

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

au ministère des Transports



Le partenariat public-privé au ministère des Transports

**Réalisé par le Service du partenariat public-privé
en collaboration avec les directions générales
Ministère des Transports du Québec
Mai 2004**

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	1
2.	CONTEXTE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS.....	1
2.1	Approche.....	1
2.2	Définition.....	2
2.3	Marchés publics et partenariats public-privé.....	3
2.4	Cadre légal.....	4
3.	OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS.....	5
3.1	Objectifs.....	5
3.2	Principes directeurs.....	6
4.	FORMES DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ.....	6
5.	DÉMARCHE POUR LES PPP EN IMMOBILISATION.....	8
5.1	Étapes préliminaires.....	8
5.2	Étapes d'élaboration d'un projet en immobilisation.....	10
6.	DÉMARCHE POUR LES PROJETS D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER.....	12
6.1	Contexte.....	12
6.2	L'approche de mise en œuvre par projet-pilote.....	12
7.	PROJETS ENVISAGÉS PAR LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS.....	13
7.1	Projets envisagés en partenariat public-privé.....	13
7.1.1	Projets dont le processus est enclenché.....	13
7.1.2	Projets en considération.....	16
7.1.3	Autres opportunités dans le secteur routier.....	19
7.2	Projets envisagés selon divers modes de prestation de services.....	19
7.2.1	Projets en considération.....	20
7.2.2	Autres opportunités.....	23
8.	IMPACTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS.....	25
8.1	Calendrier des débours des projets en immobilisation.....	25
8.2	Impacts sur la capacité financière du Ministère.....	25

8.3	Impacts sur les ressources humaines du Ministère	26
8.4	Impacts sur l'industrie québécoise	28
9.	CONDITIONS DE RÉALISATION ET PISTES POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS EN PPP	29
9.1	Pour le ministère des Transports	29
9.1.1	Engagement de ressources externes et internes spécialisées	29
9.1.2	Élaboration d'une stratégie globale de communication interne et externe	30
9.1.3	Modifications législatives	30
9.1.4	Gestion des impacts sur la main-d'œuvre	31
9.1.5	Implication des représentants de l'industrie	31
9.2	Pour les organismes centraux	32
9.2.1	Financement des projets	32
9.2.2	Encadrement juridique des projets	32
9.2.3	Mécanismes de paiement	33
9.2.4	Relations de travail	33
9.2.5	Réglementation sur les marchés publics	34
9.2.6	Concertation gouvernementale	35
9.2.7	Commercialisation des projets auprès du secteur privé	36
9.2.8	Péage	37
9.2.9	La formation du personnel de la fonction publique	37
10.	CONCLUSION	38
	ANNEXE 1 : Projets envisagés par le ministère des Transports en partenariat public-privé ou selon divers modes de prestation de service	39
	ANNEXE 2 : Les transports collectifs et le secteur privé	41

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU 1	Différences entre marché public et PPP de type CCEEF	4
TABEAU 2	Principales étapes pour l'élaboration d'un projet de type « Conception, construction, exploitation, entretien et financement » (CCEEF)	11

1. Introduction

Dans le cadre de la modernisation de l'État, le partenariat public-privé (PPP) est une avenue de solution privilégiée dans le secteur des transports. Parmi ses avantages, le PPP permet d'améliorer la qualité du service au moindre coût possible, de réduire la contribution gouvernementale sur chaque projet qui est entrepris, de respecter les échéanciers et les budgets prévus et de dégager des économies.

La mise en œuvre réussie de projets en PPP requiert l'application d'une approche rigoureuse. À cet égard, les expériences étrangères de PPP démontrent la nécessité d'un processus qui soit bien préparé et documenté, transparent, concurrentiel, juste et équitable. Un processus qui démontre que le PPP est plus rentable que l'approche conventionnelle et que le partenaire choisi est le plus apte à le réaliser. Chacun des partenaires public et privé doit bien comprendre les enjeux, accepter les nouvelles responsabilités et être bien conscient de la nature et de la valeur des risques à assumer. Le secteur privé doit disposer de la marge de manœuvre et de la flexibilité nécessaires pour bien gérer les risques qui s'ajoutent et conserver une marge bénéficiaire raisonnable et suffisante pour en endosser les conséquences. Également, cette approche doit fournir au secteur public toutes les assurances quant à la sélection du meilleur partenaire et de la proposition optimale. L'État doit s'assurer de la capacité du partenaire privé à mener à bien toutes les étapes de réalisation du projet tout en respectant les attentes de rendement et de qualité de services.

Le présent document décrit sommairement la démarche en cours au ministère des Transports en matière de partenariat public-privé. Plus particulièrement, il a pour objectif d'identifier le cadre actuel des PPP au Ministère, les formes usuelles de PPP et les principales étapes du processus de cheminement des projets. Il décrit aussi les projets en PPP ou sous d'autres formes de prestation de services envisagés par les autorités du Ministère et il expose les impacts de la mise en œuvre des projets tant pour le Ministère que pour l'industrie au Québec. Finalement, il présente les conditions de réalisation des projets et des pistes pour en faciliter la mise en œuvre à la fois pour le ministère des Transports et pour les organismes centraux du gouvernement du Québec.

2. Contexte des partenariats public-privé au ministère des Transports

2.1 Approche

Le ministère des Transports a conçu son approche et sa démarche pour l'élaboration de projets en PPP sur la base des expériences canadiennes et étrangères. En effet, les cadres conceptuels conçus au Royaume-Uni, en Australie, en France, en Irlande, aux États-Unis et au Canada ainsi que leur expérimentation depuis plusieurs années ont été riches d'enseignement pour le Ministère. Au cours des dernières années, le Ministère a multiplié les échanges avec les gouvernements par la participation à des groupes de travail et par la tenue de missions, de visites et de colloques.

Il suffit de mentionner les activités suivantes :

- groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les PPP pour le Conseil des sous-ministres responsables des transports et de la sécurité routière du Canada de 1997 à 2000 (publication de plusieurs rapports);
- quelques visites techniques au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario de 1999 à 2003;
- mission technique sur les PPP en France et en Espagne en octobre 2001;
- visite technique d'experts français en PPP en mai 2002;
- mission ministérielle sur les transports collectifs et les modes de prestation de service en France et aux Pays-Bas en octobre 2002;
- présentation au comité de gestion du Ministère des projets de la route Transcanadienne par le ministère des Transports du Nouveau-Brunswick en janvier 2004;
- colloque ministériel sur la gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien du réseau routier organisé par le ministère des Transports avec des représentants du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta en janvier 2004.

Fort de ces expériences et connaissances, le ministère des Transports a élaboré un premier cadre légal en PPP, une première version de ses objectifs et principes directeurs ainsi qu'un processus menant à l'attribution du contrat éventuel pour un projet en immobilisation. Les sections 3, 4 et 5 ci-dessous présentent sommairement ces éléments. Le Ministère éprouve cette démarche avec l'élaboration du projet de l'autoroute 25 et plus récemment avec celui de l'autoroute 30, laquelle démarche prend aussi ses assises dans le Guide d'élaboration d'un dossier d'affaires du Secrétariat du Conseil du trésor. Cette approche est en évolution avec les nouvelles formes de PPP à envisager.

2.2 Définition

Au début des années 1990, dans la foulée de la *Private Finance Initiative* (PFI) du Royaume-Uni, le partenariat public-privé consiste généralement en un contrat entre les secteurs public et privé pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement (CCEEF), surtout d'infrastructures publiques. Cette entente se caractérise principalement par :

- un partage entre les partenaires des risques, selon la partie la plus apte à les assumer, et des bénéfices;
- des modalités contractuelles axées sur des résultats plutôt que sur des moyens;
- une relation contractuelle à long terme.

Elle comporte aussi un investissement significatif à long terme du partenaire privé dès le démarrage du projet.

Le Secrétariat du Conseil du trésor, dans son approche des partenariats d'affaires public-privé, privilégie ce type d'entente contractuelle, soit de forme CCEEF. D'ailleurs, la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (L.R.Q., c. P-9.001) encadre principalement ce type de partenariat.

Au cours des dernières années, plusieurs administrations publiques ont élargi le concept de partenariat public-privé. Ainsi, pour des projets majeurs et complexes, le partenariat peut porter uniquement sur certains étapes ou éléments très importants de la réalisation d'un projet comme la conception-construction d'une infrastructure. Il peut aussi viser l'entretien et l'exploitation d'infrastructures ou de services complexes comme la gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien d'infrastructures routières. Dans ces cas, malgré leurs coûts substantiels, les partenariats ne comportent pas nécessairement un investissement significatif à long terme du partenaire privé. Le ministère des Transports du Québec veut s'inspirer de ces développements pour intégrer ces nouvelles formes dans ses orientations à l'égard des PPP en infrastructures routières.

Enfin, l'expérience du Ministère dans l'attribution de contrats importants est principalement axée sur la réalisation et l'exploitation d'infrastructures routières. Cependant, plusieurs de ses produits et services sont d'une autre nature. Il fournit, entre autres, des services publics tels un réseau de parcs routiers, un centre de gestion de l'équipement roulant et un centre de signalisation. De plus, par l'intermédiaire de la Société des traversiers du Québec, des services de traversiers sont offerts.

Le Ministère est en train de revoir l'efficacité et l'efficacités des modes de prestation de plusieurs de ses services. La livraison de certains d'entre eux pourra exiger une plus grande participation du secteur privé et même prendre la forme d'autres types de partenariats public-privé.

2.3 Marchés publics et partenariats public-privé

Un contrat de partenariat public-privé n'est pas un contrat conventionnel sur les marchés publics. Un PPP n'équivaut pas à l'achat de travaux, de fournitures ou de services qui s'effectue principalement au meilleur coût en fonction de spécifications prédéfinies. Le partenariat public-privé est fondé sur la recherche du meilleur partenaire de longue durée qui apporte son savoir-faire et sa capacité de gestion afin de fournir un service ou un équipement public selon les résultats attendus par le secteur public.

Le tableau 1 présente les différences essentielles entre le marché public et le contrat de partenariat public-privé de type CCEEF. Ces différences poussent les administrations à revoir leur approche, leur réglementation et le suivi des projets majeurs notamment les règles d'attribution et d'exécution des contrats.

TABLEAU 1

Différences entre marché public et PPP de type CCEEF

	Marché public	Contrat de type CCEEF
Caractères principaux ▪ Contrat ▪ Titulaire	▪ Objet unique ▪ Courte durée ▪ Non associé à la gestion du service ▪ Pas de délégation d'une mission publique	▪ Objet multiple ▪ Longue durée ▪ Association à la gestion du service ▪ Délégation d'une mission publique
Caractères essentiels	▪ Direction de la réalisation par la collectivité ▪ Absence de préfinancement, cofinancement ou financement de l'objet ou de l'ouvrage par l'entrepreneur ▪ Absence d'investissement par l'entrepreneur ▪ Absence de liberté de conception du service ou de l'ouvrage ▪ Contrat ne créant pas ni n'organisant de services ▪ L'entrepreneur n'est pas maître d'ouvrage ▪ Absence de liberté de gestion du contrat par l'entreprise ▪ Pas d'occupation de longue durée du domaine public ▪ Absence de responsabilité mixte travaux/gestion-entretien	▪ Direction de la réalisation et des opérations par le délégataire ▪ Préfinancement, cofinancement, financement de l'ouvrage par le délégataire ▪ Investissement par le délégataire ▪ Liberté de conception du service ou de l'ouvrage ▪ Contrat instituant et organisant le service voulu par la collectivité ▪ Le concessionnaire est maître d'ouvrage ▪ Liberté de gestion du contrat par le délégataire ▪ Occupation de longue durée du domaine public en règle générale ▪ Responsabilité mixte et de longue durée du délégataire

Source : Adapté de Xavier Bezançon, « Le contrat de concession : un cadre d'accueil, un processus et des contrats », dans *Financement des infrastructures et des services collectifs : Le recours au partenariat public-privé*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2000

2.4 Cadre légal

S'adaptant au nouveau contexte des PPP, la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (L.R.Q., c. P.-9.001), en vigueur depuis 2000, établit un cadre pour la réalisation de projets de construction, de réfection ou d'exploitation d'infrastructures de transport en partenariat avec le secteur privé et accorde à cet effet des pouvoirs spécifiques au ministre des Transports et au gouvernement.

La loi encadre les projets d'infrastructures de transport, et plus particulièrement, la réalisation d'infrastructures routières et leur exploitation en vertu d'une entente de partenariat. Elle prévoit notamment l'application du Code de la sécurité routière sur de telles infrastructures et de certaines règles concernant l'imposition de péages et leur recouvrement.

La loi stipule que le secteur privé doit participer financièrement au projet d'immobilisation en matière d'infrastructures routières. Par cette loi, l'intention du gouvernement était d'établir les modalités de sa démarche en matière de partenariat public-privé et, le cas échéant, de permettre les péages.

Tout en ayant le choix quant au processus d'acquisition, le ministre des Transports doit cependant obtenir au moins deux autorisations du Conseil des ministres avant de conclure une entente de partenariat. En effet, les critères et les modalités pour l'évaluation des propositions doivent d'abord être approuvés par le gouvernement et inscrits dans le document d'appel de proposition. Ensuite, avant de conclure l'entente de partenariat, le ministre doit obtenir une seconde autorisation du gouvernement.

La loi vise la réalisation de grands projets en partenariat public-privé comprenant la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement d'infrastructures de transport. Selon l'interprétation ministérielle, la loi n'encadrerait pas les autres formes de partenariats comme la gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien ou la conception-construction ni la fourniture de services.

