



Ligne directrice pour la mise en œuvre de l'orientation stratégique sur les partenariats public-privé présentée dans le budget fédéral de 2011

Publié : le 12 mars 2012

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2012

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

N^o de catalogue BT32-59/2012F-PDF
ISBN : 978-0-660-09796-1

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Guideline to Implementing Budget 2011 Direction on Public-Private Partnerships

Ligne directrice pour la mise en œuvre de l'orientation stratégique sur les partenariats public-privé présentée dans le budget fédéral de 2011

1. Introduction

Comme il est indiqué dans le budget fédéral de 2011, le gouvernement du Canada vise à étudier le plus possible le recours aux partenariats public-privé (PPP) afin d'assurer l'optimisation des ressources. À cette fin, tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral sont tenus d'évaluer les grands projets d'infrastructures en vue de déterminer s'ils pourraient s'appliquer à un modèle d'exécution des PPP. PPP Canada, qui constitue un centre d'expertise fédéral sur les PPP, a comme mandat l'évaluation des projets quant à la possibilité d'un recours à un PPP. Les ministères et organismes doivent donc consulter PPP Canada aux fins de l'évaluation de la possibilité de recourir à un PPP. Le présent guide prend appui sur le budget fédéral de 2011, et il fournit aux organismes fédéraux des renseignements sur la présélection des PPP et l'optimisation des ressources.

2. Contexte

Un PPP est un modèle d'exécution d'infrastructures qui intègre les différentes étapes du cycle de vie d'un actif dans un accord à long terme axé sur le rendement. Le modèle des PPP permet au gouvernement de transférer au secteur privé bon nombre des risques et des responsabilités liés à la conception, à la construction, au financement, à l'exploitation et à l'entretien d'infrastructures fédérales.

Certaines provinces canadiennes et administrations étrangères recourent couramment, avec succès, aux PPP, alors que l'expérience du gouvernement du Canada se limite principalement à un petit nombre d'exemples récents. Le gouvernement du Canada aimerait tirer profit de cette expérience.

Comme l'optimisation des ressources constitue un principe fondamental des politiques du gouvernement du Canada, toutes les décisions d'investissement sont évaluées en fonction de ce critère.

3. Objet

Le présent guide a pour objet de soutenir l'orientation stratégique sur les PPP présentée dans le budget fédéral de 2011, c'est-à-dire :

- Établir une définition commune des PPP dans le contexte fédéral et fournir des ressources aux organismes fédéraux qui envisagent de recourir à un PPP
- Fournir aux organismes fédéraux des conseils sur la présélection qui suivent l'orientation stratégique présentée dans le budget fédéral de 2011
- Décrire d'autres considérations stratégiques touchant les PPP, notamment le principal objectif stratégique qui vise à assurer l'optimisation des ressources
- Décrire des considérations qui permettraient aux organismes fédéraux d'évaluer l'optimisation des ressources

4. Définition des partenariats public-privé et ressources offertes

Définition d'un partenariat public-privé

PPP Canada définit un PPP comme étant une relation contractuelle à long terme entre une administration publique et le secteur privé qui comprend les éléments suivants :

- Prestation de biens ou services pour remplir les critères de spécifications relatives aux extrants (c. à d. la détermination des exigences plutôt que la méthode à suivre)
- Intégration de plusieurs étapes de projet (p. ex., la conception, la construction et l'exploitation)
- Transfert des risques au secteur privé qui est intégré au capital à risque du secteur privé
- Adoption d'un mécanisme de paiement selon le rendement

Les PPP peuvent suivre différents modèles en fonction du niveau de participation du secteur privé. D'un côté de la pendule se voit le modèle d'exécution conception-construction-financement (CCF), où le secteur privé est chargé de concevoir, de construire et de financer la construction de l'actif.

Et de l'autre côté de la pendule se retrouvent les modèles d'exécution conception-construction-financement-entretien (CCF) et conception-construction-financement-exploitation-entretien (CCF). Suivant ces modèles, le secteur privé conçoit, construit, finance, entretient et exploite (pour le modèle CCF) les actifs selon des spécifications prédéterminées relatives aux extrants. Les PPP sont régis par un accord axé sur le rendement. Le gouvernement fait des versements échelonnés au secteur privé qui peuvent être soumis à une clause de retenue en cas de manquement aux obligations selon les spécifications prédéterminées relatives au rendement.

Ressources des PPP

En 2008, le gouvernement du Canada a créé PPP Canada, une société d'État du gouvernement fédéral chargée de poursuivre les efforts du gouvernement fédéral visant à favoriser l'utilisation efficace des PPP au Canada. PPP Canada conseille les ministères et les organismes à l'appui des PPP, et elle évalue les possibilités de recourir à des PPP au gouvernement fédéral. Il fournit également des renseignements et des services de soutien aux ministères et organismes qui envisagent de recourir à un PPP.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est le gardien désigné des installations à bureaux à vocation générale au Canada. En outre, en vertu de la [Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux](#), TPSGC est un organisme de services communs qui fournit des services de biens immobiliers aux organismes fédéraux de partout au Canada. TPSGC peut fournir des conseils et un soutien aux ministères et organismes qui considèrent un PPP comme modèle d'exécution possible pour des projets d'aménagement.

