

Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique



**Politique-cadre
sur la gouvernance
des grands projets
d'infrastructure publique**

Vous pouvez obtenir de l'information complémentaire au sujet de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique en vous adressant au Sous-secrétariat aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor.

Dépôt légal – 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 978-2-550-54326-8 (imprimé)
ISBN 978-2-550-54327-5 (en ligne)

Message de la présidente du Conseil du trésor

Un cadre rigoureux pour la gestion des grands projets d'infrastructure publique



Notre gouvernement s'est engagé à investir massivement, ces prochaines années, dans le maintien et l'amélioration des infrastructures publiques existantes ainsi que dans l'acquisition de nouvelles infrastructures. Ces investissements sont essentiels à l'essor de la société québécoise.

En décembre 2007, l'Assemblée nationale sanctionnait la Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques, dont l'objectif est de s'assurer que les investissements de l'État seront réalisés conformément aux meilleures pratiques de gestion dans ce domaine.

Je présente aujourd'hui la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique qui s'inspire des expériences étrangères les plus significatives. Cette politique-cadre favorise le recours, par les organismes publics, aux meilleures pratiques en matière de planification en vue d'estimer, de la façon la plus complète et réaliste possible, les échéanciers, les risques et les coûts inhérents à la réalisation des grands projets.

Il est généralement observé que la réussite des grands projets d'infrastructure publique est tributaire des efforts déployés à l'étape de leur planification. C'est pourquoi la nouvelle politique-cadre met l'accent

sur cette phase cruciale et recommande que le dossier d'affaires d'un grand projet fasse l'objet, à des étapes bien précises de son élaboration, d'une évaluation de sa qualité par des comités d'experts indépendants et d'autorisations du Conseil du trésor et du Conseil des ministres. Les organismes publics seront ainsi soumis à un processus systématique de planification qui allie rigueur, discipline et cohérence gouvernementale.

La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique a fait l'objet d'une vaste consultation auprès des représentants de ministères et d'organismes publics, d'associations de professionnels et d'entrepreneurs de la construction pour s'assurer qu'elle réponde aux préoccupations des intervenants concernés. Dans une perspective de saine gestion des deniers publics, ceux-ci ont unanimement reconnu l'importance de mettre en œuvre un cadre rigoureux de gestion qui évitera à l'avenir les dépassements de coûts et d'échéanciers lors de la réalisation des grands projets d'infrastructure publique.

Je suis fière de présenter le fruit de ce travail qui s'inscrit dans les suites du Plan québécois des infrastructures.

Monique Jérôme-Forget
Présidente du Conseil du trésor et
ministre responsable de l'Administration
gouvernementale

Table des matières

La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique

Contexte : De la gestion... à la gouvernance	1
Préambule	4
Organismes publics assujettis	4
Projets visés.....	4
Modes de réalisation des projets.....	4
Intervenants concernés.....	5
Étapes requises pour la réalisation d'un grand projet	5
1 ^{re} étape : Élaboration du dossier de présentation stratégique	5
2 ^e étape : Élaboration du dossier d'affaires initial	6
3 ^e étape : Élaboration du dossier d'affaires final.....	6
Dépassement de coûts	7
Mise en vigueur.....	7
Annexe : Le schéma informatif de la politique-cadre.....	8

Le guide d'élaboration d'un dossier d'affaires

Élaboration du dossier de présentation stratégique	9
Élaboration du dossier d'affaires initial	10
Élaboration du dossier d'affaires final.....	12

La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique

CONTEXTE

De la gestion...

Au Québec, les investissements en infrastructure publique ont été très importants dans les années 1960 et 1970. Au cours de cette période, de nombreux projets d'infrastructure publique ont été réalisés, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation, du transport et de l'hydroélectricité, ce qui a permis à la société québécoise de connaître un développement économique, social et culturel sans précédent. Ce patrimoine collectif est désormais vieillissant, et de nouveaux investissements sont nécessaires pour le maintenir, l'améliorer ou le renouveler.

Le contexte dans lequel les grands projets d'infrastructure publique sont entrepris et réalisés s'est considérablement transformé ces deux dernières décennies. L'état des finances publiques, l'évolution rapide des technologies, le respect de l'environnement et des principes du développement durable, ainsi que la place sans cesse grandissante qu'occupent les groupes de pression dans le débat public ne sont que quelques-uns des facteurs avec lesquels les organismes publics doivent maintenant composer lorsqu'ils veulent réaliser de grands projets.

Afin de remplir leur mission respective, de nombreux organismes au sein du secteur public québécois peuvent réaliser de grands projets d'infrastructure. Pour ce faire, les ministères et les organismes publics, ainsi que les organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, du monde municipal et les sociétés d'État disposent de leur propre encadrement pour la planification et la réalisation de leurs grands projets. Par conséquent, les processus d'autorisation de projet, d'approbation budgétaire et d'acquisition, ainsi que les pratiques de gestion varient, notamment, en fonction de la nature et de la valeur des projets d'infrastructure publique.

