par le ministère des Finances. Le tableau comprend

aussi les répercussions des différences constatées à la lumière de notre travail.

*Pièce 14.3*

*Résumé du total des coûts – École*

*Evergreen*

*(résumé préparé en fonction des valeurs actualisées)*

| <b>Analyse préparée par le ministère des Finances</b>        | <b>Modèle générique du gouvernement</b> | <b>Greenarm</b>      | <b>Économies (coûts) potentielles</b> |
|--|---|----------------------|---------------------------------------|
| Coûts d'immobilisations/option d'achat                       | 9 324 835 \$                            | 10 188 449 \$        | (863 614) \$                          |
| Coûts d'exploitation   | 5 562 524 \$                            | 4 514 238 \$         | 1 048 286 \$                          |
| <b>Total des coûts préparé par le ministère des Finances</b> | <b>14 887 359 \$</b>                    | <b>14 702 687 \$</b> | <b>184 672 \$</b>                     |
| <b>Analyse découlant de notre examen</b>                     | <b>Modèle générique du gouvernement</b> | <b>Greenarm</b>      | <b>Économies (coûts) potentielles</b> |
| Coûts d'immobilisations/option d'achat                       | 9 144 835 \$                            | 10 188 449 \$        | (1 043 614) \$                        |
| Coûts d'exploitation   | 4 658 213 \$                            | 4 514 238 \$         | 143 975 \$                            |
| <b>Total des coûts selon notre examen</b>                    | <b>13 803 048 \$</b>                    | <b>14 702 687 \$</b> | <b>(899 639) \$</b>                   |

**14.45** On constate que, sur la base des valeurs actualisées, le gouvernement aurait, selon ses calculs, économisé 184 672 \$ en concluant un contrat avec Greenarm.

**14.46** Les économies sont attribuables au fait que les flux de trésorerie des coûts d'exploitation (tels que calculés par le gouvernement) sont plus favorables sous l'option Greenarm. Par contre, ces économies sont considérablement réduites en raison du flux de trésorerie lié à la construction et du fait que le taux d'emprunt moyen de Greenarm est supérieur au taux d'emprunt du gouvernement. Le taux d'emprunt de Greenarm calculé en vertu de l'entente et utilisé pour l'analyse était de 9,065 %, alors que le taux d'obligation de la province était fixé à 8,787 %. La différence dans les taux a coûté au gouvernement environ 400 000 \$.

**14.47** Nos redressements ont eu pour effet de changer l'analyse du ministère, qui avait prévu des économies actualisées potentielles de 184 672 \$, en un coût actualisé potentiel de 899 639 \$.

**Conclusion sur l'école Evergreen**

**14.48** Le Comité permanent des comptes publics nous avait demandé de comparer les arrangements avec le secteur privé aux méthodes traditionnelles du gouvernement.

**14.49** C'est ce que nous avons fait en apportant des redressements aux chiffres présentés par le ministère des Finances dans son modèle générique. Une fois les redressements pris en considération, nous devons conclure que le coût total aurait été moindre selon la méthode

traditionnelle que selon les arrangements avec le secteur privé. Le ministère n'est pas d'accord avec la plupart des redressements que nous avons apportés. Toutefois, à la lumière des propres chiffres du ministère, l'option la plus économique, selon le résumé de la pièce 14.3, aurait été de construire et de financer l'école selon la méthode traditionnelle et d'impartir à Greenarm ou à un autre tiers la responsabilité de son exploitation. Nous estimons que le coût de financement à lui seul est d'environ 400 000 \$ de plus en passant par Greenarm qu'en suivant la méthode traditionnelle.

## Centre pour jeunes de Miramichi

**14.50** Le gouvernement a élaboré un modèle générique pour représenter le coût potentiel lié à la construction, à l'exploitation et au financement de l'établissement pour permettre une comparaison avec la proposition de Wackenhut. De plus, le gouvernement a conclu une entente sur les avantages industriels dans le cadre du projet du Centre pour jeunes de Miramichi. Cette entente a joué lourdement dans la décision définitive du ministère d'aller de l'avant avec Wackenhut.