Dans ces derniers cas, le processus d'acquisition conventionnel est régi par le Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et organismes publics (décret 961-2000).

3. Objectifs et principes directeurs

Le ministère des Transports, en se basant sur les pratiques des autres gouvernements, a élaboré des objectifs et principes directeurs qui guident la démarche entreprise en matière de partenariats public-privé.

3.1 Objectifs

Le recours à des partenariats public-privé pour la réalisation et l'exploitation d'infrastructures et de services de transport a essentiellement pour objectifs :

- d'obtenir pour le gouvernement et la société québécoise la meilleure valeur pour les ressources affectées à la réalisation de projets de transport;
- de devancer ou accélérer la réalisation de projets majeurs hautement souhaités qui amélioreront la circulation, faciliteront l'accès aux marchés et contribueront au développement de l'économie du Québec;
- de réduire au minimum la contribution financière requise de l'État;
- de transférer au secteur privé une plus grande responsabilité en matière de prestation de services;
- de promouvoir l'innovation sur les plans technique et financier, et de favoriser la création de nouveaux créneaux d'exportation pour les entreprises québécoises sur le marché international.

3.2 Principes directeurs

La réalisation en partenariat d'un projet en transport comporte des avantages pour le gouvernement et pour les usagers. Afin de permettre d'en retirer tous les bénéfices attendus, les projets doivent répondre à certains principes directeurs qui établissent les balises à l'intérieur desquelles ils seront réalisés, notamment :

- les projets doivent répondre à un besoin reconnu et être dotés d'un bon dossier d'affaires;
- les droits des employés doivent être respectés;
- les projets doivent favoriser la participation financière du secteur privé;
- le processus de sélection du partenaire privé doit favoriser une saine concurrence;
- le processus doit être intègre, rigoureux et transparent;
- les risques doivent être partagés entre les secteurs public et privé selon la partie la plus apte à les assumer;
- une route optionnelle gratuite doit être disponible dans le cas de la mise en place de péages sur de nouvelles infrastructures routières.

Ces principes directeurs visent à assurer que les projets qui seront réalisés par le secteur privé continueront d'être conçus, construits, entretenus et exploités de façon efficace et sécuritaire, en atténuant les impacts négatifs sur l'environnement. D'autre part, pour l'utilisateur, le recours au partenariat avec le secteur privé ne doit en aucune façon altérer sa mobilité ou la qualité du service qu'il reçoit. Enfin, il devra toujours conserver l'assurance que la tarification imposée, le cas échéant, demeure juste et raisonnable.

4. Formes de partenariats public-privé

Il existe une grande variété de formes de partenariats public-privé susceptibles d'être appliquées dans le domaine du transport. Ces formes varient selon le niveau de responsabilités et de risques qui sont transférés au secteur privé, les besoins des administrations publiques de même que la nature et l'envergure des projets d'infrastructures et de services de transport. Voici une brève description de quatre formes de partenariats envisagées par le Ministère pour les projets d'infrastructures routières qui pourraient être aussi appliquées à d'autres infrastructures de transport. Elles sont assorties d'exemples de projets :

Conception-construction-entretien-exploitation-financement (CCEEF) avec péage :

- Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception, de la construction, de l'entretien, de l'exploitation et du financement d'une infrastructure publique de transport et ce, pour une période variant de 30 à 99 ans.
- Il se finance à partir des péages et, si nécessaire, par une contribution de l'État selon un paiement forfaitaire et en fonction de la disponibilité du service.
- Le partenaire privé jouit d'une latitude maximale pour la réalisation du projet en fonction des résultats attendus fixés par le secteur public. Cette façon de faire encourage la créativité lors de la conception et de la construction et favorise une plus grande rationalisation des coûts durant la période d'exploitation, d'entretien et de construction.

- Le concept de CCEEF avec péage s'appuie sur la notion d'utilisateur-payeur. Il existe, dans le monde, un nombre limité de projets qui s'autofinancent complètement avec les péages. Une contribution des gouvernements est requise dans la majorité des projets.
- Une route optionnelle gratuite doit être disponible dans le cas d'un projet de nouvelle infrastructure routière avec péage.
- Exemples :
 - *Projets routiers* : Pont de la Confédération entre l'Île-du-Prince-Edouard et le Nouveau-Brunswick, autoroute SR-91 dans le Orange County en Californie et autoroute 407 à Toronto (vente en 1999 du tronçon central existant et CCEEF pour son extension).
 - *Projets d'autres modes de transport* : Systèmes légers sur rail à Croydon au sud de Londres et à Nottingham au Royaume-Uni; service de traversiers de la Baie de Fundy en Nouvelle-Écosse.

Conception-construction-entretien-exploitation-financement (CCEEF) sans péage :

- Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien en fonction de résultats attendus préétablis et ce, pour une période de 25 à 72 ans.
- Le partenaire privé assure le financement du projet et est remboursé par l'État selon la performance des services rendus.
- Les options de paiement sont multiples : paiement en fonction de l'achalandage, paiement forfaitaire, paiement de disponibilité ou une combinaison des précédentes.
- Cette formule s'applique principalement aux projets d'infrastructures routières ayant un plus faible achalandage ou un coût de perception des péages trop élevé par rapport aux revenus de péage ou encore en l'absence d'une route optionnelle gratuite.
- Une étude réalisée en Grande-Bretagne par le National Audit Office mentionne que les huit premiers projets autoroutiers réalisés sous cette forme ont généré en moyenne des économies de coût de 15 %.
- Exemples :
 - *Projets routiers* : Une dizaine de projets autoroutiers au Royaume-Uni, l'autoroute Frédéricion-Moncton au Nouveau-Brunswick et le projet de contournement d'Edmonton en Alberta.
 - *Projets de transport en commun* : Le projet de modernisation et d'entretien des infrastructures et des équipements du métro de Londres (excluant les services d'exploitation).

Conception-construction :

- Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception et de la construction d'une infrastructure majeure de transport en fonction de critères de performance.
- Les méthodes de réalisation doivent être sous l'entière responsabilité du partenaire privé afin de favoriser le maximum d'innovation.
- Ce type de contrat peut inclure une garantie de moyen ou de long terme sur la qualité de l'infrastructure et un prix maximum garanti.
- Cette formule peut s'appliquer à un très grand éventail de projets d'infrastructures de transport dont, entre autres, des projets majeurs de structures et d'échangeurs routiers.

- La conception-construction peut générer en moyenne des économies de coûts de 5 % à 10 %.
- Exemples :
 - *Projets routiers* : Rénovation du tablier du pont Jacques-Cartier, route 288 en Virginie, autoroute I-15 à Salt Lake City dans l'Utah.
 - *Systèmes légers de transport en commun sur rail* : Airport MAX à Portland en Oregon.
 - *Système de transport ferroviaire des marchandises* : Corridor ferroviaire d'Alameda réalisé en tunnel à Los Angeles en Californie.

Gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation (GDEE) :

- Le partenaire privé assume la gestion et l'exploitation d'un service public selon des spécifications de résultats définies par le secteur public sur la base d'un contrat à durée limitée (5 à 10 ans). Ce mode de PPP peut s'appliquer à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier tout aussi bien qu'aux services d'autobus urbains ou de trains de banlieue.
- La GDEE peut générer des économies de coûts de l'ordre de 5 % à 20 % ou une amélioration du service aux usagers.
- Exemples :
 - *Réseau routier* : Ontario, Alberta, Colombie-Britannique, Virginie, Floride, Australie, Saint-Louis-de-France au Québec.
 - *Services de transport en commun urbains* : la plupart des agglomérations en France, Indianapolis, Denver, Stockholm, Copenhague, Londres, les conseils intermunicipaux de transport au Québec, les trains de banlieue à Montréal et à Boston.

Ces quatre formes de partenariats public-privé ont été retenues en raison notamment de leur applicabilité aux infrastructures routières, champ principal de responsabilité et de compétence du Ministère. D'autres modes de prestation de services ou types de partenariats public-privé pourraient émerger avec la révision par le Ministère de ses façons de faire en matière de livraison de ses produits et services.

Il est à noter que ce n'est qu'après l'analyse d'un projet spécifique que la forme optimale de PPP est déterminée.

5. Démarche pour les PPP en immobilisation

Sur la base des pratiques internationalement reconnues et suggérées par le Secrétariat du Conseil du trésor, la démarche ministérielle en partenariat public-privé est présentée ci-dessous pour un projet en immobilisation plus particulièrement pour les infrastructures routières.

5.1 Étapes préliminaires

Le projet doit posséder certaines caractéristiques de base pour que l'on puisse envisager de passer à des étapes ultérieures d'analyse en PPP. Ce ne sont pas tous les projets qui peuvent être réalisés en PPP ou qui ont avantage à l'être.

Les gestionnaires doivent veiller à la définition du besoin, si possible sous l'angle de résultats recherchés, sans se préoccuper de la manière de les satisfaire (les moyens). À cette étape, les gestionnaires s'appuient souvent sur les premières analyses économiques (avantages-coûts), sociopolitiques (niveau d'adhésion de la population), d'ingénierie et d'impacts environnementaux du projet afin de connaître sa viabilité. Une première analyse sommaire des caractéristiques suivantes est nécessaire :

- **Projet majeur d'immobilisation** : généralement plus de 50 M\$ (le regroupement de projets est possible).

Un tel seuil permettra à la fois de bénéficier des avantages généralement inhérents au PPP (ex. : intégration, innovation, diminution des coûts, accélération de la réalisation des projets) et de contenir les coûts de développement du projet, y inclus les frais de transaction, à un niveau acceptable proportionnellement au coût du projet tant pour le gouvernement que pour le secteur privé. En effet :

1. les coûts de développement du processus d'établissement d'un PPP, y compris l'appel de propositions, peuvent s'avérer importants pour le gouvernement (2 % à 4 % du coût de conception et de construction d'un projet);
 2. les coûts de préparation des propositions par le secteur privé, par exemple les frais d'ingénierie, d'experts juridiques et financiers, sont élevés (1/2 % à 1 % du coût de conception et de construction d'un projet).
- **Qualité du projet sur le plan socio-économique** : répond à un réel besoin, bon rapport avantages-coûts, soutien de la collectivité et des usagers. Exemples : bon niveau d'achalandage, accroissement de la fluidité, amélioration de la sécurité et diminution des temps de déplacement.
 - **Caractère commercial du projet** : capacité d'attirer du financement et des entrepreneurs du secteur privé. Le partenaire privé doit être en mesure d'espérer un rendement adéquat sur son capital investi. Une consultation auprès du secteur privé peut fournir des indications pertinentes sur le potentiel du projet et son développement en PPP.
 - **Projet axé sur les résultats** : les résultats attendus doivent être mesurables pour ce qui est de la qualité et de la quantité.
 - **Projet présentant un caractère complexe et un grand potentiel d'innovation et de gain d'efficience** : les risques assumés par le secteur le plus apte à les gérer et l'intégration des responsabilités reliées à la conception, à la construction, à l'entretien et à l'exploitation offrent une plus grande possibilité de faire des économies et de respecter les échéanciers et les budgets prévus.
 - **Projet évoluant dans un marché concurrentiel** : pour maximiser la prestation du service et réduire les coûts au minimum, il est important d'avoir plusieurs concurrents dans les divers secteurs, soit la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement, lors de l'appel d'offres et de l'exploitation. Il est encore plus souhaitable que des fournisseurs de projets similaires s'intéressent au projet.

Cette étape préliminaire donnera une indication du potentiel de base du projet pour sa réalisation en PPP et déterminera si la démarche analytique vaut la peine d'être poursuivie. Si oui, ce n'est qu'après le passage des étapes d'élaboration décrites à la section 5.2 qu'il sera démontré si le mode de prestation de services en PPP est intéressant pour le gouvernement en ce qui concerne un projet donné.

5.2 Étapes d'élaboration d'un projet en immobilisation

Selon notamment le *Guide d'élaboration d'un dossier d'affaires* du Secrétariat du Conseil du trésor, et conformément à la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport, la démarche pour sélectionner un projet et le meilleur mode de prestation entre l'offre publique (conventionnelle) et le partenariat public-privé impose le passage par plusieurs étapes importantes. Des études plus poussées doivent être entreprises pour peaufiner le projet afin de le rendre le plus efficient possible et pour déterminer la méthode la plus efficace pour le réaliser (mode de réalisation conventionnel ou en partenariat public-privé).

Les étapes sont entre autres : la démonstration du besoin, l'évaluation des solutions possibles et le choix de la meilleure solution, le développement du projet de référence qui représente la meilleure solution livrée en PPP, la préparation du comparateur public qui représente ce même scénario livré par le secteur public, la comparaison du projet de référence et du comparateur public afin de choisir le mode qui offre la meilleure valeur pour l'argent investi, l'élaboration de la stratégie pour sélectionner la meilleure proposition et le meilleur soumissionnaire ou partenaire privé ainsi que les appels de qualification et d'offres. Ces étapes exigent souvent des études approfondies. Par ce processus, le gouvernement s'assure de maximiser les effets bénéfiques du projet pour la collectivité, tout en garantissant transparence, équité et concurrence.

Les principales étapes de mise en œuvre pour l'élaboration d'un projet en PPP sont décrites dans le tableau 2. La durée cumulative pour un projet de type conception-construction-exploitation-entretien-financement a été estimée à titre indicatif. Elle peut varier selon l'ampleur et la complexité des projets, l'obtention des autorisations gouvernementales et la disponibilité de l'information technique sur le projet.