5. Budget fédéral de 2011 et présélection des PPP

Le budget fédéral de 2011 exige aux ministères et organismes du gouvernement fédéral d'évaluer la possibilité de recourir à des PPP pour leurs grands projets d'immobilisations :

À l'avenir, les ministères du gouvernement fédéral devront évaluer la possibilité de recourir à un PPP pour leurs grands projets d'immobilisations. Tous les projets d'infrastructures produisant des actifs dont la durée de vie est d'au moins 20 ans et donnant lieu à des dépenses en immobilisations de plus de 100 millions de dollars feront l'objet d'une présélection afin de déterminer si un PPP constitue une solution envisageable. Dans l'affirmative, le ministère concerné devra élaborer une proposition de PPP au titre des solutions d'approvisionnement possibles.

Les ministères seront aussi incités à étudier la possibilité d'adopter une approche de PPP pour d'autres types de projets et d'approvisionnements de services.

Par conséquent, les ministères et organismes sont tenus d'évaluer les projets d'infrastructures qui devraient donner lieu à des dépenses en immobilisations d'au moins 100 millions de dollars et produire des actifs dont la durée de vie est d'au moins 20 ans afin de déterminer si un modèle d'exécution de PPP devrait être inclus comme considération dans le processus de planification. En outre, le budget fédéral de 2011 encourage les organismes du gouvernement fédéral à étudier la possibilité de recourir à un PPP, au moyen d'une présélection, pour les projets d'infrastructures produisant des actifs dont la durée de vie est de moins de 20 ans et donnant lieu à des dépenses en immobilisations de moins de 100 millions de dollars. Le budget fédéral de 2011 encourage aussi les organismes fédéraux à étudier la possibilité de recourir à un PPP pour des investissements qui ne s'appliquent pas à des projets d'infrastructures du gouvernement fédéral.

Avant de faire une présélection ou d'entreprendre l'analyse des solutions possibles, les ministères et organismes doivent s'assurer d'avoir bien défini leurs besoins. L'analyse des exigences doit aussi comprendre l'analyse des besoins et l'analyse préliminaire des options. Le [Guide sur l'analyse de rentabilisation](#) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) comprend des conseils destinés aux ministères et aux organismes qui souhaitent définir leurs besoins et établir le contexte stratégique de leur investissement éventuel. Il explique aussi comment procéder à une analyse préliminaire des options. En outre, le [Guide de la gestion des biens immobiliers](#) peut aider les ministères et organismes à prendre une décision quant à l'acquisition de biens immobiliers.

La présélection fait partie du processus initial de réduction du nombre d'options. Une fois l'exigence définie, les organismes peuvent déterminer si un PPP est une solution à considérer. Il est important de procéder à la présélection rapidement pour faire en sorte que les activités menées dans le cadre du processus de planification soient appropriées. Dans le contexte du présent guide, les PPP comportent quatre étapes : 1) la planification et la détermination initiales; 2) la définition du projet; 3) la mise en œuvre du projet; 4) la clôture du projet. L'annexe présente un exemple d'activités possibles dans le cadre du processus de planification d'un PPP. La présélection du PPP a lieu à l'étape de planification et de détermination initiales dans le cadre des activités de planification préliminaire du ministère.

Présélection

PPP Canada travaille à la mise au point d'une méthode de présélection fédérale pour les ministères et organismes. Ces organismes doivent donc consulter PPP Canada dans le cadre du déroulement des activités de présélection.

La présélection consiste en une série de questions qui aident à déterminer si un PPP est une solution à considérer. Les considérations qui sont examinées grâce aux questions dans l'exercice de présélection incluent, mais sans s'y limiter, les éléments suivants :

Intérêt et capacité du secteur privé : Il est important de déterminer dès que possible si le secteur privé a un intérêt pour l'investissement éventuel car la concurrence contribue à l'amélioration de la proposition de valeur d'un PPP. Les demandes d'expression d'intérêt et autres formes de sondage de marché sont souvent utilisées comme outils d'évaluation de l'intérêt d'un marché. L'intérêt du secteur privé est un facteur déterminant de la capacité du modèle à produire des résultats. Le niveau d'intérêt dépend de plusieurs facteurs, y compris les éléments décrits dans la présente section.

Caractéristiques et taille des actifs : Il peut être préférable de recourir à un PPP dans le cas des actifs qui présentent certaines caractéristiques, par exemple :

- Les investissements importants tendent à se prêter mieux à un PPP car ils sont plus attractifs pour les soumissionnaires éventuels; il peut être intéressant de regrouper plusieurs actifs afin d'en faire une option plus attractive.
- Les nouveaux projets de construction tendent à attirer davantage les soumissionnaires que les mises en état.

- La propriété prévue du terrain peut avoir une incidence sur le processus d'appel d'offres, et elle doit être prise en compte. Si le gouvernement n'est pas propriétaire du terrain, les soumissionnaires éventuels pourraient être dans l'incapacité de l'acquérir ou ne pas être disposés à le faire.

Il peut être bon pour les ministères et organismes de trouver et d'analyser des exemples de PPP se rapportant à des catégories d'actifs similaires, au Canada comme à l'étranger. Cela pourrait les aider à déterminer si les caractéristiques d'un actif particulier se prêtent volontiers ou non au modèle de PPP.