## Coûts d'immobilisations

**14.51** La pièce 14.4 compare les coûts d'immobilisations qui auraient été engagés pour la construction si le gouvernement avait fait les travaux lui-même aux coûts négociés avec Wackenhut. Selon l'analyse du gouvernement, choisir Wackenhut permettait de réaliser des économies de 708 384 \$.

### Pièce 14.4

Coûts d'immobilisations de la construction - Wackenhut

|   | Modèle générique<br>du gouvernement | Contrat négocié avec<br>Wackenhut Corrections |
|---|-------------------------------------|---|
| Terrain et préparation du chantier  | 1 475 000 \$                        | 1 355 700 \$                                  |
| Construction  | 13 270 945 \$                       | 11 985 300 \$                                 |
| Coûts accessoires (honoraires,<br>financement provisoire, etc.)                       | 5 248 452 \$                        | 6 083 142 \$                                  |
| Mobilier/matériel*  | 850 000 \$                          | 850 000 \$                                    |
| Frais d'émission  | 138 129 \$                          |   |
| <b>Total des coûts d'immobilisations<br/>déterminés par le ministère des Finances</b> | <b>20 982 526 \$</b>                | <b>20 274 142 \$</b>                          |
| * Financés par le gouvernement  |                                     |   |

**Le modèle générique vise un établissement plus grand que celui construit par Wackenhut**

**14.52** Nous n'avons pas redressé les chiffres préparés par le ministère des Finances en ce qui concerne les coûts d'immobilisations du projet de Wackenhut. Cependant, nous tenons à souligner que le modèle générique a été calculé pour un établissement plus grand que celui conçu et construit par Wackenhut.

**14.53** Les coûts du modèle générique sont fondés sur des besoins d'espace de 101 568 pi<sup>2</sup> pour la prestation du programme. L'établissement conçu par Wackenhut a finalement une superficie de 96 114 pi<sup>2</sup>. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a

informés que la réduction de la superficie par Wackenhut témoigne du succès de l'entreprise de répondre aux exigences du programme de façon plus efficiente. L'analyse effectuée par le ministère des Finances compare le coût de construction par le gouvernement d'un établissement de 101 568 pi<sup>2</sup> avec le coût de construction par Wackenhut d'un établissement de 96 114 pi<sup>2</sup>. La différence dans la superficie fait que la proposition de Wackenhut s'est avérée être moins chère que le modèle générique, la différence étant de 1 073 659 \$.

**14.54** Dans le cadre de l'approche traditionnelle, le gouvernement aurait effectué une conception détaillée du projet avant de passer à la construction. En l'absence de cette étape, il est difficile d'attribuer à Wackenhut le plein mérite, puisqu'une conception détaillée par le gouvernement aurait peut-être aussi donné lieu à une réduction de la superficie.

### Frais d'émission

**14.55** Dans le modèle générique du gouvernement, les frais d'émission d'obligations sont considérés comme un coût de financement additionnel. Sept points de base ont été ajoutés au taux d'emprunt à long terme de la province et utilisés comme taux d'actualisation. Pour améliorer la comparaison entre le modèle générique et la proposition du secteur privé, on aurait pu ajouter aux coûts d'immobilisations une somme de 138 129 \$, soit environ 0,70 \$ par 100 \$ d'emprunt, et réduire le taux d'actualisation en conséquence.

**14.56** L'inclusion d'une telle somme dans les coûts d'immobilisations du modèle générique permet une comparaison directe des coûts d'immobilisations des deux modèles. Il s'agit d'un changement dans la présentation aux seules fins de la pièce 14.4; le calcul de la valeur actualisée nette ne change pas.

### Opinion sur les coûts d'immobilisations

**14.57** La pièce 14.4 présente les coûts d'immobilisations dont le ministère des Finances s'est servi pour évaluer la méthode la plus rentable de réalisation du projet. Le ministère des Finances estime avoir réalisé des économies de 708 384 \$ en retenant les services de Wackenhut.

### Coûts d'exploitation

**14.58** La pièce 14.5 compare les coûts d'exploitation qui auraient été engagés si le gouvernement avait effectué le travail lui-même aux coûts négociés avec Wackenhut. Nous avons apporté des redressements pour fournir ce qui nous semble une comparaison plus juste des deux solutions.