Cette démarche en PPP est d'une durée approximative de 31 mois avant la signature du contrat. Les résultats de la réalisation de projets en PPP en matière de budget et d'échéancier sont généralement probants car ces projets évoluent dans un cadre différent.

En effet, une étude récente du Vérificateur général du Royaume-Uni (NAO) concluait que sur 37 projets réalisés en PPP, la majorité (78 %) s'est réalisée à l'intérieur des coûts prévus et plus rapidement (76 %) qu'initialement estimé, le tout avec une qualité de travaux égale ou supérieure à une réalisation en mode conventionnel. En comparaison, l'approche conventionnelle quant à elle a vu 73 % des projets excéder les coûts prévus et 70 % subir en plus des retards importants sur le calendrier initial de réalisation.

Si ce processus convient à un projet de la forme CCEEF, plusieurs étapes pourraient aussi s'appliquer à d'autres formes de PPP comme les projets de type conception-construction. Ces étapes seraient toutefois plus simples et plus courtes que pour un projet de type CCEEF. À titre d'exemple, l'élimination des éléments de financement à long terme et la durée plus courte des projets réalisés en conception-construction peuvent réduire la complexité de

l'entente de partenariat et, par le fait même, le temps qui doit être consacré à son élaboration. De plus, le temps alloué aux études d'achalandage (lesquelles visent à établir les bases de la rémunération du partenaire privé) peut être raccourci, réduisant encore les délais requis pour l'élaboration du projet. Il pourrait en être de même pour les contrats de gestion déléguée en exploitation et en entretien.

TABLEAU 2

Principales étapes¹ pour l'élaboration d'un projet de type « Conception, construction, exploitation, entretien et financement » (CCEEF)

ÉTAPE	Durée cumulative (mois)
1. Constitution de l'équipe de projet (ressources internes et externes)	3
2. Démonstration du besoin et élaboration des orientations et des lignes directrices	4
3. Évaluation des solutions et choix de la solution la plus vraisemblable	9
4. Développement du projet de référence préliminaire	12
5. Estimation du comparateur du secteur public (CSP) préliminaire	13
6. Stratégie préliminaire d'attribution du contrat	14
7. Avec certains éléments du projet de référence préliminaire et la stratégie préliminaire d'attribution, consultation des « partenaires » potentiels du secteur privé	15
8. Révision des étapes 4 à 6, s'il y a lieu, afin de finaliser les documents ²	16
9. Mémoire au Conseil des ministres pour approbation du projet de référence et de la stratégie d'attribution du contrat – Obtention du Certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.)	18
10. Appel de qualification, évaluation des qualifications et choix des firmes qualifiées	21
11. Appel d'offres, évaluation des offres et sélection de la meilleure	27
12. Mémoire au Conseil des ministres pour approbation de l'offre choisie	29
13. Négociation finale, fermeture de la transaction et signature de l'entente de partenariat	31

¹ Ces étapes sont séquentielles.

² Tout au long de l'élaboration des étapes 3 à 7, les consultations auprès des ministères, des municipalités, des organismes, du grand public, y inclus le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, et des partenaires privés potentiels peuvent apporter des considérations qui demandent une révision des étapes 4 à 6.

6. Démarche pour les projets d'exploitation et d'entretien du réseau routier

6.1 Contexte

Le ministère des Transports confie déjà à des partenaires privés et publics la réalisation de travaux d'entretien et d'exploitation de son réseau routier. En 2002-2003, environ 48 % de la valeur des activités d'entretien et d'exploitation étaient réalisées à contrat et 52 % en régie. Toutefois, ces proportions varient de façon importante selon les activités. Les travaux de déglacage et de déneigement sont réalisés à plus de 77 % par l'entreprise privée et dans une faible mesure par les municipalités. Par contre, les travaux d'entretien d'été des infrastructures sont principalement effectués en régie.

Les travaux d'entretien et d'exploitation réalisés en régie ou à contrat nécessitent un personnel régulier et occasionnel important au sein du Ministère. En 2002-2003, il était estimé à environ 2600 personnes équivalent à temps complet (ETC). Au cours des dernières années, le Ministère a graduellement augmenté la proportion des travaux à contrat afin de faire face à la diminution des ressources humaines.

D'ici 2010, près de 1500 employés permanents seront admissibles à la retraite. Parmi ceux-ci, 615 employés pourraient, selon les prévisions du Ministère, décider de prendre leur retraite. De ce dernier nombre, plus de 30 % sont des ouvriers affectés principalement à des travaux d'entretien et d'exploitation.

Dans ce contexte, le recours à la gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier peut-être envisagé comme une opportunité pour le Ministère d'offrir différemment des services à la population.

6.2 L'approche de mise en œuvre par projet-pilote

Le ministère des Transports envisage de procéder de façon graduelle à la mise en œuvre de la gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier et ce, de façon à l'adapter au contexte québécois, à développer l'expertise dans ce domaine et à évaluer et optimiser son application.

Le Ministère prévoit expérimenter, dans un premier temps, quelques projets-pilotes de gestion déléguée en partenariat avec le secteur privé. Le choix des projets-pilotes tiendra compte notamment des éléments suivants :

- la présence d'un marché concurrentiel de fournisseurs et la réceptivité de l'industrie;
- l'envergure des impacts potentiels sur les ressources humaines et matérielles;
- la possibilité d'évaluer les résultats en comparant les travaux effectués par les projets-pilotes en GDEE avec des travaux similaires effectués en mode conventionnel.

Pour mettre en œuvre la gestion déléguée, le Ministère doit franchir diverses étapes comportant la réalisation de plusieurs activités préalables.

Mentionnons entre autres :

- la définition des objectifs;
- l'évaluation des scénarios et le choix du projet de GDEE;
- la consultation du personnel, l'évaluation des impacts et le plan de gestion du changement au ministère des Transports;
- l'évaluation et la définition de l'état actuel du réseau où auront lieu les projets;
- la détermination des niveaux de services (résultats attendus, spécifications techniques) et de l'allocation des risques;
- la détermination des mesures de rendement et de la rémunération du partenaire;
- l'élaboration d'une stratégie d'octroi et la consultation de l'industrie (projet, niveaux de services, processus d'octroi, mesures de rendement, rémunération);
- l'élaboration des documents d'appel d'offres et d'ententes et celle des critères d'évaluation;
- l'appel d'offres;
- le choix du partenaire et la signature de l'entente;
- la mise en œuvre et le suivi;
- l'évaluation des projets-pilotes.

De façon continue et selon l'envergure de l'expérience des projets-pilotes, les éléments suivants seront évalués :

- les impacts sur le personnel et sur la structure organisationnelle de même que sur les ressources matérielles, financières et informationnelles;
- les impacts sur l'industrie de certaines exigences contractuelles (p. ex. : assurance, cautionnement, sous-traitance) et leur prise en compte dans le partage des risques entre les secteur public et privé.

La réalisation de ces diverses étapes et activités implique un délai de l'ordre de 12 à 18 mois avant l'octroi d'un premier contrat de gestion déléguée.

7. Projets envisagés par le ministère des Transports³

7.1 Projets envisagés en partenariat public-privé

7.1.1 Projets dont le processus est enclenché

◆ PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 30 ENTRE CANDIAC ET VAUDREUIL-DORION

Coût du projet :

Le coût de construction approximatif de ce projet est estimé de façon préliminaire à 1 G\$ en dollars de 2004. Ce montant sera révisé à la suite de la réalisation de diverses études techniques.

³ La liste des projets se retrouve à l'annexe 1.

Description du projet :

- Tronçon Châteauguay-Vaudreuil-Dorion et son raccordement aux réseaux existants (près de 50 km y inclus une antenne vers la ville de Valleyfield)
 - Un projet en conception-construction-exploitation-entretien-financement avec péage est envisagé.
- Tronçon Candiac-Saint-Constant et son raccordement aux réseaux existants (tronçon de 12,4 km au sud de Saint-Constant)
 - Un projet en conception-construction dans un premier temps, avec transfert au secteur privé pour l'exploitation et l'entretien, est envisagé.

Le projet de parachèvement de l'autoroute 30 vise d'abord à offrir un lien plus rapide et sécuritaire aux usagers et aux agents économiques régionaux : il faciliterait les mouvements de circulation, y compris ceux en provenance comme en direction du pont Honoré-Mercier. De plus, ce lien contribuerait à améliorer l'intégration des autoroutes 10, 15, 20, 30 et 40 au sein d'un réseau plus performant, favorisant l'interconnexion entre les marchés de l'agglomération de Montréal, de la Montérégie, de l'Ontario et des États-Unis. Le projet de parachèvement de l'autoroute 30 a fait l'objet d'un engagement des gouvernements du Québec et du Canada le 6 mars 2003. Cet engagement s'est concrétisé le 21 mai 2004 par l'annonce de la conclusion d'une entente formelle pour le financement à parts égales des études sur le développement du projet en partenariat public-privé.

Le projet de parachèvement de l'autoroute 30 est réalisé sous la maîtrise d'œuvre du ministère des Transports du Québec par le biais d'un bureau de projet qui regroupe des ressources des unités du Bureau de la mise en œuvre du PPP, de la Direction de l'Ouest-de-la-Montérégie et auquel collabore la Direction générale des politiques et de la sécurité en transport (notamment avec le Service du partenariat public-privé).

Calendrier :

- Avant-projets (tronçons Châteauguay à Vaudreuil-Dorion et Candiac à Saint-Constant) : automne 2004

Tronçon Châteauguay à Vaudreuil-Dorion

- Engagement des conseillers externes en PPP : été 2004
- Études sur le développement du projet en partenariat public-privé (projet de référence, comparateur public, stratégie d'attribution) : été 2005
- Appel de qualification : automne 2005
- Appel d'offres : automne 2005 – été 2006
- Signature du contrat : automne 2006
- Mise en service : fin 2009

Tronçon Candiac à Saint-Constant

- Devis conception-construction : septembre 2005
- Acquisitions : 2005-2007
- Contrat : mars 2006
- Conception-construction : 2006-2008
- Mise en service : fin 2008

Ce projet suit la démarche proposée à la section 5 du présent document. C'est au cours de ce processus que le Ministère saura si l'approche en PPP est plus avantageuse que l'approche conventionnelle et qu'il pourra enclencher le processus d'attribution du contrat. Le calendrier de réalisation est toutefois tributaire de l'obtention des autorisations budgétaires et des négociations avec le gouvernement fédéral. Le certificat d'autorisation de réalisation du gouvernement a été délivré en 1999 pour le tronçon Châteauguay-Vaudreuil-Dorion et en mai 2004 pour le tronçon Candiac-Saint-Constant.

◆ PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 25 ENTRE MONTRÉAL ET LAVAL

Coût du projet :

Le coût de construction approximatif de ce projet est estimé de façon préliminaire à 325 M\$ en dollars de 2000.

Description du projet :

Le projet consiste principalement à construire une autoroute de 7,1 km, y inclus un pont de 1,2 km, entre le boulevard Henri-Bourassa et l'autoroute 440 avec les voies de desserte, les étagements et les échangeurs nécessaires.

Le Ministère a démontré par des études récentes que ce corridor, lorsque complété, drainera un bassin important de véhicules, aussi bien à court terme que dans le futur. Les bénéfices anticipés de ce projet – uniquement par la diminution des temps de déplacement, des frais d'exploitation des véhicules routiers et des émissions polluantes – sont évalués à 1,3 G\$ sur une période de 35 ans. À ces bénéfices, il faut ajouter non seulement un lien routier plus sécuritaire et offrant un confort de conduite amélioré, mais aussi l'impact d'un tel lien routier sur le développement économique de l'est des agglomérations de Montréal et de Laval. De plus, l'instauration d'une tarification acceptable auprès des usagers permettrait de financer une partie appréciable du projet, réduisant d'autant la part exigée des contribuables.

Des scénarios préliminaires d'aménagement physique, de stratégies de tarification ainsi que d'analyses économiques et financières ont été évalués et permettent de conclure que la réalisation de ce projet routier en partenariat public-privé sous la forme conception-construction-exploitation-entretien-financement constitue une avenue intéressante. La mise en œuvre du projet en PPP, qui a retenu l'attention de consortiums privés, pourrait permettre de réduire les coûts, d'atténuer les risques, d'en accélérer la réalisation et de faciliter la gestion budgétaire par l'échelonnement des débours.

Calendrier :

- Études sur le développement du projet en partenariat public-privé : en cours
- Audiences publiques du BAPE : automne 2004
- Décret gouvernemental (C.A.R.) : hiver 2005
- Appel de qualification : printemps 2005
- Appel d'offres : été 2005 - printemps 2006
- Contrat avec le partenaire privé : été 2006

Ce projet a franchi les étapes 1 à 3 de la démarche décrite au tableau 2 de la section 5 du présent document. C'est aux étapes suivantes de ce processus que le Ministère saura si l'approche en PPP est plus avantageuse que l'approche conventionnelle et qu'il pourra enclencher le processus d'attribution du contrat. Ce calendrier est toutefois tributaire de l'obtention des autorisations gouvernementales tant budgétaires qu'environnementales. Il faut noter que le projet connaît des retards dans son développement dus aux délais dans la tenue d'audiences publiques du BAPE. La recommandation du BAPE et le décret gouvernemental qui permettront de fixer les exigences environnementales à inclure au projet sont essentiels à la progression du projet.

7.1.2 Projets en considération

◆ ROUTE 175

Coût du projet :

Le coût de construction approximatif de ce projet est estimé de façon préliminaire à 383 M\$ en dollars de 2003 pour l'élargissement de la partie centrale de la route 175.

