

Le dossier d'affaires

Guide d'élaboration

Septembre 2002

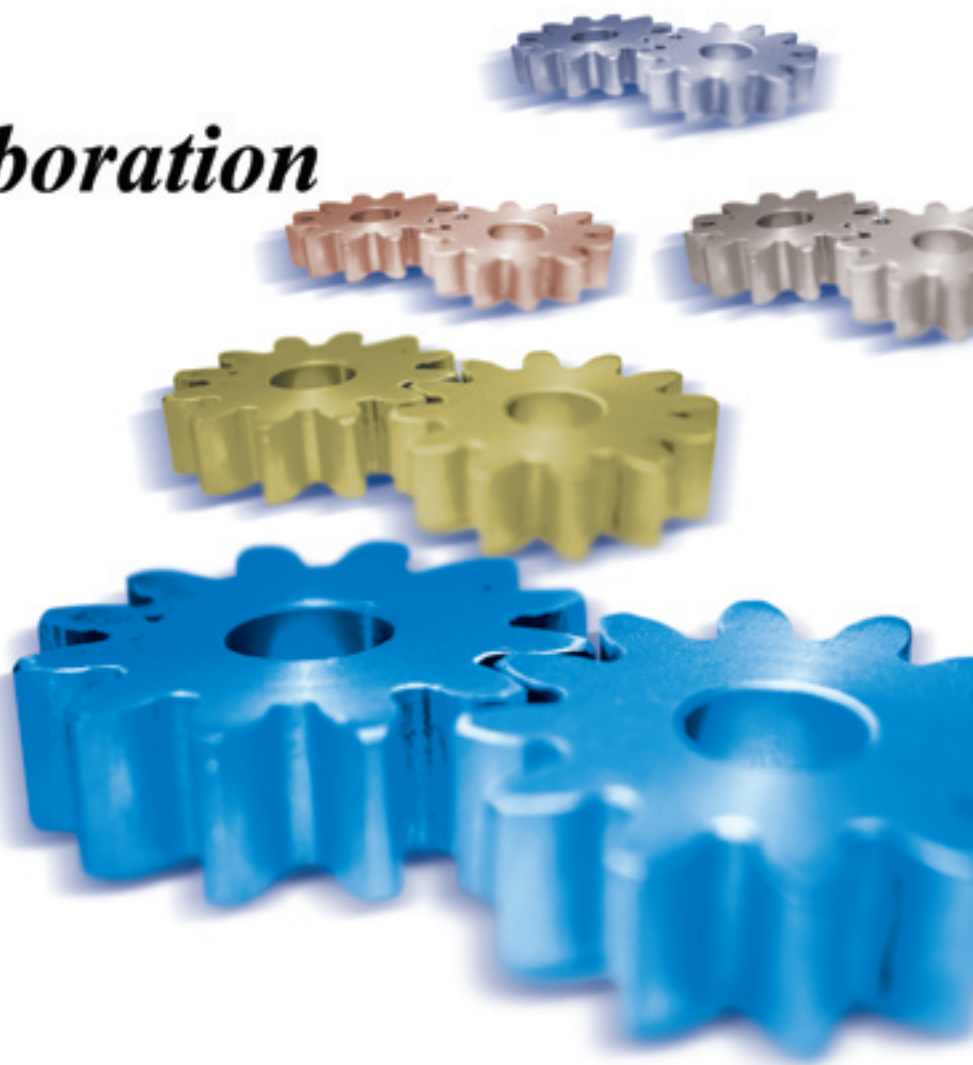
Québec 

P **Le dossier** **d'affaires**

Guide d'élaboration

Septembre 2002

Québec 



Le dossier d'affaires

Ce guide a été réalisé par la firme PricewaterhouseCoopers, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor. De plus, il a été soumis à divers ministères et organismes pour commentaires.

Ministères et organismes consultés

Ministères

Affaires municipales et Métropole
Éducation
Finances
Jeunesse, Tourisme, Loisirs et Sports
Justice
Relations avec les citoyens et Immigration
Ressources naturelles
Revenu
Santé et Services sociaux
Sécurité publique
Transports

Organismes

Commission de la santé et de la sécurité du travail
Corporation d'hébergement du Québec
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie des alcools, des courses et des jeux
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment
Société de l'assurance automobile du Québec
Société d'habitation du Québec
Vérificateur général du Québec

Pour tout renseignement concernant le contenu de cette publication
ou pour en obtenir un exemplaire :

Secrétariat du Conseil du trésor

Sous-secrétariat aux marchés publics
Bureau des partenariats d'affaires
875, Grande Allée Est, section 3-B
Québec (Québec) G1R 5R8
Téléphone : (418) 646-6097
Télécopieur : (418) 646-9880
Courriel : partenariat@sct.gouv.qc.ca

On peut également consulter ce document sur Internet à l'adresse suivante :

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm>

Glossaire	1
Préambule	3
Mise en contexte	3
Objectifs du guide d'élaboration d'un dossier d'affaires initial	4
Aperçu du dossier d'affaires initial pour un projet majeur	6
Bloc 1 Le besoin	9
1.1 Origine du besoin	9
1.2 L'énoncé du besoin et de ses composantes	10
1.3 Documentation du besoin	11
Bloc 2 Les résultats recherchés	12
2.1 Objectifs poursuivis	12
2.2 Résultats recherchés	13
2.2.1 Définition des résultats recherchés	13
2.2.2 Définition des exigences de performance	14
2.2.3 Date de livraison	14
Bloc 3 Les solutions possibles	16
3.1 Détermination des solutions possibles	16
3.1.1 Statu quo ou services actuels	18
3.1.2 Amélioration des services actuels	18
3.1.3 Investissements majeurs	18
Bloc 4 Évaluation et choix de la solution la plus vraisemblable	20
4.1 Évaluation préliminaire	21
4.1.1 Critères d'évaluation	21
4.1.2 Classement des solutions	22
4.1.3 Détermination des solutions réalistes	23
4.2 Évaluation détaillée	24
4.2.1 Faisabilité technique et technologique	24
4.2.2 Incidence sur les ressources humaines	26
4.2.3 Incidences réglementaire, légale et environnementale	26
4.2.4 Analyse de risques	27
4.2.5 Analyse financière	30
4.2.5.1 Le modèle financier	30
4.2.5.2 Analyse des coûts	31
4.2.5.3 Analyse des revenus et autres recettes	32
4.2.5.4 Valeur résiduelle	32
4.2.5.5 VAN et taux d'actualisation	32
4.2.5.6 Analyses de sensibilité	36
4.2.6 Analyse qualitative	37
4.2.7 Incidence budgétaire	37
4.2.8 Analyse avantages-coûts	37

4.3	Comparaison des résultats de l'analyse détaillée et détermination de la solution la plus vraisemblable	38
Bloc 5	Appréciation du mode PAPP	39
5.1	Qu'est-ce qu'un PAPP?	39
5.2	Le mode PAPP offre-t-il des plus-values significatives?	40
5.3	Le projet majeur présente-t-il les caractéristiques nécessaires à sa réalisation en mode PAPP?	43
5.4	Intérêt du secteur privé	44
5.5	Appréciation du mode de prestation	47
Bloc 6	Validation	48
Bloc 7	Projet de référence	50
7.1	Définition	51
7.2	Élaboration du projet de référence	51
7.2.1	Répartition des risques	51
7.2.2	Résultats recherchés et exigences de performance	54
7.2.3	Durée du PAPP et modalités de rétrocession des actifs	54
7.2.4	Incidence sur les ressources humaines	54
7.2.5	Mode de rémunération du partenaire privé	55
7.2.6	Financement	55
7.3	Analyse financière	56
7.3.1	Le coût du projet de référence	56
7.3.2	Particularités du secteur privé	56
7.3.2.1	Analyse des coûts	56
7.3.2.2	Analyse des revenus	57
7.3.2.3	Valeur résiduelle	58
7.3.2.4	Rendement recherché par le partenaire privé	58
7.3.3	Éléments hors PAPP	58
7.3.4	VAN et taux d'actualisation	59
7.4	Conclusion	59
Bloc 8	Comparateur public	63
8.1	Définition et utilisation	63
8.1.1	Aspects quantitatifs	64
8.1.2	Aspects qualitatifs	64
8.2	Analyse financière	65
8.2.1	Analyse complète	65
8.2.2	Hypothèses comparables	65
8.2.3	Taxes et impôts	65
8.2.4	Résultats recherchés et exigences de performance	65
8.2.5	Quantification des risques	65
8.2.6	Financement	66
8.2.7	Coûts du projet	66
8.2.8	Revenus du projet	67

8.2.9	Valeur résiduelle	67
8.2.10	Éléments hors PAPP	68
8.2.11	Taux d'actualisation	68
8.2.12	Recours à des experts	68
Bloc 9	Analyse de la valeur	71
9.1	Comparaison quantitative	72
9.2	Comparaison qualitative	72
Bloc 10	Rédaction du dossier d'affaires initial	76
10.1	Rédaction du dossier d'affaires initial	76
10.2	Validation du dossier d'affaires initial	77
10.3	Un document évolutif et vivant	77

Annexes

1. Exemple générique de la répartition des risques d'un projet en ressources informationnelles selon trois scénarios de prestation
2. Exemple générique de la répartition des risques d'un projet immobilier selon deux scénarios de prestation
3. Exemple générique de structure d'un dossier d'affaires initial

Glossaire

Amélioration du statu quo	Face à un besoin, c'est une amélioration de la situation actuelle qui ne nécessite pas d'investissement majeur. L'optimisation des ressources technologiques, l'amélioration de la qualité du service et l'amélioration de la compétence des employés sont des exemples d'amélioration du statu quo.
Analyse avantages-coûts	Méthode pour mesurer et évaluer les avantages et les coûts relatifs d'un projet d'investissement public pour la prise de décision économique éclairée. Elle tient compte des conséquences d'un projet sur tous les membres de la société, sans discernement, et ne s'arrête pas uniquement aux conséquences d'ordre financier.
Comparateur public	Évaluation de la <i>solution la plus vraisemblable</i> livrée par le secteur public selon les modalités du <i>projet de référence</i> .
Date de livraison	Moment où un bien ou service doit être disponible pour utilisation.
Exigences de performance	Normes ou indicateurs préalablement établis qui servent à mesurer les résultats réels obtenus.
m/o	Ministères et organismes publics.
Mode conventionnel	Le mode conventionnel de prestation des services publics regroupe divers modèles tels la prestation directe en régie, celle en collaboration avec d'autres gouvernements ou m/o ainsi que les alliances et partenariats stratégiques avec les organisations bénévoles et à but non lucratif.
PAPP	Le partenariat d'affaires public-privé (« PAPP ») est une entente contractuelle de longue durée entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services publics. Cette entente établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. Voir le Bloc 5 pour une définition plus élaborée.

Projet de référence	<i>Solution la plus vraisemblable</i> livrée par le secteur privé en mode PAPP.
Projet majeur	Projet d'investissement constituant une priorité pour un ministère ou organisme public et qui implique généralement des sommes importantes.
Résultats recherchés	Finalités mesurables et quantifiables que l'on se propose d'atteindre dans un délai déterminé.
Solution la plus vraisemblable	La solution déterminée par le secteur public comme étant la plus avantageuse pour atteindre les résultats recherchés.
Valeur actualisée nette	Montant obtenu par l'actualisation mathématique des rentrées et des sorties de fonds.
Valeur ajoutée pour les fonds publics investis	Combinaison optimale requise en termes de qualité et de coûts pendant tout le cycle de vie de l'infrastructure ou du service pour répondre aux exigences des usagers. Cette définition met l'emphasis autant sur la qualité que sur l'efficience de la prestation des services publics.

Préambule

Mise en contexte

L'Assemblée nationale adoptait, en mai 2000, la *Loi sur l'administration publique* (2000, c.8) favorisant la modernisation de la gestion gouvernementale et répondant ainsi à un impératif auquel font face tous les États qui opèrent dans des économies aussi ouvertes que la nôtre. En effet, plus une économie est ouverte, plus le coût des services publics devient un facteur déterminant de la croissance économique.

Dans cet environnement qui place les appareils publics en concurrence, la productivité du secteur public représente un facteur critique : les pays accablés d'une administration peu performante seront désavantagés. De plus, les citoyens attendent de leur fonction publique qu'elle se mesure aux meilleures et que les services publics soient de qualité et rendus au meilleur coût.

La *Loi sur l'administration publique* instaure un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale. Les gestionnaires disposeront d'une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des moyens, mais ils deviendront davantage imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables.

Le nouveau cadre de gestion commande des valeurs, des croyances, des comportements, des façons de faire, des rôles et des responsabilités qui se distinguent sensiblement de l'approche bureaucratique. Plus globalement, la nouvelle administration devra être plus simple, plus efficace, plus rapide, centrée sur le service aux citoyens et jugée davantage en fonction des résultats à atteindre que des règles à suivre.

À la différence de ce qui se passe dans leurs rapports avec le secteur privé, les citoyens et les citoyennes qui transigent avec l'État constituent une clientèle captive, puisque dans les secteurs où il œuvre, l'État détient généralement le monopole. Il s'ensuit une difficulté majeure dans la gestion publique : les organisations du secteur public reçoivent peu de signaux concernant l'efficacité de leurs prestations de services et la satisfaction de leurs citoyens-clients.

Le présent guide d'élaboration d'un dossier d'affaires initial pour un projet majeur (le « guide ») propose une démarche pour améliorer l'information concernant les coûts des services publics puisque chaque projet a pour objet la prestation de services publics et, simultanément, pour vérifier et comparer le rapport valeur ajoutée/argent investi des activités des organisations du secteur public. Le but recherché n'est pas d'accroître la présence du secteur privé dans la prestation des services publics mais d'améliorer la performance des organisations du secteur public en fournissant aux décideurs l'éclairage nécessaire pour prendre la meilleure décision.

Ces préoccupations s'inscrivent dans les orientations stratégiques du Secrétariat du Conseil du trésor (le « SCT ») qui doit veiller, notamment, à l'implantation du nouveau cadre de gestion par résultats introduit par la *Loi sur l'administration publique* et au suivi de sa mise en œuvre. Le SCT offre également une expertise et un soutien aux ministères et organismes publics (« m/o ») pour optimiser l'utilisation de l'ensemble des ressources à l'échelle gouvernementale et pour développer des partenariats d'affaires public-privé (« PAPP ») novateurs axés sur l'amélioration de la prestation des services aux citoyens. La valeur ajoutée pour les fonds publics investis et l'intérêt public sont des facteurs clés dans le processus décisionnel menant à l'établissement de tels partenariats. Pour accompagner les gestionnaires dans cette démarche, le SCT a mis sur pied le Bureau des partenariats d'affaires (le « BPA »).

Objectifs du guide d'élaboration d'un dossier d'affaires initial

Le dossier d'affaires initial constitue la première activité dans le cycle de vie d'un projet (voir schéma 1) qu'il s'agisse, par exemple, d'une nouvelle acquisition, du remplacement d'un actif, d'un investissement dans de nouvelles capacités en termes de moyens, de volume ou d'espace ou encore, d'une nouvelle prestation de services.

Le présent guide vise à faciliter l'élaboration d'un dossier d'affaires initial. Il s'adresse en tout premier lieu aux gestionnaires. Il propose une démarche permettant de structurer l'information afin d'aider les décideurs à choisir la meilleure solution, qu'elle soit réalisée en mode conventionnel ou en PAPP¹. Il est important de noter que le présent guide ne remet pas en question ni ne remplace le processus décisionnel en vigueur au sein des m/o et de l'appareil public. Bien que ce guide préconise une méthodologie², il ne donne pas de solutions préétablies : chaque dossier d'affaires initial constitue un cas d'espèce qui exige une approche et une exécution sur mesure. Enfin, ce guide présente sommairement plusieurs techniques utilisées pour réaliser le dossier d'affaires initial. Le recours à des experts internes ou externes est pris pour acquis.

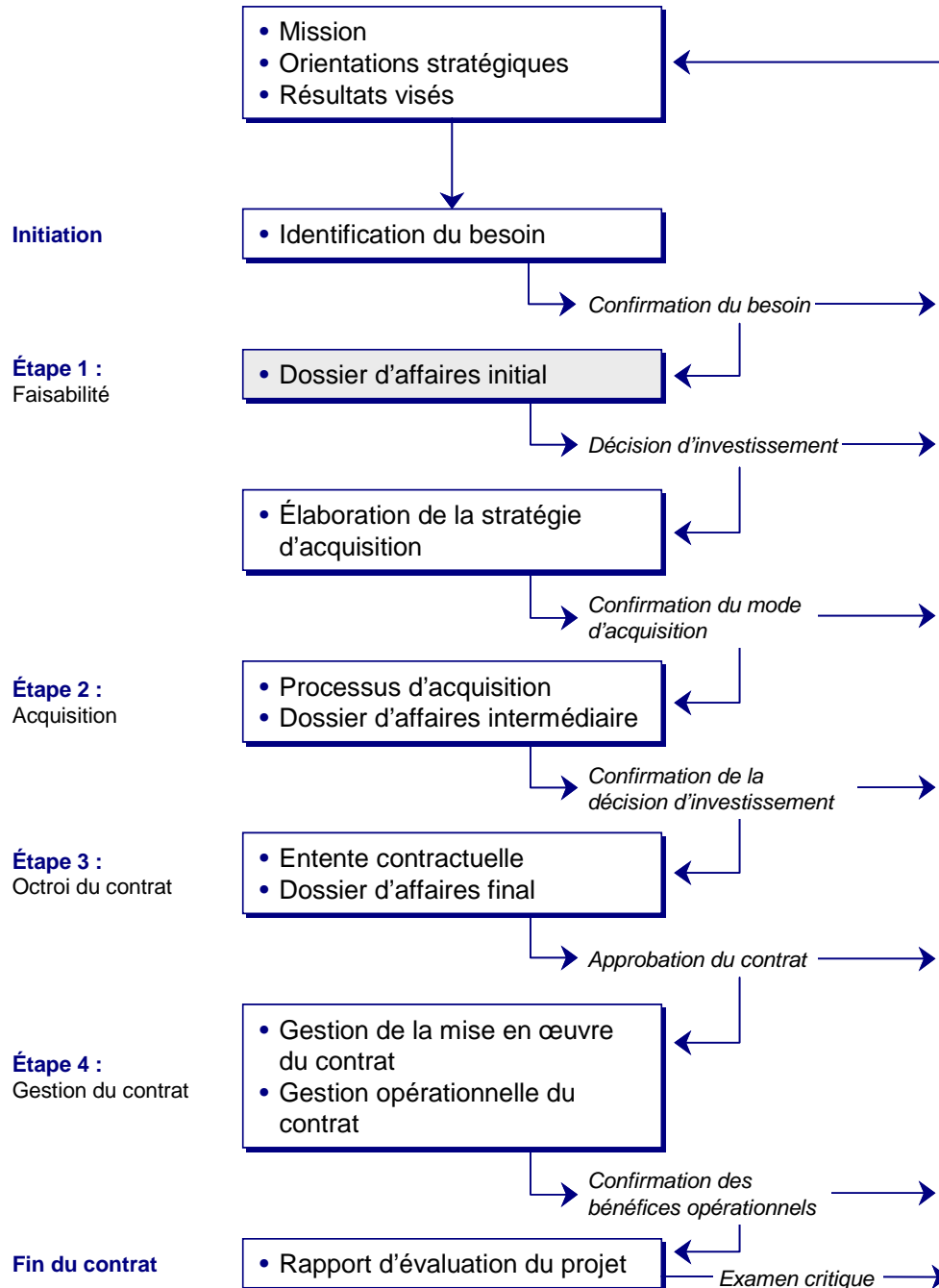
Les différentes étapes à suivre lors de l'élaboration du dossier d'affaires initial sont décrites clairement. Enfin, les principaux concepts y sont illustrés par des exemples concrets tirés de projets réalisés dans les domaines des ressources informationnelles et des infrastructures publiques.

¹ Bien qu'ils soient présentés au singulier dans le présent guide, le mode conventionnel et le mode PAPP comportent plusieurs modes de prestation des services publics. Se référer au glossaire et au graphique de la section 5.1 pour certains exemples de ces modes.

² Il existe plusieurs approches pour élaborer un dossier d'affaires. Par exemple, les étapes ou blocs peuvent être regroupés autrement. L'essentiel, c'est que le dossier contienne toutes les informations pertinentes pour permettre aux décideurs de prendre une décision éclairée.

Le dossier d'affaires

SCHÉMA 1
CYCLE DE VIE D'UN PROJET



Les étapes mentionnées ci-dessus prennent pour acquis que le projet comporte l'octroi d'un contrat. Toutefois, ces principes peuvent être modulés pour s'adapter à tout projet qui requiert la préparation d'un dossier d'affaires complet.

Aperçu du dossier d'affaires initial pour un projet majeur

Un projet majeur débute par l'identification et la démonstration d'un besoin. Une fois ce dernier confirmé par la direction du m/o, le dossier d'affaires initial commence (voir schéma 1). Le gestionnaire responsable doit d'abord définir précisément ce besoin en termes de ses composantes et des résultats recherchés sans se préoccuper de la manière de les produire (les moyens, le comment). Cette tâche s'effectue en conformité avec les politiques et priorités gouvernementales, la mission et les orientations stratégiques du m/o ainsi que des objectifs spécifiques qui en découlent.

Comme illustré au schéma 2, l'étape suivante consiste à répertorier toutes les solutions envisageables réalistes pour répondre aux spécifications des résultats recherchés incluant nécessairement une solution qui nécessite des améliorations substantielles aux services existants sans investissement majeur. Toutes les solutions envisageables qui répondent aux spécifications des résultats recherchés sont évaluées selon des critères objectifs de façon à permettre de réduire leur nombre à deux ou trois solutions possibles. Ces dernières font l'objet d'évaluations beaucoup plus détaillées pour déterminer la solution la plus vraisemblable selon un mode de prestation conventionnel.

La prochaine étape consiste à établir si le recours au PAPP pour livrer la solution la plus vraisemblable est susceptible de se traduire par des gains de qualité ou d'efficience par comparaison au mode conventionnel. Cette évaluation, bien que préliminaire, permet de préciser les raisons pour lesquelles la solution pourrait adopter le mode PAPP.

À l'étape suivante, celle de la validation, la direction du m/o doit trancher entre trois possibilités :

- La solution proposée est refusée :
 - ▶ Dans ce cas, reprise de l'exercice, selon le cas, aux étapes « Les composantes du besoin », « Les résultats recherchés » ou « Les solutions possibles » afin de trouver une nouvelle solution.
- La solution proposée est approuvée :
 - ▶ Si le mode conventionnel est retenu, on passe directement à l'étape « Élaboration de la stratégie d'acquisition » (voir schéma 1).
 - ▶ Si un PAPP est envisageable, on passe aux étapes suivantes et le dossier d'affaires initial se poursuit.

La valeur ajoutée pour les fonds publics investis offrant le meilleur rapport s'obtient principalement par l'allocation optimale des risques entre les secteurs public et privé. Afin de sélectionner le mode de prestation qui en offre le plus, on doit comparer offre publique et offre privée. Cette comparaison s'appuie sur deux instruments : le projet de référence et le comparateur public.

Le projet de référence représente le scénario où la solution la plus vraisemblable est livrée en mode PAPP tandis que le comparateur public représente le scénario où elle est livrée par le secteur public. Le projet de référence précise le partage des risques entre les secteurs public et privé selon le principe que chaque type de risque doit être assumé par la partie la mieux apte à le gérer. Les risques dévolus au secteur privé et les paramètres financiers qui lui sont propres sont incorporés au projet de référence de façon à établir les coûts prévisibles d'un éventuel contrat en mode PAPP.

La majeure partie du contenu du comparateur public a déjà été développée à l'étape « Évaluation et choix de la solution la plus vraisemblable ». Il s'agit de raffiner l'analyse en quantifiant les coûts des risques conservés par le secteur public dans l'hypothèse où il livre lui-même la solution.