Pour la réalisation de leurs grands projets, les organismes publics utilisent généralement un mode conventionnel, soit le mode traditionnel, qui consiste à confier la construction de l'infrastructure à un seul entrepreneur, ou le mode en gérance, qui consiste, pour l'organisme public ou son mandataire, à coordonner la construction de l'infrastructure en confiant la réalisation des travaux à plusieurs entrepreneurs. Des modes de réalisation susceptibles de favoriser l'émergence de solutions innovatrices, comme celui appelé « clés en main » et le partenariat public-privé (PPP), demeurent toutefois peu utilisés par les organismes publics.

En juin 2004, le Vérificateur général du Québec rendait public son Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval. C'est à la suite du dépôt de ce rapport que le Secrétariat du Conseil du trésor a entrepris des travaux avec le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), afin d'éviter des dépassements de coûts et d'échéanciers importants lors de la réalisation des prochains grands projets d'infrastructure publique.

D'autres rapports du Vérificateur général du Québec ont par la suite démontré la nécessité, pour le gouvernement, d'adopter de meilleures pratiques dans la planification et la réalisation de ses grands projets d'infrastructure publique. Parmi ceux-ci, mentionnons la vérification de la gestion des projets immobiliers du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Corporation d'hébergement du Québec (juin 2006), et la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal (première partie en novembre 2007 et deuxième en juin 2008).

Dans le cadre de ses travaux, le CIRANO a notamment effectué une étude comparative des principaux cadres de gouvernance recensés à l'étranger

ainsi qu'une analyse, sous l'angle des enjeux et des facteurs de succès, de douze grands projets d'infrastructure publique réalisés au Québec ces dernières années. Cette analyse des meilleures pratiques étrangères et du contexte dans lequel sont actuellement planifiés et réalisés les grands projets d'infrastructure publique au Québec ont amené le CIRANO à émettre deux recommandations visant à améliorer la performance des organismes publics en cette matière.

Premièrement, devant le nombre élevé de règlements et de politiques concernant les acquisitions des organismes publics, le CIRANO a recommandé d'harmoniser la réglementation des ministères et des organismes publics entourant l'adjudication des contrats de travaux de construction et des contrats de services professionnels liés à la construction. Au regard de cette première recommandation, le Secrétariat du Conseil du trésor avait déjà amorcé une réflexion sur l'encadrement des marchés publics. En effet, en juin 2006, l'Assemblée nationale sanctionnait la Loi sur les contrats des organismes publics, une initiative qui était prévue au Plan de modernisation 2004-2007. Cette loi harmonise le processus contractuel des ministères et des organismes publics, ainsi que des organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. La Loi sur les contrats des organismes publics et les règlements d'application qui en découlent sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2008.

Deuxièmement, afin d'optimiser la gestion des grands projets d'infrastructure publique, le CIRANO a recommandé la mise en œuvre d'un cadre de gouvernance. Comme les travaux réalisés par le CIRANO ont fait ressortir l'importance stratégique que revêt l'étape de la planification dans la réussite des grands projets, le Secrétariat du Conseil du trésor a élaboré la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, qui favorise l'utilisation, par les organismes publics, des meilleures pratiques en matière de planification de grands projets.

... à la gouvernance

Pour assurer une saine gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, de nouvelles règles sont nécessaires afin de relever les défis auxquels les organismes publics font face lorsque s'amorcent ou se réalisent les grands projets. Selon le CIRANO, trois principaux facteurs peuvent améliorer la performance des organismes publics dans la réalisation de leurs grands projets :

- un cadre institutionnel, qui facilite ou impose l'allocation des ressources appropriées ;
- des mécanismes de gouvernance, qui imposent une planification complète et rationnelle du projet ;
- des mécanismes d'accumulation des connaissances, qui permettent de recueillir et de diffuser les meilleures pratiques dans une perspective d'amélioration continue¹.

Cette nouvelle politique-cadre s'inspire de ce constat. En effet, elle a comme principal objectif de s'assurer qu'une planification rigoureuse et adéquate des grands projets d'infrastructure publique a été réalisée afin de permettre aux décideurs de disposer de toute l'information nécessaire, notamment sur les risques, les coûts et les échéanciers, pour prendre une décision éclairée. Les principales caractéristiques de la politique-cadre sont les suivantes :

- un processus décisionnel clairement défini ;
- un dossier d'affaires complet ;
- un processus d'évaluation de la qualité du dossier d'affaires.

Un processus décisionnel clairement défini

Les grands projets d'infrastructure publique nécessitent des investissements considérables. Afin de s'assurer qu'ils ont fait l'objet d'une planification rigoureuse et que le choix des projets à réaliser soit optimal, la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique prévoit

1. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, « La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique », *Revue de littérature présentée au Secrétariat du Conseil du trésor*, 2006, p. 17-18.

un processus décisionnel faisant appel à la prise de trois décisions successives.

