

Mémoire
du Conseil central du Montréal métropolitain (CSN)

présenté
au Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement (BAPE)

Projet de reconstruction du complexe Turcot

Montréal, le 11 juin 2009

Présentation du Conseil central du Montréal métropolitain (CSN)

Organisation affiliée à la Confédération des syndicats nationaux (CSN), le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) regroupe plus de 92 000 travailleuses et travailleurs, tant du secteur public que du secteur privé, répartis au sein de plus de 400 syndicats sur le territoire des régions administratives de Montréal, de Laval, du Nunavik et de la Baie James dans le Grand Nord. Nous comptons dans nos rangs des femmes et des hommes qui travaillent aussi bien dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux que dans les institutions scolaires, les manufactures, les usines, les commerces, les bureaux, les médias, les organismes gouvernementaux ainsi que dans le secteur de la construction. De plus, la composition de notre membership reflète bien la réalité socio-culturelle de Montréal

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) est un acteur important du mouvement syndical qui lutte pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de ses membres. Il a pour mandat, entre autres, de faire connaître et reconnaître les revendications de ses syndicats membres, mais aussi celui de les représenter sur des questions qui touchent les conditions de vie de la population en général. Luttant pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus juste et respectueuse de l'environnement, le conseil central est préoccupé par les questions reliées au développement durable. Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) s'engage aussi au sein du Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE-Montréal) et participe activement à ses travaux.

Introduction

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) remercie le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de l'occasion qui lui est offerte de présenter son point de vue, ses commentaires et ses suggestions sur le projet de réfection du complexe Turcot.

À l'instar de plusieurs intervenantes et intervenants de la région métropolitaine et des membres de la Coalition Mobilisation Turcot (dont nous faisons partie), le conseil central a déjà exprimé plusieurs préoccupations quant au projet soumis par le ministère des Transports du Québec. Entre autres, nous avons formulé certaines de nos inquiétudes dans une lettre envoyée le 1^{er} décembre à la ministre des Transports du Québec. Déjà dans cette lettre, nous mentionnions que nous ne remettons nullement en question la nécessité de procéder à la réfection du complexe Turcot qui arrive à la fin de sa vie utile. Toutefois, les impacts sociaux et environnementaux du projet font partie de nos préoccupations, et ce, depuis la toute première présentation du MTQ à laquelle nous avons assisté. D'abord, nous aurions souhaité que ce projet s'inscrive dans une perspective de réduction des gaz à effet de serre (GES), notamment en visant la réduction du nombre de véhicules plutôt que l'augmentation de celui-ci. La nécessité d'atteindre, voire de dépasser rapidement les objectifs du Protocole de Kyoto, impose un devoir à celles et ceux qui dirigent le Québec de poser des gestes qui vont en ce sens. Nous considérons que le scénario étudié va tout à fait à l'encontre de ces objectifs en plus d'imposer une augmentation de la pollution atmosphérique dans les quartiers avoisinants.

Aussi, nous nous sommes joints à la cinquantaine de groupes environnementaux, syndicaux, sociaux et communautaires qui se sont adressés à la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin que le BAPE soit mandaté pour qu'une audience publique élargie se tienne sur l'ensemble des projets de transports de l'axe autoroutier est-ouest de Montréal. Nous trouvons en effet essentiel que ces projets qui, mis ensemble, nécessiteront des investissements de fonds publics de plus de deux milliards de dollars, s'inscrivent dans une vision cohérente et durable, qui s'harmonise notamment avec le Plan de transport et le Plan d'urbanisme de Montréal, ainsi qu'avec les projets de l'AMT (Agence métropolitaine de transport).

Dans ce mémoire, nous aborderons quelques-unes de nos préoccupations à l'endroit de ce projet. Nous débuterons en démontrant en quoi nous considérons qu'il s'agit d'un projet qui ne s'inscrit nullement dans une perspective de développement durable. Nous soulèverons aussi quelques problèmes en lien avec les impacts de ce projet sur les populations locales, en nous attardant sur certains enjeux en matière de santé publique, de logement et de bien-être urbain. Nous soulignerons également quelques inquiétudes en lien avec le fait qu'il sera réalisé en PPP (partenariat public-privé). Nous terminerons en suggérant quelques pistes de solution.

Prendre un virage vers de réelles solutions de développement durable

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) considère que l'humanité en est arrivée à un tournant historique et que sa survie dépendra des gestes que les sociétés choisiront de poser maintenant. Ces gestes doivent aller dans le sens d'une réelle volonté de cesser de se conduire comme si les ressources de la planète étaient inépuisables. Ainsi, nous devons collectivement remettre en question chacune de nos actions afin que celles-ci s'inscrivent résolument dans une perspective de développement durable.

Dans plusieurs documents, le gouvernement du Québec affirme vouloir s'inscrire dans une telle perspective. D'abord, la Loi sur le développement durable définit ce concept de la façon suivante : il s'agit d'un « *développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme prenant en compte le caractère indissociable des dimensions environnementales, sociales et économiques des activités de développement* ». (LRQ, chapitre D-81.1, article 2).

Le MTQ stipule qu'un système de transport qui tend vers la mobilité durable en est un qui...

- « *permet aux individus et aux sociétés de satisfaire leurs principaux besoins d'accès et de développement d'une manière sécuritaire et compatible avec la santé des humains et des écosystèmes, de façon équitable entre les individus d'une génération et entre les générations ;*
- « *est abordable, fonctionne efficacement, offre un choix de moyens de transport et soutient une économie dynamique ;*
- « *limite les émissions et les déchets à la capacité de la planète de les absorber, minimise les ressources non renouvelables, limite la consommation de ressources renouvelables dans le respect des principes du développement durable, réutilise et recycle ses composantes, et minimise l'utilisation des terres et les émissions sonores.* »¹

Le présent projet de réfection du complexe Turcot s'inscrit-il dans cette perspective ? Nous ne le pensons pas, notamment en ce qui a trait aux émissions de gaz à effet de serre (GES), principales responsables des changements climatiques.

¹ MTQ (2009) *Stratégie de développement durable 2009-2013, Conjuguer mobilité et développement durable*, p. 15.

Les changements climatiques et le Québec

Dans son *plan d'action 2006-2012, Le Québec et les changements climatiques, Un défi pour l'avenir*, le gouvernement du Québec se dit préoccupé par les impacts induits par le réchauffement de la planète. Il y recense des données qui démontrent que le Québec n'échappe pas à cette problématique. On peut y lire que « *d'après le 3^e rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) publié en 2001, la température moyenne près de la surface de la terre devrait augmenter de 1,5 à 5,8° C d'ici à 2100, et le réchauffement dans les régions septentrionales de l'Amérique du Nord pourrait être de 40 % supérieur à la moyenne* ». ² On y constate aussi que les températures moyennes dans l'ouest et le centre du Québec méridional ont crû de 0,75 à 1,25° de 1960 à 2003 et que la hausse importante des températures enregistrées depuis le milieu des années 1990 a entraîné un réchauffement du pergélisol. On y affirme également la nécessité de limiter le réchauffement planétaire sous le seuil de 2° C. Et si l'on y constate que le Québec présente le meilleur bilan par habitant au Canada, on y reconnaît aussi que les émissions de GES de 2001 à 2003 ont augmenté de 6 %.

