

La nouvelle Agence des partenariats public-privé du Québec

Robert Cossette*

INTRODUCTION	441
A. LA POLITIQUE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	441
1. Champ d'application	442
2. Objectifs poursuivis et principes directeurs	442
2.1 Principes directeurs	442
2.1.1 Principes visant à aider les organismes publics à privilégier les meilleures pratiques	443
2.1.2 Principes visant à aider les organismes publics à favoriser l'adhésion des acteurs concernés	444
3. Processus d'autorisation des projets PPP	445
3.1 Détermination des projets PPP	446

* Directeur, Partenariats public-privé Québec.

3.2	Confirmation de la solution et des disponibilités budgétaires	446
3.3	Analyse de la valeur ajoutée pour les fonds publics investis	447
3.4	Processus d'acquisition	447
3.5	Octroi des contrats	448
3.6	Gestion des contrats	448
4.	Rôles et responsabilités	448
B.	LA CRÉATION DE L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC	449
1.	Bref rappel historique.	449
2.	La mission et les pouvoirs de l'Agence	449
3.	Organisation et fonctionnement	452
4.	Collaboration avec les ministères	452
5.	Les ressources de l'Agence	453
	ORGANIGRAMME DE L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	453
	CONCLUSION	454

INTRODUCTION

Le Plan de modernisation de l'État jette les bases de plusieurs grands projets qui modifieront de façon substantielle le fonctionnement de l'État et les relations qu'il entretient avec les citoyens.

Parmi les outils de modernisation que le gouvernement du Québec s'est donnés, il y a lieu de mentionner :

- L'adoption de la Politique-cadre sur les partenariats public-privé (PPP) ;
- La création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

Ces deux instruments reflétant l'intention du gouvernement d'obtenir des services de meilleure qualité au meilleur coût, de faire appel à l'innovation et à l'expertise du secteur privé lorsque cela s'avère avantageux, de réduire les coûts, les délais et les risques inhérents aux projets d'infrastructures ou de prestation de services et de tirer pleinement avantage de la concurrence.

A. LA POLITIQUE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Cette politique propose une démarche d'évaluation structurée des projets offrant un potentiel de partenariat public-privé. Cette démarche repose notamment sur l'élaboration d'un dossier d'affaires, qui doit démontrer que les citoyens en sortiront véritablement gagnants, tant sur le plan des coûts que de la qualité des services.

Il est bon de rappeler que cette approche se distingue de la privatisation puisque le gouvernement garde la propriété de l'actif, la maîtrise d'œuvre du projet et qu'il en partage les risques, lesquels sont assumés par les partenaires qui peuvent le mieux les contrôler.

Le lecteur retrouvera ci-après les principaux éléments qui composent cette politique-cadre. La version intégrale de cette politique-

cadre est disponible à l'adresse Internet suivante : <www.ppp.gouv.qc.ca>.

1. Champ d'application

Cette politique s'applique aux organismes publics, soit les :

- ministères et les organismes du gouvernement ;
- collèges d'enseignement général et professionnel ;
- commissions scolaires ;
- établissements universitaires ;
- établissements publics de la santé et des services sociaux ainsi que les agences régionales de la santé et des services sociaux ;
- organismes municipaux pour les projets financés principalement par le gouvernement ou ses organismes.

2. Objectifs poursuivis et principes directeurs

Cette politique vise trois objectifs :

- privilégier les meilleures pratiques en matière d'infrastructures et de prestation de services publics ;
- appuyer les organismes publics dans une démarche structurée afin d'assurer que le mode de réalisation des projets en PPP offre le meilleur rapport qualité/prix aux citoyens du Québec ;
- favoriser l'adhésion des acteurs concernés.

2.1 Principes directeurs

De ces objectifs découlent dix principes directeurs. Cinq ont pour but d'appuyer les organismes publics dans leur démarche pour privilégier les meilleures pratiques. Cinq autres visent à favoriser l'adhésion des acteurs concernés.