Pièce 14.5  
Coûts d'exploitation annuels  
- Wackenhut

|  | Modèle générique<br>du gouvernement | Contrat négocié<br>avec Wackenhut<br>Corrections |
|--|-------------------------------------|--|
| Entretien*   | 75 000 \$                           | 75 000 \$  |
| Lieux*   | 25 000 \$                           | 25 000 \$  |
| Services publics*  | 181 000 \$                          | 181 000 \$                                       |
| Frais généraux provinciaux   | 20 000 \$                           |  |
| Gains de fiducie (au bénéficiaire)   |                                     | 10 000 \$  |
| Assurances   | 20 000 \$                           | 13 464 \$  |
| Réparations majeures et entretien  | 388 000 \$                          | 385 000 \$                                       |
| Mobilier et matériel   | 12 750 \$                           | 12 750 \$  |
| <b>Total des coûts d'exploitation annuels<br/>déterminés par le ministère des Finances</b> | <b>721 750 \$</b>                   | <b>702 214 \$</b>                                |
| <b>Redressements découlant de notre examen</b>   |                                     |  |
| Frais généraux provinciaux   | (20 000) \$                         |  |
| Réparations majeures et entretien  | (50 609) \$                         |  |
| <b>Total redressé des coûts d'exploitation<br/>annuels</b>                                 | <b>651 141 \$</b>                   | <b>702 214 \$</b>                                |
| * Le gouvernement paie les coûts réels   |                                     |  |

**14.59** On constate que, selon son analyse, le gouvernement ne pouvait pas exploiter l'établissement et satisfaire aux exigences de la demande de propositions pour moins cher que le montant du contrat conclu avec Wackenhut. Nos redressements ont pour effet de réduire l'estimation des coûts d'exploitation pour le gouvernement s'il avait assumé lui-même l'exploitation du centre. Nous allons maintenant examiner certaines des composantes présentées à la pièce 14.5.

**Frais généraux provinciaux**

**14.60** Il est peu probable que le montant figurant à titre de frais généraux provinciaux dans le modèle générique du gouvernement représente des sorties de fonds additionnelles. Le gouvernement a inclus ce montant dans le modèle pour satisfaire aux exigences de la demande de propositions et pour tenter de rendre valide la comparaison entre les deux solutions.

**Réparations majeures et  
entretien**

**14.61** L'estimation du montant des réparations majeures et de l'entretien a été réalisée à la suite de la décision de ne pas confier à Wackenhut la prestation des programmes à l'établissement. Les réparations majeures et l'entretien sont une estimation des dépenses qui pourraient être nécessaires pour les réparations majeures et les frais d'exploitation courants. Le chiffre est basé sur un tableur comprenant les chiffres de Wackenhut. Aux fins de vraisemblance, le gouvernement a ensuite rationalisé le coût des différents facteurs utilisés, pour en arriver à un coût annuel de 388 000 \$ (qui augmente de 3 % par année). Notre examen des coûts montre que ce montant comporte des frais de gestion de 15 %. Or, le gouvernement n'aurait pas à engager un tel coût, dont le calcul s'élève à 50 609 \$, s'il exploitait l'établissement lui-même.

**Opinion sur les coûts d'exploitation**

**14.62** La pièce 14.5 présente les coûts d'exploitation dont le ministère des Finances s'est servi pour évaluer la méthode la plus rentable de réalisation du projet. Le ministère a calculé avoir réalisé, durant la première année d'exploitation, des économies de 19 536 \$ dans les coûts d'exploitation en retenant les services de Wackenhut. Nos redressements ont eu pour effet de rendre cette option plus coûteuse de 51 073 \$ pour la première année.

**Entente sur les avantages industriels**

**14.63** Dans le cadre du projet du Centre pour jeunes de Miramichi, une entente sur les avantages industriels a été signée et a donc été prise en considération dans l'analyse du ministère des Finances. Il s'agit d'une entente en vertu de laquelle Wackenhut Corrections Canada Inc., l'entrepreneur général Maxim Construction Inc. ou leurs sous-traitants au projet, ou toute compagnie à laquelle il est convenu mutuellement, sont tenus de créer un certain niveau d'emploi et de faire des investissements importants au Nouveau-Brunswick. Le ministère a attribué une valeur à ces activités et les a inclus dans l'analyse à l'appui de la décision de retenir les services de Wackenhut.