Cibler le transport, principal émetteur de GES

Mais si l'on veut agir, quelles cibles viser ? Dans *L'inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2006 et leur évolution depuis 1990*, on peut lire qu'« **au Québec, le secteur du transport est le principal émetteur de GES. Il atteignait 33,9 Mt eq. CO₂ de rejets en 2006 et produisait ainsi 40 % des émissions québécoises** ». ³

On y énonce aussi quelques pistes de solutions pour faire face à cette problématique. En effet, reconnaissant l'important potentiel de réduction des émissions de GES dans le secteur des transports en milieu urbain, le gouvernement souligne qu'il favorisera « *l'augmentation de l'achalandage du transport collectif de façon à accroître sa part en regard des rapports aux autres modes de transport* », ⁴ ce qui, quant à nous, est une position incontournable dans une perspective de lutte aux changements climatiques. C'est aussi la volonté de la Ville de Montréal inscrite dans son plan de transport, qui vise notamment à réduire l'utilisation de l'automobile et qui fait du transport collectif et actif

² Gouvernement du Québec (2006), *Le Québec et les changements climatiques. Un défi pour l'avenir. Plan d'action*, p. 8.

³ Développement durable, environnement et parcs Québec (2008), *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2006 et leur évolution depuis 1990*, Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère, p. 11.

⁴ Gouvernement du Québec (2006), *Op. cit.* p.22.

une priorité. Dans les faits, la majorité des intervenantes et des intervenants s'entend sur le fait qu'il faut un sérieux coup de barre pour réduire la circulation routière en général, et en particulier, la circulation au centre-ville de Montréal.

Malgré ces données, les orientations politiques du gouvernement et le consensus social, le scénario retenu par le MTQ pour la réfection du complexe Turcot prévoit une augmentation d'environ 20 000 véhicules par jour en 2016.⁵ De plus, lors des soirées d'information, le MTQ a introduit un nouveau scénario en réponse aux demandes pressantes de la population et de diverses organisations de la société civile à l'effet de réserver des voies au transport collectif. Malheureusement, ce scénario prévoit de faire passer le nombre de voies sur l'autoroute 20, de 6 à 8. Pourtant, le 16 janvier, nous recevions une réponse à notre lettre à la ministre Julie Boulet, réponse rédigée par Monsieur Mario Turcotte, directeur du MTQ pour l'Île-de-Montréal. Dans cette lettre, on peut lire que malgré les augmentations de débit prévisibles, « (...) *le ministère a fait le choix de ne pas augmenter le nombre de voies de circulation dans ce secteur, misant plutôt sur le transfert modal vers le transport collectif pour répondre aux déplacements supplémentaires* ».

Le conseil central s'élève contre un choix qui irait dans le sens d'augmenter le nombre de voies, car ceci irait dans le sens d'augmenter encore plus l'achalandage. De plus, nous pouvons aussi craindre l'effet cumulatif des deux autres projets autoroutiers du MTQ sur l'île de Montréal, soit celui de l'autoroute 25 qui entraînera une hausse de 100 000 véhicules par jour et celui de la modernisation de la rue Notre-Dame qui entraînera une hausse de 40 000 véhicules par jour.

Sur le plan environnemental, une de nos préoccupations repose sur le fait qu'aucun des scénarios proposés par le MTQ n'examine la situation dans la perspective d'une éventuelle réduction du nombre de véhicules en circulation. Ils vont tout simplement dans le sens contraire.

Développer une vision globale et cohérente du transport durable

Comment le MTQ pourrait-il affirmer que le scénario qu'il a présenté conjugue la *mobilité et le développement durable* alors que l'on peut lire dans une note technique complémentaire à l'exposé fait en audience publique, que « *L'étude d'impact du projet de*

⁵ Ministère des transports du Québec (2008), *Documentation relative à l'étude d'impact déposée au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

reconstruction du complexe Turcot a été établie sans prise en compte explicite du transfert modal potentiel vers le transport en commun (TC). Une des raisons est que cet exercice ne pouvait être réalisé en l'absence de définition précise des projets de transport en commun. En effet, plusieurs projets sont déjà envisagés dans l'axe, mais ils sont encore sous étude. »⁶

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) est heureux de constater que le MTQ reconnaît maintenant qu'il existe un besoin d'évaluer l'ampleur que *des « bonifications au réseau de transport en commun pourraient entraîner sur la demande automobile dans l'axe Turcot »⁷*. Toutefois, il eût mieux valu procéder à une vaste consultation avant l'élaboration du projet. Cela aurait permis au ministère d'en développer une meilleure planification. À cet effet, le Vérificateur général s'est montré particulièrement sévère à l'endroit du MTQ, affirmant que sa planification *« à l'égard du transport des personnes et des marchandises dans la RMM (région métropolitaine de Montréal) ne favorise pas la cohérence des interventions en la matière »⁸* et qu'il ne peut démontrer que celles projetées dans le Plan de gestion de la région métropolitaine de Montréal représentent les meilleures solutions. Le Vérificateur général souligne notamment que la planification du MTQ devrait mieux prendre en compte *« (les) incidences à court et à long terme du transport sur la santé, le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles »*, point de vue que nous partageons.⁹ Le projet de réfection de l'échangeur Turcot est d'ailleurs en contradiction avec le Plan de transport de Montréal qui vise une réduction significative de la dépendance à l'égard de l'automobile notamment par le biais d'investissements massifs dans les transports collectifs. Rappelons ici que la CSN s'était d'ailleurs prononcée en faveur du Plan de transport de Montréal, affirmant même qu'*« il ne suffit pas d'augmenter la part des déplacements effectués en transport en commun, mais d'assurer la prédominance du transport en commun sur l'automobile. »¹⁰*

⁶ Comité MTQ-STM-AMT (2009), *Projet Turcot – Évaluation du potentiel de transfert modal. Note technique*, p. 1.

⁷ Ibid. p.1

⁸ Vérificateur général du Québec (2009), *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II, Chapitre 3 : Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal*. p.3-4.

⁹ Ibid. p. 3-13.

¹⁰ Confédération des syndicats nationaux (2007), *Pour un virage radical en faveur du transport en commun et en particulier, du transport par autobus, Commentaires et recommandations sur le Plan de transport 2007 de la Ville de Montréal*, Mémoire présenté à la Commission du conseil municipal sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif et au Conseil d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures, p.5.

Dans ce mémoire, la CSN rapportait que pour atteindre les cibles visées par le Protocole de Kyoto, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) estime qu'« *il faudrait diminuer d'environ 25 % l'utilisation de l'automobile en période de pointe du matin et augmenter l'achalandage global du transport en commun de 5 % pendant plusieurs années, ce qui porterait la part des déplacements effectués en transport en commun dans la région de Montréal à plus de 40 %.* »¹¹ En ce sens, nous sommes indignés lorsque nous lisons dans l'*Étude d'impact sur l'environnement* du MTQ que l'augmentation des émissions polluantes liées à l'augmentation du trafic devrait être annulées par le renouvellement de la flotte des véhicules en 2016, qui émettra moins de polluants que la flotte actuelle. Dans une perspective qui vise une réduction des GES et non une stabilisation, admettons qu'un tel raisonnement ne tient pas la route.

Le gouvernement du Québec investira plusieurs milliards de dollars dans l'axe autoroutier est-ouest, que ce soit pour la modernisation de la rue Notre-Dame ou la réfection du projet Turcot. Cette vaste entreprise de réaménagement urbain et la hauteur des investissements qui y est liée constituent une bonne occasion de développer des infrastructures de transport dans une perspective durable, notamment en mettant l'accent sur le transport collectif et en prenant en compte l'intégration des solutions mises de l'avant entre autres par le Plan de transport de Montréal et l'AMT. Parmi les solutions à retenir, mentionnons la navette ferroviaire de l'aéroport Montréal-Trudeau et la conversion d'une voie de circulation de l'autoroute 20 en voie réservée au transport collectif.