Description du projet :

Le projet global consiste à transformer la route 175 en une route à quatre voies séparées reliant Québec et Saguenay. Le projet global estimé à 700 M\$ serait fractionné en trois parties : secteur sud, secteur nord et secteur central. Il a fait l'objet d'une annonce par les gouvernements du Québec et du Canada le 22 août 2002. De plus, les deux gouvernements ont signé, le 7 mai 2004, un accord de financement du projet pour souscrire une première tranche de 525 M\$. Les secteurs sud et nord seraient réalisés de façon conventionnelle. L'élargissement de la partie centrale de 94,5 km pourrait être fait en partenariat avec le secteur privé.

Même si la détermination de la forme de PPP optimale (conception-construction, conception-construction-exploitation-entretien-financement, etc.) sera le résultat d'une approche analytique, le Ministère évaluera la possibilité de faire la section centrale en CCEE pour une période de 30 ans avec délégation de l'exploitation et de l'entretien pour les sections nord et sud (km 76 au km 227). Le Ministère n'envisage pas de recourir au péage sur cette route.

Calendrier :

Sur la base des pratiques internationalement reconnues et suggérées par le Secrétariat du Conseil du trésor, la démarche ministérielle pour l'élaboration d'un projet en PPP est décrite dans ses grandes étapes à la section 5 du présent document. C'est au cours de ce processus que le Ministère saura si l'approche en PPP est plus avantageuse que l'approche conventionnelle et qu'il pourra enclencher le processus d'attribution du contrat. Si le Ministère confirme son intention, l'entente de partenariat serait concrétisée à la fin de 2006. Ce calendrier de réalisation est toutefois tributaire de l'obtention des autorisations budgétaires et environnementales gouvernementales et des négociations avec le gouvernement fédéral.

Nonobstant ce qui précède, une étude d'évaluation financière, permettant d'établir à la fois la faisabilité financière et le partage préliminaire de risques, sera développée avant d'engager des ressources importantes pour l'élaboration du dossier d'affaires.

◆ ROUTE 185

Coût du projet :

Le coût de construction approximatif de ce projet est estimé de façon préliminaire à 1,0 G\$ en dollars de 2003.

Description du projet :

Il s'agit de la conversion de l'ensemble de la route 185 en autoroute à deux chaussées séparées. Cette route fait partie de la Transcanadienne et fait le lien avec les provinces de l'Atlantique. Des sections du projet d'ensemble ont fait l'objet d'une entente avec le gouvernement fédéral dans le cadre du Programme stratégique d'infrastructures routières (PSIR). La réalisation du projet global se fera en plusieurs phases; le Ministère pourrait évaluer la réalisation d'une partie de cette route, dont l'ordre de grandeur pourrait être de 300 M\$ à 400 M\$, suivant l'approche en PPP.

La détermination de la forme de PPP optimale (conception-construction, conception-construction-exploitation-entretien-financement, etc.) sera le résultat d'une approche analytique. Le Ministère n'envisage pas de recourir au péage sur cette route.

Calendrier :

Sur la base des pratiques internationalement reconnues et suggérées par le Secrétariat du Conseil du trésor, la démarche ministérielle pour l'élaboration d'un projet en PPP est décrite dans ses grandes étapes à la section 5 du présent document. C'est au cours de ce processus que le Ministère saura si l'approche en PPP est plus avantageuse que l'approche conventionnelle et qu'il pourra enclencher le processus d'attribution du contrat. Si le Ministère confirme son intention, l'entente de partenariat serait concrétisée à la fin de 2006. Ce calendrier de réalisation est toutefois tributaire de l'obtention des autorisations budgétaires et environnementales gouvernementales et des négociations avec le gouvernement fédéral.

Nonobstant ce qui précède, une étude d'évaluation financière, permettant d'établir à la fois la faisabilité financière et le partage préliminaire de risques, sera développée avant d'engager des ressources importantes pour l'élaboration du dossier d'affaires.

◆ AUTOROUTE 35 ENTRE IBERVILLE ET LE VERMONT (I-89)

Coût du projet :

Le coût de construction approximatif de ce projet est estimé de façon préliminaire à 180 M\$ en dollars de 2003 pour les deux chaussées à quatre voies.

Description du projet :

Le projet consiste en un tronçon de 39 km complétant le lien entre la frontière américaine et Saint-Jean-sur-Richelieu, secteur Iberville. Depuis 1974, le Ministère est propriétaire de l'emprise requise pour la réalisation du projet.

Ce projet autoroutier s'inscrit dans un réseau d'autoroutes qui quadrille le nord-est du continent. Il représente un chaînon manquant de 39 km sur un lien économique long de

500 km entre Montréal et Boston. Le parachèvement de l'autoroute 35, qui compléterait le lien stratégique Montréal-Burlington-Boston va assurer le soutien au développement des échanges économiques.

La détermination de la forme de PPP optimale (conception-construction, conception-construction-exploitation-entretien-financement, etc.) sera le résultat d'une analyse détaillée. Le Ministère n'envisage pas de recourir au péage sur cette autoroute.

Calendrier :

Sur la base des pratiques internationalement reconnues et suggérées par le Secrétariat du Conseil du trésor, la démarche ministérielle pour l'élaboration d'un projet en PPP est décrite dans ses grandes étapes à la section 5. C'est au cours de ce processus que le Ministère saura si l'approche en PPP est plus avantageuse que l'approche conventionnelle et qu'il pourra enclencher le processus d'attribution du contrat. Le calendrier est tributaire de l'obtention des autorisations gouvernementales tant budgétaires qu'environnementales et des négociations avec le gouvernement fédéral.

Nonobstant ce qui précède, une étude d'évaluation financière, permettant d'établir à la fois la faisabilité financière et le partage préliminaire de risques, sera développée avant d'engager des ressources importantes pour l'élaboration du dossier d'affaires.

◆ **PROJETS-PILOTES EN GDEE**

Coût du projet : à déterminer

Description du projet :

Le Ministère prévoit expérimenter quelques projets-pilotes de gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier. Pour chaque projet, il entend confier à une entreprise privée la gestion et l'exécution de la plupart des travaux d'entretien et d'exploitation d'un réseau routier de l'ordre de 400 à 800 km de routes équivalentes à deux voies. Ce réseau routier pourrait être délimité à l'intérieur d'un territoire spécifique et comprendre les divers types de routes sous la responsabilité du Ministère, à savoir, les autoroutes et les routes nationales, régionales et collectrices.

La durée des contrats de gestion déléguée pourrait s'étaler sur une période initiale de cinq ans avec possibilité d'une extension de deux ans conditionnelle à une évaluation satisfaisante du rendement de l'entreprise.

Chaque contrat serait basé principalement sur des résultats ainsi que sur des procédés de contrôle du rendement de façon à s'assurer du respect des exigences des niveaux de services.

Calendrier :

À ce jour, le Ministère a réalisé diverses activités en ce qui a trait à la gestion déléguée. Mentionnons :

- une étude de quelques expériences étrangères de gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier;

- un état de la situation quant au mode de prestation et aux coûts des activités d'exploitation et d'entretien du réseau routier au ministère des Transports;
- la tenue en janvier 2004 d'un colloque ministériel sur les expériences étrangères en gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier et les conditions de succès pour la mise en œuvre de la GDEE au Ministère.

Pour mettre en œuvre des projets-pilotes de gestion déléguée, le Ministère doit franchir toutes les étapes présentées à la section 6.2 du présent document. La réalisation de ces divers travaux implique des délais de l'ordre de 12 à 18 mois avant l'octroi d'un premier contrat de gestion déléguée en entretien et en exploitation.

Selon les résultats des premières expériences-pilotes et du rythme d'attrition du personnel, d'autres contrats de GDEE pourraient être octroyés.

7.1.3 Autres opportunités dans le secteur routier

D'autres projets routiers potentiels en milieu urbain, comme la réfection des échangeurs Turcot et La Vérendrye et de l'autoroute Métropolitaine dans la région de Montréal, pourraient aussi être envisagés en PPP.

Si la forme de PPP en conception-construction-exploitation-entretien-financement avec ou sans péages revêt a priori certains avantages pour les projets routiers de développement ou d'amélioration, elle ne couvre qu'une partie du spectre des PPP. D'autres formes, dont la conception-construction, sont envisageables pour certains projets du Ministère.

En outre, bien que le concept de partenariat public-privé soit particulièrement approprié au développement et à l'amélioration ainsi qu'à l'exploitation et à l'entretien du réseau routier, son utilisation peut être étendue à d'autres modes de transport.

7.2 Projets envisagés selon divers modes de prestation de services

Au-delà des quatre formes de partenariats public-privé précédemment exposées à la section 4 du document, qui conviennent naturellement bien aux infrastructures routières, le Ministère désire revoir ses modes de prestation des services de façon à s'assurer de leur efficience et de leur efficacité.

Il veut repenser son rôle dans la prestation des programmes et services et envisager d'autres mécanismes plus efficaces et moins coûteux. Cela comprend un vaste éventail d'activités, de dispositions et de formules de financement, qui fait appel aux secteurs public et privé et aux organismes à but non lucratif. En plus d'améliorer le service, la diversification des modes de prestation peut présenter d'autres avantages, notamment la réduction des coûts et un meilleur accès au savoir-faire et au capital. Le principe du partage des responsabilités et des fonctions avec les autres organismes ou secteurs offre de nombreux avantages et crée des synergies en tirant profit de la diversité des compétences.

Dans ce cadre, le ministère des Transports entreprend l'analyse de quelques projets pour aider les gestionnaires à déterminer le mode de prestation qui convient le mieux à certains produits et services. Les premiers projets à être analysés sont les parcs routiers, le marquage des chaussées, le Centre de gestion de l'équipement roulant, le Centre de signalisation et des

projets-pilotes en partenariat avec les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC). D'autres projets ayant trait au transport collectif, à la Société des traversiers du Québec et aux systèmes de transport intelligents pourraient aussi être envisagés.

7.2.1 Projets en considération

◆ NOUVEAU RÉSEAU DE PARCS ROUTIERS

Coût du projet :

Le coût de construction de ce projet est estimé de façon préliminaire à 86 M\$ pour la mise en place de 31 nouvelles aires de services le long des autoroutes du Québec.

Description du projet :

Ce projet consiste à confier au secteur privé la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement de 31 nouvelles aires de service le long des autoroutes, en remplacement des haltes permanentes actuelles qui sont sous la responsabilité du ministère des Transports.

Le coût de construction, d'entretien et d'exploitation des nouvelles aires de service serait entièrement assumé par le secteur privé et ce, pour une durée de 30 ans. Les différents projets d'aires de services feront l'objet d'un appel d'offres public sur la base d'un devis de performance et selon certaines formules de redevances liées aux revenus des ventes du fournisseur.

Également, le Ministère pourrait procéder à la vente des infrastructures des trois aires de service qu'il a construites en 2002 et 2003 et ce, dans le cadre d'appels d'offres. Ces aires de service sont : Chaudière-Appalaches le long de l'autoroute 20, direction est à Lévis (secteur Saint-Nicolas), Saint-Michel-de-Bellechasse le long de l'autoroute 20, direction ouest à Saint-Michel-de-Bellechasse et enfin, Cap-de-Pierre le long de l'autoroute 40, direction est à Québec (secteur Saint-Augustin-de-Desmaures).

Au terme des ententes, la propriété des infrastructures des aires de services reviendrait au gouvernement.

Les différents projets d'aires de services ne présentent pas le même potentiel d'achalandage et de rentabilité. Aussi, afin d'assurer le financement de l'ensemble du réseau de parcs routiers par le secteur privé, le Ministère examine différents scénarios d'octroi de contrats qui peuvent comprendre une ou plusieurs aires de services dans un appel d'offres public. Afin de consolider son approche, le Ministère envisage la réalisation d'une étude visant l'évaluation de différentes possibilités de participation du secteur privé.

Calendrier :

Une étude débutera en août 2004. Selon les résultats de celle-ci, les actions à entreprendre et qui sont ultérieurement décrites pourraient être revues. Le nouveau réseau de parcs routiers pourrait être achevé cinq ans après le démarrage officiel du projet. En 2004-2005, on prévoit

lancer des appels d'offres pour la réalisation et le financement des quatre projets d'aires de services suivants :

- une nouvelle aire de services le long de l'autoroute 55 près de Richmond;
- une nouvelle aire de services le long de l'autoroute 40 à Maskinongé (direction Trois-Rivières);
- une nouvelle aire de services le long de l'autoroute 20 à Sainte-Anne-du-Sault (direction Québec);
- le réaménagement de l'aire de services de Notre-Dame-du-Portage le long de l'autoroute 20.

De plus, on prévoit confier cette année, en partenariat avec le milieu, l'aménagement d'un bureau d'information touristique à l'aire de service de la Porte-du-Nord le long de l'autoroute 15 au nord de Montréal.

◆ LE MARQUAGE DES CHAUSSÉES DANS LA RÉGION DE QUÉBEC

Coût du projet :

Les coûts annuels du projet de marquage sont de 1,1 M\$. Le contrat proposé de cinq ans serait de l'ordre de 5,5 M\$.

Description du projet :

La révision des orientations ministérielles en marquage des chaussées alliée au projet de remplacement du camion utilisé pour le marquage évalué à 700 000 \$ a amené le Ministère à revoir ses modes de prestation et à envisager une plus grande participation du secteur privé.

