

GUIDE D'ÉLABORATION DU DOSSIER D'AFFAIRES



DES GRANDS PROJETS
D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

GUIDE D'ÉLABORATION DU DOSSIER D'AFFAIRES

DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

*Secrétariat
du Conseil du trésor*

Québec 

Cette publication a été rédigée par le Secrétariat du Conseil du trésor et produite par la Direction des communications.

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
3^e étage, secteur 100
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet du Conseil du trésor et de son Secrétariat en vous adressant à la Direction des communications ou en consultant son site Internet.

Téléphone : 418 643-1529
Sans frais : 1 866 552-5158
Télécopieur : 418 643-9226
Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal - 2011
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

ISBN 978-2-550-61164-6 (en ligne)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2011

Eu égard aux objectifs de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, toute demande d'accès à un dossier d'affaires ou à tout document y étant relatif, notamment le rapport de revue diligente, doit être traitée conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), et ce, particulièrement en ce qui concerne les restrictions applicables à la communicabilité des renseignements que peuvent contenir ces documents.

Le Secrétariat du Conseil du trésor tient à rappeler aux organismes publics, maîtres d'œuvre des grands projets d'infrastructure publique, qu'une communication prématurée des dossiers d'affaires ou de tout document y étant relatif peut comporter des risques ou des effets susceptibles d'entacher le processus d'appel d'offres et l'adjudication des contrats conclus dans le cadre de la planification et de la réalisation du projet faisant l'objet du dossier d'affaires.

Bureau de la gouvernance des projets d'infrastructure
Secrétariat du Conseil du trésor
875, Grande Allée Est, secteur 2.300
Québec (Québec) G1R 5R8

gouvernance.projets@sct.gouv.qc.ca
www.tresor.gouv.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	7
1 Dossier de présentation stratégique	13
Introduction	13
1.1 La description et la justification du besoin et des résultats recherchés	14
1.2 La détermination préliminaire des options et l'indication de la plus vraisemblable, ainsi qu'un ordre de grandeur du coût en immobilisation du projet	14
1.3 La détermination et la gestion des enjeux sociopolitiques	16
1.4 La gestion de la communication	18
1.5 L'estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires initial	18
2 Dossier d'affaires initial	19
Introduction	19
2.1 L'actualisation de la description et de la justification du besoin	19
2.2 L'actualisation des résultats recherchés	19
2.3 L'évaluation détaillée des options, incluant le <i>statu quo</i>	20
2.4 L'élaboration du programme fonctionnel et technique (PFT), du préconcept ou des études d'opportunité	26
2.5 L'option favorisée et son coût estimé	28
2.6 L'actualisation de l'analyse et du plan de gestion des enjeux sociopolitiques	28
2.7 L'appréciation des modes de réalisation de l'option favorisée et l'indication du plus approprié	29
2.8 L'évaluation de l'incidence budgétaire	35
2.9 Le plan de communication	35
2.10 L'estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires final	36
3 Dossier d'affaires final	37
Introduction	37
3.1 L'analyse de la valeur de l'option favorisée	39
3.2 Les plans et devis détaillés, et les estimations de coûts	39
3.3 Le plan de gestion du projet	40
3.4 Le plan de gestion des risques majeurs	41
3.5 L'actualisation des analyses des avantages-coûts et de l'incidence budgétaire	41
3.6 L'équipe de réalisation du projet	41
3.7 Le coût estimé en immobilisation du projet et l'échéancier de réalisation	41
3.8 Le plan de communication	42



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Élaboration du dossier d'affaires	9
Tableau 2 : La description et la justification du besoin et des résultats recherchés	14
Tableau 3 : Exemples d'options	16
Tableau 4 : Actualisation des résultats recherchés – Exemples	20
Tableau 5 : Analyse des risques – Exemples	23
Tableau 6 : Matrice des risques – Exemple	24
Tableau 7 : Sommaire des principales composantes du coût net de réalisation selon le mode de réalisation	33
Tableau 8 : Élaboration du DAF	38

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Sommaire des grandes étapes de planification d'un projet	11
Figure 2 : Modes de réalisation	29

PRÉAMBULE

La réussite d'un projet est largement tributaire de la qualité des efforts et des ressources investis dans sa planification. Pour un grand projet d'infrastructure publique, des décisions stratégiques qui auront des impacts non seulement sur sa conception et sa construction, mais également sur son cycle de vie (exploitation, entretien et maintien d'actif) sont prises lors de ce moment crucial. Il est donc primordial de déployer les ressources appropriées pour planifier adéquatement un grand projet d'infrastructure publique.

