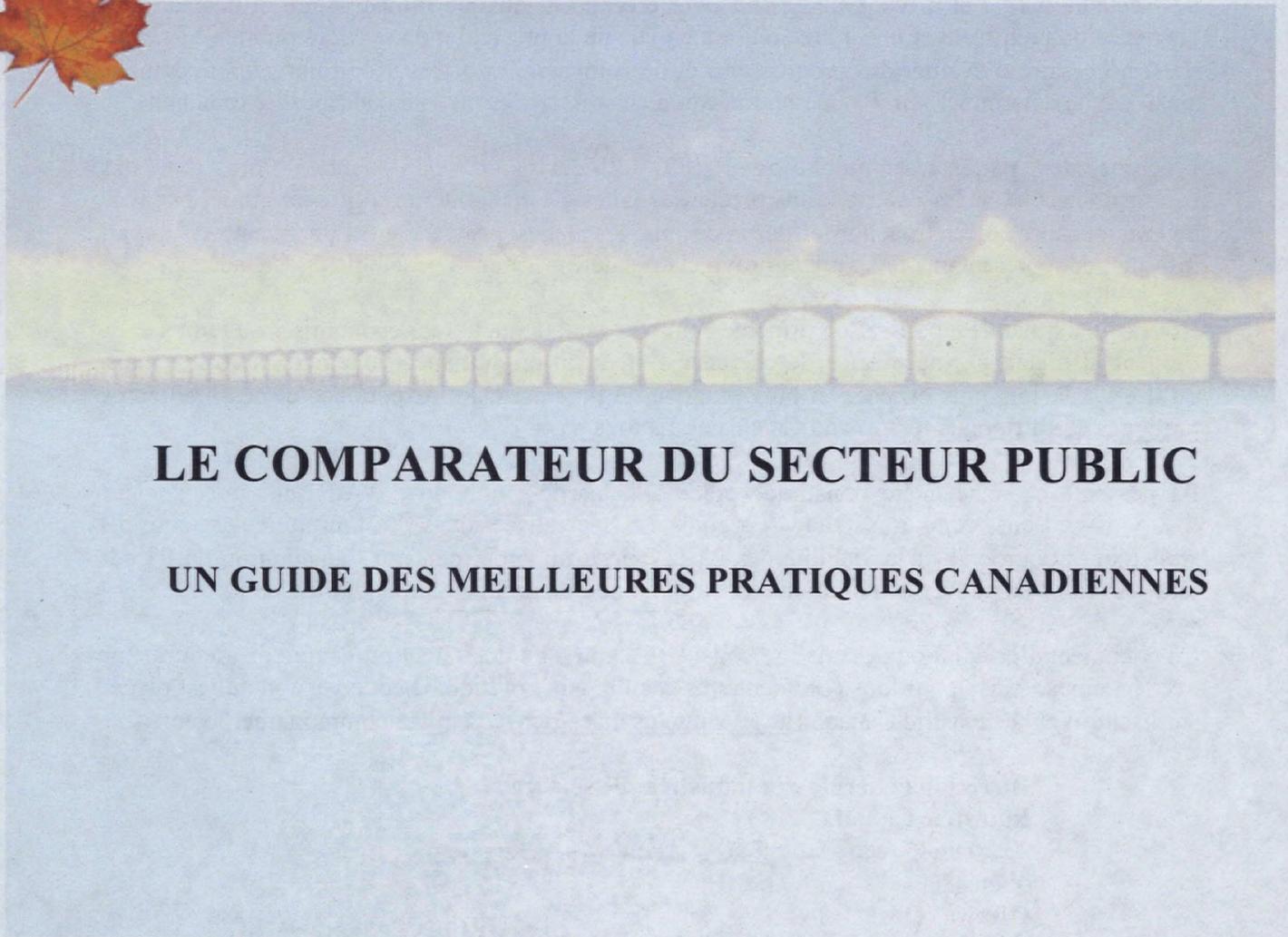


QUEEN
JL
86
.P64
P814
2003

IC



LE COMPARETEUR DU SECTEUR PUBLIC

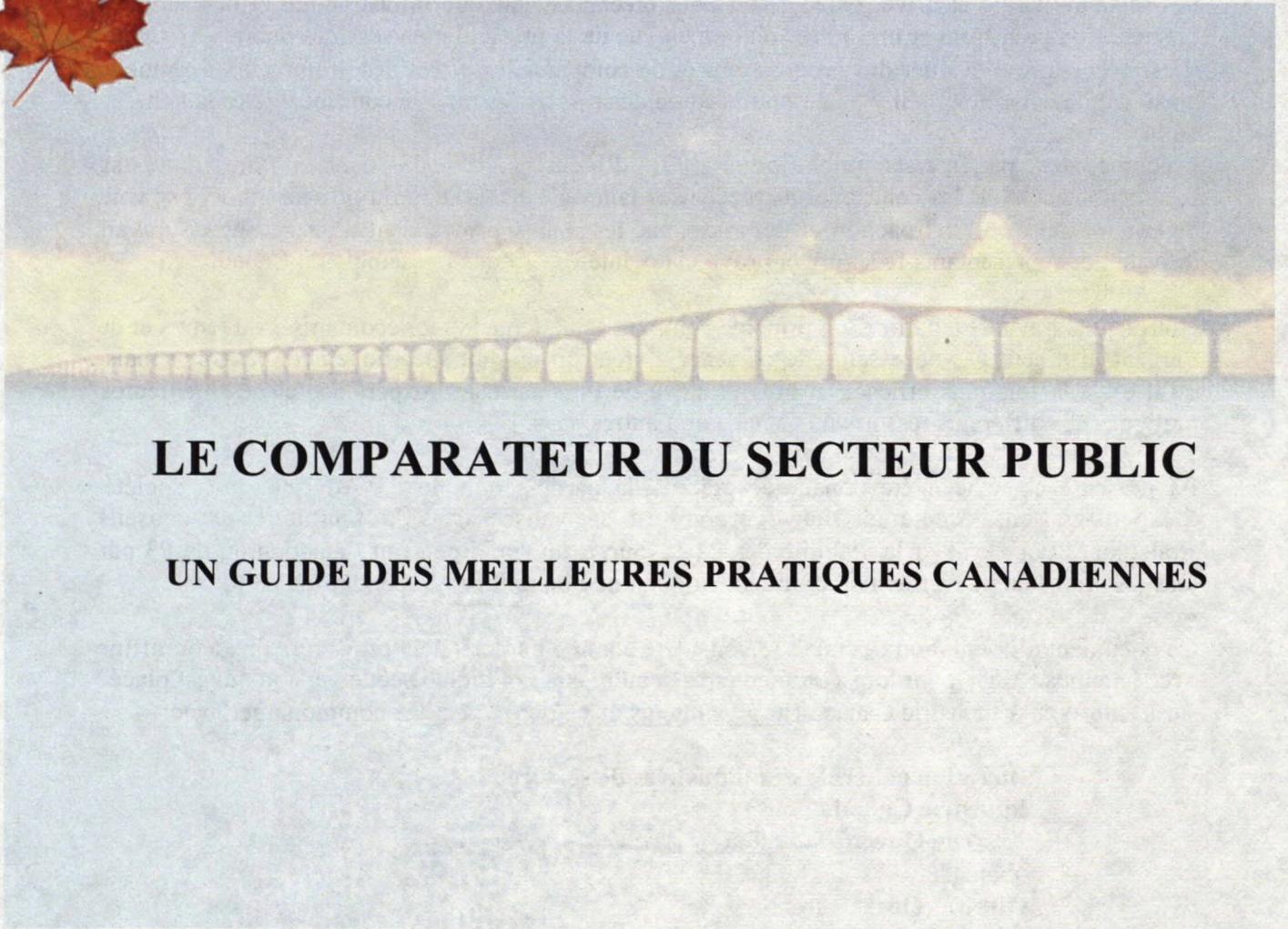
UN GUIDE DES MEILLEURES PRATIQUES CANADIENNES



Industrie
Canada

Industry
Canada

MAI 2003



LE COMPARATEUR DU SECTEUR PUBLIC
UN GUIDE DES MEILLEURES PRATIQUES CANADIENNES



Industrie
Canada

Industry
Canada

MAI 2003

PRÉAMBULE

Le présent document d'orientation autodidactique, destiné aux fonctionnaires du gouvernement ou à leurs conseillers, constitue un des nombreux outils visant à évaluer la viabilité des initiatives des secteurs public et privé. Que ce soit pour créer une nouvelle infrastructure et des services connexes ou pour trouver une autre solution en vue de la prestation de services publics existants, il est nécessaire d'évaluer des propositions et de comparer les offres des promoteurs éventuels, ainsi que de déterminer s'il y a une optimisation des ressources pour le contribuable canadien.

L'équipe des partenariats public-privé (P3) d'Industrie Canada tient à dire toute sa reconnaissance pour les contributions précieuses faites à l'élaboration du présent guide, par voie de commentaires, de rétroaction et de précisions, lesquelles proviennent d'un groupe de travail informel de représentants fédéraux et provinciaux intéressés dans l'ensemble du Canada.

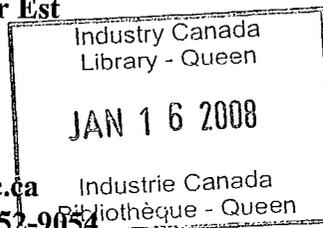
Nous avons travaillé à partir d'un principe commun selon lequel, pour économiser du temps et de l'argent, il n'était pas nécessaire de chercher à créer un produit spécifiquement canadien mais qu'il est à la fois plus efficace et plus pratique de tirer parti de l'expérience et des meilleures pratiques des différents ressorts du Canada et d'autres pays.

La présente ébauche a été constituée grâce à la participation de P3 Advisors Inc., société d'experts-conseils établie à Ottawa et qui est spécialisée dans la fourniture de conseils stratégiques pour évaluer la viabilité des P3 et fournir un appui pendant l'élaboration de P3 par tous les ordres de gouvernement et le secteur à but non lucratif (www.p3advisors.com).

Ce document d'orientation devrait être considéré comme un document provisoire qui sera raffiné avec le temps. Ainsi, pour tous commentaires et autre amélioration de cette version qui est placée sur le site Web d'Industrie Canada (<http://strategis.gc.ca/ppp>), veuillez communiquer avec:

**Direction générale des industries de services
Industrie Canada
235, rue Queen, Tour Est
4^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5**

**Courriel : sicp@ic.gc.ca
Télécopieur : (613) 952-9054**



Industry Canada
Bibliothèque - Queen

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	6
1.1.	Pourquoi faire un comparateur du service public?	6
1.2.	Comment le CSP a-t-il été utilisé dans d'autres ressorts, à l'extérieur du Canada?	7
1.3.	Le contexte canadien	8
1.4.	Structure du Guide	9
2.	OBJECTIF DU PRÉSENT GUIDE	11
2.1.	Objectif global	11
2.2.	Public visé	11
2.3.	Utilisation visée	11
2.4.	Comment le Guide a-t-il été compilé?	12
2.5.	Limites et réserves	12
3.	MEILLEURES PRATIQUES DU CSP	13
3.1.	Définition du CSP	13
3.2.	Quand élaborer et mettre à jour le CSP?	13
3.3.	Le CSP et le processus d'acquisition	14
3.4.	Comment utiliser le CSP?	14
3.5.	Exactitude du CSP	15
3.6.	Les risques et le CSP	15
3.7.	Coûts de base et CSP	18
3.8.	Les soumissions internes et le CSP	19
3.9.	Proposition non sollicitée et CSP	20
3.10.	Optimisation des ressources et CSP	20
4.	LISTE DE CONTRÔLE FINANCIER DU CSP	21
4.1	Mode de calcul des coûts du cycle de vie	21
4.2.	Coûts directs	22
4.2.1.	Les coûts en capital directs	23
4.2.2.	Les coûts d'exploitation directs	23
4.3.	Coûts indirects	24
4.3.1.	Les coûts de frais généraux	24
4.3.2.	Les coûts cachés ou présumés	24
4.4	Rajustement de risque	25
4.5.	Recettes pour les tiers	27
4.6.	Techniques d'analyse financière	28

4.7.	Sources de financement	29
5.	CONSIDÉRATIONS QUALITATIVES DU CSP	30
5.1.	Politique socio-économique	30
5.1.1.	Intégration des impératifs de politiques socio-économiques dans la planification du projet	32
5.2.	Équilibre entre les intérêts privés et publics	32
5.3.	Gérance de l'environnement	33
5.4.	Ressources humaines	34
5.5.	Compensation des considérations nationales, régionales et locales dans le processus d'évaluation	34
5.6.	Participation des petites et moyennes entreprises	35
5.6.1.	Ajustements des accords financiers ou avantages et du partage de risques pour la participation des petites et moyennes entreprises	36
5.7.	Coûts de surveillance	37
5.8.	Incidences sur le processus de sélection de partenaires	38
6.	LE DÉFI CANADIEN	39
6.1.	Absence de politiques formelles pour l'élaboration d'un CSP	39
6.2.	Comment faire accepter le CSP aux chefs du secteur public?	39
6.3.	Divulgence du CSP	39
6.4.	Qu'est-ce qui se produit en l'absence de CSP?	40
6.5.	Traiter les coûts indirects	40
6.6.	Traitement des risques	41
6.7.	Par où commencer pour créer un CSP?	41
6.8.	Format du CSP	42
Annexe A	Abréviations et glossaire	43
Annexe B	Liste de contrôle détaillée des coûts	48
Annexe C	Conseils et écueils pour élaborer le CSP	51
Annexe D	Risques dans l'élaboration du CSP	54

1. INTRODUCTION

Dans son document intitulé *Vision 2010: Forging tomorrow's public-private partnerships*, le Economist Intelligence Unit, en collaboration avec Andersen Consulting, a examiné 12 gouvernements dans le monde entier pour déterminer comment ils se servaient de partenariats public-privé pour faire face aux exigences croissantes du secteur public en matière de services de qualité supérieure et pour réduire leurs coûts à l'interne. On y trouve parmi les conclusions, ce qui suit.

[TRADUCTION] «Deux tiers des répondants à notre sondage ont déclaré que la structure gouvernementale la plus efficace en 2010 sera celle dans laquelle le gouvernement se concentrera sur la gestion des politiques, projets et fournisseurs, de façon à permettre au secteur privé de fournir la plupart des services publics traditionnels. »¹

En réponse à une preuve grandissante à l'échelon mondial que des partenariats public-privé, bien administrés, peuvent être dans l'intérêt, tant du secteur public que du secteur privé, Industrie Canada a élaboré de façon active une trousse pour les praticiens canadiens des partenariats public-privé afin de garantir de bons résultats, tant pour le public que pour le privé. Le présent Guide des meilleures pratiques («Guide») vise précisément les administrateurs de l'administration publique qui doivent évaluer les décisions et les prendre de façon à utiliser les fonds publics de la manière la plus efficace et la plus efficiente, ainsi que pour des considérations non financières, que ce soit pour le développement de l'infrastructure et de services connexes ou pour la prestation de services publics existants par le secteur privé.

Le présent Guide des meilleures pratiques est fait à partir de travaux entrepris au Royaume-Uni par le Treasury Taskforce dans le cadre de la *Private Finance Initiative (ou PFI)* du Royaume-Uni, ainsi que de documents plus récents élaborés pour le *Partnerships Victoria* d'Australie. Ces deux organismes ont reconnu l'importance qu'il y a à régler des questions de politiques clés comme de se demander *comment garantir une optimisation des ressources lorsqu'on entreprend un partenariat public-privé (P3)*. Ainsi, pour tous les ordres de gouvernement au Canada, l'élaboration d'un «comparateur», fondé sur une évaluation juste et exacte des frais internes et des coûts à l'interne, constitue un jalon qui permet de comparer des options et de prendre des décisions en ce qui concerne l'obtention d'un bon rapport qualité-prix pour le contribuable canadien.

1.1. Pourquoi faire un comparateur du service public?

Selon les documents de Partnerships Victoria, le **Comparateur du service public (CPS)** est utilisé par le gouvernement dans sa prise de décisions en vérifiant si une proposition

¹ *Vision 2010: Forging tomorrow's public-private partnerships*. The Economist Intelligence Unit Limited and Andersen Consulting, 1999, à la p. 4

d'investissement du secteur privé permet une optimisation des ressources par rapport à la forme la plus efficace de marchés publics². Dans le contexte canadien, cette justification est étendue pour couvrir l'évaluation d'options par des organisations internes et sans but lucratif, ainsi que par d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé en tant que promoteurs éventuels de P3, compte tenu, à la fois, de considérations financières et non financières.

Un CSP aide donc le gouvernement à décider d'utiliser ou non un financement interne public ou une autre source pour un développement d'infrastructure et de services connexes ou pour la prestation par d'autres moyens de services existants. En général, le CSP commence et se termine par un examen rigoureux des coûts « à l'interne » de la mise en œuvre du projet et de l'attribution de différents types de risques à la partie appropriée qui est la mieux à même de les traiter. Le développement d'un « comparateur » donne un jalon qui permet de comparer les options et d'évaluer l'optimisation des ressources. Par conséquent, le CSP est un élément du casse-tête lorsque l'on procède à l'évaluation des options de P3 pour l'infrastructure et les services.

1.2. Comment le CSP a-t-il été utilisé dans d'autres ressorts, à l'extérieur du Canada?

Au Royaume-Uni, le gouvernement central a adopté une loi pour guider, faciliter et financer l'élaboration d'appels d'offres concurrentiels obligatoires (Compulsory Competitive Tendering), d'initiatives de financement privé (Private Finance Initiatives (PFI)) et de partenariats public-privé. Ces initiatives, et les lois qui les ont accompagnées, ont permis la réalisation de bon nombre de nouveaux projets d'infrastructure, facilité l'introduction de la prestation de services publics par le secteur privé et créé toute une industrie, y compris de nouvelles sociétés, qui soit axée sur ce marché. Un élément important de la nouvelle réglementation a porté sur les employés du secteur public qui étaient touchés, et la protection de leurs droits dans le cadre de projets de PFI et de P3, ce qui a permis d'instaurer une égalité des chances entre tous les promoteurs éventuels. Dans ses Treasury Task Force Technical Notes, le Royaume-Uni a ordonné que toute initiative qui envisageait une PFI ou un P3 devait développer un CSP selon certaines étapes prescrites, ce qui était nécessaire vu que le financement de ces PFI et de ces P3 provenait du gouvernement central, à partir de fonds spéciaux consacrés aux PFI et aux P3. En conséquence, le respect strict de la méthodologie pour l'élaboration d'un CSP au Royaume-Uni constituait une étape très importante pour faire avancer les projets.

Dans l'État de Victoria en Australie, le gouvernement a adopté des mesures législatives pour accélérer l'élaboration des P3 et édicté un règlement portant sur les différents aspects qui devaient être instaurés en vue de l'introduction réussie de P3, y compris le mécanisme de financement. La State of Victoria PSC Technical Note est faite à partir du guide du Royaume-Uni et elle intègre le même type d'exigences normatives pour faire avancer le projet, c'est-à-dire

² *Partnerships Victoria Public Sector Comparator Technical Note*,
Department of Treasury and Finance, State of Victoria, 2001, Pg.1,

qu'il faut développer un CSP d'après les détails de la note technique avant de pouvoir évaluer le P3 et l'optimisation des ressources.