2.1.1 Principes visant à aider les organismes publics à privilégier les meilleures pratiques

Besoin justifié et confirmé

Il revient aux organismes publics de démontrer que les projets envisagés répondent à des besoins fondés. De plus, ils doivent s'inscrire comme une priorité ministérielle et gouvernementale.

Accent sur les résultats

Avant de soumettre leurs projets pour une évaluation sous l'angle d'un PPP, les organismes publics sont invités à considérer toutes les solutions possibles pour satisfaire le besoin identifié. À cette fin, l'accent doit être mis sur la satisfaction du besoin des usagers.

Projets financièrement abordables

Ce principe vise à permettre très tôt aux autorités publiques de se prononcer sur leur capacité financière d'entreprendre les projets envisagés. Par des analyses financières, les organismes publics doivent déterminer le coût global de chaque projet (budgets d'investissement initial et d'exploitation).

Meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis

Essentiellement, il s'agit de comparer les coûts de réalisation des projets en PPP aux pratiques usuelles des organismes publics.

Pour réaliser ces analyses comparatives, l'intervention de l'Agence est requise. Si le mode PPP n'offre pas la meilleure valeur ajoutée, ce mode n'est pas retenu.

Partage optimal des risques

Pour que l'analyse de la valeur ajoutée évoquée au principe précédent soit complète et que le concept de PPP prenne réellement tout son sens, une analyse des risques associés à la réalisation des projets doit être préalablement faite. Ces risques doivent être alloués au partenaire le plus apte à les gérer.

2.1.2 Principes visant à aider les organismes publics à favoriser l'adhésion des acteurs concernés

Processus transparent et équitable

Ce principe vise à :

- démontrer aux citoyens la crédibilité du processus et leur garantir que, lorsque retenue, la solution du PPP offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis ;
- favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires.

Qualité et continuité des services publics aux citoyens

Les organismes publics demeurent imputables en tout temps de la qualité et de la disponibilité des services rendus aux citoyens. À cet égard :

- les ententes de PPP doivent être basées sur les résultats attendus et la rémunération des partenaires privés doit être établie en fonction des risques assumés et de la performance ;
- des mécanismes de contrôle et de règlement des différends doivent être prévus ;
- des clauses contractuelles doivent être prévues notamment en ce qui a trait à la terminaison des contrats de PPP.

Reddition de comptes

La réalisation de projets d'infrastructures ou de prestation de services en mode PPP ne change en rien l'obligation des organismes publics de rendre des comptes puisqu'ils conservent en tout temps la maîtrise des projets d'infrastructures et de prestation de services. À cet égard :

- ils doivent s'assurer d'obtenir du partenaire privé toute l'information pertinente pour permettre à l'organisme public de faire état de la disponibilité et de la qualité de la prestation de services ;

- ils doivent tenir compte des droits des partenaires privés en matière de protection de l'information préjudiciable à leur situation concurrentielle.

Protection de l'intérêt public

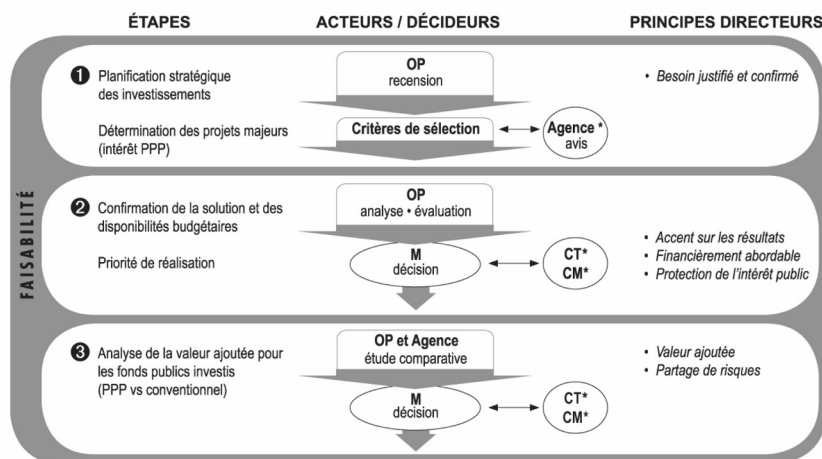
La planification de projets réalisés en mode PPP est souvent plus complexe que celle des projets réalisés de façon conventionnelle. Un processus de consultation et de communication doit être mis en place pour répondre aux préoccupations des divers acteurs concernés par les projets proposés.

