



Agence des partenariats public-privé du Québec



Plan d'affaires 2006-2009



*Partenariats
public-privé*

Québec 

Table des matières

Mot du président du conseil d'administration	03
Mot du président-directeur général	05
Une agence au service des ministères et des organismes publics	06
Environnement d'affaires et enjeux	08
Axes de développement	14
Planification des ressources humaines et financières	16
Cadre financier triennal	18
Tableau schématique	20

Mot du président du conseil d'administration

Comme elle est définie dans sa loi constitutive, l'Agence des partenariats public-privé du Québec a pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens au moyen de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé. Notre mission prend maintenant ancrage dans le premier plan d'affaires de l'Agence dont l'horizon de réalisation est l'année financière 2008-2009.

Ce plan d'affaires s'inscrit dans le cadre du *Plan de modernisation 2004-2007 de l'État québécois*, publié en mai 2004, et qui vise notamment à moderniser les relations avec le secteur privé en exploitant l'outil que constitue le mode partenariat public-privé.

L'exercice d'élaboration d'un plan d'affaires, et plus particulièrement du premier, nous amène à positionner l'Agence et à articuler la réalisation de sa mission selon un horizon donné, et ce, à la lumière des enjeux et des défis inhérents à son environnement. Outre qu'il présente la vision et les valeurs de notre organisme, le plan d'affaires expose les principaux axes de développement de l'Agence et précise, pour chacun d'eux, les orientations retenues, les objectifs visés, les moyens mis en application de même que les indicateurs de mesure choisis.

Aux yeux du conseil d'administration, il est primordial que l'Agence agisse en préservant l'intérêt public, tout en tirant pleinement avantage de la concurrence entre les partenaires privés, combinée à la maîtrise d'œuvre du secteur public. À cet égard, il importe que les projets retenus respectent les principes directeurs de la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé du gouvernement du Québec*, publiée en juin 2004. Chaque projet réalisé en mode partenariat public-privé doit notamment démontrer qu'il existe une valeur ajoutée pour les fonds publics investis par comparaison avec un autre mode de réalisation de projet.

En matière de gouvernance, le processus de sélection d'un partenaire privé, qui s'apparente à une procédure d'appel d'offres, est examiné par un vérificateur externe qui peut attester du respect des principes de transparence et d'équité. Le rapport du vérificateur est public comme le sont, d'ailleurs, les documents relatifs aux appels de qualification et de propositions. À notre connaissance, seul le mode partenariat public-privé fait l'objet de telles rigueur et transparence.

En plus de la bonne gouvernance d'un projet, le conseil d'administration tient à établir la crédibilité de l'approche de partenariat public-privé en menant à terme et avec succès les projets auxquels l'Agence collabore.

En définitive, l'expertise de l'Agence repose fondamentalement sur celle de son personnel. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Agence insiste, d'une part, sur le développement des compétences de ses ressources humaines et, d'autre part, sur la disponibilité de ses services d'expertise. Il importe, en effet, que la taille de l'Agence, en matière d'effectif, soit en mesure de s'ajuster aux besoins des clients, à savoir les ministères et les organismes publics et non le contraire.

L'Agence entend réaliser son plan d'affaires grâce à l'engagement et à la qualité des compétences de son personnel. De la même manière, l'Agence peut compter sur un apport tout aussi soutenu de la part des membres du conseil d'administration pour mener à bien sa mission.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Garcia', with a horizontal line underneath.

Claude A. Garcia

Président du conseil d'administration

Mot du président-directeur général

Je suis heureux de présenter le premier plan d'affaires, 2006-2009, de l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Sans dresser ici le bilan de l'Agence, il convient de souligner que nous avons parcouru un chemin considérable depuis la mise en place de notre organisme en avril 2005.

Aujourd'hui, soit pratiquement une année et demie plus tard, l'Agence dispose d'une équipe chevronnée et des installations qui lui sont nécessaires pour assumer pleinement sa mission, laquelle consiste à contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. D'ailleurs, l'Agence participe présentement à l'analyse et à l'avancement de projets d'une valeur d'environ quatre milliards de dollars. Ces projets se rattachent aux secteurs des transports, de la santé et de la culture.

Le plan d'affaires constitue d'abord une occasion de rappeler notre mission, nos rôles et nos fonctions à titre d'organisme mandataire de l'État en matière de partenariat public-privé. Il permet également d'exprimer et de partager la vision et les valeurs qui canalisent les énergies de l'Agence afin de mener à bien sa mission. Nos valeurs institutionnelles, auxquelles souscrit et adhère l'ensemble du personnel, reflètent l'attitude et le comportement qu'entend adopter l'Agence, à savoir rigueur, intégrité, équité, transparence et respect. De plus, ses efforts sont prioritairement dirigés vers l'action.

Par ses compétences et son savoir-faire, l'Agence contribue aux projets de ses clients en dispensant des services d'expertise de qualité tout en répondant adéquatement à leurs besoins actuels et futurs. Ainsi, lorsque le mode partenariat public-privé est choisi par le gouvernement pour réaliser un projet, il importe à l'Agence d'obtenir la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis, et ce, en matière de coûts, de qualité et de pérennité des services publics.

