

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS





Le contexte d'application

Le ministère des Transports considère actuellement le recours au partenariat public-privé (PPP) pour trois projets :

- L'autoroute 30 entre Châteauguay et Vaudreuil-Dorion
- L'autoroute 25 entre Montréal et Laval
- Le réseau des parcs routiers.

La plus grande partie des projets routiers et de l'entretien du réseau sous la responsabilité du Ministère continuera de s'effectuer selon le mode de gestion conventionnel, qui réserve toutefois une large place au secteur privé.

En ce qui concerne les activités financées par le Ministère, comme le transport en commun, le transport adapté et le soutien à des infrastructures de transport municipales, le choix de gestion des autorités responsables sera respecté et l'aide financière provenant du Ministère ne sera nullement conditionnée par un recours à la formule PPP ou à toute autre formule.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent document, dont l'objectif est de décrire et de faire connaître la toile de fond de cette approche au ministère des Transports.

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS : *pour bien comprendre la formule*

Dans le domaine des transports, le PPP se traduit par un contrat à long terme que conclut le ministère des Transports avec un partenaire privé dans le but, par exemple, d'acquérir une gamme de services de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de financement pour un projet routier jugé nécessaire pour la collectivité. Il s'agit donc d'une entente contractuelle entre partenaires et non pas de la privatisation d'une activité gouvernementale.

En vertu d'un tel contrat, le partenaire privé garantit au Ministère, pour une longue période pouvant atteindre 30 ans ou plus, la disponibilité et la qualité de ses services à un coût prédéterminé et s'engage à absorber tout dépassement, s'il y a lieu.

Le PPP commande au Ministère de préciser avec exactitude, avant l'attribution du contrat, les critères de qualité des infrastructures et des services attendus, ainsi que les sommes qu'il s'engage à verser au partenaire privé. Ce dernier se devra de respecter intégralement ces critères de même que l'ensemble des clauses du contrat, y compris le respect des échéanciers. Tout manquement entraînera des pénalités.

L'objectif ultime du PPP est d'obtenir les meilleurs avantages sociaux et économiques en échange des coûts occasionnés par le projet grâce, entre autres, à une vive concurrence entre des regroupements d'entreprises formés de constructeurs, d'exploitants, de financiers, d'ingénieurs et de divers fournisseurs nationaux et internationaux.

Le secteur des transports est particulièrement propice au PPP.

LA DIFFÉRENCE ENTRE L'APPROCHE CONVENTIONNELLE ET LE PPP

Pour le ministère des Transports, collaborer avec le secteur privé est déjà une pratique courante, puisqu'une grande partie de ses activités sont réalisées à contrat avec des entreprises. Toutefois, en recourant au PPP, le Ministère accroîtra les responsabilités du secteur privé, en regroupant des activités de conception, de construction, d'entretien, d'exploitation ou de financement, contrairement à l'approche conventionnelle selon laquelle ces activités sont morcelées.

Comme l'entente doit prévoir de façon détaillée tous les aspects du contrat pour une période plus longue, soit d'environ 30 ans, la planification d'un PPP est plus complexe et demande plus de temps de préparation que dans le cas d'un projet habituel. À titre d'exemple, les composantes suivantes exigent un maximum de précision : les caractéristiques de performance de l'ouvrage, le niveau de service désiré, les responsabilités qui incombent à chacune des parties, la durée de l'entente contractuelle, les clauses financières et diverses dispositions légales.

Le gouvernement dispose ainsi d'un outil supplémentaire pour améliorer la performance des organisations publiques et les services qu'il offre aux citoyens.