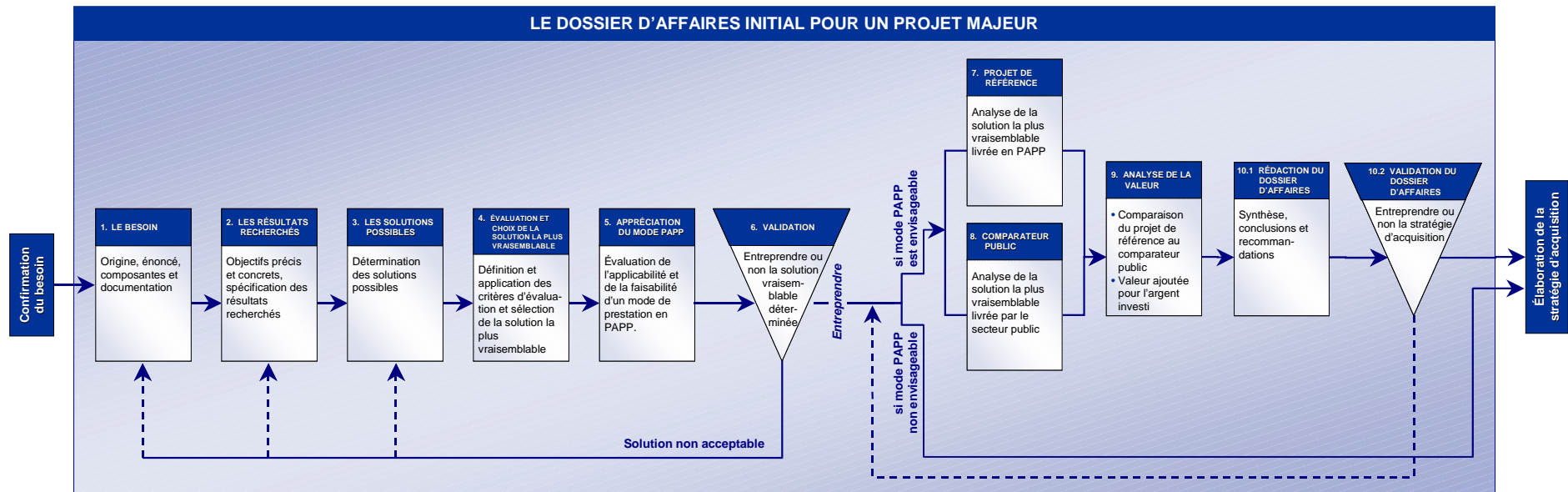
La comparaison du projet de référence au comparateur public vise à établir lequel des deux modes de prestation offre le plus de valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Il est nécessaire ici de distinguer deux notions : la valeur ajoutée pour les fonds publics investis et la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis. L'évaluation de la première est un exercice prévisionnel qui a pour but de décider entre les modes de prestation public et privé. La seconde est la recherche du meilleur contrat possible une fois que la décision de procéder selon l'un ou l'autre mode a été prise. Elle se concrétise vraiment à la signature du contrat.

La dernière étape consiste à rédiger le rapport dossier d'affaires initial qui rassemble et synthétise toute l'information colligée et analysée au cours des étapes précédentes et qui présente aux décideurs les conclusions et les recommandations.

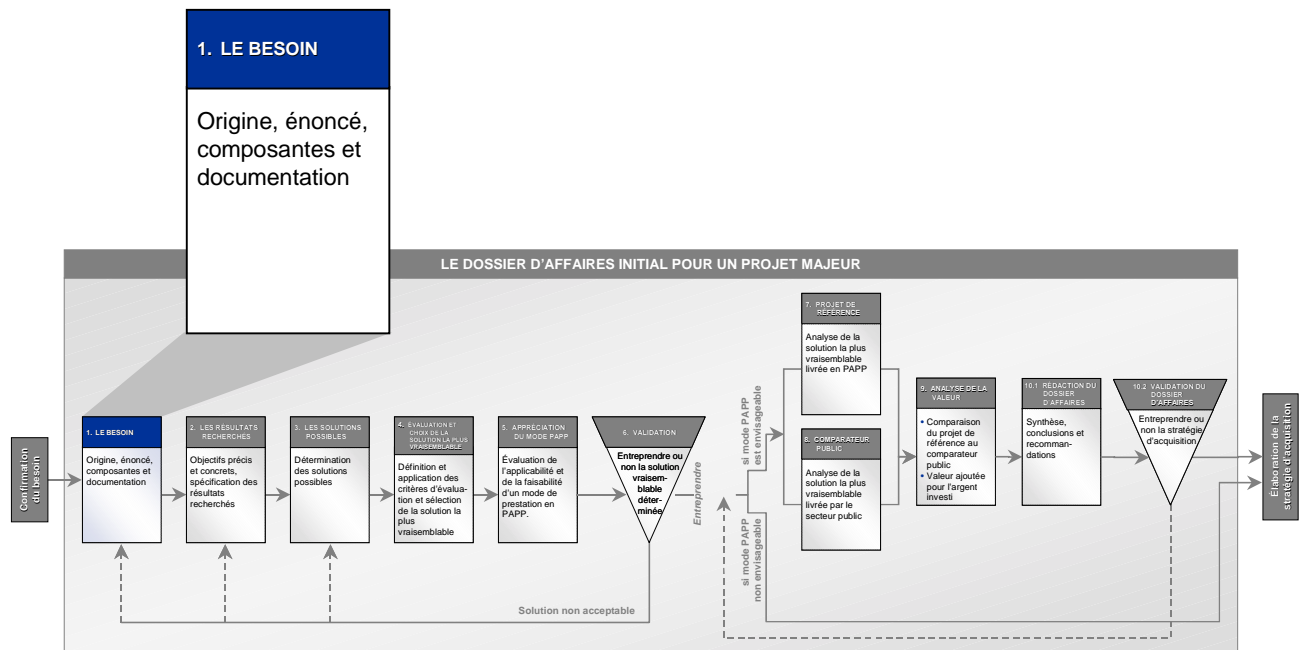
L'ensemble des différentes étapes est présenté dans le schéma 2. Les prochaines sections du guide en font des descriptions détaillées assorties d'exemples pour chacune des composantes (Blocs) du dossier d'affaires initial.

Le dossier d'affaires

SCHÉMA 2
LE DOSSIER D'AFFAIRES INITIAL POUR UN PROJET MAJEUR



Bloc 1 Le besoin



Un besoin est un écart entre la situation actuelle et la situation souhaitée qui incite l'autorité concernée à prendre des mesures pour le combler. L'élaboration d'un dossier d'affaires initial ne commence qu'une fois qu'un besoin a été identifié et confirmé par la direction d'un m/o, généralement en se basant sur des mécanismes de suivi de gestion (tableaux de bord, indicateurs de résultats, rapports d'évaluation, etc.). Au cours de la première étape de l'élaboration du dossier d'affaires, il faut définir clairement le besoin de manière aussi complète et précise que possible afin de s'assurer que les résultats recherchés seront spécifiés correctement à l'étape suivante.

L'objectif du Bloc 1 du dossier d'affaires initial consiste à :

- décrire la situation actuelle et sa problématique;
- déterminer les principales composantes du besoin; et
- valider la situation actuelle et la problématique qu'elle pose auprès des intervenants concernés au sein du m/o.

1.1 Origine du besoin

Il s'agit de décrire la situation actuelle à l'origine du besoin et la problématique que pose cette situation. Dans de nombreux cas, il est nécessaire d'effectuer une réflexion approfondie sur la situation actuelle afin d'en relever les avantages qu'il convient de préserver et les inconvénients qu'il faut supprimer. Un exercice de synthèse de la situation actuelle

*« permettra d'approfondir la connaissance du domaine à l'étude, de vérifier la gravité des failles pressenties, de mieux identifier les besoins qui auraient pu être exprimés antérieurement, de repérer les opportunités potentielles et de faire ressortir les objectifs préalables ».*¹

L'analyse peut porter sur l'ensemble de la situation actuelle ou sur une partie précise liée directement à la problématique. De fait, la situation actuelle peut comprendre de nombreux problèmes qui soulèvent divers besoins. Dans ce cas, on peut décider de se pencher sur un problème particulier inhérent à la situation actuelle plutôt que sur la problématique d'ensemble.

À cette étape, il faut s'assurer que le besoin s'inscrit de façon cohérente dans le cadre des politiques et priorités gouvernementales, qui sont généralement énoncées dans le plan stratégique du m/o et faire état des contraintes, y compris la contrainte financière.

1.2 L'énoncé du besoin et de ses composantes

L'énoncé du besoin doit s'appuyer sur des évaluations et des mesures rigoureuses qui permettent de l'étayer qualitativement et quantitativement (voir aussi section 1.3). De plus, l'énoncé du besoin doit nécessairement viser la satisfaction des citoyens. Il doit aussi comprendre une énumération des principales composantes du besoin. Par exemple, en plus d'énoncer qu'il existe un besoin de rehaussement des niveaux de service, il faudra répondre aux questions suivantes :

A-t-on atteint un point critique? Quels sont les risques inhérents à la prestation du service? Peut-on réaliser des gains en matière d'efficacité des opérations? Doit-on remplacer les actifs physiques ou les moderniser? S'agit-il d'un besoin à long terme ou d'un manque à court terme qui sera comblé naturellement?

L'énoncé du besoin et de ses composantes doit être formulé clairement en recourant à des phrases courtes et des mots simples.

¹ Méthodologie de développement, Direction des systèmes d'information, Régie des Rentes du Québec.

EXEMPLE 1 : L'ÉNONCÉ DU BESOIN ET DE SES COMPOSANTES

En raison d'une croissance importante de la population et de la présente décentralisation des opérations des palais de justice d'une province, les causes portées devant les tribunaux ne sont pas traitées de manière efficace et efficiente. Les composantes du besoin sont :

- toutes les causes portées devant les tribunaux ne sont pas entendues dans des délais raisonnables;
- les problèmes de sécurité créés par l'achalandage accru;
- les coûts d'exploitation des services connexes des palais de justice (ressources informationnelles, entretien, sécurité et transport des intervenants entre les établissements) sont trop élevés.

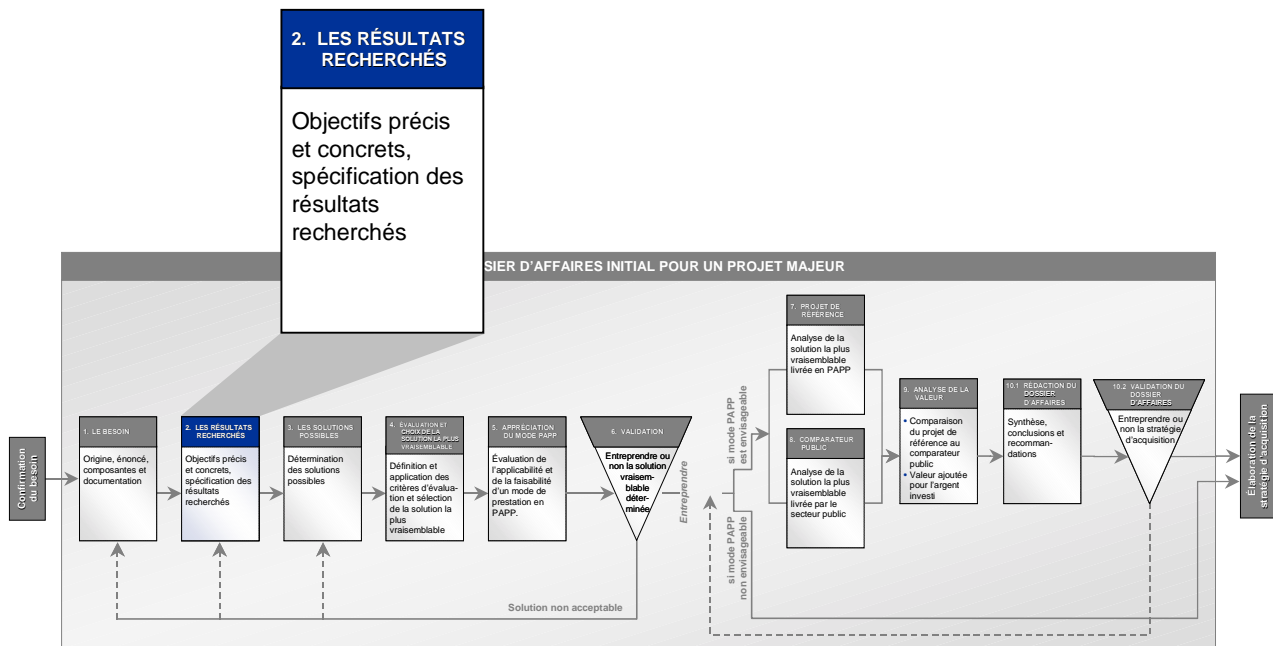
1.3 Documentation du besoin

Pour documenter le besoin, il faut s'appuyer sur des évaluations et des analyses concrètes qui permettent d'étayer qualitativement et quantitativement le besoin et sa problématique. Il est courant d'effectuer des études internes ou externes pour documenter le besoin. À titre d'exemples, on peut consulter ou faire effectuer :

- des études de marché;
- des enquêtes sur la satisfaction de la clientèle;
- des enquêtes auprès des fournisseurs;
- des études de faisabilité financière ou technique;
- des évaluations de l'état des équipements.

Enfin, il est nécessaire de valider auprès des divers intervenants concernés au sein du m/o l'interprétation de la situation actuelle à l'origine du besoin.

Bloc 2 Les résultats recherchés



Le Bloc 2 vise à définir le besoin préalablement énoncé en termes d'objectifs et des résultats recherchés. Ces derniers traduisent concrètement les niveaux de service qu'on se propose d'offrir à l'égard des objectifs poursuivis. Le fait d'avoir une vision claire des objectifs poursuivis et des résultats recherchés contribue à établir des assises solides à l'élaboration des solutions possibles.

2.1 Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis représentent les buts à atteindre pour combler le besoin décelé. Ils découlent donc naturellement de l'énoncé du besoin qui a été formulé dans le Bloc 1.

EXEMPLE 2 : OBJECTIFS POURSUIVIS

Le besoin énoncé à l'exemple précédent est ici exprimé en termes d'objectifs.

Besoin	Objectif
Que toutes les causes portées devant les tribunaux soient entendues dans des délais raisonnables.	Diminuer le délai d'attente et augmenter la capacité des palais de justice.
Assurer la sécurité des lieux.	Améliorer la sécurité et les systèmes de contrôle d'accès (achalandage accru).
Diminuer les coûts élevés des services connexes des palais de justice (ressources informationnelles, entretien, sécurité et transport des intervenants entre les établissements).	Ramener les coûts en lien avec ceux des services comparables.

Les objectifs poursuivis doivent assurer une correspondance optimale entre les besoins décelés et les résultats recherchés. De ce fait, il importe que les objectifs soient clairs, qu'ils soient compris par l'ensemble des intervenants et qu'ils soient mis à jour tout au long du processus. En l'absence de tels objectifs, les résultats recherchés et les solutions possibles élaborées seront vraisemblablement inadéquats.

Les objectifs doivent être établis dans une double optique. D'une part, les objectifs doivent restreindre le moins possible le nombre de solutions qui seront prises en considération. D'autre part, ils doivent être suffisamment souples pour permettre que des changements soient apportés à la définition des résultats recherchés en cours de projet.

Tout comme l'énoncé du besoin, la définition des objectifs poursuivis doit viser la satisfaction des citoyens ou des usagers, et elle doit s'inscrire de façon cohérente dans le cadre du plan directeur retenu par le m/o.

2.2 Résultats recherchés

2.2.1 Définition des résultats recherchés

Pour définir les résultats recherchés, il faut transformer les objectifs poursuivis en finalités mesurables et quantifiables que l'on se propose d'atteindre dans un délai déterminé. Pour ce faire, l'accent doit être mis sur les résultats plutôt que sur les moyens qu'il faut mettre en œuvre pour les réaliser ou les ressources auxquelles on a ou aura accès pour les atteindre. Cette façon de faire comporte plusieurs avantages. Entre autres, elle permet :

- d'élaborer des solutions créatrices et novatrices;
- d'élargir l'éventail de solutions possibles;

- de mieux cerner les besoins à long terme et, par conséquent, de proposer des solutions plus souples en termes d'amélioration des services futurs; et
- de mieux planifier les résultats recherchés à long terme.

Au cours de la définition des résultats recherchés, les éléments essentiels suivants doivent être pris en considération :

- l'échéance;
- les coûts;
- la qualité;
- le niveau de satisfaction des citoyens ou des usagers; et
- les risques.

2.2.2 Définition des exigences de performance

Les résultats réels (par opposition aux résultats recherchés dont il est question en 2.2.1) sont généralement mesurés en fonction de normes ou d'indicateurs préalablement établis, appelés exigences de performance. Elles doivent être exprimées en termes de caractéristiques et de fonctions minimales que l'infrastructure ou le service doit présenter.

Les exigences de performance sont établies en fonction des résultats recherchés présentés en 2.2.1.

2.2.3 Date de livraison

Un échéancier de réalisation, tant pour l'élaboration du dossier d'affaires que pour la mise en œuvre de la solution retenue doit être établi. Cet échéancier permet d'optimiser la planification et l'organisation du projet et d'assurer une meilleure allocation des ressources.

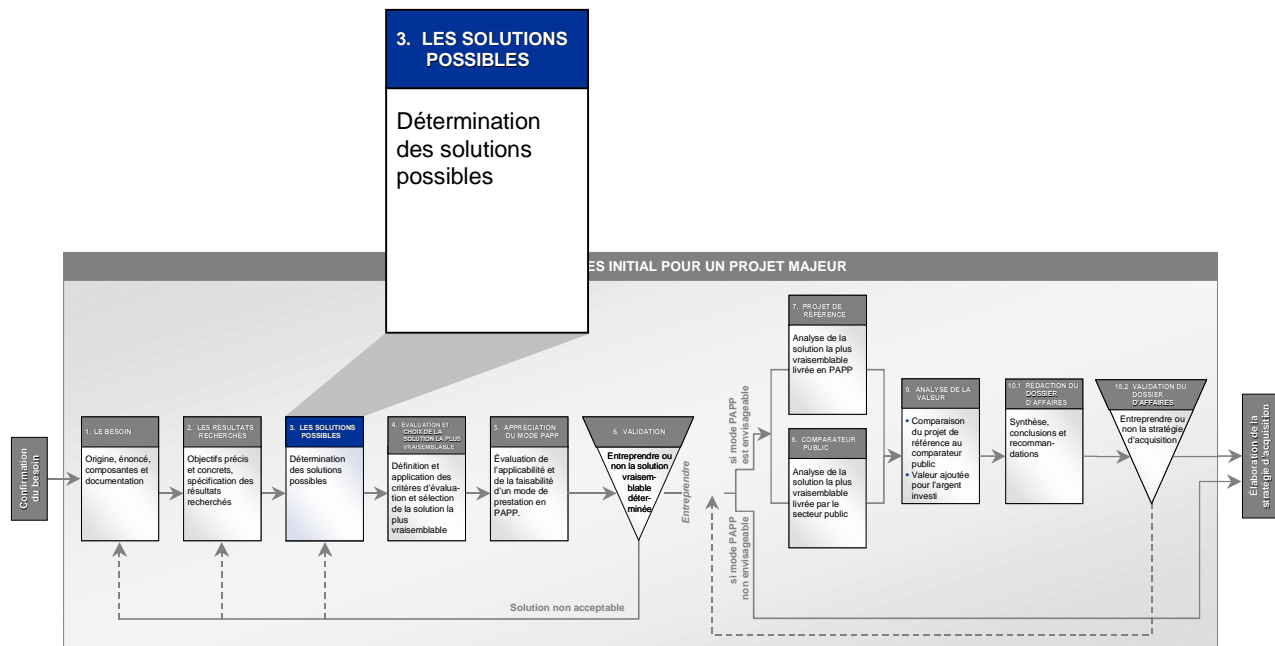
EXEMPLE 3 : OBJECTIFS, RÉSULTATS RECHERCHÉS ET EXIGENCES DE PERFORMANCE

Vous trouverez ci-dessous un exemple qui permet de mieux comprendre les nuances qui existent entre les notions de besoin, d'objectifs, de résultats recherchés et d'exigences de performance :

Terme	Définition	Exemple
<i>Situation actuelle</i>	s. o.	Les usagers de l'ensemble des bibliothèques municipales expriment une grande insatisfaction quant aux services offerts, car ils n'ont actuellement accès qu'aux catalogues sur fiches et aux bibliothécaires pour trouver l'information qu'ils cherchent.
<i>Besoin</i>	Écart entre la situation actuelle et la situation souhaitée qui incite l'autorité concernée à prendre des mesures pour le combler.	Augmenter la qualité des techniques et des outils de recherche d'information.
<i>Objectifs</i>	Buts à atteindre pour combler le besoin décelé.	Offrir un accès accru aux diverses sources d'information et en accroître la rapidité.
<i>Résultats recherchés</i>	Finalités mesurables et quantifiables que l'on se propose d'atteindre dans un délai déterminé.	Minimiser le temps de recherche de l'information et en préserver la qualité.
<i>Exigences de performance</i>	Normes ou indicateurs préalablement établis qui servent à mesurer les résultats réels. Les exigences de performance sont exprimées en termes de caractéristiques et de fonctions minimales que le produit ou le service doit présenter.	<ul style="list-style-type: none"> • Temps de recherche moyen inférieur à X minutes. • % de satisfaction des usagers (mesuré au moyen d'un sondage).

Comme mentionné précédemment, il existe une importante distinction entre la détermination des résultats et la façon d'atteindre ces derniers. Afin d'illustrer cette distinction, reprenons l'exemple ci-dessus. Les résultats recherchés sont, dans ce cas, un temps de recherche minimal tout en ne sacrifiant pas la qualité de l'information. Une des façons d'atteindre ces résultats est d'augmenter le nombre d'ordinateurs accessibles aux usagers.

Bloc 3 Les solutions possibles



Le Bloc 3 vise la détermination des solutions possibles susceptibles de combler éventuellement le besoin décelé et d'atteindre les résultats recherchés.

3.1 Détermination des solutions possibles

Cette étape consiste à répertorier l'ensemble des solutions possibles qui seront analysées en vue de déterminer, dans le Bloc 4, la solution qui permet de répondre au besoin et d'atteindre les résultats recherchés de façon optimale.

L'établissement d'une liste exhaustive des solutions possibles permet de s'assurer que le dossier d'affaires initial est élaboré selon les règles de l'art et qu'on dispose de tous les outils pour faire un choix éclairé. De fait, si on procède directement à l'élaboration de la stratégie d'acquisition ou à un appel d'offres après avoir déterminé le besoin et les résultats recherchés, on ne sera pas en mesure de tirer parti :

- de l'éventail des solutions possibles confirmant le choix de la solution la plus appropriée; et
- des analyses comparatives quant au meilleur mode de prestation.

Il importe de faire preuve d'une grande ouverture d'esprit afin de répertorier toutes les solutions possibles, particulièrement dans le cas de projets majeurs. Ainsi, on ne doit pas éliminer d'emblée certaines solutions qui, de prime abord, semblent moins réalistes. Pour effectuer un choix éclairé, il faut évaluer toutes les solutions possibles. Le fait de ne pas

considérer une option équivaut à prendre une décision quant à la solution, ce qui va à l'encontre de l'objectif visé par l'étape. L'évaluation des solutions possibles et le choix de la solution la plus vraisemblable sont effectués dans le Bloc 4.

De plus, on ne doit pas exclure à priori les solutions qui exigent, par exemple, que des modifications soient apportées aux lois et aux règlements, car de telles solutions peuvent, dans certains cas, offrir des avantages significatifs aux citoyens.

À ce stade-ci, on ne doit pas tenir compte du mode de réalisation de la solution. Il faut identifier les solutions possibles en posant l'hypothèse que les résultats recherchés seront obtenus par la méthode « conventionnelle », c'est-à-dire selon les modes de prestation qui ont présentement cours dans le secteur public.

Pour établir la liste des solutions possibles, il est souvent très pertinent d'étudier les projets similaires entrepris par le secteur public ou le secteur privé au Québec et ailleurs dans le monde. Ainsi, en consultant ces sources précieuses de renseignements, on peut prendre connaissance des solutions qui ont connu du succès et des échecs. La comparaison des solutions qui ont été retenues dans d'autres juridictions et d'autres secteurs permet d'améliorer les solutions déjà implantées et d'éviter de créer de toutes pièces des solutions.

Pour identifier les solutions possibles, on peut avoir recours à la tenue d'ateliers auxquels participeront des représentants des groupes d'intervenants clés, y compris les usagers finaux, qui seront touchés par la décision d'aller ou non de l'avant avec le projet. Il est important que les participants proviennent de diverses sphères d'activités et présentent des profils divers. On pourra également être appuyé par des conseillers internes ou externes pour animer l'atelier et soutenir le groupe de participants dans l'identification des solutions possibles. Par exemple, dans le cadre d'un projet majeur en ressources informationnelles, on pourra recourir à des spécialistes externes en architecture de systèmes qui pourront stimuler la génération de solutions possibles.

Si on opte pour la tenue d'ateliers, on peut envisager de soumettre aux participants une liste de questions génériques afin de les aider dans leur réflexion. On trouve des exemples de ce type de questions dans *Making the Right Choices – A Practical Guide to Project Appraisal*¹.

Les solutions possibles sont regroupées en deux grandes familles : « Amélioration des services actuels » et « Investissements majeurs ». Ces deux types de solutions seront évalués en comparaison avec le statu quo.

¹ Guide publié par le *Chartered Institute for Public Finance and Accountancy*, Londres, 1996. Pour l'obtenir, consulter <http://secure.cipfa.org.uk/cgi-bin/CIPFA.storefront/3cfff2e20c288748273fc39d61990717/Product/View/FM015>

3.1.1 *Statu quo ou services actuels*

Bien que le statu quo ne constitue pas une solution en soi, on doit toujours établir ce scénario pour comparer les solutions possibles. La situation actuelle et la problématique que pose cette dernière auront été décrites dans le Bloc 1. On doit, à la présente étape, préparer une description narrative de la situation existante et relever les problèmes qu'elle soulève, les défis qu'elle pose ainsi que les avantages qu'elle offre et qu'il convient de préserver.