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

Afin d'assurer une gestion rigoureuse des grands projets d'infrastructure publique, le gouvernement s'est doté d'une Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (la « Politique-cadre »).

La Politique-cadre établit un processus systématique pour la planification des grands projets d'infrastructure publique, processus conforme aux meilleures pratiques de gestion. Ainsi, la planification d'un grand projet nécessite l'élaboration d'un dossier d'affaires comportant trois étapes : le dossier de présentation stratégique, le dossier d'affaires initial et le dossier d'affaires final. Ces trois dossiers complétés constituent le « dossier d'affaires ».

La Loi sur Infrastructure Québec (2009, c. 53)

La Loi sur Infrastructure Québec a été adoptée en mars 2010. Infrastructure Québec, organisme créé par cette loi, a pour mission de contribuer, par ses conseils et son expertise, à la planification et à la réalisation des projets d'infrastructure d'organismes publics. Ces organismes, qui demeurent les maîtres d'œuvre de leurs projets, doivent s'associer à Infrastructure Québec pour l'élaboration de leurs dossiers d'affaires.

La mission, les fonctions et les pouvoirs d'Infrastructure Québec sont précisés dans sa loi constitutive.

Les organismes publics assujettis

Les organismes publics assujettis à la Politique-cadre sont ceux énoncés à l'article 8 de la Loi sur Infrastructure Québec.

Les projets visés

Les critères déterminant les grands projets d'infrastructure publique visés par la Politique-cadre (les « projets ») sont ceux qui y sont présentés dans la partie intitulée « Paramètres d'application de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique ».

Bien que la Politique-cadre ne vise que les grands projets, les organismes publics peuvent s'inspirer des bonnes pratiques qui y sont énoncées et les adapter en conséquence à leurs projets de moindre envergure.