Comme le Royaume-Uni et l'Australie ont mis en œuvre des PFI et des P3 d'après des approches et méthodologies plus structurées qu'ailleurs dans le monde, ils ont suivi l'élaboration de la législation et de la réglementation pour maintenir l'élan, malgré les changements dans le gouvernement. La distinction importante entre le Royaume-Uni, l'État d'Australie et les autres ressorts tient au fait que des P3 ont été élaborés en fonction de politiques centrales auxquelles s'ajoutaient des outils (législation, réglementation et financement) et un marché plus établi pour les P3.

1.3. Le contexte canadien

Les P3 ne sont pas nouveaux au Canada; ils ont existé sous des noms différents pendant bon nombre d'années. Les fournisseurs canadiens ont très bien réussi à œuvrer dans le cadre de P3 au Canada et à l'étranger. Jusqu'à présent, les P3 établis au Canada ont été élaborés sans un organisme «central», à la différence du modèle britannique mû par la politique, qui fournisse des outils et un financement attiré pour l'introduction de PFI et de P3.

Au Canada, nous avons, *grosso modo*, trois ordres de gouvernement qui fournissent des services publics (fédéral, provincial, y compris territorial et local, y compris le municipal et le régional) et un secteur semi-public sans but lucratif qui fournit certains services publics comme les hôpitaux.

Chaque ordre de gouvernement a sa propre définition de ce que constituent les P3 et sa propre approche pour élaborer des dossiers commerciaux de P3 et un ou des mécanisme(s) de financement. Jusqu'à présent, aucun ordre de gouvernement n'a lancé un programme semblable à celui du Royaume-Uni avec des PFI ou des P3, et pour lequel une loi et des règlements adaptés ont été introduits et où un financement prévisible à long terme et constant a été offert. Au Canada, les projets sont plutôt évalués au cas par cas et, dans certains cas, une législation habilitante et une réglementation sont élaborées dans le cadre d'un processus de P3. Cela ne devrait pas être vu de façon négative car il est inhérent aux institutions canadiennes que les services publics soient assurés par les trois ordres de gouvernement, là où il existe des paiements de péréquation et des programmes de financement d'infrastructure, entre autres mécanismes. La tendance dans les très récents programmes de financement d'infrastructure consiste à promouvoir l'utilisation de P3 comme l'un des outils qui doit être analysé dans l'élaboration de dossiers de projets.

La majorité des projets P3 élaborés au Canada seront examinés à la lumière du critère du rapport qualité-prix du CSP. La notion de CSP est toutefois nouvelle au Canada puisque des jalons différents étaient utilisés par le passé pour comparer différentes options, comme les coûts à l'interne, les frais internes, les coûts de base et que, dans certains cas, des décisions étaient prises sans qu'il y ait eu une évaluation complète des coûts qui seraient engagés si le secteur public assurait les services d'infrastructure et services connexes. Dans d'autres cas, d'autres considérations non financières pesaient plus lourd que les simples frais internes, des

considérations comme les occasions d'avantages régionaux pour l'industrie, l'introduction de la technologie, l'établissement de centres d'excellence, des groupes d'intérêt particuliers, etc.

Au cours des prochaines années, à mesure que les P3 seront plus courants en tant qu'outils privilégiés pour développer l'infrastructure et les services connexes, on examinera davantage d'examen les approches suivies et les jalons utilisés pour déterminer la meilleure valeur pour les contribuables.

1.4. Structure du Guide

Le présent Guide, qui vise à compiler toutes les meilleures pratiques, a été constitué selon le principe voulant que chaque ordre de gouvernement ou type de projet ait sa propre approche particulière pour préparer un CSP. Par conséquent, le présent Guide ne vise pas à imposer un processus rigoureux, étape par étape, pour la préparation d'un CSP.

La section 2 présente les objectifs clés du présent Guide et elle donne quelques idées sur la façon dont il a été compilé, le public qu'il vise et son utilisation.

La section 3 porte sur quelques-unes des meilleures pratiques du CSP, y compris le moment auquel il intervient, la façon de l'utiliser dans un processus d'acquisition, l'exactitude de l'information financière, l'importance de l'évaluation quand on élabore un CSP, les différences qui existent entre le CSP et les coûts à l'interne et elle offre des commentaires sur l'incidence que des propositions non sollicitées ont sur l'élaboration du CSP.

La section 4 fournit une liste de contrôle de l'information financière qui est en général incluse dans le CSP comme les coûts directs, les coûts indirects, les recettes pour les tiers et les coûts de cycle de vie. Y figure aussi une discussion sur certaines techniques qui pourraient être utilisées afin d'analyser l'information financière comme la valeur présente nette.

La section 5 porte sur certaines des considérations qualitatives qui interviennent dans l'élaboration d'un CSP, comme la manière de traiter des questions d'emploi, y compris le transfert du personnel existant, l'importance des aspects de développement économique, la pertinence de l'introduction de la technologie et les intérêts des ordres respectifs de gouvernement ainsi que la façon de les protéger.

La section 6 complète le guide en traitant certains des défis qui sont inhérents au contexte canadien, comme le défaut de politique officielle pour l'élaboration d'un CSP, la manière de faire accepter le CSP aux chefs du secteur public et la façon de traiter les défis des coûts indirects et de la quantification des risques.

Les termes techniques clés sont définis à l'annexe A : Abréviations et glossaire

L'annexe B présente une liste de contrôle détaillée des coûts

L'annexe C expose certains conseils et écueils pour élaborer le CSP

L'annexe D présente certains des risques dans l'élaboration du CSP

2. OBJECTIF DU PRÉSENT GUIDE

2.1. Objectif global

Le présent document vise à fournir une orientation de haut niveau sur les meilleures pratiques en vue de l'élaboration d'un CSP. Autrement dit, c'est un guide qui permettra aux gestionnaires du secteur public intéressés à élaborer un CSP de réfléchir sur la question et de voir comment un CSP est créé, utilisé et interprété ailleurs au Canada ou dans les autres pays. En tant que guide des meilleures pratiques, il expose certains facteurs clés nécessaires pour assurer l'intégrité et l'exécution réussie d'un CSP.

Le présent guide ne vise pas à être trop normatif dans son approche mais il cherche plutôt à constituer un genre de liste de contrôle pour l'évaluation publique des propositions de P3. De plus, on espère que le Guide deviendra un outil tout à fait pertinent et utile pour les représentants du gouvernement qui envisagent la prestation de services d'une autre manière ainsi que des initiatives de développement d'infrastructures. La valeur de ce document peut encore être améliorée si on l'utilise avec une formation en parallèle sur les P3, comme elle existe actuellement au Canada. Vérifier sur le site Web d'Industrie Canada à <http://strategis.gc.ca/ppp> pour trouver de l'information sur la formation, ainsi que des documents concernant les P3 et des liens utiles vers d'autres sites liés aux P3.

2.2. Public visé

Le public visé par le présent guide est constitué des gestionnaires du secteur public ou des administrateurs publics qui envisagent une initiative de P3. Vu qu'il s'agit d'un outil et d'un des éléments de réponse à l'élaboration de P3, il faut prendre soin dans l'application des notions de CSP de veiller à leur pertinence pour le projet et pour le cadre législatif de l'organisme gouvernemental de mise en œuvre.

Par exemple, les gestionnaires au niveau fédéral peuvent utiliser le présent guide pour élaborer un calcul des coûts au niveau D pour un projet visé qui pourrait devenir un P3. Ou encore, le guide peut servir à un administrateur municipal dans son examen des coûts internes de la prestation de services pour les comparer à ceux d'autres municipalités.

2.3. Utilisation visée

Dans le meilleur des cas, le présent guide vise à être utilisé par des gestionnaires du secteur public aux fins suivantes :

- Élaborer un CSP pour un projet particulier envisagé;
- Comparer un CSP déjà élaboré, ou tout dérivé de celui-ci, avec le contenu du Guide pour détecter des lacunes et mettre à jour ou réviser le CSP élaboré;
- Fournir un cadre contextuel pour le développement de politiques ou de guides particuliers

du CSP pour l'ordre pertinent de gouvernement ou le secteur qui envisage un P3;

- Mettre en commun des exemples de CSP avec des ministères ou organismes gouvernementaux intéressés par les P3;
- Fournir une tribune pour recueillir des commentaires sur le Guide afin d'encourager l'amélioration constante de son contenu.

2.4. Comment le Guide a-t-il été compilé?

La présente version du Guide a été compilée selon les étapes suivantes :

- Un examen des différents renvois sur le CSP du Royaume-Uni et de l'Australie;
- Une évaluation de la pertinence de l'information recueillie par rapport au contexte canadien;
- Des commentaires tirés des versions ébauches antérieures qui ont été diffusées auprès du public intéressé et de personnes du secteur privé;
- Une discussion avec des praticiens de P3 dans les secteurs public et privé;
- Une recherche sur les meilleures pratiques canadiennes de CSP et des exemples de CSP (malgré le nombre limité d'exemples documentés de CSP); et
- Un recours à des consultants qui examinent le Guide et le peaufinent.

2.5. Limites et réserves

Il faudrait faire preuve de prudence dans l'application des notions de meilleures pratiques du Guide vu que chacune des situations est différente et que différents ressorts peuvent avoir des règlements, des lignes directrices, des considérations sur l'accès à l'information ou des principes comptables qui ne sont pas toujours cohérents avec le contenu du Guide. Dans certains cas, il serait sans doute prudent de demander à un conseiller juridique de déterminer la meilleure forme d'action et les pratiques appropriées d'approvisionnement.

À noter qu'aucun ordre de gouvernement n'impose l'utilisation de ce guide pour l'élaboration de P3, l'évaluation de propositions ou des décisions sur les tactiques d'approvisionnement. Vu que ce sont des meilleures pratiques, elles sont présentées seulement à des fins d'examen.

Industrie Canada, ses conseillers et ses consultants déclinent toute responsabilité en cas de différend en ce qui concerne l'application des notions prévus dans le présent Guide.

3. MEILLEURES PRATIQUES DU CSP

3.1. Définition du CSP

Selon les documents du Royaume-Uni, le CSP est une méthode de calcul hypothétique des coûts rajustés en fonction du risque pour le secteur public en tant que fournisseur, en fonction de spécifications d'extrants produits dans le cadre d'un exercice d'approvisionnement. En conséquence :

- il est exprimé en termes de valeurs actualisées nettes;
- il est fondé sur les spécifications d'extrants imposées;
- il prend en considération les risques qui se produiraient dans ce type d'approvisionnement.

Le comparateur du secteur public sert aux fins suivantes :

- Déterminer si le projet est abordable pour le gouvernement en veillant à ce qu'il y ait un calcul du coût pour le cycle de vie complet à un stade précoce;
- Permettre de vérifier si un P3 est viable et représente une optimisation des ressources démontrée;
- Servir d'outil de gestion pendant le projet pour communiquer avec des partenaires sur des aspects clés comme les spécifications d'extrants et l'attribution du risque;
- Permettre d'encourager une plus grande concurrence en donnant davantage confiance dans le processus de soumission.

La preuve que l'on a optimisé les ressources est normalement obtenue grâce au comparateur du service public; toutefois, d'autres facteurs peuvent être inclus dans toutes les considérations de transfert de risque, de qualité du service et dans les objectifs de politique plus vastes. Évidemment, plus la passation de commande est complexe, plus il y a de facteurs à prendre en considération, à part le simple coût. Ces autres facteurs entrent en jeu en particulier lorsque le comparateur montre des coûts qui se rapprochent du soumissionnaire externe ou sont même inférieurs aux siens.

Chaque projet P3 est unique. À ce titre, il n'y a pas de formule ou d'approche normative qui s'applique de manière universelle au calcul de la valeur. En tant que pratique générale, en ce qui concerne l'efficacité du coût, la quantité d'efforts dépensés et le degré d'analyse entrepris dans la détermination d'un comparateur devraient être proportionnels à l'échelle et à la portée du projet proposé.

3.2. Quand élaborer et mettre à jour le CSP?

Le CSP devrait être préparé aussi vite que possible, en général le plus tôt possible dans le processus de planification pour élaborer un P3. Il existe deux grands types de projets P3 qui

demandent d'élaborer un CSP.

1. Les projets P3 qui visent la prise de contrôle de la propriété ou de l'exploitation d'installations publiques et de services existants par le secteur privé. Dans ce cas-là, les coûts de base directs sont habituellement connus, un ordre de grandeur approximatif est formulé pour avoir une idée générale de l'ordre de grandeur du P3 et des types de risque afin de conduire un examen de pré faisabilité sur le succès potentiel du P3. Une fois que l'examen de pré faisabilité est approuvé, un CSP plus approfondi devrait être construit pour intégrer autant que possible les coûts du cycle de vie, les coûts directs et indirects et les coûts des risques à transférer, le cas échéant.
2. Dans le cas d'un nouveau développement d'infrastructure ou de services connexes, une fois que l'approbation est obtenue pour mener l'analyse du projet, un CSP complet devrait être élaboré d'après les coûts à l'interne, s'il y a des données disponibles pour des projets semblables ou d'après des informations sur le marché ou des estimations obtenues à la suite d'une étude de marché.

Dans tous les cas, le CSP devrait être élaboré tôt dans le processus de planification au plus haut niveau et mis à jour et détaillé pendant tout le processus de planification avant de s'embarquer dans un processus d'acquisition. La version finale du CSP est habituellement incluse dans le document d'approbation du projet pour aller de l'avant jusqu'à l'étape de l'approvisionnement. Le CSP est un élément intégral du dossier et, à ce stade, il devrait être considéré comme la meilleure estimation du jalon jusqu'à l'on ait des soumissions du marché. Ce n'est qu'à ce moment-là que des modifications au CSP devraient être envisagées.

3.3. Le CSP et le processus d'acquisition

Selon le type de processus d'acquisition suivi (les étapes), le CSP devrait faire partie intégrante d'un processus juste, ouvert et transparent.

Dans le cadre du processus d'acquisition de l'étape 1 ou 2, c.-à-d. la demande de proposition et la négociation ou la demande de proposition sans négociation, le CSP devrait être construit avant la publication de la demande de proposition.

Dans le cadre d'un processus d'acquisition en quatre étapes : Demande d'expression d'intérêt, Demande de qualification, Demande de proposition et Négociation, le CSP devrait être construit et mis à jour au stade de la Demande de qualification.

Une fois que les offres sont reçues, il pourrait être sage de réévaluer l'affaire, y compris le CSP, pour vérifier le critère de la capacité financière.

3.4. Comment utiliser le CSP?

Dans le cadre des tactiques d'acquisition, il faudrait développer une stratégie pour utiliser et

divulguer le CSP. Dans le cadre d'un processus ouvert, juste et transparent, il est important de communiquer cette stratégie comme un des éléments du processus. Voici quelques exemples concrets qui indiquent comment on pourrait utiliser le CSP :

- Dans un secteur établi de P3, un CSP résumé devrait être divulgué dans le cadre du processus d'acquisition sans indiquer que le gouvernement cherche à faire une économie minimale de X % par rapport aux chiffres financiers du CSP, avec une série particulière de considérations non financières. Les soumissionnaires éventuels pourraient devoir signer des ententes de non-divulgateion avant d'obtenir le document de CSP.
- Dans un secteur où le P3 est nouveau, en particulier pour les premiers approvisionnements, le document de CSP ne peut pas être mis à la disposition des soumissionnaires éventuels, mais il peut leur être remis un budget indicatif général dans le cadre des documents de demande de qualification ou de demande de proposition.
- Pour les approvisionnements par P3 qui n'incluent pas de nouveaux développements d'infrastructure, l'information détaillée du CSP se trouve en général dans une page de données sur les coûts historiques.

Dans tous les cas, le CSP, à titre de jalon de projet, doit servir de comparaison par rapport aux offres reçues du marché pour évaluer l'optimisation des ressources.

3.5. Exactitude du CSP

Dépendant de la complexité du projet, de la taille de l'investissement recherché, du degré de risque transféré, du caractère établi du secteur de P3, du caractère établi du marché des fournisseurs de services et des expériences antérieures pour des approvisionnements semblables, il faudrait préparer un CSP à un niveau de détail qui permettra une analyse de sensibilité avec un haut niveau de confiance.

Il faut faire attention quand on établit le niveau de détail et d'exactitude. Dans tous les cas, des hypothèses détaillées devraient faire partie des documents du CSP, et une divulgation de la source de l'information devrait aussi être incluse dans le document du CSP. Pour les grands projets, il n'est pas inhabituel de passer plusieurs mois d'efforts à bâtir le CSP, et le simple bon sens devrait permettre de déterminer le niveau de détail à inclure dans le CSP.

3.6. Les risques et le CSP

Comme le CSP est un exercice d'établissement des coûts rajustés en fonction du risque pour la fourniture d'infrastructures ou de services d'après des techniques d'acquisition du secteur public, l'identification, l'analyse, la quantification et l'attribution des risques se révèlent souvent les aspects les plus controversés dans l'élaboration d'un CSP. Des exemples provenant du Royaume-Uni, de l'Australie et du Canada confirment le caractère délicat de l'élément de risque à régler dans un CSP.

Le degré d'effort pour détecter et évaluer les risques devrait être en rapport avec la complexité et la portée du P3 proposé.

L'analyse des risques suit en général les étapes suivantes :

- Construction d'une matrice de risque, c.-à-d. les catégories de risques qui pourront être rencontrées par l'entité du secteur public dans le développement du projet. Par exemple, des risques de prestations si le secteur public livre le projet plus tard que prévu.
- Détection de risques particuliers (voir le tableau 3.6. ci-après);
- Quantification et mise en garde en ce qui concerne les conséquences du risque, c.-à-d. la valeur attribuée à chaque risque si le secteur public développe le projet. Il s'agit probablement là de la question la plus contentieuse dans l'analyse des risques vu que cela dépend beaucoup de la disponibilité de l'information qui concerne la prestation de projets antérieurement par le secteur public. Par exemple, la valeur qui est attribuée au cas où le secteur public exécute le projet plus tard que prévu en termes de dépassement éventuel des coûts, aux pertes de recettes si le projet est en retard et à la transition supplémentaire si le P3 remplace un projet existant;
- Estimation de la probabilité du risque pour chaque risque détecté et quantifié. Par exemple, d'après les techniques de prestation du secteur public antérieures, quelle est la probabilité de voir le projet retardé;
- Évaluation du coût du risque pris en considération, quantification et probabilité de chaque risque;
- Attribution des risques. Par exemple, quels risques transférer au soumissionnaire dans le P3 et lesquels on doit conserver étant donné que les risques devraient être supportés par la partie qui peut le mieux les gérer au moindre coût.

L'annexe D fournit des renseignements sur les considérations de risques pour le CSP. Des techniques plus simples ont été utilisées pour évaluer les risques dans un projet en utilisant une échelle pour chaque risque et un système à échelons pour la probabilité de survenance. Par exemple, tous les types de risques devraient être identifiés comme étant :

- A. Interruption catastrophique des services;
- B. Interruption importante des services;
- C. Interruption moyenne des services;
- D. Interruption minimale des services.

