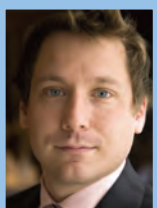


LE RECOURS AU PRIVÉ POUR ASSURER LA STABILITÉ DE L'ENTRETIEN DES ROUTES

Le réseau routier québécois est dans un piètre état. Lors d'une visite à Montréal en 2006, Simon Anholt, spécialiste du marketing des entités politiques, avait même déclaré en boutade avoir cru s'être trompé de pays et être atterri au Kazakhstan, tellement la condition de la route le menant de l'aéroport au centre-ville de Montréal était médiocre¹. L'effondrement du viaduc de la Concorde et les informations révélées par la Commission Johnson ont démontré de façon tristement concrète que ce n'était pas qu'une impression.



Cette Note économique a été préparée par **Mathieu Laberge**, économiste à l'IEDM et titulaire d'une maîtrise en économie internationale et en économétrie de l'Université de Nottingham.

Lors du dévoilement du budget 2007-2008, la ministre des Finances a annoncé une augmentation des sommes dévolues aux infrastructures routières. Ces dernières étant un déterminant important de la croissance économique, il est crucial de ne pas lésiner sur leur entretien et leur amélioration. Néanmoins, l'annonce de la ministre nécessite d'être replacée dans un contexte global pour qu'on puisse en évaluer la portée réelle.

Dès 2007-2008, le gouvernement s'est engagé à consacrer 1,7 milliard \$ d'investissements dans le réseau routier québécois, dont « 1,2 milliard de dollars seront réservés pour la conservation et l'amélioration du réseau routier et de ses structures ». Au total, le ministère des Finances prévoit dédier 7,9 milliards \$ au maintien et au développement du réseau routier québécois d'ici 2010-2011².

La détérioration du réseau routier

À partir de la fin des années 1970, le Québec a connu une diminution des investissements dans ses infrastructures de transport, qui a été particulièrement marquée lors de la période 1976-1985. Les investissements ont chuté de près de 50 % par habitant au cours de cette décennie. Une partie de cette décroissance est attribuable à la fin des grands chantiers de construction des années 1960-1970. Toutefois, la tendance au sous-investissement dans les infrastructures est demeurée bien implantée de 1985 à 2005.

Comme le montre la Figure 1, le faible niveau d'investissement dans les infrastructures de transport au Québec a occasionné une décroissance continue de la valeur des stocks nets de 1980 à 2000. En 2005, leur valeur réelle par habitant équivalait à 55 % de celle de 1975. L'augmentation des investissements dans les infrastructures de transport, en 1997, coïncide avec la réforme de la comptabilité gouvernementale et avec la création du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR) par le gouvernement du Québec. Comme il est expliqué en de plus amples détails dans une autre Note économique³, on peut soupçonner qu'une partie de cette augmentation ne devrait pas être considérée comme un réinvestissement.



La décroissance des investissements dans le réseau routier québécois pourrait être due aux compromis politiques dont fait l'objet l'attribution des budgets gouvernementaux. Effectivement, comme ils cherchent d'abord la faveur des électeurs, les gouvernements semblent avoir tendance à répondre aux besoins les plus médiatisés, que ce soit dans d'autres domaines (la santé ou l'éducation, par exemple) ou par des projets plus visibles (comme le prolongement d'une autoroute). Cela se fait au détriment d'investissements dont les effets sont moins apparents et se font sentir à plus long terme, comme le maintien de la qualité du réseau routier. Cette situation implique une instabilité du financement au Québec qui a mené à un déficit d'entretien des infrastructures

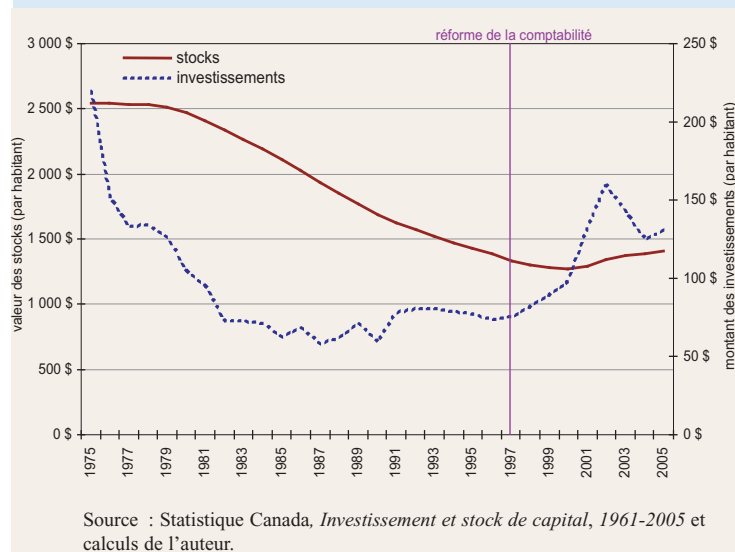
1. Nicolas Bérubé, « Entrevue avec Simon Anholt consultant en branding des villes », *La Presse*, 17 mars 2006.

2. Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2007-2008*, 2007, p. C28.

3. Mathieu Laberge, *Le péage comme solution au financement du réseau routier*, IEDM, octobre 2007.

FIGURE 1

Stocks et investissements par habitant dans les infrastructures de transport (1975-2005)



routières. À terme, ce déficit devra être comblé, ce qui nécessitera des sommes colossales.

À l'échelle canadienne, Infrastructure Canada rapporte que le déficit accumulé d'investissement dans les infrastructures routières aurait atteint 17,4 milliards \$ en 1997⁴. La même année, le ministère des Transports du Québec (MTQ) reconnaissait ne disposer que de 69 % de la « somme [annuelle] moyenne établie dans le plan d'action pour assurer le maintien global de la qualité du réseau »⁵.

Parallèlement à la décroissance des investissements, l'utilisation des routes n'a cessé de croître. Alors que les infrastructures routières du Québec ont été construites à partir d'estimations d'achalandage produites dans les années 1960, 2,95 millions de véhicules arpentaient les routes du Québec en 1978. En 2005, ce nombre était passé à 5,31 millions de véhicules. Le nombre de véhicules en circulation a crû à des taux annuels oscillant entre 1,1 % et 1,5 % au cours des années 1990. Depuis le début de l'an 2000, le nombre de véhicules en circulation sur les routes du Québec a crû, de façon plus importante, à un taux annuel de 2,2 % par année⁶.

L'instabilité des investissements et l'utilisation croissante des infrastructures de transport ont des conséquences importantes. Le rapport annuel de gestion du MTQ démontre que plus du tiers des chaussées du réseau routier dont il est responsable étaient

considérées en mauvais état en 2005-2006. Même si la cible que le ministère s'est fixée pour 2008 est atteinte, 37 % des chaussées du réseau routier demeureront en mauvais état. La situation semble encore pire quand on considère les structures (viaducs, ponts et autres) du réseau routier. Bien que l'objectif de remettre 55 % des structures en bon état semble à portée de main, cela signifie qu'à peine plus de la moitié des structures devraient être en bon état en 2008. Les données du ministère démontrent aussi que la proportion de structures en mauvais état a augmenté de 2004 à 2006⁷.

Afin de garantir un entretien continu et adéquat de ces infrastructures, il faudrait développer de nouvelles façons de financer et de réaliser les projets majeurs de réfection routière qui dépolitiseraient le processus. Le recours à des partenariats public-privé (PPP) pourrait aider à relever les défis auxquels sera confronté le gouvernement du Québec en matière de réfection routière au cours des prochaines années. Les PPP, qui permettent de réduire les coûts et de mobiliser des sommes importantes pour financer les projets appropriés, pourraient contribuer au maintien de la qualité des routes du Québec.

Des exemples de projets québécois qui conviennent aux PPP

Le gouvernement du Québec a dressé un nombre de conditions spécifiques pour qu'un projet puisse faire l'objet d'un partenariat public-privé. Pour qu'un projet soit soumis à l'Agence des partenariats public-privé afin qu'elle procède à l'analyse comparative des modes de réalisation, celui-ci doit notamment atteindre une valeur estimée du coût en immobilisations d'au moins 40 millions \$.

La politique-cadre sur les partenariats public-privé prévoit également que les projets retenus devraient présenter un haut niveau de risque ainsi qu'une complexité technique importante afin de profiter au maximum du potentiel d'innovation du secteur privé. La présence d'un marché de la construction concurrentiel pour le type d'infrastructures visé est également une caractéristique essentielle à la réussite des projets à être réalisés en PPP⁸.

À la lumière de ces critères de sélection, il semble qu'au moins trois projets de réfection ou d'amélioration du réseau routier

Le faible niveau d'investissement dans les infrastructures de transport au Québec a occasionné une décroissance continue de leur valeur de 1980 à 2000.

4. Infrastructure Canada, *Infrastructures municipales au Canada : question de terminologie et de méthode*, novembre 2003, p. 10.

5. Ministère des Transports du Québec, *Rapport Annuel 1996-1997*, 1997, p. 27.

6. Société de l'assurance automobile du Québec, *Données statistiques 2005*, 2005, p. 6 et calculs de l'auteur.

7. Ministère des Transports du Québec, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, 2006, p. 47-48.

8. Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, 2004, p. 1.