Horizon temporel : Les investissements accompagnés d'une exigence claire et à long terme se prêtent mieux à un PPP.

Accord ou intérêt du public : Il est important de prendre en compte l'intérêt du public au regard d'un PPP éventuel dès le début. Les ministères et organismes doivent déterminer les questions délicates qui pourraient être soulevées et leurs conséquences afin de déterminer s'il existe des obstacles à l'établissement d'un PPP.

Possibilités de transfert des risques : La valeur possible du recours à un modèle d'exécution de PPP dépend fortement de la capacité à déterminer et à répartir les risques. Une évaluation complète des risques sera entreprise dans le cadre de l'analyse de l'optimisation des ressources, mais les ministères et organismes sont encouragés à effectuer une évaluation préliminaire des risques possibles durant la présélection. Il sera utile d'évaluer s'il existe des possibilités de transférer ces risques au secteur privé et de déterminer la mesure dans laquelle ce transfert de risques serait avantageux pour l'investissement. Parmi les risques que le secteur privé serait mieux placé pour gérer, citons les risques liés à la conception, à la construction, à la recapitalisation et à l'échéancier. Le secteur public est souvent mieux placé pour gérer les risques liés à la demande.

Spécifications relatives au rendement : La capacité à établir des spécifications relatives aux extrants et des exigences de rendement pour le projet est essentielle à la réussite d'un PPP. L'organisme peut évaluer des exemples de PPP se rapportant à des actifs ou à des catégories d'actifs similaires pour déterminer la possibilité d'établir des spécifications relatives aux extrants.

Innovation : Les possibilités d'établissement de solutions novatrices sont un élément important à prendre en compte pour tout PPP. En associant la responsabilité de la conception de l'infrastructure à l'exploitation et à l'entretien à long terme, le secteur privé pourrait être en mesure d'ajouter de la valeur à l'investissement prévu. Cette valeur ajoutée prendra peut-être la forme d'économies de coûts, d'une mise en œuvre rapide, de nouvelles technologies ou d'autres avantages non monétaires. Il faut réfléchir dès le début aux innovations possibles que le secteur privé pourrait être en mesure de proposer. Comme point de départ, les ministères et organismes peuvent essayer de déterminer si l'innovation a été une caractéristique importante d'autres PPP se rapportant à des catégories d'actifs similaires.

La présélection sert à déterminer si un PPP doit être ajouté à la liste de solutions à prendre en compte. S'il est déterminé, au moyen de cette présélection, qu'un PPP est une option valable, les ministères et organismes intégreront le PPP comme option dans l'analyse de l'optimisation des ressources et les autres activités de planification. S'il est déterminé, au moyen de cette présélection, qu'un PPP n'est pas une option valable, les ministères et organismes n'intégreront pas le PPP comme option d'exécution dans les autres activités de planification.

Après avoir déterminé qu'un PPP est une option valable, les ministères et organismes peuvent examiner d'autres facteurs, notamment les suivants :

Capacité organisationnelle : La complexité et les exigences pluridisciplinaires des PPP comprennent des demandes organisationnelles particulières. Les ministères et organismes doivent déterminer si leur organisme a la capacité interne nécessaire pour réaliser le projet, envisager les incidences à long terme de la gestion de l'actif produit et cerner les manques de capacités à combler. Étant donné la complexité du processus de planification, les ministères sont invités à évaluer ces éléments dès le début.

Considérations financières et considérations de financement : Les PPP comportent des aspects financiers tout à fait particuliers. Les méthodes d'exécution traditionnelles prévoient souvent le paiement au cours de la construction ou à la fin du projet. En revanche, les PPP prévoient habituellement des versements échelonnés tout au long de la période du contrat ainsi que de pénalités ou des mesures d'incitations en fonction du rendement. Il est important de considérer la structure de versement particulière des PPP dans le contexte des budgets organisationnels.

6. Optimisation des ressources

6.1 Considérations stratégiques

Au gouvernement du Canada, les PPP sont régis par diverses politiques du Conseil du Trésor ainsi que leurs normes et directives qui s'y rapportent. Les politiques régissant les investissements du gouvernement fédéral dans des actifs et des services acquis font partie du [Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis](#). Garantir l'optimisation des ressources dans la gestion des actifs et des services acquis fait partie des principes directeurs du cadre et de ses instruments de politique.

Les administrateurs généraux sont responsables de veiller à une diligence raisonnable et de s'assurer que les décisions relatives aux investissements prennent en compte l'optimisation des ressources conformément aux principes énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor.

Voici un résumé des points pertinents de la politique du Conseil du Trésor concernant les PPP :

- Selon le *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis*, il est possible de réaliser l'optimisation des ressources et la saine gestion par une approche fondée sur le cycle de vie de la gestion des actifs et des services acquis.
- En ce qui concerne les décisions relatives aux biens immobiliers du gouvernement fédéral, les ministères et organismes peuvent consulter la [Politique sur la gestion des biens immobiliers](#). Le *Guide de la gestion des biens immobiliers* donne des conseils aux ministères et organismes sur les décisions relatives aux biens immobiliers tout au long du cycle de vie de la propriété.
- Les investissements du gouvernement fédéral doivent être envisagés dans le contexte du processus de planification des investissements du ministère. La [Politique de planification des investissements](#) vise à favoriser l'optimisation des ressources et une saine gestion lors de la prestation de programmes gouvernementaux par une planification efficace des investissements.
- Les projets concernant des biens immobiliers du gouvernement fédéral doivent respecter les exigences de la [Politique sur la gestion des projets](#). L'objectif de la politique est de veiller à ce que des systèmes, processus et mesures de contrôle appropriés pour gérer les projets soient en place au ministère, au gouvernement ou à l'échelle horizontale et à ce qu'ils contribuent à la réalisation du projet et du programme tout en limitant les risques pour les intervenants et les contribuables.
- Les ministères et organismes peuvent consulter la [Politique sur les marchés](#) et les instruments de politique connexes pour connaître les points à prendre en compte en ce qui concerne la passation de marchés et l'approvisionnement.