Chaque risque devrait être assujéti à un système à échelons pour la survenance : forte, moyenne et faible.

L'analyse, tout en étant subjective et non quantitative pourrait constituer un filtre rapide afin de se concentrer sur les risques de type A ou B et ayant un fort degré de probabilité, ce qui permettrait de dépenser de l'énergie pour quantifier ces risques au lieu de laisser de côté l'ensemble de l'analyse des risques.

Risque de construction	Le risque que la construction des biens corporels ne soit pas terminée à temps et ne respecte pas les budgets et les spécifications.
Risque de demande (usage)	Le risque que la demande du service soit plus faible que ce qui était projeté.
Risque de conception	Le risque que la conception ne puisse pas donner les services au niveau de performance requis ou selon les normes de qualité prévues dans les spécifications de l'extrait.
Risque en matière d'environnement	Le risque que le projet puisse avoir un impact sur l'environnement négatif avec une incidence sur les coûts des projets non prévus dans l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).
Risque financier	Le risque que le secteur privé impose trop de charges à un projet à cause d'un montage financier inapproprié.
Risque de force majeure	Une catastrophe naturelle ou non naturelle imprévue, comme la guerre, le tremblement de terre ou l'inondation d'une portée telle que le projet en soit retardé ou détruit sans possibilité de réduction des dommages.
Risque-inflation	Le risque que l'inflation effective diffère des taux d'inflation présumés.
Risque législatif	Le risque que des changements dans la législation augmentent les coûts, ce qui peut être subdivisé en risques généraux comme des changements dans les taux d'imposition des sociétés et risques particuliers qui peuvent être discriminatoires contre les projets P3.
Risque d'entretien	Le risque que le coût du maintien de l'actif en bon état diffère du budget.
Risque d'occupation	Le risque de voir le bien demeurer inoccupé sans locataire, ce qui est une forme de risque de la demande.
Risque opérationnel	Le risque que les coûts d'exploitation varient par rapport au budget, que les normes de performance se dégradent ou que le service ne puisse pas être fourni selon les spécifications d'extrants.
Risque de planification	Le risque que la mise en œuvre d'un projet n'adhère pas aux termes de la permission prévue ou que la planification détaillée ne puisse pas être obtenue ou que, si elle est obtenue, elle ne puisse être mise en œuvre qu'à des coûts supérieurs au budget initial.
Risque de politique	Le risque de changement dans les directives qui ne touche

	pas la législation.
Risque de valeur résiduelle	Le risque concernant l'incertitude de la valeur des biens corporels à la fin du contrat.
Risque de technologie	Le risque que les changements de la technologie entraînent une fourniture de services avec une technologie qui ne soit pas optimale.
Risque de volume	Le risque de voir l'usage effectif du service varier par rapport au niveau prévu.

3.7. Coûts de base et CSP

Les coûts de base sont habituellement calculés pour des services qui sont fournis actuellement par une entité publique et qui sont soumis à un examen pouvant faire intervenir une option de P3 comme considération. Les coûts de base reflètent les coûts historiques de la fourniture de services, examinés d'après une série d'hypothèses en ce qui concerne les besoins à venir de ces services en termes de croissance, de réduction, de nouveau type de service fondé sur des changements démographiques ou de politique administrative, ou toute autre considération.

Les coûts de base sont habituellement présentés pour l'année d'exploitation la plus récente, à supposer que l'année en cause soit une « année normale » rajustée pour prendre en considération des activités spéciales et d'après des usages commerciaux normaux. Les rajustements pour normaliser les chiffres pourraient être causés par différents facteurs, notamment :

- Une activité unique et non récurrente;
- Une grande amélioration d'immobilisations pour les installations;
- Des niveaux de service réels plus élevés ou moins élevés que ceux des années antérieures à cause du temps;
- Des rajustements prévus dans les salaires d'après les dernières négociations de conventions collectives.

L'objectif de normalisation consiste à présenter un montant de référence rajusté qui reflète l'extrait le plus probable au cours d'une année. Une « année normale » ne devrait pas être confondue avec une année moyenne. Une année moyenne est simplement une moyenne mathématique de l'information examinée, qui pourrait inclure plusieurs années au cours desquelles il y a eu un excédent ou une diminution des dépenses et, par conséquent, la moyenne pourrait ne pas être représentative d'une « année normale » de fonctionnement.

L'information normalisée en ce qui concerne une « année normale » devient la base de prévision des dépenses à venir pour un niveau de service prédéterminé. Les prévisions devraient être applicables à la même période examinée que celle du CSP. Les coûts de base deviennent les coûts bruts qui entrent dans le calcul du CSP pour être rajustés en fonction d'autres facteurs comme les coûts cachés, les coûts présumés et les risques.

De la même manière, un document initial couvrira l'information non financière comme le niveau de service, les normes de rendement, l'organisation actuelle et toute autre information qualitative pour décrire les services examinés. C'est comme de créer un répertoire d'information pour des soumissionnaires éventuels qui seraient intéressés à acheter une affaire, lorsque cette information est habituellement située dans une page de données pour aider à faire un contrôle préalable.

3.8. Les soumissions internes et le CSP

Il ne devrait pas y avoir de distinction entre les propositions internes et celles du secteur privé. De façon générale, on encourage les soumissions internes lorsque les services sont actuellement fournis par le secteur public plutôt que lorsqu'il faudrait une nouvelle infrastructure pour fournir les services. Le personnel qui est touché ou tout autre personnel interne pourrait constituer une équipe de soumission interne.

Pour que le processus d'acquisition concurrentiel soit toujours juste, ouvert et transparent, les travaux sur le CSP ou tout autre document interne initial devraient être menés par des personnes différentes, qui ne soient pas rattachées à la soumission interne. Bien que les travaux préliminaires puissent être faits par du personnel qui peut devenir un élément de l'équipe de soumission interne, ces travaux devraient être communiqués à tous les soumissionnaires éventuels. Qui plus est, dès lors qu'une équipe interne est formée, il faudrait qu'il y ait une séparation de faite entre cette équipe interne et l'équipe de projet qui gère l'approvisionnement éventuel.

Le CSP devrait être établi de la même manière, qu'il s'agisse d'une offre interne ou non, vu que le CSP doit servir de jalon pour établir l'optimisation des ressources.

Dans le cas où les soumissions internes sont prévues, le CSP et d'autres instruments utilisés dans le processus d'acquisition devraient régler les questions comme l'imposition, le soutien interne et les services administratifs, les charges d'utilisation des immobilisations et les dépenses communes de personnel afin d'avoir une neutralité complète sur le plan de la concurrence.

3.9. Proposition non sollicitée et CSP

Que l'entité du secteur public accepte des propositions non sollicitées ou non, le CSP devrait être fait en tant qu'élément du critère de l'optimisation des ressources.

Le CSP doit refléter le besoin du secteur public et non pas nécessairement adapter la solution de PNS privée comme base de calcul des coûts; c'est pourquoi une analyse et un examen rigoureux de l'extrait technique de la PNS devraient avoir lieu et, en général, il faudra plusieurs approbations et divulgations supplémentaires pour garantir le maintien de l'équité.

Il existe plusieurs cadres de politiques pour traiter de la PNS, que ce soit le « défi suisse », les soumissions fantômes ou d'autres mécanismes; néanmoins, dans tous les cas, il est nécessaire d'avoir un CSP dûment construit.

3.10. Optimisation des ressources et CSP

Bien que le CSP soit essentiellement un document d'établissement des coûts et d'analyse financière, l'optimisation des ressources ne devrait pas être considérée seulement dans la perspective monétaire, mais plutôt en incluant d'autres considérations qui respectent les principes directeurs établis par l'entité du secteur public pour s'engager dans un P3.

Bien que le CSP doive servir de jalon pour comparer les coûts de cycles de vie de différents soumissionnaires, il se peut que ce ne soit pas le seul jalon pour déterminer l'issue finale du processus d'acquisition. Chaque cas devrait être étudié sur le fond et les considérations qualitatives, s'il y en a, devraient être communiquées au marché avant de commencer un processus de soumission. Le chapitre suivant présente une description financière ou liste de contrôle de ce qui devrait être inclus dans un CSP, après une courte présentation de certaines des considérations qualitatives à prendre en compte pour voir si les ressources sont optimisées.

4. LISTE DE CONTRÔLE FINANCIER DU CSP

4.1. Mode de calcul des coûts du cycle de vie

Le CSP est calculé sur la base de la valeur actualisée nette des coûts du cycle de vie prévu pour le secteur public, de ce qui est présenté en général comme un projet de référence. Le projet de référence est en général décrit en termes de spécifications d'extrants pour la conception, la construction, le fonctionnement et l'entretien d'un projet pendant la durée prévue de l'entente contractuelle et couvre tous les coûts qui y sont liés. En général, les coûts directs englobent :

- les mises de fonds initiales;
- les coûts d'exploitation et de maintenance;
- les modernisations des immobilisations.

Les coûts devraient être exprimés en dollars constants d'après l'année où ils se produiront probablement. Aux coûts directs ci-dessus s'ajoutent des coûts indirects associés à la fourniture de l'infrastructure et des services, et ces coûts indirects devraient viser des postes comme :

- les frais généraux administratifs;
- les coûts présumés ou cachés;
- le coût des risques transférés;
- d'autres coûts, comme les biens ou l'équipement excédentaire;
- les recettes prévues pour des tiers qui pourraient être partagées entre les parties.

Les coûts indirects et les recettes pour des tiers devraient aussi être exprimés en dollars constants et alloués à l'année au cours de laquelle leur incidence se fera sentir.

En ajoutant les coûts directs et indirects année par année, on obtient les coûts totaux prévus du projet au cours de sa durée prévue, soit les coûts de son cycle de vie. Les coûts totaux par année ou les mouvements de trésorerie exprimés en dollars constants sont imputés par le taux d'actualisation approprié pour calculer la valeur actualisée nette des coûts du cycle de vie.

À titre de simple illustration de ce qui précède, prenons le cas d'un projet qui aurait une durée de cinq ans, coûterait 100 millions de dollars de construction la première année, et 20 millions de dollars de la deuxième année jusqu'à la cinquième année en exploitation et exigerait une modernisation des immobilisations de 10 millions de dollars au cours de la troisième année. Les coûts indirects sont estimés à un million de dollars de frais généraux par année à compter de la première année et on calcule qu'il y aura trois millions de dollars de coûts présumés ou cachés par année. Le bien sera transféré au secteur public à la fin de la cinquième année pendant laquelle on en disposera au prix de 50 millions de dollars. Nous

prenons pour hypothèse que les coûts se produiront en même temps chaque année. Le taux d'actualisation (coût en immobilisations) est présumément fixé à 6 %. Le tableau 4.1 fournit une manière de présenter l'information ci-dessus selon une actualisation des mouvements de trésorerie.

Tableau 4.1 – Exemple illustrant les mouvements de trésorerie

Année	Immobilisations	Exploitation	Indirect	Disposition	Total	Facteur d'actualisation	Mouvement trésorerie actualisé
1	100		4		104	1,0000	104,00
2		20	4		24	0,9434	22,64
3	10	20	4		34	0,8900	30,26
4		20	4		24	0,8396	20,15
5		20	4	-50	-26	0,7921	-20,59
Total	110	80	20	-50	160		156,46

Dans cette illustration simpliste, la valeur actualisée nette des coûts de cycle de vie du projet s'élève à 156,46 millions de dollars. Si aucune autre considération n'est utilisée pour comparer le CSP aux soumissions de P3, on peut optimiser les ressources si l'offre la plus basse du secteur privé est inférieure à 156,46 millions de dollars en termes de mouvement de trésorerie à la valeur actualisée nette.

Le taux d'actualisation à utiliser devrait refléter l'optimisation des ressources pour le secteur public, plus une prime éventuelle pour le risque systématique inhérent au projet. On peut soutenir que le secteur public doit utiliser le coût du capital du secteur privé qui prend le risque en compte. (Les coûts internes d'emprunt du secteur public reflètent inévitablement une subvention fiscale implicite).

4.2. Coûts directs

Les coûts directs sont ceux qui peuvent être attribués ou imputés à des éléments particuliers du projet. Le CSP devrait inclure toutes les hypothèses qui soutiennent l'estimation des coûts directs, leur source et leur exactitude, le cas échéant. Les coûts directs devraient refléter les meilleures estimations, d'après les méthodes traditionnelles du secteur public pour les approvisionnements et non pas selon l'efficacité présumée du secteur privé.

Les coûts directs d'un projet pourraient être regroupés sous deux grandes rubriques : les immobilisations et l'exploitation.

4.2.1 Les coûts en capital directs

Les coûts en capital sont ceux qui sont nécessaires à la construction et à la modernisation de l'installation et ils incluent de façon générale :

- la conception;
- les terrains;
- la construction;
- les matériaux;
- l'usine et l'équipement;
- la démolition;
- l'inspection;
- la modification/l'amélioration/les modernisations pendant toute la vie du projet;
- les coûts de transition;
- les permis;
- les processus d'acquisition publics, y compris la consultation externe.

Les estimations pour la vente ou la disposition des biens ou la valeur résiduelle des biens à la fin de la vie utile du projet devraient être déduites des coûts en capital directs ou incluses dans les recettes pour les tiers.

4.2.2. Les coûts d'exploitation directs

Il s'agit des coûts qui sont nécessaires pour l'exploitation et le maintien des installations d'après une série de normes de rendement et de niveaux de service. Il est important de traiter tous les changements prévus dans les services pendant toute la vie du projet, par exemple si les données démographiques ont une incidence sur le type et le niveau de service au cours des années à venir, leur impact doit être décrit en termes de diminution et d'augmentation estimative des coûts d'exploitation. Ceci est normalement vrai pour les services de loisirs municipaux lorsque les types et la quantité de services prévus changeront au cours d'un cycle de vie type de 20 ans pour une nouvelle installation. Il faut tenir compte des services supplémentaires ou différents qui peuvent être nécessaires pour la planification afin de tenir compte des changements démographiques.

Les coûts d'exploitation directs peuvent inclure ce qui suit :

- Le salaire des employés et les avantages sociaux
- Les matériaux et les produits consommables
- Les outils et le matériel
- Les biens de location
- Les services publics
- Les sous-contrats de soutien, comme le nettoyage, le CVC, l'aménagement paysager, le déneigement, etc.

- Réparation et maintenance (préventives et correctives)
- La sécurité
- Les réparations d'urgence et non planifiées
- Le contrôle de la qualité et les vérifications

4.3. Coûts indirects

Les coûts indirects sont ceux qui peuvent être engagés et qui ne sont pas directement liés à la fourniture de services ou ceux qui sont assumés par l'entité du secteur public.

En général, les coûts indirects peuvent aller sous deux rubriques : les frais généraux ou les coûts cachés ou présumés.

4.3.1 Les coûts de frais généraux

Les coûts de frais généraux incluent une partie des coûts de l'entreprise ou de l'administration qui peuvent être alloués aux services. Ces coûts de frais généraux sont habituellement ceux des services de soutien qui sont fournis de façon centralisée, par exemple :

- le soutien informatique;
- la comptabilité;
- les ressources humaines;
- la gestion de projet;
- l'espace, s'il est situé au même endroit que d'autres unités;
- une partie du temps de la haute direction;
- les services partagés comme l'approvisionnement.

Chaque cas est différent et demande une analyse approfondie pour mieux déterminer la façon idéale d'estimer les coûts de frais généraux. Les techniques d'estimation des frais généraux incluent les méthodes d'affectation fondées sur différents facteurs qui agissent comme élément moteur pour appuyer les services, ou des méthodes plus élaborées d'établissement des coûts d'après les activités pour tenir compte des coûts des services d'après la consommation de chaque activité. Autrement dit, certaines organisations publiques ont déterminé un certain pourcentage multiplié par leurs coûts directs, d'après les tendances historiques, qui leur sert de modèle pour calculer les frais généraux. Il faut faire attention en calculant les frais généraux et les méthodes d'estimation de ceux-ci.

4.3.2. Les coûts cachés ou présumés

Il s'agit là de coûts indirects qui englobent des éléments comme :

- la fourniture de services par un autre ordre de gouvernement qui autrement ne seraient

pas offerts par une entité du secteur privé au même coût, comme la normalisation de subventions tenant lieu d'impôt à titre de modèle pour des taxes foncières;

- les frais d'assurance pour les biens et services qui ne sont pas en général assurés par une entité du secteur public, comme il était présumé dans une perspective de gestion du risque que les installations soient auto-assurées;
- les coûts présumés qui incluent l'équipement fourni par le gouvernement (EFG) devant être fourni à l'installation à un coût inférieur à la valeur marchande.

Ces coûts indirects, cachés ou présumés, visent à normaliser les coûts entre la façon dont une entité du secteur public pourrait donner des services d'infrastructure et connexes et celle dont un fournisseur du secteur privé pourrait établir ses coûts globaux pour le projet.

4.4. Rajustement de risque

Comme il a été dit ci-dessus à la section 3.6 – Les risques et le CSP, la prise en charge de certains risques que le secteur privé est mieux équipé à gérer et à réduire constitue l'un des principes fondamentaux des P3.

La quantification de ces risques est en général à la fois complexe et controversée et, par conséquent, il faut faire attention lorsqu'on essaie d'attribuer de la valeur à ces risques. Il est important d'établir un consensus entre tous les intervenants touchés pour garantir que les risques du projet ont été validés et que le projet a plus de chances de succès. Plusieurs P3 ont été freinés, retardés ou encore annulés à cause de la subjectivité qu'il y avait dans la quantification de certains éléments de risques d'un projet.

D'après l'illustration de ce cas au tableau 4.1 de la présente section, les risques du présent projet sont présumés être:

- Le dépassement, dans la construction, de 20 % des coûts en capital d'après les tendances historiques dans le secteur public de 50 % à l'époque. Par conséquent, les risques de la construction seront de 100 millions, multiplié par 20 % de dépassement de coût, multiplié par une probabilité de 50 %, ce qui fait 10 millions de dollars pour la première année.
- Les amortissements fiscalement autorisés pour la durée du cycle de 10 millions de dollars dans la troisième année comportent un degré de risque modéré vu que les technologies évoluent rapidement. Par conséquent, il a été présumé que ces coûts pouvaient être supérieurs de 50 % avec une probabilité de survenance de 50 %, ce qui fait que le coût de ces risques a été quantifié à 2,5 millions de dollars.
- Les risques de coûts d'exploitation, vu les nouveaux types de services à exécuter, entraîneront une augmentation de 50 % au cours de la deuxième année, de 25 % au cours de la troisième année et de 12,5 % au cours des quatrième et cinquième années. La probabilité de voir l'augmentation se produire est de 20 % d'après l'expérience antérieure du secteur public et, par conséquent, au cours de la deuxième année, deux millions de dollars de plus devraient être ajoutés aux coûts d'exploitation, un million de dollars pour la troisième année et 0,5 million de dollars pour les quatrième et cinquième années.