TABLEAU 1

Projets de réfection et d'amélioration répondant aux critères d'analyse de l'Agence des partenariats public-privé (2007)

Nom du projet	Direction régionale responsable	Coût total estimé	Étape de réalisation/ Durée
Pont Laviolette Le projet vise le remplacement des dalles du pont ainsi que des glissières et des joints de dilatation. De plus, la charpente métallique du pont sera renforcée.	Mauricie	110 M\$	2004-2008
Axe routier 73/175 Le projet vise le réaménagement d'un tronçon de 6,7 km de l'autoroute 73 et d'un tronçon de 167 km de l'autoroute 175, notamment par l'ajout d'une chaussée supplémentaire.	Capitale-Nationale et Saguenay-Lac-Saint-Jean	Plus de 525 M\$	2002-2010
Modernisation de la rue Notre-Dame Le projet vise le réaménagement d'un tronçon de 9 km de la rue Notre-Dame. Il devrait améliorer la sécurité des usagers, favoriser le transport en commun et l'intégration de la route en milieu urbain.	Île de Montréal	600 M\$ (projet de juin 2005)	Entente entre la ville de Montréal et le gouvernement du Québec signée le 6 juillet 2005

Source : Ministère des Transports du Québec.

actuellement en cours ou en voie d'être démarrés auraient pu faire l'objet d'une évaluation afin de déterminer quel mode de réalisation, entre le mode conventionnel et le PPP, était le plus approprié. Ainsi, la modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal, l'amélioration de l'axe routier 73/175 entre le Saguenay-Lac-Saint-Jean et la région de la Capitale-Nationale et la restauration du pont Laviolette en Mauricie (Tableau 1) semblent se qualifier pour l'analyse de viabilité de l'Agence des PPP.

D'autres projets de réfection de moindre envergure auraient pu être intégrés dans un projet de réfection ou de construction plus important, notamment en jumelant plusieurs chantiers adjacents. Isolément, ces projets n'auraient pas présenté une rentabilité commerciale suffisante pour que leur entretien soit effectué par un partenaire privé. Une fois regroupés, toutefois, on peut croire que ces chantiers pourraient être réalisés en PPP.

Plusieurs projets de réfection et d'amélioration des infrastructures routières à venir pourraient faire l'objet d'une analyse de l'Agence en vue de les réaliser en PPP. C'est notamment le cas de la reconstruction du complexe Turcot, bâti en 1967, qui a fait l'objet d'une annonce par la ministre des Transports en juin 2007. Cette structure accueille plus de 280 000 véhicules quotidiennement, ce qui en fait une infrastructure stratégique de la métropole. Les travaux prévus comprennent notam-

Il semble qu'au moins trois projets actuels de réfection ou d'amélioration du réseau routier auraient pu faire l'objet d'une évaluation afin de déterminer si un PPP était approprié.

ment la reconstruction de trois échangeurs et le déplacement d'une portion de 4,5 km de l'autoroute 20. Les travaux, qui toucheront 28 structures au total, sont prévus de 2009 à 2015. Les coûts de la réfection sont estimés entre 1,2 et 1,5 milliard \$⁹. Le volume de circulation et l'âge des infrastructures de l'autoroute Métropolitaine (174 000 déplacements quotidiens, 468 millions \$ pour 2005-2010) et du pont-tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine (129 000 déplacements quotidiens)¹⁰ font en sorte que ces infrastructures routières importantes devront faire l'objet de réfections dans un avenir proche.

En prenant les débits journaliers moyens annuels du MTQ, qui donnent l'achalandage quotidien sur chacun des axes routiers mentionnés précédemment, et en supposant que le montant du péage serait de 2 \$ par passage¹¹, on peut évaluer la période de recouvrement des investissements requis par les travaux de réfection anticipés. Il faudrait donc un peu plus de sept ans pour financer entièrement la réfection de l'échangeur Turcot et près de 4 ans pour financer la portion 2005-2010 de la réfection de l'autoroute Métropolitaine par péage¹².