S'il a été conclu que le PPP est un modèle possible à prendre en compte au cours de la présélection, l'optimisation des ressources sera le facteur déterminant qui aidera à choisir la meilleure option. Les sections suivantes présentent des considérations qui permettraient aux organismes du gouvernement fédéral d'évaluer l'optimisation des ressources.

6.2 Analyse de l'optimisation des ressources et élaboration de l'analyse de rentabilisation

L'analyse de l'optimisation des ressources constitue une comparaison ajustée en fonction des risques des coûts et avantages des différentes options d'investissement. La différence entre l'analyse de l'optimisation des ressources et l'élaboration de l'analyse de rentabilisation varie, mais dans ce guide, l'analyse de l'optimisation des ressources est considérée comme étant un intrant de l'élaboration de l'analyse de rentabilisation. L'analyse de rentabilisation combine l'analyse des exigences et la présélection avec une analyse préliminaire de l'optimisation des ressources qui comprend des facteurs qualitatifs, des facteurs quantitatifs et des facteurs de risques.

Le *Guide sur l'analyse de rentabilisation* du Secrétariat donne aux ministères et organismes des conseils généraux sur la façon d'élaborer une analyse de rentabilisation pour les projets du gouvernement fédéral, y compris les considérations financières, non financières et relatives aux risques. Cependant, l'évaluation de l'optimisation des ressources des PPP comporte souvent des considérations particulières. Les normes et pratiques exemplaires du secteur ont évolué dans le processus d'analyse de l'optimisation des ressources pour les PPP.

6.3 Présentation du processus d'analyse de l'optimisation des ressources

L'analyse de l'optimisation des ressources est un processus répétitif qui a lieu tout au long des étapes de planification et de détermination initiales ainsi que de la détermination du projet du processus de planification relatif aux projets de PPP. Le tableau en annexe montre comment cette analyse peut trouver sa place dans le processus de planification d'un PPP.

Le tableau montre trois occurrences où une analyse de l'optimisation des ressources devrait être effectuée :

1. Une **analyse préliminaire de l'optimisation des ressources** est effectuée à l'étape de planification et de détermination initiales. Dans cette analyse, l'option PPP est comparée à plusieurs autres options faisables, et un modèle est choisi.
2. L'analyse de l'optimisation des ressources est mise à jour tout au long de l'étape de définition à mesure que les variables et hypothèses sont précisées. L'option PPP est comparée à l'option d'exécution par le secteur public pour confirmer qu'il s'agit bien de l'option à privilégier.
3. Une fois les activités de définition terminées, l'**analyse mise à jour de l'optimisation des ressources** est achevée avant le début du processus d'appel d'offres.
4. Une dernière analyse de l'optimisation des ressources est effectuée après la réception des soumissions.

Il est important de mettre à jour l'analyse à mesure que les renseignements sont connus et que les hypothèses sont précisées. Certaines hypothèses pertinentes évoluent continuellement. Les hypothèses financières comme les coûts de construction et le coût de la dette ne cessent pas d'évoluer.

Dans l'analyse de l'optimisation des ressources, l'option PPP est comparée au modèle d'exécution du secteur public pour aider à cerner la valeur possible du modèle d'exécution du PPP. Selon cette approche, l'option PPP est souvent nommée « projet de référence », et celle du secteur public, « comparateur du secteur public ». Le comparateur du secteur public est souvent un modèle d'exécution de type conception-soumission-construction où le secteur public est chargé de concevoir, de financer, d'exploiter et d'entretenir l'actif et où le secteur privé est chargé uniquement de la construction. Il convient de remarquer que si l'analyse de l'optimisation des ressources compare un projet de référence à un comparateur du secteur public, il est aussi possible d'évaluer d'autres options, notamment des variations du comparateur du secteur public ou du projet de référence.

Au moment de l'émission du présent guide, PPP Canada travaillait à la mise au point d'un cadre visant à aider les organismes

du gouvernement fédéral à évaluer l'optimisation des ressources. On encourage les ministères et organismes à communiquer avec PPP Canada pour obtenir des conseils et de l'orientation au sujet du processus d'analyse de l'optimisation des ressources pour les PPP.

6.4 Contenu de l'analyse de l'optimisation des ressources

L'analyse de l'optimisation des ressources comprend généralement les éléments suivants :

- Analyse des incidences non financières de chaque option
- Analyse des risques associés à chaque option
- Analyse des incidences financières des options choisies. Elle comprendra aussi un calcul financier ajusté en fonction des risques.