La première autorisation que l'organisme public doit obtenir est celle du Conseil du trésor sur la pertinence de réaliser un dossier d'affaires initial, après examen d'un dossier de présentation stratégique. La deuxième est celle du Conseil des ministres qui autorise, notamment, la poursuite du projet selon l'option favorisée, c'est-à-dire la solution privilégiée pour répondre au besoin, ainsi que le mode de réalisation du projet, soit un mode conventionnel, soit le mode PPP. La troisième est une décision du Conseil des ministres, qui approuve, pour un projet dont un mode de réalisation conventionnel est retenu, le dossier d'affaires final ou, pour un projet dont le mode de réalisation retenu est le PPP, qui approuve le projet d'entente devant être conclu entre l'organisme public et le partenaire.

Un dossier d'affaires complet

Pour chaque projet visé par la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, l'organisme public doit produire un dossier d'affaires comportant toutes les études qu'il doit effectuer. Ce dossier d'affaires comporte trois sections qui correspondent aux trois étapes requises pour la réalisation d'un grand projet en vertu de la politique-cadre.

Le dossier de présentation stratégique fait notamment état de la description et de la justification du besoin ainsi que des résultats recherchés. Le dossier d'affaires initial présente, quant à lui, une évaluation détaillée des options ainsi que l'option favorisée et recommande le mode de réalisation du projet. En dernier lieu, le dossier d'affaires final présente de la façon la plus complète et réaliste possible, tous les éléments du projet réalisé selon un mode conventionnel, notamment au regard des risques, des coûts et des échéanciers.

Un processus d'évaluation de la qualité du dossier d'affaires

La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique prévoit un processus d'évaluation de la qualité du dossier d'affaires avant qu'il ne soit soumis au Conseil des ministres.

S'il s'agit d'un projet envisagé selon un mode conventionnel, la qualité du dossier d'affaires initial est évaluée par un comité d'experts indépendants mandaté à cette fin. De plus, le dossier d'affaires final doit également faire l'objet d'une évaluation de sa qualité par un comité d'experts indépendants.

Lorsqu'un projet est envisagé en PPP, conformément à l'application de l'article 8 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, la qualité du dossier d'affaires initial est évaluée par le conseil d'administration de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, si le projet relève d'un ministère. Dans le cas d'un autre organisme public, l'évaluation peut se faire par ce conseil d'administration ou un comité d'experts indépendants, au choix de l'organisme.

La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique est présentée ci-après de façon détaillée et, en annexe, sous une forme schématique.

Préambule

Afin d'optimiser la gestion des ressources gouvernementales dans la réalisation de ses grands projets, le gouvernement du Québec adopte la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, qui s'inscrit dans sa démarche de modernisation de l'État.

Cette politique-cadre introduit un processus systématique qui allie rigueur, discipline et cohérence gouvernementale. Elle vise l'utilisation, par les organismes publics, des meilleures pratiques de planification des grands projets d'infrastructure publique afin d'identifier les risques et d'estimer les coûts et les échéanciers de la façon la plus complète et réaliste possible. Même si la politique-cadre ne vise que les grands projets, les organismes publics devraient s'inspirer des bonnes pratiques qui y sont énoncées et les adapter en conséquence à leurs projets de moindre envergure.

Organismes publics assujettis

1. Pour l'application de cette Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, sont des organismes publics ceux définis à l'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes publics (2006, c. 29), l'Agence métropolitaine de transport ainsi que tout autre organisme désigné par le Conseil des ministres.

Projets visés

2. La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique s'applique, selon le cas :

1° au projet de construction ou de réfection d'un bâtiment, d'une infrastructure routière ou d'un autre ouvrage de génie civil, considéré comme majeur au sens de l'article 8 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (L.R.Q., c. A-7.002);

2° à tout autre projet déterminé par le Conseil des ministres.

Pour l'application de cet article, un projet de construction consiste en l'ajout ou le remplacement d'un bâtiment, d'une infrastructure routière ou d'un autre ouvrage de génie civil.

Un projet de réfection consiste en des travaux qui visent à rétablir ou à améliorer l'état de fonctionnalité d'origine d'un bâtiment, d'une infrastructure routière ou d'un autre ouvrage de génie civil existants.

Toutefois, lorsqu'un projet de réfection d'une infrastructure routière vise à en rétablir l'état de fonctionnalité d'origine ou à en améliorer moins de 50 %, et que les travaux requis nécessitent une intervention ponctuelle ou durant une période continue d'au plus cinq ans, la politique-cadre s'applique au projet dont la valeur estimative du coût en immobilisation est égale ou supérieure à 100 millions de dollars.

Modes de réalisation des projets

3. La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique permet deux modes de réalisation, en l'occurrence le mode conventionnel et le partenariat public-privé (PPP).