Le projet vise à confier pendant cinq ans toutes les responsabilités opérationnelles du marquage dans la région de Québec à un fournisseur privé choisi par appel d'offres. Ce fournisseur devrait cependant intégrer à ses équipes durant la saison du marquage (du 15 avril au 30 septembre) toute l'équipe d'employés affectés au marquage du Centre de service de Québec (huit ouvriers). Le contrat couvre les territoires de Québec et de Chaudière-Appalaches, (8 000 km). Il est possible que ce nouveau mode de prestation de services puisse entraîner une réduction des coûts de l'ordre de 5 % à 10 %.

Calendrier :

Ce projet est allé en appel d'offres en mars 2004. Les soumissions reçues ne correspondaient pas aux attentes ministérielles. Le Ministère procède à l'évaluation des prochaines étapes.

◆ CENTRE DE GESTION DE L'ÉQUIPEMENT ROULANT (CGER)

Coût du projet : à déterminer

Description de l'organisme :

Créé en 1997, le CGER est une unité autonome de service qui relève du ministère des Transports. Il gère un parc de plus de 5 500 véhicules et équipements connexes. Un réseau de 58 ateliers de mécanique et de quatre points de service qui sont répartis sur l'ensemble du territoire du Québec relève du CGER. En 2002-2003, son chiffre d'affaires était de 65 M\$ et son effectif de 405 personnes (employés réguliers et occasionnels).

Description du projet :

L'étude proposée vise l'évaluation des différentes possibilités de participation des secteurs privé ou public à la gestion du matériel roulant requis par le ministère des Transports et, le cas échéant, du matériel requis par d'autres organisations publiques ou privées. Cette évaluation doit se faire dans la perspective de l'amélioration des produits et services qui sont offerts, en comparaison du fonctionnement actuel du CGER comme unité autonome de service sous la responsabilité du Ministère. Les diverses formules de participation qui seront évaluées devraient couvrir les trois scénarios suivants :

- statu quo avec ouverture accrue du CGER sur les marchés publics;
- partenariat du CGER avec les secteurs privé ou public selon différentes proportions et différentes formules;
- privatisation du CGER.

Calendrier :

L'étude sera réalisée à l'automne 2004.

◆ CENTRE DE SIGNALISATION

Coût du projet : à déterminer

Description de l'organisme :

Le Centre de signalisation est une unité autonome de service du ministère des Transports depuis le 1^{er} avril 2001. Il a pour mission d'assurer la disponibilité de produits et de services de signalisation routière et d'information conformément aux besoins de sa clientèle et de développer des produits de signalisation. En 2002-2003, son chiffre d'affaires était de près de 7 M\$ et son effectif de 37 personnes (employés réguliers et occasionnels).

Description du projet :

L'étude proposée vise à documenter l'évaluation des différentes possibilités de participation des secteurs privé ou public à la fourniture des produits et des services de signalisation requis par le ministère des Transports et, le cas échéant, par d'autres organisations publiques ou privées en analysant les expériences des autres gouvernements en Amérique du Nord. Cette évaluation doit se faire dans la perspective de l'amélioration des produits et des services qui sont offerts, en comparaison du fonctionnement actuel du Centre de signalisation comme

unité autonome de service sous la responsabilité du Ministère. Après avoir établi clairement le portrait du Centre de signalisation dans son fonctionnement actuel, l'analyse permettra de :

- faire l'évaluation du marché des fournisseurs et des utilisateurs éventuels;
- décrire le fonctionnement et l'évolution des organisations comparables;
- analyser les divers modes de prestation de services dans les organisations comparables et présenter les avantages et les inconvénients ainsi que les perspectives pour le Québec.

Calendrier :

L'étude sera complétée à l'automne 2004.

◆ **PARTENARIAT AVEC LES MUNICIPALITÉS OU LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ POUR L'EXPLOITATION ET L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER**

Description du projet :

Le Ministère explore la possibilité de confier à certaines municipalités ou MRC la gestion et l'exécution de travaux d'entretien et d'exploitation d'un réseau routier en s'inspirant de l'approche de gestion déléguée décrite à la section 6. Quelques projets-pilotes pourraient être expérimentés pour des réseaux routiers de l'ordre de 100 à 400 km dans le cas d'un partenariat où les deux parties pourraient tirer des économies tout en respectant les niveaux de services fixés.

Calendrier :

Selon l'intérêt qui sera manifesté par certaines municipalités ou MRC visées, un premier projet-pilote pourrait être octroyé à l'intérieur d'un délai de 12 à 18 mois.

Il faudra s'assurer que les municipalités ou MRC disposent des droits et pouvoirs de signer des ententes à long terme en matière de gestion et d'exécution des travaux d'entretien et d'exploitation du réseau routier sous la responsabilité du Ministère. Également, on devra tenir compte, s'il y a lieu, de la création prochaine des Conférences régionales des élus (CRE) qui disposeront de pouvoirs reliés à la signature d'ententes spécifiques avec le gouvernement du Québec.

7.2.2 Autres opportunités

◆ **SOCIÉTÉ DES TRAVERSIERS DU QUÉBEC**

La Société des traversiers du Québec (STQ) assure les services de traversiers de l'Isle-aux-Grues–Montmagny, de Rivière-du-Loup–Saint-Siméon et de l'Île d'Entrée–Cap-aux-Meules. Pour la première de ces traverses, la STQ est propriétaire du navire et des infrastructures maritimes et terrestres et donne à contrat l'exploitation du navire à une entreprise privée. Pour les deux autres traverses, la STQ, propriétaire des infrastructures terrestres et maritimes, n'est pas propriétaire des navires et accorde des contrats d'exploitation de ces traverses à l'entreprise privée.

Actuellement, le ministère des Transports et la Société des traversiers du Québec analysent la possibilité d'étendre à d'autres traverses ces types de contrats, soit pour les services, telle la billetterie, soit pour l'exploitation proprement dite des traversiers.

◆ TRANSPORT COLLECTIF

Devant la volonté ministérielle d'inciter les sociétés de transport du Québec à envisager des partenariats avec des entreprises privées, il y a lieu de présenter pour le moment :

- le rôle du gouvernement en matière de transport collectif;
- la place du secteur privé selon les divers modes de transport collectif;⁴
- les mesures envisagées par le ministère des Transports.

Rôle actuel du gouvernement du Québec en matière de transport collectif

Au Québec, la planification, l'organisation et le financement des services de transport collectif reposent sur des assises municipales bien que le gouvernement du Québec joue un rôle important dans leur financement et leur développement.

L'aide gouvernementale directe destinée aux sociétés de transport et à l'Agence métropolitaine des transports (AMT) touche uniquement les dépenses d'immobilisations. Ainsi, le gouvernement du Québec finance à 100 % le coût lié au développement des modes de transport rapide (métro, train de banlieue, etc.) et à 75 % la réfection et le remplacement de ces modes. Il contribue à hauteur de 75 % pour les coûts de construction et de réfection des garages, des terminus et des stationnements d'incitation ainsi que pour la mise en place de voies réservées au transport en commun. Il assume en plus 50 % du coût d'acquisition des autobus. Une aide indirecte, par le biais de sources perçues auprès des automobilistes, est aussi versée aux sociétés de transport et à l'AMT et permet d'assumer une partie des frais d'exploitation.

Quant à l'aide gouvernementale destinée aux organismes municipaux et intermunicipaux de transport, celle-ci est versée en relation avec les recettes générées par le service. La subvention représente 40 % des recettes des usagers sur la base du tarif régulier jusqu'à concurrence de 75 % du déficit d'exploitation ou d'un plafond correspondant à la subvention accordée en 1996.

La place du secteur privé selon les divers modes de transport collectif

Pour chacun des modes de transport collectif, le tableau en annexe présente les divers secteurs d'activité, le mode de prestation, les coûts, le potentiel et les conditions de réussite pour une participation plus grande du secteur privé.

Il ressort que l'exploitation du métro et du réseau de transport des neuf sociétés de transport se fait en régie alors que les trains de banlieue et les autobus sous la responsabilité des organismes municipaux et intermunicipaux de transport sont à contrat avec le privé. Quant au transport adapté, il fait l'objet de différentes formules de prestation de services.

⁴ L'annexe 2 donne des informations supplémentaires.

Les mesures envisagées par le ministère des Transports

- En raison de leurs difficultés financières, les organismes de transport exercent des pressions sur le gouvernement du Québec afin qu'il les soutienne davantage financièrement. Compte tenu de l'importance des investissements à venir au cours des prochains dix ans, le Ministère verra à ce que les opportunités de partenariat public-privé soient prises en compte par les organismes de transport en ce qui a trait à la fabrication du matériel qui sera commandé, aux réparations majeures et à l'entretien des équipements, et même à l'exploitation des véhicules.

8. Impacts de la mise en œuvre de projets

La réalisation de projets en partenariat public-privé aura des impacts sur le ministère des Transports à plusieurs égards. Cette section vise à identifier sommairement la nature et l'envergure, le cas échéant, de ceux-ci. Au-delà des impacts budgétaires appréhendés, la réalisation de projets en PPP interpelle le Ministère dans la gestion de ses ressources tant humaines que matérielles. De plus, les impacts sur l'industrie de grands travaux routiers devront être examinés avec le plus grand soin.

8.1 Calendrier des débours des projets en immobilisation

Plusieurs projets sont envisagés pour une réalisation en PPP (CCEEF) notamment : les autoroutes 30, 25 et 35 ainsi que les routes 175 et 185. Sur la base d'un horizon de réalisation de ces projets entre 2006 et 2010, le calendrier des débours pour ces projets imposerait des contraintes importantes sur les ressources financières du gouvernement. La somme des trois premiers projets, soit les autoroutes 30 et 25 et la route 175, pourrait représenter des débours annuels moyens de 170 M\$ et l'ensemble des cinq projets, des débours de 290 M\$, et ce pour toute la période que dureraient les ententes de partenariat, soit par hypothèse 34 ans. Cette somme inclut l'entretien et l'exploitation pour toute la durée contractuelle. Le gouvernement devra donc s'assurer d'une disponibilité budgétaire pour garantir ces débours.

Il s'agit de la contribution gouvernementale du Québec requise pour en assurer la réalisation. Ces montants représentent la portion québécoise seulement pour les quatre projets susceptibles de faire l'objet d'une entente de contribution fédérale équivalente à 50 % des coûts en immobilisation. Les revenus de péages, le cas échéant, sont aussi retranchés. Il faut se rappeler que ces montants sont estimés sur la base des résultats obtenus lors de l'analyse financière du projet de l'autoroute 25 et que les coûts des autres projets sont des estimations préliminaires. Par hypothèse, les débours débiteront à la signature des contrats, en 2006.

8.2 Impacts sur la capacité financière du Ministère

Le ministère des Transports devra disposer des crédits requis afin de réaliser ces projets en immobilisation pour les infrastructures routières. Ces sommes devront être disponibles pour toute la durée de l'entente de partenariat, celle-ci s'échelonnant régulièrement sur des horizons de plus de 30 ans. Finalement, chacun des projets réalisés viendra réduire significativement la marge de manœuvre du Ministère quant à la conservation, à la réfection et à l'amélioration du réseau existant.

Sur le plan des budgets d'exploitation et d'entretien, la situation est encore plus problématique : le Ministère doit assumer les dépenses d'entretien pour les nouvelles extensions routières à même ses budgets courants.

Également, au même titre que pour les projets de développement, le ministère des Transports devra disposer des crédits nécessaires pour respecter les contrats de GDEE qui peuvent s'étaler sur une période de plus de cinq ans. De plus, la sous-budgétisation des activités d'entretien fait en sorte que le recours à la GDEE va nécessiter une augmentation des budgets requis pour respecter les exigences des niveaux de services spécifiés au contrat.

Finalement, les règles de comptabilité gouvernementale actuelles ne permettent pas au Ministère de faire un arbitrage entre les dépenses en immobilisation et les dépenses d'exploitation. Selon ces règles, il serait complexe, voire impossible, d'utiliser comme mécanisme de paiement l'approche du paiement de disponibilité. Cette approche consiste à rémunérer le partenaire privé selon l'atteinte ou le dépassement de résultats prédéterminés et quantifiables. Cette forme de rémunération incitative induit, en théorie, une variabilité dans les paiements qui est difficilement prévisible.

8.3 Impacts sur les ressources humaines du Ministère

Les projets en partenariat public-privé envisagés entraîneront divers impacts sur le personnel du Ministère et ceux-ci varieront selon les projets. Mentionnons quelques impacts possibles selon diverses formes de partenariats.

Des projets en partenariat de type CCEEF et de type conception-construction pour des nouvelles infrastructures routières ne devraient pas avoir d'impact significatif sur le personnel du Ministère étant donné qu'il s'agit de nouvelles infrastructures et que la préparation des plans et devis et la construction de projets de cette nature sont souvent déjà confiées au secteur privé. Dans le cas de réaménagement d'infrastructures existantes, des projets de CCEEF pourraient amener le Ministère, le cas échéant, à réaffecter le personnel concerné à œuvrer sur d'autres routes ou activités. Les impacts varieront selon l'ampleur du territoire, les caractéristiques du personnel impliqué et de la proportion des travaux déjà donnés à contrat au secteur privé.

La gestion déléguée en exploitation et en entretien du réseau routier peut toutefois entraîner une réduction plus importante des besoins en personnel du Ministère affecté à ces travaux. Elle devrait surtout affecter le personnel ouvrier dans les directions territoriales où se feront ces expériences. Les impacts varieront selon la gradation de l'implantation de la GDEE.

L'admissibilité à la retraite aura aussi un impact au cours des prochaines années. Tel qu'il a été expliqué à la section 6.1, d'ici 2010, près de 1500 employés permanents seront admissibles à la retraite. Parmi ceux-ci, 615 employés pourraient, selon les prévisions du Ministère, décider de prendre leur retraite. De ce dernier nombre, plus de 30 % sont des ouvriers affectés principalement à des travaux d'entretien et d'exploitation.