Le plan d'affaires s'articule autour de trois axes de développement. Le premier porte sur l'analyse et l'avancement des projets, tandis que le deuxième vise la promotion des meilleures pratiques et la diffusion de l'information relative au partenariat public-privé. Le dernier axe concerne le développement et le maintien des compétences au sein de l'Agence.

Dans l'accomplissement des activités inhérentes à la réalisation de sa mission, l'Agence doit, en priorité, faire avancer les projets en cours, et ce, en collaboration avec les ministères ou les organismes clients, tout en assurant l'utilisation des meilleures pratiques. De même, l'Agence reste à l'écoute des besoins de sa clientèle, et continue de leur offrir les ressources et les conseils nécessaires à la poursuite de leurs projets.

Au terme du plan d'affaires, l'Agence entend devenir un outil de référence dans son domaine d'expertise. À cet égard, elle poursuivra le développement de son centre de documentation et d'information afin de pouvoir fournir aux personnes intéressées de l'information objective et factuelle relativement au partenariat public-privé.

Ce premier plan d'affaires de l'Agence témoigne d'emblée de sa détermination à s'engager comme un collaborateur dynamique ayant à cœur l'avancement des projets d'infrastructures réalisés en mode partenariat public-privé, et ce, dans une perspective d'intérêt public.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pierre Lefebvre', with a large, sweeping flourish at the end.

Pierre Lefebvre
Président-directeur général

Une agence au service des ministères et des organismes publics

L'Agence des partenariats public-privé du Québec (Partenariats public-privé Québec) a été créée en 2005, à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (L.R.Q., c. A-7.002).

L'Agence est dirigée par un président-directeur général nommé par le gouvernement. La gestion de ses affaires est confiée à un conseil d'administration composé du président-directeur général et de huit autres membres, également nommés par le gouvernement, dont quatre sont issus des organismes publics et quatre du secteur privé. Le gouvernement désigne parmi les membres du conseil d'administration un président et un vice-président. Les fonctions du président-directeur général sont donc dissociées de celles du président du conseil d'administration.

Cette parité public-privé, enchâssée dans les dispositions mêmes de sa loi constitutive, représente un atout indéniable pour la gouverne des affaires et pour le développement de l'Agence.

Au cours de l'exercice 2005-2006, l'Agence a mis en place son cadre de fonctionnement quant à ses ressources humaines, financières et matérielles. Son siège social est à Québec et elle occupe également des bureaux à Montréal, compte tenu que la plupart des projets majeurs sont localisés dans la grande région de Montréal ainsi que les expertises nécessaires.

L'Agence est donc maintenant en mesure de contribuer pleinement à l'analyse et à la réalisation, le cas échéant, d'un certain nombre de projets d'infrastructures en mode partenariat public-privé (PPP) au profit des ministères et des organismes publics.

Notre mission

Elle est définie par la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec dont l'article 4 stipule ce qui suit :

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.

À cette fin, l'Agence exerce différentes fonctions regroupées sous deux volets. Le premier couvre les fonctions « conseil et information » en matière de PPP. L'Agence conseille le gouvernement et ses différentes instances sur toute question relative au PPP, notamment en ce qui concerne la sélection et la priorité des projets.

De plus, l'Agence informe les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur le concept de gestion publique en mode PPP. Elle assure également la promotion des meilleures pratiques en cette matière. Ce volet regroupe les fonctions administratives afférentes à sa mission.

Le second volet consiste à fournir aux ministères et aux organismes publics tout service d'expertise relatif à l'évaluation de la faisabilité de projets en mode PPP, à la sélection d'un partenaire privé et à la négociation, à la conclusion et à la gestion des ententes de partenariat. Il s'agit de fonctions consacrées à l'analyse et à l'avancement des projets en mode PPP.

Notre vision

Au cours de sa première année de fonctionnement, à titre de collaborateur des ministères et des organismes publics, l'Agence a su démontrer un style de gestion de projets basé sur les compétences de son équipe, composée de professionnels chevronnés, issus des secteurs public et privé. Elle s'engage à poursuivre dans cette voie avec énergie, rigueur et discipline afin de favoriser l'avancement des projets.

Les efforts de l'Agence sont voués à l'atteinte des objectifs ministériels et gouvernementaux visant l'amélioration de la prestation des services publics au moyen de projets réalisés en mode PPP. Ces projets reposent, d'une part, sur la maîtrise d'œuvre du secteur public et, d'autre part, sur la mise en concurrence des partenaires privés.

C'est dans ce contexte que l'Agence est déterminée à :

s'engager activement, en qualité de collaborateur dynamique, à l'avancement des projets de partenariats public-privé des ministères et organismes publics, en tirant pleinement avantage de la concurrence entre les partenaires privés combinée à la maîtrise d'œuvre du secteur public, afin d'obtenir la meilleure valeur pour les fonds publics investis, et ce, en termes de coûts, de qualité et de pérennité des services publics.

Nos valeurs

En sa qualité d'organisme public qui dispense des services d'expertise en PPP, l'Agence doit être rigoureuse, transparente et équitable en matière d'analyse et de développement des projets des ministères et des organismes publics.

De même, le personnel de l'Agence doit faire preuve d'intégrité dans l'exercice de ses fonctions et de respect à l'égard de ses usagers.