1° Le mode conventionnel comprend :

a) le mode traditionnel, qui consiste à compléter les plans et devis détaillés avant de procéder au lancement de l'appel d'offres public visant à confier la construction de l'infrastructure à un seul entrepreneur;

b) le mode en gérance, qui consiste, pour l'organisme public ou son mandataire, à confier la construction de l'infrastructure à plusieurs entrepreneurs, et ce, après que l'ensemble des plans et devis détaillés des diverses phases ont été complétés;

c) le mode « clés en main », par lequel l'organisme public confie à une seule entreprise ou à un groupement d'entreprises l'ensemble des plans et devis d'architecture et de génie, les acquisitions et la construction de l'infrastructure.

Toutefois, pour les modes en gérance ou « clés en main », l'organisme public devra démontrer son choix en faisant notamment ressortir la quantification des gains et la

valeur ajoutée du mode proposé (avantages et inconvénients liés à la gestion des risques associés aux coûts et aux échéanciers).

La réalisation selon le mode ingénierie, approvisionnement, gestion de construction (IAGC) est exclue.

- 2° Le mode PPP, au sens de l'article 6 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

Intervenants concernés

4. Les intervenants concernés par la mise en œuvre de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique sont les organismes publics, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et l'Agence des partenariats public-privé du Québec (l'Agence des PPP).

Pour ce qui est de son application, les organismes publics demeurent responsables de la réalisation de leurs grands projets.

Cette politique-cadre comprend également la mise en place de comités d'experts indépendants pour évaluer la qualité des dossiers d'affaires soumis par les organismes publics. Ces comités, selon la nature et la complexité des projets, sont composés d'experts de divers domaines tels que l'architecture, l'ingénierie, la finance, l'environnement, l'économie et la gestion de projet.

Pour un projet dont la réalisation est envisagée selon un mode conventionnel, un comité d'experts indépendants évalue la qualité des dossiers d'affaires soumis.

Pour un projet dont la réalisation est envisagée en PPP, conformément à l'application de l'article 8 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, la qualité du dossier d'affaires initial est évaluée par le conseil d'administration de l'Agence des PPP, si le projet relève d'un ministère. Dans le cas d'un autre organisme public, l'évaluation peut se faire par ce conseil d'administration ou un comité d'experts indépendants, au choix de l'organisme.

Les experts sont choisis par le SCT en fonction du type de projet et de l'expertise requise. Toutefois, les honoraires de ces experts sont à la charge de l'organisme public qui soumet un dossier d'affaires, et ce, selon les conditions déterminées par le SCT.

Pour les organismes publics des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, la demande d'évaluation de la qualité d'un dossier d'affaires auprès de l'Agence des PPP ou du SCT doit être faite par le ministère de qui relève l'organisme public.

Étapes requises pour la réalisation d'un grand projet

5. La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique comporte trois étapes.

1^{re} ÉTAPE : Élaboration du dossier de présentation stratégique

6. Pour chaque grand projet qu'il souhaite réaliser, l'organisme public prépare un dossier de présentation stratégique comportant notamment les études suivantes :

- 1° la description et la justification du besoin et des résultats recherchés ;
- 2° la détermination préliminaire des options et l'indication de la plus vraisemblable ainsi qu'un ordre de grandeur des coûts du projet ;
- 3° l'identification et la gestion des enjeux sociopolitiques ;
- 4° l'évaluation préliminaire de l'opportunité de réaliser le projet en PPP ;
- 5° la gestion de la communication ;
- 6° l'estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires initial.

7. Le ministre titulaire de l'organisme public soumet un mémoire concernant le dossier de présentation stratégique au Conseil du trésor, lequel, après examen de ce mémoire, peut

l'autoriser à procéder à l'élaboration du dossier d'affaires initial.

2^e ÉTAPE : Élaboration du dossier d'affaires initial

8. L'organisme public prépare un dossier d'affaires initial comportant notamment les études suivantes :

1^o l'actualisation de la description et de la justification du besoin;

2^o l'actualisation des résultats recherchés;

3^o l'élaboration du programme fonctionnel et technique (PFT) et du préconcept ou des études d'opportunité, selon qu'il s'agit d'un bâtiment, d'une infrastructure routière ou d'un autre ouvrage de génie civil;

4^o l'évaluation détaillée des options, incluant le *statu quo*;

5^o l'option favorisée et son coût estimé, incluant les contingences, auquel peut s'ajouter une marge d'erreur à préciser au dossier d'affaires initial ;

6^o l'actualisation de l'analyse et du plan de gestion des enjeux sociopolitiques;

7^o l'appréciation des modes de réalisation de l'option favorisée et l'indication du plus approprié;

8^o l'évaluation de l'incidence budgétaire;

9^o le plan de communication;

10^o l'estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires final, si un mode de réalisation conventionnel est envisagé.

9. Afin de notamment s'assurer que l'option recommandée est la solution optimale par rapport aux options analysées et que le mode de réalisation envisagé est le plus approprié :

1^o un comité d'experts indépendants procède à l'évaluation de la qualité du dossier d'affaires

initial d'un projet dont la réalisation est envisagée selon un mode conventionnel ;

2^o le conseil d'administration de l'Agence des PPP ou un comité d'experts indépendants procède à l'évaluation de la qualité du dossier d'affaires initial d'un projet envisagé en PPP.