**Engagement au titre de la création d'emplois**

**14.64** L'engagement au titre de la création d'emplois consiste en 40 nouveaux emplois pour des personnes du Nouveau-Brunswick, qui s'ajoutent aux emplois directs créés durant la construction du Centre pour jeunes. Pour les nouveaux postes, il peut s'agir de l'augmentation de l'emploi par Wackenhut ou par d'autres compagnies au Nouveau-Brunswick grâce à des perspectives d'affaires accrues au Nouveau-Brunswick. Le ministère a tenté de quantifier les avantages pour la province en se fondant sur la création d'emplois prévue à l'entente. Pour calculer les avantages, le ministère a fait une estimation qui répartit les avantages sur une période de 10 ans. Les avantages calculés à leur valeur actualisée se chiffrent à 525 826 \$ et sont présentés à la pièce 14.6 comme un facteur favorable dans la décision de retenir Wackenhut.

**14.65** Nous ne sommes pas d'accord avec le calcul du ministère sur ce point pour deux raisons. En premier lieu, le gouvernement a estimé les avantages en fonction des emplois éventuellement créés durant une période de 10 ans, alors que la durée de l'entente n'est que de 5 ans. En second lieu, rien ne garantit que les emplois soient effectivement créés ou que tout emploi créé puisse être lié à l'entente. Nous avons toutefois constaté que l'entente prévoit le versement d'une contribution financière au gouvernement provincial par Wackenhut si les 40 emplois ne sont pas tous créés. Bien que nous ayons pris en considération la valeur de la « garantie », nous avons des doutes qu'elle sera réalisée.

**Engagement au titre des investissements**

**14.66** Selon l'entente, Wackenhut et les autres compagnies doivent investir au Nouveau-Brunswick un minimum de 2,6 millions de dollars d'ici le 31 décembre 2002 pour profiter de l'expansion des affaires découlant de nouveaux débouchés industriels au Nouveau-Brunswick. Le ministère suppose que les avantages pour la province égalent à la valeur actualisée de l'engagement de 2,6 millions de dollars au titre des



investissements, et c'est la raison pour laquelle il présente à la pièce 14.6 une somme de 1 721 172 \$ comme un facteur favorable dans la décision de retenir Wackenhut.

**14.67** Au moment de la rédaction de notre rapport, aucun investissement n'avait eu lieu, et nous n'avons eu connaissance d'aucun projet éventuel visant la satisfaction de cet engagement. Étant donné la situation, et vu le fait que l'entente ne prévoit aucune protection pour le gouvernement, nous n'accordons aucune valeur à ce facteur. Une autre préoccupation que nous avons à cet égard est l'hypothèse selon laquelle les avantages financiers pour la province allaient égaler le montant des investissements. Le gouvernement profiterait certainement des taxes de vente et de l'impôt sur le revenu qui découleraient de tels investissements, mais aucune preuve ne permet de conclure que le gouvernement y trouverait son compte dollar pour dollar.

*Pièce 14.6*

*Résumé du total des coûts - Wackenhut  
(résumé préparé en fonction des  
valeurs actualisées)*

| Analyse préparée par le ministère<br>des Finances   | Modèle générique<br>du gouvernement | Contrat négocié avec<br>Wackenhut Corrections | Économies (coûts)<br>potentielles |
|---|-------------------------------------|---|-----------------------------------|
| <b>Coûts de construction et d'exploitation</b>  |                                     |   |                                   |
| Coûts d'immobilisations/option d'achat  | 20 844 397 \$                       | 20 578 368 \$                                 | 266 029 \$                        |
| Coûts d'exploitation  | 9 553 456 \$                        | 9 264 328 \$                                  | 289 128 \$                        |
| <b>Total des coûts préparés par<br/>le ministère des Finances</b>                               | <b>30 397 853 \$</b>                | <b>29 842 696 \$</b>                          | <b>555 157 \$</b>                 |
| <b>Avantages industriels</b>  |                                     |   |                                   |
| Engagement - création d'emplois   |                                     | (525 826) \$                                  | 525 826 \$                        |
| Engagement - investissements  |                                     | (1 721 172) \$                                | 1 721 172 \$                      |
| <b>Valeur totale des avantages industriels<br/>déterminée par le ministère<br/>des Finances</b> |                                     | <b>(2 246 998) \$</b>                         | <b>2 246 998 \$</b>               |
| <b>Coûts nets préparés par le<br/>ministère des Finances</b>                                    | <b>30 397 853 \$</b>                | <b>27 595 698 \$</b>                          | <b>2 802 155 \$</b>               |
| Analyse découlant de notre<br>examen  | Modèle générique<br>du gouvernement | Contrat négocié avec<br>Wackenhut Corrections | Économies (coûts)<br>potentielles |
| <b>Coûts de construction et d'exploitation</b>  |                                     |   |                                   |
| Coûts d'immobilisations/option d'achat  | 20 844 397 \$                       | 20 578 368 \$                                 | 266 029 \$                        |
| Coûts d'exploitation  | 8 593 920 \$                        | 9 264 328 \$                                  | (670 408) \$                      |
| <b>Total des coûts selon notre examen</b>   | <b>29 438 317 \$</b>                | <b>29 842 696 \$</b>                          | <b>(404 379) \$</b>               |