3.1.2 *Amélioration des services actuels*

Parmi les solutions possibles, on doit nécessairement prendre en considération des solutions qui exigent d'apporter des améliorations substantielles aux services existants sans pour autant qu'il y ait d'investissement majeur.

Parmi les solutions d'amélioration des services qui ne nécessitent pas d'investissement majeur, mentionnons :

- l'amélioration de la situation par l'optimisation des ressources physiques et technologiques;
- le rehaussement de la qualité du service;
- le perfectionnement des employés;
- la reconfiguration des services offerts; et
- la prolongation des heures de service.

3.1.3 *Investissements majeurs*

On peut également établir des solutions possibles nécessitant de nouvelles infrastructures d'envergure. Par exemple, on peut établir que, pour répondre à une demande accrue qui ne peut être gérée efficacement par une amélioration des services, la construction d'un nouveau palais de justice constitue une solution possible.

Encore une fois, on ne saurait trop insister sur l'importance de répertorier un grand nombre de solutions. Afin de prendre une décision éclairée, on doit s'assurer qu'aucune des solutions possibles n'a été exclue du fait qu'elle semble à prime abord peu réaliste ou trop novatrice compte tenu des contraintes existantes au sein de l'appareil gouvernemental. Il faut constamment garder à l'esprit la question suivante : la solution offre-t-elle un avantage significatif aux citoyens?

EXEMPLE 4 : L'INVENTAIRE DES SOLUTIONS POSSIBLES

L'Université Nationale (« UN ») est située au centre-ville depuis 50 ans. Sa réputation est excellente, son rayonnement est international et le nombre d'étudiants venant de l'étranger qui s'y inscrivent ne cesse d'augmenter. L'UN retire beaucoup d'avantages de la venue de ces étudiants puisque leurs frais de scolarité sont plus élevés et qu'ils s'installent de préférence dans les résidences universitaires, ce qui représente des revenus additionnels. Cependant, les résidences actuelles de l'UN ne permettent plus d'accueillir tous les étudiants étrangers qui désirent y loger.

L'année prochaine, de façon à pouvoir loger un plus grand nombre d'étudiants, l'UN utilisera une résidence secondaire située à l'extérieur de la ville. Cette résidence est désuète, les installations n'offrent pas les services de base à leurs occupants et elle est située beaucoup trop loin du campus principal (55 minutes en transport en commun). Les gestionnaires ont déterminé les solutions possibles suivantes :

1. *Statu quo*

- À court terme, le *statu quo* représente l'utilisation de la résidence secondaire pour loger les étudiants étrangers. À moyen terme, ceci implique que le nombre d'étudiants étrangers acceptés à l'UN diminuera. Le *statu quo* n'est donc pas une solution viable, mais bien un cas de référence pour évaluer les solutions possibles.

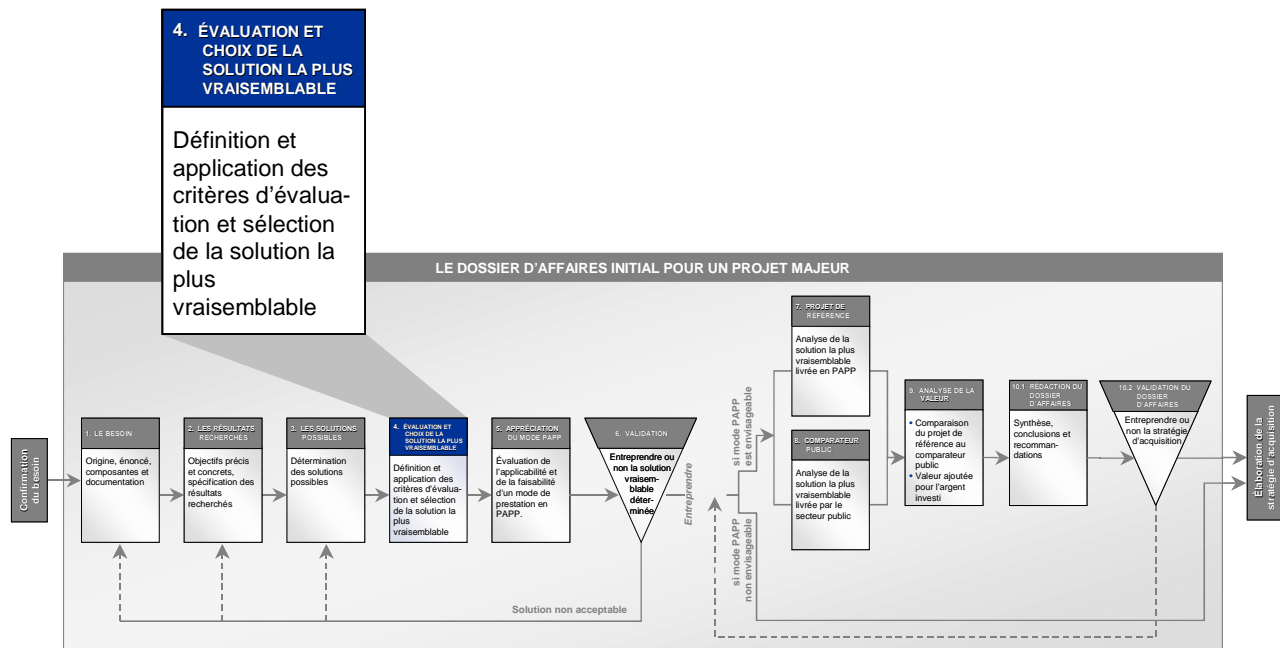
2. *Amélioration des services actuels*

- Rénovation de la résidence secondaire afin d'offrir les services de base aux étudiants logés à cet endroit, c'est-à-dire un service de cantine, un service de buanderie, une salle de séjour, etc. De plus, l'UN fournira un service de navette gratuit aux 20 minutes entre la résidence secondaire et le campus principal.

3. *Investissements majeurs*

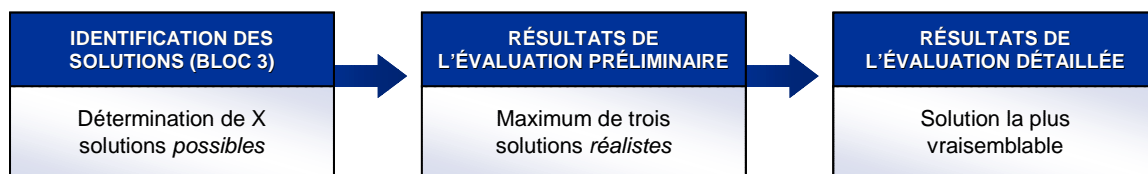
- Rénovations substantielles des résidences principale et secondaire de façon à optimiser l'espace actuel et à augmenter le nombre de chambres disponibles. Offrir aux locataires de la résidence secondaire un service de navette gratuit aux 20 minutes entre leur résidence et le campus principal.
- Démolition de la résidence secondaire actuelle, construction au même endroit d'une résidence offrant un service supérieur et une possibilité d'agrandissement à moyen terme. De plus, le même service de navette gratuit sera offert.
- Vente de la résidence secondaire, démolition de la résidence principale et construction au même endroit d'une résidence dont la capacité répondrait aux estimés de croissance de la population étudiante à long terme.
- Vente de la résidence secondaire, achat d'un terrain à proximité de l'UN et construction d'une résidence dont la capacité répondrait aux estimés de croissance de la population étudiante à long terme.
- Vente de la résidence secondaire, achat d'un immeuble à logements à proximité de l'UN et rénovation de l'immeuble afin d'offrir les services de base aux étudiants.
- Vente de la résidence secondaire, location d'un immeuble à logements à proximité de l'UN tout en imposant au locateur une condition *sine qua non* de rénover l'immeuble afin d'offrir les services de base aux étudiants.

Bloc 4 Évaluation et choix de la solution la plus vraisemblable



Après avoir répertorié les solutions possibles, il faut les évaluer et les comparer entre elles. La méthode proposée dans le présent Bloc consiste en une évaluation par étapes. Selon cette méthode, on procède en premier lieu à une évaluation préliminaire. L'objectif est de réduire considérablement le nombre de solutions qui feront l'objet, à l'étape suivante, d'une évaluation détaillée. Par la suite, on compare entre eux les résultats de l'évaluation détaillée de chacune des solutions afin de déterminer la solution la plus vraisemblable.

Le graphique ci-dessous illustre les étapes du processus d'évaluation et le nombre de solutions découlant de chacune de celles-ci :



L'évaluation des solutions possibles se fait par comparaison avec le statu quo. Ainsi, toutes les solutions sont évaluées sur la même base, c'est-à-dire selon les améliorations que chaque solution apporte par rapport à la situation actuelle.

Dans le cadre de l'évaluation des solutions possibles, il faut garder à l'esprit que l'on tente d'obtenir une utilisation optimale des ressources de l'ensemble de l'appareil public. Lorsqu'une solution n'a des répercussions que sur un seul m/o, l'évaluation ne tiendra

compte que de la problématique de ce dernier. Toutefois, certaines solutions peuvent toucher les activités d'autres m/o. Dans ce cas, il convient d'inclure dans l'évaluation l'incidence de la solution sur l'ensemble des m/o touchés, en prenant soin de présenter distinctement les incidences sur chacune des parties touchées. Ainsi, avant d'entreprendre l'évaluation des solutions, il importe de bien délimiter le périmètre de l'analyse.

4.1 Évaluation préliminaire

Cette étape permet d'obtenir l'éclairage nécessaire à la détermination de solutions réalistes qui feront l'objet de l'évaluation détaillée. Ainsi, seules les meilleures solutions seront retenues, c'est-à-dire celles qui offrent le plus de potentiel pour répondre au besoin et atteindre les résultats recherchés. Au maximum, trois solutions devraient être retenues à l'issue de l'évaluation préliminaire.

4.1.1 Critères d'évaluation

En premier lieu, il faut établir les critères d'évaluation dans le cadre du projet envisagé et les définir. Il est impératif que ces critères soient clairs et objectifs afin de faciliter l'évaluation des solutions et de garantir que les solutions choisies sont réalistes et permettent d'atteindre de la meilleure façon les résultats recherchés.

Vous trouverez ci-dessous une liste de critères d'évaluation qui peuvent être pris en compte au cours de l'évaluation préliminaire. Certains de ces critères seront repris à l'étape de l'évaluation détaillée, mais de façon plus approfondie.

- La solution permet-elle d'atteindre les résultats recherchés du projet?
- La solution semble-t-elle faisable sur le plan technique?
- La ou les technologies nécessaires à la solution existent-elles? Dans la négative, peut-on trouver une solution de rechange acceptable?
- Les politiques et les orientations gouvernementales favorisent-elles la mise en œuvre de la solution?
- Le m/o est-il doté de l'autorité nécessaire à la mise en œuvre de la solution? Dans la négative, est-il possible qu'il puisse en être doté?
- La solution risque-t-elle d'avoir une incidence importante sur les ressources humaines?
- La solution permet-elle une utilisation optimale des ressources?
- Des modifications doivent-elles être apportées aux lois et aux règlements?
- La solution risque-t-elle d'avoir des incidences environnementales inacceptables?
- La solution réduit-elle au minimum l'interruption de service pendant la période de mise en œuvre?

- La solution est-elle acceptable sur les plans économique et social?
- La solution permet-elle de respecter l'échéancier établi?

4.1.2 Classement des solutions

L'évaluation préliminaire doit être effectuée en fonction des critères d'évaluation préalablement déterminés. Afin de la structurer davantage, on peut recourir à un système de pointage pour classer les solutions envisageables. L'exemple qui suit illustre l'utilisation d'un tel système de pointage.

EXEMPLE 5 : L'ÉVALUATION PRÉLIMINAIRE ET LE CLASSEMENT DES SOLUTIONS

Mise en situation

(Pour des fins d'illustration, l'exemple ci-après ne porte que sur une problématique liée aux capacités physiques)

Une municipalité de 45 000 habitants permanents compte deux CLSC sur son territoire. Un très grand nombre de résidences secondaires sont situées en périphérie de la municipalité si bien que, durant l'été, la population passe à environ 60 000 habitants.

La capacité physique actuelle des deux CLSC couvre très bien les besoins de services de santé durant la basse période, mais elle est insuffisante en haute saison. Afin d'augmenter leur capacité d'accueil pendant la haute saison, chaque CLSC loue des locaux pour quelques mois. Par contre, ces locaux sont souvent mal adaptés, mal situés et occasionnent des coûts d'exploitation élevés. Un besoin d'amélioration de la situation actuelle a ainsi été identifié, documenté et approuvé. Le gestionnaire responsable doit trouver une solution à ce besoin.

Il a identifié les solutions possibles suivantes :

- **Statu quo** : Aucune modification ne sera apportée aux sites pour répondre à la demande actuelle et future.
- **Optimisation de l'espace actuel** : Les deux sites feront l'objet de travaux mineurs de rénovation afin d'optimiser l'espace actuel et d'augmenter la capacité.
- **Optimisation de l'espace actuel et construction d'espace additionnel** : Les deux sites feront l'objet de travaux mineurs de rénovation afin d'optimiser l'espace actuel et d'augmenter la capacité. De plus, un espace additionnel sera construit pour combler la demande supplémentaire.
- **Consolidation complète des CLSC dans un seul site** : Un des sites fera l'objet de travaux de rénovation majeurs et l'autre cessera ses activités.
- **Consolidation complète des CLSC dans un nouveau site** : Un nouveau site sera construit afin que le CLSC soit en mesure de répondre à la demande.

Une évaluation préliminaire doit être effectuée selon les critères d'évaluation applicables. Ainsi, les quatre solutions possibles seront classées afin de choisir lesquelles seront analysées en profondeur. Les résultats de l'évaluation préliminaire sont les suivants :

Grille d'évaluation									
Critères d'évaluation	Pondération	Solution #1		Solution #2		Solution #3		Solution #4	
		Note	Produit	Note	Produit	Note	Produit	Note	Produit
1 Atteinte des résultats recherchés	3	5	15	7	21	7	21	7	21
2 Faisabilité technique	2	9	18	8	16	7	14	4	8
3 Existence des technologies nécessaires	1	5	5	4	4	5	5	6	6
4 Incidence importante sur les ressources humaines	2	5	10	4	8	5	10	6	12
5 Incidences environnementales inacceptables	3	5	15	5	15	5	15	5	15
6 Minimisation de l'interruption des services	2	8	16	8	16	8	16	3	6
7 Acceptabilité politique, économique et sociale	1	5	5	5	5	5	5	5	5
8 Respect des politiques et orientations gouvernementales	2	4	8	6	12	6	12	7	14
9 Utilisation optimale des ressources	3	3	9	5	15	5	15	5	15
10 Respect de l'échéancier	3	5	15	5	15	5	15	5	15
11 Modifications aux lois et aux règlements	2	5	10	7	14	7	14	7	14
Total			126		141		142		131

L'importance relative des critères est reflétée dans les facteurs de pondération (de 1 à 3). Les critères ayant une importance élevée sont assortis d'un facteur de pondération élevé (c'est-à-dire 3), tandis que les critères ayant une importance moyenne ou faible sont respectivement assortis de facteurs de pondération de 2 et de 1.

Ensuite, pour chacun des critères d'évaluation, un pointage de 1 à 10 est accordé. Un pointage de 1 indique que la solution évaluée satisfait peu au critère, tandis qu'un pointage de 10 indique que la solution répond pleinement au critère d'évaluation.

Selon cette méthode, les solutions 1 et 4, soit l'optimisation de l'espace actuel et la consolidation complète des CLSC dans un nouveau site, satisfont l'ensemble des critères de l'évaluation préliminaire dans une moindre mesure que les deux autres solutions. Ces solutions sont donc éliminées. Comme les solutions 2 et 3 ont obtenu un pointage assez similaire, le gestionnaire n'est pas en mesure d'éliminer l'une d'entre elles. En conséquence, il retient les solutions 2 et 3 pour analyse approfondie.

4.1.3 Détermination des solutions réalistes

Selon les résultats de l'évaluation préliminaire, les solutions les moins pertinentes sont éliminées. Compte tenu des efforts qui doivent être déployés pour réaliser une analyse détaillée, il est recommandé de retenir un maximum de trois solutions réalistes. Par ailleurs, il est souhaitable de retenir plus d'une solution puisque, par suite de l'évaluation détaillée, il se peut que des changements soient apportés aux avantages qui ont été relevés. En outre, le fait d'avoir plus d'une solution à évaluer de façon détaillée accroît les chances de sélectionner la meilleure.

Les solutions doivent être classées selon leur degré de réalisme. De la sorte, les avantages que comporte chaque solution sont mis en valeur.

4.2 Évaluation détaillée

Les efforts consacrés à l'analyse détaillée du bien-fondé de chacune des solutions doivent être à la mesure de l'importance et de la nature du projet. La procédure de développement de projets majeurs qui est en vigueur au sein de l'appareil public peut aussi influencer sur le degré d'analyse requis. Ainsi, on peut décider d'effectuer la totalité de l'analyse détaillée, ou encore de faire une analyse détaillée préliminaire à l'interne et d'avoir recours par la suite à des conseillers externes pour y apporter le niveau de détail exigé. Dans tous les cas, l'analyse détaillée porte sur les aspects suivants :

1. la faisabilité technique et technologique;
2. l'incidence sur les ressources humaines;
3. les incidences réglementaire, légale et environnementale;
4. l'analyse de risques;
5. l'analyse financière;
6. l'analyse qualitative;
7. l'incidence budgétaire; et
8. l'analyse avantages-coûts.

Les sections ci-après traitent de chacun de ces aspects.

4.2.1 *Faisabilité technique et technologique*

Pour confirmer que les solutions étudiées sont réalisables du point de vue technique et technologique, on fera appel à des spécialistes, tels que des ingénieurs, des technologues ou des techniciens. Les spécialistes consultés seront en mesure d'identifier les solutions à risque élevé ainsi que de recommander les ajustements qui doivent être apportés aux solutions pour en assurer la faisabilité technique et technologique.

EXEMPLE 6 – FAISABILITÉ TECHNIQUE ET TECHNOLOGIQUE

Chaque année, le Bureau des véhicules automobiles (« BVA ») traite un nombre très important de transactions de renouvellement de permis de conduire. En plus de comporter des échanges monétaires, le traitement de ces transactions nécessite l'échange et la gestion d'une quantité importante de renseignements.

Dans le but de simplifier le processus transactionnel de renouvellement des permis, un gestionnaire propose une solution qui consiste à offrir le service à l'aide de ressources informationnelles, c'est-à-dire par l'entremise du portail Internet du BVA. Ainsi, selon cette solution le BVA transmettrait les avis de renouvellement par la poste, et les citoyens pourraient renouveler leurs permis par le truchement du portail. Non seulement cette solution permettrait-elle de réduire le coût des transactions, elle contribuerait à la diminution du temps de traitement requis en comprimant le nombre d'échanges postaux et de déplacements ainsi que le temps d'attente.

Le gestionnaire doit s'assurer que les technologies disponibles permettent la réalisation de cette solution. Voici certains critères qu'il devra considérer :

- La solution permet-elle le transfert sécuritaire de renseignements confidentiels?
- Les technologies disponibles offrent-elles un niveau de sécurité des échanges monétaires acceptable aux yeux du BVA et des citoyens?
- Quels moyens peuvent être envisagés pour la prise de photographies qui est nécessaire pour renouveler le permis?
- Les technologies existantes permettent-elles d'effectuer un suivi adéquat des retards de demandes de renouvellement?

Si les ressources informationnelles existantes ne satisfont pas à tous les critères d'évaluation, le gestionnaire devra rejeter la solution envisagée.

4.2.2 Incidence sur les ressources humaines

L'incidence de chacune des solutions étudiées sur les ressources humaines doit être mesurée. L'importance de l'incidence varie selon la nature de la solution étudiée. Par exemple, certains projets nécessitent une réorganisation importante du travail d'une partie des effectifs, alors que d'autres n'ont aucune incidence sur la main-d'œuvre en poste. Parmi les facteurs qui permettent de mesurer l'incidence de chaque solution sur les ressources humaines, mentionnons :

- les compétences des ressources en poste en regard des compétences qui sont exigées si la solution est mise en œuvre;
- l'abolition possible de postes;
- la création de nouveaux postes;
- les stratégies de gestion ou d'atténuation des modifications de la structure organisationnelle;
- l'évolution de la rémunération; et
- l'acceptabilité de la solution par les différents syndicats.

Pour chacune des solutions, il faut évaluer l'incidence sur les ressources humaines, cerner les contraintes qui figurent dans les conventions collectives ou les contrats d'emploi et quantifier les coûts qui pourraient découler de sa mise en œuvre.

4.2.3 Incidences réglementaire, légale et environnementale

La mise en œuvre de certaines solutions pourrait nécessiter des modifications aux lois et aux règlements. De plus, d'autres solutions pourraient être éliminées parce qu'elles sont interdites par les lois existantes. Il faut donc analyser l'incidence légale et réglementaire de chacune des solutions considérées en vue d'identifier les obstacles potentiels ou d'apporter les modifications nécessaires à leur réalisation. À cet effet et tout particulièrement pour les projets touchant les données nominatives, il y a lieu d'obtenir un avis en regard de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

L'incidence environnementale d'une solution est également importante. Dans certains cas, il faudra obtenir des certificats d'autorisation du ministère de l'Environnement ou de la municipalité ou de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec pour mettre en œuvre la solution. Qui plus est, l'échéancier de réalisation de la solution devra, dans certains cas, tenir compte de l'obligation d'obtenir une décision gouvernementale (décret) à la suite d'une étude d'impact et d'audiences publiques.

4.2.4 Analyse de risques

Le risque s'entend de la possibilité que se produise un événement, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties, qui peut menacer le succès d'une solution en termes de coûts, de revenus, d'échéancier et de qualité.

Afin d'obtenir toutes les données qui permettent de prendre une décision éclairée, il est important d'examiner les risques inhérents à chacune des solutions considérées. Pour ce faire, on doit relever :

- l'événement (ou type de risque);
- son incidence potentielle;
- l'ordre de grandeur de l'incidence, sa durée, sa permanence, sa réversibilité;
- la probabilité que cet événement se produise; et
- les mesures d'atténuation possibles.

Les risques inhérents à un projet majeur sont généralement classés dans les catégories suivantes :

Catégorie de risques	Description
<i>Risque de planification</i>	Risque que les études préliminaires soient erronées ou incomplètes, que les permis nécessaires ne soient pas délivrés et que les autorisations nécessaires ne soient pas accordées.
<i>Risque de conception</i>	Risque que la conception soit inappropriée et que les coûts de réalisation augmentent en conséquence. Risque que l'architecture fonctionnelle, le choix du support technologique, l'arrimage avec d'autres systèmes, etc., empêchent l'atteinte des résultats recherchés.
<i>Risque de réalisation</i>	Risque que certains facteurs, comme le coût des ressources nécessaires, l'échéancier et l'efficacité de réalisation, changent. Risque qu'une importante résistance au changement se produise, que la formation soit insuffisante et que le soutien technique soit inadéquat.
<i>Risque financier</i>	Risque de financement et risque que les taux de change et les taux d'intérêts fluctuent.
<i>Risque d'exploitation</i>	Risque que certains événements, comme une mauvaise gestion des coûts, une augmentation des frais d'entretien, un équipement non performant, un besoin accru de ressources et des revenus moins élevés que prévus, surviennent au cours de la phase d'exploitation.
<i>Risque d'obsolescence</i>	Risque que le matériel et les logiciels deviennent rapidement obsolètes en raison du progrès technologique.
<i>Risque d'expertise professionnelle</i>	Risque que le personnel hautement spécialisé, qui est requis tant pour le développement, la mise en œuvre, l'exploitation que l'entretien, ne soit pas disponible.

Catégorie de risques	Description
<i>Risque de sécurité et de protection des renseignements personnels</i>	Risque que le système de sécurité soit décodé, que des renseignements personnels ou que des informations confidentielles soient rendus accessibles à une tierce partie n'en ayant pas l'autorisation.
<i>Risque du marché</i>	Risque que des variables macroéconomiques, comme la conjoncture économique générale, la population, la concurrence et le taux d'inflation, fluctuent.
<i>Risque de conflit de travail</i>	Risque que se produise un arrêt de travail qui influencerait directement ou indirectement sur la livraison du service.
<i>Risque gouvernemental</i>	Risque que le gouvernement adopte une nouvelle réglementation ou une nouvelle politique qui aurait une incidence négative sur la prestation du service ou qu'il y ait un changement de gouvernement qui aurait une incidence défavorable sur le projet.
<i>Risque de force majeure</i>	Risque que se produisent des événements imprévisibles et hors de la volonté de tous qui pourraient empêcher la livraison des services requis.

La matrice des risques représente la méthode suggérée pour déterminer les risques inhérents à une solution et les classer. À l'aide de cette matrice, on peut analyser chacune des solutions et les classer en fonction de l'importance des risques inhérents qu'elles présentent. De plus, on peut cerner les solutions qui comportent un niveau de risque considéré inacceptable par le gouvernement.