10. Le ministre titulaire de l'organisme public soumet un mémoire concernant le dossier d'affaires initial au Conseil des ministres, lequel, après examen de ce mémoire, peut l'autoriser à poursuivre le projet, soit en PPP, soit selon un mode conventionnel.

11. Pour un projet dont le mode de réalisation retenu est un mode conventionnel, l'organisme public en poursuit le développement en élaborant le dossier d'affaires final.

12. Pour un projet dont le mode de réalisation retenu est le PPP, l'organisme public en poursuit le développement conformément à la Politique-cadre sur les partenariats public-privé.

À la suite du processus d'acquisition visant à retenir un partenaire privé, le ministre titulaire de l'organisme public soumet un mémoire concernant le projet d'entente de partenariat à l'approbation du Conseil des ministres.

3^e ÉTAPE : Élaboration du dossier d'affaires final

13. L'organisme public prépare un dossier d'affaires final comportant notamment les études détaillées de l'option favorisée suivantes :

1^o l'analyse de la valeur de l'option favorisée;

2^o la validation de la faisabilité technique et technologique;

3^o le plan de gestion du projet;

4^o le plan de gestion des risques majeurs;

5^o l'actualisation des analyses des avantages-coûts et des incidences budgétaires;

6^o l'équipe de réalisation du projet;

7° le coût estimé du projet, incluant les contingences, auquel peut s'ajouter une marge d'erreur à préciser au dossier d'affaires final, ainsi que l'échéancier de sa réalisation ;

8° le plan de communication.

Pour un projet dont le mode de réalisation retenu est le « clés en main », considérant que la conception, les acquisitions et la construction sont confiées à une seule entreprise ou à un groupement d'entreprises, l'organisme public adapte son dossier d'affaires final en conséquence.

14. Un comité d'experts indépendants procède à l'évaluation de la qualité du dossier d'affaires final. Un avis préliminaire est formulé à partir, notamment, des plans et devis préliminaires et des estimations de coûts, sur la qualité des études liées à la faisabilité technique et technologique, ainsi que sur l'analyse de la valeur de l'option favorisée.

Lorsque l'organisme public a effectué toutes les études, le comité d'experts indépendants complète son évaluation de la qualité en formulant un avis définitif sur la qualité du dossier d'affaires final.

15. Le ministre titulaire de l'organisme public soumet un mémoire concernant le dossier d'affaires final à l'approbation du Conseil des ministres.

Dépassement de coûts

16. Pour un projet réalisé selon un mode conventionnel, lorsqu'il y a un dépassement, même anticipé, de 5 % ou plus du coût estimé du projet indiqué au dossier d'affaires final, le ministre titulaire en informe le Conseil des ministres pour sa considération.

Pour un projet en cours de réalisation au moment de l'entrée en vigueur de la politique-cadre, la règle du 5 % s'applique et elle est calculée à partir du montant du ou des contrats conclus pour la construction de l'infrastructure.

17. Pour un projet réalisé en PPP, lorsqu'il y a un dépassement, même anticipé, de 5 % ou plus des déboursés publics indiqués à l'entente de partenariat, le ministre titulaire en informe le Conseil des ministres pour sa considération.

Pour un projet dont l'entente de partenariat a été signée avant l'entrée en vigueur de la politique-cadre, la règle du 5 % s'applique.

