



Mémoire sur le Réseau structurant de transport en commun (RSTC) de la
Ville de Québec

Présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)
dans le cadre de l'audience publique

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)

Le 30 juillet 2020

PRÉAMBULE

Le Conseil provincial du secteur du transport terrestre (CPSTT) du Syndicat canadien de la fonction publique au Québec (SCFP-Québec) représente plus de 7100 travailleuses et travailleurs de l'industrie du transport de passagers.

Le CPSTT regroupe plus de 170 professionnels et techniciens qui travaillent au Réseau de transport de la Capitale (RTC), des chauffeurs d'autobus, des opérateurs de métro, le personnel de bureau, technique et professionnel de la Société de transport de Montréal (STM), du Réseau de transport de Longueuil (RTL) et de la Société de transport de Laval (STL). Il compte également parmi ses membres les chauffeurs d'autobus des sociétés de transport de Sherbrooke (STS), de Trois-Rivières (STTR) et du Saguenay (STS). Le SCFP représente aussi plus de 400 conductrices et conducteurs d'autobus provenant des banlieues nord et sud de Montréal qui font partie de conseils intermunicipaux de transport. Enfin, le CPSTT est composé des personnes salariées des centres d'appels des sociétés de transport ainsi que le personnel administratif du Conseil intermunicipal de transport du Sud-Ouest (CITSO).

Le CPSTT est appuyé par le SCFP-Québec dans ses revendications. Comptant près de 122 000 membres, c'est le plus important affilié de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Le SCFP-Québec est présent partout dans la province et évolue dans les 11 secteurs d'activité suivants :

- Affaires sociales
- Communications
- Éducation
- Énergie
- Municipalités
- Secteur mixte
- Sociétés d'État et organismes publics
- Transport aérien
- Transport urbain
- Transport maritime
- Universités

Introduction

Le SCFP-Québec remercie le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de l'entendre sur le projet du Réseau structurant de transport en commun (RSTC) de la Ville de Québec. D'entrée de jeu, le SCFP-Québec reconnaît que celui-ci permettra une réduction importante d'émissions de gaz à effet de serre (GES), ce qui aidera le Québec à atteindre ses objectifs en la matière. L'urgence climatique nécessite des projets ambitieux et innovateurs et nous estimons que le RSTC contribuera à y répondre.

Cela dit, le SCFP-Québec est préoccupé par les impacts possibles du mode de réalisation conception-construction-financement-entretien (CCFE) choisi par la Ville de Québec sur une période de 30 ans. À notre avis, les ententes contractuelles qui encadrent ces partenariats public-privé (PPP) sont rigides et offrent peu de flexibilité aux décideurs publics.

De plus, contracter avec un partenaire privé prive le public de l'accès aux documents étant donné les dispositions actuelles de la *Loi sur l'accès aux documents* (RLRQ, c. A-2.1). Une plus grande transparence serait souhaitable, car elle permettra à la population de s'enquérir des moindres détails au sujet des impacts environnementaux du projet.

Le SCFP-Québec se questionne aussi sur la pertinence d'avoir deux opérateurs de transport en commun alors que le RSTC deviendra la « colonne vertébrale¹ » d'un réseau de transport. Nous aurions préféré que l'entièreté des responsabilités soit conservée au public, par souci d'efficacité du transport en commun et donc du succès du projet d'un point de vue environnemental.

Finalement, nous croyons que la surveillance des travaux de construction devrait être une responsabilité qui incombe au Réseau de transport de la Capitale (RTC) et non pas à une entreprise privée afin de garantir que les lois et règlements en matière d'environnement soient respectés.

Nous recommandons donc aux décideurs publics d'évaluer un modèle traditionnel, où la Ville de Québec et le RTC seraient les véritables maîtres d'œuvre, ou de type conception-construction-financement (CCF) afin d'éviter d'être pris avec des clauses contractuelles contraignantes pendant une période de 30 ans.