Impacts sur les populations locales : la santé

La réfection du complexe Turcot comporte des enjeux de santé publique qui préoccupent grandement le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN). En effet, les impacts de la pollution atmosphérique provenant du transport sont largement documentés. « *À Montréal, on lui impute 85 % des oxydes d'azote, 43 % des composés organiques volatils et 30 % des particules fines (2,5 microns de diamètre) et ultrafines (0,1 micron)* ». ¹² La concentration de ces polluants n'est pas homogène à Montréal, mais en ce qui a trait, entre autres, au dioxyde d'azote et aux particules fines, elle est beaucoup plus élevée dans les zones situées à moins de 200 m d'une route à haut débit. Cela augmente les risques pour la santé, en particulier pour des groupes plus vulnérables comme les enfants et les

¹¹ Ibid. p. 5.

¹² Tiré du résumé de la présentation de François Thérien (Direction de la santé publique de Montréal) à la table des partenaires mobilisés sur le projet Turcot de Transport Québec, vendredi 29 février 2008.

personnes âgées, notamment en matière de problèmes respiratoires ou cardio-pulmonaires. « *Par exemple, une recherche montréalaise (réalisée) par le Dr Audrey Smargiassi a montré que les personnes de plus de 60 ans habitant le long d'une route avec plus de 7 700 véhicules/heure en pointe matinale présentaient un risque d'hospitalisation pour problèmes respiratoires de 30 % supérieur à celui des résidents de rues tranquilles.* »¹³ Aussi, dans une étude sur les visites à l'urgence réalisée à Montréal à la fin des années 1990, des chercheurs ont conclu « *qu'une hausse de la concentration maximale d'ozone entre juin et septembre correspond à une élévation de 22% du nombre de visites à l'urgence le lendemain pour des problèmes respiratoires chez les personnes de 65 ans ou plus.* »¹⁴ Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il semble que les impacts sur la santé peuvent se faire sentir même à des concentrations inférieures aux niveaux recommandés.

Les enfants sont plus vulnérables aux effets de la pollution atmosphérique que les adultes. La DSP (Direction de la santé publique) (2006) mentionne que plusieurs études ont démontré que les enfants qui fréquentent une école ou qui habitent à proximité d'artères très fréquentées subissent une hausse des symptômes respiratoires et asthmatiques en lien avec la densité de la circulation ou la concentration de contaminants liés au transport. Mais il y a plus : *au moment des canicules, dont le nombre et la sévérité augmentent avec le réchauffement climatique, les mortalités quotidiennes, à Montréal, passent de 40 à 100*¹⁵; selon Santé Canada, à chaque année, 1540 décès prématurés seraient attribuables à la pollution atmosphérique à Montréal; les femmes enceintes vivant à moins de 200 m d'une route à haut débit ont un risque supérieur de 14 % d'accoucher prématurément.

En ce sens, le choix du MTQ de construire la structure de l'échangeur Turcot sur remblai nous fait craindre une aggravation des problèmes liés à la pollution atmosphérique en ramenant la circulation à un niveau plus bas et donc, en rapprochant la population de la source d'émissions polluantes. D'ailleurs, le MTQ reconnaît la situation dans son *Étude d'impact sur l'environnement*. Toutefois, il réitère qu'« *avec la diminution des émissions des véhicules, elles (les concentrations de dioxyde d'azote) demeureront néanmoins inférieures aux normes applicables.* »¹⁶

¹³ Ibid.

¹⁴ Direction de santé publique. Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2006), *Le transport urbain une question de santé, Rapport annuel 2006 sur la santé de la population montréalaise*, p. 26.

¹⁵ Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) (2005), *Mémoire sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa par le ministère des Transports*, présenté au BAPE, p.12.

¹⁶ MTQ (2009), Ministère des Transports du Québec (2008), *Documentation relative à l'étude d'impact déposée au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. p. 225.

Pourquoi ne pas profiter d'un projet d'une telle envergure pour proposer des solutions qui améliorent la situation ? Nous nous élevons contre toute récupération des effets bénéfiques des améliorations technologiques afin de produire davantage d'émissions polluantes. C'est un non-sens. Ces améliorations devraient faire partie des moyens pour résoudre des problèmes de santé publique et non représenter une façon de s'enfoncer davantage dans le développement de projets qui n'ont rien de durable !

Impacts sur la population : enclavement

Le secteur de l'échangeur Turcot est l'un des plus enclavés de la région de Montréal. Il doit son enclavement à la présence d'une barrière physique naturelle, soit la falaise St-Jacques, mais aussi celle du canal Lachine, de la voie ferrée du CN qui coupe le quartier St-Henri en deux et du réseau autoroutier, soit les autoroutes 20, 15 et Ville-Marie.

Selon nous, le choix du MTQ de procéder à sa réfection en installant les voies autoroutières sur remblais accentuera cette situation en fermant plusieurs accès entre les parties est et ouest du territoire. De telles craintes ont été par ailleurs émises par les industriels du secteur Cabot en ce qui a trait à une limitation partielle ou totale de leur clientèle à la suite de la reconfiguration du réseau routier.¹⁷ En effet, l'accès à ce secteur serait limité à 3 entrées au lieu de 5 dans Côte-St-Paul. Aussi, les rues Hadley et Eadie seront coupées par un remblai.

Un autre élément qui risque d'accentuer l'effet d'enclavement est le fait que la construction de l'autoroute sur des talus de 8 mètres surmontés de murs antibruit coupera la vue sur l'horizon et limitera le passage de la lumière. C'est le cas notamment du secteur qui va de la rue Green dans St-Henri à la rue York dans Côte St-Paul et du secteur Galt de Côte St-Paul. Pourtant, l'envergure de ce projet devrait plutôt être l'occasion de régler une partie des problèmes liés à l'enclavement du quartier, entre autres en améliorant les liens entre les parties est et ouest de l'arrondissement du Sud-Ouest.

¹⁷ Transports Québec (2008), *Projet de reconstruction du complexe Turcot, Étude d'impact sur l'environnement, Rapport principal*.

Impacts sur la population : le logement

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) est particulièrement préoccupé par le sort qui attend les personnes qui seraient délocalisées dans le secteur du Village des Tanneries dans le quartier St-Henri. Le projet du MTQ prévoit la destruction de 166 logements, dont 150 ménages locataires. Ces délocalisations toucheront une population particulièrement vulnérable. La population du Village des Tanneries est un des secteurs les plus pauvres de St-Henri, quartier dont le niveau de défavorisation est déjà très élevé. Cinquante-quatre virgule cinq pour cent (54,5 %) des résidents et résidentes du secteur vivent sous le seuil du faible revenu comparativement à 46,4 % pour le quartier St-Henri dans son ensemble et 29 % pour Montréal.¹⁸ Dans le quartier St-Henri, 1135 ménages locataires se voient obligés de consacrer plus de 50 % de leurs revenus pour se loger. Les ménages touchés par la démolition de leur logement risquent de se retrouver dans une position encore plus précaire qu'elle ne l'était déjà. Et ce n'est pas l'indemnité de trois mois de loyer plus les frais de déménagement prévus par la Loi sur l'expropriation qui viendra régler la situation.