EXEMPLE 7 : MATRICE DES RISQUES
QUELQUES RISQUES LIÉS À UN PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE
NOUVELLE LIGNE DE MÉTRO

Événement	Incidence potentielle	Ordre de grandeur	Probabilité	Mesures d'atténuation
Risque de planification				
Problèmes liés à la propriété des terrains (p. ex., titres de propriété invalides)	<ul style="list-style-type: none"> Dépassement de coûts Retard dans la génération de revenus 	1	1	<ul style="list-style-type: none"> Recherches sur les titres de propriété effectuées par le m/o concerné et son conseiller juridique
Non-délivrance des permis	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation des coûts de la phase de développement du projet Annulation du projet 	2	1	<ul style="list-style-type: none"> Analyses juridiques et environnementales effectuées par le m/o concerné et son conseiller en environnement
Risque de conception				
Erreurs dans la conception détaillée	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation des coûts de conception du projet Augmentation des coûts de construction du projet Retard dans l'achèvement des travaux 	2	3	<ul style="list-style-type: none"> Contrat de conception-construction combiné avec garantie de bonne exécution exigée du constructeur
Risque de réalisation				
Coûts de construction plus élevés que prévu	<ul style="list-style-type: none"> Financement insuffisant pour achever la construction Capitaux additionnels requis ou augmentation des tarifs pour les usagers Retard dans la mise en service 	3	2	<ul style="list-style-type: none"> Contrat de conception-construction à prix fixe, accompagné d'une garantie de bonne exécution Crédits ou financement additionnels Ingénieur indépendant
Risque d'exploitation				
Achalandage moins élevé que prévu	<ul style="list-style-type: none"> Incapacité de générer les flux monétaires prévus Incapacité de satisfaire aux caractéristiques techniques de performance 	3	2	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de mesures incitatives pour le projet
Coûts d'exploitation plus élevés que prévus	<ul style="list-style-type: none"> Incapacité de générer les flux monétaires prévus Incapacité de satisfaire aux caractéristiques techniques de performance 	1	1	<ul style="list-style-type: none"> Contrat d'exploitation et d'entretien à prix fixe Sous-traitance de certains aspects de l'exploitation et/ou l'entretien

L'ordre de grandeur et la probabilité que se concrétisent chaque événement et l'incidence potentielle s'y rattachant sont estimés à l'aide de facteurs de pondération (1-faible, 2-moyen et 3-élevé). En multipliant ces facteurs de pondération, on peut déterminer l'importance relative des éléments de risque associés à chacune des solutions réalistes évaluée afin de les comparer entre elles. Il est suggéré d'utiliser une matrice comme celles illustrées aux annexes 1 et 2 pour présenter les résultats de cette analyse.

4.2.5 Analyse financière

L'analyse financière permet d'estimer les flux monétaires rattachés à chacune des solutions. La méthode d'estimation doit être réaliste, c'est-à-dire qu'elle doit être assez élaborée pour qu'elle incorpore tous les éléments importants liés aux flux monétaires et assez efficace pour que son coût et les efforts déployés pour la réaliser soient raisonnables.

Comme l'établissement de projections financières afférentes aux diverses solutions peut s'avérer une tâche complexe, il peut être souhaitable de recourir à des experts internes ou externes.

Flux monétaires actualisés –

De façon générale, les coûts et les revenus rattachés aux diverses solutions sont engagés ou sont perçus à des moments différents. Ces écarts temporels influent sur la valeur de chacune des solutions. Afin de favoriser la comparaison des solutions entre elles, on utilise la technique des flux monétaires actualisés. Cette technique consiste à faire l'actualisation, à un taux présélectionné, des flux monétaires de chacune des solutions. Une telle analyse permet la prise en compte de la valeur temporelle de l'argent.

Analyse différentielle –

Selon cette méthode, les flux monétaires rattachés à chaque solution doivent être établis par rapport au statu quo.

4.2.5.1 Le modèle financier

Le modèle financier est l'outil d'analyse utilisé pour évaluer chacune des solutions. Il permet, à l'aide de différentes hypothèses, de calculer la valeur actualisée des flux monétaires. De plus, l'utilisation d'un chiffrier électronique (ou d'un modèle financier) permet d'analyser rapidement l'incidence d'un changement d'hypothèses sur les flux monétaires rattachés à une solution.

Au-delà des hypothèses portant sur les coûts, sur les revenus et autres recettes ainsi que sur la valeur résiduelle, dont il sera question dans les prochaines sections, le modèle financier doit prendre en considération les éléments suivants :

Horizon d'analyse –

L'analyse doit porter sur la durée plausible des solutions et prendre en considération la valeur résiduelle des actifs à la fin de la période d'analyse. Puisque l'on doit être en mesure de comparer les solutions entre elles, on n'utilisera qu'un horizon d'analyse pour toutes les solutions. La période retenue doit être suffisamment longue pour pouvoir interpréter les résultats de l'analyse de façon adéquate.

Inflation –

Il existe deux approches pour traiter l'inflation. Dans la première approche, les flux monétaires sont exprimés en dollars d'aujourd'hui, sans tenir compte de l'inflation. La valeur

actualisée est alors déterminée à l'aide d'un taux d'actualisation réel (c'est-à-dire qui ne tient pas compte de l'inflation). La seconde approche prévoit l'utilisation de flux monétaires indexés à l'inflation. Le taux d'actualisation doit alors être ajusté pour prendre en considération la composante inflation (taux d'actualisation nominal).

Taxes, contributions gouvernementales et frais financiers –

À la présente étape de l'élaboration du dossier d'affaires, toutes les solutions analysées seront réalisées en mode conventionnel, donc l'analyse financière peut ne pas devoir tenir compte des éléments fiscaux ou des sources de financement.

Hypothèses –

La qualité de l'analyse financière des diverses solutions est tributaire de la qualité des hypothèses utilisées. On doit donc veiller à ce qu'elles soient aussi réalistes que possible. Dans l'éventualité où certaines hypothèses étaient considérées trop incertaines, il est recommandé de réaliser des analyses de sensibilité (se référer à la section 4.2.5.6).

Éventualités –

Peu importe le degré de diligence dont on fait preuve dans l'établissement des flux monétaires des solutions, on ne peut tout prévoir avec précision. Il peut s'avérer prudent d'ajouter certaines réserves pour imprévus.

4.2.5.2 Analyse des coûts

On doit dresser une liste complète des coûts que devront engager le m/o et le gouvernement à l'égard de la solution analysée. La composition des coûts varie selon la solution mais, de façon générale, les coûts comprennent :

- Les coûts initiaux, tels que :
 - ▶ le coût des ressources humaines, internes et externes, utilisées dans le cadre de la planification et du développement du projet, de sa surveillance et de sa gestion;
 - ▶ le coût du terrain;
 - ▶ les coûts de construction, y compris les coûts relatifs à la démolition préalable;
 - ▶ le coût d'acquisition des ressources requises, y compris le matériel informatique et les logiciels;
 - ▶ les coûts de mise en œuvre; et
 - ▶ le coût de la formation des effectifs.
- Les coûts subséquents, tels que :
 - ▶ les coûts d'exploitation;
 - ▶ les coûts d'entretien;
 - ▶ les coûts relatifs à la gestion et à l'administration; et
 - ▶ les coûts relatifs aux améliorations.

Il est important de prendre en compte tous les coûts (directs et indirects) qui doivent être engagés sur l'horizon d'analyse.

4.2.5.3 Analyse des revenus et autres recettes

Dans le cadre de nombreuses solutions, aucun revenu n'est tiré puisqu'elles consistent à offrir gratuitement un service aux citoyens (par exemple, palais de justice, écoles, soutien informationnel). Par contre, d'autres solutions peuvent générer des revenus ou autres recettes. Ces derniers varient selon la solution et peuvent comprendre :

- les droits d'utilisation, tels que les droits de péage;
- les revenus de location;
- les revenus tirés de la vente de produits;
- le produit de cession d'un bâtiment qui sera remplacé; et
- les économies de coûts réalisées au sein du m/o ou du gouvernement qui résultent de la mise en œuvre de la solution.

EXEMPLE 8 – ÉCONOMIES DE COÛTS

La construction d'une nouvelle ligne de métro permettra de mettre en disponibilité des autobus qui étaient utilisés, jusqu'à maintenant, pour couvrir le trajet. À la mise en service de la nouvelle ligne de métro, ces autobus pourront être utilisés sur d'autres trajets. L'élimination des autobus sur le trajet couvert par la nouvelle ligne de métro se traduit par des économies annuelles de frais d'exploitation et de coûts d'acquisition d'autobus de près de 2 millions de dollars.

4.2.5.4 Valeur résiduelle

La valeur résiduelle correspond à la valeur monétaire d'un actif ou d'un passif au terme de l'horizon d'analyse. Elle peut aussi représenter la valeur future de la solution au-delà de l'horizon retenu aux fins de l'analyse. La valeur résiduelle doit être prise en considération dans l'analyse financière.

4.2.5.5 VAN et taux d'actualisation

Comme il a été expliqué précédemment, il est généralement difficile de comparer des solutions entre elles sans en actualiser les flux monétaires. L'actualisation exprime l'écart entre des flux monétaires de même montant reçus ou engagés à des dates différentes. Grâce au taux d'actualisation, on peut ramener une valeur future à sa valeur courante.

La valeur actualisée nette (VAN) d'une solution correspond à la valeur actualisée de tous les flux monétaires, positifs ou négatifs, rattachés à la solution étudiée. Pour actualiser ces flux monétaires, on doit déterminer un taux d'actualisation. En théorie, le taux d'actualisation retenu pour une solution doit refléter le profil de risques de cette solution. En fait, plus il est risqué de matérialiser les flux monétaires rattachés à une solution, plus le taux d'actualisation sera élevé.

Par contre, il arrive que les solutions étudiées comportent des profils de risques qui ne diffèrent pas de façon substantielle. Il sera alors approprié d'utiliser le même taux d'actualisation pour toutes les solutions étudiées. Le choix du taux d'actualisation retenu peut avoir un impact majeur et il est toujours difficile de statuer sur ce taux. Il s'agit d'un élément clé. Il est recommandé de valider auprès du ministère des Finances du Québec le taux d'actualisation choisi.

La VAN des solutions étudiées permet de comparer les différentes solutions et de les classer. Toutefois, puisque le taux d'actualisation est une variable importante dans le calcul de la VAN, il est recommandé de mesurer la sensibilité de la VAN aux taux d'actualisation utilisés tel que discuté à la section 4.2.5.6.

EXEMPLE 9 – VALEUR ACTUALISÉE NETTE

Un gestionnaire a effectué l'analyse financière d'une solution qui prévoit la construction d'une nouvelle ligne de métro. Lors de la préparation de l'analyse, il a tout d'abord établi les rentrées et les sorties de fonds rattachées au projet, comme les coûts de construction, les recettes provenant des usagers et les frais d'exploitation. Par la suite, il a pris en considération l'incidence de la réalisation du projet sur les réseaux existants, à savoir les pertes de recettes et les économies au chapitre des frais d'exploitation et des dépenses en immobilisations. Finalement, il a tenu compte de la valeur résiduelle du projet au terme de l'horizon d'analyse.

Le tableau ci-après présente un extrait de l'analyse financière préparée par le gestionnaire. On y montre les flux monétaires rattachés à la solution à chacune des dates importantes du projet (les années non illustrées contiennent des données constantes ajustées selon les hypothèses de base), soit :

- Période de construction de 2003 à 2009
- Première année complète d'exploitation 2010
- Année d'acquisition de voitures supplémentaires 2027
- Dernière année de l'étude 2042

Analyse financière différentielle (en millions de dollars)

Description	2003 à 2009	2010...	2027....	2042
Coûts de conception/construction/ acquisition	(640,6 \$)	-	(16,8 \$)	-
Revenu net	10,3 \$	21,0 \$	23,9 \$	25,7 \$
Frais d'exploitation et d'entretien	(8,0 \$)	(16,0 \$)	(17,3 \$)	(19,5 \$)
Incidence sur les réseaux existants, montant net	0,9 \$	(0,3 \$)	(0,7 \$)	(0,9 \$)
Valeur résiduelle	-	-	-	239,6 \$
Flux monétaires annuels	(637,4 \$)	4,7 \$	(10,9 \$)	244,9 \$
VAN des flux monétaires Taux d'actualisation 8%	(380,0 \$)			

EXEMPLE 10 – ANALYSE FINANCIÈRE DIFFÉRENTIELLE

Poursuivons l'exemple des CLSC amorcé lors de l'analyse sommaire des solutions possibles (exemple 5). Cette analyse a permis de choisir deux des quatre solutions possibles, soit les solutions 2 et 3. Il faut maintenant approfondir l'analyse des solutions au moyen d'une analyse financière.

On peut effectuer l'analyse financière selon deux approches : l'analyse financière complète et l'analyse financière différentielle.

Analyse financière complète –

Il s'agit d'une analyse financière classique, qui comprend une évaluation du coût du statu quo et des coûts rattachés aux solutions 2 et 3. Selon cette méthode, on établit les flux monétaires rattachés au statu quo et à chaque solution, et on calcule la VAN de chaque scénario.

L'analyse financière différentielle –

L'analyse différentielle mesure l'apport marginal qui découle de la réalisation de la solution analysée par rapport au statu quo. Selon cette approche, on établit les flux monétaires différentiels rattachés à chaque solution analysée (par rapport au statu quo), et on les actualise pour obtenir une VAN différentielle.

Le tableau ci-dessous illustre les résultats de l'analyse financière, selon les deux approches (calculés sur le même horizon temporel et en utilisant le même taux d'actualisation) :

Solutions	VAN	VAN différentielle
	(en milliers de dollars)	
• Statu quo	(7 499 \$)	-
• Solution 2 : Optimisation de l'espace actuel et construction d'espace additionnel	(6 683 \$)	816 \$
• Solution 3 : Consolidation dans un des deux sites actuels et location du site libéré.	(5 885 \$)	1 614 \$

Selon les résultats de l'analyse financière, la troisième solution présente la VAN la moins négative ou la VAN différentielle la plus élevée. Si le choix de la solution était fondé uniquement sur l'analyse financière, la solution 3 serait favorisée.

4.2.5.6 Analyses de sensibilité

Toutes choses étant égales par ailleurs, la solution qui présente la VAN la plus élevée (ou la moins négative) est la solution à favoriser. Cependant, toutes prévisions financières comportent des hypothèses relatives à des événements futurs. Ces hypothèses peuvent avoir une incidence importante sur les avantages financiers qui découlent de chacune des solutions. Il est donc souhaitable d'effectuer des analyses de sensibilité pour apprécier l'incidence de la fluctuation de certaines hypothèses clés sur les résultats de l'analyse financière.

En général, on effectue ce genre d'analyse pour effacer les doutes qui pourraient exister à l'égard de certaines estimations ou pour valider des estimations qui pourraient être discutables (par exemple, le taux d'actualisation).

EXEMPLE 11 – ANALYSES DE SENSIBILITÉ

Reprenons l'exemple portant sur les CLSC. Le gestionnaire a relevé deux hypothèses à l'égard desquelles il veut effectuer des analyses de sensibilité : les revenus de location et le taux d'inflation. Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'analyse de sensibilité sur la VAN des deux solutions retenues.

Scénarios	Solution 2 Optimisation de l'espace actuel et construction d'espace additionnel	Solution 3 Consolidation dans un des deux sites actuels et location du site libéré
	<i>(en milliers de dollars)</i>	
VAN différentielle selon l'analyse détaillée	816 \$	1 614 \$
VAN différentielle – diminution des revenus de location de 50 %	816 \$	579 \$
VAN différentielle – diminution du taux d'inflation de 1 %	520 \$	888 \$
VAN différentielle – diminution du taux d'inflation de 1 % et diminution des revenus de location de 50 %	520 \$	(148 \$)

Afin d'expliquer ces résultats et leur importance, il faut souligner un point. La solution 3 consiste en la consolidation des deux CLSC dans un des deux sites actuels. Par conséquent, l'un des deux sites sera libéré et pourra être loué. De ce fait, l'analyse financière comprend ces revenus de location, ce qui explique, en grande partie, que la VAN différentielle de la solution 3 est plus élevée que celle de la solution 2 (1 614 000 \$ par rapport à 816 000 \$).

Une diminution des revenus de location aurait donc pour conséquence de réduire de façon importante la VAN différentielle de la solution 3. Dans un tel cas, la solution 2, dont la VAN différentielle n'est pas touchée par une fluctuation de cette hypothèse, devient plus attrayante que la solution 3.

Par ailleurs, il faut remarquer que les VAN différentielles des solutions 2 et 3 réagissent de façon similaire à une fluctuation du taux d'inflation. Ainsi, la variation de cette hypothèse ne modifie pas les conclusions qui sont tirées.

En conclusion, si le gestionnaire recommande la solution 3, il devra s'assurer que les revenus de location sont garantis ou obtenir plus de confort sur l'hypothèse portant sur les revenus de location, car une légère variation de ce paramètre influe considérablement sur la VAN différentielle de la solution.

4.2.6 Analyse qualitative

L'évaluation détaillée doit tenir compte des éléments qualitatifs des solutions réalistes étudiées. Une analyse qualitative des aspects tels la satisfaction accrue des usagers, l'amélioration du moral des employés et l'amélioration de l'image de l'organisation doit faire ressortir les aspects qualitatifs liés à chacune des solutions.

4.2.7 Incidence budgétaire

L'incidence budgétaire constitue l'un des critères importants dans la prise de décision gouvernementale. Les solutions étudiées auront vraisemblablement des répercussions différentes tant sur l'enveloppe budgétaire du m/o concerné que sur l'ensemble du budget du gouvernement, répercussions qui doivent être évaluées. À cet égard, il est souhaitable de consulter le Secrétariat du Conseil du trésor.

4.2.8 Analyse avantages-coûts

L'analyse avantages-coûts vise à évaluer les effets sociaux qu'un projet peut avoir sur les citoyens.

Les effets sociaux d'une solution représentent les coûts et les avantages attribuables à la société dans son ensemble. Les émissions à effet de serre constituent un exemple de coûts sociaux, alors que les gains de temps représentent des avantages. Ces coûts et ces avantages ne sont pas pris en considération dans l'analyse financière classique. L'analyse avantages-coûts, qui évalue la rentabilité économique d'une solution du point de vue de la société, pallie cette faiblesse et reconnaît la valeur de ces éléments.

Lorsque les avantages et les coûts sociaux des solutions retenues diffèrent de façon substantielle, il peut s'avérer opportun d'effectuer une analyse avantages-coûts. La réalisation d'une analyse avantages-coûts requiert une expertise pointue. On pourra faire appel à des ressources spécialisées pour la réaliser.

4.3 Comparaison des résultats de l'analyse détaillée et détermination de la solution la plus vraisemblable

Le choix de la solution la plus vraisemblable doit être fondé sur l'ensemble des facteurs étudiés dans l'analyse détaillée, soit :

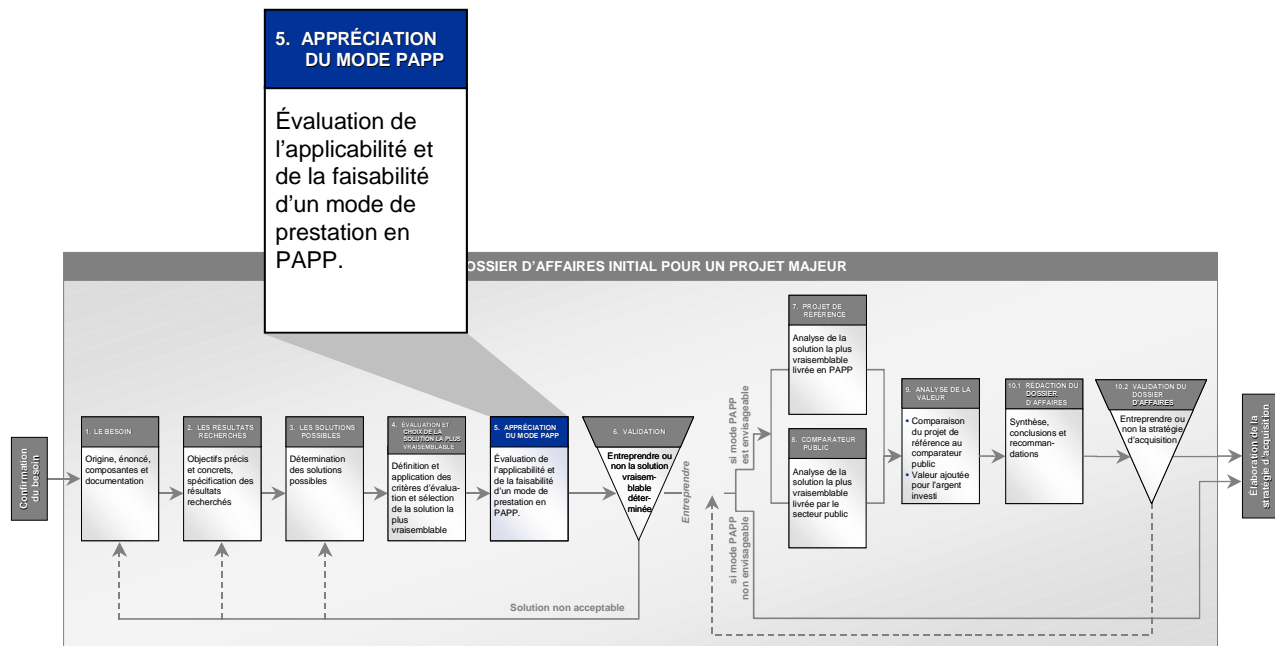
1. la faisabilité technique et technologique;
2. l'incidence sur les ressources humaines;
3. les incidences réglementaire, légale et environnementale;
4. l'analyse de risques;
5. l'analyse financière;
6. l'analyse qualitative;
7. l'incidence budgétaire; et
8. l'analyse avantages-coûts.

Les renseignements, tant qualitatifs que quantitatifs, recueillis grâce à ces analyses permettront au décideur d'apprécier le bien-fondé, les coûts, les risques et les conséquences relatifs à chacune des solutions. Dans certaines circonstances, le choix de la solution la plus vraisemblable sera évident. Dans d'autres cas, le choix sera plus nuancé et résultera d'une analyse équilibrée des avantages et des inconvénients de chacune des solutions.

Une présentation systématique et rationnelle des résultats facilite l'interprétation des renseignements et, en conséquence, la détermination de la solution la plus vraisemblable. Une grille présentant les divers critères d'évaluation et les résultats pour chacune des solutions peut ainsi s'avérer un outil fort utile. Le tableau se trouvant à l'exemple 5 illustre une façon de présenter les résultats, toutefois, il y a lieu d'y incorporer les éléments financiers.

On peut, au besoin, étayer l'analyse par une revue des solutions qui ont été retenues au Québec et ailleurs pour répondre à ce besoin et atteindre des résultats similaires. Une telle revue permet de valider le choix qui a été effectué et de s'assurer que la solution entreprise prendra en considération les facteurs de succès observés.

Bloc 5 Appréciation du mode PAPP



Le Bloc 5 consiste à établir si le recours au partenariat d'affaires public-privé (PAPP) pour livrer la solution la plus vraisemblable est susceptible d'accroître la qualité ou l'efficacité de la prestation du service. Bien que préliminaire, cette évaluation permet de préciser les raisons pour lesquelles le mode PAPP pourrait être envisagé pour mettre en œuvre la solution.

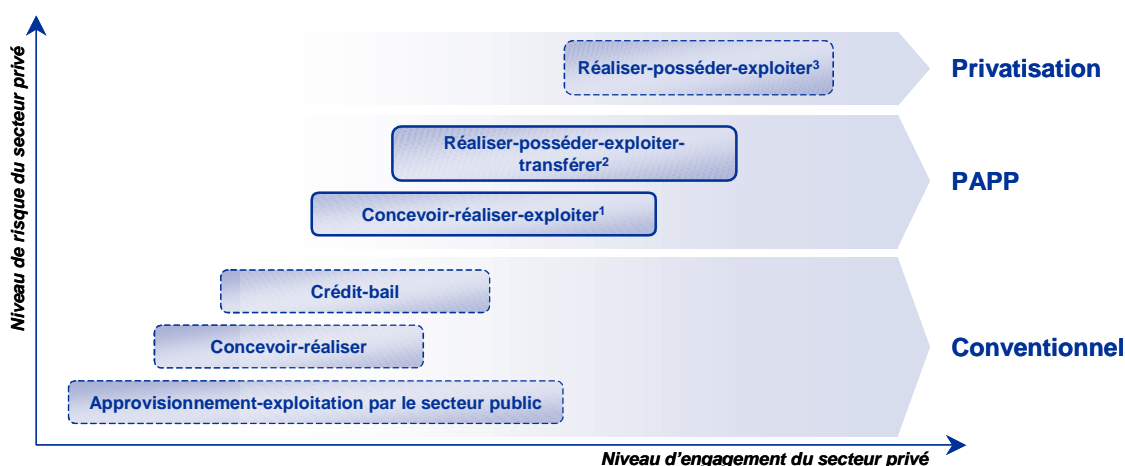
De plus, le Bloc 5 vise à apprécier dans quelle mesure les intervenants du secteur privé pourraient être intéressés par la réalisation en mode PAPP de la solution la plus vraisemblable.