La rigidité des ententes de PPP

Plusieurs chercheurs² ont démontré que les contrats entre les partenaires publics et privés étaient rigides et que les demandes de modifications exclues du cadre convenu entre les parties ont un coût prohibitif. Du point de vue environnemental, cela pourrait poser un problème pendant la période de construction puisque le partenaire privé cherchera par tous les moyens à minimiser ses coûts, d'une part, ou d'autre part, facturera à grands frais au partenaire public advenant un imprévu, par exemple, si des travaux supplémentaires doivent être effectués pour décontaminer un terrain ou pour éviter de détruire l'habitat naturel d'une espèce quelconque. La structure de mesures incitatives avec le modèle CCFE ne semble pas adéquate afin de minimiser les impacts environnementaux.

De plus, si l'on veut s'assurer du succès d'un tel projet en termes de diminution d'émissions de GES, on devrait permettre une plus grande flexibilité durant la période de 30 ans afin que le RSTC puisse s'adapter aux nouvelles technologies qui vont assurément évoluer grandement dans les prochaines décennies.

Par exemple, dans l'appel de qualification³ qui a été publié sur le site du système électronique d'appel d'offres (SEAO), on retrouve à l'annexe 5 les « Descriptions des caractéristiques techniques ». À l'article 3.1.1, les caractéristiques principales du service sont énumérées, comme la capacité de planification fixée à 260 voyageurs, la vitesse commerciale du tramway, l'horaire d'exploitation, les principes généraux d'exploitation, les caractéristiques du matériel roulant et même les équipements Wi-Fi. Comment garantir que toutes ces caractéristiques seront encore adaptées au contexte technologique et même environnemental dans l'avenir?

¹ BAPE, 2020. Projet de construction d'un tramway à Québec, « Résumé du projet ». <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/dossiers/projet-construction-tramway-quebec/>

² HAMEL, Pierre J., 2010. « Un hôpital en partenariat public-privé (PPP) : un pari risqué », Réalisé à la demande du Conseil provincial des affaires sociales (CPAS) du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP). Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Centre - Urbanisation Culture Société, 300 pages.

HAMEL, Pierre. J. 2007. « Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques », Réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS Urbanisation, Culture et Société, 112 pages.

LOXLEY, John, Salim Loxley, 2010. « "Public Service Private Profits: The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada », Fernwood Publishing, Nouvelle-Écosse, 223 pages.

WHITFIELD, Dexter, 2010. « Global Auction of Public Assets - Public Sector Alternatives to the Infrastructure Market & Public Private Partnerships », Spokesman, Nottingham, Royaume-Uni, 378 pages.

³ VILLE DE QUÉBEC, Bureau de projet du Réseau structurant de transport en commun, 28 février 2020, Appel de qualification, Conception, construction, financement et entretien du réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec – Volet tramway, Dossier N° 73224, 106 pages.

Des responsabilités seront partagées entre la Ville et le partenaire privé. Dans l'avis de projet⁴ de janvier 2019, la Ville mentionne à l'article 3.2 que « la foresterie urbaine fait partie du projet et qu'un inventaire sera créé avec une évaluation de la santé et de la valeur des arbres. » Comment s'assurer, dans la phase de construction, que les règles établies dans les ententes seront adéquates pour garantir à la population que la protection des arbres sera respectée? Qu'arrivera-t-il en cas de mésentente et qu'un groupe de citoyens souhaite être entendu sur la question? Est-ce que le partenaire privé sera tenu, comme un organisme municipal, d'entendre et de répondre aux critiques formulées? Le SCFP-Québec est inquiet à ce sujet et appuie les préoccupations suivantes exprimées par les citoyens aux séances de consultation publique⁵ :

- *Protection de l'environnement*
 - *Limiter la coupe d'arbres.*
 - *Éviter les pertes d'habitats floristiques et fauniques.*
 - *Prioriser la plantation de végétaux et la préservation des parcs.*
 - *Tenir compte des populations d'animaux urbains.*
 - *Démontrer un souci du maintien de zones de verdure en lien avec le faible niveau actuel de canopée par endroits⁶.*

[...]

- *Protection des milieux humides et hydriques :*
 - *Viser la préservation des milieux humides.*
 - *Les milieux humides dans le secteur Chaudière/Le Gendre génèrent des préoccupations⁷.*

Il y a eu des consultations publiques et des séances d'information générale, mais il n'y a pas eu de consultations sur le mode de réalisation et ses impacts sur l'environnement, notamment. Nous souhaitons donc que le BAPE analyse en détail le mode de réalisation et qu'il constate si celui-ci permettra de voir adéquatement aux imprévus lors de la phase de construction et d'entretien. Aussi, son analyse devra indiquer s'il permet au RSTC de s'adapter aux technologies futures afin de garantir des retombées environnementales positives pour les 30 prochaines années et s'il répond aux préoccupations des citoyens lorsque ceux-ci feront entendre leur voix.