Enfin, l'Agence doit être orientée vers l'action en assumant un rôle de catalyseur au Québec, dans la mise en place d'un nouveau mode de réalisation de projets que constitue l'approche des PPP. À cet égard, l'Agence doit, d'une part, cibler avec diligence les défis à relever en cours de projet et, d'autre part, être en mesure de trouver et de suggérer des pistes de solution.

En définitive, l'Agence retient six valeurs auxquelles souscrit et adhère l'ensemble de son personnel. Ces valeurs, résumées ci-après, reflètent l'attitude et le comportement qu'entend adopter l'Agence dans l'accomplissement des activités inhérentes à sa mission.

Rigueur	Analyser et documenter en s'appuyant sur une solide expertise et en recourant à des méthodologies éprouvées.
Intégrité	Agir avec honnêteté et éviter les situations qui influencent indûment les façons de faire et le jugement.
Équité	Agir en fonction des règles édictées et en traitant tous les participants de la même manière.
Transparence	Favoriser l'accès et le partage de l'information, notamment par la mise en ligne de celle-ci. Mettre l'accent sur la clarté des concepts, des processus et des résultats ainsi que sur l'intégralité de l'information.
Respect	Faire preuve, à l'égard des clients et des instances gouvernementales, de considération, de courtoisie, de discrétion et de diligence.
Orientation vers l'action	Élaborer et appliquer des pratiques de PPP adaptées au contexte québécois en s'inspirant des meilleures façons de faire en la matière. Trouver des solutions aux problèmes rencontrés afin de faire progresser les projets.

Environnement d'affaires et enjeux

De façon générale, l'environnement d'affaires de l'Agence est défini, en partie, par le cadre législatif et réglementaire dans lequel elle fonctionne¹. Ce dernier établit le marché de l'Agence en spécifiant les types de clientèle et les projets visés, et décrit la portée de ses pouvoirs d'application.

Avant d'aborder l'environnement de l'Agence et les enjeux qu'il soulève, il convient de rappeler brièvement le contexte qui a présidé à sa mise en place.

NÉCESSITÉ D'EXPLORER UN NOUVEAU MODE DE RÉALISATION DE PROJET

Au Québec comme ailleurs, les besoins en infrastructures publiques constituent une préoccupation gouvernementale de première importance, car ces dernières représentent une composante essentielle de l'offre de services à la population. D'ailleurs, au cours des cinq dernières années, les investissements publics ont augmenté de près de 50 %, passant de 3,1 milliards de dollars en 2001-2002 à 4,7 milliards en 2006-2007².

De façon générale, le financement des projets majeurs exerce une pression sur les crédits budgétaires d'un gouvernement. Or, au cours des dernières années, la gouvernance de certains projets d'envergure a été mise en cause, compte tenu des retards dans les échéanciers et des dépassements de coûts générés pendant leur réalisation³. Ces déficiences pèsent nécessairement, à terme, sur les finances publiques.

La satisfaction des besoins de la population, sans cesse croissants, impose des choix en raison de la rareté des ressources budgétaires. Il importe donc d'optimiser les fonds publics investis en obtenant la meilleure valeur ajoutée possible. Cette quête de l'efficacité dans l'utilisation des deniers publics exige, entre autres, d'établir des comparaisons objectives entre divers modes de réalisation de projet.

À l'instar d'autres administrations publiques au Canada et à l'étranger, le gouvernement du Québec a décidé d'explorer de nouvelles voies lui permettant d'envisager d'autres possibilités que le seul recours au mode conventionnel pour réaliser certains types d'infrastructures publiques et améliorer la qualité des services aux citoyens.

Voilà pourquoi l'Agence a été créée, avec pour mission de procéder, au moyen de ses conseils et de son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services, par la mise en œuvre de projets en mode PPP.

Le mode PPP nécessite a *priori* l'élaboration d'un dossier d'affaires démontrant, selon une approche comparative rigoureuse, la maximisation de la valeur ajoutée par rapport aux fonds publics investis, et ce, en prenant en considération l'ensemble des coûts inhérents au cycle de vie du projet, à savoir les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien. On effectue la comparaison entre la réalisation d'un projet selon le mode conventionnel et le mode PPP.

À la lumière du dossier d'affaires, le mode PPP est retenu lorsqu'il génère une plus grande valeur pour les fonds publics investis que le mode conventionnel. La sélection du partenaire privé est alors effectuée à l'aide d'une stratégie d'acquisition dont les principales composantes sont : l'appel d'intérêt, l'appel de qualification, l'appel de propositions et la signature d'une entente de partenariat. Il s'agit d'une démarche structurée et transparente qui permet de faire jouer la concurrence entre les partenaires privés, et ce, afin d'obtenir la meilleure transaction pour l'intérêt public.

Par sa nouveauté au Québec, l'approche en matière de PPP revêt une certaine complexité; elle exige donc un traitement uniforme entre les ministères et les organismes publics. Par l'entremise de l'Agence, le gouvernement s'assure que les compétences, l'expertise et les connaissances, acquises lors de la mise en œuvre d'un projet de PPP dans un ministère, seront mises à contribution pour tout autre projet, quel qu'en soit le secteur d'activité. Ce phénomène d'émulation favorise nettement l'application des meilleures pratiques en matière de PPP.