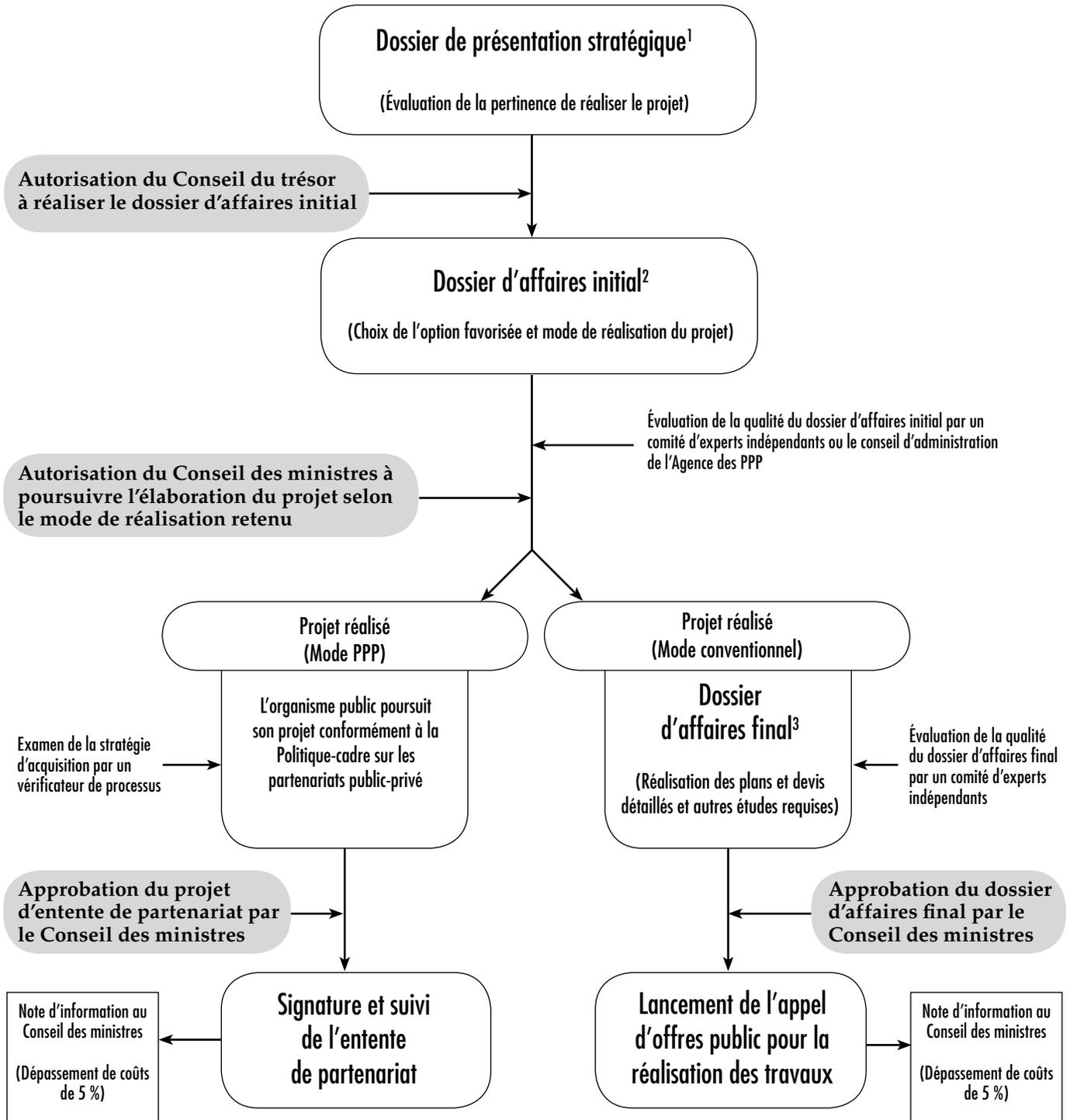
Mise en vigueur

18. La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique est entrée en vigueur le 5 novembre 2008 et s'applique à tout nouveau projet qui doit être soumis au Conseil du trésor sur la base d'un dossier de présentation stratégique.

Toutefois, un projet dont les plans et devis préliminaires ne sont pas amorcés avant l'entrée en vigueur de la présente politique-cadre et pour lequel le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres n'a pu apprécier les implications budgétaires ou financières, doit être soumis au Conseil des ministres sur la base d'un dossier d'affaires initial.

Le schéma informatif de la politique-cadre

ÉTAPES DU PROJET



1. À la 1^{re} étape, le coût estimé du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 20 à 100 %.
 2. À la 2^e étape, le coût estimé du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 15 à 30 %.
 3. À la 3^e étape, le coût estimé du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 0 à 5 %.

Le guide d'élaboration d'un dossier d'affaires

Actuellement, l'autorisation de réaliser des projets majeurs d'infrastructure et de prestation de services dans un mode de partenariat public-privé (PPP) requiert l'élaboration d'un dossier d'affaires selon la méthode conçue par le Secrétariat du Conseil du trésor (*Le Dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, septembre 2002). Cette méthode fait présentement l'objet d'une révision visant à l'adapter à la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique.

Ainsi, dans l'élaboration de leurs dossiers d'affaires, et ce, pour les projets réalisés en PPP ou selon un mode conventionnel, les organismes publics devront désormais effectuer des études spécifiques pour chacune des étapes. Afin d'illustrer ces études, nous présentons ci-après le plan de la prochaine version du guide d'élaboration d'un dossier d'affaires.

1^{re} ÉTAPE : Élaboration du dossier de présentation stratégique

1. Description et justification du besoin et des résultats recherchés

- 1^o L'organisme public décrit la situation actuelle et la problématique. À cette fin, il doit :
 - a) démontrer, à l'aide d'analyses (sondage de la clientèle, étude de marché, etc.), l'écart entre la situation actuelle et la situation recherchée;
 - b) démontrer l'importance et la nécessité de se doter de l'infrastructure en question ou de toute autre solution non immobilière pour répondre au besoin et préciser l'incidence du *statu quo*; nommer et présenter de façon documentée les facteurs contribuant au besoin (démographie, technologie, changements législatifs, développement durable, etc.);

- c) démontrer clairement les liens entre le besoin exprimé, les priorités gouvernementales, les objectifs stratégiques et ses propres priorités régionales;
- d) préciser si l'infrastructure est un projet unique ou si elle s'insère dans un ensemble comprenant la réalisation de phases successives; si des phases ont précédé le projet d'infrastructure actuel, les décrire brièvement en indiquant les coûts de réalisation; dans le cas de la réalisation éventuelle d'autres phases, les décrire brièvement.