Certains modèles d'analyse des investissements consistent à examiner les facteurs non financiers séparément de l'analyse de l'optimisation des ressources et ajoutent ces facteurs à une analyse élargie des options. Le présent guide inclut l'analyse non financière comme composante de l'analyse de l'optimisation des ressources car l'optimisation des ressources est considérée comme découlant de facteurs financiers et non financiers. Dans tous les cas, par contre, les analyses financières, les analyses des risques et les analyses non financières permettent de déterminer si un PPP contribue à l'optimisation des ressources pour l'État.

Analyse des incidences non financières

L'analyse non financière ou qualitative comprend l'évaluation des facteurs non financiers d'une décision d'investissement. Ces facteurs auront été examinés dans le cadre de l'analyse préliminaire de l'optimisation des ressources, mais ils peuvent être précisés à mesure que de nouveaux renseignements sont disponibles.

L'analyse des facteurs non financiers peut comprendre plusieurs activités. Le *Guide sur l'analyse de rentabilisation* du Secrétariat peut donner des conseils sur certains éléments non financiers comme l'harmonisation stratégique, l'analyse coût-avantage et l'analyse des incidences.

Ce type d'analyse comprend généralement une description des enjeux qualitatifs se rapportant aux différents modèles d'exécution ainsi que l'évaluation officielle de chaque modèle d'exécution accompagnée d'un ensemble de critères qualitatifs. Des pondérations peuvent également s'appliquer à chaque critère qualitatif en fonction de l'importance relative qui lui est accordée. Les options peuvent être évaluées en atelier, ce qui peut contribuer à l'atteinte d'une plus grande objectivité.

Le type de critères utilisés pour évaluer les différentes options d'exécution dépend de la nature de l'investissement et du contexte ministériel. Les critères peuvent correspondre aux considérations utilisées dans la première présélection; des critères supplémentaires peuvent être ajoutés. Il est important de documenter officiellement la justification de toute différence de classement entre les différentes options. Voici des exemples de types de critères qualitatifs :

- **Critères liés au projet et au programme** : Il s'agit de la capacité de chaque modèle d'exécution à respecter les exigences particulières liées au projet comme le calendrier, la taille du projet, ses caractéristiques, l'innovation, la répartition des risques et d'autres critères liés au programme.
- **Objectifs du gouvernement du Canada et considérations d'ordre public** : Il s'agit de la capacité du projet à respecter les objectifs du gouvernement du Canada. Voici des éléments possibles de l'analyse :
 - Exigences stratégiques et législatives, par exemple, des enjeux juridiques ou environnementaux
 - Incidences possibles sur le grand public, notamment le niveau anticipé d'intérêt public et l'attention susceptible d'être portée à l'investissement
 - Autres questions potentiellement délicates
- **Considérations du secteur privé** : Il s'agit de facteurs comme l'intérêt probable du secteur privé pour le projet, le niveau d'expérience et la capacité des organismes du secteur privé.

Il peut être utile d'examiner les considérations en matière de capacité organisationnelle pour chaque option.

Il est important de s'assurer que les différents avantages non financiers de chaque option sont exprimés clairement et de façon concise tout au long de l'analyse. Il se peut que les ministères et organismes veuillent déterminer si les avantages non financiers de chaque option d'exécution peuvent être mesurés afin de faciliter leur tâche d'expliquer les coûts et avantages relatifs de chaque option.

Analyse des risques

Il existe deux façons d'examiner les risques dans le contexte d'une analyse des investissements faisant intervenir un PPP :

- **Gestion des risques** : Il s'agit de l'examen de l'incidence des risques liés à chaque option d'exécution et de la détermination de la mesure à prendre la plus appropriée.
- **Analyse financière ajustée en fonction des risques** : Il s'agit d'ajuster les flux de trésorerie de chaque option de l'analyse financière pour qu'ils prennent compte des risques.

Les considérations pour le processus de gestion du risque sont décrites dans la présente section. L'analyse financière ajustée en fonction des risques est examinée sous le titre Analyse financière.

Les principes de la gestion du risque sont définis dans le [Cadre stratégique de gestion du risque](#) du Conseil du Trésor. Dans

ce cadre, la gestion du risque est définie comme étant une approche systématique visant à établir la meilleure façon de procéder dans des circonstances incertaines par la détermination, l'évaluation, la compréhension, le règlement et la communication des questions liées aux risques.

L'analyse des considérations relatives aux risques de chaque option d'exécution est un élément essentiel du processus d'analyse des investissements. Le *Guide sur l'analyse de rentabilisation* décrit les considérations pour la gestion du risque. Il dégage quatre fonctions communes de gestion du risque :

- Détermination des risques
- Évaluation du risque (notamment sa probabilité et son incidence)
- Réaction au risque
- Surveillance et évaluation

L'évaluation du coût de chaque option en fonction du risque est une autre étape importante du processus de gestion du risque, surtout pour les PPP. Les risques possibles relatifs aux PPP sont souvent cernés et évalués en atelier par des experts en la matière, notamment des conseillers externes tels que des métresseurs, des ingénieurs ou encore des planificateurs d'installations. Les considérations relatives à la gestion du risque sont généralement résumées dans un registre des risques.