DES CONDITIONS PRÉALABLES AU PPP

Le recours au PPP n'est pas automatique. Certaines conditions sont nécessaires pour rendre cette approche intéressante. Ainsi, le projet doit :

- être d'envergure suffisante, compte tenu de la complexité du processus;
- comporter des avantages marqués sur les plans social et économique;
- être axé sur des résultats à atteindre mesurables, comme la qualité de service en matière de fluidité ou de confort de roulement d'une route;
- être réalisé dans un cadre où plusieurs entreprises doivent être mises en concurrence pour que le contrat soit le plus avantageux possible pour le Ministère;
- représenter globalement pour le gouvernement une plus-value, par rapport à l'approche conventionnelle, sur les plans financier et économique et en ce qui a trait à la qualité des services obtenus sur l'ensemble de la période couverte par le contrat.



L'ENCADREMENT GOUVERNEMENTAL ET MINISTÉRIEL DU PPP

Le gouvernement a établi un cadre précis afin d'assurer la transparence du processus de PPP, maximiser les effets positifs de la concurrence et veiller à ce que l'utilisateur bénéficie d'un service de qualité. Ainsi :

- La Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport établit la ligne de conduite pour la réalisation de projets de construction, de réfection ou d'exploitation d'infrastructures de transport en partenariat avec le secteur privé, et accorde des pouvoirs spécifiques au gouvernement et au ministre des Transports.
- La Politique-cadre sur les partenariats public-privé énonce les objectifs et les principes directeurs du PPP, et décrit le processus de réalisation de projets selon ce mode de prestation.
- La Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec permet la création d'une agence sur les partenariats public-privé qui, par ses services de conseil et d'expertise, facilitera le recours à ce mode pour les ministères et organismes publics.

Le ministère des Transports s'est quant à lui doté de règles à l'égard des contrats à réaliser en PPP :

- Le Ministère détermine les besoins à satisfaire et fixe les attentes de rendement et de qualité des services.
- Le partenaire privé consent, selon le cas, à concevoir, construire, exploiter, entretenir ou financer le projet selon les critères établis par le Ministère.
- Le Ministère contrôle la performance du partenaire privé, qui se voit rémunéré en conséquence.
- Les infrastructures demeurent la propriété du Ministère, ou lui sont cédées à la fin du contrat.
- Les employés du Ministère doivent être traités de façon juste et équitable, dans le respect de leurs droits.
- Le Ministère inscrit ses actions dans une perspective de protection des ressources et de respect de l'environnement et de la qualité de vie. Ses actions s'appuient sur le concept de développement durable.
- Le Ministère s'assure de la rigueur, de la transparence et de l'objectivité du processus et voit à la protection de l'intérêt public.

Il convient de préciser que le Ministère continuera à assumer son rôle en matière de sécurité des transports, de mobilité des personnes et des marchandises, ainsi que de contrôle des normes de conception, de construction et d'entretien.

LES FORMES DE PPP ENVISAGÉES PAR LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

La forme de PPP retenue dépendra de la nature du projet et sera déterminée à la suite de l'analyse de chacun des projets. À titre d'exemples, voici trois formes différentes de PPP auxquelles le Ministère pourra recourir.

Conception-construction-entretien-exploitation-financement (CCEEF) avec ou sans péage¹

Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et du financement d'une infrastructure ou d'un service public de transport. La durée des contrats dépasse généralement 25 ans.

Il finance le projet à partir du péage, qui peut être combiné à une contribution du Ministère en fonction des résultats attendus. Le péage se base sur le concept de l'utilisateur-payeur.

Le partenaire privé peut aussi être rémunéré exclusivement par le Ministère en fonction de l'atteinte d'objectifs de rendement fixés par ce dernier.