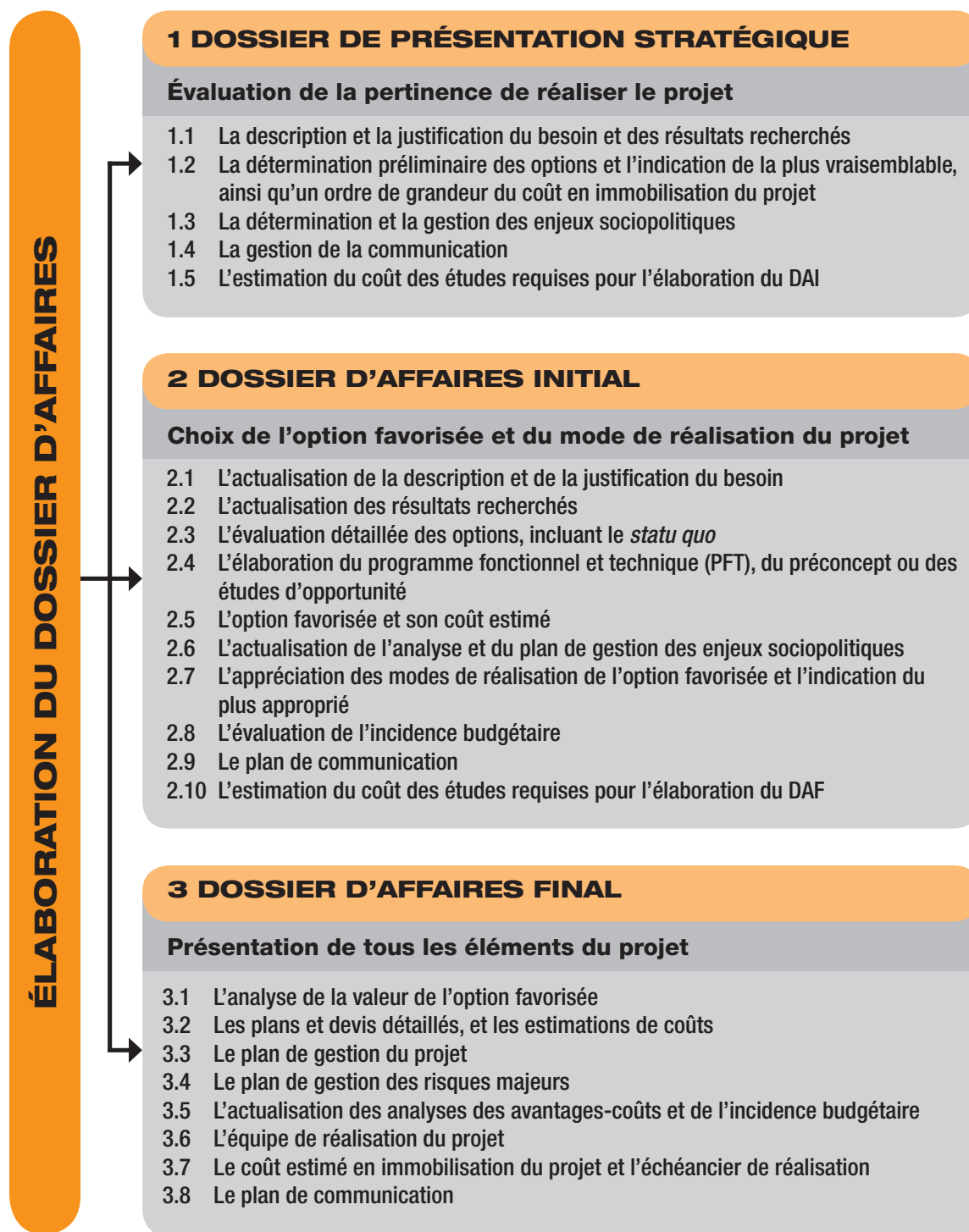
L'élaboration du dossier d'affaires

Les trois étapes de l'élaboration du dossier d'affaires pour un projet sont les suivantes :

1. L'élaboration du dossier de présentation stratégique (DPS), lequel vise à évaluer la pertinence de réaliser le projet;
2. L'élaboration du dossier d'affaires initial (DAI), lequel détermine, notamment, l'option favorisée pour répondre au besoin et le mode de réalisation du projet;
3. L'élaboration du dossier d'affaires final (DAF), lequel présente, de la façon la plus complète et réaliste possible, tous les éléments du projet, notamment au regard des risques, des coûts et des échéanciers.

Ces étapes visent à s'assurer que la décision de poursuivre un projet sera prise à des stades déterminants de sa planification et que des ressources ne seront pas consacrées à un projet qui ne répondrait pas à un besoin clair ou qui ne serait pas bien défini. À cette fin, il est important que la décision à chaque étape soit fondée sur un dossier d'affaires qui renferme toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. Aussi doit-il comporter les éléments qui apparaissent au tableau 1.

Tableau 1 : Élaboration du dossier d'affaires



Le Guide d'élaboration du dossier d'affaires

Le présent guide vise à faciliter l'élaboration du dossier d'affaires d'un projet conformément à la Politique-cadre. Il permet d'orienter la réflexion et de présenter les études qui doivent être réalisées pour bien planifier un projet. Il ne propose pas de solutions préétablies, car chaque dossier d'affaires constitue un cas d'espèce qui exige une approche et une exécution sur mesure.

L'utilisateur de ce guide doit le considérer comme un complément de la Politique-cadre et de la Loi sur Infrastructure Québec. En cas de contradiction entre le guide et la Politique-cadre ou la Loi sur Infrastructure Québec, ces dernières ont préséance.