- Les risques de coûts indirects sont présumés très minimes et , vu le cycle de vie total, les coûts indirects sont de 12,5 % du coût du cycle de vie total; il a été déterminé qu'il ne fallait pas quantifier ces risques.
- Aucun autre risque n'a été identifié comme étant important.

D'après le scénario ci-dessus, le tableau 4.1 ci-dessus pourrait être étendu pour inclure les rajustements de risque comme suit (voir tableau 4.4 ci-après).

Tableau 4.4 – Exemple de mouvements de trésorerie incluant les rajustements de risque

Année	Immobilisations	Exploitation	Indirect	Disposition	Rajustement de risque	Total	Facteur d'actualisation	Mouvement trésorerie actualisé
1	100		4		10	114	1,000	114,00
2		20	4		2	26	0,9434	24,52
3	10	20	4		3,5	37,5	0,8900	33,38
4		20	4		0,5	24,5	0,8396	20,57
5		20	4	-50	0,5	-25,5	0,7921	-20,20
Total	110	80	20	-50	16,5	176,5		172,27

Les rajustements pour risques supplémentaires ont ajouté 16,5 millions de dollars aux coûts, soit 15,8 millions de dollars de plus dans les coûts de la valeur actualisée nette ou 10 % du coût total.

4.5. Recettes pour les tiers

Il peut être très difficile de prévoir les recettes potentielles dans le cadre du CSP, surtout lorsqu'il n'y a pas beaucoup, voire aucune donnée historique de disponible. Les deux variables clés du prix et de la quantité devraient être identifiées séparément mais l'interrelation entre ces deux variables (ou courbe de la demande) ne devrait pas être oubliée. Il faudrait envisager de recourir aux conseils de spécialistes. Néanmoins, la quantité de temps et d'énergie investie dans cet exercice devrait être en proportion de l'importance des montants en cause.

Un autre domaine de recettes éventuelles pour des tiers qui pourrait avoir une incidence positive sur le résultat net du CSP est celui de voir éventuellement le promoteur du secteur privé être autorisé à fournir d'autres services complémentaires sur les lieux, comme des étages supplémentaires dans l'installation pour attirer d'autres locataires, ce qui réduirait ainsi le coût pour le locataire de services publics ou le locataire-clé. Cela dépendra largement de l'appétit du risque qu'aura le promoteur du secteur privé et cette incidence pourrait être difficile à quantifier. Les tendances historiques ont montré que les recettes pour les tiers n'étaient pas très importantes, en général, dans une installation du secteur public. Il faut faire attention lorsque l'on traite ces recettes de tiers et il faut présenter des hypothèses détaillées pour appuyer les résultats, vu que les soumissionnaires du secteur privé devront accepter la notion de recettes pour des tiers et mèneront habituellement leur propre contrôle préalable approfondi sur ce point, vu qu'il pourrait s'agir d'un élément majeur de risque dans la transaction.

4.6. Techniques d'analyse financière

Comme il a été illustré ci-dessus, le recours aux mouvements de trésorerie actualisés qui produisent une valeur nette actuelle pour toute la durée de vie du projet constitue la plus importante technique de présentation des résultats de l'analyse du CSP qui soit utilisée. On peut se servir d'autres techniques pour développer certains aspects du CSP, comme le rendement du capital investi pour un investissement particulier ou la période de remboursement lorsque l'on analyse le financement des immobilisations de différentes options de modernisation d'installations pendant la durée de vie d'un projet.

Dans tous les cas, l'analyse de sensibilité doit être faite pour vérifier la solidité des hypothèses clés et déterminer le caractère vital du CSP lorsqu'on est exposé à des changements potentiels dans les hypothèses, les facteurs de risques et le contexte opérationnel prévu sur le cycle de vie du projet. L'analyse de sensibilité peut servir aux fins suivantes :

- faire des comparaisons avec des soumissions pour détecter les changements dans les hypothèses de base qui conduiraient à une décision d'évaluation différente;
- évaluer la solidité relative du CSP par rapport aux soumissions, ce qui peut être traité comme un facteur qualitatif si le CSP est proche de l'offre la plus basse.

Là encore, en règle générale, l'analyse de sensibilité qui est exécutée devrait montrer le caractère important de variables clés, la complexité du CSP et le fait qu'il se rapproche de l'offre la plus basse. Parmi les variables qui sont en général analysées grâce à l'analyse de sensibilité, citons:

- la durée du projet (tant la période de construction que de concession);
- le facteur d'actualisation en tant que modèle pour un ratio dette/total de l'actif du secteur privé;
- les coûts de construction, le calendrier et les dates d'exécution;
- la demande totale de services;
- le total des coûts d'exploitation;
- les coûts indirects;
- les recettes de tiers;
- la valeur résiduelle.

Dans la mesure du possible, le modèle financier devrait être élaboré pour permettre différentes valeurs pour les variables clés avec le temps.

4.7. Sources de financement

Certains gouvernements provinciaux encouragent de recourir à des P3. Qui plus est, le gouvernement fédéral a établi plusieurs initiatives d'infrastructure où il fait la promotion de développement de P3.

En établissant le CSP, il sera très difficile et inapproprié de présumer qu'il y aura un financement pour les P3 provenant de différents ordres de gouvernements. L'analyse devrait être faite d'après la meilleure solution du secteur public et, si d'autres sources de financement sont offertes pendant la période d'acquisition, elles devront être utilisées pour réduire le coût pour le secteur public et non pas nécessairement comme prérequis pour se lancer dans un P3.

5. CONSIDÉRATIONS QUALITATIVES DU CSP

Les CSP sont souvent entrepris dans le cadre d'une approche unidimensionnelle à l'évaluation de projet centrée essentiellement sur les facteurs financiers, les évaluations d'investissement et les questions de comptabilité.

C'est ainsi que l'on a tendance à ne pas tenir compte d'une gamme de facteurs socio-économiques et environnementaux qui existent quand on adapte une approche P3 pour pouvoir générer du bien-être social et économique et encourager un rôle novateur dans la gérance de l'environnement.

Quoi qu'il en soit, les comparateurs du service public ne sont pas les seuls facteurs déterminants pour évaluer l'optimisation des ressources dans les investissements du secteur public.

5.1. Politique socio-économique

Le CSP devrait être élaboré d'après une évaluation d'option menée pendant la phase de planification et avant l'étape de l'évaluation des offres et de la proposition. Les principales définitions dans l'analyse incluent :

- des hypothèses particulières qui sous-tendent le comparateur;
- des variables qui auront une incidence particulière sur les coûts du cycle complet.

La construction d'un CSP pour un projet fondé sur un P3 est rarement un exercice simple. Le cadre analytique dans lequel les CSP sont appliqués dépend de la création d'un contrat hypothétique de conception, construction et exploitation à l'aide d'une preuve empirique, de l'expérience récente et du jugement (ce qui veut dire une comparaison, une discrimination et une observation) afin d'estimer et de créer des mesures ou des jalons représentatifs.

Dans la pratique, bon nombre de ces estimations peuvent varier de façon importante. Chaque projet aura une dynamique différente et exigera une analyse considérable pour que tout soit bien. De petites modifications dans les hypothèses financières ou des changements mineurs dans les hypothèses de coûts de fonctionnement annuels peuvent refléter des différences importantes dans les coûts de cycle complets. De la même manière, ce ne sont pas tous les modèles d'investissement dans l'infrastructure qui peuvent être copiés, imités automatiquement ou présumés pertinents à tous égards.

Par delà les considérations financières dans la question de savoir si une P3 proposée offre une bonne optimisation des ressources, des impératifs de politiques peuvent obliger à

Considérations qualitatives du CSP

inclure des critères de performance socio-économiques dans des projets particuliers. La détermination du coût global durant le cycle de vie pour le secteur public inclut non seulement le financement, les frais généraux, la maintenance, l'auto-assurance, etc. mais peut aussi imposer d'inclure les coûts liés à la promotion ou au respect de considérations de politiques administratives sur la gérance de l'environnement ou à caractère socio-économique. De plus, les projets sont examinés comme un tout constant et non pas dans une perspective unidimensionnelle.

Les facteurs socio-économiques sont d'une importance cruciale parce que la mise en œuvre d'une initiative fondée sur un P3 est faite essentiellement en se demandant si un projet particulier a une valeur économique ou sociale. La plupart des initiatives fondées sur un P3 ont des objectifs de développement socio-économiques sous-jacents.

Ces considérations peuvent influencer sur les conceptions de projets dans un certain nombre de perspectives, savoir :

- le développement d'objectifs d'ordre régional, par exemple, la localisation d'une infrastructure fixe ou d'une exploitation de service en permanence;
- la promotion d'avantages sociaux;
 - l'accès égal et équitable aux services;
 - le transfert de compétences et la création d'emplois locaux durables;
 - la garantie de l'équité dans l'emploi (action positive, pratiques d'emploi non discriminatoires, etc.);
 - l'égalité d'accès en ce qui concerne les intérêts linguistiques, culturels ou régionaux;
 - les compensations ou applications de conditions de réserve pour les commerces autochtones ou locaux.
- l'imposition de considérations relatives à la vie privée, à la sécurité, par exemple, technologie de l'information, construction d'infrastructure et exploitation;
- la création d'avantages économiques, c'est-à-dire :
 - le maintien et le soutien de liens verticaux et horizontaux entre les petites, moyennes et grandes entreprises;
 - (dans la mesure où les conventions commerciales le permettent), l'intégration des engagements pour appuyer la participation des entreprises locales ou régionales, par exemple;
 - l'identification et la promotion d'occasions de diffusion ou de transfert de technologie;
 - le développement d'expertise ou de compétences locales et de capacités d'exportation.
- l'établissement de liens entre l'investissement dans le secteur public et la capacité de l'industrie de la construction pour participer aux initiatives de P3;
- la facilitation du transfert de la technologie entre le secteur public et le secteur privé.

5.1.1 Intégration des impératifs de politiques socio-économiques dans la planification du projet

L'environnement dans lequel la politique administrative est élaborée et déployée devient de plus en plus complexe. Les considérations de politiques socio-économiques constituent souvent un aspect important du processus décisionnel dans les initiatives d'infrastructure du secteur public. Les exigences reflétées dans la promotion des investissements du secteur public correspondent, en général, un peu à une pondération holistique des intérêts publics.

Bien que des distorsions potentielles puissent se produire dans l'élaboration d'un CSP par rapport à des objectifs de politiques plus larges, il est important dans toute évaluation de P3 d'évaluer le poids qui doit être donné aux impératifs de politiques.

Plus la gamme des services requis en vertu d'un P3 est vaste, plus les considérations socio-économiques sont nombreuses, ce qui peut signifier l'organisation d'une initiative de P3 d'après des thèmes de politiques administratives et non pas selon de simples considérations financières ou opérationnelles.

Lorsque s'appliquent des considérations de politiques aussi majeures, le coût de la mise en œuvre doit être inclus dans le modèle commercial et les arrangements financiers.

Il devrait être reconnu qu'un CSP n'est qu'une méthode partielle d'évaluation. Le P3 exige un examen complet global des points de vue socio-économique et environnemental dans les options du secteur public par rapport au secteur privé.

5.2. Équilibre entre les intérêts privés et publics

Le P3 est un arrangement juridique entre deux parties ou plus, qui ont convenu d'œuvrer en collaboration pour des objectifs partagés et compatibles et dans lequel on assiste à un partage de l'autorité et de la responsabilité, à un investissement conjoint de ressources, à une affectation ou à un partage de la responsabilité ou des risques et à des avantages mutuels.

Le P3 exige des critères pour établir la nature de la relation commerciale par rapport à sa valeur publique en comparaison avec sa valeur privée. Sur le plan opérationnel, dans le cas d'un P3, le partenariat est communément défini comme une délégation au secteur privé d'une partie ou de tout le financement, la conception, le développement ou l'exploitation d'infrastructures et de services publics. La rentabilité pour le participant du secteur privé par rapport à des considérations plus vastes de politique administrative à propos du transfert de technologie, de l'équité d'accès, de considérations linguistiques ou ethniques ou d'avantages du point de vue de l'éducation, du développement humain et de la collectivité doivent être clairement compris. L'imposition de critères commerciaux à

une exploitation de secteur public ou vice-versa n'est peut-être pas convenable. Dans un système public, les gestionnaires servent des intérêts socio-politiques. Dans un système privé, les gestionnaires servent des intérêts commerciaux. Ces intérêts pourraient entrer en conflit à l'occasion et devraient être clairement identifiés dans le processus d'analyse.

Le processus de planification commerciale pour un engagement de P3 doit faciliter une compréhension partagée de l'intention visée par l'entente de partenariat (c.-à-d. l'accès au capital, à la technologie et au savoir-faire commercial) tout en maintenant les intérêts et les priorités de politique administrative du gouvernement. Les éléments du projet qui représentent les intérêts publics devraient être identifiés dans la phase de planification vu qu'il faudra les définir dans les structures financières et les conventions juridiques au stade de la mise en œuvre.

L'engagement du secteur privé peut aussi imposer un soutien financier supplémentaire pour réduire le risque ou les exigences imposées par les considérations législatives ou administratives pour lesquelles il faut adapter le projet à des objectifs socio-économiques particuliers.

La réalisation d'engagements de politiques administratives pendant toute la durée du projet peut aussi représenter une responsabilité éventuelle substantielle en cas de faillite de la compagnie chargée du projet.

5.3. Gérance de l'environnement

La gérance de l'environnement est une considération importante de politique administrative pour des projets de développement de l'infrastructure ou de régénération pouvant consister dans ce qui suit:

- la conservation de l'énergie et les mesures de protection;
- l'adoption de nouvelles technologies d'architecture et de maintenance, c.-à-d. les exigences de conception éco-efficente d'infrastructure;
- une incitation à utiliser des technologies éco-efficentes;
- la facilitation de la détermination des choix de technologie éco-efficentes.

Lorsqu'on choisit un P3, les coûts exigés pour le respect des obligations ou objectifs de politique administrative doivent être quantifiés à l'étape de planification du projet.

5.4. Ressources humaines

Les considérations de ressources humaines portent en général sur des coûts uniques associés à la conclusion d'un P3; ils peuvent inclure :

- des offres d'indemnités de départ;
- des droits de négociation collective à titre de successeur.

L'application de politiques sur l'équité des salaires et les avantages sociaux peut aussi faire partie de la transaction et devra se retrouver dans le calcul des coûts opérationnels courants.

5.5. Compensation des considérations nationales, régionales et locales dans le processus d'évaluation

Les besoins communautaires d'une province, d'une région ou d'une localité constituent un élément important des initiatives fédérales de P3 quand on peut prévoir que les effets de la participation commerciale locale accrue dans un P3 se multiplieront dans toute la collectivité, notamment en ce qui concerne :

- les possibilités pour des constructeurs locaux ou investisseurs de participer à des projets novateurs;
- l'organisation du projet ou de ses composantes d'une façon qui permette à des petites et moyennes entreprises locales de participer.

Lorsque ces critères sont appliqués, les CSP devront refléter de telles considérations de politiques.

La compensation des considérations nationales, régionales et locales dans le processus d'évaluation exige aussi une communication proactive entre les décideurs du développement économique et social, les promoteurs du projet et la vaste collectivité des intervenants, ce qui peut signifier :

- une rencontre précoce dans le cycle de développement du projet pour discuter des questions de chevauchement;
- la promotion d'une compréhension partagée des objectifs financiers et de politiques administratives plus importants;
- l'organisation d'une collaboration et d'une coopération aux étapes de planification et de conception.

Il est important d'examiner avec soin les intérêts des différentes parties en cause et de prévoir la participation des chefs de la collectivité, ainsi que la consultation de

participants potentiels du milieu des affaires.

5.6. Participation des petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises, que ce soit en conception, génie ou développement technologique ou services, sont la source d'innovations importantes qui peuvent être récupérées dans le cadre d'initiatives de P3.

Est-ce que l'optimisation à court terme et les conditions subséquentes du financement de P3 offrent ou non une occasion de participation pour des petites et moyennes entreprises ou restreignent la participation à des grandes entreprises établies? C'est là une considération importante dans la politique.

Lorsque des considérations de politique administrative pour l'intégration des petites et moyennes entreprises (au niveau national, provincial ou local) sont appliquées, le CSP doit être préparé de façon à voir quelles ententes éventuelles de financement et quels contrats seront nécessaires pour engager ou inclure ces acteurs potentiels du secteur privé dans le projet.

Les petites et moyennes entreprises peuvent avoir une capacité limitée de participer aux exigences de construction et de conception, en particulier lorsqu'un appel de proposition de P3 inclut le financement, à cause des limites qu'elles ont dans l'accès au capital ou à leur propre structure de capital. En plus de manquer de ressources financières pour investir dans de grandes infrastructures de projets, il se peut qu'elles n'aient pas l'expérience de participation dans des consortiums ou de la gestion de risques de projets particuliers.

Il faudrait traiter de la constitution d'un « tout » qui englobe les travaux de conception, de construction et d'exploitation et le soutien de relations à long terme qui tiennent compte des conditions des petites et moyennes entreprises avec toute la dimension commerciale qui convient. La conception d'un P3 peut exiger des méthodes spéciales pour estimer le coût de ces exigences et évaluer leur incidence sur la conception opérationnelle et financière.

Les sociétés canadiennes, en particulier les petites et moyennes entreprises a) peuvent ne pas avoir d'expérience dans les transactions P3, b) peuvent avoir une expérience limitée dans la construction ou la participation à des consortiums multidisciplinaires et c) sont limitées dans leur expérience face à des institutions financières locales qui pourraient être potentiellement appuyer leur participation.

Il se peut qu'en engageant de plus petites entreprises locales, on accroisse le risque et les coûts, ce qui peut aller à l'inverse de l'optimisation des ressources au sens traditionnel et

peut-être surtout, empêcher ainsi l'attribution de risques aux personnes qui sont les mieux placées pour les gérer. Si le transfert de risques est une question essentielle, alors certaines entreprises ne peuvent pas participer.

Si l'on vise une participation locale et que l'on sache que le nombre de fournisseurs potentiels locaux est limité, alors la planification exige aussi que le projet soit structuré de façon à aider la participation de petites et moyennes entreprises et à stimuler la concurrence locale; cela inclut des facteurs comme la durée du contrat, l'attribution appropriée des risques, des mécanismes de paiement, incitatifs et moyens qui donnent aux petites et moyennes entreprises l'occasion de participer et d'offrir des approches novatrices aux exigences de construction et de service.

Bien que les coûts de construction et de financement puissent être plus élevés, il se peut qu'ils soient compensés par une plus grande innovation dans la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation d'un projet pendant la durée de vie du contrat.

5.6.1. Ajustements des accords financiers ou avantages et du partage de risques pour la participation des petites et moyennes entreprises

Les modèles financiers dans les exercices de modélisation du CSP et du P3 sont élaborés à un stade tout à fait préliminaire. Ces modèles sont utilisés, tant pour l'attribution des risques et de l'avoir que pour les attentes de performance de jalons et ils définissent en général :

- les principes fondamentaux;
- les critères d'investissement et de rémunération (y compris l'attribution d'avantages);
- les principes comptables;
- les termes acceptables d'accords financiers (qui correspondent aux exigences du secteur privé pour récupérer l'investissement et faire un profit);
- les périodes d'escompte réalistes basés sur la nature de l'actif ou de l'infrastructure à utiliser.