Un registre des risques est rédigé dans le cadre de l'analyse préliminaire de l'optimisation des ressources. Ce registre définit les risques et indique leur probabilité et leurs incidences. Il établit aussi le meilleur plan d'action à la lumière de ces considérations, par exemple, conserver les risques ou les transférer au secteur privé, selon la capacité de chaque partie (secteur public ou privé) à gérer les risques.

Une fois les risques cernés, leur probabilité et leurs incidences possibles évaluées et les réactions proposées, le coût des risques peut être évalué. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour évaluer le risque. L'analyse globale vise à estimer le coût de l'attribution du risque dans différents scénarios et, finalement, à estimer le coût ajusté en fonction des risques de chaque option pour le secteur public.

À mesure que de nouveaux renseignements deviennent disponibles, il se peut que l'analyse du risque puisse être mise à jour. D'autres considérations peuvent être formulées par les conseillers en estimation de coûts, à la suite d'un dialogue de collaboration ou lorsqu'il s'agit de mettre à jour les hypothèses dans d'autres activités. Pour préciser, aux dernières étapes de l'analyse, il peut être important de déterminer exactement quels risques le secteur public devrait gérer et quels risques le secteur privé devrait prendre. Ces décisions peuvent découler de changements aux coûts prévus du transfert des risques au partenaire du secteur privé.

La gestion du risque dans le contexte d'un PPP ne comprend pas le transfert de tous les risques liés au projet au secteur privé. L'objectif de la répartition optimale des risques est de répartir les risques aux parties qui sont plus aptes à les gérer. Il faut documenter officiellement et clairement expliquer la décision de conserver ou de transférer les risques. Cette décision dépendra en grande partie du coût associé au transfert des risques en question. Le coût associé au transfert des risques au partenaire du secteur privé dépendra d'hypothèses au regard de la capacité du partenaire du secteur privé à les gérer et peut nécessiter le recours à des services consultatifs.

Analyse financière

L'analyse de l'optimisation des ressources est une comparaison systématique des avantages financiers et des coûts de chaque modèle d'exécution tout au long de la période d'investissement.

Le processus d'analyse financière pour les PPP prévoit l'estimation des hypothèses financières qui sont ensuite incorporées au modèle financier ou à l'outil d'investissement. Les étapes concernées varieront selon le modèle employé. Le gouvernement du Canada ne privilégie aucun modèle et aucun outil d'investissement. Le *Guide sur l'analyse de rentabilisation* et le [Guide d'établissement des coûts](#) du Secrétariat fournissent des conseils généraux sur l'établissement des coûts des initiatives du gouvernement fédéral, mais l'analyse financière et l'établissement de modèles pour les PPP comporteront des considérations tout à fait particulières, principalement en raison de la relation qui existe avec le partenaire du secteur privé et du processus de comparaison de l'option de PPP avec le comparateur du secteur privé.

Étant donné la complexité de l'analyse financière relative aux PPP, il est important de s'assurer de bien comprendre le modèle utilisé pour qu'il représente de façon juste et précise les considérations financières de chaque option d'exécution.

En général, l'analyse financière pour les PPP prend en compte l'optimisation des ressources temporelles et utilise une méthode de valeur actualisée des flux de trésorerie. L'analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie pour les PPP consiste à examiner les considérations financières à toutes les étapes du cycle de vie et illustre tous les coûts et avantages pertinents pour le gouvernement dans son ensemble. Les options sont évaluées au moyen du calcul de la valeur actuelle nette, mais il existe d'autres mesures financières qui permettent de déterminer la valeur relative de chaque option envisagées.

Selon la méthode de valeur actualisée des flux de trésorerie, tous les flux de trésorerie sont actualisés à leur valeur actuelle au moyen du taux d'actualisation établi par l'organisme. Le taux d'actualisation est le taux auquel les flux de trésorerie enregistrés à différents moments de l'avenir sont ramenés à la base, habituellement à la date actuelle.

Le taux d'actualisation utilisé dans le modèle financier aura une influence importante sur la valeur actuelle nette relative de chaque modèle car il a une incidence sur tous les flux de trésorerie. Un taux élevé favorisera généralement le projet de référence au détriment du comparateur du secteur public. À l'inverse, un taux bas favorisera le comparateur du secteur public au détriment du projet de référence.

Les différentes administrations n'utilisent pas les mêmes méthodes pour déterminer le taux d'actualisation approprié. Elles peuvent utiliser le taux d'emprunt à long terme du secteur public ou le taux de rendement interne du projet, en fonction des intrants présumés issus de projets semblables. Le gouvernement du Canada ne prescrit à l'heure actuelle aucun taux d'actualisation pour les projets du gouvernement fédéral, mais l'utilisation d'un taux lié au taux d'emprunt à long terme du gouvernement du Canada est pratique courante. On encourage les organismes du gouvernement fédéral à s'assurer que le taux d'actualisation utilisé soit pris en compte dans le contexte élargi du modèle financier et à en documenter la justification à titre officiel.

L'analyse financière ajustée en fonction des risques fait partie de l'analyse des investissements pour les PPP. Dans le cadre de ce processus, les flux de trésorerie de chaque option sont ajustés pour qu'ils prennent en compte les risques. Ainsi, le calcul financier ajusté en fonction des risques serait une valeur actuelle nette ajustée en fonction des risques. Les résultats financiers ajustés en fonction des risques dépendront de la nature des risques répartis entre le secteur public et le partenaire du secteur privé, de leur probabilité et des coûts correspondants.

