



LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

*Pour une gestion optimale
dans le secteur des transports*



**LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ
DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS**

*Une avenue
à emprunter*

606, rue Cathcart, bureau 330, Montréal (Québec) H3B 1K9
Téléphone : (514) 937-2040 – Télécopieur : (514) 868-0608
Courriel : info@ipp.org – Web : www.ipp.org

ISBN 2-923087-00-3

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2003
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Canada, 2003



Les transports et le partenariat public-privé

Le présent document porte principalement sur les transports terrestres qui couvrent un vaste éventail de services et d'infrastructures, qu'il s'agisse de routes, incluant les traversiers, de ponts ou de transports en commun. Au Québec, ils relèvent traditionnellement de la compétence du secteur public, mettant en jeu les divers paliers de gouvernement qui jouent des rôles importants dans le domaine des transports.

De façon générale, un partenariat public-privé (PPP) est une entente contractuelle entre un ordre de gouvernement et une entreprise du secteur privé concernant l'apport d'immobilisations et/ou la prestation de services qui sont habituellement fournis par le secteur public.

L'application du concept de partenariat public-privé dans le secteur des transports comporte des caractéristiques particulières. Nombre de projets de transport exigent des investissements importants de capitaux, et certaines initiatives de partenariat public-privé peuvent comporter des frais d'utilisation qui permettent de récupérer, partiellement ou en totalité, les coûts du projet (construction, financement, exploitation). Il faut, en effet, prendre en considération non seulement les coûts de conception et de construction, mais également les frais d'exploitation et d'entretien, dans une optique de cycle de vie complet de l'actif. Cependant, la notion d'utilisateur payeur représente un défi au Québec, car les utilisateurs tiennent généralement pour acquis que les infrastructures routières et leur entretien devraient être gratuits.

L'un des principes clés du PPP est que les risques doivent être partagés et assumés par la partie la plus apte à les gérer. Par exemple, les erreurs de conception découvertes pendant la phase de construction et les risques de dépassement de coûts afférents deviennent la responsabilité du partenaire privé, si les activités de conception et de construction lui sont confiées.

L'un des autres principes fondamentaux du PPP est de confier à un seul partenaire privé l'ensemble des responsabilités de façon intégrée, incluant la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien. Historiquement, il en résulte des bénéfices substantiels : innovation, efficacité, qualité de service accrue, échéancier de réalisation plus court, réduction des coûts.

Enfin, la proposition du partenaire privé doit toujours faire l'objet d'une évaluation par le secteur public, afin de déterminer laquelle des solutions entre le mode PPP et le mode traditionnel procure la plus grande valeur ajoutée en regard des fonds publics investis.

En matière de transport, les partenariats public-privé comportent une gamme complète d'options, allant de la participation restreinte du secteur privé jusqu'au contrat de concession à long terme financé par le secteur privé (CCFE ou construction, conception, financement, exploitation).

Conscients...

- que des balises incontournables sont nécessaires pour guider la mise en œuvre de tels partenariats;
- que le recours aux partenariats public-privé et les projets qui en résultent doivent nécessairement :
 - renforcer la capacité des décideurs publics à remplir leur mission de service public;
 - contribuer à rendre ces services publics plus performants.

Les balises suivantes sont proposées par l'Institut :

■ En regard du citoyen

1. Le citoyen a droit de disposer d'infrastructures de transport et de systèmes de transport de qualité au meilleur coût possible et gérés de façon optimale.

■ En regard du personnel du secteur public

2. Tout projet de partenariat public-privé qui pourrait impliquer du personnel du secteur public déjà en place doit offrir à ce personnel un mode de transition juste et équitable.

■ En regard des décideurs publics

3. Les décideurs publics ont l'obligation de fournir des infrastructures et des services de transport qui répondent efficacement aux besoins de leurs collectivités.
4. Conséquemment, ils doivent privilégier le mode de prestation de services qui offre le meilleur rapport qualité-prix :
 - a. en considérant toutes les options possibles dont celle du partenariat public-privé;
 - b. en les évaluant de façon juste et équitable de manière à retenir celle qui est la plus favorable aux intérêts des citoyens;
 - c. en mettant en place les droits et moyens nécessaires pour en assumer et garantir le libre choix.