Il est important de noter que le guide ne remplace aucun cadre normatif applicable en vigueur au sein de l'appareil gouvernemental ou des organismes publics assujettis à la Politique-cadre.

Lorsque le guide impute à un organisme public une responsabilité dans l'élaboration du dossier d'affaires, l'organisme doit comprendre qu'il l'assume dans le contexte de son association avec Infrastructure Québec.

Les sections et sous-sections du guide correspondent aux études requises par la Politique-cadre à chaque étape d'élaboration du dossier d'affaires.

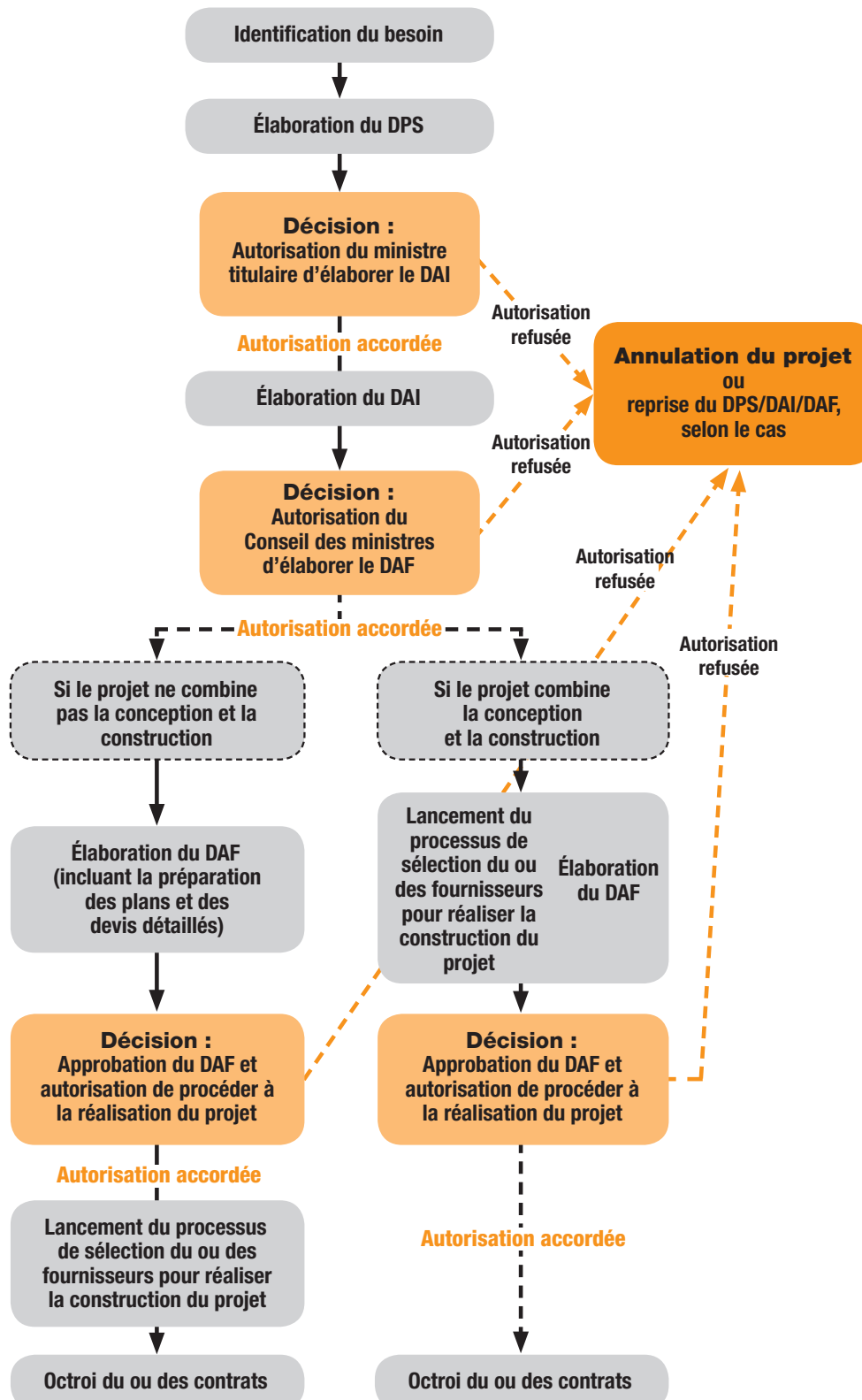
En plus de ces études, l'organisme public fournit toute autre information qu'il juge pertinente.