De nombreuses variables peuvent être inconnues aux premières étapes du processus de planification, et il faudra formuler des hypothèses. Comme les PPP sont généralement financés par le secteur privé, par exemple, il faut tenir compte des facteurs économiques et des facteurs liés au marché. Ces variables ne sont pas statiques, et il est important qu'elles soient révisées régulièrement pour faire en sorte qu'elles restent à jour. De nombreuses hypothèses relatives aux revenus et aux coûts peuvent être les mêmes pour toutes les options, en particulier au début du processus de planification. Il est important de s'assurer que toutes les hypothèses sont documentées à titre officiel et justifiées de façon claire, surtout s'il existe des différences importantes entre les options.

Compte tenu de la possibilité d'une plus grande incertitude au regard des hypothèses financières relatives aux PPP, il est nécessaire d'évaluer et de documenter à titre officiel les secteurs où certaines variables peuvent influencer le modèle utilisé. Une analyse de sensibilité est souvent menée dans le cadre de l'analyse des investissements, et il existe différentes méthodes pour ce faire.

L'analyse de sensibilité consiste essentiellement à examiner comment les modifications apportées aux hypothèses financières exercent une incidence sur les résultats de l'analyse. Des changements mineurs à certaines variables pourraient entraîner de grands changements à la valeur actuelle nette et pourraient modifier le classement relatif des options. La valeur actuelle nette est particulièrement sensible aux fluctuations du taux d'actualisation, par exemple, car ce taux sert à actualiser tous les flux de trésorerie dans l'analyse financière. Il est important surtout pour les organismes du gouvernement fédéral de surveiller et de valider les hypothèses à mesure que le projet avance et que les incertitudes sont levées.

6.5 Services consultatifs

En raison de certains aspects particuliers et complexes de l'analyse de l'optimisation des ressources pour les PPP, divers services consultatifs peuvent être utilisés durant le processus. En plus de communiquer avec PPP Canada, les ministères et organismes peuvent avoir besoin des ressources suivantes :

- **Conseillers financiers** : Les conseillers financiers font généralement une évaluation du marché financier (au besoin), élaborent le modèle financier, donnent des conseils sur l'analyse des risques et examinent les modèles des soumissionnaires; ils peuvent aussi contribuer à la clôture commerciale et financière du projet.
- **Conseillers en gestion des installations ou en spécifications relatives aux extrants** : Ces conseillers techniques aident à élaborer les spécifications relatives aux extrants et les normes pour l'actif.
- **Conseillers en établissement des coûts ou conseillers en conception** : Ces conseillers aident à évaluer les coûts de la conception et de la construction de l'actif. Ils peuvent aussi fournir des données sur les coûts pour les ateliers sur les risques.

D'autres conseillers peuvent être utilisés tout au long du processus de planification :

- **Conseillers en transaction** : Ces conseillers fournissent un soutien pour le processus d'appel d'offres, contribuent à la rédaction de documents tels que la demande de qualification, la demande de propositions et l'accord de projet. Il est également possible de recourir aux services d'un surveillant de l'équité dans le cadre du processus d'appel d'offres.
- **Conseillers juridiques** : Les conseillers juridiques peuvent cerner les obstacles juridiques ou légaux possibles dès le début du projet et proposer des solutions pour les surmonter. Ils peuvent aussi contribuer à la rédaction et à la révision des documents juridiques provisoires aux dernières étapes du processus de planification.

6.6 Approbations par le Conseil du Trésor

Plusieurs approbations par le Conseil du Trésor peuvent être exigées pour un PPP, y compris l'approbation du projet, le pouvoir de dépenser, l'approbation du contrat et le pouvoir de conclure une transaction concernant un bien immobilier. Ces approbations doivent être demandées au moyen de présentations au Conseil du Trésor. On encourage les ministères et organismes à communiquer avec le Secrétariat dès le début du processus de planification pour savoir quelles approbations sont nécessaires aux différentes étapes du processus. Le [Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor](#) décrit certaines considérations et donne des conseils sur les exigences d'approbation.

Il convient de remarquer que, pendant le processus d'examen des présentations au Conseil du Trésor, le Secrétariat vérifie le respect des politiques et peut demander des renseignements aux ministères et organismes à cet effet. Il peut, par exemple, demander des renseignements sur l'analyse de l'optimisation des ressources ou sur les activités de présélection relatives aux PPP.

6.7 Considérations d'ordre général

Les PPP peuvent nécessiter davantage de planification au préalable que les modèles d'exécution traditionnels. Il est important de s'assurer que l'analyse de l'optimisation des ressources débute dès que possible aux étapes de la planification, une fois que les variables des intrants sont connues et que des hypothèses peuvent être formulées. En outre, certaines considérations financières (p. ex., les coûts d'emprunt et de construction) et non financières (p. ex., les politiques) peuvent être modifiées au cours du processus de planification. Il est important de mettre à jour les analyses régulièrement de sorte qu'elles soient à jour en tout temps et d'observer les effets des changements apportés aux hypothèses sur le classement relatif d'une approche particulière.