À l'instar du comité d'habitation du RESO (Regroupement économique et social du Sud-Ouest), nous croyons aussi qu'il est impératif de satisfaire la revendication d'« *une réglementation qui vise « le maintien du parc locatif abordable et ayant pour effet d'assurer que tout logement démoli fasse l'objet d'un remplacement ou d'une compensation, soit versée à un fonds pour le développement de logement social .»*¹⁹

Toutefois, nous préférons que l'on évite de délocaliser les populations, ce qui est aussi le souhait de la Ville de Montréal. En effet, celle-ci n'est pas convaincue du bien-fondé des expropriations des 160 logements du quartier Saint-Henri, elle invite le MTQ à refaire ses devoirs afin d'éviter le déménagement des personnes qui seraient éventuellement touchées, comme l'a affirmé monsieur André Lavallée lors d'une rencontre avec le CRE Montréal.²⁰

¹⁸ Résumé de la présentation du 18 avril 2008, *Impact sur le logement locatif du projet Turcot du MTQ* faite par le POPIR, comité logement, à la Table des partenaires mobilisés sur le projet Turcot.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Brisson Bruno (2009), *Échangeur Turcot: Montréal pas convaincu du bien-fondé des expropriations*, Cyberpresse, 28 mai.

Sur le processus de consultation

« En créant le BAPE en 1978, l'Assemblée nationale affirmait le droit des citoyennes et des citoyens à l'information et la consultation et sollicitait leur participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Elle reconnaissait ainsi officiellement la valeur et la pertinence de la contribution de la population au processus d'évaluation environnementale en raison de l'expertise concrète et spécifique qu'elle a de son milieu de vie. »²¹

Or, depuis le tout début du projet, il apparaît qu'il y a eu des lacunes en matière de consultation des diverses instances et des populations concernées. Certaines informations essentielles étaient manquantes, notamment celles qui ont trait au contrat du partenariat public-privé, ainsi que sur divers scénarios d'études comparatives qui auraient pu éclairer les citoyennes et les citoyens sur le meilleur modèle à retenir. De plus, comme nous le mentionnions dans un chapitre précédent, l'étude d'impact a été réalisée sans prendre en compte le transfert modal potentiel vers le transport en commun et sans s'harmoniser d'abord avec divers partenaires qui auraient dû s'avérer comme étant incontournables, comme la Ville de Montréal, l'AMT et la STM (Société de transport de Montréal).

Les partenariats public-privé ne tiennent pas la route

Les partenariats public-privé : une stratégie néolibérale de sortie de crise

Au cours de son premier mandat (2003-2007), le gouvernement Charest a mis en place les conditions nécessaires au développement des PPP, en créant l'Agence des partenariats public-privé et en lui confiant l'étude de plusieurs gros projets de partenariat, dont les centres hospitaliers universitaires (CHU).

Quelques mois avant le déclenchement des dernières élections, il a décidé d'accélérer le processus de mise en œuvre des partenariats public-privé, et il a présenté son *Plan d'action économique sur la réhabilitation et le développement des infrastructures* comme une stratégie de sortie de crise.

²¹ Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) (2005), *Mémoire sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa par le ministère des Transports*, présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, p. 8.

Après de longues et coûteuses années d'étude et de négociations, le gouvernement libéral s'est empressé de conclure, à l'automne 2008, trois ententes de partenariat (les autoroutes à péage 25 et 30 et un premier groupe de sept haltes routières), totalisant plus de deux milliards de dollars. Durant la même période, il a décidé d'étendre la formule des PPP à de nouveaux projets (reconstruction du complexe d'échangeurs Turcot et de l'Hôpital Saint-Luc), à la rénovation d'édifices qui devait être effectuée en mode traditionnel (Centre de recherche du CHUM, Hôpital Sainte-Justine et Hôtel-Dieu de Québec), et à la prestation de soins et de services aux personnes âgées (Centre d'hébergement et de soins de longue durée Champlain).

En fait, sans le reconnaître officiellement, le gouvernement Charest a fait des PPP, en tant que mode de réalisation des infrastructures publiques, l'axe central de sa stratégie de sortie de crise. La reconstruction du complexe Turcot, évaluée à plus de 1,5 M \$, constitue l'une des pièces maîtresses de cette stratégie.

Les trois types de PPP, la valorisation du capital et le rôle de l'État

Précisons d'abord qu'il existe trois grands types de partenariat public-privé. Premièrement, les ententes de type *Design-Build* (DB), dans lesquelles un consortium d'entreprises privées assume à la fois les tâches de conception et de construction (ou encore de réfection) des infrastructures. Ces ententes représentent environ 7 % des projets routiers réalisés en mode 3P à l'échelle mondiale entre 1985 et 2004 (41 projets). Deuxièmement, les ententes *Design-Build-Operate-Transfer* (abréviation BOT) et *Design-Build-Finance-Operate-Transfer* (abréviation DBFO), que l'on retrouve plus particulièrement dans les pays anglo-saxons et qui, selon le cas, combinent les tâches de conception, de construction (ou de réfection), de financement et de gestion. Ces ententes constituent 41 % des projets routiers réalisés en mode PPP à l'échelle mondiale (232 projets). Troisièmement, les concessions (ou franchises) qui constituent des ententes de gestion et d'entretien des infrastructures, concentrées plus spécifiquement en France et aux États-Unis, et qui représentent environ 41 % des PPP routiers (245 projets).²²

Selon l'Institut économique de Montréal, ce sont le niveau de responsabilité délégué au secteur privé et le niveau de risque croissant que celui-ci assume qui distinguent ces trois types de PPP. Dans les faits, ce n'est pas le transfert du risque qui est fondamental (comme nous le verrons plus bas, il y a très peu de risque transféré au partenaire privé

²² Voir, Mathieu Laberge, *Les réfections routières et les partenariats public-privé*, Institut économique de Montréal, octobre 2007.

dans les deux premiers types de PPP), mais plutôt le nombre d'activités cumulées qui permet aux entreprises de créer de la plus-value et d'usurper la place de l'État dans la production et la livraison d'infrastructures et de services routiers.

Dans le cas du projet de reconstruction de l'échangeur Turcot, le gouvernement libéral a opté pour un PPP de type DBFO, soit le type de partenariat le plus à même de servir les intérêts des grandes entreprises et de contribuer à l'affaiblissement du rôle de l'État et à la dilution de l'expertise de la fonction publique.

De façon globale, les partenariats public-privé ne tiennent pas la route

Les PPP en infrastructure routière relèvent de la catégorie générale des partenariats public-privé, mais s'en distinguent par certains aspects. À ce titre, les critiques générales qui ont été adressées aux partenariats public-privé s'appliquent à cette catégorie de PPP, mais en autant qu'elles soient complétées par des critiques plus spécifiques.

Les arguments en faveur des PPP et l'importance accordée à chacun d'eux se sont développés et modifiés en fonction des contextes, des circonstances, des critiques, des débats et des contestations souvent virulentes dont les partenariats ont été l'objet. Certains arguments sont récurrents, d'autres circonstanciels. Après une quinzaine d'années de mise en application des PPP, la crise financière et économique actuelle aura fini de les discréditer, en réduisant les ressources financières des entreprises et de l'État.

Bien qu'il n'existe pas de normes comptables internationales spécifiquement applicables aux PPP et que le « hors bilan » soit encore une pratique courante dans certains pays, les partisans « éclairés » des PPP n'utilisent plus l'argument de l'allègement des finances publiques pour justifier leur choix. Depuis que les maisons de cotation, telle *Standard & Poors*, tiennent compte des PPP dans leur évaluation de la cote des obligations gouvernementales (cote qui influence le taux directeur et les taux d'intérêt), que le Parlement européen oblige les gouvernements de l'Union à les intégrer (partiellement) à leur bilan et que le FMI et l'OCDE se soient prononcés en faveur d'une plus grande rigueur et d'une plus grande transparence budgétaire, une telle pratique est déconsidérée.