2^o L'organisme public décrit les principaux résultats recherchés, notamment sur le plan des fonctionnalités, ainsi que les exigences relativement à la performance attendue, particulièrement en matière de services aux clientèles visées, en précisant la période de réalisation souhaitée.

3^o L'organisme public indique si une contribution d'autres organismes (fédéral, municipal, fondation, etc.) lui est acquise ou si des démarches seront entreprises en ce sens.

2. Détermination préliminaire des options et indication de la plus vraisemblable

- 1^o L'organisme public détermine, de façon préliminaire, la ou les options qui, *a priori*, semblent les plus vraisemblables, et précise leurs avantages et inconvénients.
- 2^o L'organisme public indique l'option qui lui semble la plus vraisemblable et indique un ordre de grandeur des coûts sur son cycle de vie.

3. Identification et gestion des enjeux sociopolitiques

1° En plus de la clientèle directe et en tenant compte des options possibles, l'organisme public identifie les principaux individus ou groupes de la société qui pourraient être touchés favorablement ou négativement par le projet ainsi que les enjeux que ce dernier représente pour eux.

2° En tenant compte des options possibles, l'organisme public identifie les risques sociopolitiques et quantifie leur incidence potentielle. Il élabore un plan sommaire de gestion des enjeux sociopolitiques et indique, de façon préliminaire, les stratégies de gestion de ces enjeux.

4. Évaluation préliminaire de l'opportunité de réaliser le projet en PPP

L'organisme public doit évaluer la possibilité de réaliser le projet en PPP. Pour ce faire, il évalue, de façon préliminaire, si l'option la plus vraisemblable présente certaines caractéristiques telles que :

1° un caractère séparable (capacité d'isoler clairement les responsabilités confiées au partenaire privé);

2° un caractère mesurable (capacité de mesurer la quantité et la qualité des résultats à atteindre);

3° l'existence d'un marché concurrentiel (un nombre suffisant de fournisseurs);

4° l'intérêt du secteur privé;

5° l'existence de PPP dans le domaine.

5. Gestion de la communication

L'organisme public présente les moyens mis en œuvre pour gérer les communications publiques liées au projet, et ce, en tenant compte du fait que l'information disponible à cette étape est préliminaire, notamment au regard des coûts et des échéanciers.

6. Estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires initial

L'organisme public établit une estimation du coût des études requises pour élaborer son dossier d'affaires initial et précise s'il dispose du budget nécessaire. Il indique également la date envisagée pour réaliser les études.

2° ÉTAPE : Élaboration du dossier d'affaires initial

1. Actualisation de la description et de la justification du besoin

L'organisme public actualise la description de la situation actuelle et de la problématique, de l'analyse qui vise à confirmer la demande pour l'infrastructure en question ainsi que les liens entre le besoin exprimé, les priorités gouvernementales, les objectifs stratégiques et ses propres priorités régionales.

2. Actualisation des résultats recherchés

L'organisme public actualise les résultats recherchés, notamment sur le plan des fonctionnalités ainsi que sur celui des exigences relativement à la performance attendue, particulièrement en matière de services aux clientèles visées, en précisant la période de réalisation souhaitée.

3. Élaboration du programme fonctionnel et technique (PFT) et du préconcept ou des études d'opportunité

Afin de décrire l'ensemble des besoins et des résultats recherchés, les éléments essentiels suivants doivent être pris en considération :

1° l'échéancier;

2° les coûts;

3° la qualité;

4° le niveau de satisfaction des citoyens ou des usagers;

5° les risques.

Les exigences de performance sont exprimées sous la forme de caractéristiques que l'infrastructure doit présenter et de fonctions minimales auxquelles elle doit répondre. Elles sont établies en fonction des résultats recherchés présentés précédemment.

4. Évaluation détaillée des options, incluant le *statu quo*

- 1° L'organisme public démontre les conséquences, pour les clientèles visées, de ne pas réaliser l'infrastructure (*statu quo*), en incluant notamment l'analyse des risques inhérents à la prestation de services et celle des avantages-coûts.
- 2° Pour chacune des options, en tenant compte du cycle de vie de l'infrastructure, l'évaluation détaillée porte sur les aspects suivants :
 - a) la faisabilité technique et technologique (études préparatoires);
 - b) l'incidence sur les ressources humaines;
 - c) les incidences réglementaires, légales et environnementales;
 - d) la prise en considération des principes liés au développement durable;
 - e) les incidences du projet sur le milieu naturel et bâti, incluant le potentiel historique, patrimonial et archéologique;
 - f) l'analyse des risques;
 - g) l'analyse des avantages-coûts.

5. Option favorisée et son coût estimé

Parmi les options évaluées, l'organisme public indique celle qu'il favorise en faisant ressortir :

- 1° les coûts, incluant les contingences, et précise la marge d'erreur pouvant s'ajouter;
- 2° les échéanciers et leur degré de précision.