Un encadrement favorisant la réussite

Parmi les conditions favorables au succès des PPP, plusieurs sont de nature institutionnelle. Il faut notamment que le cadre contractuel soit clair. Cela implique que les objectifs et les

9. Cabinet de la ministre des Transports du Québec, *M-159 – Reconstruction du complexe Turcot : Un investissement de près de 1,5 milliard de dollars – Essentiel à la vitalité de la grande région de Montréal*, 30 juin 2007.
 10. Ministère des Transports du Québec, *Débits journaliers moyens annuels sur les ponts et autoroutes de l'île de Montréal*, 2004.
 11. Fondé sur l'annonce de péage sur le pont de l'autoroute 25. Voir Cabinet de la ministre des Transports, *Parachèvement de l'autoroute 25 en mode PPP : Entente historique qui représente une économie de 226 millions \$*, 24 septembre 2007.
 12. Estimations en dollars courants, non actualisés. À titre indicatif seulement.

attentes des organismes publics soient bien définies et que les contrats prévoient des incitations à ce que le partenaire privé atteigne ces objectifs, que ce soit sous forme d'amendes ou de bonus. Cela suppose également une répartition équitable des gains du projet, notamment par une rémunération suffisante du risque assumé par le partenaire privé¹³.

On souligne également l'importance que le processus menant à la signature d'une entente de partenariat public-privé soit transparent. Deux facteurs favorisent la clarté : l'évaluation rigoureuse des modes de réalisation du projet (conventionnel ou PPP) et le développement d'une expertise dans la conception d'ententes de partenariat¹⁴. Le développement d'une expertise par les entreprises locales peut s'effectuer notamment par des projets de taille raisonnable au début du processus d'apprentissage et par la contribution d'experts internationaux dans les consortiums privés qui participent à des PPP. L'établissement d'une agence indépendante responsable d'évaluer les modes de réalisation des projets et d'octroyer les contrats aux partenaires privés favorise aussi la crédibilité et la transparence du processus.

En créant l'Agence des partenariats public-privé, le gouvernement québécois s'est doté des outils nécessaires à l'implantation d'un processus objectif et transparent dans la décision d'octroyer un projet en PPP. En outre, l'Agence est également responsable de l'évaluation des modes de réalisation des projets pour aider à la décision gouvernementale à savoir s'il faut les réaliser en partenariat public-privé ou selon le mode public traditionnel¹⁵.

Cette évaluation vise à maximiser le rendement des deniers publics, c'est-à-dire de choisir le mode de réalisation qui est le plus efficace en regard des objectifs du projet. Elle vise à comparer le coût d'un projet réalisé en PPP aux pratiques usuelles des organismes publics. Le partenariat

public-privé ne sera retenu comme mode de réalisation que si celui-ci « offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis »¹⁶. Cette pratique d'évaluation est similaire aux autres systèmes publics de comparaison adoptés dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni et en Australie¹⁷.

Parce que les infrastructures qui feront l'objet de travaux d'entretien dans les prochaines années auront vraisemblablement été construites par une entreprise différente de celle qui sera chargée de

Un PPP implique que les objectifs et les attentes des organismes publics soient bien définis et que les contrats prévoient des incitations à ce que le partenaire privé atteigne ces objectifs.

réaliser les travaux d'entretien, les partenariats public-privé en matière de réfection routière doivent également faire l'objet d'une attention toute particulière. Le partenaire privé responsable de la réfection et de la gestion subséquente de la route ne devrait pas avoir à assumer le risque que la construction fasse l'objet de défauts d'origines. Les projets

de réfection en PPP exigent donc des ajustements contractuels en conséquence, tant de la part des gouvernements que du partenaire privé.

Conclusion

En somme, les partenariats public-privé représentent une alternative intéressante à considérer pour les projets de réfection et d'amélioration routières dans le contexte actuel. Non seulement fournissent-ils la stabilité et la quantité adéquate de financement à long terme, mais le Québec dispose désormais des conditions institutionnelles pour mener à bien ce type de projets. Par ailleurs, des chantiers de réfection routière passés ou actuellement en cours auraient pu se qualifier pour l'analyse de l'Agence des partenariats public-privé selon les critères établis par le gouvernement. Il faut désormais concevoir les PPP comme étant un mode de réalisation viable pour un ensemble de projets de réfection et non seulement pour de nouvelles constructions. Le Québec pourrait ainsi se doter d'une expertise enviable – et exportable – en matière de gestion des infrastructures routières.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

13. Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Le dossier d'affaires : guide d'élaboration*, septembre 2002, p. 55. Voir également : Benoît Aubert et Michel Patry, « Dix conditions de succès pour des partenariats public-privé », *La Presse*, 7 décembre 2003.
14. Robert Poole et Peter Samuel, "The Return of Private Toll Road. Department of Transportation", *Public Roads*, mars/avril 2006, U.S. Department of Transportation, p. 14.
15. Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, 2004, p. 7.
16. *Id.*, p. 1.
17. Voir : HM Treasury, *Value for Money Assessment Guidance*, 2004; Partnerships Victoria, *Public Sector Comparator*, 2001.