Depuis sa mise en place, l'Agence est particulièrement active dans sept projets majeurs⁴ qui totalisent des investissements de plus de quatre milliards de dollars. Au 30 novembre 2006, l'Agence a déjà participé à l'élaboration de quatre dossiers d'affaires, au lancement de deux appels d'intérêt, de trois appels de qualification et d'un appel de propositions. Certains membres de son personnel ont également contribué à une meilleure compréhension du mode de réalisation PPP en agissant à titre de conférenciers dans de nombreux forums publics sur le sujet. Enfin, l'Agence a amorcé l'implantation d'un centre de documentation et d'information destiné à répondre aux besoins d'information des organismes publics, du milieu des affaires et du public en général.

1. Le lecteur peut consulter, sur le site de l'Agence (www.ppp.gouv.qc.ca), la loi constitutive de l'organisme et les décrets afférents, de même que la Politique-cadre sur les PPP.
2. *Budget des dépenses 2006-2007*, vol. IV : *Message de la présidente du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor.
3. À titre illustratif, le lecteur peut consulter le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, tome I, chapitre 3 : « Gestion des projets immobiliers ».
4. Il s'agit des projets suivants : autoroutes 25 et 30, haltes routières, centre d'hébergement et de soins de longue durée, centre hospitalier de l'Université de Montréal, centre universitaire de santé McGill et salle de concert pour l'Orchestre symphonique de Montréal.

ENVIRONNEMENT D'AFFAIRES

L'Agence évolue dans un environnement d'affaires qui l'oblige à composer avec un certain nombre de limites et de contraintes ayant trait, d'une part, au volume de son marché potentiel et, d'autre part, aux marges de manœuvre dont elle dispose.

Son marché

Par son titre, l'Agence peut être perçue comme l'entité entièrement responsable de l'implantation et de la réalisation de projets en mode PPP au Québec. L'examen de la portée de ses fonctions permet de mieux situer celles-ci par rapport à la marge de manœuvre dont l'Agence dispose vraiment, et à la dynamique dans laquelle elle doit fonctionner.

En vertu de sa loi constitutive, ses premiers clients sont les ministères, car ces derniers doivent recourir aux services de l'Agence dans le cas de tout projet pour lequel un PPP peut être envisagé. Cette exigence s'applique lorsque le projet d'un ministère est considéré comme majeur selon un des critères décrétés par le gouvernement⁵.

En ce qui a trait aux organismes publics autres que les ministères, ils n'ont aucune obligation de recourir aux services de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode PPP de leurs projets d'investissement.

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 PPP en vue de sa réalisation.

En définitive, l'Agence exerce sa mission dans un marché relativement restreint, compte tenu des balises prévues par sa loi constitutive.

Portée de ses pouvoirs d'application

La mission de l'Agence ne consiste pas à promouvoir le recours au mode PPP mais, essentiellement, à adopter les meilleures pratiques lorsque le gouvernement autorise le recours à ce mode de prestation de services.

Le processus décisionnel concernant le recours au mode PPP pour un projet demeure exclusivement une prérogative gouvernementale, et il est soumis aux recommandations des instances habituelles. Ces dernières peuvent demander à l'Agence d'émettre un avis quant à l'évaluation de la faisabilité d'un projet en mode PPP.

De plus, à la suite de la décision gouvernementale, la réalisation du projet de PPP demeure sous la responsabilité du client, soit le ministère ou l'organisme public. Pour sa part, l'Agence assume essentiellement un rôle de consultation et de conseil lors du processus de sélection d'un partenaire privé.

Par ailleurs, l'Agence vise à couvrir la majorité de ses frais annuels de fonctionnement au moyen d'une tarification de ses services d'expertise. C'est donc dire que le cadre financier de l'Agence dépend du nombre et du rythme d'avancement des projets, deux paramètres sur lesquels l'Agence a peu d'influence.

En interface entre le secteur public et le secteur privé

Par sa mission, l'Agence constitue le centre d'expertise du gouvernement du Québec en matière de PPP. À cette fin, elle engage et maintient en nombre suffisant les ressources compétentes afin d'être en mesure de suivre l'évolution des besoins de ses clients.

Par son savoir-faire et ses compétences, l'Agence s'assure de mettre en commun les atouts respectifs des secteurs public et privé afin de les orchestrer de manière à contribuer au renouvellement des infrastructures publiques, tout en générant la meilleure valeur eu égard aux fonds publics investis.

Or, afin d'accomplir sa mission, l'Agence doit réunir, maintenir et développer du personnel spécialisé en PPP. Elle doit également être en mesure de répondre aux besoins de ses clients en regard de leur projet respectif. Il est donc impératif que l'Agence puisse disposer de ressources additionnelles lorsque d'autres projets majeurs s'ajouteront à ceux déjà en cours.

5. Le décret n° 65-2006 détermine les trois critères suivants : 1. le projet présente une valeur estimative égale ou supérieure à quarante millions de dollars; 2. le projet présente une valeur actualisée des paiements sur la durée du contrat égale ou supérieure à soixante-quinze millions de dollars; 3. le projet fait l'objet d'une expérience pilote dont l'objectif est de le reproduire à une plus grande échelle.