5.1 Qu'est-ce qu'un PAPP?

Le PAPP est une entente contractuelle de longue durée entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services publics. Cette entente établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats recherchés.

Le graphique ci-après permet de visualiser la distinction entre le mode PAPP et d'autres modes de prestation auxquels peut avoir recours le secteur public. Il compare divers modes en fonction des niveaux de risque et d'engagement afférents à chacun.

MODES DE PRESTATION



¹ Concevoir, réaliser, exploiter (Design, Build, Operate) : Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception, de la réalisation et de l'exploitation (peut inclure l'entretien principal et/ou l'entretien régulier).

² Réaliser, posséder, exploiter, transférer (Build, Own, Operate, Transfer) : Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception, de la réalisation, du financement et de l'exploitation, puis cède le tout au secteur public à la fin de la période de concession.

³ Réaliser, posséder, exploiter (Build, Own, Operate) : Le partenaire privé assume la responsabilité de la conception, de la réalisation, du financement et de l'exploitation, sans obligation de céder le tout, à une date donnée, au secteur public (il ne s'agit pas d'une concession mais d'une réalisation complète par le secteur privé).

Le PAPP mise sur le partage optimal des risques, sur l'expertise du secteur privé et sur sa participation financière afin d'atteindre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Il ne doit pas être confondu avec la notion d'impartition selon laquelle un partenaire privé exécute une prestation complète de services dans le cadre d'un contrat ne comportant pas nécessairement un partage optimal des investissements, des risques et des bénéfices.

5.2 Le mode PAPP offre-t-il des plus-values significatives?

Le PAPP peut comporter des avantages importants sur plusieurs plans. L'importance des avantages varie selon la nature du projet (ampleur, caractéristiques, coût, etc.), le type de partenariat envisagé, les risques assumés par les parties et le contexte général de réalisation du projet. Il convient donc d'analyser dans quelle mesure la réalisation de la solution la plus vraisemblable en PAPP peut offrir des plus-values importantes sur les plans suivants :

Qualité de service accrue –

En faisant appel à une expertise pointue développée au sein du secteur privé, on peut, dans certains cas, offrir aux citoyens une meilleure qualité de service. Cette qualité de service accrue repose sur l'accès continu à des ressources qui se consacrent entièrement à un champ d'activité particulier; ressources qui sont parfois nécessaires à la réalisation d'un projet majeur mais qui ne sont pas requises, par ailleurs, pour réaliser la mission fondamentale d'un m/o (« core business »). La mise en concurrence des modes de prestation crée également une incitation additionnelle à l'amélioration de la qualité.

Réduction des coûts du projet –

Les projets en PAPP impliquent généralement la combinaison des activités de conception, de réalisation et d'exploitation future de l'ensemble d'un projet. Le fait de ne pas morceler un projet en plusieurs petits contrats permet de développer une meilleure solution intégrée et favorise les économies d'échelle. Aussi, la combinaison des activités de conception/réalisation/exploitation encourage l'utilisation de matériaux ou de méthodes de travail qui réduisent le coût global du projet. Il ne s'agit plus d'opter pour des coûts initiaux plus bas sans égard aux coûts futurs plus élevés; le partenaire privé cherchera plutôt à optimiser les coûts pour la totalité du cycle de vie du projet. Enfin, la mise en concurrence par appel d'offres a également une incidence importante sur les coûts. Les expériences vécues ailleurs dans le monde montrent que les projets réalisés en PAPP peuvent permettre de réaliser des économies non négligeables.

Atténuation des risques –

Les projets réalisés en PAPP prévoient notamment que les risques seront assumés par la partie la plus apte à les gérer. Par exemple, corriger des erreurs de conception découvertes pendant la phase de construction (et le dépassement afférent des coûts) devient la responsabilité du partenaire privé si le PAPP lui attribue la responsabilité de ces deux activités combinées. Comme les PAPP prévoient des responsabilités accrues au secteur privé quant à la conception du projet, sa réalisation, son exploitation ou son financement, il y a donc un réel transfert de risques du secteur public au secteur privé. C'est la principale source d'économies pour le secteur public.

Par ailleurs, dans le cas de projets partiellement ou entièrement financés par des sources de revenus autonomes comme des droits de péage pour les autoroutes ou des frais de transaction pour l'octroi de permis, le risque lié au niveau de la demande peut être assumé en tout ou en partie par le secteur privé.

Cadre propice à l'innovation –

La combinaison des activités de conception/réalisation/exploitation, la plus grande envergure découlant du non morcellement du projet et les responsabilités accrues qui lui sont confiées encouragent l'innovation du secteur privé. En effet, la plus grande liberté d'action dont il bénéficie favorise l'adoption de méthodes de travail et de techniques innovatrices permettant la réalisation des travaux de façon plus efficiente et à moindre coût. L'entente PAPP stipule les résultats à atteindre et laisse au partenaire privé le choix des moyens pour y arriver. Cette façon de faire permet aux partenaires privés potentiels de se concurrencer sur la base de leurs capacités respectives à développer des solutions créatrices pour atteindre les résultats recherchés.

Accélération de la réalisation des projets –

Dans le mode conventionnel de réalisation, un projet majeur est typiquement morcelé en plusieurs parties ou composantes. Dans un PAPP, les composantes sont regroupées de façon à constituer un projet important, ce qui permet généralement de raccourcir la période de réalisation. La combinaison des activités de conception/construction fait en sorte qu'elles peuvent être entreprises concurremment plutôt que séquentiellement. La plus grande latitude qui est accordée au partenaire privé dans la réalisation des travaux ou la mise en service permet généralement la réalisation du projet sur une période plus courte. Il faut cependant reconnaître que la phase de planification d'un PAPP étant plus complexe, celle-ci peut nécessiter plus de temps que pour un projet conventionnel. Toutefois, cet exercice fait en sorte que, lors de la mise en œuvre du projet, on observe généralement des gains de temps tels que mentionnés précédemment.

Gestion budgétaire facilitée –

En confiant au secteur privé la responsabilité de la conception, de la réalisation et de l'exploitation future d'un projet, le secteur public s'assure de l'atteinte des résultats recherchés à un prix convenu au moment de la signature de l'entente PAPP. Ceci réduit la possibilité que surviennent d'importantes augmentations imprévues de coûts. Ainsi, le secteur public peut établir des budgets à long terme avec une plus grande certitude.

Source de revenus additionnels –

Certains projets peuvent offrir un potentiel de commercialisation résultant de surplus de capacité. En effet, il est plus facile pour un partenaire privé d'utiliser pleinement ses actifs ou ses ressources qu'il ne l'est pour le secteur public. Dans certains cas, l'infrastructure (physique ou organisationnelle) que l'on doit mettre en place pour réaliser un projet excède la capacité nécessaire pour combler les besoins immédiats. En commercialisant cette capacité excédentaire, le partenaire privé peut réaliser des revenus additionnels, permettant ainsi au secteur public de réduire ses coûts.

Développement de savoir-faire exportables –

La réalisation d'un projet en partenariat permet parfois au secteur privé d'acquérir une nouvelle expertise qui peut être en demande dans plusieurs pays. De plus, chaque contrat de type PAPP obtenu par une entreprise rehausse sa capacité de se voir attribuer des contrats similaires à l'étranger.

5.3 Le projet majeur présente-t-il les caractéristiques nécessaires à sa réalisation en mode PAPP?

Pour être susceptible de tirer avantage du PAPP, la solution la plus vraisemblable retenue doit présenter certaines caractéristiques, soit :

Caractère séparable –

L'activité peut-elle être isolée des autres activités du m/o? Peut-on clairement définir les tâches à réaliser? Dans la négative, il sera difficile de baliser l'activité visée en regard du PAPP, d'en déterminer les exigences de performance et de concevoir une entente contractuelle qui satisfera les parties.

EXEMPLE 12 – CARACTÈRE SÉPARABLE

Voici deux exemples illustrant le caractère séparable des activités :

Activité séparable

Dans un projet majeur visant la conception/construction/exploitation d'une nouvelle ligne de métro, l'ensemble de ces activités peut être séparé des autres activités de la société de transport.

Activité non séparable

Dans un projet majeur visant l'addition de nouveaux véhicules à une ligne de métro existante, l'exploitation de ces nouveaux véhicules n'est pas une activité séparable du reste des activités de la société de transport.

Caractère mesurable –

Peut-on mesurer la quantité et la qualité des résultats à atteindre? Peut-on exprimer les résultats en termes de caractéristiques et de fonctions? Les attentes en matière de prestation de service peuvent servir à donner une idée de la quantification de la charge de travail. L'évaluation de la qualité permet quant à elle d'assurer que la solution rencontre un niveau de qualité acceptable. Le PAPP stipule les résultats à atteindre, il faut donc être capable de les mesurer.

Existence d'un marché concurrentiel –

Existe-t-il plus d'un fournisseur potentiel pour l'activité visée? Existe-t-il des projets similaires entrepris par le secteur public ou le secteur privé au Québec, ou ailleurs dans le monde?

On retrouvera sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor des exemples de PAPP qui illustrent notamment ces caractéristiques (<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm>).

5.4 Intérêt du secteur privé

Les intervenants du secteur privé sont généralement intéressés par les PAPP, car ils représentent de nouvelles occasions d'affaires. Après avoir déterminé que la solution la plus vraisemblable présente les caractéristiques nécessaires à un PAPP, l'étape suivante consiste à vérifier l'intérêt du secteur privé pour réaliser ce projet en PAPP.

Pour ce faire, on peut faire appel à l'une ou l'autre des méthodes suivantes :

- i. L'analyse de projets similaires entrepris par d'autres administrations publiques ou par le secteur privé. L'existence de plusieurs projets similaires démontre qu'une industrie organisée existe, où des entreprises sont engagées dans une activité économique semblable. L'analyse de la participation du secteur privé dans des projets comparables pourra permettre d'obtenir une idée assez précise de leur degré d'intérêt.
- ii. En l'absence de précédents, une vérification d'intérêt peut se faire auprès d'intervenants du secteur privé (partenaires éventuels et bailleurs de fonds) ou d'experts en PAPP. Ceci permettra d'obtenir un éclairage sur l'intérêt potentiel du secteur privé pour réaliser la solution la plus vraisemblable.

Que recherche-t-on par la vérification d'intérêt du secteur privé?

Principalement, on doit se demander si la solution la plus vraisemblable qui pourrait être réalisée en mode PAPP répond aux deux considérations suivantes :

- **Le transfert des risques et des responsabilités**

Les intervenants du secteur privé s'intéressent aux PAPP qui prévoient un transfert de risques et de responsabilités qui n'excèdent pas leurs capacités techniques et financières.

- **La rémunération**

Les partenaires privés et les marchés financiers s'intéressent aux projets qui présentent des mécanismes de rémunération favorisant la saine gestion du projet et l'atteinte d'un niveau de rentabilité proportionnel aux risques et aux responsabilités qu'ils assument.

D'ordinaire, la rémunération du secteur privé dans le cadre d'un PAPP prend la forme d'honoraires contractuels payés par le secteur public pour la prestation du service ou de droits versés par les usagers (comme les droits de péage pour les autoroutes). De plus, le secteur privé s'attend à dégager des bénéfices au moyen des gains d'efficacité qu'il réalisera en mettant à profit ses capacités techniques et financières ainsi que ses capacités en matière de gestion et d'innovation. Dans certains cas, le secteur privé peut également tirer des revenus additionnels de sources non gouvernementales.

Quelles sont les principales considérations pour la préparation de la demande d'intérêt préliminaire?

La vérification d'intérêt pourra être réalisée par divers moyens tels une session publique d'information ou même dans le cadre d'un appel d'information. On pourra avoir recours à des conseillers internes ou externes pour s'assurer que les principales considérations ont été prises en compte pour vérifier l'intérêt du secteur privé et identifier le choix du moyen de réalisation. Nonobstant le moyen utilisé, les éléments suivants doivent être pris en considération :

- Il est important que les participants proviennent des diverses sphères d'activités concernées, qu'il s'agisse d'intervenants intéressés par la conception/réalisation, par l'exploitation ou par le financement.
- On doit se préoccuper de la transparence du processus afin d'éviter de favoriser certains intervenants ou d'éviter la perception de favoritisme. Même s'il est généralement impossible de rejoindre tous les intervenants potentiels, l'invitation à participer au sondage d'intérêt doit néanmoins chercher à rejoindre le plus grand nombre possible. On peut, par exemple, avoir recours à des médias, au mode utilisé traditionnellement pour les appels d'offres ou avoir recours à une association professionnelle.
- Une bonne préparation est nécessaire afin de déterminer quelles sont les questions qui devront être posées pour obtenir les éclaircissements recherchés.
- La participation des représentants des marchés financiers est requise lorsqu'il est prévu que la participation financière du secteur privé dans le cadre d'un projet réalisé en PAPP sera importante. En effet, les marchés financiers apportent, d'une part, une grande partie des capitaux requis et, d'autre part, une discipline importante dans la conception et l'élaboration des diverses ententes sous-jacentes à un PAPP.

EXEMPLE 13 : VÉRIFICATION DE L'INTÉRÊT DU SECTEUR PRIVÉ

Une municipalité prévoit construire une usine pour transformer en boulettes d'engrais commercialisables les boues d'épuration produites par les deux stations de traitement des eaux d'égout situées sur son territoire.

Afin d'apprécier l'intérêt du secteur privé, la municipalité organise une rencontre auprès d'intervenants du secteur privé. Dans le but d'assurer la transparence du processus, la municipalité a fait appel aux services d'un organisme faisant la promotion des PAPP dans la province concernée (ex. : l'Institut pour le Partenariat Public-Privé ou le Conseil canadien des sociétés publiques-privées) pour convoquer le plus grand nombre d'intervenants intéressés. Puisqu'il s'agit d'un projet nécessitant des capitaux importants, l'invitation a été lancée aux diverses catégories de partenaires potentiels incluant des institutions financières. Pour faciliter la discussion, l'établissement a soumis au préalable une liste de questions dont, entre autres, les suivantes :

Partenaires privés

- Quels sont les conditions de votre entreprise pour participer à un PAPP à long terme?
- Quels principaux obstacles à la réalisation du projet percevez-vous?
- Si l'espace prévu pour le projet le permettait, seriez-vous intéressé à proposer des aménagements additionnels?
- Quelle est, à votre avis, la meilleure façon de répartir les risques commerciaux?
- Un PAPP dans ce secteur d'activités représente-t-il une occasion d'affaires intéressante pour votre entreprise?
- Comment entrevoyez-vous les relations entre votre entreprise et le secteur public dans le cadre d'un PAPP?
- Sans tenir compte de la forme du PAPP, quelle durée de concession accepteriez-vous?

Prêteurs

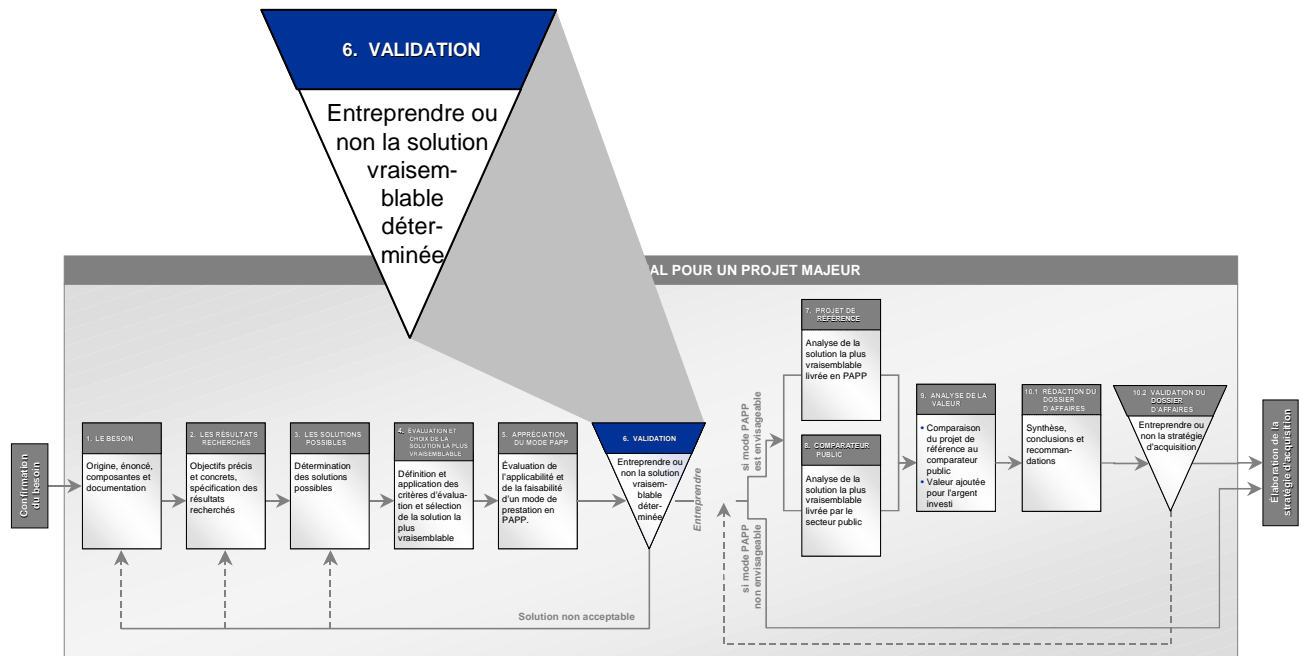
- Votre institution est-elle intéressée à financer un tel projet réalisé en mode PAPP?
- Quels sont, pour votre institution, les aspects clés d'une opération sous forme de PAPP dans ce secteur d'activités?
- Quels principaux éléments vous empêcheraient de financer un tel projet?
- Une durée de concession de X années est envisagée pour le projet. Cette durée pose-t-elle problème pour le financement? Si oui, quelle durée de concession suggérez-vous?
- Quel type de remboursement du capital suggérez-vous pour un tel projet?
- Quel est le délai nécessaire pour structurer le financement d'un tel projet?

5.5 Appréciation du mode de prestation

L'appréciation du mode de réalisation est l'étape à laquelle on conclut sur le potentiel de livraison de la solution la plus vraisemblable en mode PAPP. Cette appréciation doit se fonder sur :

- l'existence de plus-values en réalisant le projet en mode PAPP. Il s'agit ici de montrer que des plus-values significatives telles qu'identifiées à la section 5.2 pourraient être générées; et
- l'intérêt préliminaire des intervenants du secteur privé, y compris des marchés financiers, à réaliser la solution la plus vraisemblable en mode PAPP, tel que discuté à la section 5.4.

Bloc 6 Validation



À cette étape de l'élaboration du dossier d'affaires initial, il convient de faire valider par l'instance décisionnelle appropriée au sein de son organisation le choix préliminaire de la solution la plus vraisemblable et l'intérêt de poursuivre l'élaboration du dossier d'affaires initial pour déterminer le mode de prestation qui offre le meilleur rapport valeur ajoutée pour les fonds publics investis.

Pour ce faire, il est nécessaire de présenter à l'instance décisionnelle l'information nécessaire à une prise de décision éclairée en s'inspirant des règles de rédaction à la section 10.1 et de l'exemple générique de structure de dossier d'affaires initial se trouvant à l'annexe 3. Deux scénarios peuvent découler de l'examen du dossier d'affaires soumis à l'instance décisionnelle :

Scénario A : Rejet de la solution la plus vraisemblable

Il est possible que l'on n'ait pas pris en considération toutes les solutions possibles ou certains faits nouveaux. Dans ces cas, il faudra revenir aux blocs 1, 2 ou 3 selon les éléments d'information additionnelle communiqués par le décideur et effectuer de nouveau les analyses nécessaires.

Scénario B : Approbation de la solution la plus vraisemblable

L'instance décisionnelle indique la voie à suivre en tenant compte des éléments analysés précédemment ainsi que de l'acceptabilité de l'un ou l'autre mode. Deux possibilités existent :

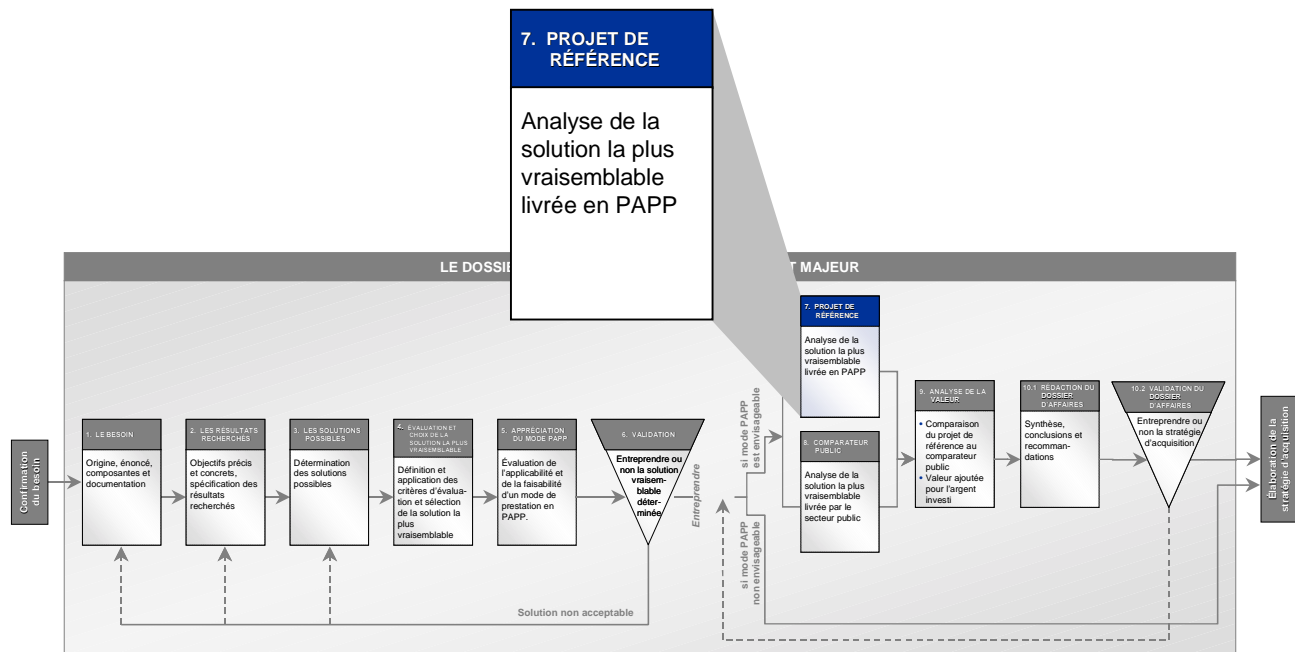
- **Le mode conventionnel est retenu**

Il faudra alors passer à l'étape « Élaboration de la stratégie d'acquisition ».

- **Le mode PAPP est envisagé**

Il faudra alors poursuivre l'élaboration du dossier d'affaires initial avec les Blocs suivants, c'est-à-dire l'établissement du projet de référence, l'établissement du comparateur public et l'analyse de la valeur. À la fin de cette démarche, on sera en mesure d'émettre des recommandations définitives sur le mode de prestation et de conclure l'élaboration du dossier d'affaires initial.

Bloc 7 Projet de référence



Les blocs 7, 8 et 9 représentent les trois étapes essentielles de la sélection du mode de prestation qui offre la plus grande valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Cette sélection repose sur la comparaison, sur des bases communes, du projet de référence et du comparateur public.

Le Bloc 7 vise à déterminer les modalités et le coût, pour le secteur public, de la réalisation en mode PAPP de la solution la plus vraisemblable, soit le « projet de référence ». Ce chapitre intègre plusieurs des éléments réalisés dans les blocs précédents. Le Bloc 8 permet d'établir le coût de réalisation de cette solution par le secteur public, soit le « comparateur public ». Finalement, le Bloc 9 compare le projet de référence avec le comparateur public, comparaison appelée « analyse de la valeur ».

7.1 Définition

Le projet de référence représente la solution la plus vraisemblable livrée par le secteur privé. On cherche à définir un modèle d'affaires viable tant pour le secteur public que privé en établissant la meilleure combinaison possible entre les éléments suivants :

- les risques et les responsabilités de chacune des parties;
- les résultats recherchés et les exigences de performance;
- la durée du PAPP et les modalités de rétrocession des actifs; et
- le mode de rémunération du partenaire privé.

Il est utile de rappeler qu'une entente PAPP comprend un partage, entre les secteurs public et privé, des risques, des responsabilités, des investissements et des bénéfices. De plus, la préparation du projet de référence favorise, selon le cas, l'élaboration d'une vision claire et précise de ce qui est recherché par le PAPP. Il s'avère généralement un outil fort utile d'évaluation des soumissions des partenaires potentiels et de négociation avec le partenaire privé choisi.