Ces modèles financiers se servent aussi de l'établissement du prix comme mécanisme de transfert de risques, par exemple :

- des paiements en fonction du coût jalonné des services (actuel),

Considérations qualitatives du CSP

- des garanties ou des affectations pour des dispositions de prix légales ou des exigences de politiques sociales,
- des spécifications d'extrants et des mécanismes de paiement appropriés qui traduisent correctement l'approche voulue pour l'attribution du risque,
- des allocations fondées sur la transaction,
- la disponibilité du service par rapport au paiement, au volume ou à l'usage pour les services essentiels,
- des incitatifs financiers pour un rendement supérieur ou pénalités pour défaut d'observation,
- la façon dont on peut garantir le capital privé utilisé pour créer ou renouveler des actifs ou services publics, d'après la chaîne des droits et obligations financières en ce qui concerne l'actif créé,
- des dispositions pour correctement protéger les intérêts de toutes les parties dans la création de l'actif, en particulier le capital intellectuel.

La conception et la structure de tous ces éléments peuvent être touchées par l'intégration d'un impératif de politique administrative, lequel demande de recourir à un P3 pour appuyer les PME. Dans ce cas-là, la forme que prendra le CSP dépendra d'accords financiers particuliers adaptés à la participation des PME.

L'examen des facteurs relatifs à la capitalisation appropriée et des exigences de capital pour le fonctionnement devra aussi porter sur les conditions de financement, ce qui donnera une occasion de participer à des petites et moyennes entreprises ou limitera la participation des grandes entreprises établies, comme le montre le modèle financier.

Il se peut que les exigences dans des modèles financiers novateurs doivent montrer la surveillance financière des PME (engagée pour l'exécution de programme à long terme) afin de garantir la stabilité à long terme de l'entreprise.

5.7. Coûts de surveillance

L'accomplissement des engagements de politique administrative doit se traduire dans des chiffres de rendement (prévus par des conditions du contrat ou dans les arrangements sur les niveaux de service de soutien) et peut exiger l'élaboration et l'adoption de cadres particuliers pour la direction d'entreprise et la reddition de comptes. Ces conditions donnent lieu à des exigences de mécanismes particuliers de surveillance.

Les mécanismes de surveillance augmentent les coûts et il faut les traiter dans

l'élaboration d'un CSP, selon la perspective à la fois du secteur public et du secteur privé. Ces éléments devront être quantifiés, promus et protégés dans un CSP pour garantir la neutralité de l'analyse sur le plan de la concurrence.

Ne sous-estimez pas le coût de la surveillance. Le coût de la surveillance imposera un fardeau administratif plus grand au projet.

5.8. Incidences sur le processus de sélection de partenaires

La sélection d'un partenaire du secteur privé pour l'élaboration et la promotion d'objectifs à plus long terme du secteur public exige d'élaborer des critères afin de choisir les partenaires. Ce choix pourrait sur le plan opérationnel montrer qu'il s'agit d'une initiative en tant qu'instrument de politique administrative tout en offrant une occasion d'avoir la rentabilité du secteur privé.

Ces critères (principes et valeurs) sont à leur tour compris dans les mécanismes de contrôle contractuel et de surveillance du rendement institués pour gérer une initiative de P3.

Des mandataires du secteur privé sont organisés en centres de profit lorsque, sans égard à ce qu'ils disent de la responsabilité sociale, les gestionnaires de l'exploitation sont pressés d'obtenir des résultats financiers relativement à court terme. Toutefois, lorsque les partenaires du secteur privé sont contraints de rendre des comptes pour des services, des points pertinents de vérification et des normes de rendement doivent être prévus dans les arrangements contractuels. Bien que personne ne sache encore comment évaluer le rendement social avec un certain degré d'objectivité et de systématisation comme cela est fait pour le rendement financier, les intérêts du secteur public et les attentes (c.-à-d. les « normes ») doivent être soupesés par rapport à d'autres objectifs et intégrés dans les procédures de planification et de contrôle globaux de l'organisation.

On ne devrait pas non plus s'attendre à ce que l'entreprise accepte les responsabilités dans des domaines où elle n'a pas d'autorité légitime (c.-à-d. l'observation du programme et l'exécution ou l'engagement du gouvernement envers des tiers). Il peut en fait être négatif pour le gouvernement de chercher à ce que l'entreprise prenne des mesures et offre des solutions qu'elle n'est pas capable d'offrir et qui ne sont pas rentables sur le plan commercial parce qu'elles relèvent plus exactement du mandat d'institutions publiques.

6. LE DÉFI CANADIEN

Comme il a été indiqué à la section 1 du présent Guide, le milieu canadien constitue un cas type intéressant, là où les P3 sont mis en œuvre par différents ordres de gouvernement avec une très faible coordination en termes d'approche et de méthodologie. Un élément qui est commun au Canada tient au vœu des gouvernements, sans égard à leur conviction politique, d'explorer différents mécanismes de financement, y compris les P3. Le principe qui domine est d'assurer que le secteur public ne perde pas le contrôle pendant le processus et que les avantages pour la société soient traités dans un cas comme dans l'autre.

6.1. Absence de politiques formelles pour l'élaboration d'un CSP

Il ne semble pas y avoir de politiques formelles pour l'élaboration d'un CSP dans les ressorts canadiens, mais un ensemble de documents d'orientation sur la façon de développer des coûts à l'interne ou d'établir les coûts par activité ou fonctions, mais rien de formel à la différence du Royaume-Uni ou de l'Australie.

Ce manque de processus formel ne devrait pas empêcher le secteur public d'élaborer un rapport de CSP ou l'un de ses dérivés, et celui-ci devrait être fondé sur une saine application de pratiques commerciales et être assez détaillé pour permettre la prise de décisions d'après les considérations qualitatives et quantitatives, y compris les risques.

6.2. Comment faire accepter le CSP aux chefs du secteur public?

Le CSP en tant qu'instrument interne d'établissement des coûts pourrait être intéressant pour les chefs du secteur public (administrateurs aussi bien que politiciens). Même si le climat politique n'est pas propice aux P3, le CSP pourrait constituer un outil important pour évaluer les infrastructures et les services envisagés. Dans certains ressorts, l'utilisation du CSP ou de ses dérivés sert à calculer les frais généraux et les coûts unitaires des services pour les comparer à ceux d'autres ressorts ou d'autres jalons et de prendre ainsi des décisions éclairées sur la valeur du service reçu ou d'évaluer les incidences des frais d'utilisation.

Il convient surtout de présenter le CSP comme un outil de gestion pour décider s'il est nécessaire d'aller de l'avant à l'aide de différents mécanismes d'exécution, comme les P3.

6.3. Divulgaration du CSP

La concurrence effective se produit lorsque toutes les parties en cause dans le processus de soumission se voient remettre de l'information opportune cohérente et exacte sur l'intention du secteur public. Par conséquent, le CSP en tout ou partie peut être publié dans le cadre du processus de soumission pour améliorer le processus de concurrence. Parmi les avantages d'une divulgation ouverte, citons :

- le fait d'offrir une plus grande confiance dans l'engagement du secteur public, ce qui donne aux soumissionnaires éventuels des possibilités de contrepois;
- l'amélioration des innovations par les soumissionnaires éventuels.

Le principe général qui concerne la divulgation du CSP veut que le CSP soit ouvert et transparent et intervienne lorsqu'il a des chances d'aider le processus d'offre concurrentielle. Par conséquent, c'est le niveau et le moment de la divulgation qui sont les considérations majeures.

Le niveau de divulgation dépend beaucoup du projet examiné et du caractère établi du marché des fournisseurs. Règle générale, la divulgation de certains des chiffres globaux (qui n'incluent pas le coût des risques) du CSP et d'autres considérations non financières constituera un point de départ pour les soumissionnaires éventuels et ne compromettra pas en général la position de négociation si le transfert du risque doit être un facteur essentiel dans le processus d'évaluation. Les hypothèses clés financières et opérationnelles devraient aussi être révélées.

Le moment de la divulgation devrait être le plus tôt possible dans le processus afin de rassurer les soumissionnaires éventuels en leur montrant que le secteur public a appliqué un calcul des coûts du cycle de vie à l'infrastructure et aux services. Il faut veiller à ce que le moment de la divulgation n'affaiblisse pas la position de négociation du secteur public, par exemple une divulgation tardive dans le processus d'évaluation, en particulier, au stade du ou des soumissionnaires préférés, lorsqu'il ne reste qu'un ou deux soumissionnaires, peut affaiblir la position de négociation du secteur public.

6.4. Qu'est-ce qui se produit en l'absence de CSP?

L'absence de CSP, ou de tout dérivé de celui-ci, crée un dilemme pour le secteur public quand il s'agit d'évaluer l'optimisation des ressources et de voir si les offres reçues sont raisonnables et abordables.

Dans un CSP formel, ou s'il n'y a pas d'établissement de coût de base, il faudrait au moins établir un jalon peut-être par analogie ou selon toute autre technique pour garantir que les soumissions sont dans un ordre de grandeur correspondant.

Plusieurs projets P3 plus petits ont été mis en œuvre sans le critère de surveillance du CSP dans des cas où les considérations de volonté politique et non financières pesaient en général plus lourd que l'optimisation des ressources. En général, les grands projets imposent qu'il y ait un CSP ou un de ses dérivés pour permettre d'appliquer le critère d'optimisation des ressources.

6.5. Traiter les coûts indirects

L'une des questions les plus controversées qui se posent en général dans l'élaboration du

CSP tient à la détermination et à l'évaluation des coûts indirects, en particulier les frais généraux des sociétés et les coûts cachés ou présumés, lorsque ces coûts ne sont pas directement attribuables à l'infrastructure ou aux services examinés. Parmi les techniques qui peuvent être utilisées, il existe le calcul au prorata du nombre de postes de services de soutien par rapport aux postes hiérarchiques de sorte que si, en moyenne, pour chaque poste hiérarchique X, il existe un poste de service de soutien Y, ce critère pourrait servir de modèle pour certains des frais généraux. Si l'on envisage de confier des services qui sont actuellement rendus par le secteur public à un P3 éventuel, il y aurait alors de l'information sur les coûts indirects, ou un calcul des coûts par activité pourrait donner une idée de ce type de coûts.

Dans le cas de coûts cachés ou de coûts présumés, il se peut que l'évaluation soit plus subjective. L'une des méthodes utilisées pour calculer ces coûts consiste à obtenir une estimation des parties qui fournissent les services ou d'obtenir des devis d'assurance sur le marché, dans le cas de l'auto-assurance, pour tenter de normaliser ces coûts. Dans bon nombre de cas, seulement une partie de ces coûts sont inclus dans le CSP.

6.6. Traitement des risques

Comme il est expliqué aux sections 3.6 et 4.4, le niveau d'effort pour quantifier les risques devrait être proportionnel à la complexité et à l'ampleur du P3 proposé. Dans de nombreux cas, en particulier pour les plus petits projets, les risques ne sont pas quantifiés mais il faut les reconnaître et les évaluer qualitativement pour déterminer la tolérance au risque du secteur public pour un projet spécifique.

Dans les plus grands projets, les types de risques doivent être identifiés, en particulier pour le financement du projet qui est requis pour la partie infrastructure du P3. Par conséquent, une compréhension complète des risques du projet permettra d'améliorer son succès et de donner au marché un engagement plus ferme du secteur public pour l'éventuel P3. L'identification, l'évaluation et la quantification du risque exigent des compétences spécialisées qui n'existent pas toujours dans l'entité du secteur public qui veut faire un P3. Il est très courant que l'on engage alors des ressources externes pour se charger de cette activité très spéciale.

6.7. Par où commencer pour créer un CSP?

La création d'un plan pour l'élaboration d'un CSP est essentiellement un point de départ. Le CSP pourrait être produit par étapes et avec différents niveaux de détail, au fur et à mesure que le projet évolue.

À tout le moins, le plan visant à élaborer un CSP devrait indiquer les sections importantes du document, l'auteur de chaque section et un calendrier. Il faudrait chercher à obtenir l'approbation interne pour les hypothèses importantes et le recours à des ressources externes.

Le CSP devrait commencer par un document de très grande qualité pour évaluer le degré d'acceptation interne de l'entreprise avant de passer ensuite à un examen détaillé de chacune des sections du CSP. Selon la complexité et la portée du projet, une quantité plus grande de temps et de ressources devrait être allouée aux éléments qui semblent présenter un plus grand défi et paraissent plus complexes.

6.8. Format du CSP

Le document type de CSP devrait traiter des points suivants :

1. Brève description du projet
2. Sommaire des spécifications d'extrants
3. Composante financière
 - 3.1. Coûts en capital
 - 3.2. Coûts d'exploitation et de maintenance
 - 3.3. Coûts indirects
 - 3.4. Recettes pour les tiers
 - 3.5. Coûts du risque transféré
 - 3.6. Hypothèses sous-jacentes aux coûts susmentionnés
 - 3.7. Calcul de la valeur actualisée nette
 - 3.8. Analyse de sensibilité
4. Considération qualitative
 - 4.1. Socio-économique
 - 4.2. Main-d'œuvre
 - 4.3. Groupes d'intérêt particuliers
 - 4.4. Autre
5. Cadre d'évaluation de l'optimisation des ressources
6. Calendrier
7. Autres renseignements, comme le processus d'acquisition global, les approbations, les modifications nécessaires de la législation, etc.

6.9. Vous pouvez obtenir de l'aide

Une discussion informelle avec des praticiens de P3, conseillers et associations comme le Conseil canadien des sociétés publiques-privées pourrait être utile et vous permettre de comprendre les aspects complexes de l'élaboration d'un CSP ou d'un de ses dérivés.

Dans la préparation du CSP, un certain nombre d'entités du secteur public ont fait appel à des conseillers externes, comme des actuaire et des comptables, en plus de ressources externes et autres personnes ressources du secteur public. Dans des limites de coûts raisonnables, l'usage de conseillers est encouragée si l'on a un dossier dans lequel une valeur effective sera ajoutée par les experts externes. Dans les projets de plus petite envergure, des conseils stratégiques pourraient suffire à lancer le processus; par contre,

dans des projets plus grands et plus complexes, il faudra peut-être une plus grande aide si les capacités et l'expérience (par exemple, en modélisation financière et en évaluation des risques) sont rares au sein de l'entité du secteur public.

Industrie Canada tient une liste (sans réserve) des praticiens de P3. Veuillez communiquer avec nous pour vous présenter ou si vous cherchez à obtenir des conseils ou à être renvoyé à d'autres sources de renseignements sur les partenariats public-privé. Vous pouvez communiquer avec nous à l'adresse suivante :

**Direction générale des industries de services
Industrie Canada
235, rue Queen, Tour Est
4^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5**

**Courriel : sicp@ic.gc.ca
Télécopieur : (613) 952-9054**

ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRE

BAFO	Meilleure offre finale
ACE	Achat-construction-exploitation
Soumissionnaire	Répondant à une demande d'expression d'intérêt ou à une invitation à présenter une soumission en réponse à un énoncé de projet. En général, le soumissionnaire sera un consortium de parties, chacun étant chargé d'un élément particulier, comme la construction de l'infrastructure, la fourniture de l'équipement ou l'exploitation de l'entreprise. Le gouvernement conclut normalement des contrats avec une partie principale seulement (le soumissionnaire), laquelle est chargée de fournir tous les services prévus dans l'entente au nom du consortium.
	Syndicat du secteur privé ou une équipe interne qui fait une soumission pour un approvisionnement par P3.
BLOT	Construction-location-exploitation-transfert
BOO	Construction, possession et exploitation, sans obligation de transfert
CET	Construction-exploitation-transfert
BOOT	Construction, possession, exploitation, transfert
C2P3	Conseil canadien des sociétés publiques-privées
Client	Équipe constituée d'un gestionnaire/fournisseurs du secteur public chargée des approvisionnements par IFP (<i>Private Finance Initiative</i>)
Éventualité	Allocation incluse dans le coût estimatif d'un projet pour couvrir les circonstances imprévues.
DB	Méthode de la conception-construction
DBFO	Conception-construction- financement-exploitation
CCE	Conception-construction-exploitation

DBOT	Conception-construction-exploitation-transfert
DCMF	Conception-construction- gestion-financement
Actualisation	Comparaison des quantités distribuées sur une certaine période par une conversion à une valeur actualisée en appliquant un taux d'actualisation.
Taux d'actualisation	Taux utilisé pour calculer la valeur actualisée de mouvements de trésorerie à venir, habituellement fixés sur la base du coût du capital utilisé pour financer l'investissement d'où le mouvement de trésorerie devrait provenir.
Mouvement de trésorerie actualisé	Terme général d'analyse qui actualise un flux de mouvements de trésorerie à venir pour calculer une valeur actualisée nette.
EOI	Manifestation d'intérêt
Estimation	Évaluation approximative du montant
Coût fixe	Coût ne changeant pas avec les différents niveaux d'activité
Graphique Gantt	Représentation par diagramme du calendrier et de la durée des différentes phases séquentielles d'un projet, communément utilisée dans la gestion de projet et en général disponible dans bon nombre de progiciels de gestion de projet.
Facteur de déflation PIB	Indice du niveau général des prix dans l'économie dans l'ensemble, mesuré par le ratio du produit intérieur brut (PIB) en termes de valeur nominale, c'est-à-dire en liquide, par rapport au PIB à des prix en valeur constante.
LDE	Location-développement-exploitation
Monte Carlo	Méthode statistique de calcul des effets du risque sur le résultat par des simulations qui produisent une distribution théorique sur les issues possibles.
Coût actualisé net	Équivalent du coût à un moment donné d'un flux de décaissements futurs nets (calculé en escomptant les valeurs réelles au taux d'actualisation approprié).

Valeur actualisée nette	Valeur totale des mouvements de trésorerie sur des périodes précises actualisées à la valeur actuelle.
Coût de renonciation	Valeur d'un bien qui serait utilisé de la façon la plus rentable (c.-à-d. la valeur d'un bien qui serait utilisé à sa meilleure valeur rentable nette à laquelle le bien pourrait être employé).
Préjugé d'optimisme	Tendance à faire un budget pour le meilleur résultat possible (qui est souvent le moindre coût) au lieu de prévoir le résultat le plus probable, ce qui crée le risque de voir les résultats prévus ne pas refléter pleinement les coûts probables.
Spécification d'extrait	La spécification d'extrait énonce la gamme de services que le gouvernement cherche à se procurer et les niveaux de performance exigés pour chacun de ces services. État détaillé des besoins devant être satisfaits par la fourniture de ressources externes de spécifications.
PFI	<i>Private Finance Initiative</i> (terme utilisé au Royaume-Uni) (IFP).
P3	Partenariats public-privé
Probabilité	La mesure dans laquelle un certain événement peut se produire, mesuré par le ratio du nombre de fois que l'événement s'est produit par rapport au nombre total de cas éventuels.
Énoncé de projet	L'énoncé de projet présente en détail les objectifs, les exigences de prestation de services, les questions de politique et de commerce, les données historiques importantes et les processus de dépôt et d'évaluation des soumissions du gouvernement. Il énonce aussi le rôle et les intentions du gouvernement pour que l'infrastructure soit construite et expose la manière dont les différents contreponds sont observés dans le processus pour garantir l'impartialité.
Comparateur du service public(CSP)	Le comparateur du service public (CSP) représente le coût le plus efficace de l'approvisionnement public (en incluant les coûts en capital et d'exploitation et la part de frais

généraux) après rajustement pour la neutralité en matière de concurrence, le risque conservé et le risque transférable afin d'en arriver aux résultats de prestations de services requis. Ce jalon sert de base pour évaluer l'optimisation des ressources potentielle des soumissions de parties privées dans les projets.