DÉFIS ET ENJEUX

Au cours des prochaines années, l'Agence devra relever plusieurs défis afin de répondre adéquatement aux attentes du gouvernement, de ses clients, des partenaires privés et de la population en général. De plus, l'Agence fait face à certains enjeux susceptibles d'influer sur sa capacité à développer les compétences et les habiletés lui permettant de répondre adéquatement aux besoins de ses clients.

Instaurer une nouvelle façon de faire

L'instauration de l'approche PPP au sein de l'administration publique doit être accompagnée d'un changement de culture à l'égard de la gestion d'un projet. Ainsi, le défi pour l'administration publique consiste à gérer un projet en fonction des risques et de la performance attendue en matière de prestation de services, et non en s'appuyant sur les moyens utilisés par le partenaire privé.

Comparativement à l'approche conventionnelle, le mode PPP insiste sur la prise en considération des éléments suivants :

- une définition approfondie des besoins à combler et de leur évolution à long terme, c'est-à-dire correspondant au cycle de vie d'un projet;
- une évaluation exhaustive des coûts et des risques sur une longue période;
- la détermination et le partage des responsabilités, des risques et des bénéfices avec un partenaire privé.

En tant que porteur de cette nouvelle approche, l'Agence agit comme un catalyseur et un facilitateur de manière à faire progresser les projets. Afin d'assumer ces rôles, l'Agence fait preuve d'un souci constant d'efficacité en trouvant des solutions pratiques aux problèmes rencontrés. De même, elle tire parti des expériences étrangères pour éviter les erreurs et promouvoir les meilleures pratiques d'analyse et d'évaluation inhérentes au mode PPP.

Obtenir l'adhésion des acteurs concernés

La réussite de la mission de l'Agence dépend essentiellement des résultats qui émergeront d'une nouvelle approche de complémentarité entre les secteurs public et privé afin de répondre à des besoins de nature publique. Obtenir l'adhésion des acteurs concernés à l'égard d'un nouveau mode de prestation constitue donc un enjeu important.

En pratique, tant que le mode PPP n'aura pas fait ses preuves au Québec, un travail d'information et de démonstration s'imposera afin d'éclairer la perception des acteurs concernés et d'obtenir leur adhésion. Toutefois, l'Agence constate avec satisfaction que, depuis sa mise en place, il y a un certain cheminement en ce qui a trait à la compréhension des divers acteurs à l'égard des PPP.

Par ailleurs, dans un contexte où le ministère tuteur conserve la maîtrise d'œuvre du projet et la responsabilité de la prestation du service public, l'Agence met à profit un savoir-faire afin de contribuer à l'atteinte des résultats attendus. L'Agence doit donc être en mesure de guider efficacement un ministère afin qu'il puisse apprécier ses services et que se développe ainsi un climat de collaboration fructueux entre les deux organismes.

Afin de faire jouer pleinement la concurrence entre les partenaires privés, l'Agence s'assure que la stratégie d'acquisition est équitable et transparente, tout en respectant les obligations en matière de protection de l'information de nature commerciale. Elle veille également à ce que les responsabilités et les risques associés aux projets soient partagés avec le partenaire le plus apte à les gérer. Il s'agit d'enjeux importants pour le secteur privé dont la participation à la stratégie d'acquisition est nécessaire afin d'obtenir, au moyen de la concurrence entre les participants privés, la meilleure valeur eu égard aux fonds publics investis.

Par ailleurs, l'amélioration de la compréhension des divers acteurs et de la population en général quant aux PPP constitue un volet propre à la mission de l'Agence. Il importe que les usagers soient convaincus que la réalisation d'un projet en mode PPP permet de garantir la qualité et la disponibilité des services rendus. À cet égard, l'Agence entend rendre accessible une information objective et factuelle afin de démontrer la crédibilité de l'approche PPP et, lorsque retenue, que cette solution offre la meilleure valeur pour chaque dollar investi des fonds publics.

Assurer la disponibilité de ses compétences

Les ressources humaines de l'Agence sont déjà pleinement utilisées à l'avancement des projets majeurs précités. De plus, bien que l'organisme en soit à ses débuts, les demandes des ministères pour ses services sont sans cesse croissantes.

Présentement, l'Agence dispose d'un effectif suffisant par rapport à l'ampleur des besoins générés par les projets en cours. Toutefois, au Québec, les spécialistes en PPP sont en nombre limité et, par ailleurs, ils sont largement sollicités par le secteur privé. Dans ce contexte, sa participation à de nouveaux projets majeurs pourrait être freinée à cause d'un manque de ressources disponibles.

Cette situation porte l'Agence à se questionner sur la manière dont elle pourra répondre, dans le futur, aux besoins des ministères et des organismes pour ce qui est de leurs projets. Cette question est d'autant plus préoccupante du fait qu'en pratique les options pour y remédier sont plutôt limitées.

Bien que l'Agence considère qu'elle offre des conditions de travail concurrentielles à son personnel, il s'avère toutefois difficile de recruter des personnes qui peuvent immédiatement contribuer à l'analyse et à l'avancement des projets nouveaux.