■ En regard de chacun des partenaires public et privé

5. Le partenaire public demeure imputable du service public auprès des citoyens.
6. Le partenaire public doit s'assurer que le processus de sélection du partenaire privé est transparent, équitable et favorise une saine concurrence.
7. Une entente de partenariat implique un partage de responsabilités et de risques entre les partenaires public et privé selon le partenaire le plus apte à les assumer ainsi que des avantages mutuels ou complémentaires pour chacun des partenaires.
8. Le partenaire privé a une obligation de résultats et dispose du choix des moyens pour livrer sa prestation de services à l'intérieur des exigences fixées par le secteur public.
9. La prestation des services du partenaire privé est évaluée selon des critères de performance clairement définis dans le contrat, et cette évaluation de la performance doit être transparente et accessible au citoyen.
10. Les partenariats doivent être définis dans un cadre légal et temporel précis, et permettre le maintien du service offert advenant des modifications (réversibilité incluse) dans les relations contractuelles entre les partenaires.

Les balises

Les infrastructures et les systèmes de transport sont essentiels au développement économique et social des collectivités.

Conséquemment, tout projet de développement, d'amélioration ou d'exploitation des infrastructures et des systèmes de transport doit procurer à ces collectivités les meilleurs bénéfices pour les montants investis.

- Compte tenu de l'importance des infrastructures et des systèmes de transport dans le développement économique et social du monde moderne;
- Compte tenu de l'ampleur des investissements requis et du manque de fonds publics pour développer, renouveler, exploiter et entretenir ces infrastructures et systèmes de transport;
- Compte tenu que de nouvelles façons de faire, impliquant un partage des risques et des responsabilités entre secteur public et secteur privé, peuvent contribuer à faire face à ces obligations d'investissement, et se doivent d'être explorées;
- Compte tenu que l'option offerte par le partenariat public-privé fait maintenant partie intégrante de l'orientation des politiques de gestion du gouvernement du Québec;
- Compte tenu qu'il existe déjà une loi (Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport) qui donne au ministre des Transports l'autorité de réaliser certains projets en utilisant l'option partenariat public-privé.

Dans ce contexte, une politique de partenariat dans le domaine des transports devrait être mise en place rapidement.

Le tableau qui suit donne des exemples de partenariats public-privé :

PROJET / TYPE	PRINCIPAUX AVANTAGES DE PROJETS EN PPP EN TRANSPORTS AU CANADA				
	Sources de financement privé	Amélioration de la rapidité et de l'efficacité de l'approvisionnement	Amélioration de l'efficacité opérationnelle	Transfert de risques du public au privé	Quantification des économies de coûts
Arr. Saint-Louis de France, Trois-Rivières – routes. TYPE : Entretien et réfection majeure	✓		✓	✓	15 %; 900 000\$
CIT au Québec – transport en commun. TYPE : Exploitation et entretien	✓		✓	✓	✓
Baie de Fundy – services de traversier en N.-É. TYPE : CCFE	✓		✓	✓	✓
Pont Charleswood, Manitoba. TYPE : CCFE	✓	✓	✓	✓	10 %; 1M\$
Pont de la Confédération. TYPE : CCFE	✓	✓	✓	✓	10 % sur péage original et limite sur subvention
Autoroute 104 – N.-É. TYPE : CCFE	✓	✓		✓	8 %; 10M\$
Autoroute 407 section I : Ontario. TYPE : CCE		✓	✓	✓	✓
Autoroute 407 section II : Ontario. TYPE : Vente et CCFE pour travaux de prolongement	✓	✓	✓	✓	1,6 G\$ sur le coût initial
Routes en Alberta. TYPE : Exploitation et entretien	✓		✓	✓	25 %; 241 M\$
Autoroute Fredericton-Moncton. TYPE : CCFE	✓	✓	✓	✓	22 %; 170 M\$ sur le coût en capital; 13,7 M\$ pour l'exploitation
Transport en commun à Whistler – C.-B. TYPE : Exploitation et entretien			✓	✓	✓

CCFE : conception, construction, financement, exploitation.

CCE : conception, construction, exploitation.

Principaux avantages de projets de PPP en transports au Canada

Sources de financement privé

La plupart des projets d'infrastructure de transport exigent l'injection de capitaux importants. Lorsque les gouvernements ne souhaitent ni ne peuvent accroître la dette publique afin de répondre aux besoins d'investissement, le secteur privé peut assurer, en totalité ou en partie, le financement d'un projet, à condition que l'entente de partenariat repose sur un partage des risques adéquat. Les autoroutes à péage, qui permettent de générer des recettes, se prêtent particulièrement bien au financement par le secteur privé.