7.2 Élaboration du projet de référence

La définition des résultats recherchés et des exigences de performance (section 2.2), l'analyse des risques inhérents à la solution la plus vraisemblable (section 4.2.4) et les informations recueillies lors de l'appréciation du potentiel de livraison de la solution la plus vraisemblable en mode PAPP (Bloc 5) posent les premiers jalons de la sélection de la forme et de l'étendue du PAPP.

7.2.1 Répartition des risques

Afin d'optimiser la valeur du PAPP, la responsabilité associée à chacun des risques inhérents à la solution qui ont été identifiés et analysés dans le Bloc 4, doit être attribuée à la partie la mieux habilitée à gérer ces risques. Il est important de ne pas perdre de vue que le transfert d'un risque au secteur privé entraîne un coût pour le secteur public, car le secteur privé cherche à gagner un revenu proportionnel aux risques qu'il assume.

Les éléments suivants doivent être pris en considération dans la répartition des risques :

- le caractère transférable du risque;
- l'importance et la probabilité du risque;
- les mesures d'atténuation disponibles; et
- les aptitudes respectives des secteurs public et privé à assumer et à gérer chaque risque.

Caractère transférable du risque –

De par leur nature, certains risques ne peuvent être répartis ou transférés au secteur privé. Les risques liés aux forces majeures sont des exemples de risques qui doivent généralement être assumés par le secteur public, quelle que soit la nature du projet. De plus, la mise en place d'un PAPP ne dégage pas le secteur public de ses responsabilités à l'égard de la protection de l'intérêt des citoyens. Ces responsabilités et les risques qui y sont associés doivent être conservés par le secteur public.

Importance et probabilité du risque –

Dans certains cas, lorsque le niveau d'incertitude ou l'ampleur du risque sont trop élevés, le transfert de ce risque au partenaire privé peut s'avérer trop coûteux pour le secteur public. Ainsi, on ne vise pas à maximiser le transfert de risques, mais à obtenir une répartition optimale afin de s'assurer que l'on dégage le meilleur ratio valeur ajoutée/argent investi.

Mesures d'atténuation des risques –

Les mesures d'atténuation des risques visent à réduire l'incidence potentielle d'un événement ou la probabilité que cet événement se produise. Les mesures d'atténuation des risques à l'égard de la solution la plus vraisemblable ont été relevées dans le Bloc 4. Cependant, ces mesures avaient trait à un projet majeur réalisé en mode conventionnel, soit un mode où seul le secteur public met en œuvre des mesures d'atténuation des risques. Il est possible que le secteur privé dispose de certaines mesures qui lui sont propres (par exemple, des produits d'assurance) ou qu'il puisse mieux appliquer les mesures d'atténuation des risques que le secteur public. Il faut donc apporter à ces mesures d'atténuation des risques les modifications nécessaires pour tenir compte de la réalisation en mode PAPP.

Aptitudes à assumer et à gérer le risque –

Les risques doivent être répartis en fonction des aptitudes des parties à les assumer et à les gérer. Les risques seront généralement alloués à l'intervenant qui maîtrise le mieux la source du risque, ses conséquences ainsi que la probabilité qu'il se matérialise. De cette façon, chaque risque est attribué à l'intervenant qui dispose des meilleurs outils pour en atténuer les répercussions.

EXEMPLE 14 – MATRICE DE RÉPARTITION DES RISQUES DU PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE NOUVELLE LIGNE DE MÉTRO EN MODE PAPP

Après avoir pris en considération tous les éléments précités, le m/o a réparti les risques liés à ce projet entre les secteurs public et privé. Pour ce faire, le m/o a utilisé une matrice de répartition des risques. Cet outil facilite le classement des risques ainsi que leur présentation en fonction du mode de partage choisi.

Événement	Incidence potentielle	Ordre de grandeur	Probabilité	Mesures d'atténuation	Répartition des risques	
					Secteur privé	Secteur public
Risque de développement						
Problèmes liés à la propriété des terrains (p. ex., titres de propriété invalides)	<ul style="list-style-type: none">Dépassement de coûtsRetard dans la génération de revenus	1	1	<ul style="list-style-type: none">Recherches sur les titres de propriété effectuées par le m/o concerné et son conseiller juridique		✓
Non-délivrance des permis	<ul style="list-style-type: none">Augmentation des coûts de la phase de développement du projetAnnulation du projet	2	1	<ul style="list-style-type: none">Analyses juridiques et environnementales effectuées par le m/o concerné et son conseiller en environnement		✓
Risque de conception						
Erreurs dans la conception détaillée	<ul style="list-style-type: none">Augmentation des coûts de conception du projetAugmentation des coûts de construction du projetRetard dans l'achèvement des travaux	2	3	<ul style="list-style-type: none">Contrat de conception-construction combinéesGarantie de bonne exécution exigée du constructeur	✓	
Risque de réalisation						
Coûts de construction plus élevés que prévu	<ul style="list-style-type: none">Financement insuffisant pour achever la constructionCapitaux additionnels requis ou augmentation des tarifs pour les usagersRetard dans la mise en service	3	2	<ul style="list-style-type: none">Contrat de conception-construction à prix fixe, accompagné d'une garantie de bonne exécutionCrédits ou financement additionnelsIngénieur indépendant	✓	
Risque d'exploitation						
Achalandage moins élevé que prévu	<ul style="list-style-type: none">Incapacité de générer les flux monétaires prévusIncapacité de verser des dividendesIncapacité de satisfaire aux caractéristiques techniques de performance	3	2	<ul style="list-style-type: none">Flexibilité pour la tarificationMise en place de mesures incitatives pour le projetClause de non-concurrencePublicité	✓	
Coûts d'exploitation plus élevés que prévus	<ul style="list-style-type: none">Incapacité de générer les flux monétaires prévusIncapacité de satisfaire aux caractéristiques techniques de performance	1	1	<ul style="list-style-type: none">Contrat d'exploitation et d'entretien à prix fixeSous-traitance de certains aspects de l'exploitation et/ou l'entretien	✓	

Afin d'illustrer davantage le concept de répartition des risques, l'Annexe 1 présente un exemple générique de la répartition des risques d'un projet en ressources informationnelles selon trois scénarios de prestation. L'Annexe 2, quant à elle, présente un exemple générique de la répartition des risques d'un projet immobilier selon deux modes de prestation.

7.2.2 Résultats recherchés et exigences de performance

Quelles activités veut-on confier au partenaire privé? Peut-on réaliser l'ensemble des composantes de la solution la plus vraisemblable à l'aide d'un PAPP? Désire-t-on recourir à un ou à plusieurs PAPP? Une grande partie des réponses à ces questions aura été obtenue au Bloc 5. À cette étape, il faut revoir la définition des résultats recherchés et des exigences de performance (originellement définis à la section 2.2) dans le contexte de l'entente PAPP envisagée et les adapter, le cas échéant. Il ne s'agit pas de réduire les exigences pour le PAPP mais de s'assurer qu'elles sont toujours applicables et pertinentes.

7.2.3 Durée du PAPP et modalités de rétrocession des actifs

La durée de l'entente de partenariat avec le partenaire privé et les modalités de rétrocession des actifs au terme de cette entente constituent également des caractéristiques importantes d'une entente PAPP. Les objectifs du m/o, la législation en vigueur ainsi que la rentabilité envisagée du PAPP auront une influence tant sur la durée de l'entente que sur les modalités de rétrocession des actifs (corporels ou incorporels) au secteur public.

À cet effet, une attention particulière doit être portée aux éléments de propriété intellectuelle :

- Concepts, plans et devis;
- Techniques ou technologies propres au projet ou à la solution envisagée;
- Processus opérationnels propres au projet ou à la solution envisagée; etc.

Il faudra s'assurer que la propriété intellectuelle de ces éléments soit protégée et que les ententes quant à son transfert soient clairement établies.

7.2.4 Incidence sur les ressources humaines

Le cas échéant, il faut évaluer l'incidence de la solution en mode PAPP sur les ressources humaines et les conditions de travail, les conventions collectives ou les contrats d'emploi. Le but de l'exercice est de quantifier les coûts qui pourraient en découler et prévoir une transition juste et équitable pour les employés. Plus particulièrement, il est important de considérer les facteurs suivants :

- l'abolition de postes;
- la création de nouveaux postes;
- les stratégies de gestion ou d'atténuation des modifications de la structure organisationnelle;

- l'évolution de la rémunération; et
- l'acceptabilité de la solution PAPP par les différents syndicats.

7.2.5 Mode de rémunération du partenaire privé

Le mécanisme de rémunération constitue un des outils essentiels pour optimiser la valeur d'un PAPP pour le secteur public. La rémunération du partenaire privé doit être conçue de façon à créer des incitatifs à l'atteinte des résultats recherchés. Elle doit le motiver à atteindre, et même à dépasser, les exigences de performance prévues à l'entente PAPP.

Dans un premier temps, on doit identifier toutes les sources de rémunération que pourrait recevoir le partenaire privé dans le cadre de la réalisation de la solution la plus vraisemblable. Ensuite, on doit chercher à retenir le mode de rémunération qui permet d'atteindre les objectifs des deux parties. Le montant de la rémunération prévue, quant à lui, découlera de l'analyse financière du projet de référence (voir la section 7.4).

Parmi les sources ou modes de rémunération possibles, mentionnons :

- un loyer, dans le cas d'un immeuble, de matériel ou d'un terrain;
- des honoraires versés par le secteur public et structurés selon la disponibilité, la performance ou la valeur du service;
- des pénalités ou des versements incitatifs fondés sur la performance du partenaire privé pendant la construction, l'exploitation et/ou la réalisation de la solution;
- des droits versés par les usagers;
- des revenus de sources non gouvernementales résultant de la commercialisation d'une capacité excédentaire ou de services additionnels rendus;
- des économies de coûts d'exploitation, c'est-à-dire des mesures qui favorisent la gestion efficiente du projet afin d'en augmenter les bénéfices pour les secteurs public et privé;
- des revenus partiellement garantis par le gouvernement; et
- une subvention gouvernementale incitative.

7.2.6 Financement

Une fois que les principales composantes du PAPP ont été déterminées, on doit étudier les possibilités d'obtenir du financement. Les prêteurs ou les investisseurs chercheront à s'assurer que le PAPP présente certaines caractéristiques, notamment un équilibre entre les intérêts commerciaux de chacune des parties, des flux monétaires solides qui permettent de faire face à certains événements éventuels et un transfert de risques et de responsabilités qui n'excèdent pas les capacités techniques et financières du partenaire privé.

7.3 Analyse financière

L'analyse financière du projet de référence permet d'estimer le coût de la réalisation, pour le secteur public, de la solution la plus vraisemblable en mode PAPP, tel que défini à la section 7.2. Ce coût représente la valeur actualisée de la rémunération versée par le secteur public au partenaire privé.

Pour déterminer la rémunération que le secteur public versera au partenaire privé, on doit simuler la rentabilité du PAPP dans l'optique du partenaire privé. La rémunération correspondra à la somme qui assure que la rentabilité du PAPP est proportionnelle aux risques transférés au partenaire privé et aux sommes investies par ce dernier.

L'analyse financière effectuée au Bloc 4 sert de point de départ à l'analyse de la rentabilité du PAPP en faisant les ajustements décrits ci-après.

7.3.1 *Le coût du projet de référence*

Le coût du projet de référence doit être déterminé en fonction du coût global actualisé, et non seulement selon une analyse différentielle par rapport au statu quo. Tel que mentionné précédemment, on doit, dans le cadre de l'analyse financière du projet de référence, simuler la rentabilité du PAPP dans l'optique du secteur privé. L'analyse tiendra compte des exigences de performance que le partenaire privé sera tenu d'atteindre. D'autre part, l'analyse ne doit tenir compte que des flux monétaires qui se rattachent directement aux activités visées par la solution la plus vraisemblable réalisée en mode PAPP.

Le coût du projet de référence sera estimé sur un horizon correspondant à la durée prévue de l'entente PAPP.

7.3.2 *Particularités du secteur privé*

Les hypothèses financières et opérationnelles utilisées pour établir le projet de référence doivent être représentatives des caractéristiques du secteur privé, dont les plus importantes sont présentées ci-après.

7.3.2.1 *Analyse des coûts*

On doit porter une attention particulière à certains coûts propres au secteur privé, en particulier :

A. Coûts de construction, d'entretien et d'exploitation –

La détermination de ces coûts doit tenir compte de la capacité du secteur privé à réduire les coûts du projet. Tel que mentionné dans le Bloc 5, cette réduction des coûts repose sur sa plus grande liberté d'action en raison de la combinaison des activités de conception/

réalisation/exploitation, du non morcellement du projet en petits contrats, de l'accès continu à des ressources spécialisées et de l'adoption de méthodes de travail et de techniques novatrices. Ces éléments font en sorte que des économies peuvent être réalisées par le secteur privé et que l'échéancier de réalisation peut être accéléré.

B. Taxes et impôts –

L'analyse financière du projet de référence doit tenir compte des effets de la fiscalité sur la rentabilité du projet. À cet effet, on doit considérer les divers taxes et impôts assumés par le secteur privé dans la réalisation de la solution.

Cependant, certaines de ces taxes et certains de ces impôts seront versés directement au gouvernement du Québec (T.V.Q. et impôt sur le revenu des entreprises, par exemple) et il faut en tenir compte dans le projet de référence afin de le rendre comparable au comparateur public. On doit donc soustraire du projet de référence le paiement des taxes et impôts qui seront versés par le secteur privé au gouvernement du Québec (voir éléments de neutralité de l'exemple 15) lorsque les m/o en sont exemptés.

C. Coûts de préparation de la soumission –

Le secteur privé cherche généralement à récupérer les coûts de la préparation de la proposition qu'il soumet au secteur public. On doit donc considérer ces coûts dans le projet de référence.

D. Coûts de financement –

Un PAPP peut être financé de diverses façons. À titre d'exemple, la plupart des projets en ressources informationnelles réalisés en mode PAPP sont financés directement par les fournisseurs de services, tandis que la grande majorité des projets d'infrastructure sont financés au moyen d'emprunts avec recours limité (financement de projet).

L'analyse financière du projet de référence doit être fondée sur une structure de financement réaliste. Pour établir la structure de financement appropriée, on peut passer en revue des projets similaires ou encore avoir recours à des experts, tels ceux du ministère des Finances.

7.3.2.2 Analyse des revenus

L'analyse financière du projet de référence doit tenir compte des revenus de toutes sources que le partenaire privé sera en mesure de facturer, y compris les revenus qu'il pourrait tirer en offrant des services additionnels. On doit prêter une attention particulière à la variabilité des revenus puisqu'ils peuvent avoir une incidence importante sur la rentabilité du projet.

7.3.2.3 Valeur résiduelle

Dans l'analyse du projet de référence, la valeur résiduelle correspond à la compensation monétaire (le cas échéant) que le secteur public versera au partenaire privé au terme de l'entente PAPP pour le rachat des actifs. Les modalités de cette rétrocession, telles que la compensation monétaire et le niveau d'entretien des actifs, doivent être correctement reflétées dans l'analyse financière du projet de référence.

7.3.2.4 Rendement recherché par le partenaire privé

L'analyse financière du projet de référence doit tenir compte du rendement généralement attendu par le secteur privé. Ce rendement doit être proportionnel aux risques assumés par le partenaire privé.

Plusieurs projets réalisés en mode PAPP ne génèrent pas ou peu de revenus puisqu'ils visent à offrir gratuitement un service aux citoyens. Dans ce cas, le rendement du partenaire privé est tributaire, en totalité ou en très grande partie, de la rémunération versée au partenaire privé par le secteur public.

Pour déterminer un rendement considéré acceptable pour le partenaire privé, on peut passer en revue des PAPP comportant des risques similaires ou encore avoir recours à des experts en la matière.

Une fois ce rendement déterminé, on établit le montant de rémunération que le secteur public devra verser au partenaire privé. Cette rémunération représente le coût brut pour le secteur public de réaliser le projet en mode PAPP, c'est-à-dire sans prendre en compte les éléments mentionnés à la rubrique suivante.

7.3.3 Éléments hors PAPP

Puisque le projet de référence simule les coûts de réalisation du PAPP, il ne prend pas en considération les coûts que le secteur public engagera notamment à l'égard de la mise en place du PAPP (coûts de l'appel d'offres, conseillers internes et externes), du suivi après signature de l'entente PAPP et des vérifications de performance. De plus, suite au recours à un PAPP, le secteur public aura vraisemblablement à assumer les coûts de transition de la main-d'œuvre ou recevra le produit de la cession d'actifs non utilisés. Bien que ces éléments ne fassent pas partie du projet de référence, ils doivent être relevés à ce stade-ci et seront pris en considération au cours de l'analyse de la valeur réalisée au Bloc 9.

La première fois que le secteur public réalise un projet en mode PAPP, les coûts de mise en œuvre peuvent être relativement élevés. En effet, il y a un apprentissage à faire. Ainsi, le premier recours à un PAPP peut être un processus long et exigeant. Par contre, les connaissances acquises pourront être appliquées par la suite à de nombreux projets. Il ne faudra donc pas inclure les coûts de cet « apprentissage » dans l'analyse de la valeur.

7.3.4 VAN et taux d'actualisation

Le coût de la réalisation, pour le secteur public, de la solution la plus vraisemblable en mode PAPP correspond à la valeur actualisée de la rémunération versée au partenaire privé par le secteur public. Cette valeur actualisée nette doit être calculée au moyen d'un taux d'actualisation approprié.

En théorie, le taux d'actualisation devrait refléter le profil de risques du PAPP. Toutefois, la rémunération versée par le secteur public tient déjà compte des risques que le partenaire privé assume. Dans ce contexte, le taux d'actualisation utilisé ne doit donc pas refléter les risques du projet, mais le coût de financement du secteur public.

Il est recommandé de valider le taux d'actualisation choisi avec le ministère des Finances.

7.4 Conclusion

Le montage du projet de référence est un exercice prévisionnel puisque la valeur ajoutée réelle pour les fonds publics investis du PAPP ne sera connue qu'au terme du processus d'acquisition. Néanmoins, l'établissement des modalités et du coût prévu du PAPP permettra de prendre une décision éclairée sur le mode de prestation qui offre le potentiel de valeur ajoutée le plus élevé pour les fonds publics investis. Plusieurs éléments de l'analyse du projet de référence nécessitent des connaissances spécialisées. Le recours aux services d'experts internes ou externes est généralement de mise.

EXEMPLE 15 – CONSTRUCTION DE LOGEMENTS – PROJET DE RÉFÉRENCE

En raison de la pénurie de logements à prix abordable dans une région métropolitaine, 1 000 familles à faible revenu ne sont pas en mesure de se loger adéquatement. L'Office provincial d'habitation (« OPH ») veut répondre à ce besoin.

À la suite de l'évaluation détaillée, l'OPH retient la construction de 1 000 nouveaux logements comme solution la plus vraisemblable. De plus, l'OPH considère qu'il serait possible de réaliser cette solution en mode PAPP. Selon la forme de PAPP qui a été choisie, le partenaire privé assumerait tous les risques liés au financement, à la conception, à la construction, à l'exploitation et à l'entretien des logements.

L'OPH fixerait les loyers afin de s'assurer qu'ils demeurent abordables. En outre, l'OPH garantirait au partenaire privé un taux d'occupation de 100 % des 1 000 logements. Par contre, le partenaire privé serait responsable du maintien en bon état des logements et de la perception des loyers. Après 25 ans, le partenaire privé rétrocéderait sans compensation les 1 000 logements à l'OPH, tout en respectant les conditions de rétrocession.

Le projet de référence, qui permettrait d'atteindre les résultats recherchés, est donc développé selon les hypothèses suivantes :

- Le partenaire privé construit 1 000 logements, selon des critères établis par l'OPH, et les loue à des familles désignées par ce dernier.
- Le PAPP a une durée de 25 ans, y compris la période de construction qui dure deux ans.
- Les coûts de construction estimatifs qui sont engagés par le partenaire privé s'établissent à 45 000 000 \$ pour l'année 1 et à 35 700 000 \$ pour l'année 2, pour un total de 80 700 000 \$.
- Le partenaire privé exploite les 1 000 logements pendant toute la durée de l'entente et il est responsable de l'entretien des bâtiments, de la fourniture des services communs (eau chaude, chauffage) ainsi que des travaux de réparation et de réfection périodiques qui seront requis. En moyenne, le coût annuel de ces travaux est de 1 250 \$ (dollars 2002) par logement et ce coût augmente annuellement au même taux que l'inflation (soit 2 % par année).
- Le partenaire privé perçoit un loyer mensuel moyen de 250 \$ (dollars 2002) par logement et son taux de perception atteint 93%. Le loyer mensuel moyen par logement est augmenté, à chaque année, au même taux que l'inflation.
- Des revenus additionnels de l'ordre de 700 000 \$ (dollars 2002) par année sont générés de la location d'espaces commerciaux (ou de l'exploitation de commerces), de l'affichage extérieur et de la location d'espaces de stationnement. Ces revenus additionnels augmentent à chaque année au même rythme que l'inflation.
- Pour financer les coûts de construction et les coûts initiaux du projet, le partenaire privé souscrit à un emprunt bancaire de 74 249 000 \$, portant un taux de 8,0 %, dont le remboursement s'échelonne entre l'année 3 et l'année 25. On prévoit également que le partenaire privé investit 15 000 000 \$ sous forme de capitaux propres, pour lesquels un rendement de 12,2 % est incorporé dans le coût du projet.
- Le taux d'imposition utilisé est de 37,16%.
- L'OPH verse au partenaire privé un montant annuel fixe pendant les années 3 à 25 afin de lui permettre d'obtenir le rendement recherché. Ce montant est déterminé à la signature de l'entente PAPP.

- Le risque d'inoccupation est assumé entièrement par l'OPH. Ainsi, si un logement est libre, l'OPH est responsable de trouver un locataire pour l'occuper. Si l'OPH ne peut en trouver un, il doit en verser le loyer directement au partenaire privé. Cependant, une fois le logement occupé, l'OPH n'est plus responsable du versement des loyers et le partenaire privé assume le risque de non-perception. Le taux d'occupation retenu est de 100 %.

Les tableaux suivants présentent le sommaire de l'analyse financière du projet de référence, établie selon les hypothèses mentionnées ci-dessus. Le premier tableau ci-dessous présente les flux monétaires nets du projet avant les éléments de neutralité, flux monétaires déterminant la rémunération versée par l'OPH pour assurer au partenaire privé l'atteinte de son rendement attendu de 12,2 %.

(en milliers de dollars courants)	Projet de référence				
	2002	2003	2004	2005 ...	2026
Fonds provenant de capitaux propres	15 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
Fonds provenant d'emprunts	32 609	41 640	0	0	0
Coûts de construction	(45 000)	(35 700)	0	0	0
Flux monétaires initiaux	2 609	5 940	0	0	0
Revenus					
Loyers	0	0	2 903	2 961	4 488
Revenus additionnels	0	0	728	743	1 126
Rémunération versée par l'OPH permettant au partenaire privé d'atteindre son rendement attendu de 12.2%	0	0	6 766	6 901	10 460
Revenus totaux	0	0	10 397	10 605	16 074
Coûts					
Coûts d'entretien et d'exploitation	0	0	(1 301)	(1 327)	(2 011)
Intérêts	(2 609)	(5 940)	(5 940)	(5 842)	(530)
Impôts	0	0	0	0	(4 531)
Flux monétaires nets avant éléments de neutralité et remboursement du capital de la dette	0	0	3 157	3 436	9 002
Remboursement du capital de la dette	0	0	(1 219)	(1 317)	(6 629)
Flux monétaires nets avant éléments de neutralité	0 \$	0 \$	1 937 \$	2 119 \$	2 373 \$

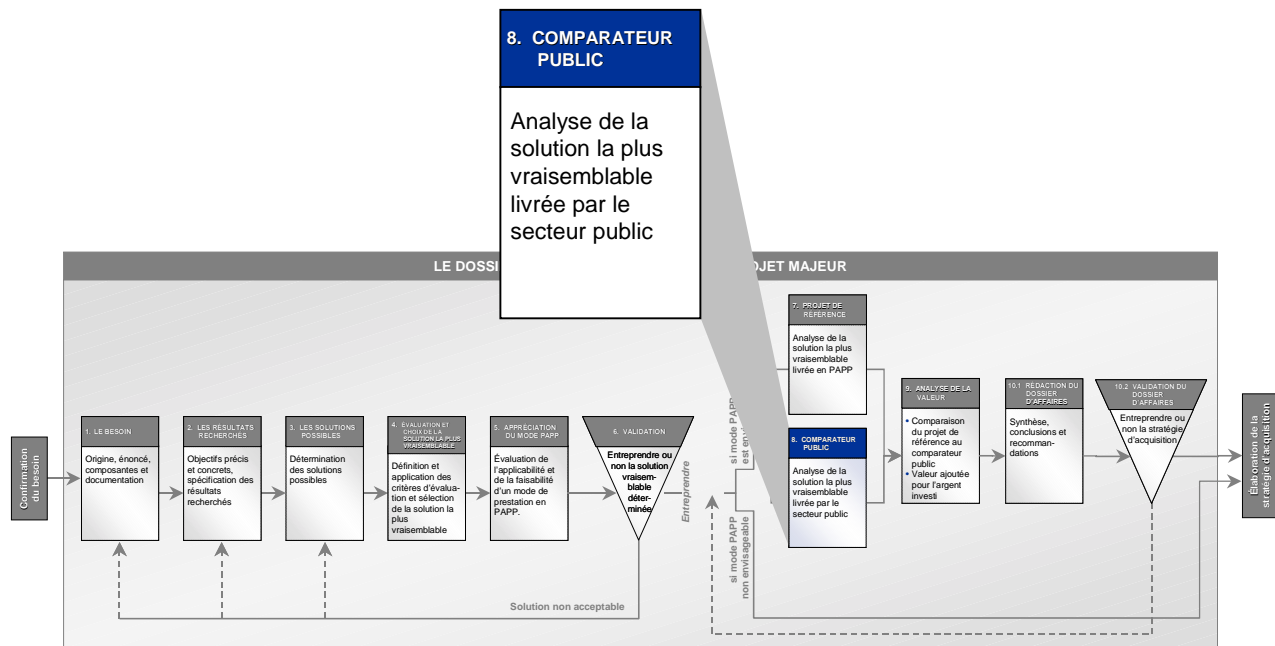
Le deuxième tableau ci-dessous présente le coût actualisé de la rémunération versée par l'OPH au partenaire privé ajustée des éléments de neutralité. C'est cette valeur qui nous permettra de comparer le coût du projet de référence avec le coût du comparateur public lors de l'analyse de la valeur. Les ajustements doivent neutraliser les impôts et les taxes payés au gouvernement du Québec par le partenaire privé. On doit annuler ces variables afin que le comparateur public et le projet de référence soient comparables et afin de présenter le coût net pour le gouvernement du Québec.