Une option consisterait à embaucher du personnel de la fonction publique québécoise qui, toutefois, dispose d'un nombre très limité de ressources sachant maîtriser les pratiques et les concepts inhérents au mode PPP. De plus, les ressources compétentes existantes sont déjà utilisées par les ministères qui mènent des projets en mode PPP.

Par ailleurs, un recours plus soutenu aux services externes de consultation présente un certain risque de perte d'expertise au sein de l'Agence. En effet, les consultants externes ne peuvent assumer la responsabilité de créer une expertise en PPP au sein de l'administration publique.

L'Agence fait donc face au défi de trouver les moyens qui lui permettront d'ajuster le nombre des membres de son personnel à la quantité des projets en PPP qui pourraient lui être confiés sur l'horizon que couvre son plan d'affaires.

À cet égard, l'Agence compte mettre l'accent sur la mise en place des conditions favorisant le transfert de l'expertise et du savoir-faire entre ses équipes de projet et ses spécialistes dédiés à la promotion des meilleures pratiques en matière de PPP. Elle favorisera la formation continue de ses ressources humaines ainsi que le développement de leurs compétences. Enfin, l'Agence considérera la possibilité d'encourager les universités à traiter de l'approche PPP dans leurs cours sur la gestion de projets.

Stabiliser ses revenus

Sur le plan des revenus, l'Agence doit prendre en considération certains facteurs importants. D'une part, il lui est impossible de diversifier ses sources de revenu et ses clients. D'autre part, les projets de PPP auxquels elle participe sont tributaires du processus décisionnel gouvernemental.

Étant donné que la majorité de ses coûts sont fixes, l'Agence peut difficilement envisager une quelconque rationalisation, car toute contraction correspondrait à une réduction des activités qui lui sont assignées.

Dans la perspective où l'Agence ne désire pas encourir de déficit de fonctionnement et que son cadre financier lui laisse peu de marge de manœuvre budgétaire, il apparaît opportun qu'elle dispose de certaines mesures lui permettant de stabiliser sa situation financière, le cas échéant.

Somme toute, sur les plans opérationnel et financier, les défis pour l'Agence consistent, de manière concomitante, à stabiliser ses revenus et à ajuster l'effectif nécessaire pour être en mesure de répondre adéquatement à l'évolution des besoins de ses clients, de même qu'à ceux qui découlent des autres volets de sa mission.

En conséquence, l'Agence entend développer et proposer au cours des prochains mois, aux instances concernées, des mesures de mitigation relatives à son cadre financier, afin de réduire les risques auxquels elle est exposée.

AXES de développement

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'un des grands défis de l'Agence consiste à instaurer une nouvelle façon de faire, au sein de l'administration publique québécoise, afin de réaliser des projets d'infrastructure en mode PPP.

De même, l'Agence a pour mission de diffuser, d'adapter et d'appliquer les meilleures pratiques de PPP, ainsi que d'informer les personnes intéressées sur tous les sujets relatifs à ce domaine.

Par ailleurs, pour accomplir sa mission, elle doit disposer de ressources humaines compétentes, d'une part, et en nombre suffisant, d'autre part, pour être en mesure de suivre l'évolution des besoins des clients.

À la lumière de ces défis relatifs à sa mission et à son cadre de fonctionnement, l'Agence dégage trois axes de développement autour desquels elle entend déployer et réaliser son plan d'affaires.

Le premier porte sur l'analyse et l'avancement des projets de PPP. Le deuxième vise la promotion des meilleures pratiques en matière de PPP et la diffusion d'information auprès des personnes intéressées. Le dernier axe concerne le développement et le maintien de compétences au sein de l'Agence.

Les trois axes de développement retenus sur l'horizon du plan d'affaires sont les suivants :

Axe 1 : Projets

Axe 2 : Meilleures pratiques et information

Axe 3 : Compétences

Dans la section suivante, nous reprenons, sous forme de tableau, chaque axe de développement en explicitant les orientations stratégiques retenues, les objectifs, les moyens mis en application ainsi que les indicateurs de mesure choisis.

▶ AXE 1 – Projets

ORIENTATION STRATÉGIQUE : Contribuer au succès des projets.

OBJECTIFS	Maximiser la valeur des projets pour les fonds publics investis.
	Assurer la transparence et l'objectivité du processus de sélection d'un partenaire privé
MOYENS	INDICATEURS
Élaborer une structure de gouvernance pour chaque projet.	Nombre d'ententes de service incluant une structure de gouvernance par projet.
Mener à terme le dossier d'affaires avant d'amorcer la stratégie d'acquisition.	Nombre de dossiers d'affaires menés à terme.
Appliquer une stratégie d'acquisition favorisant la concurrence entre les partenaires privés.	Nombre de partenaires privés intéressés et retenus en vertu de la stratégie d'acquisition. Détermination de la valeur ajoutée relativement aux fonds publics investis par projet.
Favoriser la transparence du processus de sélection d'un partenaire privé.	Étendue et nature de l'information accessible au public.
Faire vérifier les principales étapes de la stratégie d'acquisition.	Rapports des vérificateurs externes de processus.