Conception-construction

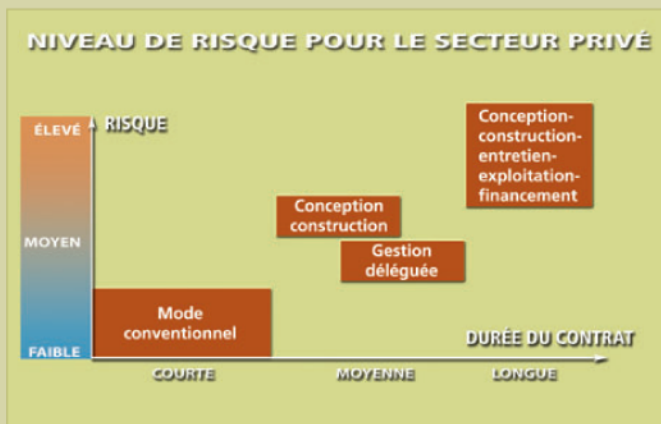
Le partenaire privé est chargé de la conception et de la construction des infrastructures. Ce type de partenariat s'applique généralement bien à des ponts, des échangeurs et d'autres infrastructures de transport. Ces projets sont habituellement réalisés sur une période moyenne de 2 à 5 ans. Le partenaire est rémunéré à la fin des travaux, à la suite d'une évaluation de conformité aux attentes du Ministère. Le contrat peut comporter des garanties de performance pour une période pouvant aller jusqu'à 20 ans.

¹ La Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport régit la gestion des péages routiers au Québec. Selon les pratiques gouvernementales reconnues, une voie alternative raisonnable sans péage doit être disponible aux usagers. Le débit de circulation sur un axe routier doit être suffisamment élevé pour justifier l'implantation du péage.

Gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien

Selon cette forme de partenariat, le partenaire privé assume la gestion et la réalisation de l'exploitation et de l'entretien d'un service public, par exemple un réseau routier de l'ordre de 400 à 600 km de routes, sur la base d'un contrat de 5 à 10 ans. Le partenaire est rétribué en fonction de l'atteinte de critères de performance définis par le Ministère.

Le tableau ci-après illustre l'évolution du niveau de risque que le secteur privé est appelé à assumer selon le mode de prestation retenu pour le projet.



LES AVANTAGES DU PPP

Une meilleure efficacité

Dans un PPP, le partenaire privé peut avoir la responsabilité de la conception, la réalisation et l'exploitation d'un projet pour une longue période. Le fait de regrouper ces activités dans un seul contrat permet de développer une solution mieux intégrée et favorise les économies. Ainsi, pour réduire les frais d'entretien d'une route, le partenaire privé aura intérêt à augmenter la qualité de la construction. En outre, les activités combinées peuvent être entreprises concurremment plutôt que séquentiellement. Par exemple, le début de la phase de réalisation des travaux sur le terrain pourra chevaucher la fin de la phase de conception.

Généralement, plus l'envergure des projets et les responsabilités confiées au partenaire privé sont importantes, plus l'innovation est encouragée, puisque l'entente laisse au partenaire privé le choix des moyens pour arriver aux résultats stipulés, contrairement à l'approche conventionnelle selon laquelle il doit respecter un ensemble de moyens déterminés à l'avance.

La nécessité d'une vive concurrence entre les fournisseurs, nationaux et internationaux, a aussi une incidence importante sur la réduction des coûts et sur la qualité des services fournis.

L'amélioration de la gestion des risques

Dans l'approche conventionnelle, c'est le Ministère qui assume la majorité des risques d'un projet tant pour la conception, la construction que pour l'entretien. Dans un PPP, l'entente prévoit un partage des risques selon la partie qui est la plus apte à les assumer. Le transfert d'une partie des risques au partenaire privé est donc effectué lorsque celui-ci est à même de mieux les gérer que le Ministère. L'optimisation de la gestion des risques a pour effet de diminuer les coûts totaux du projet.

Le respect des coûts et des échéanciers

Les modalités contractuelles du PPP sont centrées sur les résultats à atteindre plutôt que sur les moyens et les méthodes de travail. On s'assure ainsi de l'atteinte des résultats à un prix et dans les délais convenus au moment de la signature de l'entente de partenariat. La possibilité de coûts imprévus pour le gouvernement s'en trouve réduite, et il lui est possible d'établir des budgets à long terme avec une plus grande certitude.

L'expérience à l'échelle mondiale démontre que les projets réalisés en PPP, en raison aussi de la rigueur de leur planification, sont respectueux des échéanciers et des coûts.