Le coût actualisé net pour le projet de référence est de 64,5 millions de dollars.

(en milliers de dollars courants)	Projet de référence					VAN ¹ du PAPP
	2002	2003	2004	2005 ...	2026	
Rémunération versée par l'OPH permettant au partenaire privé d'atteindre son rendement attendu de 12.2%	0 \$	0 \$	(6 766 \$)	(6 901 \$)	(10 460 \$)	
Éléments de neutralité						
Éléments de neutralité-impôt Québec	0	0	0	0	1 102	
Éléments de neutralité-TVQ	2 167	1 719	42	43	65	
Coût estimatif assumé par le secteur public (ajusté des éléments de neutralité pour le calcul de l'analyse de la valeur)	<u>2 167 \$</u>	<u>1 719 \$</u>	<u>(6 724 \$)</u>	<u>(6 859 \$)</u>	<u>(9 293 \$)</u>	
Valeur actuelle nette ¹ (VAN)						<u><u>(64 546 \$)</u></u>

¹ : VAN actualisée au taux de 8% (Coût de financement à long terme)

Bloc 8 Comparateur public



Cette étape du dossier d'affaires initial vise à déterminer le coût de la solution la plus vraisemblable si celle-ci est réalisée en mode conventionnel par le secteur public. On utilisera, dans une large mesure, le travail effectué dans le Bloc 7 (Projet de référence).

Il est important de ne pas confondre les notions contenues dans le Bloc 8 avec celles qui figurent dans le Bloc 4, et ce, même si on traite, dans les deux cas, d'une solution réalisée en mode conventionnel par le secteur public. Au Bloc 8, on cherche à déterminer le coût de réalisation en mode conventionnel de la solution la plus vraisemblable **sur une base comparable** au projet réalisé en mode PAPP.

8.1 Définition et utilisation

Le comparateur public représente la solution la plus vraisemblable réalisée en mode conventionnel par le secteur public mais évaluée selon les modalités du PAPP définies dans le Bloc 7. Le comparateur public se fonde sur les mêmes résultats recherchés et exigences de performance que pour le projet de référence et tient compte des risques que l'on prévoit transférer au secteur privé. On détermine le comparateur public après avoir développé le projet de référence et avant d'effectuer l'analyse de la valeur. De cette façon, on s'assure que le comparateur public est entièrement comparable au projet de référence.

Le comparateur public est utilisé dans le dossier d'affaires initial afin de déterminer le mode de prestation (conventionnel ou PAPP) de la solution la plus vraisemblable qui offre la plus grande valeur ajoutée pour les fonds publics investis.

Bien que la comparaison des deux modes de prestation est avant tout quantitative, les aspects qualitatifs doivent être également pris en considération.

8.1.1 Aspects quantitatifs

Afin de pouvoir effectuer une véritable comparaison quantitative des deux modes de prestation, on doit élaborer le comparateur public selon les règles suivantes :

- Le coût doit être la valeur actualisée nette des flux monétaires d'une période identique à celle qui a été utilisée pour calculer le coût de la solution réalisée en mode PAPP. Cette période est généralement la durée prévue de l'entente PAPP.
- Les résultats recherchés et les exigences de performance doivent être les mêmes que ceux qui sont exigés dans le projet de référence.
- Dans la mesure du possible, le comparateur public doit refléter tous les coûts encourus par le secteur public pour atteindre les résultats recherchés et les exigences de performance. Ainsi, les frais indirects raisonnables, tels que les coûts de communication, du service juridique ou du service d'approvisionnement, doivent être imputés dans les coûts du comparateur public. Si l'on ne prend pas en compte ces coûts, on faussera la comparaison du comparateur public et du projet de référence.
- Le comparateur public doit refléter la réalisation la plus efficiente possible, et ce, en fonction des pratiques habituelles du secteur public.

8.1.2 Aspects qualitatifs

Au cours de l'analyse de la valeur, décrite dans le Bloc 9, on met d'abord en évidence le coût global du projet, qui sera assumé par le secteur public, selon les deux modes de prestation. Par contre, certaines différences entre ces deux modes peuvent ne pas se traduire par un simple montant d'argent. Par exemple, quelle valeur accorde-t-on à une solution qui peut être réalisée six mois plus tôt qu'une autre et qui permet de rendre plus rapidement un nouveau service ou un service amélioré aux citoyens? Il faut donc, pendant l'élaboration du comparateur public, relever ces différences qualitatives par rapport à la solution réalisée en mode PAPP et en tenir compte au cours de l'analyse de la valeur.

8.2 Analyse financière

L'analyse financière de la solution la plus vraisemblable, effectuée à la section 4.2.5, sert de point de départ à l'élaboration du comparateur public. Puisqu'il faut déterminer le coût du comparateur public sur une base comparable à celle du projet de référence, on ajustera l'analyse effectuée au Bloc 4 pour tenir compte des éléments suivants :

8.2.1 Analyse complète

Le comparateur public doit être déterminé en fonction du coût complet actualisé, et non seulement selon une analyse différentielle par rapport au statu quo. Cette méthode facilitera la comparaison entre le comparateur public et le projet de référence. De plus, ce coût global actualisé pourra être utilisé pour comparer les propositions du secteur privé qui seront soumises dans le cadre d'un appel d'offres.

8.2.2 Hypothèses comparables

Les hypothèses qui ont servi, dans le Bloc 7, à déterminer le projet de référence doivent être utilisées dans le calcul du coût du comparateur public. Par exemple, les hypothèses portant sur le taux d'inflation et le taux de change de la monnaie ainsi que les autres variables doivent être les mêmes dans les deux cas. Les autres variables qui ne sont pas influencées par le mode de prestation de la solution, comme la tarification ou le niveau de demande pour le service, doivent aussi être les mêmes.

8.2.3 Taxes et impôts

Les éléments de taxes et d'impôts sont inclus dans le projet de référence. Ils ne doivent pas être considérés dans le comparateur public lorsque les m/o en sont exemptés.

8.2.4 Résultats recherchés et exigences de performance

Le coût du comparateur public doit être établi en fonction des mêmes résultats recherchés et exigences de performance que ceux qui sont utilisés pour le développement du projet de référence.

8.2.5 Quantification des risques

Puisque le PAPP prévoit un transfert de risques du secteur public au secteur privé, les partenaires privés en tiennent compte lorsqu'ils estiment le rendement exigé, et ils ajustent leur offre en conséquence. Le projet de référence reflète donc les coûts associés aux risques que l'on prévoit transférer au secteur privé. De façon similaire, le comparateur public doit prendre en considération les coûts associés aux risques que le secteur public conservera s'il réalise le projet lui-même.

Par quantification d'un risque, on entend l'estimation du coût qui devra être engagé si l'événement sous-jacent au risque se produit multiplié par la probabilité de matérialisation de cet événement. Pour ce faire, on peut passer en revue des projets où un risque similaire s'est matérialisé, fonder son évaluation sur les primes d'assurance exigées pour couvrir ce risque ou, plus simplement, faire une estimation fondée sur le bon sens. Dans tous les cas, le recours à des experts internes ou externes peut faciliter l'exercice.

Avant d'entreprendre la quantification des risques, il faut identifier les risques qui méritent d'être quantifiés. Les risques dont l'incidence monétaire n'est pas significative ou la probabilité de matérialisation est faible n'ont pas besoin d'être quantifiés. Les risques dont le secteur public conserve la responsabilité, peu importe le mode de réalisation, n'ont également pas besoin d'être quantifiés puisqu'ils n'ont aucune incidence sur la prise de décision.

Certes, la quantification des risques n'est pas une science exacte. Plusieurs techniques de quantification peuvent être utiles, comme la simulation *Monte Carlo* ou le *Real Option Valuation*. On peut également recourir à des logiciels spécialisés, tels que *@Risk* et *Crystal Ball*. Il importe d'obtenir une bonne appréciation des coûts des risques sans chercher à atteindre un niveau de précision trop élevé.

Finalement, le caractère incertain de la quantification des coûts liés à un risque favorise le recours à une fourchette de coûts. Une analyse de sensibilité peut permettre de déterminer les coûts minimal et maximal rattachés à un risque en fonction de bornes de probabilités.

8.2.6 Financement

Le comparateur public peut être financé de diverses façons. Il peut être entièrement financé à même les emprunts généraux faits par le gouvernement ou il peut faire l'objet d'un financement de projet, selon lequel on souscrit spécifiquement à des emprunts pour le projet. Ces emprunts portent un taux d'intérêt qui tient compte des risques spécifiques du projet et sont remboursés à même les flux monétaires du projet. Ces derniers peuvent comprendre, s'il y a lieu, une contribution publique périodique.

La différence entre ces deux modes de financement réside essentiellement dans le calendrier de versements. On doit donc choisir le mode de financement auquel on aurait recours, selon toute vraisemblance, si le projet était réalisé en mode conventionnel.

8.2.7 Coûts du projet

Les coûts du projet doivent comprendre tous les coûts reliés au projet, y compris les coûts indirects raisonnables et les provisions pour éventualités. Les provisions pour éventualités qui n'auront pas été considérées dans la quantification des risques tiennent compte de la

probabilité que des incidents se produisent et qu'ils se traduisent par l'engagement de certains coûts additionnels.

Finalement, l'ensemble des coûts du comparateur public devrait être estimé en fonction des pratiques en vigueur au sein de l'appareil public.

8.2.8 Revenus du projet

Le comparateur public doit tenir compte des revenus de toutes sources que le secteur public sera en mesure de percevoir. Par contre, il ne doit pas inclure certains revenus accessoires qu'un partenaire privé pourrait tirer en offrant des services additionnels que le secteur public n'offrirait pas en temps normal dans le cadre d'un projet similaire.

D'autre part, il faut ramener le comparateur public et le projet de référence sur une base commune si l'application des droits d'utilisation n'est pas la même dans les deux cas. Par exemple, le ministère des Transports pourrait avoir comme politique de ne pas imposer de droits de péage sur les autoroutes qu'il exploite, alors qu'il permettrait que des droits soient perçus pour l'utilisation d'une autoroute exploitée par un partenaire privé. Dans cet exemple, si le comparateur public est fondé sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas de droits de péage et que le projet de référence considère que des droits seront perçus, la comparaison des deux modes de réalisation ne sera pas équitable. Il faut donc inclure des revenus théoriques de péage dans le comparateur public. Cette distinction est importante, car il ne faut pas confondre le choix du mode de prestation d'un service et la décision d'introduire un droit d'utilisation.

8.2.9 Valeur résiduelle

On considère, dans le comparateur public, que les actifs du projet appartiendront au secteur public à la fin de la période d'analyse. Si le projet de référence prévoit une rétrocession sans compensation des actifs au secteur public à la fin du partenariat, il ne sera pas nécessaire de prendre en considération la valeur résiduelle des actifs dans le comparateur public. Par contre, s'il est prévu, dans le projet de référence, que le secteur public achètera les actifs du PAPP au terme du partenariat, il faudra inclure la valeur résiduelle des actifs dans le comparateur public, car le coût prévu de rachat par le secteur public aura été pris en considération dans le projet de référence.

Dans les deux cas, il faut que le comparateur public comprenne des coûts qui reflètent un niveau d'entretien des actifs similaire à celui qui figure dans les modalités de rétrocession du projet de référence.

8.2.10 Éléments hors PAPP

Le comparateur public ne doit tenir compte que des flux monétaires qui se rattachent directement aux activités qui sont visées par le projet de référence (ou le PAPP). Il ne doit donc pas comprendre l'incidence du projet sur d'autres revenus ou d'autres dépenses du secteur public. Par exemple, si l'ajout d'une nouvelle ligne de métro a pour effet d'accroître le nombre d'utilisateurs, et conséquemment, les revenus des lignes déjà existantes, cette amélioration de revenus sur les lignes existantes ne devra pas être prise en considération dans le comparateur public car elle ne fera pas partie de l'entente PAPP.

8.2.11 Taux d'actualisation

En théorie, le taux d'actualisation devrait refléter le profil de risques associé au PAPP. Toutefois, le comparateur public prend déjà en considération les coûts associés aux risques que le secteur public conserve. Dans ce contexte, le taux d'actualisation utilisé ne doit donc pas refléter les risques de projet, mais le coût de financement du secteur public, c'est-à-dire le même taux d'actualisation que celui utilisé pour le projet de référence.

Il est recommandé de valider le taux d'actualisation choisi avec le ministère des Finances.

8.2.12 Recours à des experts

Plusieurs éléments de l'analyse du comparateur public nécessitent des connaissances spécialisées. Le recours aux services d'experts internes ou externes est généralement de mise.

EXEMPLE 16 – CONSTRUCTION DE LOGEMENTS – COMPAREUR PUBLIC (CP)

Après avoir établi le projet de référence (voir l'exemple 15 du Bloc 7) pour la solution visant la construction de 1 000 logements à prix abordable, l'OPH doit élaborer le comparateur public, c'est-à-dire le coût que l'OPH devrait engager pour réaliser le projet en mode conventionnel.

Pour élaborer le comparateur public, les hypothèses du projet de référence sont utilisées. Elles ont toutefois été modifiées pour tenir compte des faits suivants :

- La période de construction s'étale jusqu'à la fin de l'année 3.
- Les coûts de construction estimatifs s'établissent à 42 000 000 \$ pour l'année 1, à 35 700 000 pour l'année 2 et à 23 929 000 \$ pour l'année 3, soit un montant total de 101 629 000 \$. Il faut remarquer que les coûts de construction sont moins élevés dans le projet de référence en raison des économies d'échelle disponibles à certains promoteurs immobiliers, du recours à des méthodes de travail novatrices rendues accessibles par la combinaison des activités de conception/réalisation/exploitation et du non morcellement du projet en petits contrats ainsi que d'une conception qui optimise l'utilisation des terrains.
- Les coûts d'entretien sont de 1 400 \$ (dollars 2002) par année par logement et ils augmentent annuellement au même rythme que l'inflation. Ces coûts sont moins élevés dans le projet de référence en raison de l'utilisation optimale des ressources sur l'ensemble des projets du partenaire privé.
- Le taux de perception des loyers est de 93 %.
- Le gouvernement financera le projet sur une période de 25 ans à l'aide d'un emprunt spécifique au projet et le remboursement du capital s'échelonne entre l'année 4 et l'année 25. Le taux d'intérêt sur cet emprunt est de 7%.
- L'OPH doit quantifier l'incidence des risques de conception, de construction ainsi que du risque lié à l'exploitation et à l'entretien. Le risque de perception est déjà pris en compte dans le calcul des loyers.

Il faut remarquer que, selon le comparateur public, les logements ne pourront être occupés qu'à partir de l'année 4 (durée de construction de 3 ans) alors que, selon le projet de référence, ils pourront être occupés à partir de l'année 3 (durée de construction de 2 ans). Cet écart de temps entre les deux modes de réalisation s'explique par les raisons données aux rubriques « Cadre propice à l'innovation » et « Accélération de la réalisation des projets » de la section 5.2 et devra également être considéré comme facteur qualitatif.

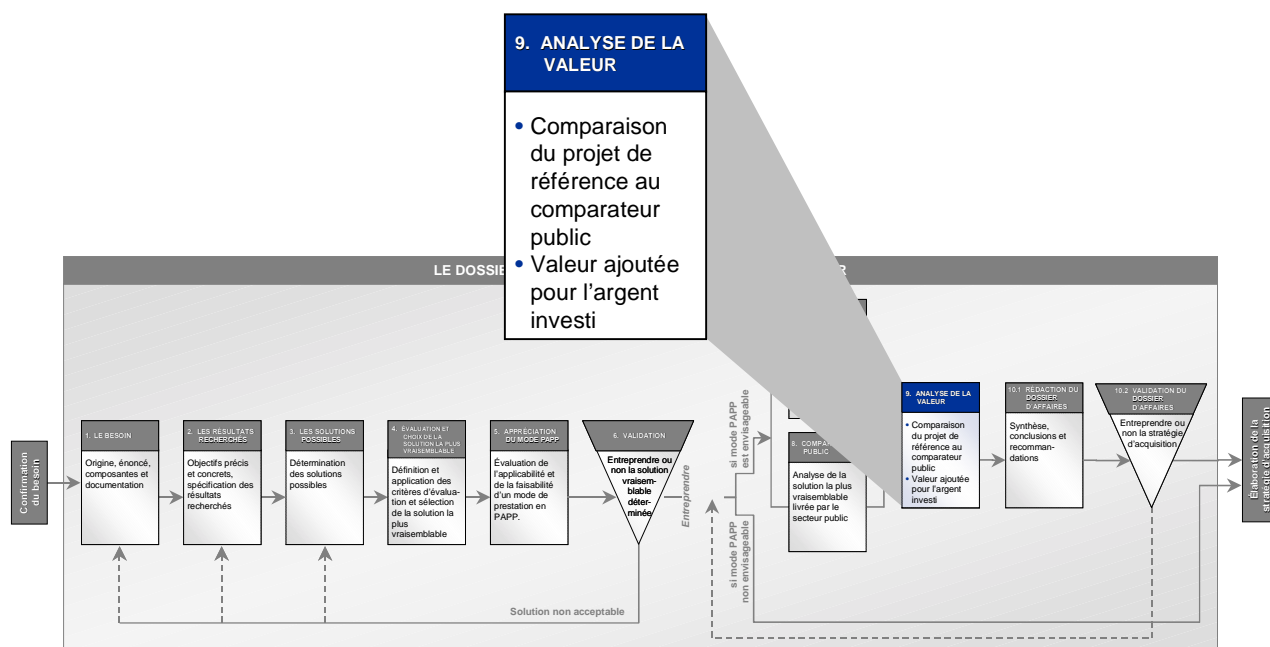
Le dossier d'affaires

Le tableau ci-dessous présente l'analyse financière du comparateur public, établie selon les hypothèses mentionnées ci-dessus. Le coût pour le secteur public, exprimé en valeur actualisée nette, s'élève à 78,1 millions de dollars.

(en milliers de dollars courants)	Comparateur Public					VAN du CP ¹
	2002	2003	2004	2005...	2026	
Fonds provenant d'emprunts	42 000 \$	35 700 \$	23 929 \$	0 \$	0 \$	
Coûts de construction	(42 000)	(35 700)	(23 929)	0	0	
Coûts d'entretien et d'exploitation	0	0	0	(1 486)	(2 252)	
Service de la dette						
Intérêts	(2 940)	(5 439)	(7 114)	(7 114)	(601)	
Remboursement du capital de la dette	0	0	0	(2 074)	(8 587)	
Total	(2 940)	(5 439)	(7 114)	(9 188)	(9 188)	
Loyers	0	0	0	2 961	4 488	
Flux monétaires nets	(2 940 \$)	(5 439 \$)	(7 114 \$)	(7 713 \$)	(6 952 \$)	(73 467 \$)
Quantification des risques						(4 655 \$)
Valeur actuelle nette (VAN)¹						(78 122 \$)

¹ : VAN actualisée au taux de 8% (Coût de financement à long terme)

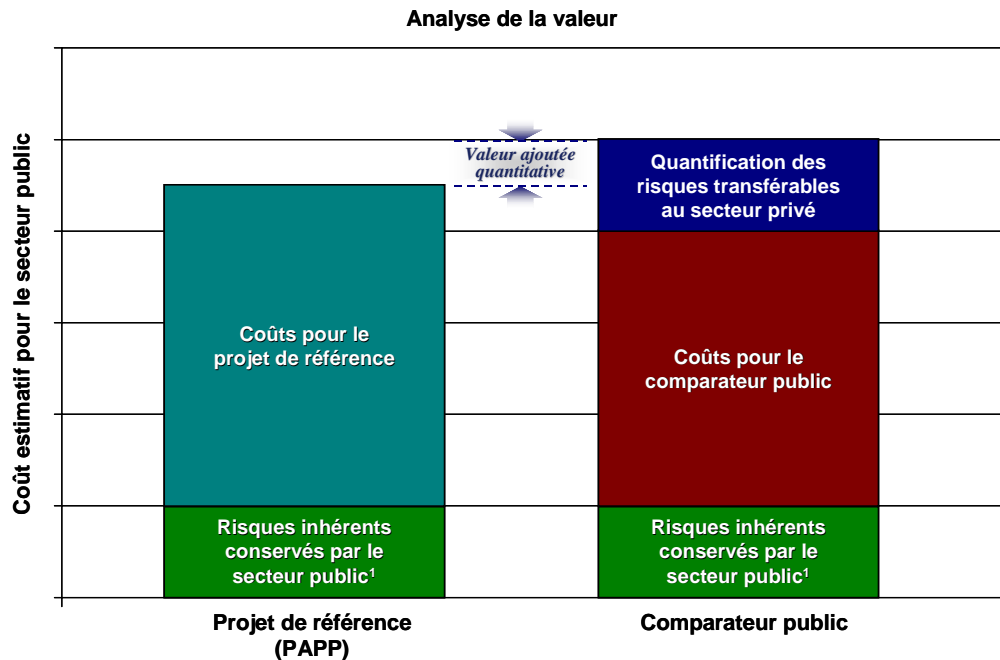
Bloc 9 Analyse de la valeur



Le Bloc 9 vise à déterminer le meilleur mode de prestation de la solution la plus vraisemblable, soit la prestation en mode conventionnel ou en mode PAPP. Pour établir ce choix, on comparera le projet de référence avec le comparateur public, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif afin de s'assurer que le mode de prestation retenu répond le mieux à tous les objectifs du secteur public.

9.1 Comparaison quantitative

La comparaison quantitative est la simple comparaison du coût du projet de référence, développé dans le Bloc 7, et du coût du comparateur public, établi dans le Bloc 8. Cette comparaison est illustrée dans le graphique ci-dessous.



¹ Risques non quantifiés car non pertinents à la prise de décision.

La comparaison quantitative est un exercice prévisionnel qui vise à établir le mode qui offre la plus grande valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Si le secteur public décide de réaliser le projet en mode PAPP, il faudra faire les ajustements requis avant la signature de l'entente avec le partenaire privé afin de s'assurer que l'entente PAPP négociée offre réellement la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis.

9.2 Comparaison qualitative

Certains avantages et inconvénients de chaque mode de prestation ne se traduisent pas nécessairement par un coût. Il faut donc passer en revue ces avantages et inconvénients, y compris ceux qui sont décrits à la section 5.2 :

- l'accroissement de la qualité des services;
- le cadre propice à l'innovation;

- l'accélération de la réalisation du projet; et
- le développement de savoir-faire exportables.

Par ailleurs, le PAPP ne fait pas encore partie des pratiques courantes au Québec. Par conséquent, il se peut que les cadres législatif et réglementaire québécois ne soient pas entièrement compatibles avec ce mode de prestation.

Le changement des façons de faire comporte ses propres risques. De plus, l'envergure et la durée des PAPP peuvent contribuer à accroître les risques assumés par le secteur public. Ces risques additionnels peuvent néanmoins être atténués par des clauses appropriées dans l'entente de partenariat.

L'incidence sur les ressources humaines ainsi que sur le budget gouvernemental sont également des considérations importantes.

Certes, la prise en compte d'éléments qualitatifs ajoute un degré de subjectivité au choix du mode de prestation. En revanche, en les ignorant on court le risque de prendre une mauvaise décision et de ne pas allouer les ressources de la meilleure façon.