Le processus de sélection du mode de réalisation

On retrouve une analyse du risque à l'annexe 18 du dossier d'affaires pour le RSTC préparé par la Ville de Québec⁸ ainsi qu'un « choix des modes de réalisation⁹ » à l'annexe 19. C'est la firme KPMG qui a mené les études sur le risque¹⁰ et les modes de réalisation¹¹ et l'on s'aperçoit que la décision sur le mode de réalisation a été prise sans que le public ne soit informé ni consulté. Trois scénarios d'approvisionnement

⁴ VILLE DE QUÉBEC, Avis de projet, janvier 2019, 16 pages. <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-08-015/3211-08-015-1.pdf>

⁵ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, 29 mars 2019. « Les observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder », Consultation publique réalisée par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 3211-08-015, 74 pages. <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-08-015/3211-08-015-7.pdf>

⁶ *Ibid.* p. 4.

⁷ *Ibid.* p. 5.

⁸ VILLE DE QUÉBEC, 2 décembre 2019. Annexes du dossier d'affaires – Version 8, Réseau structurant de transport en commun, 1170 pages. <http://voute.bape.gouv.qc.ca/dl/?id=00000150577>

⁹ KPMG, 19 juin 2019, Analyse qualitative des modes de réalisation, Version finale, p. 937.

¹⁰ KPMG, 30 juillet 2019, Analyse de risques, Version finale, p. 859.

¹¹ KPMG, 19 juin 2019, Analyse qualitative des modes de réalisation, Version finale, p. 935.

ont été retenus par le Bureau de projet du RSTC (BPRSTC), soit le CCF, le CCFE complet et un CCFE applicable seulement au tramway¹².

Selon les informations à l'annexe A du rapport de KPMG¹³, il y a eu 19 participants à la réunion du 13 décembre 2018 pour l'analyse des scénarios potentiels. Parmi ceux-ci, six provenaient du secteur privé, cinq de la Société québécoise des infrastructures (SQI), trois du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), deux du Bureau de projet du RSTC (BPRSTC), deux de la Ville de Québec et une seule personne du Réseau de transport de la Capitale (RTC). Pour une rencontre aussi importante, qui vise à définir le mode de réalisation d'un projet majeur de transport collectif sur 30 ans, le SCFP-Québec se serait attendu à un nombre plus élevé de participants venant du RTC, le responsable des services de transport en commun dans l'agglomération de Québec.

S'ensuit, le 9 janvier 2019, une rencontre d'un « comité restreint de notation et de sélection des scénarios retenus pour l'analyse qualitative des modes¹⁴ ». Des sept membres de ce comité, trois sont du secteur privé, deux de la Ville de Québec et deux du BPRSTC. Il n'y a aucun représentant du RTC.

Rappelons que lors des rencontres du 13 décembre 2018 et 9 janvier 2019, c'est encore le RTC qui, aux yeux de la loi, est responsable du transport collectif sur le territoire de l'agglomération de Québec. La *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* (RLRQ, c. R-25.03), laquelle modifiera les rôles et responsabilités pendant la réalisation du projet, ne sera votée que le 9 juin 2019, soit quelques mois plus tard.

À la lecture du dossier d'affaires, on constate que le savoir-faire et les compétences des employés des services publics ne sont jamais pris en compte, ni même mentionnés. La seule mention que l'on a pu retrouver est la suivante¹⁵: « La portée des certificats d'accréditation des syndicats du RTC est en cours de revue. La portion entretien pourrait être influencée par les résultats de cette révision. »

En revanche, pour le choix du mode de réalisation, un sondage de marché a été réalisé auprès des entreprises privées et leurs remarques ont été prises en compte. On constate qu'on demande au secteur privé ce qu'il préfère et celui-ci répond qu'un CCFE est beaucoup plus attractif qu'un CCF. Nous reproduisons ci-dessous un extrait du rapport de KPMG¹⁶ :