► AXE 2 – Meilleures pratiques et information

ORIENTATION STRATÉGIQUE : Faire de l'Agence un outil de référence en matière de partenariats public-privé.

OBJECTIFS	Mettre en place un centre de documentation et d'information.
	Fournir aux personnes intéressées de l'information objective et factuelle en matière de PPP.
MOYENS	INDICATEURS
Élaborer une politique de veille relative aux PPP.	Implantation d'une politique de veille relative aux PPP.
Structurer un centre de documentation et d'information où sont colligées et diffusées l'information et les meilleures pratiques sur les PPP.	Nombre de consultations. Demandes d'information reçues et traitées. Nombre de publications sur les meilleures pratiques.
Assurer l'amélioration continue du site Web.	Achalandage du site Web; profil des utilisateurs.
Participer à des conférences, à des colloques et à divers forums existants.	Nombre d'activités auprès de divers types de clientèle et du public en général.
Contribuer à l'amélioration de la compréhension du mode PPP.	Nombre de publications, types de clientèle visés. Taux de notoriété de l'Agence.

► AXE 3 – Compétences

ORIENTATION STRATÉGIQUE : Assurer la disponibilité de l'Agence.

OBJECTIFS	Développer et maintenir les compétences au sein de l'Agence.
	Suivre l'évolution des projets et répondre aux exigences des clients.
MOYENS	INDICATEURS
Favoriser la formation continue des ressources humaines.	Nombre de jours de formation.
Assurer le transfert de l'expertise et du savoir-faire d'un projet à l'autre.	Nombre de personnes travaillant à plus d'un projet.
Mettre en place des conditions propices au développement des compétences.	Taux de roulement du personnel. Élaboration d'une stratégie de gestion interne des connaissances.
Adapter les ressources de l'Agence aux besoins des clients.	Évaluation de la satisfaction de la clientèle.
Créer une banque de candidatures et de consultants en matière de PPP.	Mise en place d'une banque de candidatures et de consultants en matière de PPP.

Planification des ressources humaines et financières

Comme nous l'avons mentionné à la section intitulée « Environnement d'affaires et enjeux », la planification des ressources humaines et financières de l'Agence sur l'horizon du plan d'affaires, soit l'année financière 2008-2009, s'avère un exercice délicat dans la mesure où ces ressources sont tributaires des projets des ministères et des organismes publics.

Ressources humaines

Au 30 novembre 2006, l'Agence emploie 26 personnes. Il s'agit d'une équipe relativement modeste en nombre, considérant qu'elle doit être en mesure de répondre :

- aux impératifs administratifs associés au maintien d'installations à Québec et à Montréal;
- aux exigences découlant de ses fonctions conseil auprès des instances gouvernementales et de ses clients;
- à ses responsabilités en matière d'information auprès des organismes publics, du milieu d'affaires et du public en général.

Par ailleurs, 18 professionnels sont affectés à l'examen des meilleures pratiques et à l'avancement des projets majeurs précités dont la valeur globale est d'environ quatre milliards de dollars.

En outre, au cours de la période couverte par son plan d'affaires, l'Agence entend adapter ses ressources aux besoins et aux exigences des clients.

Ressources financières

Ses activités sont financées par les honoraires de consultation qu'elle perçoit de ses clients, à savoir les ministères et les organismes publics concernés.

Ainsi, les activités relatives aux projets de PPP des ministères et des organismes font l'objet d'ententes de service spécifiques entre l'Agence et ces derniers. Pour ce qui est du financement des activités inhérentes aux fonctions « conseil et information » en matière de PPP, il fait l'objet d'une entente de service avec le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec.

Les principales hypothèses sous-jacentes à l'élaboration du cadre financier triennal présenté ci-après sont les suivantes :

- L'effectif est maintenu sur l'horizon du plan d'affaires.
- Les charges relatives aux traitements et aux avantages sociaux tiennent compte de l'avancement des échelles salariales et des augmentations salariales consenties aux employés de la fonction publique québécoise.
- Les autres charges évoluent selon l'inflation prévue, à savoir 2,0 % par année.
- L'Agence vise à couvrir ses frais durant la période considérée. À cette fin, elle prévoit donc que les revenus d'honoraires évoluent au même rythme que les charges totales.
- Aucune dépense extraordinaire n'est prévue pour la durée du plan d'affaires.
- Dans le cadre d'un projet, les honoraires des consultants externes, ainsi que les dépenses de déplacement et d'hébergement engagées par le personnel de l'Agence, sont facturées aux clients.

À cet égard, le lecteur constatera que le montant des « Honoraires – Consultants externes » (2,8 M\$) au poste des revenus est identique à celui qui figure à l'élément « Consultants externes – Projet » (2,8 M\$) inclus dans les charges.

Ces montants ne constituent aucunement des transactions effectuées par l'Agence à ses propres fins. Ils correspondent à des activités menées par l'Agence pour le compte des ministères qui la remboursent.

En tant que mandataire gouvernemental, elle embauche des consultants externes spécialisés nécessaires à la réalisation des projets en mode PPP des ministères, et elle en assume les frais (charges) applicables.

Étant donné que la responsabilité des projets relève des ministères, ceux-ci remboursent ensuite intégralement (revenus) à l'Agence les coûts assumés par cette dernière pour lesdits services des consultants externes.