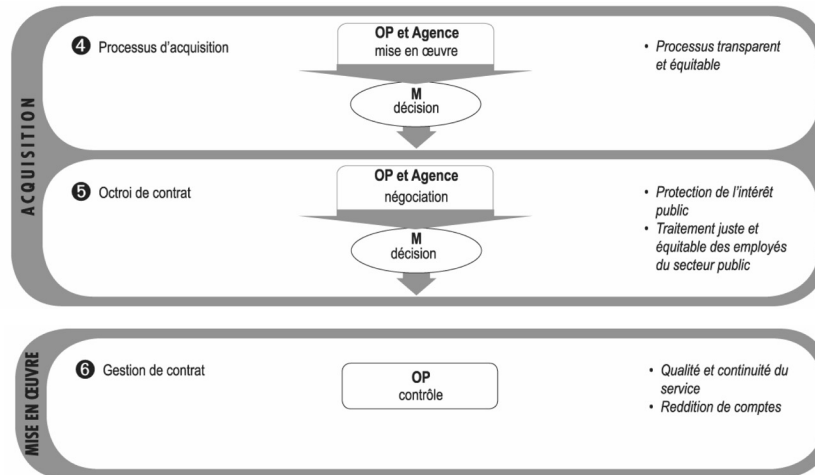
Traitement juste et équitable des employés du secteur public

Le gouvernement reconnaît l'importance de la contribution du personnel du secteur public. Ainsi, les organismes publics doivent voir à ce que les employés du secteur public, qui acceptent de travailler pour les partenaires privés, se voient offrir des conditions d'emploi au moins équivalentes à celles offertes par le secteur public.

3. Processus d'autorisation des projets de PPP

La présente politique exige des changements importants dans les pratiques d'autorisation des projets d'investissements publics en mode PPP. Le schéma ci-dessous montre les étapes du processus d'autorisation des projets de PPP.





3.1 Détermination des projets de PPP

Les organismes publics doivent déterminer les projets susceptibles d'être réalisés en mode PPP. Ils sont invités à s'inspirer de la méthodologie « Le Dossier d'affaires – Guide d'élaboration » pour faire les évaluations préliminaires. Ce guide est disponible à l'adresse Internet suivante : <www.ppp.gouv.qc.ca>.

L'Agence peut être interpellée pour aider les organismes publics à cette fin. Un avis de l'Agence ne se substitue pas aux autorisations requises quant à la réalisation des projets.

Projets de PPP non sollicités

Tout projet de PPP non sollicité issu de l'initiative d'entreprises privées doit être soumis aux organismes publics responsables pour déterminer si la proposition répond à un besoin justifié et confirmé. Par la suite, l'organisme responsable doit suivre le processus d'autorisation des PPP tout en respectant le caractère confidentiel de la proposition non sollicitée.

3.2 Confirmation de la solution et des disponibilités budgétaires

Pour tous les projets de PPP envisagés, les organismes publics sont invités à :

- répertorier les solutions possibles ;
- sélectionner la solution la plus vraisemblable ou acceptable ;
- fournir une estimation du coût total du projet et des impacts budgétaires durant toute sa durée de vie utile (conception, réalisation et exploitation).

Ces évaluations préliminaires sont soumises aux autorités ministérielles pour leur permettre de se prononcer sur le caractère financièrement abordable des projets, soit les impacts à prévoir sur leur budget de fonctionnement, et sur l'opportunité de les inclure à leur plan pluriannuel d'investissements.