« Suite au sondage de marché, les fournisseurs d'infrastructures civiles ont mentionné être intéressés par un scénario CCF pour le tramway, mais que d'ajouter des composantes long-terme (ex : entretien de certains actifs) à ce mode augmenterait son attractivité. Un fournisseur de matériel roulant a également mentionné l'inclusion de l'entretien (mode CCFE) comme étant un facteur important à l'attractivité du projet. Les raisons évoquées par les fournisseurs en faveur de l'inclusion de l'entretien incluent entre autres le risque accru supporté par la Ville et le BRSTC ainsi que le risque de réputation par le fournisseur en cas de problèmes avec ses équipements. »

¹² KPMG, 30 juillet 2019, Analyse de risques, Version finale, p. 864.

¹³ KPMG, 19 juin 2019, Analyse qualitative des modes de réalisation, Version finale, p. 968.

¹⁴ KPMG, 30 juillet 2019, Analyse de risques, Version finale, p. 945 et KPMG, 19 juin 2019, Analyse qualitative des modes de réalisation, Version finale, p. 969.

¹⁵ *Ibid.*, p. 965.

¹⁶ KPMG, 30 juillet 2019, Analyse de risques, Version finale, p. 872.

En résumé, on remarque que le processus de sélection a peu ou pas intégré l'expertise des personnes salariées du RTC et les questions environnementales. La population n'a pas eu son mot à dire sur le modèle et nous estimons qu'étant donné l'importance du projet, une consultation plus grande aurait dû être menée sur le mode de réalisation. Le SCFP-Québec souhaiterait que le BAPE examine les rapports de KPMG et qu'il évalue si les impacts environnementaux ont été correctement pris en compte, car selon ce que nous voyons, ce n'était pas une composante importante des analyses de risques et qualitative de la firme KPMG.

La transparence de l'information

Règle générale, la grande majorité des dispositions prévues aux ententes conclues entre le partenaire privé et le partenaire public, dans le cadre de PPP, sont de nature privée, donc inaccessibles pour un citoyen, un fonctionnaire ou toute organisation en général.

Par exemple, il pourrait être impossible pour un citoyen d'obtenir de l'information sur la décontamination de certains terrains puisque celle-ci relèvera du partenaire privé, sauf pour les terrains non documentés et existants¹⁷. La responsabilité intitulée dans l'appel de qualification d'« Autres permis et autorisations requis », aussi floue soit-elle, relèvera entièrement du consortium privé. Encore une fois, nous avons des craintes que de l'information demeure inaccessible pour les citoyens et organisations intéressés par les questions environnementales. Cette préoccupation fut d'ailleurs soulevée dans le rapport du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) dans la catégorie « Consultation et information du public », où l'on demande d'« Apporter une transparence de la Ville par rapport au processus¹⁸. »

Le SCFP-Québec a envoyé de multiples demandes d'accès à l'information pour divers projets en PPP dans les secteurs du transport terrestre, municipal, de la santé et des services sociaux et de la radiodiffusion et s'est buté à des refus chaque fois. Nous avons fréquemment participé aux consultations menées par différents gouvernements au sujet de la *Loi sur l'accès aux documents* (RLRQ, c. A-2.1) et avons exprimé nos demandes à maintes reprises afin de modifier la loi pour ainsi permettre l'accès aux documents qui devraient être publics étant donné le financement et le caractère public du service rendu. Nous espérons que le BAPE examinera avec soin cette question, car plus le projet sera transparent, mieux ce sera pour l'environnement et la population québécoise.

Deux opérateurs de transport en commun en parallèle

Au SCFP-Québec, nous sommes d'avis qu'il est dans l'intérêt public de conserver une expertise dans les organismes publics, en particulier à tout ce qui a trait aux questions environnementales. Or, avec l'arrivée d'un consortium privé dans les services de transport en commun à Québec, nous craignons que la fluidité, la fiabilité et même l'attraction de la clientèle pour le tramway et les autobus soient menacées.

¹⁷ VILLE DE QUÉBEC, Bureau de projet du Réseau structurant de transport en commun, 28 février 2020, Appel de qualification, Conception, construction, financement et entretien du réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec – Volet tramway, Dossier N° 73224, p. 17.