L'approche client

La rémunération du partenaire privé s'effectue lorsque le service est effectivement rendu, ce qui constitue un puissant levier pour assurer le respect des délais et pour offrir plus rapidement à la collectivité les avantages escomptés.

Si pour diverses raisons, le service s'avère inadéquat ou de qualité inférieure, la rémunération du partenaire privé s'en trouvera réduite et agira en tant que moyen pour assurer le service de la qualité prévue au contrat.

Le développement d'une expertise pour les entreprises québécoises

Il existe au Québec quelques grandes entreprises de génie-conseil, de travaux publics, de services financiers et de gestion qui ont acquis ailleurs au Canada ou à l'étranger une expertise en matière de PPP.

La réalisation de projets en PPP amène le secteur privé à élargir et à consolider son expertise en gestion de projets d'infrastructures de transport. Comme ce genre d'expertise est actuellement très recherché dans plusieurs pays, chaque contrat de ce type obtenu par une entreprise québécoise devient un atout de taille pour l'obtention de contrats similaires ici ou à l'étranger.

De nouvelles sources de financement et une gestion rigoureuse

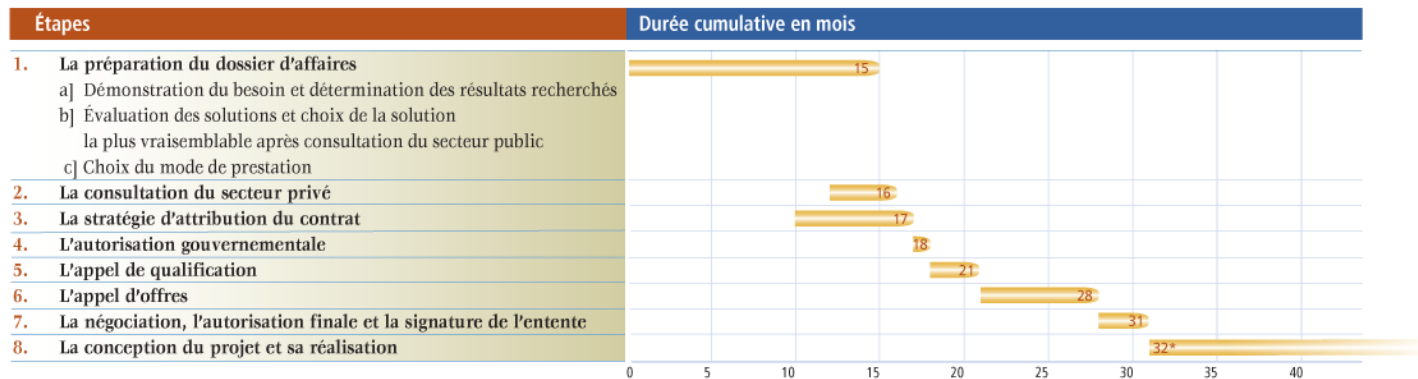
La participation du secteur privé au financement d'un projet en PPP est avantageuse : elle donne au gouvernement un accès à de nouvelles sources de financement et elle rend possible l'échelonnement de ses dépenses sur la durée du contrat.

Par ailleurs, la discipline financière à laquelle doivent s'astreindre les investisseurs pour s'assurer de la rentabilité de leurs placements dans un projet en PPP garantit également de leur part un suivi minutieux de la préparation et de la réalisation du projet.

LES PRINCIPALES ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PROJET EN PPP

La démarche qui mène à la réalisation d'un projet en PPP est complexe et rigoureuse. Elle comporte plusieurs étapes prévues dans la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport, la Politique-cadre sur le partenariat public-privé adoptée par le gouvernement, ainsi que dans le Guide d'élaboration d'un dossier d'affaires produit par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Les principales étapes et l'échéancier type d'un projet routier en conception-construction-exploitation-entretien-financement (CCEEF) ²



² Il s'agit d'un cheminement-type qui peut varier considérablement selon la complexité des projets.