Valeur résiduelle	La valeur prévue d'une immobilisation à une certaine date à l'avenir, normalement à la fin d'un contrat.
Risque conservé	La valeur des risques, ou parties de risque, que le gouvernement propose d'assumer dans le cadre d'un contrat de société.
RFEOI	Demande d'expression d'intérêt
RFP	Demande de proposition
RFQ	Demande de qualification
Risque	Possibilité de voir plusieurs résultats se produire et, par conséquent, de subir un préjudice ou une perte.
Répartition du risque	Processus d'affectation de la responsabilité opérationnelle et financière pour des risques particuliers aux parties en cause dans la prestation de services dans le cadre du P3. Voir aussi Transfert de risque.
Matrice de risque	Tableau utilisé comme outil de gestion pendant tout le processus d'acquisition. Il s'agira habituellement d'une liste des différents risques et des incertitudes auxquels sont exposées les options de projets particulières, avec une évaluation de la probabilité de leur survenance et de l'incidence financière ou autre sur l'issue du projet.
Registre des risques	Document qui identifie le porteur d'un risque particulier (c.-à-d. une matrice de risque qui contiendra aussi des évaluations quantitatives, par ex. des coûts et probabilités, sur les caractéristiques du risque).
Transfert de risque	Processus de déplacement de la responsabilité des conséquences financières du secteur public vers le secteur privé.

Analyse de sensibilité	Analyse des effets sur l'évaluation des différentes valeurs prévues des variables importantes.
Risque transférable	La valeur des risques (du point de vue du gouvernement) qui seront probablement attribués à la partie privée en vertu de la méthode de prestation par un partenariat.
Projet clés en main (secteur public)	Projet approvisionné grâce à une conception et à une construction privée, sur des spécifications du secteur public et selon ses objectifs. Lorsque le projet passe les tests d'exécution, le secteur public rembourse à la ou aux parties privées la conception et la construction.
Incertitude	Phénomène qui se produit lorsque les résultats des mesures entreprises sont indéterminés ou font l'objet de doute.
Variabilité	Étalement des résultats possibles autour d'un résultat prévu.
Coûts variables	Coûts qui varient en proportion des volumes et qui reflètent la relation directe entre le coût et le volume.
VFM	Optimisation des ressources

Calendrier	Quantité	Fréquence	Exactitude
------------	----------	-----------	------------

2.2 Coûts cachés ou présumés

Assurances
 Amortissement pour les biens devant être transférés au projet si les coûts ne sont pas imputés aux coûts en capital
 Services par d'autres niveaux d'organismes du secteur public

Frais généraux du ministère et des gestionnaires, s'ils ne sont pas mentionnés dans les coûts indirects

Autres

2.3 Risques

Risques transférés
 Risques conservés
 Autres

3 Recettes pour les tiers

3.1 Éléments non récurrents

Vente de terrains excédentaires
 Vente d'usines et de matériel excédentaires
 Autres

3.2 Éléments récurrents

Recettes prévues pour les tiers
 Autres

Conseils et écueils dans la construction d'un CSP :

La liste de contrôle suivante peut vous être utile pour vérifier si le comparateur du secteur public (CSP) a été élaboré de manière rigoureuse, d'après les conseils fournis dans le présent guide.

CONSEILS

Divulgation : la divulgation du CSP doit être ouverte et transparente et se produire quand et où elle a le plus de chance de faciliter la mise en concurrence. Le CSP ne devrait pas être rendu public lorsqu'il n'y a pas beaucoup de concurrents dans le domaine de soumission parce que cela pourrait compromettre la position de négociation du gouvernement.

Soumissions internes : l'équipe de soumission interne doit être tout à fait distincte de l'équipe d'approvisionnement du gouvernement (bien qu'il ne soit pas censé y avoir souvent de soumissions internes).

Établissement du coût pour le cycle de vie : le CSP et le cycle de vie représentent le coût *complet* et *exact* pour le gouvernement du respect des spécifications d'extrants proposées dans le projet.

Quantification : il faut inclure les différents éléments du CSP, y compris tous les coûts en capital (initial et permanents) ainsi que les coûts d'exploitation et de maintenance pour la prestation du service.

Risques : il faut que tous les risques identifiables soient bien attribués individuellement à la personne qui est la plus à même de les gérer, au moindre coût pour le gouvernement. Si le risque n'est pas convenablement transféré au secteur privé, le gouvernement peut avoir à payer une prime ou voir menacer la durabilité d'un partenariat à long terme. Veillez à ce que, quelle que soit la partie à qui le risque est alloué, celle-ci soit libre de choisir la manière de le traiter et de le réduire, sous réserve des contraintes légales et des considérations d'intérêt public. Il faut prendre garde de ne pas compter en double les risques sous-jacents.

Évaluation financière des risques importants : elle peut conduire au calcul de prix qui sont faux ou sous-estimés de façon importante dans le CSP, et cette distorsion peut faire que l'on ne choisisse pas la meilleure optimisation des ressources, ce qui augmente beaucoup le coût et les dépenses en cours du gouvernement. De plus, il faut se souvenir que les conséquences liées à un risque particulier peuvent aussi changer avec le temps.

Analyse de sensibilité : elle sert à déterminer la souplesse et le caractère robuste du modèle du CSP si des changements sont faits dans les hypothèses clés et dans le projet sous-jacent. Une vérification de sensibilité est faite sur les différents éléments du modèle

pour que les hypothèses soient bien raisonnables, y compris les coûts en capital, d'exploitation et de maintenance.

Piste de vérification : elle est maintenue dans la saisie et la discussion des hypothèses clés utilisées dans le CSP.

Modèle financier : le modèle est construit de façon à permettre de la souplesse dans les changements et à constituer un outil facile pour mener une analyse de sensibilité (c.-à-d. que des sections différentes sont utilisées pour les intrants et les extrants). Commencer avec un modèle de haut niveau qui évoluera avec le projet.

Disponibilité des fonds : le CSP doit montrer la période où les fonds publics sont disponibles, c'est-à-dire étaler l'investissement de capitaux sur une période de 15 années, sachant que les fonds publics seraient disponibles pendant cette période. Ceci n'est pas une approche légitime. Il vaut mieux présumer qu'il y aura un financement dès le départ et ensuite faire une analyse de sensibilité pour déterminer si les conclusions tirées sont toujours bonnes, compte tenu des retards dans la disponibilité des fonds publics.

Partie indépendante : elle doit vérifier le caractère raisonnable des hypothèses et confirmer qu'elles ont été incluses à bon droit dans le modèle pour produire un résultat exact, tant sur le plan arithmétique que logique.

Forme et contenu des offres : il faut que les soumissionnaires aient des instructions détaillées sur la manière de préparer leurs offres pour qu'il y ait de la cohérence et une facilité d'évaluation.

ÉCUEILS

Scénarios manquant de caractère pratique : ils sont inclus dans l'analyse et utiliseront des ressources non nécessaires; à actualiser tôt dans le processus.

Taux d'actualisation inapproprié : un taux approuvé du secteur public doit être utilisé pour garantir une cohérence dans l'analyse des projets P3.

Utilisation des coûts des projets antérieurs : il permet que les coûts des projets antérieurs soient toujours valides, surtout si le secteur public a changé la manière dont il se procure les marchandises et les services à l'interne. Par exemple, si l'entité publique a adopté une approche de construction-conception dans ses pratiques actuelles d'approvisionnement, mais s'il n'existe que des renseignements sur des projets antérieurs dans lesquels a été suivi un processus plus traditionnel d'approvisionnement, alors il faudra s'en servir pour essayer d'estimer les coûts pour le secteur public, d'après la technique de la plus grande probabilité.

Coûts indirects et coûts cachés : les coûts non identifiés ou quantifiés qui sont déraisonnables quand on les compare aux offres du marché.

Changements constants dans le personnel dans l'équipe de secteur public pendant la construction du CSP : cela peut créer des difficultés mais ces problèmes devraient être réduits si l'on tient rigoureusement une documentation appropriée.

Inflation : le taux d'escompte utilisé dans le CSP doit être faible et avant impôt sur le revenu, et il faut les coûts fictifs et non les coûts réels. Veillez aussi à ce que le taux d'inflation précisé dans le CSP soit aussi incorporé dans les offres.

Amortissement et CSP : l'amortissement ne doit pas être inclus dans le CSP – la seule exception étant lorsque l'amortissement peut avoir une incidence sur les paiements d'impôt.

Surestimation des recettes pour les tiers : si un projet a des recettes importantes pour les tiers, alors il faudrait revoir les motifs pour lesquels il est entrepris. Les recettes pour les tiers, à l'exception de la disposition initiale d'actifs et de la disposition à la fin du projet, ne devraient pas être trop importantes dans le calcul de la valeur optimale.

Coût sous-estimés : surtout pour les renouvellements de cycles de vie car, de façon générale, bon nombre d'entités du secteur public ne créent pas de réserves pour ces coûts, et ils sont plutôt financés à partir de budgets annuels d'exploitation ou d'immobilisations, assujettis à des approbations annuelles. En conséquence, bon nombre d'actifs du secteur public n'obtiennent pas un financement suffisant pour se maintenir au niveau des installations comparables du secteur privé, ce qui entraîne des retards importants dans les réparations et dans la maintenance.

Spécifications d'extrants incohérentes : si l'on compare le CSP et les offres de P3, les offres de P3 ne doivent pas être faites en termes de qualité de service différente (c'est-à-dire supérieure) par rapport à ce qui est exprimé dans les spécifications d'extrants et dans le CSP.

Auto-assurance : le fait de ne pas inclure la prime de mandat dans le CSP aura pour effet de fausser la comparaison entre les offres du marché et les coûts internes.

LES RISQUES ET LE CSP

1. LES RISQUES

La présente section porte sur la détection et l'évaluation des risques ainsi que sur la construction d'une matrice de risque. Il existe des risques dans tout projet, peu importe à qui il appartient. Dans la PSC Technical Note *Partnerships Victoria* d'Australie, l'évaluation des risques est examinée de manière approfondie et considérée comme essentielle pour former un cadre en vue de l'attribution subséquente des risques dans les catégories de risques transférables et de risques conservés. Vu la complexité du sujet et la signification du risque pour la formulation d'un comparateur du secteur public (CSP) robuste, les sections suivantes sur le risque sont largement extraites des PSC Technical Notes, tant du Royaume-Uni que de Victoria en Australie. Des révisions ont été faites pour donner une plus grande pertinence pour le contexte canadien et en améliorer la compréhension au Canada.

Comme il a été dit tout au long du présent guide, le degré d'effort qui est mis à la détection et à l'évaluation des risques devrait être proportionnel à la complexité et à la portée de l'approvisionnement proposé.

Pour que le CSP soit un critère valable de l'optimisation des ressources par rapport aux soumissions privées, il est absolument essentiel d'inclure un prix global et réaliste pour tous les risques quantifiables et importants. L'inclusion d'une évaluation du risque dans les formulaires de CSP s'inscrit dans un processus plus large de détection, d'attribution et de gestion du risque. Un examen soigneux des répercussions des risques associés à un projet et une détermination de la personne qui est la plus à même de gérer leurs incidences :

- livraison de la spécification d'extrait dans le cadre du projet de référence;
- construction d'un CSP et évaluation de celui-ci par rapport aux autres offres;
- formulation d'un mécanisme approprié de paiement pour refléter l'attribution du risque et générer des incitatifs pour des services rentables et de haute qualité;
- compréhension que le ministère ou l'organisme a du risque du projet et sa stratégie de gestion du risque;
- négociation et forme de contrat de société.

1.1 Matrice de risque

1.1.1 La construction d'une matrice de risque est un élément fondamental du processus d'acquisition par P3 qui fait partie intégrante de la construction d'un CSP. La construction d'une matrice de risque passe habituellement par les étapes suivantes, à savoir :

- identification des risques du projet;
- évaluation de l'incidence de ces risques;
- évaluation de la probabilité de la survenance de ces risques;
- calcul des incidences financières (et gamme des issues éventuelles).

1.1.2 La construction de la matrice de risque permet de procéder à ce qui suit :

- tests de sensibilité aux risques, en général après le calcul des impacts et des probabilités de risques individuels, et construction d'un tableau des mouvements de trésorerie actualisés;
- catégorisation de ces risques, en particulier en termes d'attribution des risques selon des catégories de transfert possibles;
- élaboration de politiques et de processus pour gérer et réduire les risques.

1.2 Détection des risques

1.2.1 La première étape consiste à compiler la liste de tous les risques qui peuvent être pertinents à un projet. On aura ainsi un moyen de contrôler l'évaluation et l'attribution éventuelle de risques par le biais de l'ensemble de l'exercice d'acquisition et de procéder ensuite à l'intégration dans la matrice de risque. Le développement d'un outil de gestion de projets comme celui-là est un processus itératif qui doit être suivi pendant tout le cycle de vie du projet. D'autres risques peuvent être détectés en tout temps pendant cet exercice d'acquisition. Si le transfert de ces risques est inclus dans le prix de l'option P3, le CSP doit être rajusté afin de garantir qu'il comprend aussi ces risques.

1.2.2 Pour un vaste projet, le processus d'identification du risque peut parfois être un exercice compliqué vu que le nombre de risques distincts et la portée des interrelations en cause peuvent être très grands. Dans ces cas-là, des ateliers et des séances de remue-méninges aideront à traiter de tous les risques en cause.

1.2.3 Dans ces séances, il faudrait réunir le plus grand nombre possible de personnes expérimentées qui participent aux secteurs public et privé. Les participants éventuels sont notamment des gestionnaires de l'exercice potentiel d'acquisition, des conseillers économiques et financiers, des professionnels de la conception, de l'ingénierie et de l'assurance, des négociateurs professionnels, des actuaires, des avocats et en particulier, les gestionnaires ou exploitants de l'entreprise ou du service – c'est-à-dire les personnes qui comprennent véritablement tous les risques qui comptent.

1.2.4 Dans la mesure du possible, pour les projets qui sont semblables aux contrats de P3 existants, tous les efforts doivent être faits pour contacter les gestionnaires de ces contrats et profiter de leur expérience pour la détection du risque et consulter les vérifications et les évaluations postérieures au projet.

1.2.5 Il peut aussi être souhaitable d'engager des consultants spécialistes qui ont une connaissance spécialisée pertinente pour faciliter l'exercice de détection du risque. Toutefois, il est important de se souvenir que le fait d'engager des consultants ne permet pas de se dispenser de la participation importante de l'équipe de gestion de projet, pour garantir un examen approfondi des risques particuliers au projet. La valeur de la participation des consultants spécialistes sera directement proportionnelle à la qualité des briefings qu'ils recevront des membres de l'équipe cliente, qui comprennent tout à fait les risques particuliers au projet. La pleine participation de tous les membres de l'équipe à cette étape est essentielle pour qu'ils comprennent bien les questions avant de faire face au secteur privé à la table de négociation. Il s'ensuit que le négociateur en chef devrait participer au processus de détection des risques.

1.2.6 Le registre des risques doit être aussi complet que possible. Même si vous jugez qu'il est difficile de quantifier l'incidence ou la probabilité d'un risque, par exemple la force majeure, il est important de pouvoir démontrer que vous n'avez pas oublié de mentionner un certain risque.

1.2.7 Il est facile de manquer certains risques dans la détection mais, si l'on est systématique, ce danger diminuera. Un examen final imaginaire de tout le projet, au fur et à mesure de son élaboration, peut permettre de vérifier de façon utile qu'aucun risque important n'a été laissé de côté.

1.2.8 Le tableau 1.2.8.a décrit les principaux types de risques que vous pouvez rencontrer en général. L'objectif devrait être d'examiner chacun de ces risques dans le détail et de produire une ventilation plus détaillée par projet.

Tableau 1.2.8.a - Types de risques de projets

Risque de construction	Le risque que la construction des biens corporels ne soit pas terminée à temps et ne respecte pas les budgets et les spécifications.
Risque de demande (usage)	Le risque que la demande du service soit plus faible que ce qui était projeté.
Risque de conception	Le risque que la conception ne puisse pas donner les services au niveau de performance requis ou selon les normes de qualité prévues dans les spécifications de l'extrait.
Risque en matière d'environnement	Le risque que le projet puisse avoir un impact sur l'environnement négatif avec une incidence sur les coûts des projets non prévus dans l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).
Risque financier	Le risque que le secteur privé impose trop de charges à un projet à cause d'un montage financier inapproprié.
Risque de force majeure	Une catastrophe naturelle ou non naturelle imprévue, comme la guerre, le tremblement de terre ou l'inondation d'une portée telle que le projet en soit retardé ou détruit sans possibilité de réduction des dommages.
Risque-inflation	Le risque que l'inflation effective diffère des taux d'inflation présumés.
Risque législatif	Le risque que des changements dans la législation augmentent les coûts, ce qui peut être subdivisé en risques généraux comme des changements dans les taux d'imposition des sociétés et risques particuliers qui peuvent être discriminatoires contre les projets P3.
Risque d'entretien	Le risque que le coût du maintien de l'actif en bon état diffère du budget.
Risque d'occupation	Le risque de voir le bien demeurer inoccupé sans locataire, ce qui est une forme de risque de la demande.
Risque opérationnel	Le risque que les coûts d'exploitation varient par rapport au budget, que les normes de performance se dégradent ou que le service ne puisse pas être fourni selon les spécifications d'extraits.
Risque de planification	Le risque que la mise en œuvre d'un projet n'adhère pas aux termes de la permission prévue ou que la planification détaillée ne puisse pas être obtenue ou que, si elle est obtenue, elle ne puisse être mise en œuvre qu'à des coûts supérieurs au budget initial.
Risque de politique	Le risque de changement dans les directives qui ne touche pas la législation.

Risque de valeur résiduelle	Le risque concernant l'incertitude de la valeur des biens corporels à la fin du contrat.
Risque de technologie	Le risque que les changements de la technologie entraînent une fourniture de services avec une technologie qui ne soit pas optimale.
Risque de volume	Le risque de voir l'usage effectif du service varier par rapport au niveau prévu.

1.3 Quantification des conséquences des risques

1.3.1 Après avoir déterminé tous les risques pertinents qui doivent être inclus dans la matrice de risques, il est nécessaire de quantifier et d'évaluer le calendrier des conséquences éventuelles. Dans les publications sur ce sujet, on fait référence à des risques quantifiés et non quantifiés. *Partnerships Victoria* estime que les conséquences financières des risques sont touchées par les facteurs suivants :

- **Effet** - Le risque peut conduire soit à une augmentation des coûts, soit à une diminution des recettes;
- **Calendrier** - Les conséquences financières du risque peuvent changer avec le temps, comme la capacité de prévoir les coûts avec exactitude diminue avec le temps. De plus, le calendrier prévu des conséquences aura une incidence sur la valeur actualisée nette des mouvements de trésorerie du CSP;
- **La gravité des conséquences de risque** - Le coût des réparations supplémentaires à un bâtiment sera inférieur que celui qu'il y aurait si ce même bâtiment s'effondrait à cause d'un grave défaut structurel.