Ces évaluations aident aussi les autorités ministérielles à décider des projets à inclure au plan pluriannuel d'investissements du gouvernement (PTI et autres) avec l'approbation du Secrétariat du Conseil du trésor lorsque requis.

3.3 Analyse de la valeur ajoutée pour les fonds publics investis

Cette étape vise à assurer que le mode PPP offre la meilleure valeur pour l'argent des contribuables comparativement aux façons de faire usuelles.

À cette fin, les organismes publics peuvent s'inspirer de la méthodologie proposée dans « Le Dossier d'affaires – Guide d'élaboration » et recourir aux services de l'Agence. De plus, l'Agence les accompagne pour obtenir les autorisations ministérielles et gouvernementales.

3.4 Processus d'acquisition

Pour les projets atteignant ce stade, l'Agence peut déterminer, avec les ministères et les organismes concernés, les étapes du processus d'acquisition afin de favoriser une saine concurrence et de respecter les principes de transparence et d'équité.

Cependant, en vertu de l'article 8 de la loi constitutive de l'Agence du Québec, un ministère doit recourir aux services de l'Agence pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé si ce ministère assume principalement le financement du

projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur selon les critères déterminés à cette fin par le gouvernement.

L'Agence accompagne les organismes publics dans leurs démarches pour obtenir les autorisations ministérielles et gouvernementales.

3.5 Octroi des contrats

Le caractère complexe du contrat de PPP exige de la rigueur dans la détermination préalable des risques, de leur évaluation et de leur attribution aux différents partenaires.

L'Agence peut élaborer, en collaboration avec les organismes publics, les contrats de PPP à conclure avec les partenaires privés en y spécifiant notamment le partage des risques et les critères de performance reliés à leur rémunération.

L'article 8 de la loi créant l'Agence s'applique également à l'octroi des contrats.

3.6 Gestion des contrats

Afin de gérer efficacement les ententes et les relations d'affaires avec les partenaires privés, les organismes publics doivent :

- ajuster leurs structures organisationnelles et adapter leurs pratiques de gestion ;
- mettre en place des équipes multidisciplinaires et spécialisées en gestion et en suivi de contrats de PPP.

L'Agence peut appuyer les organismes publics dans la gestion des contrats de PPP.

4. Rôles et responsabilités

Quant aux rôles et responsabilités dévolus à l'Agence, ceux-ci ont été balisés dans la loi créant l'Agence. La section B du présent document contient les informations relatives à la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

B. LA CRÉATION DE L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC

1. Bref rappel historique

Dès 1999, le gouvernement du Québec mettait en place une unité administrative au sein du Secrétariat du Conseil du trésor pour faire notamment la promotion de l'approche PPP et accompagner les ministères et organismes dans la concrétisation de leurs projets PPP.

À la suite de l'expérience vécue et des résultats atteints, le gouvernement a décidé non seulement de se doter d'une politique-cadre en matière de PPP mais également d'instituer, par loi, une agence juridiquement distincte se rapportant à la présidente du Conseil du trésor et qui serait dédiée à appuyer les ministères et organismes. Cette loi a été sanctionnée le 17 décembre 2004. Le texte de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (L.R.Q., c. A-7.002) est disponible à l'adresse Internet suivante : <www.ppp.gouv.qc.ca>.

En créant cette Agence, le gouvernement a pris la décision de concentrer l'expertise développée en matière de PPP au sein d'un même organisme pour s'assurer que cette expertise soit accessible à l'ensemble des ministères et organismes du Québec.

Les principaux articles portant sur les missions et pouvoirs de cette Agence sont décrits ci-après.

2. La mission et les pouvoirs de l'Agence

L'Agence a pour mission de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé (art. 4).