Aussi, le déploiement de ces projets en PPP nécessitera de nouvelles compétences, habiletés et connaissances de la part du personnel du Ministère qui sera chargé d'assurer la mise en œuvre et le suivi des ententes de partenariat. Le Ministère ne dispose pas des ressources humaines suffisantes pour mener de front les projets qui sont actuellement considérés. À titre

d'exemple, les études préparatoires pour réaliser les projets en PPP nécessitent un nombre appréciable de ressources ayant des connaissances pointues en PPP.

Ces quelques exemples d'impacts générés par la mise en place de projets en partenariat montrent la nécessité d'évaluer de façon précise la nature et les impacts de chaque projet de PPP sur les diverses catégories de personnel et ce, en tenant compte du cadre légal et des conventions collectives qui régissent les droits spécifiques des employés.

Encadrement légal et conventions collectives

Selon le projet et la forme de PPP retenus, l'ampleur et la rapidité de la mise en œuvre des projets ainsi que le statut des employés, les impacts varieront et les encadrements légaux et conventionnés différeront.

L'ensemble des interventions de mise en œuvre des PPP n'étant pas encore définitives, l'impact sur la main-d'œuvre peut difficilement être précisé pour le moment. Cependant, certains scénarios peuvent être exposés. En faisant l'hypothèse que toutes les activités et les employés d'une unité seraient visés par un transfert au secteur privé, voici quelques éléments de dispositions applicables aux employés ayant un statut permanent.

En vertu de la Loi sur la fonction publique ainsi que des conventions collectives négociées dans le cadre de cette loi, l'employé a le droit de refuser ou d'accepter. En cas de refus, après la période de 18 mois de stabilité d'emploi, l'employé pourrait être amené à changer de corps d'emploi, de région (à l'extérieur d'un rayon de 50 km) ou de ministère, selon l'article 6-23.01 de la convention collective des ouvriers.

En cas d'acceptation, l'employeur doit prendre certaines mesures notamment concernant le maintien du salaire et le transfert des congés, en vertu de l'article 6-24.07 de la convention. De plus, dépendamment de la portée de la décision prise et de la nature des travaux confiés, certaines activités pourraient être soumises à l'application de la loi qui régit l'industrie de la construction. Si tel n'était pas le cas, l'application de l'article 45 du Code du travail permettrait le transfert de l'accréditation syndicale et la négociation d'une convention collective. Les employés transférés conserveraient la possibilité d'un droit de retour dans la fonction publique selon des paramètres à convenir avec leurs représentants.

Le Code du travail, particulièrement les articles 45 et 46, confère aux syndicats un pouvoir de revendiquer la représentation des employés dont le travail est cédé à d'autres unités à l'extérieur de la fonction publique. La portée et l'application du nouvel article 45 devront être examinées pour chaque projet de PPP pour en mesurer les effets. La convention collective de la construction s'applique à certains employés et devra donc être prise en compte dans un transfert éventuel.

Les lois sur les régimes de retraite de la fonction publique prévoient que les régimes s'appliquent aux employés de la fonction publique, mais peuvent aussi par décision du Conseil du trésor s'appliquer aux entités en dehors de la fonction publique qui le demandent. Puisque les conventions collectives de travail prévoient qu'en cas de transfert, l'employé ne peut subir de réduction de ses traitements et avantages, l'extension du RREGOP pourrait être appliquée à la firme qui accueille les employés à moins que cette firme n'offre des conditions supérieures qui seraient alors convenues avec le syndicat et les employés.

Quant à la Loi sur les accidents du travail, la notion d'employeur lors de travaux exécutés en partenariat pourrait devenir ambiguë et mériterait certainement d'être approfondie pour en mesurer les risques. En présence d'aliénation, de concession totale ou partielle, l'article 34 de la loi prévoit que le nouvel employeur assume les obligations de l'ancien employeur.

8.4 Impacts sur l'industrie québécoise

Il existe au Québec quelques grandes entreprises de génie-conseil, de travaux publics et de services financiers et de gestion qui ont acquis ailleurs au Canada ou à l'étranger une certaine expertise en matière de PPP. Mentionnons, à titre d'exemple, les firmes SNC-Lavalin, Bombardier et Janin-Altas. D'ailleurs, depuis l'adoption de la Loi sur le partenariat en matière d'infrastructures de transport en décembre 2000, on a vu émerger au Québec la création de quelques consortiums regroupant des entreprises du Québec à des firmes étrangères, capables d'assumer des contrats majeurs de PPP pour les projets des autoroutes 30 et 25. Selon la pratique internationale, les firmes étrangères qui viendront soumissionner s'associeront à des firmes québécoises dans le cadre de consortium pour pouvoir intégrer leur connaissance du milieu et ainsi assurer le succès du projet.

La participation des diverses firmes responsables de la conception et de la construction serait donc semblable aux travaux qu'elles réalisent actuellement pour tous les contrats du Ministère. Cependant, les travaux de ces firmes seraient plutôt livrés via un contrat avec un consortium responsable de l'ensemble des activités combinées.

À titre d'exemple, la société concessionnaire qui a réalisé l'autoroute entre Frédéricton et Moncton au Nouveau-Brunswick est un consortium composé d'une firme étrangère et de deux firmes canadiennes. Ce consortium a fait appel à des dizaines d'entreprises de la province pour la fourniture de produits et services, ce qui a fait en sorte que 87 % de la valeur totale des travaux de construction du projet a été réalisée au Nouveau-Brunswick.

Les retombées pour l'industrie québécoise sont aussi considérables puisque, outre sa participation à des projets d'envergure réalisés en PPP, elle peut développer une expertise qui pourra ensuite être appliquée et exportée à d'autres projets d'envergure sur le marché international.

Par ailleurs, il faut comprendre que ce ne sont pas tous les projets du Ministère qui seront dorénavant développés en PPP et que le nombre de ceux qui le seraient demeure tout de même très restreint.

En ce qui concerne la gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien du réseau routier, celle-ci aura un impact sur les petites entreprises qui ont présentement des contrats de sous-traitance avec le Ministère pour une ou deux activités d'entretien et d'exploitation. Ces petites entreprises ne seraient probablement pas en mesure de répondre à des contrats majeurs de gestion déléguée, lesquels impliquent des ressources et des capacités financières, techniques et de gestion importantes. Toutefois, elles pourraient obtenir des contrats de sous-traitance auprès de plus grandes firmes qui obtiendront des contrats de gestion déléguée. L'expérience de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario montre que les entreprises détenant des contrats de GDEE accordent à des petites et moyennes entreprises (PME) des travaux de sous-traitance qui peuvent représenter environ 50 % de l'ensemble des travaux.

Selon la portée de l'implantation de la GDEE, on peut prévoir des impacts sur la structure de l'industrie des travaux publics composée principalement de PME. Dans le seul domaine de la viabilité hivernale, on dénombre près de 500 petits entrepreneurs. À terme, la GDEE pourrait se traduire par une plus grande concentration d'entreprises au Québec et davantage de sous-traitance entre les entreprises.

9. Conditions de réalisation et pistes pour faciliter la mise en œuvre de projets en PPP

Dans cette section du document, nous présenterons des éléments de réflexion visant à faciliter la réalisation de projets en PPP au Québec. Certaines de ces conditions ne sont pas l'apanage du ministère des Transports et méritent que les organismes centraux du gouvernement s'y attardent afin de favoriser l'émergence de PPP dans d'autres ministères ou organismes.

9.1 Pour le ministère des Transports

Le Ministère a déjà pris certaines mesures visant à améliorer les conditions de réalisation de projets en PPP. Toutefois, du travail reste à accomplir. Les éléments nécessitant une prise de décision afin d'accroître la capacité du Ministère à réaliser ce genre de projets seront identifiés dans le texte qui suit.

9.1.1 Engagement de ressources externes et internes spécialisées

La coordination des divers aspects de la mise en œuvre d'un projet en PPP doit s'appuyer sur des études approfondies. L'appel à des firmes-conseils est requis puisque le Ministère, comme c'est le cas de tous les gouvernements, ne dispose pas de toute l'expertise nécessaire en matière de PPP. Le recours à des experts-conseils reconnus maximise les chances de succès des ententes de partenariat. Celles-ci présentent des enjeux financiers et politiques considérables pour le gouvernement. L'utilisation d'experts reconnus internationalement, grâce à leur participation à des projets similaires ailleurs dans le monde, donne une plus grande crédibilité aux projets et, pour le secteur privé qui aura à soumissionner sur ces projets, une assurance de transparence dans la démarche de mise en œuvre qui sera suivie. Les études pour l'élaboration d'un projet en PPP portent sur divers aspects : processus, génie, finance, achalandage, juridique, communication, environnement. Cela exige des ressources financières importantes dans ces domaines.

Aussi, la consultation auprès d'autres gouvernements indique, non seulement que l'expertise externe est importante mais également que l'assignation des ressources internes compétentes et dédiées est essentielle au succès du développement des PPP et de la mise en œuvre des projets au sein du Ministère.

En effet, étant donné la complexité des projets en PPP, il faudra former des équipes ministérielles pour étudier chaque projet ainsi que des ressources pour assurer la gestion et le suivi des contrats. Ces équipes de projet doivent être soutenues par l'unité ministérielle d'expertise en PPP qui veille à la coordination ministérielle et au respect des pratiques reconnues. Cette unité sera renforcée pour atteindre les objectifs ministériels.

Compte tenu de la rareté du personnel interne ayant les compétences requises dans le secteur des PPP, il faut prévoir du financement pour l'engagement de ressources professionnelles additionnelles aux équipes en place au Ministère.

9.1.2 Élaboration d'une stratégie globale de communication interne et externe

Le Ministère doit formuler une stratégie de communication visant l'ensemble des clientèles cibles tant internes qu'externes qui se raffinera selon l'avancement des orientations et de la mise en œuvre de projets. Elle doit être élaborée en harmonie avec la stratégie globale du gouvernement.

Ainsi, cette stratégie aura pour but de faire connaître clairement les orientations retenues et de convaincre les intéressés du bien-fondé des PPP ainsi que des projets appelés à se réaliser selon cette formule nouvelle au Québec, mais qui a fait ses preuves ailleurs en Amérique du Nord et dans le monde. Elle aura en même temps pour rôle d'expliquer les conséquences des PPP à l'égard de la main-d'œuvre, en faisant ressortir les mesures d'accompagnement dont pourra bénéficier le personnel concerné.

Dûment mise en œuvre, cette stratégie aura pour effet de favoriser un accueil positif pour les PPP auprès de la population, des employés de la fonction publique, des entreprises ainsi que des régions concernées.

Il est important d'appuyer notre démarche à l'aide des outils et moyens de communication appropriés (information aux employés, participation à des émissions d'affaires publiques, publications, etc.). La nature et l'ampleur des moyens de communication seront déterminées après une analyse rigoureuse de la problématique, du contexte et des enjeux ainsi que, bien sûr, en fonction des ressources qui pourront être consenties par le Ministère et du soutien qui sera apporté par les organismes centraux au cours des prochaines années.

Les expériences des autres gouvernements ont démontré l'importance des communications pour le développement des partenariats public-privé tant du côté du secteur privé que de celui du secteur public. Il s'agit d'une condition de base à envisager dès le départ.

9.1.3 Modifications législatives

En vertu de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport, le Ministère élabore son processus de sélection du partenaire mais doit obtenir l'autorisation du gouvernement quant à deux éléments distincts, soit le processus de sélection du partenaire et le choix définitif de ce dernier. Un effort important est consacré par le Ministère pour expérimenter l'approche proposée par cette loi. Il doit, en effet, élaborer un nouveau processus de sélection mieux adapté tout en maintenant les principes d'équité, de transparence et d'efficacité. Ce processus doit aussi être acceptable pour le gouvernement et le secteur privé.

Cette loi, qui encadre spécifiquement les projets en partenariat de type conception-construction-exploitation-entretien-financement (CCEEF), ne couvrirait pas les projets en conception-construction et en gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien selon

l'interprétation actuelle du Ministère. Pour ces cas, la réglementation actuelle s'appliquerait mais sans y être adaptée notamment quant aux méthodes de sélection des partenaires.

Toutefois, cette réglementation pourrait être modifiée afin d'offrir plus de flexibilité en ce qui a trait à la sélection du meilleur fournisseur et de la meilleure offre pour ces types de projets. Par ailleurs, l'inclusion d'autres formes de PPP dans la loi actuelle sur les partenariats public-privé en matière d'infrastructures de transport créerait peut-être d'autres difficultés. Par exemple, l'obtention de deux autorisations du Conseil des ministres pour ces genres de projets de plus petite envergure alourdirait inutilement le processus d'attribution.

Dans ces cas, le Ministère pourrait demander au Conseil du trésor des autorisations de dérogation à la réglementation sur les marchés publics si l'encadrement légal n'avait pu être modifié.

Le Ministère formulera des propositions précises au Secrétariat du Conseil du trésor à ces égards.

9.1.4 Gestion des impacts sur la main-d'œuvre

Afin de mener à bien les différents projets en PPP, le Ministère devra être transparent dans sa démarche avec ses employés et les instances syndicales locales et nationales de façon à les rassurer et à atténuer les impacts en matière de protection des emplois, de conditions de travail et d'expertise. Également, il devra s'assurer que les conditions de transfert du personnel, le cas échéant, ne deviennent pas un élément dissuasif auprès d'éventuels partenaires privés, rendant moins efficace tout projet de PPP.