Le contrat de gestion déléguée de Saint-Louis de France est un exemple de PPP dans lequel le partenaire du secteur privé s'est vu confier la réfection et l'entretien de 20 km de route pour une durée de 15 ans. Selon les termes du contrat, le partenaire privé a investi 2,5 millions de dollars pour la réfection des infrastructures routières au cours des cinq premières années du contrat.

Si l'on en juge par les expériences antérieures au Canada et à l'échelle internationale, il n'existe pas de formule unique pour intégrer le financement privé à la mise en œuvre d'un projet. La créativité des partenaires privé et public devient par conséquent très importante.

Amélioration de la rapidité et de l'efficacité du processus d'approvisionnement

Les partenariats public-privé peuvent accélérer significativement la réalisation des infrastructures de transport par rapport au modèle traditionnel, qui est davantage axé sur un morcellement du projet en phases distinctes, telles la conception et la construction.

Le manque de ressources financières des gouvernements est également un facteur important qui retarde le développement de projets. À titre d'exemples, les autoroutes 407, en Ontario, et Fredericton-Moncton, au Nouveau-Brunswick, ont été réalisées en moins de quatre ans. Il aurait fallu une période beaucoup plus longue pour une réalisation en mode traditionnel, non seulement en raison du morcellement du projet en phases distinctes, mais aussi en raison du délai pour libérer les fonds publics nécessaires à leur développement.

Amélioration de l'efficacité opérationnelle

Les entreprises privées peuvent réaliser des économies substantielles par l'automatisation, la formation multidisciplinaire du personnel, l'investissement dans le matériel favorisant des économies de temps et de coût de main-d'œuvre, la réduction de la structure hiérarchique des postes, la mise en œuvre de meilleures pratiques organisationnelles et les économies d'échelle.

L'environnement monopolistique dans lequel évolue généralement le secteur des transports publics permet difficilement des économies en ce qui a trait à l'exploitation, d'où l'importance d'introduire une émulation créatrice entre les secteurs public et privé en les mettant en concurrence.

Transfert des risques du secteur public au secteur privé

Chaque type de risque est assumé par la partie la plus apte à le mitiger ou, en d'autres termes, par la partie la plus compétente pour entreprendre l'activité. Cette approche permet de réduire au minimum les risques et les coûts globaux liés aux infrastructures des transports. Toutes les parties y trouvent leur compte, y compris les utilisateurs.

Selon les évaluations faites par le ministère des Finances du Royaume-Uni, un des chefs de file mondiaux dans ce domaine, le PPP a permis de réaliser des projets majeurs d'infrastructures sans dépassement du coût assumé par le secteur public, et dans le respect des échéanciers prévus dans 88 % des cas. Par contre, les projets réalisés selon l'approche traditionnelle n'ont respecté l'échéancier et les budgets prévus que, respectivement, dans 30 % et 27 % des cas. Plus précisément, l'étude des huit premiers projets de concessions routières au Royaume-Uni a montré une réduction de coûts de 15 %.

Économies de coûts

Les partenariats public-privé dans le domaine des transports engendrent des économies substantielles en raison de l'accélération de la réalisation des projets, d'un cadre propice à l'innovation par le regroupement des activités de conception, de construction et d'exploitation, des coûts d'exploitation plus faibles parce que l'exploitant est généralement une organisation spécialisée dans ce secteur d'activité, d'un partage optimal des risques puisqu'ils sont partagés et assumés par la partie la plus apte à les gérer.

L'entente de partenariat définit clairement les responsabilités des parties et les solutions à mettre en œuvre. Cette entente précise aussi clairement les activités d'exploitation, d'investissement, d'entretien et toute autre fonction découlant du partenariat. On ne retrouve pas toujours un tel degré de précision dans la définition des activités du secteur public. La répartition des responsabilités dans un partenariat du secteur public et du secteur privé est clairement établie, et cette rigueur peut aider les gouvernements à réduire leurs coûts. Le contrat de partenariat définit les niveaux de rendement, l'approche de contrôle ainsi qu'une méthode de gestion des problèmes et une entente concernant les solutions à adopter en cas de rendement peu satisfaisant.

En plus de l'application de sanctions pour rendement non satisfaisant, il existe des mesures plus souples qui peuvent être prises à l'égard du fournisseur de services. Les utilisateurs peuvent faire part de leurs problèmes et préoccupations, et ainsi permettre l'application de mesures correctrices.

Avec leur accord, le contenu du présent document est basé en partie sur des informations obtenues du Conseil canadien des sociétés publiques-privées, entre autres, en ce qui a trait aux données incluses dans le tableau en page 3.