¹⁸ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, 29 mars 2019. « Les observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder », Consultation publique réalisée par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 3211-08-015, p. 4. <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-08-015/3211-08-015-7.pdf>

Nous nous retrouverons donc avec un consortium qui aura moins d'expertise que le RTC. En effet, la société d'État et ses personnes salariées sont présentement celles qui sont les plus qualifiées dans le domaine, pour la Ville de Québec, pour le transport en commun. De plus, c'est la Ville, grâce à ses travailleuses et travailleurs, qui possède la connaissance approfondie des réseaux d'égouts et d'aqueducs, lesquels seront impactés par le projet du RSTC. Alors pourquoi la privatiser avec un PPP? Selon nous, il serait plus efficace, d'un point de vue environnemental, de confier l'ensemble de la conception et de l'entretien aux équipes de la Ville et du RTC. Nous croyons fermement que des économies d'échelle pourraient être réalisées et qu'une plus grande efficacité pourrait en être dégagée, ce qui minimiserait les impacts environnementaux.

Surveillance des chantiers par le privé : un modèle inefficace

Dans l'appel de qualification de la Ville de Québec, nous n'avons pas réussi à identifier clairement à qui incombait la responsabilité des chantiers. À partir du dossier d'affaires de la Ville de Québec, nous avons cependant noté que la surveillance des chantiers, lors de la phase de construction et d'entretien, allait être faite par des entreprises privées¹⁹.

Nous estimons que d'assurer une surveillance des chantiers et des travaux d'entretien par des équipes du RTC et de la Ville de Québec, lesquelles détiennent déjà une bonne partie de l'expertise dans ce domaine et sauraient la transmettre à la relève, permettrait de réduire l'impact sur l'environnement. Ce contrepoint au consortium privé qui s'occupera à la fois de la construction et de l'entretien des travaux est nécessaire et enrayera tout risque de collusion entre entreprises privées. Confier la surveillance des chantiers au public est à notre avis une condition *sine qua non* au succès environnemental du RSTC.

Quand un bon projet de transport est miné par un mauvais choix de réalisation : l'exemple du train léger sur rail d'Ottawa

Les problèmes rencontrés lors de l'implantation du TLR d'Ottawa – un bon projet de transport réalisé en CCFE par le Rideau Transit Group RTG – sont multiples et bien documentés²⁰ : des retards de plus d'un an et demi pour l'ouverture, des plateformes dangereusement glissantes, des ascenseurs qui ne fonctionnent pas, des portes de train qui ne ferment pas, des freins défaillants ou qui font un bruit infernal, des fils suspendus arrachés, des problèmes de systèmes informatiques, des débris sur les voies et sur le toit des trains, des pneus trop « plats », plus de la moitié des voitures hors service lors des heures de pointe, des retards innombrables, etc.

Il en résulte un système de transport peu fiable qui, la plupart du temps, a dû être dépanné en urgence par une flotte d'autobus de remplacement au coût de presque 100 000 dollars par semaine déboursés par

¹⁹ VILLE DE QUÉBEC, 2 décembre 2019. Annexes du dossier d'affaires – Version 8, Réseau structurant de transport en commun, p. 1034 et p. 1140. <http://voute.bape.gouv.qc.ca/dl/?id=00000150577>

²⁰ BAGNAL, JAMES, 4 mars 2020. « Blood On the Tracks: Why Ottawa's Flagship Project crashed », Ottawa Citizen. <https://ottawacitizen.com/news/local-news/blood-on-the-tracks-why-ottawas-flagship-project-crashed> et CBC News, 23 janvier 2020. « Eight Problems with Ottawa Light Rail », <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/eight-problems-ottawa-light-rail-lrt-1.5436771>

la Ville²¹. Sans un revirement de situation majeur, il est clair que le projet n'atteindra aucun de ses objectifs en termes d'achalandage, de transfert modal ou de baisse des émissions de GES²². D'ailleurs, en raison de l'élimination de trajets d'autobus pour laisser place au TLR et du manque de fiabilité de ce dernier, Eric Parvin, porte-parole de Ecology Ottawa, avance que le nombre d'automobilistes va augmenter (traduction libre) : « Ce qui finira par arriver est que les gens vont prendre la voiture autant, sinon plus, puisque les autobus ne sont plus disponibles pour les transporter à leur destination. Et sur le long terme, le plus inquiétant est que la confiance dans le système de transport en commun s'effrite, et les gens seront de moins en moins enclins à l'utiliser dans le futur. De notre perspective, c'est très décevant²³ ».