Il est certainement courant de commencer par les risques qui sont facilement quantifiables par opposition à ceux qui ne le sont pas. Mais c'est difficile et dangereux de faire cette distinction parce qu'on suppose qu'il existe des risques qui, du fait qu'ils n'ont pas été quantifiés par le passé, ne pourront jamais être quantifiés et qui peuvent par conséquent être laissés de côté. Ces risques sont aussi pertinents que les risques plus facilement quantifiés quand il s'agit de décider si une soumission de P3 peut vraisemblablement représenter une bonne optimisation des ressources. La valeur attribuée à un risque dans un CSP correspond au coût prévu de ce risque pour le gouvernement si le projet est mené dans le cadre d'un marché public. Cela représente aussi une estimation de ce que le gouvernement serait prêt à payer pour transférer un risque aux soumissionnaires dans une entente de style *Partnerships Victoria*³. Ainsi, l'approche de *Partnerships Victoria* permet de classer les risques en distinguant ceux qui seront transférés à un soumissionnaire et ceux que le gouvernement retiendrait ou « conserverait ».

1.3.2 La meilleure manière de quantifier ou d'évaluer l'incidence d'un risque établi dépendra des sources d'information disponibles. Règle générale, la meilleure approche devrait être d'utiliser la preuve empirique dès lors qu'il y en a une. Autrement, on devrait se servir d'approximations selon le bon sens, et ce que cela signifie dans la pratique dépend de la nature du risque. L'objectif est toujours d'obtenir une estimation non biaisée du coût pour les projets de marchés publics (c'est-à-dire une estimation dans laquelle la probabilité d'un trop grand optimisme pour le coût final est la même que celle d'un trop

³*Ibid*, P.32, Sec 5.2, 1^{er} paragraphe.

grand pessimisme). Il faut prendre soin de distinguer les coûts anticipés qui présupposent que tout aille bien et les coûts prévus, ce qui veut dire entre autres que l'on tient compte de problèmes comme des dépassements de coûts ou de calendrier d'après l'expérience antérieure. Le CSP doit être fondé sur des coûts prévus.

1.3.3 En général, pour calculer les coûts prévus, il faut ajouter un pourcentage de l'estimation originale pour tenir compte d'un préjugé optimiste dans l'estimation des coûts. De plus, ce pourcentage ne devrait pas être de nature arbitraire mais les rajustements devraient plutôt être fondés sur l'expérience et des données pertinentes.

1.3.4 La quantification de l'incidence des risques de projets peut être facilitée en regroupant les risques dans un nombre moindre de catégories d'après leur incidence. Par exemple, les catégories suivantes : risques catastrophiques, critiques, graves, marginaux ou négligeables. La quantité de temps et de ressources consacrée à la quantification du risque doit être proportionnelle à leur importance vraisemblable.

1.3.5 Même lorsqu'il semble que l'évaluation du coût d'un risque est impossible de prime abord, celui-ci devrait être inscrit dans la matrice pour y revenir plus tard afin de le préciser quand l'information sera disponible. On ne peut pas laisser de côté des risques difficiles vu que ces risques ont en fin de compte une incidence sur les prix qui sont facturés au secteur public ou sur le service qui est fourni. Par conséquent, bien que le coût de ces risques ne soit pas évalué de façon précise dès le départ, le secteur public aurait avantage à détecter ces risques et à être sensible à des facteurs qui les font varier. Une meilleure compréhension de tous les risques du projet permettra au secteur public de comparer des soumissions du secteur privé en utilisant le CSP.

1.3.6 Lorsque l'on évalue les conséquences d'un risque, il faut avoir un esprit aussi large que possible pour garantir que tous les effets subséquents, et non pas les seuls effets immédiats et directs, sont pris en considération. Ceci est particulièrement important lorsque l'événement entraîne des retards et est sur un chemin critique. Il faut y apporter un peu de soin vu qu'il y aura une interaction entre les différents cas de risques. Par exemple, si un service fondé sur la propriété n'est pas disponible à temps, les répercussions éventuelles peuvent être les suivantes :

- le coût de la location de locaux de rechange ou du maintien dans les locaux existants;
- le coût du service de la propriété;
- la perte de temps de gestion du fait de litiges;
- le cas échéant, l'augmentation des primes d'assurance ou autrement l'assurance autogérée;
- l'incapacité de répondre aux engagements contractuels.

1.3.8 L'objectif final est de permettre d'additionner les conséquences de tous les

éléments de risques pour en arriver à la valeur prévue actualisée nette des coûts et des avantages du projet. Il faut faire attention d'éviter de faire un double comptage du même risque, c'est-à-dire de compter de façon incorrecte le coût des produits d'assurance disponibles pour couvrir un risque particulier (qu'il soit pris ou non en considération) et, en plus, d'ajouter l'impact du risque visé par cette assurance. Il est aussi important de faire une évaluation intelligente du moment où la conséquence de chacun des risques se produira, vu que la valeur actualisée nette en sera touchée par la suite.

1.3.9 En général, le risque peut être inclus dans le CSP grâce à l'une des méthodes suivantes :

- inclusion du coût du risque particulier à un projet dans le numérateur de mouvement de trésorerie;
- rajustement du taux d'actualisation (coût du capital) pour refléter le niveau du risque particulier pour chaque projet.

La *Australian PSC Technical Note* milite en faveur de l'évaluation du risque dans le numérateur mouvements de trésorerie du CSP, ce qui est considéré comme offrant les avantages suivants :

- En évaluant le risque dans un poste distinct pour les mouvements de trésorerie, le gouvernement peut mieux se concentrer sur les facteurs clés qui ont une influence sur le niveau optimal de l'affectation de risque.
- L'évaluation des mouvements de trésorerie tient mieux compte du calendrier du risque en analysant le profil de risque de chaque risque. Par exemple, le risque de construction se produit tôt dans le projet tandis que les risques de mise à niveau et de valeur résiduelle interviennent tard dans le projet.
- La valeur et l'incidence d'un risque particulier peuvent varier avec le temps et l'évaluation des mouvements de trésorerie fournit une méthodologie transparente vu que l'on utilise des taux d'actualisation du gouvernement qui sont les mêmes d'un projet à l'autre.

1.4 Estimation de la probabilité des risques

1.4.1 Après avoir identifié les risques et évalué les conséquences potentielles, il est alors nécessaire d'évaluer la probabilité de chacune des conséquences éventuelles.

1.4.2 Une question pratique clé consiste à se demander comment arriver aux probabilités pertinentes d'une façon qui soit raisonnable, cohérente et transparente. Une base de données de coûts, faite à partir des chiffres pour des approvisionnements antérieurs semblables, constitue une source idéale d'information. Toutefois, dans la plupart des cas, ce type d'information de grande qualité n'est probablement pas disponible, et il faut concevoir l'approche la plus idéale possible.

1.4.3 L'encadré 1.4.3.a montre comment on peut se servir des probabilités pour découvrir le rapport entre la valeur prévue et le coût prévu d'un risque.

Encadré 1.4.3.a- Probabilité des risques et coûts prévus

Imaginez un CSP ou un projet de référence où le coût d'approvisionnement de base a été estimé à 385 millions de dollars en termes de la **valeur actualisée nette**. Le coût total comprend à l'origine 10 millions de dollars pour le système TI, puisque cela est considéré comme le résultat le plus vraisemblable. Toutefois, l'analyse de risque identifie un risque de technologie en ce qui concerne le système TI. Le CSP devrait par conséquent être rajusté pour inclure le coût prévu du système TI au lieu du résultat de coût le plus vraisemblable.

Qu'entend-on par coûts prévus? En quoi ces coûts varient-ils du coût le plus vraisemblable?

L'exercice d'évaluation du risque a montré que la probabilité que tout aille comme prévu n'est que de 60 %. Il y a donc une probabilité importante (40 %) que le système TI qui est original et n'a pas été testé dans la pratique, soit difficile à mettre en oeuvre, ce qui exigera une période de fonctionnement en parallèle avec l'ancien système et donnera une escalade du coût total qui atteindra 48 millions de dollars, pour en arriver à une fiabilité en rapport avec la spécification globale des extrants.

Dans l'ensemble, les coûts prévus pour le système TI peuvent être obtenus en multipliant les coûts par les probabilités respectives et en additionnant :

Résultat		Probabilité		Total
\$M				\$M
10	X	0,6	=	6,0
48	X	0,4	=	19,2
		Coût prévu	=	25,2

Le CSP doit être augmenté de 15 millions de dollars pour tenir compte de la différence entre l'estimation originale de coût (10 millions de dollars) et le coût prévu (25 millions)

1.4.4 Même s'il n'y a pas de base de données officielle à l'interne, l'estimation de probabilité doit être fondée sur l'expérience et non pas sur des estimations arbitraires.

Toutes les sources internes de données ministérielles ou organisationnelles devraient être exploitées dans la mesure du possible. Les données sur les résultats de coûts devraient être les données les plus récentes et les plus pertinentes qui existent. Parmi les sources d'information possible citons :

- l'information à l'échelle de tout le secteur sur les coûts d'issues, par exemple le coût du bâtiment trimestriel et les indices de coûts;
- des sondages particuliers à chaque secteur;
- des études de cas ministérielles;
- des données sur les dépassements de coûts et de calendrier dans les projets de construction.

1.4.5 Une autre source d'information possible consiste à recourir à des consultants externes. Si l'on utilise des consultants, leurs prédictions devraient être fondées sur l'expérience des événements passés, ainsi que les changements ou les développements prévisibles qui conduiraient à une amélioration. Il est souvent important de faire des distinctions entre les dépassements de coûts pour les plus petits projets et ceux qui conduisent à une succession de petits contrats et de grands contrats uniques dans lesquels les risques de dépassement de calendrier et de coûts sont plus élevés.

1.4.6 L'estimation des probabilités n'est pas une science exacte et inévitablement, des hypothèses parfois très audacieuses doivent être formulées. Bien qu'il n'y ait aucune raison de ne pas le faire, il est important de veiller à ce que les hypothèses soient raisonnables et bien documentées vu qu'elles peuvent être contestées plus tard dans le processus d'approvisionnement.

1.4.7 Il existe certains risques que la probabilité qu'un événement se produise soit faible mais que le risque ne puisse pas être rejeté comme étant négligeable parce que l'incidence économique est élevée. Par exemple, l'effondrement d'un pont. Dans ce cas-là, un petit changement dans la probabilité présumée peut avoir un effet important sur la valeur prévue des risques. En cas de doute sur la capacité de faire des estimations valables de probabilités, il est une bonne pratique de ventiler le risque en utilisant une probabilité subjective au lieu de ne pas tenir compte du risque dans son ensemble. Les clients devraient aussi être prêts à réexaminer les estimations initiales au fur et à mesure de l'évolution des négociations s'ils estiment qu'ils ont des nouvelles connaissances dont l'effet peut être important sur l'estimation initiale.

1.4.8 Une approche utile pourrait consister à classer la probabilité du risque dans des grandes catégories (c'est-à-dire fréquente, probable, occasionnelle, lointaine ou improbable), chaque catégorie étant dix fois plus probable que la prochaine.

1.4.9 L'objectif est de suivre des procédures raisonnables en tout temps, d'être aussi systématique que possible et d'enregistrer le processus de prise de décision pour faciliter une vérification subséquente. L'étude des questions difficiles avec des fournisseurs du secteur privé peut constituer un autre moyen d'améliorer la compréhension des risques en

cause. Une approche aussi ouverte et souple que possible, sans compromettre la nécessité de négocier la meilleure transaction possible pour le secteur public, devrait être utilisée.

1.4.10 En fin de compte, l'exactitude des estimations de probabilités se vérifiera avec les chiffres réels des résultats. L'équipe cliente responsable de la gestion des contrats devrait toujours bien inscrire tous ses chiffres et les comparer aux estimations originales du CSP. La construction et le maintien de bases de données seront des étapes importantes pour élaborer les bases de connaissances publiques, qui auront une importance critique pour le succès de ce secteur dans la négociation de transactions de P3 à l'avenir. Les clients devraient être prêts à partager les connaissances si d'autres équipes d'acheteurs du secteur public les contactent parce que cela devrait les aider à diffuser les meilleures pratiques dans l'ensemble du secteur public.

1.4.11 L'encadré 1.4.11.a qui suit illustre les résultats que l'analyse de sensibilité peut donner pour les projets de référence. L'analyse de sensibilité peut servir à identifier le moment où les changements dans les hypothèses sont suffisamment importants pour modifier les conclusions tirées de la valeur actualisée nette (c.-à-d. le « point tournant »). Le cas échéant (une fois que les soumissions définitives ont été reçues), l'analyse devrait servir à identifier les changements dans les hypothèses qui sont de nature à conduire à des soumissions plus élevées que le CSP.

Encadré 1.4.11.a - Étude de la sensibilité des hypothèses sur la probabilité d'un risque

Pour reprendre l'exemple qui a été présenté à l'encadré 1.4.3.a, supposons que l'ensemble de tous les rajustements de risques correspondent à 10 millions de dollars (y compris un ajustement de TI de 15 millions de dollars). Le CPS **ajusté en fonction du risque** est donc de 495 millions de dollars. Un rapport indépendant sur une innovation TI a été découvert, ce qui montre qu'il peut y avoir éventuellement plus de chances que soit exigé un fonctionnement parallèle. À noter que ce rapport ne dit pas que l'innovation est définitive et testée, auquel cas le CPS devrait être modifié du fait qu'il y a de la nouvelle information qui est disponible, mais que l'innovation en est seulement à ses étapes initiales de développement. Néanmoins, il semble suffisamment plausible d'exiger une étude de la sensibilité des coûts prévus au développement réussi.

Qu'advierait-il du **rajustement du risque** prévu en technologie TI si les projections du rapport de l'industrie étaient correctes?

Les analystes professionnels du risque proposent maintenant que la probabilité du risque le plus grave est de 20 %. Le calcul révisé du coût prévu de la TI est donc :

Résultat		Probabilité		Total
M \$				M \$
10	X	0,8	=	8,0
48	X	0,2	=	9,6
				17,6 Arrondi à 18 M\$

Il y a eu un impact significatif sur le coût prévu du système IT - il a baissé de 7 millions en chutant de 25 millions à 18 millions de dollars.

Quelle est la signification globale de cette réduction? Dans l'encadré 9 ci-après, les coûts du CPS sont comparés avec la soumission du secteur privé. On peut voir que malgré la réduction de 7 millions de dollars, puisque le chiffre passe à 488 millions de dollars, on conclut toujours que les coûts du CPS sont supérieurs à la meilleure soumission de P3 (485 millions de dollars). Toutefois, l'avantage de coût que représente le P3 en est réduit de façon significative.

1.5 Risque et assurance

1.5.1 L'assurance peut aider à évaluer les coûts et à allouer les risques. Une grande partie du secteur public par le passé ne s'est jamais servie d'assureurs commerciaux (sauf dans les cas bien précis comme pour les véhicules) et il ne s'assure pas non plus lui-même parce que l'assurance commerciale ne serait pas rentable pour le gouvernement. Qui plus est, à cause de la taille et de l'envergure de ses opérations, le secteur public, qui est très vaste, n'a pas besoin d'étaler ses risques puisque la valeur des demandes de règlement ne sera probablement jamais supérieure à ses versements de primes. Malgré tout, le gouvernement supporte encore les coûts qui découlent de risques non assurés et il existe bon nombre de projets dans lesquels le secteur public n'a pas bien réussi à gérer un risque assurable mais non assuré.

1.5.2 Le CSP pourrait inclure une estimation de la valeur de ses risques non assurés, compte tenu de la probabilité de ces coûts. Une prime d'assurance symbolique pourrait être estimée d'après les pertes antérieures et le coût de l'assurance commerciale pourrait être pris comme première approximation de la valeur du risque supporté par le gouvernement. Dans les cas exceptionnels où le gouvernement a recours à l'assurance commerciale, le coût des primes devrait être inclus dans le CSP, mais il faudrait faire attention de ne pas compter en double les risques assurés.

1.5.3 Bon nombre des risques qui sont transférés du secteur public au secteur privé en vertu de transactions de P3 sont potentiellement assurables. La disponibilité d'une assurance devrait être prise en compte lorsque l'attribution du risque est négociée. Les arguments du secteur privé selon lesquels il ne peut pas accepter le risque ne s'appliquent peut-être pas si l'on tient compte de la capacité du marché de l'assurance.

2. **L'ATTRIBUTION DES RISQUES**

Après la détection et l'évaluation des risques, chaque risque devrait être identifié comme étant un risque transférable ou conservé, selon qu'il devrait être transféré au soumissionnaire ou conservé par le gouvernement. L'objectif est d'obtenir un équilibre optimal des risques en transférant le risque dès lors que l'avantage pour le gouvernement est supérieur au coût du transfert au secteur privé. Ce n'est qu'après des négociations détaillées entre les parties qu'un équilibre final sera réalisé. Toutefois, une attribution précoce, voire préliminaire, du risque aux parties (gouvernement ou soumissionnaire) est souhaitable et il convient d'en discuter. Comme les différentes soumissions du secteur privé peuvent proposer le transfert de diverses combinaisons de risques, l'élaboration d'une comparaison valable entre les soumissions (avant de procéder ensuite à une comparaison valable entre la meilleure soumission du secteur privé et le CSP) est étroitement liée à une bonne comptabilité de l'attribution du risque.

2.1 Risque transférable

Pour décider d'attribuer un risque au soumissionnaire, il faut savoir si celui-ci est le plus apte de gérer le risque à moindre coût. Le type et le nombre de risques qui sont classés comme des risques transférables doivent être évalués, projet par projet et avec le temps, au fur et à mesure que les parties développent des capacités plus efficaces de gestion et de réduction des risques. La valeur du risque transférable dans un CSP correspond au coût que le gouvernement serait prêt à payer pour ce risque pendant la durée du projet, dans le cas d'un marché public.

Les étapes de l'évaluation du risque transférable sont les suivantes :

Étape 1 - Analyser tous les risques importants et quantifiables (voir section 3)

Étape 2 - Déterminer l'attribution optimale du risque

Étape 3 - Calculer le risque transférable

2.1.1 Identifier le niveau de transfert optimal de risque

Le principe qui gouverne le transfert de risque veut que chaque risque soit attribué à la personne la plus apte à le gérer au moindre coût, en tenant compte des considérations d'intérêt public. On le calcule en évaluant la capacité de chacune des parties de réduire la probabilité de la survenance d'un risque et de réduire les effets au minimum si ce risque se produit.

Il n'est pas probable que le gouvernement ou les soumissionnaires soient les mieux armés pour gérer tous les risques d'un projet.