Elle favorise, dans l'exercice de ses fonctions, l'application des principes suivants :

- 1^o un processus de sélection de partenaires et de conclusion de contrats qui est à la fois transparent et équitable, de façon à assurer une saine concurrence entre les entreprises intéressées ;

- 2^o la mise en œuvre de moyens permettant aux citoyens de connaître le processus de partenariat public-privé et la valeur des fonds publics investis ;
- 3^o le recours à des mécanismes de reddition de comptes fondés sur l'imputabilité des organismes publics et sur le fait que ceux-ci doivent assurer la maîtrise des projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics ;
- 4^o le recours, dans l'intérêt du public, à des processus de consultation et de communication impliquant les personnes concernées par les projets.

À cet effet, la présidente du Conseil du trésor a annoncé publiquement des règles additionnelles à respecter, soit :

- tous les documents d'appel d'offres seront rendus publics ;
- un vérificateur de processus pour chaque PPP et qui rendra son rapport public ;
- tous les contrats conclus en PPP seront accessibles en respectant cependant le savoir-faire du partenaire privé ;
- par suite de la signature de l'entente PPP, un rapport sera publié expliquant le projet, sa structure et sa valeur ajoutée.

Dans la réalisation de sa mission, l'Agence (article 5) :

- 1^o conseille le gouvernement sur toute question relative au partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne la sélection et la priorité de réalisation des projets ;
- 2^o met à la portée des personnes intéressées, un centre de connaissances et d'expertise sur toute question afférente au partenariat public-privé et, à cette fin, recueille et analyse des informations sur les expériences de partenariats public-privé conduites au Canada et à l'étranger ;
- 3^o informe les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur le concept de gestion publique en mode de partenariat public-privé ;

4° fournit aux organismes publics tout service d'expertise relatif à l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de leurs projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics, au processus de sélection de leurs partenaires, ainsi qu'à la négociation, la conclusion et la gestion de tels contrats.

Aux fins de l'application de cette loi, le contrat PPP se définit comme un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public.

Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens (art. 6).

Il est à noter que les organismes publics assujettis à cette loi sont les mêmes que ceux de la politique-cadre sur les PPP. Ces derniers peuvent recourir aux services de conseils et d'expertise de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de PPP de leurs projets d'infrastructures d'équipements ou de prestation de services publics. Les services de l'Agence portent notamment sur le processus de sélection du partenaire privé, ainsi que sur la négociation et la conclusion des contrats de partenariats public-privé. Ces services sont rendus si, selon l'Agence, la nature et l'importance du projet le justifient.

Cependant, un ministère doit recourir aux services de l'Agence pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur selon les critères déterminés à cette fin par le gouvernement (art. 8).

Parmi les critères déterminés pour définir un projet majeur, trois balises ont été proposées au gouvernement :

- la valeur du coût en immobilisation du projet ;
- le coût total du projet pour la durée du contrat (valeur actualisée) ;
- l'expérience pilote reproductible.

Par ailleurs, le gouvernement peut, lorsqu'un projet d'investissement présente un intérêt important, confier à l'Agence le mandat d'évaluer sa faisabilité en mode de partenariat public-privé et le cas échéant, de procéder à la sélection d'un partenaire, de négocier et de conclure un contrat de partenariat public-privé en vue de sa réalisation (art. 10).

3. Organisation et fonctionnement

Les affaires de l'Agence sont administrées par un conseil d'administration composé (art. 19) :

- 1^o du président-directeur général de l'Agence, qui en est membre d'office ;
- 2^o de huit autres membres nommés par le gouvernement dont quatre sont issus des organismes publics et quatre du secteur privé.

Le président-directeur général de l'Agence est nommé par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans et le mandat des autres membres est d'au plus trois ans.

À l'expiration de leur mandat, les membres demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau (art. 20).