Pareillement, il n'y a plus que les politiciens et les idéologues néolibéraux pour défendre l'idée que les PPP permettent aux organismes publics de faire des économies et d'en avoir plus pour notre argent, sous prétexte que les entreprises privées détiendraient une plus grande expertise technique et de gestion, qu'elles seraient plus efficaces et plus innovantes. Nombre d'entrepreneurs et d'administrateurs reconnaissent maintenant que la

différence des coûts entre le mode PPP et le mode conventionnel n'est pas un facteur déterminant. Les PPP tendent plutôt à gonfler les coûts et à diminuer la « valeur » pour chaque dollar investi, et ce, pour de multiples raisons : complexité et lourdeur du consortium et des contrats, coûts des emprunts plus élevés, marges de profit considérables, frais judiciaires et commerciaux importants, forte spéculation lors du refinancement, etc. Et c'est sans doute pourquoi les autorités politiques et administratives qui privilégient les partenariats font de plus en plus preuve d'un manque de rigueur et de transparence dans la comparaison des coûts des projets en mode PPP et en mode traditionnel.

Et il en va de même pour les emplois et les conditions de travail. Les arguments des partisans des PPP, voulant que ces derniers permettent de devancer et de multiplier les projets pour lesquels les gouvernements n'ont pas les ressources nécessaires, diminuant ainsi le taux de chômage et garantissant aux employés transférés les mêmes salaires et les mêmes conditions de travail, ne sont plus valables aujourd'hui. Selon le Bureau international du travail (BIT) et plusieurs chercheurs, les impacts des PPP sont nombreux et importants : diminution de l'emploi public de qualité, baisse des salaires, développement du travail atypique, précaire et des agences de placement, émergence du travail à deux vitesses, intensification du travail, dégradation des conditions de travail en matière de santé, de protection contre les accidents, de sécurité d'emploi et de formation, baisse du taux de syndicalisation, diminution du nombre d'accréditations syndicales et de conventions collectives, etc.²³

Par ailleurs, l'argument voulant que les PPP permettent d'augmenter la quantité et la qualité des services et des infrastructures parce que le secteur privé en donne plus pour chaque dollar investi, est démenti par les faits. Par exemple, en matière de partenariat en santé, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a mis à jour et souligné les tendances générales suivantes : diminution de la qualité et de la flexibilité des nouvelles installations, réduction de la taille des infrastructures et des services offerts, imposition de frais d'utilisation, diminution de l'accessibilité et déclin de l'expertise des institutions publiques²⁴. Ces conclusions sont corroborées par nos propres observations et peuvent être extrapolées à plusieurs domaines d'activité.

²³ Ellen Rosskam, *Winners or Losers, Liberalizing Public Services*, Bureau international du travail, Genève, 2006.

²⁴ Atun Rifat, Nigel Edwards et Martin McKee, « Public-private partnerships for hospitals », *Bulletin de l'organisation mondiale de la santé*, novembre 2006 84 (11).

Quant aux arguments qui soutiennent que les PPP réduisent les délais de réalisation des projets d'infrastructures et les dépassements de coûts, par les seules vertus du soi-disant transfert de risque au partenaire privé, ils ne sont plus utilisés que par les démagogues. L'idée que les PPP ne font que déplacer en amont, durant la longue période nécessaire à l'élaboration des projets et des contrats, les retards accumulés et les fortes augmentations de coûts, commence à faire consensus. De même, l'idée que les PPP ne prémunissent pas totalement contre les délais lors de la construction des infrastructures, malgré les pénalités encourues, et qu'ils ne préviennent pas contre d'éventuelles augmentations de coûts lors des nombreuses réouvertures de contrat durant le cycle de vie des projets (en aval), est de plus en plus répandue. Au Québec, les exemples du CHUM et du CHUQ se passent de commentaires, en ce qui a trait à la longueur des délais de réalisation et à l'augmentation des coûts des PPP en amont de la signature des contrats.

Ne restent plus aux chantages inconditionnels des PPP que les arguments du transfert des risques au partenaire privé, des effets bénéfiques de la concurrence et du maintien des actifs publics grâce à un meilleur entretien des infrastructures.

Le transfert de la presque totalité des risques au partenaire privé (risques de conception, de construction, de délais de livraison, de modifications aux devis, d'ajustements aux normes réglementaires, d'entretien, de financement, etc.) est le principal argument avancé par les partisans des PPP pour justifier leur développement. Mais même avant la présente crise, les PPP ne permettaient pas de réduire ou de partager les risques avec le secteur privé. Les recherches de Christian Rouillard et d'Éric Pineault²⁵ ont montré qu'il n'y a effectivement aucun transfert de risque. Selon les auteurs, la majorité des risques est intégrée dans la structure de coût du projet et défrayée par le gouvernement (processus qualifié de monétarisation du risque). De plus, les avenants aux contrats couvrent la majorité des risques liés aux changements de devis et aux ajustements réglementaires. Les risques sont d'ailleurs surévalués, permettant aux entreprises de spéculer tout au long du cycle de vie du projet²⁶. En outre, le consortium divise les risques résiduels et les refile

²⁵ Voir Christian Rouillard, *Éléments de critique des partenariats public-privé*, L'Autre forum, 2007, *Public-Private Partnerships and Democratic Governance : Revisiting the Modernization of the Québec State*, Canadian Political Science Association Annual Conference, York University, Toronto, Juin 2006; et Éric Pineault, Marie-Nathalie Martineau, *Les PPP dans le contexte britannique et européen*, Service aux collectivités, UQAM, 2006;

²⁶ Le risque est à son niveau le plus élevé durant la phase initiale du projet. Les annuités que l'État doit défrayer sont calculées en fonction de cette phase. Le risque chute abruptement après la mise en œuvre et demeure très bas au cours des premières années d'exploitation. Les entreprises profitent de cette phase pour refinancer la dette du projet à des taux d'intérêt beaucoup plus bas, afin de dégager des plus-values financières considérables. Dans certains pays, principalement en Grande-Bretagne, les plus-values sont réparties moitié-moitié entre le consortium et l'État. Mais cette pratique n'est pas généralisée. Finalement,

en grande partie à ses sous-contractants. De son côté, l'État demeure juridiquement responsable des risques imprévus et des risques de force majeure. L'État demeure également responsable du maintien et de la continuité des services publics : il assume les risques en cas de faillite, de cession ou de difficultés importantes des partenaires privés. Enfin, c'est encore lui qui assume les risques de désuétude des infrastructures et des équipements, à la fin du contrat (obsolescence technologique).

L'argument de la concurrence ne tient pas non plus la route, et encore moins en temps de crise. Loin de favoriser la concurrence, les PPP créent des monopoles qui imposent leurs conditions, leurs règles de fonctionnement et leurs intérêts financiers au gouvernement. Au moment de l'appel d'offres, la concurrence est très limitée, en raison du niveau élevé d'expertise (technique et administrative) et du niveau de capital requis par les très grands projets d'infrastructure (barrières à l'entrée). Seules quelques entreprises, le plus souvent internationales, regroupées en consortium, peuvent se qualifier. Une fois sélectionné, le consortium devient un monopole pour la durée du contrat. Il profite alors de sa position pour soumettre les petites et moyennes entreprises sous-traitantes. À la fin du contrat de longue durée, le consortium bénéficie d'un avantage concurrentiel encore plus marqué, tant en termes d'expertise et d'information que de relations privilégiées avec le gouvernement. Parvenu à cette étape, le monopole est d'autant plus consolidé que les organismes publics lui ont transféré la plus grande partie de leur expertise et qu'ils ont cessé de la développer, quand ils n'ont pas tout simplement fermé boutique, laissant subsister une coquille vide.