Il importe que le Ministère se dote d'une stratégie de gestion du changement qui associe le personnel à la démarche en consultant et en informant les employés de façon à réduire leurs inquiétudes et l'incertitude reliées aux projets en PPP. Il devra faire un bilan rigoureux de ses ressources humaines et voir à préparer ou à compléter le personnel clé dans le déploiement des PPP. Des plans de formation devront être mis en place pour répondre aux besoins du personnel affecté à des nouvelles tâches. La gestion du changement aura certainement des impacts financiers sur le Ministère.

De plus, afin de faciliter la transition vers certains projets, le Ministère devra examiner la problématique et les mesures possibles relativement à la précarité de certains de ses emplois.

L'écart entre le nombre de personnes admissibles à la retraite et celui prévu, tel qu'exposé à la section 8.3, permet d'envisager des mesures ciblées pour encourager les départs à la retraite. Cependant, ces mesures pourraient avoir moins d'effets auprès d'employés saisonniers compte tenu que le service aux fins d'établissement des prestations de retraite est généralement beaucoup moins important. La planification des départs à la retraite demeure un facteur majeur de succès pour l'implantation des PPP.

9.1.5 Implication des représentants de l'industrie

Il sera important, dans le développement des projets en PPP, de se préoccuper de l'impact sur les firmes québécoises. De plus, une démarche ministérielle de consultation ayant pour objectif de recueillir leurs préoccupations et suggestions quant à la meilleure façon d'assurer

leur participation aux projets en PPP serait à privilégier. Enfin, il faut prévoir, notamment dans le cas de la GDEE, de bien communiquer la démarche et les attentes gouvernementales et préparer l'industrie à assumer de nouvelles responsabilités. Les tables de concertation mises sur pied avec l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ) et l'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) permettront cette concertation.

9.2 Pour les organismes centraux

Les projets réalisés en PPP nécessitent un solide appui gouvernemental et une cohésion des actions de l'ensemble des ministères et organismes concernés. En effet, l'approche de PPP, pour être efficace, nécessite un changement important du rôle ou des interventions des organismes centraux. Pour accélérer la réalisation de projets en PPP, les ministères auront besoin du soutien du Secrétariat du Conseil du trésor. Cet appui doit provenir à la fois de l'allègement de la réglementation et d'une volonté d'accompagner les ministères et de faciliter leurs démarches.

Le Secrétariat du Conseil du trésor pourrait se pencher sur les éléments présentés dans les pages qui suivent pour faciliter la mise en œuvre de projets en PPP au ministère des Transports.

9.2.1 Financement des projets

Dans le contexte budgétaire actuel, le Ministère peut difficilement s'engager avec un partenaire privé pour la réalisation complète d'un projet. C'est d'ailleurs pour des raisons de disponibilités budgétaires que les projets d'immobilisation sont souvent fractionnés. Ce fractionnement a l'avantage de permettre au Ministère de s'engager dans un projet en ayant une relative certitude qu'il disposera des crédits nécessaires. Par contre, cette façon de faire induit des coûts d'inefficacité souvent importants. Cette méthode est incompatible avec la réalisation d'un projet en PPP. En effet, pour être efficace, le partenaire doit être responsable du calendrier de réalisation du projet. Le Ministère, pour s'engager, devra avoir l'assurance du gouvernement qu'il disposera des crédits requis à la fois pour la construction, l'exploitation et l'entretien pour toute la durée de l'entente. De plus, le niveau d'investissement du Ministère devra être rehaussé.

9.2.2 Encadrement juridique des projets

La mise sur pied de structures juridiques pour les PPP constitue un moyen efficace pour ajouter de la valeur au projet. Malheureusement, le cadre réglementaire dans lequel le gouvernement opère laisse peu de possibilités aux ministères et organismes. Les structures conventionnelles exposent ces projets à la TPS et à la TVQ. Ce biais fiscal peut avoir des effets importants lorsque vient le temps de déterminer lequel entre le projet de référence et le comparateur public offre le plus sous l'angle de «best value for money». Finalement, l'impact de la fiscalité municipale peut aussi être non négligeable. Des décisions devront être prises par les organismes centraux afin de réduire ces impacts fiscaux.

Deux avenues méritent d'être explorées; la première consiste à utiliser un véhicule organisationnel limitant l'amplitude de ces impacts. Ce véhicule pourrait prendre la forme

d'un organisme public. La seconde avenue serait de compenser les ministères réalisant des projets en PPP pour les impacts fiscaux qu'ils devront absorber (TPS, TVQ, taxes municipales et scolaires).

La Nouvelle-Écosse a choisi une structure de société de la Couronne « Highway 104 Western Alignment Corporation ». Ce faisant, elle a pu obtenir des subventions du gouvernement fédéral; ce qu'une corporation privée ne pouvait faire en vertu des programmes existants. Par la suite, des contrats de construction et d'exploitation ont été octroyés à des entreprises privées.

Le Nouveau-Brunswick a choisi de créer un organisme à but non lucratif comme concessionnaire « N-B (F/M) Project Company ». De cette façon, il a pu réduire certains impacts fiscaux, notamment l'impôt sur le revenu.

9.2.3 Mécanismes de paiement

Pour être efficace, la rémunération du partenaire doit être fondée en grande partie sur la disponibilité du service et l'atteinte de résultats quantifiables. Bien que souhaitable sur le plan conceptuel, cette méthode pose de sérieux problèmes au ministère des Transports sur le plan de la gestion budgétaire en raison de la variabilité ponctuelle des paiements. En effet, si le partenaire accepte d'être pénalisé lorsque les résultats escomptés ne sont pas atteints, il s'attendra à obtenir une bonification de sa rémunération lorsque ces mêmes résultats sont dépassés. Le Ministère ne peut assumer le risque de cette rémunération supplémentaire à même ses crédits budgétaires. En effet, il est impossible de prévoir en début d'année la performance du partenaire.

Il convient de rappeler que le choix d'un mécanisme de paiement approprié dans un projet de PPP est un des éléments clés. C'est par celui-ci que l'intérêt du partenaire privé à offrir un service de qualité sera maintenu tout au long de la période de l'entente. Sans cet élément incitatif, les intérêts des deux parties pourront diverger à long terme.

Finalement, la rémunération sur la base de la disponibilité du service inclut autant le paiement pour les immobilisations que pour l'entretien et l'exploitation. Les règles budgétaires gouvernementales compartimentent ces éléments. Un assouplissement ou la création d'un fonds spécifique pour les partenariats pourrait être envisagé par les organismes centraux pour chacun des ministères.

9.2.4 Relations de travail

Dans sa démarche, le Ministère souhaite obtenir des précisions sur les intentions du gouvernement concernant certaines questions de relations de travail.

Les plans de modernisation du gouvernement et du ministère des Transports laissent une place importante au partenariat public-privé. Cet objectif de grande envergure a un impact sur les relations de travail. Les projets de partenariat public-privé nécessiteront une planification de la main-d'œuvre sur plusieurs années. À cet égard, plusieurs scénarios devront être évalués, notamment, en ce qui a trait à la nature des mécanismes de transfert des activités du secteur public vers le secteur privé.

L'appui du Secrétariat du Conseil du trésor quant à l'interprétation du Code du travail et de la loi qui régit l'industrie de la construction pour les projets de PPP au Ministère est important. Il serait opportun, entre autres choses, que le Secrétariat du Conseil du trésor précise, le plus rapidement possible, ses intentions concernant l'établissement d'un centre de redéploiement du personnel et les modalités afférentes.

Quelles sont les orientations du Secrétariat du Conseil du trésor à l'égard du personnel permanent et saisonnier visé par la mise en œuvre des projets en PPP, particulièrement en matière de conventions collectives? À ce sujet, le ministère des Transports offre sa collaboration au Conseil du trésor, de manière à élaborer une approche gouvernementale qui soit intégrée.

9.2.5 Réglementation sur les marchés publics

La réglementation québécoise traite des marchés publics et des concessions à caractère commercial, mais est peu adaptée aux partenariats public-privé. Il serait intéressant que certaines modifications soient envisagées pour faciliter en particulier les quatre formes de partenariats public-privé mentionnées dans les pages précédentes.

La réglementation sur les marchés publics incite les organismes gouvernementaux à obtenir le plus bas prix pour un service ou un produit dont les caractéristiques sont prédéterminées. La réglementation sur les concessions, quant à elle, favorise l'obtention de la plus haute redevance possible d'une infrastructure ou d'un service que le gouvernement concède.

Un partenariat public-privé est une entente contractuelle entre des partenaires du secteur public et du secteur privé qui stipule des résultats à atteindre. Cette approche mise sur le partage optimal des risques, sur l'expertise du secteur privé et sur sa participation financière afin d'atteindre une meilleure valeur ajoutée pour l'argent investi.

Un examen complet des impacts de ces différences pourrait éventuellement déboucher sur l'élaboration d'une nouvelle réglementation ou sur des modifications à celle existante, sur la mise en place de procédures plus commodes pour les investisseurs, comportant des délais précis pour les processus d'autorisation, la mise en place de procédures de règlement des différends, etc. Plusieurs administrations publiques ont même élaboré une réglementation et des procédures particulières pour les partenariats public-privé.

Le Ministère souhaite que les organismes centraux lui offrent un soutien particulier pour mettre en place un processus de sélection mieux adapté tout en maintenant les principes d'équité, de transparence et d'efficacité pour ses projets en conception-construction-exploitation-entretien-financement et qu'ils l'aident à innover pour les contrats en conception-construction et en gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien.

À court terme, nous suggérons que la réglementation :

- permette, lorsque jugé nécessaire, d'effectuer un appel de qualification;
- permette de choisir le fournisseur et l'offre qui donnent le plus de bénéfices pour l'argent investi ou, du moins, permette de prendre en compte de façon beaucoup plus importante les qualités de l'offre par rapport au prix;

- offre des possibilités pour la gestion des différends (autres que celles proposées par les articles 91 à 95 du Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et organismes publics).

À l'image de la France, du Royaume-Uni et de l'Australie, une réflexion plus large et approfondie pourrait mener au développement d'une politique cadre et à l'établissement d'une réglementation particulière à l'égard des partenariats public-privé au gouvernement.

9.2.6 Concertation gouvernementale

L'administration publique québécoise se subdivise en un grand nombre d'entités qui assument des responsabilités différentes se rapportant à divers aspects du développement des infrastructures de transport. De façon horizontale, ces entités sont les ministères et organismes de la fonction publique et de façon verticale, ces entités réfèrent aux différents ordres d'administration (le gouvernement du Québec, les communautés urbaines ou les municipalités régionales de comté et les municipalités).

La réalisation de façon conventionnelle des projets d'infrastructures par le Ministère laisse à ce dernier la possibilité d'obtenir les décisions nécessaires des intervenants concernés au fur et à mesure de l'évolution et de la mise en oeuvre d'un projet, lequel peut durer une dizaine d'années. Par exemple, le personnel du Ministère peut avoir des discussions avec :

- les municipalités concernées, pendant l'élaboration des plans et devis préliminaires afin de déterminer les connections optimales au réseau existant ou lors des dernières étapes des travaux pour s'entendre sur l'aménagement paysager final;
- le ministère de l'Environnement, à l'étape de la réalisation des travaux sur le terrain, pour déterminer les méthodes de construction atténuant les impacts sur l'environnement ou pour solliciter des avis sur l'obtention éventuelle des certificats d'autorisation de construction;
- le ministère des Finances et le Conseil du trésor, pour obtenir l'engagement financier à chacune des étapes du projet.

L'attribution d'un contrat de long terme à un partenaire privé se fait également à partir d'un « avant-projet préliminaire », c'est-à-dire à l'étape antérieure à l'élaboration de la conception définitive du projet, de la préparation des plans et devis et de la construction. Comme ce contrat à long terme comprend la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement d'une infrastructure, le Ministère doit connaître les besoins de chacun des intervenants afin d'en tenir compte, dans la mesure du possible, à l'intérieur de son appel d'offres. Ainsi, préalablement au lancement de l'appel d'offres, le projet devrait faire l'objet de discussions et de décisions avec les diverses autorités administratives, notamment sur des sujets aussi divers que :

- l'engagement financier à long terme du gouvernement (sur plus de 30 ans);
- les exigences environnementales ou les mesures de mitigation auxquelles sera confronté le partenaire privé, en tenant compte de ce que le Ministère aura seulement un avant-projet préliminaire lors de l'appel d'offres;

- le partage des responsabilités de sécurité publique entre le partenaire privé et le gouvernement sur l'infrastructure routière;
- l'intégration du projet au plan d'aménagement du territoire et aux infrastructures municipales.

En effet, dans un projet de partenariat public-privé, les fournisseurs potentiels voudront connaître le mieux possible toutes les implications avant d'élaborer leur offre, exigeant des discussions et des décisions de la part des organismes concernés beaucoup plus tôt dans le processus de réalisation du projet. En même temps, les fournisseurs devront aussi connaître les informations qu'ils devront fournir au gouvernement ainsi que les délais imputables aux processus gouvernementaux pour la réalisation du projet, soit par exemple l'obtention du « Certificat d'autorisation de construction » et les autorisations environnementales du gouvernement du Canada.

La réalisation de projets d'infrastructures en partenariat public-privé exige donc de modifier certaines façons de faire; chaque projet interpelle un grand nombre d'intervenants qui doivent aussi être sensibilisés à cette approche et doivent modifier dans la mesure du possible leur mode de prise de décision et même leurs règles afin de faciliter la réalisation de tels projets.