Pire encore, en raison du voile du secret qui entoure chaque PPP, ni le conseil municipal ni le public n'ont accès à l'information et aux documents dont ils ont besoin pour faire toute la lumière sur ce qui ne peut être décrit autrement qu'un fiasco. Les conseillers municipaux se sont d'ailleurs plaints de devoir dépendre des demandes d'accès à l'information des journalistes pour obtenir des renseignements de base²⁴. De leur côté, les journalistes ont signalé qu'il n'y avait aucune personne-ressource à qui s'adresser pour obtenir des renseignements lors de la phase de construction, parce qu'il s'agissait (traduction libre) : « ... d'un partenariat public-privé ou PPP, et le consortium responsable de la construction, en plus de l'entretien pendant 30 ans, n'avait parfois simplement pas envie de commenter, et ce, même après qu'un énorme gouffre avale une partie d'une rue du centre-ville et que les gens voulaient savoir si la construction du tunnel [pour le TLR] en était la cause²⁵ ».

Les problèmes sont tellement graves et persistants que la Ville d'Ottawa a émis en mars un avis de manquement²⁶, première étape dans le processus d'annulation du contrat.

Bien que ce serait malhonnête de notre part de lier tous ces problèmes à l'unique fait d'avoir choisi de réaliser le tramway en mode CCFE, plusieurs experts s'entendent pour dire qu'une grande partie de ceux-ci découlent, d'une part, de la trop grande dépendance sur l'expertise externe et, d'autre part, de l'inexpérience, voire de l'incompétence, du partenaire privé responsable de l'entretien, Rideau Transit Maintenance.

²¹ CTV News, 23 janvier. « LRT Lemon or growing pains: Transit Commission special meeting today », <https://ottawa.ctvnews.ca/lrt-lemon-or-growing-pains-transit-commission-special-meeting-today-1.4779027>

²² RICHARDSON, GRAHAM, 3 décembre 2020. « Staggering cost for new buses idling and waiting for LRT breakdowns: a 5 million dollar a year mistake », <https://ottawa.ctvnews.ca/staggering-cost-for-new-buses-idling-and-waiting-for-lrt-breakdowns-a-5-million-dollar-a-year-mistake-1.4713190>

²³ SPEARS, TOM, 27 janvier 2020. « Why Ottawa RTL is a lesson in how not to manage a major environmental project », <https://ottawacitizen.com/news/local-news/analysis-why-ottawas-lrt-is-a-lesson-in-how-not-to-manage-a-major-environmental-project>

²⁴ SPEARS, TOM, 10 février 2020. « Ottawa Councillors Furious About LRT Maintenance Payment to Rideau Transit Group », <https://ottawacitizen.com/news/local-news/ottawa-councillors-furious-about-lrt-maintenance-payment-to-rideau-transit-group>. Similairement, le SCFP s'est vu refuser plusieurs demandes d'accès à l'information liés à la réalisation du REM à Montréal. En plus, lorsqu'on a finalement obtenu des documents, ils étaient presque entièrement caviardés.

²⁵ STEELE, ALISTAIR, 20 février 2020. « Lessons learned from LRT flop », www.cbc.ca/news/canada/ottawa/lessons-learned-ottawa-lrt-flop-1.5471666

²⁶ VILLE D'OTTAWA, 9 mars 2020, « Le conseil municipal prend des mesures sans précédent pour régler les problèmes du TLR » <https://ottawa.ca/fr/nouvelles/le-conseil-municipal-prend-des-mesures-sans-precedent-pour-regler-les-problemes-du-tlr>

En ce qui a trait à la dépendance sur l'expertise externe pour préparer et vérifier les documents d'appel d'offres, les plans, les chantiers, ainsi que pour s'occuper de l'entretien, voici un passage clé d'un article du Ottawa Citizen du mois de mars 2020 qui traite de la question²⁷ (traduction libre) :

« Cependant, le plus grand risque est peut-être lié au personnel. Puisque la Ville n'avait pas beaucoup d'expérience récente avec les systèmes légers sur rail, elle a délégué toute la responsabilité de la première phase du projet à Rideau Transit Group, un consortium privé. RTG a monté ses équipes de travail à Ottawa à partir de zéro, incluant l'équipe responsable pour l'entretien ».