Finalement, parce que les PPP impliquent des contrats de longue durée (de 20 à 35 ans), la preuve n'a pas encore été établie qu'ils sont à même d'assurer une plus grande pérennité des actifs publics. Certains faits, tels que les coûts d'entretien prohibitifs que l'on retrouve dans la majorité des contrats et la réouverture constante de ceux-ci au cours du cycle de vie des infrastructures, nous donnent à penser le contraire. En réalité, les organismes publics pourraient assurer l'entretien des actifs à un moindre coût, s'ils étaient contraints par la loi d'entretenir les infrastructures en question et si les ressources nécessaires leur étaient consenties.

le risque augmente régulièrement au cours des années pour atteindre un niveau élevé lors du transfert des actifs à l'État, dû au coût de plus en plus élevé de l'entretien et à l'obsolescence technologique grandissante de l'infrastructure. Globalement, le consortium exploite les actifs pendant la période où le risque est le moins élevé, d'où la tendance à limiter les contrats à 20-35 ans.

La crise financière et économique, c'est aussi la crise des PPP

La crise actuelle a rendu la réalisation et en particulier le financement des PPP beaucoup plus difficile. Les gouvernements et les consortiums d'entreprises ont élaboré plusieurs mesures pour y faire face.

Les principales mesures non financières adoptées sont la réduction du nombre de PPP (Allemagne), la limitation de la part des dépenses publiques dans les projets de partenariat (2 % en Corée), la concentration des projets dans certains secteurs stratégiques (Afrique du Sud), une plus grande utilisation des concessions qui permettent un certain transfert de risques au secteur privé (États-Unis), ainsi que la multiplication des clauses de rééquilibrage des contrats, le transfert d'une portion plus grande des risques résiduels du consortium aux sous-traitants et le développement de la technique du *bundling* (regroupement de projets).

Mais les mesures les plus significatives pour les consortiums d'entreprises qui éprouvent des difficultés de financement dues aux taux d'intérêt élevés des emprunts, sont celles qui permettent de transférer **directement** et **massivement** à l'État une grande partie du risque financier, en remplacement de la formule classique qui les étale dans les paiements périodiques du loyer. Parmi ces mesures, mentionnons la mise en place d'un fonds d'investissement public dédié aux PPP afin d'assurer la clôture financière des projets récents (Grande-Bretagne) ; le devancement du tiers des paiements de loyer de l'État aux consortiums dès la mise en service des infrastructures (Québec : projets OSM, autoroutes 25 et 30, échangeurs Turcot) ; le transfert de la propriété juridique de l'infrastructure au partenaire privé au terme du contrat (Québec : centre d'hébergement) ; et, éventuellement, l'intégration des externalités positives, soit l'utilité sociale générée par les infrastructures qui n'est pas défrayée directement par les usagers, dans le coût des projets afin de compenser le coût élevé du financement privé (demande insistante des entrepreneurs européens, véhiculée par Deloitte).

Selon leur combinaison, ces mesures auront des effets divers et parfois contradictoires sur les budgets et les dettes publiques. Mais elles auront pour conséquence générale, à court terme, de faire porter aux gouvernements une portion plus grande du fardeau financier lié aux infrastructures.

Cependant, il ne faudrait pas interpréter ce fardeau comme étant le résultat de la transformation d'une partie du risque du partenaire privé en dette pour les contribuables,

comme si le risque n'était pas déjà inclus (monétarisé) dans le coût des projets et défrayé par la collectivité avant l'adoption de ces mesures²⁷. Bien qu'elle soit toujours un fardeau, la dette n'a pas la même signification, selon qu'elle contribue au bien-être de l'ensemble la collectivité ou à l'enrichissement des seules corporations. Peu importe le mode de financement des PPP, la dette qui leur est rattachée profite aux consortiums d'entreprises.

Les dix inconvénients majeurs des PPP pour les infrastructures routières

Déjà, en 1990, *Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les partenariats entre les secteurs privé et public* soulignait, dans une étude exhaustive et quasi prémonitoire, les « inconvénients » de l'approche PPP pour les infrastructures routières et s'inquiétait des attentes irréalistes qu'elle suscite, bien que sa critique n'aille pas aussi loin que la nôtre²⁸. Cette étude mentionne dix « inconvénients » majeurs :

- L'approche PPP pourrait avoir des conséquences importantes sur la structure de l'industrie de la construction routière, en accélérant sa concentration et en empêchant les petites entreprises d'accéder au marché.
- Le coût du financement du secteur privé étant plus élevé que celui du secteur public, le coût de la construction des routes en mode PPP risque d'être plus élevé.
- Même si les projets de partenariat public-privé regroupant la conception, la construction et l'exploitation présentent la meilleure optimisation des ressources, ces projets n'allègent pas autant que prévu les finances publiques, l'État devant engager des fonds considérables dans les partenariats.
- Les coûts administratifs, juridiques, contractuels et de surveillance du rendement du partenariat durant le cycle de vie de l'infrastructure sont élevés, soit de l'ordre de 4 à 8 %.
- Il est difficile de transférer les risques au partenaire privé sans remettre en cause sa profitabilité, voire le conduire à la faillite (dans le cas où les risques s'actualiseraient) ou sans lui garantir des taux de rendement sur le capital supérieurs à ceux prévus. Le transfert pourrait s'effectuer à un coût prohibitif, et

²⁷ Les journalistes tombent trop souvent dans ce piège (voir, entre autres articles, celui de Kathleen Lévesque, « PPP : Québec assumera plus de risques », *Le Devoir*, 10 mars 2009).

²⁸ Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les partenariats entre les secteurs privé et public, *Contexte des partenariats entre les secteurs privé et public relatifs aux routes au Canada*, mars 1999, p.32 et subséquentes.

c'est pourquoi on ne remarque pas un mouvement important de transfert de risque au secteur privé dans les exemples de PPP canadiens.

- Le secteur privé est motivé par le profit et le réseau routier est perçu comme un monopole naturel. Le partenaire du secteur privé pourrait être tenté de pratiquer des prix monopolistes et de retirer des profits excessifs. Même soumis aux pressions de la concurrence par le processus d'appel d'offres, le partenaire du secteur privé pourrait obtenir des taux de rendement très élevés par le biais de contrats plus ou moins ouverts aux imprévus (réels ou prétendus), par la réduction induite des coûts en s'écartant des normes de base (livraison d'un produit de qualité inférieure qui ne satisferait pas aux exigences de sécurité et de rendement) et par le biais de l'augmentation excessive des tarifs.
- Les meilleures dispositions contractuelles ne peuvent anticiper tous les risques et l'ensemble des problèmes de sécurité et de dégradation avant la clôture financière. Le partenaire privé d'un PPP pourrait refuser de couvrir les frais des modifications de l'infrastructure reliés à des problèmes imprévus.²⁹ Le secteur public jouit d'une plus grande souplesse pour résoudre ce type de problème.

On y relate aussi des inconvénients pour les cas où les PPP sont financés par des péages :

- Les PPP financés par des péages (qu'ils soient défrayés par les usagers ou par les gouvernements à partir des fonds consolidés) ne peuvent répondre aux besoins de l'ensemble du réseau canadien. Ils ne sont viables que dans la partie du réseau la plus utilisée et la plus congestionnée. Sur les routes à trafic réduit, ils pourraient nuire au développement économique régional.
- Les PPP financés par des péages créent un phénomène de détournement du trafic vers d'autres routes, imposant un fardeau et des coûts indus au secteur public qui entretient ces routes et aux usagers qui les utilisent (congestion). En fait, cette mesure est discriminatoire pour les automobilistes les moins fortunés.
- Les PPP financés par des péages risquent d'avoir un effet sur les coûts du transport et, par conséquent, sur la compétitivité commerciale du Canada. De même, ils risquent d'affecter l'industrie touristique.