6. Actualisation de l'analyse et du plan de gestion des enjeux sociopolitiques

L'organisme public actualise le plan de gestion des enjeux sociopolitiques ainsi que les coûts associés à sa mise en œuvre.

7. Appréciation des modes de réalisation de l'option favorisée et indication du plus approprié

- 1° Actualisation de la possibilité de tirer avantage du PPP en prenant en considération les facteurs suivants :
 - a) un caractère séparable (capacité d'isoler clairement les responsabilités confiées au partenaire privé);
 - b) un caractère mesurable (capacité de mesurer la quantité et la qualité des résultats à atteindre);
 - c) l'existence d'un marché concurrentiel (un nombre suffisant de fournisseurs);
 - d) l'intérêt du secteur privé;
 - e) l'existence de PPP dans le domaine.
- 2° Identification de la valeur ajoutée potentielle de procéder à la réalisation du projet en PPP, en considérant, notamment, les éléments suivants :
 - a) la qualité de service accrue;
 - b) la réduction des coûts du projet;
 - c) l'atténuation des risques;
 - d) le cadre propice à l'innovation;
 - e) l'accélération de la réalisation des projets;
 - f) la gestion budgétaire facilitée;
 - g) les sources de revenus additionnels;
 - h) le développement d'un savoir-faire exportable.

3° Détermination de la valeur sur les fonds publics investis afin d'établir si le mode de réalisation en PPP est approprié, en considérant, notamment, les éléments suivants :

- a) l'établissement du projet de référence ;
- b) l'établissement du comparateur public ;
- c) l'analyse de la valeur.

Si le mode de réalisation proposé n'est pas le PPP, l'organisme public poursuit le projet selon un mode conventionnel, en l'occurrence le mode traditionnel, le mode en gérance ou le mode « clés en main ». Toutefois, pour les modes en gérance ou « clés en main », l'organisme public démontre son choix en faisant ressortir la quantification des gains et la valeur ajoutée du mode proposé (avantages et inconvénients liés à la gestion des risques associés aux coûts et aux échéanciers).

8. Évaluation de l'incidence budgétaire

L'organisme public évalue l'incidence budgétaire de l'option favorisée.

9. Plan de communication

L'organisme public actualise la stratégie de communication liée à son projet d'infrastructure et en fait état.

10. Estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires final

Pour un projet réalisé selon un mode conventionnel, l'organisme public indique une estimation du coût des études requises pour élaborer son dossier d'affaires final et précise s'il dispose du budget nécessaire. Il indique également la date envisagée pour réaliser les études.

3^e ÉTAPE : Élaboration du dossier d'affaires final

Au regard de l'option favorisée, l'organisme public effectue les études suivantes :

1. Analyse de la valeur de l'option favorisée

Cette étude vise, à partir des plans et devis préliminaires, à obtenir la meilleure valeur de l'option favorisée, en procédant à des évaluations comparatives des matériaux et des façons de faire, et ce, en considérant notamment les aspects suivants :

- 1° l'efficience ;
- 2° les coûts ;
- 3° la productivité ;
- 4° la qualité ;
- 5° les échéanciers.

2. Validation de la faisabilité technique et technologique

Cette étude est produite à la suite de l'élaboration :

- 1° des plans et devis détaillés ;
- 2° des estimations de coûts.

3. Plan de gestion du projet

Le plan de gestion établit les stratégies et les méthodes de gestion du projet du début à la fin, en considérant, notamment :

- 1° les ressources humaines ;
- 2° le financement ;
- 3° l'assurance de la qualité ;
- 4° la sécurité ;
- 5° les échéanciers.

4. Plan de gestion des risques majeurs

Ce plan assure que les mises à jour appropriées de l'analyse des risques ont été faites à mesure que le projet a été précisé et réévalué si les contingences répondent encore aux besoins. Il doit notamment tenir compte des risques suivants :

- 1° sociopolitiques ;
- 2° environnementaux ;
- 3° financiers ;
- 4° relatifs aux marchés ;
- 5° techniques ;
- 6° opérationnels ;
- 7° de dépassement des échéanciers.

5. Actualisation des analyses des avantages-coûts et des incidences budgétaires

Ces études visent à mettre à jour les analyses des avantages-coûts et les incidences budgétaires de l'option favorisée.

6. Équipe de réalisation du projet

Cette étude vise à s'assurer que les ressources humaines allouées au projet, incluant les professionnels, sont suffisantes et qu'elles possèdent l'expertise nécessaire.

7. Coût estimé du projet et échéancier de sa réalisation

L'organisme public indique :

- 1° le coût estimé du projet, incluant les contingences, et précise la marge d'erreur pouvant s'ajouter ;
- 2° l'échéancier de réalisation du projet.

8. Plan de communication

L'organisme public actualise la stratégie de communication liée à son projet d'infrastructure et en fait état.

**Secrétariat
du Conseil du trésor**

Québec