Bien que les contrats CCFE sont généralement équipés de mesures incitatives (c.-à-d. des paiements conditionnels) pour faire en sorte que le partenaire privé s'occupe bien de l'entretien, ce mécanisme ne fonctionne pas lorsque l'équipe de maintenance n'a pas les compétences pour faire le travail. À ce sujet, la commissaire de l'autorité de transport d'Ottawa, Sarah Wright-Gilbert, a suggéré de rapatrier à l'interne la maintenance puisque « clairement, de retenir les paiements n'est pas suffisant pour motiver [le RTM] à faire leur job²⁸ » (traduction libre). Il est donc évident qu'à Québec, il est important de miser sur l'expertise interne du RTC, dès les premières étapes, et, surtout, lorsqu'il adviendra le temps de former une équipe d'entretien. Malgré le fait qu'on ne possède pas l'expertise sur certains aspects du tramway, on répète que le RTC et la Ville de Québec détiennent des compétences importantes dans le civil, les systèmes informatiques, la géographie locale, l'arrimage avec les réseaux actuels, etc. Pour reprendre le même article du Ottawa Citizen cité dans le paragraphe précédent : « Voilà la chose la plus choquante par rapport à la réalisation du TRL – qu'il y ait autant de problèmes avec quelque chose d'aussi simple que l'entretien ».

Malheureusement, en raison de la rigidité des contrats en PPP, et aussi de la constellation de compagnies et de sous-traitants qui constituent le consortium, réparer le mal ne sera pas facile. Outre retenir les paiements, la Ville n'a pas beaucoup d'outils dans sa trousse pour améliorer le fonctionnement du système. Tout semble présager des dépenses publiques additionnelles, possiblement majeures, comme quoi le risque n'est jamais véritablement transféré au consortium privé. Dans ce même sens, les différentes composantes du consortium se pointent déjà du doigt pour tenter de se déresponsabiliser²⁹. La Ville s'attend sûrement à une longue et coûteuse bataille judiciaire.

En date d'aujourd'hui, Ottawa se retrouve toujours avec un système qui ne fonctionne que partiellement. Le directeur général de la Société de transport d'Ottawa, John Manconi, demeure « confus » quant à l'inefficacité des retenues de paiement pour faire avancer les travaux et il ne peut pas confirmer une date à laquelle celui-ci sera finalement opérationnel, puisque le consortium refuse de lui donner un échéancier³⁰. Le conseiller Shawn Menard a bien cerné l'état de la situation (traduction libre) : « Le risque

²⁷ BAGNAL, JAMES, 4 mars 2020. « Blood On the Tracks: Why Ottawa's Flagship Project crashed », <https://ottawacitizen.com/news/local-news/blood-on-the-tracks-why-ottawas-flagship-project-crashed>

²⁸ PORTER, KATE, 22 janvier 2020. « Cities' hands tied by LRT contract », <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/lrt-trains-rtm-contract-1.5434591>

²⁹ LORD, CRAIG, 17 juin 2020. « Ottawa stuck in blame game between LRT builder and train provider, OC Transpo boss says », <https://globalnews.ca/news/7076903/ottawa-lrt-issues-august-2020/>

³⁰ Ibid.

de la réalisation en PPP inclut un manque de transparence, ça inclut une moins bonne qualité de construction et ça inclut aussi un contrat d'entretien qui s'étend sur 30 ans³¹ ».

Au bout du compte, ceux qui perdront le plus en termes de réputation pour les ratés du projet « sont les élus et les employés municipaux qui, malgré leurs frustrations, n'ont aucun contrôle sur comment les correctifs sont appliqués³² ».

Quelques leçons du Réseau express métropolitain (REM)

Évidemment, il y a des limites à comparer le REM au tramway de Québec. Alors que le tramway est un excellent projet de transport qui mérite, avec un meilleur choix de réalisation, l'aval et le financement des gouvernements, le REM est plutôt un projet de développement qui va promouvoir l'étalement urbain, en plus de cannibaliser les usagers du réseau de transport ferroviaire actuel³³. Cela étant dit, le mode de réalisation en PPP du REM est à l'origine de plusieurs problématiques qu'il faut éviter dans le cas du tramway. Nous n'allons discuter que de deux d'entre elles, soit le manque de transparence et les problèmes de gouvernance.