Les appréhensions du *Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les partenariats entre les secteurs privé et public* se sont avérées fondées dans le cas de l'autoroute 407 à Toronto, de l'autoroute Moncton-Frédéricton au Nouveau-Brunswick et de l'autoroute 30 au Québec.

²⁹ Dans les contrats à long terme (30 ans), cela pose le problème de la qualité des infrastructures lors de leur transfert à l'État.

L'autoroute 407, dont la construction avait été confiée à un consortium international, duquel faisait partie SNC-Lavalin, est un bel exemple d'utilisation des fonds publics à des fins privées, de pratiques tarifaires prohibitives, de détournement du trafic, de mauvaise planification d'ensemble du réseau routier, d'utilisation des fonds publics pour l'élaboration d'une vitrine commerciale et de refus de l'entreprise privée d'assumer les risques. Et c'est pourquoi la « 407 » fut dénoncée comme une véritable escroquerie.

Quelques commentaires supplémentaires s'imposent sur la question de la tarification prohibitive pour montrer à quel point les gouvernements provinciaux sont impuissants face aux grandes entreprises multinationales.

L'autoroute 407 a été construite afin de décongestionner la grande région de Toronto. Le gouvernement conservateur de Mike Harris avait assuré les contribuables que les augmentations tarifaires ne dépasseraient pas 2 % par année. Or, en 5 ans, les droits de péage ont augmenté de 200 %. Sous la pression des automobilistes, le gouvernement ontarien a tenté de régler le différend par voie de négociation, mais sans succès. Il s'est ensuite adressé aux tribunaux pour ouvrir le contrat de 99 ans qu'il avait signé avec le consortium d'entreprises dans le but d'y faire inclure une réglementation tarifaire. Il fut débouté par la Cour supérieure qui confirma le droit du consortium à augmenter les tarifs sans aucune autorisation gouvernementale. Pour marquer son pouvoir, ce dernier poussa l'arrogance jusqu'à augmenter les tarifs de 7 % le lendemain même du verdict.

Au Nouveau-Brunswick, la construction de l'autoroute Moncton-Frédéricton a aussi été confiée à un consortium international auquel participait la multinationale Suez Lyonnaise des Eaux. En plus d'un dépassement de coûts de l'ordre de 142 M\$, le consortium imposa des tarifs prohibitifs qui provoquèrent la colère des citoyens. Le gouvernement dut ouvrir le contrat, abolir les péages, et verser 1,84 G \$ (répartis sur 26 ans) au consortium pour se libérer de ses obligations contractuelles.

En Montérégie, la Coalition *La 30 sans péage* a mobilisé et mené une vaste campagne contre la construction en partenariat public-privé du prolongement de l'autoroute 30. Elle a publié, en s'inspirant de l'expérience ontarienne, une étude comparative qui révéla aux automobilistes les vrais tarifs qu'ils devront déboursier pour utiliser cette autoroute. Pour parcourir une distance de 110 kilomètres, soit l'équivalent d'un aller-retour Châteauguay-Vaudreuil, les tarifs varieront entre 25,35 \$ à 151,34 \$ selon la taille du véhicule utilisé.

Le diable est dans les détails

Les *Notes économiques* d'octobre 2007 de l'Institut économique de Montréal, portant sur les réfections routières en mode PPP, font la promotion des partenariats public-privé. L'auteur des notes, Mathieu Laberge, tient au sujet des PPP un discours dithyrambique. La formule assurerait, dans tous les cas, la transparence, l'évaluation rigoureuse des modes de réalisation – partenarial versus conventionnel – le respect des échéanciers, une meilleure valeur pour les deniers publics, une offre de service de qualité, le développement de méthodes novatrices, etc.. L'auteur cite à l'appui de ces affirmations quatre exemples de projets, mais sans donner plus de détails, et pour cause ! Il cherche à démontrer que les PPP sont un mode de réalisation viable non seulement pour la construction d'autoroutes, mais également pour leur réfection, opération qui traditionnellement était réservée au mode conventionnel, parce que plus risquée.³⁰

Nous avons choisi de nous pencher sur le plus gros, le plus complexe et le plus coûteux de ces projets, celui du CityLink de Victoria en Australie. Il s'agit là d'un projet PPP de construction autoroutière comprenant la réfection de trois tronçons d'autoroutes existantes et de leurs bretelles d'accès, de type BOT et d'une valeur de 1,9 G \$ US.

Tout au long de son histoire, le projet a fait l'objet de vives controverses. Il n'aura pas fallu longtemps pour anéantir le château de cartes édifié par l'Institut. Il est bien connu que le diable est dans les détails.

Trois détails nous montrent en effet que la combinaison de la construction et de la réfection d'infrastructures autoroutières au sein d'un PPP peut constituer un mélange explosif, antidémocratique et nuisible pour l'environnement.

Premier détail : dans son article, *Courting controversy over PPP report*, Kenneth Davidson retrace une partie des opérations financières douteuses qui ont donné naissance au projet, en mentionnant : ***the highly sensitive buyback of government concession notes worth some 2,2 billion for \$ 900 million from the operators of CityLink to gift the franchisees a return of 11 per cent.***³¹

Deuxième détail : une des clauses du contrat qui lie le gouvernement à *Transurban*, le propriétaire de *CityLink*, constitue un véritable verrou qui bloque le développement de

³⁰ Voir, Mathieu Laberge, *Les réfections routières et les partenariats public-privé*, Institut économique de Montréal, octobre 2007.

³¹ Kenneth Davidson, *Courting controversy over PPP report*, Business, octobre 2006.

tous les autres modes et moyens de transport à Victoria, et en particulier du transport en commun par train de banlieue. *One of these is the ability for Transurban to make a claim against the State Government if the State Government does something that reduces the number of car that could use CityLink. In 2001, Transurban commenced legal proceeding against the State of Victoria over the construction of Wurundjeri Way through the Melbourne Docklands. It was alleged that this “free” road was competing with CityLink and causing it to earn less revenue. **This can potentially also be applied if the capacity of other roads or rail routes paralled to CityLink are expanded.***³².

Troisième détail : la réfection des tronçons d’autoroutes existants a permis de les transformer en nouvelles autoroutes payantes, obligeant une plus grande partie des résidentes et résidents de Victoria à défrayer le coût de leurs déplacements quotidiens autoroutiers, sans que cela améliore leur qualité de vie, leur environnement ou les finances municipales. Des grilles de rues ont également été modifiées pour empêcher les automobilistes de contourner les postes de péage, forçant les riverains à utiliser le CityLink. L’opération s’est faite au seul profit de Transurban. Pour plusieurs citoyens, il s’agissait là de mesures antidémocratiques. *As part of the development of CityLink, existing roads were upgraded and expanded, and tolling points were added. Toll charges now apply to the Monash Freeway and the Tullamarine Freeway. **Some people saw this as “free” roads being taken away. Some nearby roads were altered to restrict rat-runs; to stop using neighbourhood back streets as short cuts to avoid the toll. Some people have viewed this as local councils “forcing” people to use CityLink.***³³

L’exemple du CityLink nous permet de mieux comprendre les liens entre le développement des réseaux autoroutiers en mode PPP, la corruption politico-financière, les freins imposés au développement des modes de transport alternatif, la dégradation de l’environnement, de la qualité de vie et de la santé publique.