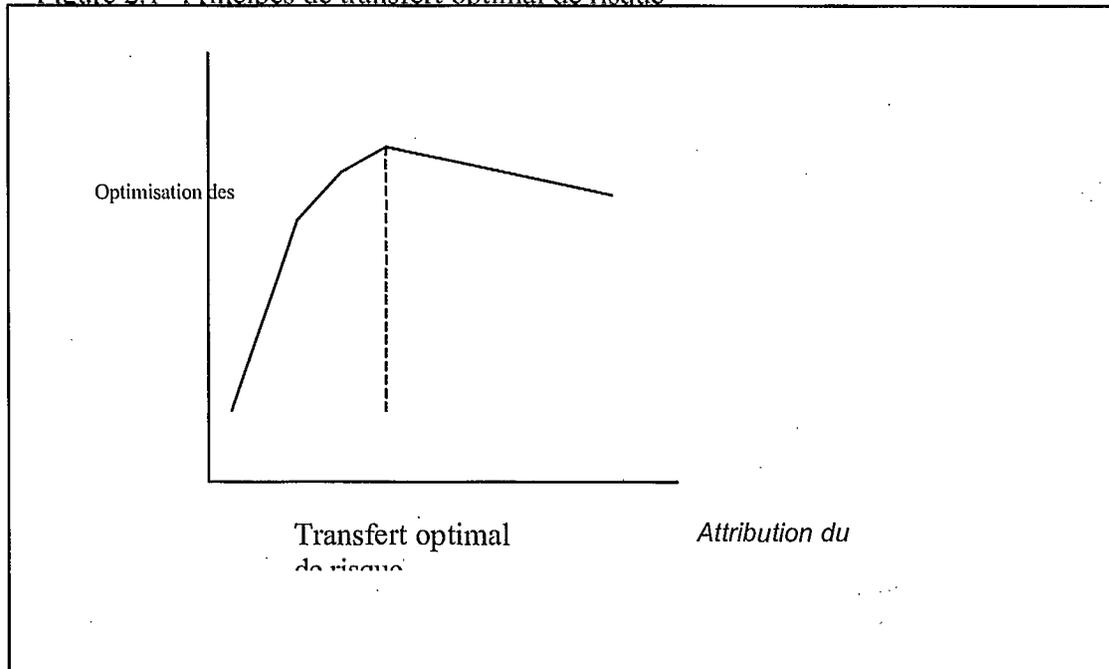
L'attribution du risque devrait se faire de manière distincte pour chaque projet, afin que le gouvernement obtienne les meilleurs résultats. Parmi les facteurs à prendre en considération, citons :

- la nature du projet;
- les points forts respectifs et la capacité de chacune des parties de gérer le risque (ce qui peut changer avec le temps à mesure que les capacités de réduction des risques de chaque partie s'améliorent)
- la souplesse de la spécification de l'extrait (s'il existe des contraintes qui influent sur la méthode de gestion du risque);
- les niveaux antérieurs de transfert de risques (ce qui indique le succès antérieur de chacune des parties pour gérer les risques particuliers et la capacité potentielle de gérer le risque à l'avenir);
- les attitudes prédominantes sur le marché en ce qui concerne le risque;
- les facteurs d'intérêt public et autres considérations de politique générale.

La figure 2.1 illustre le principe du transfert optimal de risque. Une attribution efficace des risques permet au gouvernement d'obtenir le plus grand rendement pour son argent

en utilisant les capacités respectives de toutes les parties. Toutefois, s'il y a trop de risques ou si les mauvais risques sont transférés au soumissionnaire, le gouvernement peut finir par payer plus que s'il n'avait pas réparti les risques. Par exemple, le gouvernement est souvent le mieux placé pour gérer une partie des risques de la réglementation, tandis que le soumissionnaire peut être le mieux placé pour garder les risques de construction et d'exploitation, s'il a obtenu des connaissances considérables parce qu'il a fourni des services semblables par le passé.

Figure 2.1- Principes de transfert optimal de risque



Les risques sont alors classés, soit parmi les risques transférables (à savoir ceux que le gouvernement cherche à attribuer aux soumissionnaires) ou des risques conservés (c.-à-d. ceux que le gouvernement est prêt à accepter). Toutefois, il peut y avoir des cas où certains éléments d'un risque sont attribués aux parties ou d'autres où un risque global est partagé. Le partage des risques peut se produire conformément à une formule convenue qui se trouve dans un contrat négocié. Par exemple, si un ministère ou un organisme ne devrait pas être le seul utilisateur ultime d'un bien ou d'un service, le gouvernement peut préciser un niveau de demande de base qu'il appuiera. Les soumissionnaires peuvent être tenus de prendre des risques en ce qui concerne la demande qui excède ce niveau de base.

Pour le risque qui est classé comme transférable, les soumissionnaires devraient se voir accorder beaucoup de souplesse pour déterminer la meilleure méthode de contrôler les coûts associés à ce risque. Cela constituerait un incitatif puissant pour amener les soumissionnaires à gérer le risque dans l'intérêt global du projet, tout en donnant la plus grande optimisation des ressources au gouvernement. On peut encore faire mieux grâce à un mécanisme de paiement fondé sur le rendement. Le fait de réussir à attribuer le risque de manière optimale peut avoir une incidence importante sur des considérations de rapport qualité-prix. C'est ce qui a été mis en évidence dans le sondage auprès des gestionnaires de projets au Royaume-Uni, dans un certain nombre de secteurs, d'où il est ressorti que le transfert du risque est considéré comme un élément décisif de l'optimisation des ressources dans les projets du partenariat. Le rapport du groupe de

travail du Trésor du Royaume-Uni a conclu que les projets de partenariat permettaient de réaliser une économie moyenne de coûts de quelque 17 % par rapport aux méthodes de marchés publics. Un transfert de risque efficace en revanche était à l'origine d'environ 60 % de ces économies de coûts.

Avant de chercher des expressions d'intérêt officielles, les ministères et organismes gouvernementaux devraient demander au marché d'évaluer le niveau d'intérêt probable qu'il y aurait à accepter le risque dans un certain projet. Ceci peut être fait par différents moyens, notamment en tenant des discussions préliminaires avec un échantillon approprié de praticiens du secteur d'activité. Lorsque le ministère ou l'organisme gouvernemental entreprend ces discussions, il doit veiller à ce qu'elles ne restreignent pas ni ne détournent la concurrence, ou à ce qu'elles ne donnent pas un avantage indu à un soumissionnaire.

Toutefois, le gouvernement devrait aussi être convaincu que les soumissionnaires sont capables de gérer les risques qui leur sont attribués de façon effective, au prix convenu dans la soumission. Bien que ceci n'ait pas d'effet direct sur l'élaboration d'un CSP, le caractère raisonnable de l'évaluation du risque devrait faire partie de l'évaluation qualitative de chacune des soumissions. S'il devient clair que le gouvernement est le mieux placé pour prendre un risque, ce risque devrait être conservé et ne pas constituer un risque transférable.

2.1.2 Accorder de la valeur au risque transférable

Une fois que tous les risques transférables ont été identifiés, l'importance et le calendrier des mouvements de trésorerie prévus qui sont associés à chacun des risques doivent être combinés pour déterminer la valeur actualisée nette de la composante de risque transférable du CSP. Chacun des risques devrait être inclus comme poste distinct de mouvement de trésorerie et ensuite ajouté pour former la composante de risque transférable, ce qui permettrait une analyse détaillée des facteurs clés de risques et de leur sensibilité à l'ensemble du CSP.

Exemple – Accorder de la valeur au risque transférable

Prenons par exemple un projet qui vise à fournir un nouvel établissement d'enseignement et des services connexes. Les risques importants et quantifiables associés au projet qui ont été résumés et simplifiés dans le présent exemple sont alors attribués, comme il est montré au tableau 2.1.2.a.

Tableau 2.1.2.- Attribution simplifiée du risque		
Risque	Risque transférable	Risque conservé
Risque de conception et de construction	X	
Risque du changement de la loi		X
Risque d'exploitation	X	
Risque de demande		
• demande au niveau de base		X
• usage supplémentaire	X	
Risque de maintenance	X	
Risque de sécurité (c.-à-d. le vandalisme)		
• pendant les heures d'école		X
• après les heures d'école	X	

Les coûts et les recettes associés à chacun des risques transférables sont alors précisés dans le modèle de CSP comme un mouvement de trésorerie périodique fondé sur le calendrier prévu de leur impact financier. Le tableau 2.1.2. est un exemple de la section du risque transférable dans le modèle du CSP pour les cinq premières années d'un projet.

Tableau 2.1.2. – Évaluation des mouvements de trésorerie du risque transférable – flux réels						
Coût	Année 0 (M \$)	Année 1 (M \$)	Année 2 (M \$)	Année 3 (M \$)	Année 4 (M \$)	Année 5 (M \$)
Risque de conception et de construction	10,0	20,0	2,5			
Risque d'exploitation		5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Risque de demande		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
• Usage supplémentaire		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Risque de sécurité (c.-à-d. vandalisme)						
• Après les heures d'école			1,0	1,0	1,0	1,0

Risque de technologie		1,0	2,1	3,8	5,0	2,3
-----------------------	--	-----	-----	-----	-----	-----

À noter qu'il y a un petit coût du risque de la conception et de la construction qui demeure dans la deuxième année à cause de la faible probabilité d'un retard supérieur à une année. Il est présumé que le risque de technologie devra augmenter avant le remplacement, à cause du risque accru d'obsolescence technologique avec le temps. Les effets prévus de l'inflation (ou l'indice du coût approprié) sont maintenant inclus pour montrer les mouvements de trésorerie périodiques appropriés, et ils sont ensuite actualisés pour donner la valeur actualisée du risque conservé pour le projet. Dans le présent exemple, tous les coûts sont présumés augmenter selon l'inflation qui est fixée à 2,5 % par an.

Coût	Année 0 (M \$)	Année 1 (M \$)	Année 2 (M \$)	Année 3 (M \$)	Année 4 (M \$)	Année 5 (M \$)
Risque de conception et de construction	10,0	20,5	2,6			
Risque d'exploitation		5,1	5,3	5,4	5,5	5,7
Risque de demande		0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
• Usage supplémentaire						
Risque de sécurité (c.-à-d. vandalisme)			1,1	1,1	1,1	1,1
• Après les heures d'école						
Risque de technologie		1,0	2,1	3,8	5,0	2,3
Total du risque transférable	10,0	29,2	13,7	12,9	14,3	11,9
Facteur d'actualisation (en présumant un taux d'actualisation de 8,65 % par an)	1,00	1,09	1,18	1,28	1,39	1,51
Mouvements de trésorerie actualisés	10,0	26,9	11,6	10,1	10,3	7,8
Valeur actualisée	76,7					

Dans cet exemple hypothétique, la valeur actualisée du risque transférable pour le projet est de 76,7 millions de dollars, ce qui montre l'importance d'une évaluation exacte du calendrier prévu ainsi que de l'importance des coûts du risque.

2.2 Risque conservé

Les risques conservés sont les risques, en tout ou partie, que le gouvernement entend supporter seul. La portée du risque conservé dépend de la nature du projet et des spécifications d'extrants. Si le gouvernement conserve la responsabilité de la prestation

de services essentiels, ces risques ne devraient pas être pris en considération dans l'attribution du risque qui est prévue, vu qu'ils ne font pas partie du projet. Par exemple, dans un projet visant à fournir des établissements d'enseignement, le gouvernement demeure responsable de la fourniture de professeurs et du développement du curriculum en dehors du projet. Ce sont là des risques qui ne font pas partie des risques conservés du projet.

Bien qu'à la fois les risques transférables et les risques conservés soient calculés du même point de vue dans un CSP (comme le coût pour le gouvernement de la conservation du risque), ils sont traités comme des éléments distincts pour les motifs suivants :

- les risques conservés doivent être ajoutés aux soumissions privées pour déterminer le véritable coût pour le gouvernement dans le cadre du modèle de partenariat envisagé;
- le maintien d'une distinction nette entre les risques transférables et les risques conservés a pour effet d'insister sur les facteurs qui influent sur le transfert du risque et sur le niveau proposé de ce transfert.

2.2.1 Accorder de la valeur au risque conservé

Les trois étapes de l'évaluation du risque conservé sont les suivantes:

Étape 1 – Analyser tous les risques importants et quantifiables

Étape 2 - Déterminer l'attribution optimale du risque

Étape 3 – Calculer le risque conservé

Bien que les types de risques que le gouvernement doit assumer doivent être évalués individuellement pour chacun des projets, les risques conservés peuvent être, entre autres, en général :

- le risque du changement de la loi provinciale ou fédérale;
- la portion du risque de la demande ou des défauts qui peuvent être causés par des lacunes dans les spécifications d'extrants;
- la portion du risque de la demande que le gouvernement peut prendre à son compte, par exemple, si les spécifications d'extrants prévoient un niveau de base de la demande.

Le gouvernement peut, en général, être le mieux à même de gérer les parties du risque de changement de la loi, à cause de sa compréhension du processus réglementaire et du rôle que le gouvernement joue. Pour accorder de la valeur au risque lié au changement de la loi, il faut tout d'abord une évaluation de l'impact des règlements et des lois clés qui ont une influence sur le projet et de l'incidence probable des changements dans le cadre

réglementaire actuel.

Souvent, lorsque le gouvernement assume une partie du risque de la demande, le niveau de base de l'usage par le gouvernement ou par la collectivité qui est précisé peut être assez conservateur (par ex., dire que toute la demande du gouvernement ou de la collectivité sera satisfaite). Dans ces cas-là, le coût qui est associé pour le gouvernement en ce qui concerne l'élément de risque conservé dans le risque lié à la demande peut être assez faible, voire insignifiant. Il peut aussi y avoir des risques supplémentaires que le gouvernement accepte de prendre pour des motifs de politique ou autres, ce qui découle de ses responsabilités particulières pour la prestation de services à la collectivité.

Une fois que tous les risques conservés ont été détectés, il faut ajouter l'importance et le calendrier des mouvements de trésorerie prévus qui sont associés à chacune de ces risques pour déterminer la valeur actualisée nette de l'élément de risque conservé du CSP. Chacun des risques doit être inclus comme un poste distinct de mouvements de trésorerie et ajouté ensuite pour constituer l'élément de risque conservé, afin de permettre une analyse détaillée des risques clés et de leur sensibilité au CSP global.

Exemple – Accorder de la valeur au risque conservé

Tableau 2.2.1.a- Attribution simplifiée du risque		
Risque	Risque transférable	Risque conservé
Risque de conception et de construction	X	
Risque du changement de la loi		X
Risque d'exploitation	X	
Risque de demande		
<ul style="list-style-type: none"> • Demande au niveau de base 		X
<ul style="list-style-type: none"> • Usage supplémentaire 	X	
Risque de maintenance	X	
Risque de sécurité (c.-à-d. le vandalisme)		
<ul style="list-style-type: none"> • Pendant les heures d'école 		X
<ul style="list-style-type: none"> • Après les heures d'école 	X	
Risque de technologie	X	

Pour les cinq premières années du projet, les mouvements de trésorerie périodiques réels pour l'élément de risque conservé du CSP peuvent ressembler en quelque sorte au tableau 2.2.1.b.

Coût	Année 0 (M \$)	Année 1 (M \$)	Année 2 (M \$)	Année 3 (M \$)	Année 4 (M \$)	Année 5 (M \$)
Risque du changement de la loi		0,5	1,0	2,0	3,0	3,0
Risque de demande <ul style="list-style-type: none"> • Demande au niveau de base 		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Risque de sécurité (c.-à-d. vandalisme) <ul style="list-style-type: none"> • Pendant les heures d'école 		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

À noter que l'incidence financière du risque de changement de la loi augmente avec le temps à cause de l'incertitude croissante à l'avenir (par ex., des changements dans les normes relatives aux fauteuils roulants ou autres exigences d'accès, ou une augmentation de la réglementation de sécurité qui peut exiger de modifier des installations).

Prenons le projet qui consiste à fournir un nouvel établissement d'enseignement et des services connexes et dont il a été question dans l'exemple précédent dans la section 2.1. Là encore, les risques du projet ont été attribués comme le montre le tableau 2.2.1.a.

Les effets de l'inflation prévus sont ajoutés pour donner les mouvements de trésorerie périodiques appropriés avant d'être ensuite actualisés.

Coût	Année 0 (M \$)	Année 1 (M \$)	Année 2 (M \$)	Année 3 (M \$)	Année 4 (M \$)	Année 5 (M \$)
Risque du changement de la loi		0,5	1,1	2,2	3,3	3,4
Risque de demande <ul style="list-style-type: none"> • Demande au niveau de base 		0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Risque de sécurité (c.-à-d. vandalisme) <ul style="list-style-type: none"> • Pendant les heures d'école 		1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Total du risque conservé	0,0	2,1	2,7	3,8	5,0	5,1
Taux d'actualisation de 8,65 %	1,00	1,09	1,18	1,28	1,39	1,51
Mouvements de trésorerie	0,0	2,0	2,3	3,0	3,6	3,4

actualisés						
Valeur actualisée	14,3					

Dans l'exemple qui précède, la valeur du risque conservé est de 14,3 millions de dollars. Ainsi, la valeur totale du risque dans le CSP est de 91 millions de dollars (y compris les 76,7 millions de dollars au titre du risque transférable).

4.2.2 Réduction des risques

Lorsque l'on évalue le risque conservé (afin de construire le CSP), il faudrait s'attacher à examiner la capacité du gouvernement de réduire les risques dans la pratique. La réduction des risques est avant tout affaire de réduction et de contrôle, à la fois, des conséquences et des probabilités qu'un risque se produise, ou des unes ou des autres. Parmi les facteurs qui peuvent aider à réduire les risques conservés, citons :

- la capacité d'influer directement sur la probabilité de matérialisation du risque;
- l'utilisation d'une technologie éprouvée et d'entrepreneurs réputés;
- l'élaboration de pratiques efficaces de surveillance et de gestion du risque;
- le maintien d'une garantie d'assurance appropriée.

L'assurance de la responsabilité civile devrait être envisagée comme solution pour les risques conservés qui sont assurables économiquement. Comme il a été mentionné précédemment à la section 1.6, l'auto-assurance, qui a traditionnellement été utilisée par les gouvernements, est l'approche préférée lorsque le coût de celle-ci est inférieur à l'assurance commerciale. De façon idéale, l'auto-assurance devrait signifier que l'on met de côté des primes dans un fonds ou dans une réserve attitrée. Toutefois, lorsque le gouvernement a recours à l'assurance commerciale (c.-à-d. à l'assurance du constructeur ou de l'entrepreneur), le coût du risque assuré pour le gouvernement n'est plus inclus à titre de risque conservé du fait qu'il a été transféré à un certain coût à un tiers. En revanche, le coût des primes devrait être inclus dans le CSP brut.

Pour les projets dans lesquels le CSP inclut le risque conservé, il faudrait aussi ajouter ce même risque à chacune des soumissions privées, pour permettre une comparaison valable avec le CSP. Toutefois, le niveau de risque conservé devra peut-être être ajusté entre les différentes soumissions pour refléter le même niveau de transfert du risque que celui qui est proposé par le gouvernement.