* À partir du 32^e mois



La préparation du dossier d'affaires

Un projet majeur débute par la reconnaissance d'un besoin. À cette étape, le Ministère s'appuiera généralement sur une étude d'opportunité, y inclus les estimations préliminaires des coûts et des avantages socio-économiques du projet, afin d'évaluer son degré de viabilité.

Une fois l'intérêt confirmé pour la réalisation du projet, le Ministère fera appel à ses ressources et à des experts externes pour mener à bien des études ayant pour but de répertorier et d'évaluer les solutions permettant de répondre au besoin établi. À cette étape, des consultations auprès des ministères et organismes concernés, des municipalités, du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et du grand public sont généralement réalisées. On déterminera ainsi la solution la plus vraisemblable selon le mode de prestation conventionnel.

Si cette solution présente les caractéristiques propices à sa réalisation en PPP, une comparaison entre l'offre publique et l'offre privée sera effectuée en vue d'établir le mode optimal, c'est-à-dire celui qui offre la meilleure valeur pour l'argent investi.

La consultation du secteur privé

Cette étape facultative consiste à vérifier l'intérêt du secteur privé pour réaliser le projet en PPP, en considérant notamment le transfert de risques et de responsabilités et le mode de rémunération. La consultation est aussi utile pour raffiner certains éléments de la stratégie d'attribution du contrat, de l'appel de qualification et de l'appel d'offres.

La stratégie d'attribution du contrat

La stratégie menant à la sélection de la proposition et du partenaire comprend plusieurs étapes conçues de manière à assurer une solide concurrence entre les entreprises, dans le but d'obtenir un contrat présentant le meilleur rapport qualité/prix et non pas uniquement le meilleur prix, comme c'est le cas dans l'approche conventionnelle. Elle doit garantir également l'équité et la transparence. En général, la sélection de la meilleure proposition se fait en trois étapes principales : l'appel de qualification, l'appel d'offres et la négociation finale visant à conclure une entente de partenariat.

L'autorisation gouvernementale

Le Ministère doit obtenir l'autorisation gouvernementale pour la réalisation du projet selon le mode PPP et pour la stratégie d'attribution du contrat avant de lancer l'appel de qualification.

L'appel de qualification

Cette opération consiste à identifier parmi les entreprises candidates celles qui ont les meilleures capacités et ressources techniques et financières pour réaliser le projet, ainsi que pour assumer les responsabilités et les risques qui en découlent. Cette étape vise à présélectionner, dans un cadre concurrentiel, les entreprises pour l'appel d'offres.

L'appel d'offres

Les résultats de l'appel d'offres permettent le choix de la meilleure proposition et du partenaire pour réaliser le projet. Cette étape exige des partenaires potentiels un important travail de préparation. Ce choix reposera sur l'analyse des propositions soumises sur les plans technique, économique et financier, en tenant compte des conséquences à court, moyen et long termes et des avantages pour le gouvernement et la collectivité.

La négociation, l'autorisation finale et la signature de l'entente

La dernière étape du processus de sélection d'un partenaire consiste à négocier les arrangements finaux, de même qu'à obtenir l'autorisation du gouvernement de conclure une entente de partenariat et de procéder à la signature de cette entente entre le Ministère et le partenaire retenu.

La conception du projet et sa réalisation

Une fois signée l'entente formelle de partenariat, le partenaire privé peut entreprendre la conception du projet, l'élaboration des plans et devis nécessaires et la construction conformément au contrat. La durée de réalisation pourra varier selon la complexité et l'étendue des travaux requis.



*Cette publication a été réalisée
par le Service du partenariat public-privé
en collaboration avec la Direction des communications
du ministère des Transports du Québec*

**Pour obtenir un complément d'information sur le partenariat public-privé
au ministère des Transports, le lecteur pourra consulter
le site Internet du Ministère à l'adresse suivante :**

www.mtq.gouv.qc.ca