

Sommaire exécutif

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de mobilité durable, le Réseau de Transport de la Capitale (RTC) s'est vu confier le pilotage des études préliminaires visant à préparer le processus de réalisation du projet du tramway de Québec et de Lévis. Le RTC a donc mandaté différents consortiums et firmes pour réaliser une étude de faisabilité d'un projet de tramway à Québec et à Lévis. Les grands paramètres du projet sont définis dans le « *Plan de mobilité durable - Pour mieux vivre et se déplacer* » publié en janvier 2011.

L'étude des modes de réalisation du projet de tramway et de leur financement s'insère dans cette étude de faisabilité qui servira à préparer le « Dossier de préparation stratégique » (DPS), première étape de la préparation du dossier d'affaires du projet, tel que le précise la « Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (2010) » du Gouvernement du Québec.

L'étude des modes de réalisation et de leur financement (Lot 2) a pour objectif principal de permettre, si une décision positive est prise sur la poursuite de la démarche de mise en place d'un tramway à Québec et Lévis, de fournir aux décideurs, comment le projet pourra se réaliser.

Les objectifs du mandat 2 sont donc de :

- faire la description et l'analyse des modes possibles de réalisation du tramway, de l'étude d'avant-projet à sa mise en opération;
- faire pour chaque mode de réalisation une analyse des modes de financement qui peuvent lui être associé.

Le devis technique précise que l'étude des modes de réalisation et de leur financement doit prendre en compte les différents éléments suivants :

- les meilleures pratiques utilisées dans le monde pour la mise en place de tramways;
- la pertinence des modes de réalisation et de leur financement en fonction des lois et règlements actuels;
- les particularités de la région et du projet de Québec;
- le projet de tramway sera subdivisé en phases;
- l'exploitation et son financement, lorsque le mode de réalisation inclut l'exploitation du système de tramway;
- les quatre (4) modes de réalisation contenus dans la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du gouvernement du Québec;
- le mode de financement actuellement en vigueur pour les tramways au Québec.

L'étude doit faire une description détaillée de tous les modes de réalisation envisageables incluant les quatre (4) modes précités. Elle doit illustrer chaque cas par des exemples d'utilisation pour la mise en place de tramway. Dans le cadre du mandat 4, le RTC a retenu cinq (5) villes pour connaître les impacts (urbains, économiques, sociaux et sur le transport) que la mise en place d'un tramway a eu dans d'autres régions similaires à la région de Québec. Les cinq villes sont : Nantes, Bordeaux, Calgary, Minneapolis et Portland. Dans la mesure du possible et de leur pertinence, ces villes seront incluses dans l'analyse pour assurer le maximum de concordance entre les mandats.

Normalement selon la Politique-cadre, au stade du Dossier de présentation stratégique (DPS) «... l'organisme public ne doit pas tenir compte des modes de réalisation des options. Ils seront traités ultérieurement, à l'étape DAI (Dossier d'affaires initial). »¹.

Ainsi, la présente étude est donc qualitative et présente les modes de réalisation et leur financement les plus appropriés pour le projet et la région de Québec, le potentiel de chaque mode étant évalué principalement sur le plan qualitatif. Le présent rapport ne se prononce donc pas sur un mode de réalisation et son financement privilégié, mais évalue les différents modes les plus envisageables basés sur une analyse qualitative. Le choix du mode de réalisation le plus approprié ne pourra être déterminé qu'à la suite de la préparation d'un dossier d'affaires initial (DAI) qui inclura une analyse quantitative des modes de réalisation possibles tant du point de vue économique, financier que des risques.

Le rapport passe en revue les différents modes de réalisation en matière d'infrastructures majeures utilisés en Amérique du Nord et au Canada. Par la suite, chacun des modes identifiés est décrit en termes de responsabilités, d'avantages et d'inconvénients. Les modes de réalisation évalués sont :

- Les modes dits conventionnels :
 - Gérance;
 - Traditionnel;
 - Gestion de construction-Entrepreneur général (GC-EG).
- Les modes dits alternatifs :
 - Clés en main (conception-construction) (CC);
 - Conception-construction-entretien-exploitation (CCEEx);
 - Conception-construction-financement (CCf);
 - Conception-construction-financement-entretien (CCFE);
 - Conception-construction-financement-entretien-exploitation (CCFEEx).

Suite à l'évaluation de l'applicabilité des modes de réalisation dans le contexte québécois et du Tramway de Québec et de Lévis, six (6) modes de réalisation ont été jugés envisageables pour la réalisation du Tramway de Québec et de Lévis, soit les modes :

- Gérance;
- Conception-construction (CC);
- Conception-construction-financement (CCf);
- Conception-construction-financement-entretien (CCFE);
- Conception-construction-entretien-exploitation (CCEEx);
- Conception-construction-financement-entretien-exploitation (CCFEEx).
 - Le mode traditionnel (en un seul lot) n'a pas été retenu dans l'évaluation qualitative, car il n'est pas vraiment applicable à un projet de tramway nécessitant des entrepreneurs spécialisés différents en travaux civils, en systèmes et en fourniture de matériel roulant.

¹ Secrétariat du Conseil du trésor, *Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructure public*, Gouvernement du Québec, mars 2010, 43 pages, page 15.