### **Questions relatives au financement**

**14.68** La pièce 14.6 présente les chiffres de l'analyse des valeurs actualisées préparée par le ministère des Finances. La pièce comprend aussi les répercussions des différences constatées à la lumière de notre travail.

**14.69** On constate que, sur la base des valeurs actualisées, le gouvernement aurait, selon ses calculs et sans tenir compte des avantages industriels, économisé 555 157 \$ en concluant un contrat avec Wackenhut.

**14.70** Les économies sont attribuables au fait que les flux de trésorerie des coûts d'exploitation et d'immobilisations (tels que calculés par le gouvernement) sont plus favorables sous l'option Wackenhut. Par contre, ces économies sont considérablement réduites du fait que le taux moyen d'emprunt de Wackenhut est supérieur au taux d'emprunt du gouvernement. Le taux d'emprunt de Wackenhut calculé en vertu de l'entente et utilisé pour l'analyse était de 8,8 %, alors que le taux d'obligation de la province était fixé à 8,6 %. La différence dans les taux a coûté au gouvernement environ 700 000 \$.

**14.71** Nos redressements ont eu pour effet de changer l'analyse du ministère, qui avait prévu des économies actualisées potentielles de 2 802 155 \$, en un coût actualisé potentiel de 404 379 \$.

### **Conclusion sur Wackenhut**

**14.72** Le Comité permanent des comptes publics nous avait demandé de comparer les arrangements avec le secteur privé aux méthodes traditionnelles du gouvernement.

**14.73** C'est ce que nous avons fait en apportant des redressements aux chiffres présentés par le ministère des Finances dans son modèle générique. Une fois les redressements pris en considération, nous devons conclure que le coût total aurait été moindre selon la méthode traditionnelle que selon les arrangements avec le secteur privé. Le ministère n'est pas d'accord avec la plupart des redressements que nous avons apportés. Toutefois, à la lumière des propres chiffres du ministère, l'option la plus économique aurait été que Wackenhut construise et exploite le centre et que le gouvernement se charge du financement. Nous estimons que le financement du centre par l'entremise de Wackenhut a coûté 700 000 \$ au gouvernement.

### **Propriété**

**14.74** Nous tenons à faire une autre observation au sujet de la comparaison de ces deux arrangements avec le secteur privé aux méthodes traditionnelles du gouvernement. Dans les deux cas, le gouvernement provincial paiera durant la durée du bail au-delà de 100 % du coût du terrain et du bâtiment, alors qu'il n'a pas l'intention d'en devenir propriétaire. Il en aurait été propriétaire selon l'approche traditionnelle.

## Observations du ministère des Finances

**14.75** Nous avons fourni une copie de nos constatations au ministère des Finances. Le texte qui suit est un extrait de sa réponse.