Un lourd bagage génétique

En tant que partenariat public-privé, le complexe des échangeurs Turcot possède un lourd bagage génétique. Participant de la catégorie des PPP, il n’échappe pas à leur critique générale. À titre d’infrastructure routière, il renvoie à la critique plus spécifique du *Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les partenariats entre les secteurs privé et public.*

³² CityLink, <http://en.wikipedia.org/wiki/CityLink>, p. 4.

³³ CityLink, <http://en.wikipedia.org/wiki/CityLink>, p. 6.

Dans le cas du complexe Turcot, le gouvernement libéral a opté pour le type de PPP qui est le plus à même de générer de la plus-value, en combinant un grand nombre d'activités. Toutefois, comme la crise oblige le gouvernement à fournir une part significative du financement (le tiers), le PPP Turcot constitue plutôt un type hybride entre le BOT et le DBFO, le financement étant assuré partiellement par le consortium d'entreprises. À court et moyen termes, la crise et ses prolongements auront pour effet de multiplier ce genre d'entente à géométrie variable.

Cela ne transformera pas pour autant la nature profonde des partenariats public-privé. De façon générale, les PPP constituent un mode de réalisation des infrastructures publiques rigide. Cette rigidité se manifeste à trois niveaux, soit au niveau des contrats, de l'innovation et de la participation citoyenne.

Comme la *Coalition CHU sans PPP* et l'*Ordre des ingénieurs du Québec* le font remarquer, les PPP ne conviennent pas aux projets complexes qui évoluent dans des environnements dynamiques, en constant changement, et qui se caractérisent par un risque élevé d'imprévis³⁴. Les PPP n'ont pas la flexibilité nécessaire pour bien s'adapter, à moindre coût, à ce genre d'environnement. La longue période nécessaire à l'élaboration des projets et des contrats de partenariat s'explique justement par le fait que tous les détails de réalisation et tous les risques doivent être déterminés et évalués à l'avance. Aussi, dans le contexte de la crise, l'État a tendance à assouplir les normes contractuelles des PPP. Et c'est bien là le plus grand des dangers. Les PPP ne peuvent gagner en flexibilité qu'en multipliant les clauses d'ajustement et de rééquilibrage, ou mieux encore, en se développant sur la base de contrats de plus en plus ouverts qui feront grimper leur coût de manière exponentielle, jusqu'à devenir inabordable. Après s'être caché dans les détails, le diable se cachera dans le vide !

La rigidité des PPP se manifeste également dans ses capacités limitées à innover. Comme le souligne pertinemment Pierre J. Hamel, professeur à l'INRS - urbanisation, *le PPP se prête mal à repenser les grandes infrastructures (...) le PPP a tout intérêt à reprendre les façons de faire les plus traditionnelles (...) l'innovation passe par le secteur public*³⁵. Il faut cependant préciser que si les consortiums d'entreprises cherchent à réduire les risques liés à l'innovation et privilégient les manières de faire plus traditionnelles, ce

³⁴ Zaki Ghavitian, « Pas de PPP pour les mégahôpitaux et Turcot », *Le Devoir*, 8 juin 2009. La coalition CHU sans PPP, « Non aux PPP pour nos hôpitaux universitaires ! », communiqué de presse, 6 juin 2009.

³⁵ Kathleen Lévesque, « Montréal pourrait dire son mot sur le projet de reconstruction », *Le Devoir*, 14 février 2009.

n'est pas parce qu'ils en défraient une grande partie des coûts, mais plutôt parce que la possibilité de les transférer à l'État est limitée, compte tenu des contraintes budgétaires.

Finalement, les PPP ne favorisent pas la participation citoyenne. Enfermés dans leur vision techniciste, préoccupés par leurs seuls objectifs et pressés par leurs échéances, les consortiums qui dirigent les projets PPP sont la plupart du temps incapables de tenir compte de la complexité sociale et politique de l'environnement dans lequel ils évoluent. Cela est d'autant plus vrai que les projets sont gigantesques, coûteux, compliqués, et qu'ils ont des impacts majeurs sur l'environnement social et physique. Afin d'accélérer le cheminement de ces projets, les consortiums privilégieront une approche élitiste et hiérarchique, excluant la participation citoyenne, à laquelle ils auront néanmoins recours dans les cas de conflits graves avec la population, mais de façon limitée, et souvent à la demande des autorités publiques. Ils opteront alors pour la création de tables de travail technique et non pour la mise en place de véritables tables de concertation impliquant l'ensemble des citoyens et les représentants des différents groupes de la société civile. Dans la grande majorité des cas, les PPP constituent un mode de réalisation des infrastructures publiques antidémocratique.

Arrivé au terme de notre réflexion, une conclusion s'impose. Les partenariats public-privé en infrastructure routière ne tiennent pas la route ; et contrairement au complexe Turcot, il est impossible de les reconstruire ou de les rénover, vu leur nature profondément antisociale, anti-environnementale et antidémocratique.

Des solutions

Nous vous soumettons quelques pistes de solutions qui visent l'amélioration de la mobilité tout en étant respectueuses de l'environnement; elles visent également la réduction des impacts sur les populations locales. Ces pistes de solutions illustrent notre volonté de voir nos dirigeantes et nos dirigeants non seulement adopter des politiques qui vont dans le sens de réduire les émissions de GES, mais aussi que ces politiques se traduisent concrètement dans les gestes qu'ils et elles poseront en matière d'aménagement urbain, notamment en ce qui a trait à la réfection du complexe Turcot. Il va sans dire que, pour le Conseil central du Montréal métropolitain, il est primordial que la réalisation de ces projets ne se fasse pas en partenariat public-privé et que tout le processus, de la conception à la réalisation en passant par l'entretien, soit sous le contrôle du secteur public.

Recommandation 1

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) recommande au MTQ de renoncer à procéder à la reconstruction du complexe Turcot en partenariat public-privé.

Recommandation 2

Afin d'accroître l'achalandage des transports collectifs dans le but d'assurer la prédominance de celui-ci sur l'automobile, le conseil central recommande de profiter de l'ensemble des projets de réaménagement urbain prévus dans l'axe autoroutier est-ouest pour développer des infrastructures qui mettent l'accent sur la réduction de la circulation automobile et le développement du transport collectif de façon à assurer sa prédominance sur les autres modes de transport.

Recommandation 3

Le conseil central recommande au gouvernement l'injection des fonds nécessaires afin de procéder à l'amélioration de l'offre de transports collectifs avant le début des travaux, notamment en travaillant à la mise en place de la navette ferroviaire entre l'aéroport Montréal-Trudeau et en améliorant la desserte par autobus.

Recommandation 4

Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) recommande de convertir une voie de circulation de l'autoroute 20 en voie réservée au transport collectif plutôt que d'ajouter une voie supplémentaire pour celui-ci tel que projeté par le MTQ.

Recommandation 5

Le conseil central recommande d'implanter des mesures de mitigation en transport collectif en mettant en place des services de transport en commun avant et pendant les travaux. Il est aussi recommandé de profiter de l'occasion pour que ces services puissent être implantés de manière définitive lorsque les travaux seront terminés.

Recommandation 6

Le conseil central recommande au MTQ de renoncer à l'option de procéder à la réfection du complexe Turcot en ayant recours à une structure sur remblai afin d'éviter les problèmes qui sont liés, notamment en ce qui a trait à l'aggravation de la situation d'enclavement du quartier ainsi qu'aux enjeux liés à la santé publique.

Recommandation 7

Le conseil central recommande d'éviter de délocaliser les populations locales.

Recommandation 8

Le conseil central recommande, dans le cas où ces délocalisations seraient vraiment inévitables, que le parc locatif abordable soit maintenu et que tout logement démoli soit remplacé par un logement équivalent.