Tout au long du processus d'analyse des investissements, il est essentiel d'évaluer objectivement les options et de se départir de toute subjectivité. L'analyse vise à présenter un examen objectif de chaque option d'exécution envisagée et non à défendre une option choisie au préalable. Il peut être utile de documenter les facteurs importants dans les analyses non financières, les analyses des risques et les analyses financières qui ont influencé le plus la décision de choisir une option. La détermination des facteurs importants dans l'analyse peut aider les décideurs tout au long du processus d'approbation.

Il peut aussi être utile de s'appuyer sur l'expérience d'autres administrations. Bien que l'expérience d'utilisation de PPP à l'échelle fédérale soit limitée à quelques exemples récents, d'autres administrations à l'étranger (p. ex., en Grande-Bretagne et en Australie) et au Canada (p.ex., en Ontario et en Colombie-Britannique) ont une expérience exhaustive d'utilisation de ce modèle. Il se peut que les ministères et organismes soient disposés à trouver des exemples de PPP en fonction des catégories d'actifs similaires et à tirer les leçons apprises de ces projets.

7. Demandes de renseignements

Pour obtenir des renseignements généraux sur le présent guide ou pour en savoir plus sur les exigences des politiques et les exigences d'approbation du Conseil du Trésor, les ministères et organismes peuvent communiquer avec :

Veillez adresser vos demandes de renseignements concernant le présent instrument de politique à l'unité organisationnelle de votre ministère responsable de la question. Pour obtenir l'interprétation du présent instrument de politique, l'unité organisationnelle responsable de la question doit communiquer avec : [Demandes de renseignements du public du SCT](#).

Pour obtenir des conseils sur la présélection des PPP et sur l'analyse de l'optimisation des ressources, ou pour obtenir de plus amples renseignements sur les PPP, les ministères peuvent communiquer avec [PPP Canada](#) à :

100, rue Queen, bureau 630
Ottawa (Ontario) K1P 1J9
Téléphone : 613-947-9480
Télécopieur : 613-947-2289
Numéro sans frais : 1-877-947-9480
Courriel : info@p3canada.ca

Annexe – Ordre possible des activités d'un PPP

Le tableau suivant présente les extraits et activités possibles aux étapes de planification d'un PPP, notamment la présélection et l'analyse de l'optimisation des ressources du PPP. Veuillez noter les éléments suivants :

- Ce tableau sert à illustrer le moment où les activités **peuvent** être prévues dans le processus de planification d'un PPP. Chaque investissement comporte des considérations qui lui sont propres. Comme les processus et la terminologie peuvent varier d'un ministère à l'autre, certaines activités peuvent se produire à différentes étapes dans les différents ministères.
- Le tableau désigne les groupes d'activités dans le cadre d'un PPP. Ces groupes sont ajoutés pour qu'il soit plus facile de mentionner les groupes d'activités courants. Il ne s'agit nullement de la méthode recommandée pour regrouper les groupes de PPP en étapes.
- Ce tableau ne dresse pas la liste des approbations du Conseil du Trésor. Le moment opportun et la nature des approbations demandées pour les PPP varient et dépendent des caractéristiques de l'investissement en question. Les ministères devraient communiquer avec le Secrétariat dès le début du processus de planification pour en savoir plus sur les exigences d'approbation du Conseil du Trésor.
- Les parties surlignées en jaune sont examinées en détails dans la ligne directrice.

Exemple d'ordre des activités d'un PPP possible

Étapes du projet	Groupes d'activités	Activités et extraits
	Planification au préalable	<ul style="list-style-type: none">• Analyse des besoins• Analyse de faisabilité• Présélection des PPP (consultez la section 5)• Point de décision – Un PPP est désigné comme étant une option possible à la suite de la présélection

<p>1. Planification et identification initiales</p>	<p>Analyse des options</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expression possible d'un intérêt du marché / Publication d'une demande de déclaration d'intérêt • Précisions sur le lieu (le cas échéant) • Évaluations de la complexité et des risques du projet • Analyse de rentabilisation (consultez la section 6.2) • Analyse préliminaire de l'optimisation des ressources (consultez la section 6.3) • Point de décision – Un PPP est désigné comme étant une option possible à la suite de la présélection • Analyse des exigences en matière de services consultatifs (consultez la section 6.5) • Calendrier du projet • Charte de projet • Planification du processus concurrentiel
<p>2. Définition du projet</p>	<p>Définition</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acquisition du lieu (le cas échéant) • Établissement des spécifications relatives aux extrants • Élaboration d'une entente de projet • Établissement d'un mécanisme de paiement • Élaboration des documents sur le processus concurrentiel • Analyse de l'optimisation des ressources actualisée (consultez la section 6.3) • Point de décision – Un PPP est désigné comme étant une option possible à la suite de la présélection.
<p>3. Mise en œuvre</p>	<p>Processus concurrentiel</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Publication d'une demande de qualifications • Envoi d'une demande de propositions aux soumissionnaires qualifiés • Établissement d'un dialogue avec les soumissionnaires • Mise au point de l'entente de projet en conséquence • Évaluation de la proposition • Recommandation de la proposition retenue • Révision de l'analyse de l'optimisation des ressources pour y inclure les renseignements sur la proposition retenue (consultez la section 6.3) • Point de décision – Un PPP est désigné comme étant une option possible à la suite de la présélection.
	<p>Mise en œuvre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisation de l'offre avec le candidat retenu • Les partenaires concluent un contrat • Conception, construction et mise en service