**14.76** *La base sur laquelle le vérificateur général a appuyé sa comparaison des contrats de location (c.-à-d. les méthodes traditionnelles du gouvernement) ne correspond pas à la base sur laquelle le gouvernement évalue les solutions de remplacement et prend ses décisions définitives en ce qui a trait aux partenariats publics-privés (c.-à-d. l'optimisation des ressources). Les principales différences entre l'approche du vérificateur général et celle du gouvernement peuvent être résumées sous les rubriques suivantes :*

- *Concept de la solution globale*
- *Coûts différentiels et frais généraux*
- *Pratiques de l'industrie*
- *Facteurs additionnels*

### Concept de la solution globale

**14.77** *Selon la définition du vérificateur général, les « méthodes traditionnelles » du gouvernement laissent entendre que le gouvernement s'occupe de la conception, des appels d'offres, de la construction, du financement et de l'exploitation des installations en suivant les mêmes modalités que par le passé. Cela signifie que chaque élément est une composante distincte du processus d'acquisition et d'exploitation d'un bien et doit faire l'objet d'une évaluation indépendante. Cette approche ne tient pas compte des conditions changeantes, des objectifs ou du désir d'améliorer les pratiques du passé. Le vérificateur général suppose que la meilleure solution pour les contribuables est d'évaluer chaque composante séparément.*

**14.78** *Cependant, le vérificateur général ne reconnaît pas le fondement ou le mérite des appels d'offres pour des « solutions globales » qui s'appuient sur le concept selon lequel un prix plus économique peut être obtenu lorsque la propriété, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien sont regroupés dans une demande unique d'approvisionnement et, au bout du compte, dans un seul marché. Cette approche de solution globale reconnaît non seulement les rapports de longue durée entre le gouvernement et le secteur privé, mais aussi l'attribution d'une partie des risques au secteur privé, ce qui donne lieu à une meilleure optimisation des ressources pour le public.*

### Coûts différentiels et frais généraux

**14.79** *Le vérificateur général est arrivé à la conclusion que les seuls coûts additionnels valides qui peuvent entrer dans la comparaison du modèle générique et de la proposition du secteur privé sont les coûts considérés comme différentiels ou les coûts qui donnent lieu à des « sorties de fonds additionnelles ». Le vérificateur général ne reconnaît pas la validité des frais généraux ni de certains coûts de construction ou d'exploitation qui, normalement, pourraient être absorbés dans l'administration globale du gouvernement.*

**14.80** *Tous les coûts fournis dans le modèle générique illustrent le « plein coût » pour le gouvernement. Les coûts qui seraient engagés ou tout coût qui ne peut être évité autrement ont été inclus. Il est inexact de supposer que certains coûts peuvent être absorbés dans le coût global du gouvernement. Le soutien des services nécessitent des ressources, qui doivent être quantifiées.*

*Conformité aux pratiques de l'industrie*

**14.81** *Les principes généraux suivis par le gouvernement du Nouveau-Brunswick dans les évaluations du genre sont conformes aux pratiques acceptées et aux conseils fournis par les experts-conseils du secteur privé, et conformes aux pratiques acceptées par l'industrie.*

*Facteurs additionnels*

**14.82** *Au fur et à mesure qu'il acquiert de l'expérience, le gouvernement en sait plus sur deux facteurs clés, à savoir :*

- *le transfert des risques – déterminer tous les risques que conserverait le gouvernement ou qui seraient transférés au secteur privé;*
- *degré de confiance – quantifier toutes les estimations et tous les risques selon un degré de certitude raisonnable.*

**14.83** *Dans l'élaboration de leurs propositions, les promoteurs du secteur privé ont tenu compte de ces éléments de coûts et les ont quantifiés. Des critères d'évaluation fiables pour ces deux facteurs n'avaient pas encore été élaborés au moment de l'examen de ces deux projets, parmi les premiers du genre. Cependant, dans le cas de projets examinés plus tard, l'évaluation de ces deux éléments a augmenté les possibilités d'économies présentées par les propositions du secteur privé. [...]*

**14.84** *Il serait bon de noter que les deux projets comptaient parmi les premiers partenariats publics-privés dans lesquels s'est engagé le gouvernement actuel. La courbe d'apprentissage inhérente à l'exécution de ces projets montre que les procédés et les méthodes suivis s'améliorent au fur et à mesure que l'expérience s'accumule. Ainsi, les examens actuels accordent une attention beaucoup plus grande à l'évaluation de domaines comme le transfert de risques et le degré de confiance. Cette courbe d'apprentissage est un aspect en évolution par lequel il faut nécessairement passer, tant au Nouveau-Brunswick qu'au Canada. [Traduction]*