EXEMPLE 17 – CONSTRUCTION DE LOGEMENTS – ANALYSE DE LA VALEUR

Après avoir établi le projet de référence (voir exemple 15 au Bloc 7) et le comparateur public (voir exemple 16 au Bloc 8), l'OPH doit effectuer l'analyse de la valeur. En comparant le coût du projet de référence à celui du comparateur public, l'OPH pourra déterminer le mode de prestation qui présente le plus grand potentiel de création de valeur. Le tableau ci-dessous montre la comparaison des deux modes de prestation :

(en milliers de dollars)	<u>Comparateur public</u>	<u>Projet de référence</u>	<u>Analyse de la valeur</u>
	<i>CP</i>	<i>PAPP</i>	<i>CP - PAPP</i>
	<i>VAN</i>		
Coût estimatif assumé par le secteur public	<u>78 122 \$</u>	<u>64 546 \$</u>	
Plus-value			<u>13 575 \$</u>

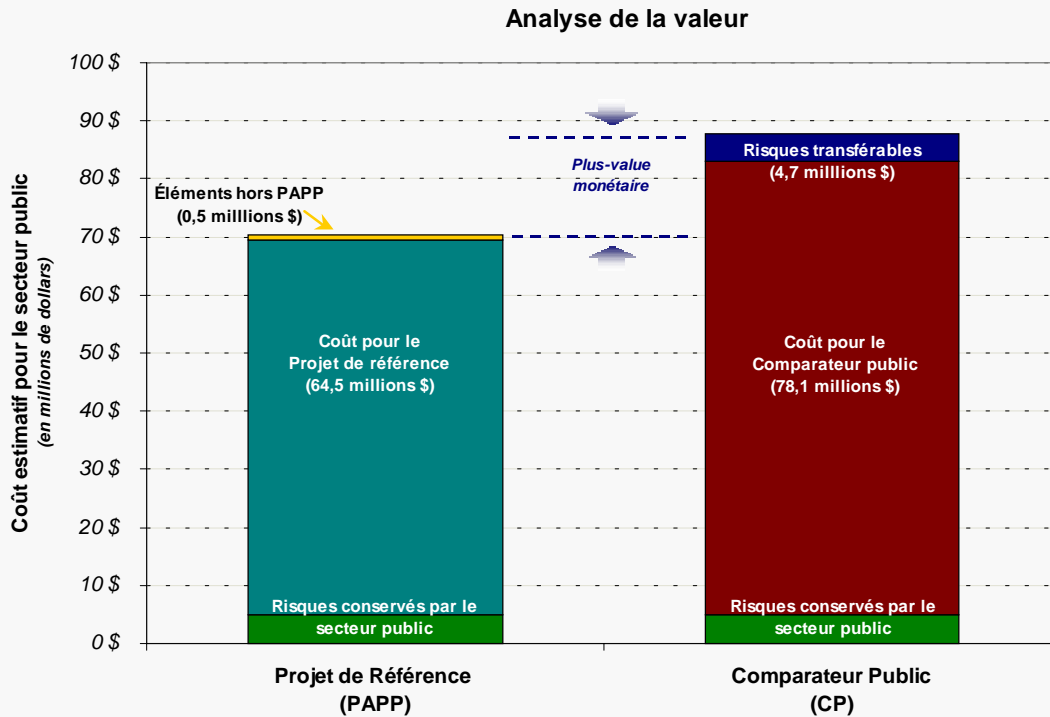
La comparaison du projet de référence et du comparateur public permet d'affirmer que le PAPP offre un potentiel de valeur additionnelle de 13,6 millions de dollars puisque le coût total du projet de référence est moins élevé que celui du mode conventionnel.

Dans ce projet, la création de valeur découle essentiellement des écarts entre les dates des sorties de fonds et du transfert des risques. De plus, comme l'OPH estime que la construction sera plus rapide en mode PAPP qu'en mode conventionnel, les rentrées de fonds commencent un an plus tôt dans le projet de référence, incluant les éléments de neutralité et la quantification des risques, par rapport au comparateur public.

Par ailleurs, les coûts de construction du projet de référence sont moins élevés que ceux du comparateur public. Les frais d'exploitation et d'entretien sont également moins élevés et des revenus additionnels sont accessibles au partenaire privé.

Enfin, la valeur créée par le transfert des risques liés à la conception, à la construction et à l'exploitation (4,7 millions de dollars) a plus que compensé les frais de financement plus élevés du projet de référence.

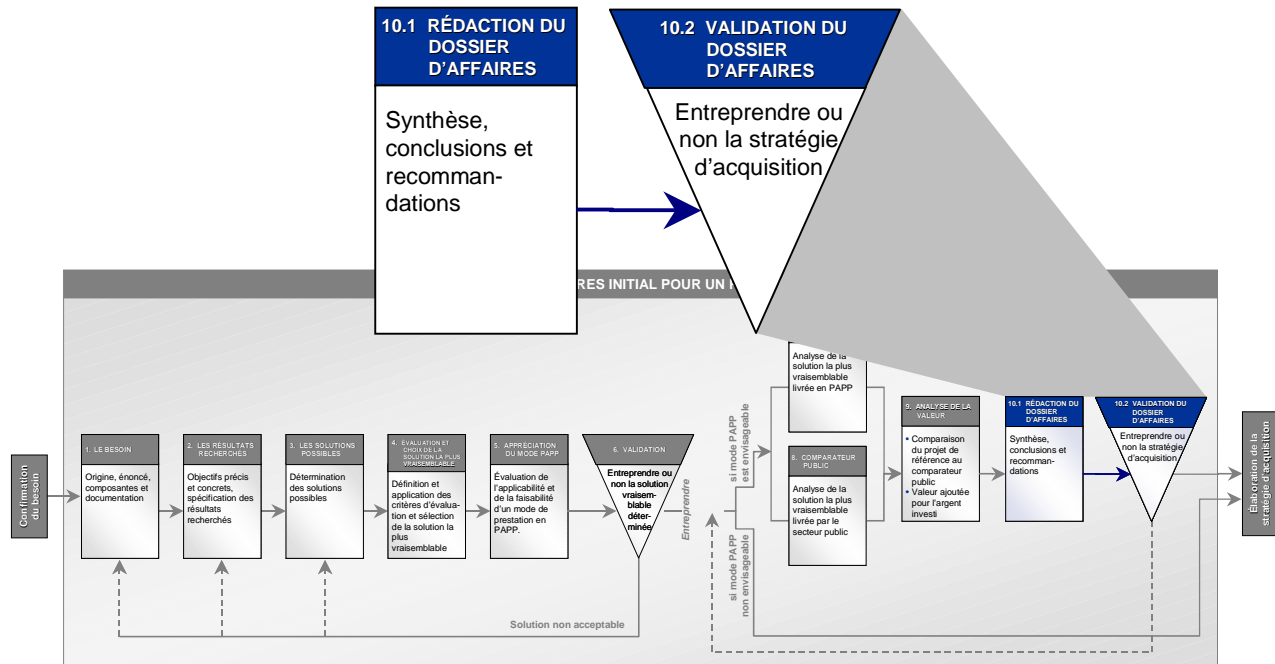
Par ailleurs, des éléments hors PAPP, particulièrement les coûts de mise en place du PAPP et d'inspection des logements, doivent être considérés dans l'analyse comparative. Ces éléments hors PAPP sont estimés à 500 000 \$, réduisant la valeur ajoutée à 13,1 millions de dollars. Le graphique suivant illustre la comparaison quantitative :



Analyse qualitative

Les données ci-dessus indiquent clairement que le mode PAPP offre un potentiel de plus-value monétaire en comparaison avec le comparateur public. En outre, plusieurs éléments de nature qualitative appuient cette conclusion. D'une part, étant donné la nature du projet et la volonté de l'OPH de fournir des logements à loyer modique, la réalisation du projet sera bien perçue par le public, et la période de construction plus courte constituera un facteur qualitatif important puisque 1 000 familles pourront bénéficier de nouveaux logements un an plus tôt. De plus, le partenaire privé pourrait être encouragé par le succès du projet et entreprendre lui-même la construction de logements additionnels, profitant ainsi d'économies d'échelle tout en générant des retombées économiques additionnelles.

Bloc 10 Rédaction du dossier d'affaires initial



La dernière étape d'un dossier d'affaires initial consiste à rédiger un rapport de synthèse de toute l'information colligée au cours des étapes précédentes. On doit présenter au décideur les conclusions importantes ainsi que les recommandations qui s'imposent.

10.1 Rédaction du dossier d'affaires initial

Il n'existe pas de format unique ou passe-partout pour la rédaction du dossier d'affaires initial. Toutefois, pour tout projet, quelle que soit sa nature ou son envergure, le canevas de présentation du dossier doit inclure obligatoirement certaines règles :

- Il faut apporter un très grand soin à la forme et au contenu du dossier d'affaires initial, car ce dernier doit résister à tout examen critique. Il faut veiller à ce que le contenu soit aussi succinct que possible, tout en s'assurant que l'information essentielle à la prise de décision y soit consignée. Pour ce faire, il suffit de présenter les conclusions des différents Blocs et de s'assurer de mettre l'accent sur les points clés.
- Il est important de rappeler les hypothèses d'analyse et de présenter clairement les conclusions, les recommandations nécessaires ainsi que les prochaines étapes de la réalisation du projet et le calendrier de réalisation.
- Il faut utiliser un langage non technique et présenter de façon nuancée les avantages et les inconvénients liés à la réalisation du projet.

- S'il est nécessaire d'ajouter un complément d'information, il est préférable de joindre des documents explicatifs en annexe.
- Il est souhaitable d'ajouter des graphiques, des diagrammes ou des plans si ces derniers contribuent à une meilleure compréhension du dossier.

L'Annexe 3 présente un exemple générique de structure de dossier d'affaires initial.

10.2 Validation du dossier d'affaires initial

Les conclusions et les recommandations tirées des différentes analyses doivent être entérinées par l'instance décisionnelle appropriée.

Deux scénarios peuvent découler de l'examen par l'instance décisionnelle :

Scénario A : Rejet des résultats de l'analyse de la valeur

Il est possible que l'analyse de la valeur n'ait pas pris en considération tous les renseignements disponibles ou nécessaires. Dans ce cas, selon les éléments d'information additionnels obtenus ou les exigences communiquées par le décideur, il faudra retourner au Bloc 7 ou au Bloc 8 et effectuer de nouveau les analyses.

Scénario B : Approbation des résultats de l'analyse de la valeur

Dans ce cas, il faudra passer à l'étape « Élaboration de la stratégie d'acquisition ».

10.3 Un document évolutif et vivant

Le dossier d'affaires initial est un document évolutif et vivant. Il représente une proposition officielle faite par un m/o pour justifier un projet majeur. Au fur et à mesure du déroulement du processus d'acquisition, le dossier d'affaires intermédiaire intégrera tous les éléments d'information qui permettent d'en améliorer le contenu. Le dossier d'affaires final, quant à lui, est généralement le document qui décrit le projet retenu qui a fait l'objet d'une entente de principe, entente qui doit être approuvée par l'autorité compétente avant sa signature.

Annexe 1

**EXEMPLE GÉNÉRIQUE DE LA
RÉPARTITION DES RISQUES D'UN PROJET
EN RESSOURCES INFORMATIONNELLES
SELON TROIS SCÉNARIOS DE PRESTATION**

Exemple générique de la répartition des risques d'un projet en ressources informationnelles (RI) selon trois scénarios de prestation

Risques	Projet RI en mode conventionnel – Complètement à l'interne			Projet RI en mode conventionnel – Conception et développement à l'externe			Projet de partenariat d'affaires public-privé (PAPP)		
	Public	Privé	Partagé	Public	Privé	Partagé	Public	Privé	Partagé
Risques politiques									
Approbation du gouvernement	X			X			X		
Changement de gouvernement	X			X			X		
Changement de politique gouvern.	X			X			X		
Risques - Réglementation									
Changement dans les lois et règlements	X			X			X		
Risque - Planification									
Objectifs d'affaires	X			X			X		
Définition des besoins	X			X			X		
Autorisations/Approbations	X			X			X		
Risque - Gestion du projet (phase pré-adjudication)									
Planification, coordination et suivi des travaux	X			X			X		
Contrôle des coûts	X			X			X		
Expertise de l'équipe de projet	X			X			X		
Disponibilités des ressources-clés	X			X			X		
Risques - Conception									
Modélisation des processus	X					X		X	
Modélisation des données	X					X		X	
Spécifications	X					X		X	
Expertise					X			X	
Autorisations/Approbations	X			X				X	
Litiges –conception/développement	S.O				X			X	
Gestion de projet	X				X ¹			X	
Risques - Développement									
Architecture	X				X			X	
Programmation	X				X			X	
Technologie	X				X			X	
Arrimage avec autres systèmes	X				X			X	
Expertise	X				X			X	
Performance	X				X			X	
Sécurité	X				X			X	
Autorisations/Approbations	X			X				X	
Essais	X				X			X	
Assurance-qualité	X				X			X	
Litiges – développement/exploitation	S.O			X				X	
Gestion de projet	X				X ¹			X	
Risques - Déploiement									
Gestion du changement	X			X				X	
Formation	X					X		X	
Soutien, dépannage	X					X		X	
Risques - Exploitation									
Formation	X			X				X	
Gestion du changement	X			X				X	
Organisation du travail	X			X				X	

Le dossier d'affaires

Risques	Projet RI en mode conventionnel – Complètement à l'interne			Projet RI en mode conventionnel – Conception et développement à l'externe			Projet de partenariat d'affaires public-privé (PAPP)		
	Public	Privé	Partagé	Public	Privé	Partagé	Public	Privé	Partagé
Relations de travail	X			X				X	
Absentéisme et recrutement	X			X				X	
Expertise du personnel	X			X				X	
Défaillance de l'exploitation	X			X				X	
Continuité des services	X			X				X	
Désuétude technique	X			X				X	
Améliorations	X			X				X	
Force majeure	X			X					X
Sécurité	X			X				X	
Changements dans les spécifications hors du contrat	S.O			S.O			X		
Risques – Entretien									
État des équipements, serveurs	X			X				X	
Mise à niveau	X			X				X	
Risques – Financement									
Honoraires reliés au financement	X			X				X	
Dépassement des coûts (C, D, E, E)*	X					X ²		X	
Taux d'intérêts	X			X				X	
Changement de propriété	S.O			S.O			X		
Financement supplémentaire dû à des changements (lois, politiques, autres)	S.O			S.O			X		
Bénéfices dus à un refinancement	X			X					X
Changement dans les taxes (TPS, TVQ, municipales, évaluation foncière)	X			X				X	
Risques - Marché									
Achalandage	X			X					X
Concurrence	X			X					X
Inflation	X			X					X
Risques - Propriété des actifs									
Obsolescence technologique	X			X					X
En défaut (faillite, non performance...),	X			X				X	
Valeur résiduelle des actifs transférés au gouvernement	S.O			S.O			X		

Ombagé: Risques transférés ou partagés avec le secteur privé.

* C,D,E,E : Conception, Développement, Exploitation, Entretien

X¹ : Selon la nature des contrats, le fournisseur est globalement responsable des activités reliées à gestion de projet durant cette étape mais pas entièrement.

*X² : Selon la nature des contrats, le fournisseur assume généralement le dépassement des coûts durant les étapes **Conception/Développement** seulement.*

Annexe 2

**EXEMPLE GÉNÉRIQUE DE LA
RÉPARTITION DES RISQUES
D'UN PROJET IMMOBILIER
SELON DEUX SCÉNARIOS DE PRESTATION**

Exemple générique de la répartition des risques d'un projet immobilier selon le mode de prestation

Risques	Mode conventionnel			Mode PAPP		
	Public	Privé	Partagé	Public	Privé	Partagé
Risques liés à la planification						
Planification préliminaire	X			X		
Autorisation pour les travaux	X				X	
Dimensions	X				X	
Droits de passage	X				X	
Circulation et voirie locale	X				X	
Aspects légaux	X			X		
Risques liés à la conception						
Modifications	X			X		
Litiges lors de la construction	X				X	
Spécifications	X				X	
Sur-spécifications	X				X	
Estimation	X				X	
Licences et droits	X				X	
Honoraires	X				X	
Risques liés au site						
Disponibilité	X			X		
Risques liés à la construction						
Environnement		X			X	
Accès			X			X
Température		X			X	
Ressources (humaines et matérielles)		X			X	
Respect des normes et des codes		X			X	
Contrôle des coûts		X			X	
Suivi des travaux		X			X	
Mise en service		X			X	
Interruptions		X			X	
Force majeure			X			X
Risques liés à l'exploitation (après garantie)						
Vices de construction		X			X	
Changements d'usage	X			X		
Santé et sécurité, modifications	X				X	
Réparations	X				X	
Entretien	X				X	
Électricité, eau, chauffage	X				X	
Force majeure	X					X

Le dossier d'affaires

Risques	Mode conventionnel			Mode PAPP		
	Public	Privé	Partagé	Public	Privé	Partagé
Absentéisme et recrutement (employés)	X				X	
Continuité des services	X				X	
Sécurité	X				X	
Dommages	X					X
Assurances responsabilité civile	X					X
- bâtisse	X				X	
- contenu	X				X	
Risques liés à la clientèle						
Clientèle, achalandage	X			X		
Location à des tiers	X				X	
Risques liés aux équipements et à la désuétude (après garantie)						
État des équipements	X				X	
Désuétude	X				X	
Défaillance	X				X	
Mises à niveau	X				X	
Délais causés par pannes d'équipements	X				X	
Estimation	X				X	
Risques reliés à la réglementation						
Litiges sur la réglementation	X			X		
Taxes d'affaires	X				X	
Risques liés au financement						
Honoraires reliés au financement	X				X	
Inflation (coûts d'exploitation)	X					X
Dépassement des coûts de construction			X		X	
Coût du capital (intérêts)	X				X	
Taux de change			S.O		X	

Ombagé: Risques transférés ou partagés avec le secteur privé.

Annexe 3

**EXEMPLE GÉNÉRIQUE DE STRUCTURE D'UN
DOSSIER D'AFFAIRES INITIAL**

Exemple générique de structure d'un dossier d'affaires initial

Tel que décrit à la section 10.1, il n'existe pas de format unique pour la rédaction et la présentation d'un dossier d'affaires initial pour un projet majeur. Néanmoins, on doit s'assurer que les éléments clés et les résultats des analyses effectuées sont présentés dans un ordre logique pour permettre une compréhension globale du cadre analytique.

La présente annexe illustre un exemple de structure pour un dossier d'affaires initial. Un tel dossier devrait être constitué de deux parties : la première pour les blocs 1 à 5 puis la deuxième pour les blocs 7 à 9. Cette structure permet de cerner les éléments relatifs aux prises de décisions requises au Bloc 6 – Validation de la solution la plus vraisemblable, ainsi qu'au Bloc 10.2 – Validation du dossier d'affaires.

Première partie : Blocs 1 à 5

Sommaire exécutif

Le sommaire exécutif doit être clair et concis. Il décrit le dossier d'affaires initial dans le contexte de la situation actuelle ainsi que des résultats recherchés. Il énumère clairement les conclusions tirées des analyses réalisées aux différents Blocs. Le sommaire exécutif présente les recommandations quant au choix de la solution la plus vraisemblable et à la possibilité d'envisager le mode de prestation PAPP ou non. Il doit aussi résumer les prochaines étapes à réaliser et comprendre un calendrier de réalisation.

Introduction

Cette section rappelle la situation actuelle et la problématique auxquelles le m/o fait face. En lien avec la planification stratégique et le plan directeur du m/o, on y décrit le besoin et ses composantes ainsi que les résultats recherchés. De plus, on doit décrire la méthodologie utilisée et identifier les ressources internes ou externes qui ont été impliquées dans cette démarche.

Solutions envisagées

Cette section débute par la présentation du statu quo, scénario auquel les solutions possibles seront comparées. On doit aussi énumérer toutes les solutions possibles envisagées, de l'amélioration des services actuels aux investissements majeurs considérés.

Évaluation

Cette partie du dossier d'affaires initial doit présenter les critères d'évaluation ainsi que les principales conclusions ressortant de l'évaluation préliminaire. On doit aussi retrouver dans cette section les hypothèses retenues pour évaluer les solutions, les arguments qui

soutiennent le rejet de certaines solutions et le choix de la solution la plus vraisemblable. Il est recommandé d'énumérer brièvement les résultats de l'analyse détaillée selon les aspects considérés (par exemple : faisabilité technique, incidence sur les ressources humaines, analyse de risques et les mesures pour les atténuer, analyse financière etc.). L'utilisation de tableaux ou de grilles pour illustrer ces résultats facilite la présentation.

Appréciation du mode PAPP

Cette section présente les résultats préliminaires justifiant le recours ou non au mode PAPP. Les plus-values et les contraintes que ce mode de prestation apporte à la solution la plus vraisemblable y sont précisées. De plus, les caractéristiques essentielles (caractère séparable, caractère mesurable et existence d'un marché concurrentiel) à la réalisation en mode PAPP doivent être confirmées. Enfin, il y a lieu d'indiquer les raisons permettant de croire que le secteur privé pourrait être intéressé par la réalisation de la solution la plus vraisemblable en mode PAPP.

Conclusion

Cette section contient les recommandations aux autorités d'une part, quant au choix de la solution la plus vraisemblable et d'autre part, quant à la pertinence ou non de poursuivre les analyses afin d'évaluer avec plus de précisions les avantages et contraintes découlant de la réalisation de cette solution en mode PAPP. Elle doit aussi présenter les étapes à venir avec un calendrier de réalisation ainsi que les mesures à prendre pour compléter de façon efficace le dossier d'affaires initial.

Annexes

À titre indicatif voici quelques annexes qui pourraient être incluses avec le dossier d'affaires des blocs 1 à 5 :

- Inventaire des solutions proposées, des résultats des évaluations préliminaire et détaillée;
- Analyse de risques et mesures d'atténuation de risques, s'il y a lieu;
- Références et hypothèses de travail et d'analyse.

Deuxième partie : Blocs 7 à 9

Sommaire exécutif

Tout comme pour la première partie, le sommaire exécutif doit être clair et concis. Il rappelle les décisions prises par les instances décisionnelles suite au dépôt du rapport des blocs 1 à 5. Il présente de façon sommaire les résultats et les conclusions des analyses réalisées dans le cadre du projet de référence, du comparateur public et de l'analyse de la valeur qui en découle. Le sommaire exécutif doit énoncer les recommandations relativement au choix du

mode de prestation de la solution la plus vraisemblable et il se termine, au besoin, par l'énumération des prochaines étapes à venir accompagnées d'un calendrier de réalisation.

Introduction

Elle doit rappeler les conclusions de la première partie de l'analyse (Blocs 1 à 5) et les décisions prises au Bloc 6 – Validation de la solution la plus vraisemblable. Elle doit aussi préciser l'objectif recherché par la présente démarche, c'est-à-dire démontrer la pertinence ou non de réaliser la solution la plus vraisemblable en mode PAPP. De plus, on doit décrire la méthodologie utilisée, c'est-à-dire les hypothèses retenues pour évaluer le projet de référence et le comparateur public et identifier les ressources internes ou externes qui ont été impliquées dans cette démarche.

Analyse de la valeur

Cette section présente en premier les éléments communs au projet de référence et au comparateur public, soient : la répartition des risques, les résultats recherchés, les exigences de performance, la durée du PAPP ainsi que le taux d'actualisation. Ensuite, il est suggéré de présenter les contenus respectifs du projet de référence et du comparateur public séparément.

Projet de référence

Il s'agit de décrire les éléments propres à la réalisation de la solution la plus vraisemblable par le secteur privé et qui sont pris en considération dans le projet de référence. Au minimum, on doit inclure : les modalités de rétrocession des actifs, l'incidence sur les ressources humaines, le mode de rémunération du partenaire privé et les éléments hors PAPP. Ensuite, les hypothèses et les résultats de l'analyse financière du projet de référence doivent être énumérés clairement et son coût complet doit être présenté de façon distincte.

Comparateur public

Comme pour le projet de référence, tous les éléments propres au comparateur public doivent être présentés, de même que les hypothèses et les résultats de l'analyse financière et le coût complet du comparateur public.

Cette section doit aussi présenter les conclusions de l'analyse de la valeur tirées de la comparaison du projet de référence avec le comparateur public, tout en prenant soin de relever autant les aspects quantitatifs que qualitatifs de cette comparaison ainsi que des éléments critiques à prendre en considération (ex. ressources humaines, communications, gestion de l'expertise, etc.).

Conclusion

Cette section contient la recommandation quant au mode de livraison de la solution la plus vraisemblable, soit le mode conventionnel, soit le mode PAPP. Elle doit aussi détailler les étapes à venir accompagnées d'un calendrier de réalisation ainsi que les mesures à prendre pour mettre en œuvre la stratégie d'acquisition.

Annexes

Finalement, il est suggéré d'incorporer les annexes suivantes au dossier d'affaires initial :

- Analyse de risques, incluant une matrice de répartition et d'atténuation de risques;
- Analyse financière détaillée du projet de référence;
- Analyse financière détaillée du comparateur public;
- Références et hypothèses de travail et d'analyse; et
- Rapport dossier d'affaires initial des blocs 1 à 5 (au besoin).