4. Collaboration avec les ministères

L'Agence entend établir sa collaboration avec les ministères et organismes sur la base d'un protocole d'entente général qui définira les rôles et les responsabilités des parties. De plus, des ententes de services seront requises pour le réalisateur de projets spécifiques. Le protocole d'ententes et les ententes de services reposent notamment sur les éléments suivants :

- la stratégie générale en regard des PPP ainsi que la stratégie pour les projets PPP identifiés ;
- les politiques et procédures en matière de PPP ;
- l'analyse des dossiers d'affaires permettant de démontrer que le projet livré en mode PPP génère, le cas échéant, une plus grande valeur que le projet livré en mode conventionnel ;

- la mise en place du processus d’acquisition en mode PPP qui respecte notamment les principes de transparence et d’équité ;
- enfin le support à la négociation des ententes contractuelles.

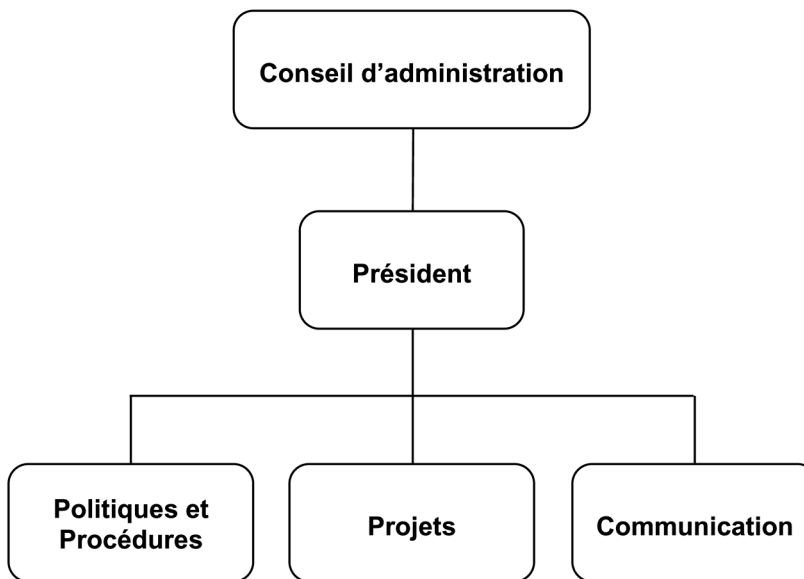
L’Agence entend être un facilitateur et coleader de PPP lorsque ce mode est choisi par un ministère. L’Agence offre de compléter et de développer l’expertise pratique au sein du ministère en matière de PPP.

5. Les ressources de l’Agence

Le personnel de l’Agence regroupe des spécialistes issus des secteurs public et privé. Leurs connaissances et leur expertise en matière de PPP sont mises au service des ministères et des organismes. De plus, l’Agence pourra recourir, au besoin, à des conseillers externes experts.

Son organisation est axée sur sa mission première, soit de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l’amélioration de la qualité des services aux citoyens. Sa hiérarchie corporative est centrée sur les résultats. La structure mise en place reflète cette orientation.

Organigramme de l’Agence des partenariats public-privé



CONCLUSION

Parmi les raisons invoquées pour mettre en place l'Agence des partenariats public-privé du Québec, il y a lieu de rappeler que :

- le Québec fait face à des défis considérables pour renouveler ses infrastructures et améliorer la qualité de la prestation des services publics ;
- le Québec doit disposer également de l'option PPP dans son coffre d'outils ;
- cette nouvelle approche impose une transformation majeure des pratiques ;
- la mise sur pied d'un organisme dédié aux PPP permet d'optimiser et de diffuser l'expertise développée.

Au regard des défis mentionnés précédemment, le gouvernement a fait le choix suivant :

- d'adopter et de rendre publique sa politique-cadre sur les PPP en juin 2004 ;
- d'instituer, par loi, une agence juridiquement distincte et se rapportant aux plus hautes instances gouvernementales, dédiée à supporter les ministères et les organismes publics ;
- de s'assurer que l'expertise développée en PPP soit conservée et regroupée au sein de cet organisme et ce, au bénéfice de l'ensemble des ministères et organismes du Québec.