Dans cette optique, le ministère des Transports a posé un premier jalon en créant, en 2001, le « Comité interministériel du partenariat public-privé en transport ». Ce comité regroupe des représentants du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que des ministères du Transport, des Finances, de l'Environnement, de la Justice, du Développement économique et régional, de la Sécurité publique et des Affaires municipales, du Sport et du Loisir. Ce comité de haut niveau, créé pour orienter et simplifier la prise de décision à l'intérieur du gouvernement du Québec en vue de la réalisation d'un ensemble de projets d'infrastructures de transport en partenariat public-privé, pourrait être réactivé avec l'appui et la participation des organismes centraux.

Par ailleurs, le Ministère souhaite que des comités techniques interministériels ad hoc pour chacun des projets en partenariat soient formés pour régler ou aplanir les problèmes techniques et opérationnels particuliers avant le lancement des appels d'offres et même après la signature du contrat. De prime abord, ce serait des comités formés de personnes des ministères concernés par le problème particulier, capables de se rencontrer à quelques jours d'avis et ayant la capacité d'obtenir les réponses et les décisions rapidement à l'intérieur de leur organisme respectif. À cet égard, la participation des organismes centraux est ici aussi souhaitée.

Enfin, les organismes centraux du gouvernement pourraient jouer un rôle actif dans la sensibilisation et la concertation nécessaires, tant aux plans horizontal que vertical.

9.2.7 Commercialisation des projets auprès du secteur privé

Le Ministère doit évaluer et susciter l'intérêt du secteur privé avant d'investir le temps et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre tout projet de partenariat. Lorsque le secteur privé ne se montre pas suffisamment intéressé à offrir un service en particulier, le gouvernement peut modifier le contenu du projet (c'est-à-dire répartir les risques autrement ou augmenter l'indemnisation) ou renoncer à cette possibilité de partenariat public-privé. Bien avant de passer à l'étape de l'appel de qualification, il faut d'abord que le secteur privé se

montre suffisamment intéressé à offrir les services (c'est-à-dire que plusieurs promoteurs qualifiés expriment un tel intérêt) afin de susciter la concurrence et la meilleure offre pour le gouvernement.

Les organismes centraux pourraient jouer un rôle important pour que le secteur privé sur les plans national, canadien et international, regarde les opportunités d'investissement dans les projets en partenariat public-privé en collaboration avec les ministères concernés.

9.2.8 Péage

Pour les projets d'infrastructures routières, passer d'un financement public alimenté par les impôts ou les taxes à un financement en tout ou en partie privé basé sur des tarifs aux usagers, peut apparaître comme une « privatisation » de missions traditionnellement dévolues à l'État et ce concept se heurtera très vraisemblablement à de fortes réticences de la part des usagers potentiels et d'une certaine partie de la population.

La volonté de réforme du gouvernement, en particulier véhiculée par les organismes centraux, doit être claire et surtout continue auprès de la population, dans la mesure où les décisions au regard des fournisseurs éventuels et de leurs partenaires financiers devront être prises en conformité avec les accords conclus initialement entre les secteurs public et privé. Cela devra être pris en compte dans la stratégie globale de communication du gouvernement.

9.2.9 La formation du personnel de la fonction publique

Le Secrétariat du Conseil du trésor a déjà publié un guide sur l'élaboration d'un dossier d'affaires et devrait offrir sous peu un guide pour l'engagement d'experts-conseils dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets complexes. Bien que le Secrétariat du Conseil du trésor consente des efforts substantiels et importants à la réalisation de ce document, des travaux sur les processus de sélection de la meilleure offre et du meilleur partenaire permettraient de rassurer les gestionnaires aux prises avec ces étapes.

Également, il serait souhaitable que le Secrétariat du Conseil du trésor mette en place un mécanisme permanent d'échanges regroupant les responsables des PPP dans les différents ministères concernés, à la fois pour discuter des contraintes et des solutions et pour favoriser le développement des PPP au gouvernement du Québec.

10. Conclusion

Le ministère des Transports s'est résolument engagé dans la réflexion gouvernementale concernant la réalisation de projets sous la forme de PPP. En effet, le ministère des Transports a investi temps et ressources pour adapter cette approche innovatrice au contexte québécois et entreprendre la mise en œuvre de projets. Toutefois, une partie de l'équation menant à la concrétisation de projets lui échappe puisque celle-ci repose sur les organismes centraux.

En premier lieu, les projets en PPP se réalisent habituellement avec peu de délais et sont rarement fractionnés. Ils doivent donc, lorsque les partenaires sont sélectionnés, être menés rondement. Le ministère des Transports doit avoir l'assurance qu'il disposera des sommes requises pour rémunérer ses partenaires, et ce, pour toute la durée de l'entente. En second lieu, des allègements et assouplissements tant administratifs que réglementaires seraient nécessaires afin de favoriser l'émergence et l'instauration de partenariats public-privé. En particulier, le ministère des Transports, comme les autres ministères, pourrait difficilement assumer de nouvelles charges fiscales comme la TPS, la TVQ et les impôts fonciers. Aussi, une meilleure adéquation entre le PPP et certaines règles de passation des marchés devrait être recherchée. Dans le domaine des PPP, le gouvernement est à l'affût de solutions innovatrices et les organismes centraux sont les premiers interpellés. Le ministère des Transports leur offre sa plus entière collaboration.

La réalisation des projets en PPP au Québec nécessite la concertation de tous les ministères et organismes gouvernementaux. Bien que le secteur des transports soit plus propice à des réalisations en PPP que d'autres secteurs, il n'en demeure pas moins que la contribution de tous les partenaires publics est requise, en particulier celle du Secrétariat du Conseil du trésor.

ANNEXE 1 :**Projets envisagés par le ministère des Transports en partenariat public-privé ou selon divers modes de prestation de service****EN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ**

PROJETS	COÛT DE CONSTRUCTION ESTIMATION PRÉLIMINAIRE	DESCRIPTION	CALENDRIER PRÉVU ⁵
A-30	730 M\$ (\$ 1997)	Construction du tronçon Châteauguay à Vaudreuil-Dorion et son raccordement aux réseaux existants (près de 50 km y inclus une antenne vers la ville de Valleyfield). (A) Construction du tronçon Candiac à Saint-Constant et son raccordement aux réseaux existants (tronçon de 12.4 km au sud de Saint-Constant). (B)	➤ Entente avec le fédéral : printemps 2004 ➤ Études de partenariat : été 2005 (A) ➤ Appel de qualification : automne 2005 (A) ➤ Contrat : automne 2006 (A) ➤ Devis conception-construction : septembre 2005 (B) ➤ Contrat : mars 2006 (B)
A-25	325 M\$ (\$ 2000)	Construction d'une autoroute de 7,1 km y inclus un pont de 1,2 km entre le boulevard Henri-Bourassa et l'autoroute 440 avec des voies de dessertes, étagements et échangeurs.	➤ Audiences publiques du BAPE : automne 2004 ➤ C.A.R. : hiver 2005 ➤ Appel de qualification : printemps 2005 ➤ Appel d'offres : été 2005 à printemps 2006 ➤ Contrat : été 2006
R-175 (section centrale)	383 M\$	Élargissement de la route 175 en route à quatre voies séparées reliant Québec et Saguenay au coût estimé de 700 M\$. Élargissement de la partie centrale de 94,5 km à considérer en partenariat avec le secteur privé.	➤ Études : à déterminer ➤ Contrat : 2006
R-185 (en partie)	300 M\$ à 400 M\$	Conversion d'une partie de l'ensemble de la route 185 en autoroute à deux chaussées séparées. Coût estimé total du projet de la route 185 : 1 G\$.	➤ Études : à déterminer ➤ Contrat : 2006
A-35	180 M\$	Construction de 39 km pour deux chaussées à quatre voies entre Saint-Jean-sur-le-Richelieu et la frontière.	➤ n. d.
Gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien du réseau routier – projets-pilotes	À déterminer	Quelques projets-pilotes avec le secteur privé.	➤ Études : à déterminer ➤ Premiers contrats : 2005

⁵ À titre indicatif seulement, le projet devra suivre la démarche proposée aux sections 5 et 6 du présent document et obtenir les autorisations gouvernementales budgétaires et environnementales, le cas échéant. Ce calendrier peut aussi dépendre notamment des négociations avec le gouvernement fédéral, des allègements réglementaires et des négociations avec le personnel.

ANNEXE 1 (suite)**Projets envisagés par le ministère des Transports en partenariat public-privé ou selon divers modes de prestation de service****SELON DIVERS MODES DE PRESTATION DE SERVICES**

PROJETS	COÛT DU PROJET ESTIMÉ	DESCRIPTION	CALENDRIER PRÉVU
Parcs routiers	86 M\$	Concession au secteur privé de la construction, de l'exploitation et de l'entretien et pour le financement de 31 nouvelles aires de services le long des autoroutes, en remplacement des haltes permanentes existantes sous la responsabilité du ministère des Transports. Une étude de consolidation et visant également l'évaluation des possibilités avec le secteur privé sera réalisée.	➤ Étude : à partir d'août 2004 ➤ Appel d'offres pour quatre projets : 2004-2005 selon les résultats de l'étude ➤ Réseau achevé : 5 ans après le lancement selon les résultats de l'étude
Marquage des chaussées	5,5 M\$	Transfert de toutes les responsabilités opérationnelles à un fournisseur privé de marquage routier durant 5 ans pour les territoires des directions de Québec et Chaudière-Appalaches.	➤ Évaluation en cours
Étude sur le CGER	n. d.	Étude visant l'évaluation de différentes possibilités de participation des secteurs privé ou public à la gestion du matériel public.	➤ Automne 2004
Étude sur le Centre de signalisation	n. d.	Étude visant l'évaluation de différentes possibilités de participation des secteurs privé ou public à la fourniture de services de produits de signalisation.	➤ Automne 2004
Partenariat avec les municipalités/MRC pour l'exploitation et l'entretien du réseau routier	À déterminer	Quelques projets-pilotes avec les municipalités et les MRC.	➤ n. d.
Services de traversiers	À déterminer	Examen de la possibilité de confier davantage des activités de la Société des traversiers du Québec au secteur privé	➤ n. d.

ANNEXE 2 :

Les transports collectifs et le secteur privé

Modes de transport collectif	Secteurs	Mode de prestation	Coût total	Possibilités de contrat avec le secteur privé	Conditions de réussite	Notes complémentaires
MÉTRO STM	Exploitation <i>Chauffeurs</i>	En régie	40,5 M\$	Faibles	Négociation avec les syndicats ou modifications législatives	Chauffeur de métro est une fonction spécialisée qui ne retrouve pas d'équivalence dans le secteur privé.
	Entretien <i>Mécaniciens</i>	En régie	19,7 M\$	Faibles	Négociation avec les syndicats ou modifications législatives	Les ateliers d'entretien sont intégrés à l'infrastructure du métro.
	Immobilisations (rénovation) • Équipement • Installation	À contrat À contrat ou en régie	1,6 G\$	Déjà au privé Faibles	Négociation avec les syndicats ou modifications législatives	Formules de prestation de service innovatrices à explorer.
	Sécurité <i>Agents</i>	En régie	n.d.	Possible	Négociation avec les syndicats	N'est pas la fonction première d'une société de transport. Représente un petit groupe de travailleurs. Le syndicat des policiers de la ville de Montréal pourrait réclamer cette fonction.
TRAINS DE BANLIEUE AMT	Gestion et exploitation	À contrat avec le privé	70,1 M\$	Déjà au privé		L'AMT négocie avec le CN et le CP pour l'exploitation des lignes de trains de banlieue. Quant à la gestion, elle est confiée à la firme SNC Lavalin.
	Entretien	À contrat avec le privé	n.d.	Déjà au privé		L'entretien est également confié au CN et au CP.
RÉSEAUX D'AUTOBUS 9 sociétés de transport 23 organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT)	Exploitation <i>Chauffeurs</i>	En régie	302 M\$	En partie	Négociation avec les syndicats ou modifications législatives	Intégration progressive du secteur privé dans l'exploitation du réseau d'autobus. Cette intégration pourrait se faire de façon progressive et pourrait être combinée au rythme naturel de l'attrition. La gestion des garages du RTC est confiée au secteur privé (SLIVA). La STM se fait conseiller par une firme privée quant à la gestion générale de l'entretien. Les lois régissant les OMIT les obligent à confier l'exploitation du service de transport à des entreprises privées de transport.
	Entretien <i>Mécaniciens</i>	En régie	82 M\$	En partie	Négociation avec les syndicats ou modifications législatives	
	Exploitation <i>Chauffeurs</i> <i>Mécaniciens</i>	À contrat avec le privé	62 M\$	Déjà au privé		
TRANSPORT ADAPTÉ 9 sociétés de transport 93 organismes de transport adapté	Répartition	7 en régie 2 avec le privé	41,6 M\$	Une bonne partie déjà au privé	Négociation avec les syndicats à la STM	Globalement, 72 % des 4,5 millions de déplacements effectués par les services de transport adapté ont été réalisés par des transporteurs privés.
	Exploitation	2 en régie 6 avec le privé 1 mixte				
	Répartition	79 en régie 14 avec le privé	23,9 M\$	Une bonne partie déjà au privé		On compte 68 organismes dont l'exploitation des minibus est à contrat avec des transporteurs privés et 16 organismes qui ont recours à l'entreprise privée pour leur service de répartition. De plus, 82 organismes ont aussi recours aux services de compagnies de taxis.
	Exploitation	31 en régie 57 avec le privé 5 mixtes				