Le mode GC-EG n'a pas été retenu dans l'évaluation qualitative, car il est difficilement applicable au Québec actuellement étant donné qu'il n'y a pas d'expérience avec cette approche, aucune expertise des propriétaires d'infrastructure ni des ingénieurs-conseils, que ce mode ne fait pas partie de la politique-cadre et que le système légal et réglementaire nécessite d'être modifié.

Le projet de Tramway de Québec et Lévis constitue un projet de transport collectif très important tant en matière de mobilité durable que pour le développement urbain de la région de Québec. Ce projet de très grande envergure comporte quelques caractéristiques très particulières :

- Projet multidisciplinaire très complexe (infrastructures, systèmes, matériel roulant, STI, etc.);
- Première implantation d'un mode lourd dans la région de la capitale nationale;
- Construction en zone urbaine dense et comportant une composante architecturale, patrimoniale et archéologique significative;
- Quelques défis techniques importants (pentes, tunnel, etc.);
- Présence d'une multitude de partenaires et intervenants;
- Rareté des fonds publics pour la réalisation du projet;
- Peu d'expertise et d'expérience dans la réalisation de projet de tramway au Québec.

Ces caractéristiques ont été prises en compte pour établir les critères d'évaluation.

Dans le contexte actuel de financement du transport collectif au Québec et de la priorisation des projets, le choix du mode de réalisation et de son financement peut être critique pour la réalisation du projet. Différentes solutions sont envisageables et le présent rapport ne se prononce pas sur une mode de réalisation et son financement privilégié, mais évalue les différents modes les plus envisageables basés sur une analyse qualitative. Le choix du mode de réalisation le plus approprié ne pourra être déterminé qu'à la suite de la préparation d'un dossier d'affaires initial (DAI) qui inclura une analyse quantitative des modes de réalisation possibles tant du point de vue financier que des risques.

En effet, les meilleures pratiques au Québec et au Canada exigent que les dossiers d'affaires évaluent qualitativement et quantitativement les options possibles pour répondre au besoin identifié ainsi qu'un éventail de modes de réalisation pour les projets d'infrastructure publique et s'appuient sur deux grands principes directeurs pour le choix du mode de réalisation :

- La meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis;
- Le partage optimal des risques.

Ces données n'étant pas disponibles à cette étape-ci, c'est pourquoi l'évaluation du présent mandat n'est que qualitative. L'évaluation qualitative des modes de réalisation a fait ressortir la famille des modes en PPP comme étant le plus favorable pour le projet de tramway de Québec et Lévis.

En effet, compte tenu de l'envergure du projet, de son impact sur les finances de la Ville, du recours à des technologies ferroviaires non encore expérimentées au Québec, des particularités du projet, il serait intéressant de combiner un ou plusieurs volets de la conception, construction, financement, entretien et exploitation pour une partie ou la totalité des actifs.

Comme dans le cas des modes clés en main, les modes de réalisation PPP ont également comme avantages de transférer de façon optimale les risques, notamment la garantie des coûts et le respect des échéanciers, en période de développement, de conception et de construction, à l'entreprise ou au groupement d'entreprises retenu. Le secteur public est ainsi assuré d'une construction livrée au coût convenu, dans les délais entendus et qui respecte le niveau de qualité exigé.

De plus les modes de réalisation de la famille PPP permettent en plus au secteur public de bénéficier :

- D'un partage des risques avec le privé pendant les deux grandes phases du projet : conception/construction et entretien/exploitation;
- Des propositions de solutions novatrices et stimule le secteur privé à choisir une approche à long terme et à minimiser les coûts sur le cycle de vie du projet;
- De maximiser les possibilités de financement des différents paliers de gouvernement;
- En incluant au minimum l'entretien et le maintien des actifs de l'infrastructure du tramway dans le contrat, permettant aux partenaires privés potentiels d'investir dans le projet.

L'évaluation qualitative des modes de réalisation possibles permet de tirer les conclusions suivantes :

- La taille du projet de Tramway Québec et de Lévis constitue un marché concurrentiel en mesure d'attirer des entrepreneurs majeurs pour des projets clés en main et en mode PPP;
- Les modes de réalisation de type clés en main (CC et CCf) sont envisageables. Ils permettent le transfert de certains risques au secteur privé pendant la période de conception et de construction et de garantir les coûts et les échéanciers. Cependant, ils ne permettent pas d'optimiser les sources de financement du projet;
- Les modes de réalisation de la famille des PPP apparaissent plus favorables dans le cas d'une infrastructure majeure puisque ce sont les seuls modes qui peuvent faire l'objet d'un financement du gouvernement fédéral (PPP Canada);
- En ajoutant au minimum l'entretien sur la durée de vie utile du projet au mode de réalisation conception-construction (avec ou sans financement privé), on est plus susceptible d'intéresser des partenaires privés;
- L'ajout de l'entretien sur le cycle de vie du projet au mode de réalisation fait en sorte que le partenaire privé concevra et construira une infrastructure de qualité puisqu'il en sera responsable durant la vie utile de l'infrastructure, ce qui constitue une garantie de qualité pour le propriétaire de l'infrastructure;
- L'ajout de l'exploitation n'est pas une condition essentielle pour intéresser un partenaire privé.