Comme c'est le cas avec le TLR d'Ottawa, le projet de REM est très opaque. Plusieurs experts, incluant les professeurs David Hannah et Danielle Pilette de l'UQAM, ainsi que Gérard Beaudet de l'Université de Montréal, ont ouvertement dénoncé le manque flagrant de transparence³⁴ : « La Caisse [de dépôt et placement du Québec, le partenaire privé] dévoile toujours le moins possible »³⁵, a dit Mme Pilette. Alors que M. Boutet a dû admettre que : « Le projet a démarré sur les chapeaux de roues et on n'a jamais été capables d'avoir un regard critique sur l'ensemble du projet. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a appuyé tout ça les yeux fermés. »³⁶ Même lorsque les villes obtiennent certains renseignements, ceux-ci sont souvent cachés du public en raison d'ententes de confidentialité signées par les municipalités concernées³⁷. Pour le tramway, il serait important que la Ville et le RTC soient plus étroitement impliqués tout au long du processus pour s'assurer que le public ait accès à toute l'information. On sait que la transparence et l'imputabilité sont étroitement liés.

En ce qui a trait à la gouvernance, le SCFP a déposé plusieurs mémoires dans la cadre des consultations publiques sur les projets de loi 76³⁸ et 137³⁹ qui démontrent à quel point l'arrivée de CDPQ Infra, une « société de transport » qui ne joue pas selon les mêmes règles que les sociétés publiques, va causer des problèmes en termes de tarification, de planification, d'imputabilité, d'opérations et d'amélioration du réseau dans le futur. Sans s'y attarder davantage ici, nous voulons répéter qu'il nous semble un non-sens de développer une expertise parallèle, même en ce qui concerne l'entretien, alors que nous avons déjà au public une expertise solide sur laquelle on peut encore bâtir.

³¹ Ibid.

³² BAGNAL, JAMES, 4 mars 2020. « Blood On the Tracks: Why Ottawa's Flagship Project crashed », <https://ottawacitizen.com/news/local-news/blood-on-the-tracks-why-ottawas-flagship-project-crashed>

³³ SCFP, 22 septembre 2016. https://scfp.qc.ca/wp-content/uploads/2004/08/2016-09-22_M%C3%A9moire_CPSTT-SCFP_REM.pdf

³⁴ KATHLEEN LÉVESQUE, «REM : des villes bousculées», La Presse, 26 mars 2019, <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201903/25/01-5219581-rem-des-villes-bousculees.php>

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ FRANÇOIS CORMIER, « REM : des ententes de confidentialité inquiètent des citoyens », Radio-Canada, 13 septembre 2016, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/802872/train-caisse-depot-placement-ententes-confidentialite>

³⁸ SCFP, 25 novembre 2015. https://scfp.qc.ca/wp-content/uploads/2004/08/2015-11-25_M%C3%A9moire_SCFP-FTQ_CPSTT-SEP-B_PL76.pdf

³⁹ SCFP, 8 juin 2017. https://scfp.qc.ca/wp-content/uploads/2004/08/2017-06-08_M%C3%A9moire_CPSTT-SCFP_PL-137.pdf

Conclusion

Le SCFP-Québec appuie le projet de tramway 100 % électrique, lequel permettra une amélioration de la qualité de l'air et une diminution de 150 000 tonnes d'émissions de gaz à effet de serre. Il est clair que celui-ci sera structurant et qu'il contribuera significativement aux efforts du Québec dans sa lutte aux GES et aux changements climatiques.

Cependant, nous ne comprenons pas pourquoi le mode PPP a été choisi pour réaliser, financer et entretenir ce réseau et que le rôle des pouvoirs publics a été relégué au statut de partenaire. L'apport des partenaires privés au projet est essentiel, pour autant qu'il soit encadré par des contrepoids publics forts et dotés d'une grande expertise. Il serait souhaitable que la durée de l'entente de 30 ans soit modifiée en passant à un mode traditionnel ou CCF.