Par surcroît, les charges remboursables déplacement – hébergement au poste des revenus couvrent celles qu'a engagées cette dernière pour les projets des clients. Elles sont intégrées à celles de l'Agence pour ses activités régulières au poste des charges déplacement – hébergement.

L'organisme ne retire donc aucun avantage financier découlant de ces tâches spécifiques exécutées au bénéfice de ses clients.

Cadre financier triennal (en milliers de dollars)

Année Poste budgétaire	2006-2007 \$	2007-2008 \$	2008-2009 \$
REVENUS			
Honoraires – Agence	4 200	4 362	4 648
Honoraires – Consultants externes	2 800	2 800	2 800
Charges remboursables déplacement – hébergement	150	150	150
TOTAL – REVENUS	7 150	7 312	7 598
CHARGES			
Traitements et avantages sociaux	3 022	3 475	3 753
Consultants – Agence	350	204	208
Consultants externes – Projet	2 800	2 800	2 800
Déplacement/hébergement	246	210	214
Charges locatives	285	291	297
Autres charges*	440	326	326
TOTAL – CHARGES	7 143	7 306	7 598
Surplus (déficit)	7	6	0

*Communication, informatique, frais financiers et amortissement.



Tableau schématique

- MISSION :** ▶ 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 mise en œuvre des projets de partenariats public-privé (PPP).
- VISION :** ▶ S'engager activement, en qualité de collaborateur dynamique, à l'avancement des projets de PPP des ministères et des organismes publics, en tirant pleinement avantage de la concurrence entre les partenaires privés combinée à la maîtrise d'œuvre du secteur public, afin d'obtenir la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis, et ce, en matière de coûts, de qualité ou et de pérennité des services publics.
- ENJEUX :** ▶
- Instaurer une nouvelle façon de faire.
 - Obtenir l'adhésion des acteurs concernés.
 - Assurer la disponibilité de ses compétences.
 - Stabiliser ses revenus.

AXE	PROJETS	MEILLEURES PRATIQUES ET INFORMATION	COMPÉTENCES
	<i>Orientation : Contribuer au succès des projets</i>	<i>Orientation : Outil de référence en matière de PPP</i>	<i>Orientation : Assurer la disponibilité de l'Agence</i>
OBJECTIFS			
	<ul style="list-style-type: none"> • Maximiser la valeur des projets en fonction des fonds publics investis. • Assurer la transparence et l'objectivité du processus de sélection. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un centre de documentation et d'information. • Fournir aux personnes intéressées de l'information objective et factuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développer et maintenir les compétences au sein de l'Agence. • Suivre l'évolution des projets et répondre aux exigences des clients.
MOYENS			
	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer une structure de gouvernance pour chaque projet. • Mener à terme le dossier d'affaires avant d'amorcer la stratégie d'acquisition. • Appliquer une stratégie d'acquisition favorisant la concurrence entre les partenaires privés. • Favoriser la transparence du processus lors de la sélection du partenaire privé. • Faire vérifier les principales étapes de la stratégie d'acquisition. 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer une politique de veille relative aux PPP. • Structurer un centre de documentation et d'information où sont colligées et diffusées l'information et les meilleures pratiques sur les PPP. • Assurer l'amélioration continue du site Web. • Participer à des conférences, des colloques et divers forums existants. • Contribuer à l'amélioration de la compréhension du mode PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser la formation continue des ressources humaines. • Assurer le transfert de l'expertise et du savoir-faire entre les projets. • Mettre en place des conditions propices au développement des compétences. • Adapter les ressources de l'Agence aux besoins des clients. • Créer une banque de candidatures et de consultants en matière de PPP.
INDICATEURS			
	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'ententes de service incluant une structure de gouvernance. • Nombre de dossiers d'affaires menés à terme. • Nombre de partenaires privés intéressés et retenus, en vertu de la stratégie d'acquisition. • Détermination de la valeur ajoutée relativement aux fonds publics investis par projet. • Étendue et nature de l'information accessible au public. • Rapports des vérificateurs externes de processus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantation d'une politique de veille relative aux PPP. • Nombre de consultations. • Demandes d'information reçues et traitées. • Nombre de publications sur les meilleures pratiques. • Achalandage du site Web, profil des utilisateurs, etc. • Nombre d'activités auprès de divers types de clientèle et du public en général. • Nombre de publications et types de clientèle visés. • Taux de notoriété de l'Agence. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de jours de formation. • Nombre de personnes travaillant à plus d'un projet. • Taux de roulement du personnel. • Élaboration d'une stratégie de gestion interne des connaissances. • Évaluation de la satisfaction de la clientèle. • Mise en place d'une banque de candidatures et de consultants en matière de PPP.

QUÉBEC Bureau 408 – 1050, boulevard René-Lévesque Est,
Québec (Québec) G1R 4X3
Tél. : **418 646-6097** – Téléc. : 418 528-7155

MONTRÉAL 15^e étage, bureau 15.01 – 500, boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Tél. : **514 873-2356** – Téléc. : 514 873-2383

www.ppp.gouv.qc.ca
informations@ppp.gouv.qc.ca

**Partenariats
public-privé**

Québec 