Sommaire des grandes étapes de planification d'un projet

La figure 1 présente un sommaire des grandes étapes de planification d'un projet conformément à la Politique-cadre, depuis l'identification d'un besoin jusqu'à l'octroi du ou des contrats pour sa réalisation. Chacune de ces étapes est décrite aux sections suivantes. En particulier, le choix de combiner ou non la conception et la construction est détaillée aux sections 2.7 et 3.

Le processus décisionnel relatif à chaque dossier d'affaires est présenté en annexe de la Politique-cadre.

Figure 1 : Sommaire des grandes étapes de planification d'un projet



Cheminement du dossier d'affaires

Le cheminement d'un dossier d'affaires peut s'étendre sur plus d'un an. En effet, selon la nature et l'ampleur du projet, chacune des étapes d'élaboration du DPS, du DAI et du DAF par l'organisme public, en association avec Infrastructure Québec, peut s'étendre sur une période de plus de six mois.

Le DAI et le DAF sont soumis à un comité de revue diligente, qui a pour mandat de s'assurer que les hypothèses et les méthodologies sur lesquelles sont basées les conclusions présentées au DAI ou au DAF sont adéquates, en soulevant, s'il y a lieu, les incohérences, erreurs, omissions ou inconsistances pouvant influencer sur ces conclusions, et ce, en conformité avec la Politique-cadre. Le comité de revue diligente est composé d'experts indépendants sélectionnés par le Bureau de gouvernance des grandes infrastructures publiques du Secrétariat du Conseil du trésor. Toutefois, les frais découlant de cette revue diligente font partie des coûts du projet et, à ce titre, ils sont à la charge de l'organisme public, maître d'œuvre du projet. De plus, le DAI et le DAF doivent être approuvés par le dirigeant de l'organisme public, maître d'œuvre du projet, et par le conseil d'administration d'Infrastructure Québec. Le ministère des Finances doit aussi en approuver les principales hypothèses ou variables économiques et financières. Chaque DAI et chaque DAF doit faire l'objet d'une analyse et d'une recommandation du Conseil du trésor ainsi que d'une décision du Conseil des ministres.

Des délais appropriés doivent toujours être pris en considération dans la détermination du calendrier de réalisation du processus prescrit par la Politique-cadre pour l'obtention de ces approbations.

De plus, le Secrétariat du Conseil du trésor considère que le rapport de revue diligente, produit pour son propre bénéfice, doit être traité conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1) et, qu'à cet égard, toute demande d'accès sera examinée en tenant compte des restrictions applicables à la communicabilité des renseignements contenus au rapport.

Le Secrétariat du Conseil du trésor tient aussi à rappeler qu'une communication prématurée du rapport de revue diligente peut comporter des risques ou des effets susceptibles d'entacher le processus d'appel d'offres et l'adjudication des contrats conclus dans le cadre de la planification et de la réalisation du projet faisant l'objet du dossier d'affaires.

1 Dossier de présentation stratégique

Introduction

La première étape dans l'élaboration du dossier d'affaires est celle du DPS. Ce document est une présentation structurée des principaux éléments visant à démontrer la pertinence de réaliser le projet, en faisant entre autres ressortir le besoin et les résultats recherchés ainsi qu'en présentant les diverses options qui s'offrent à l'organisme public. C'est en se basant sur ce document que le ministre titulaire donnera son approbation à la poursuite de la planification du projet, ce qui mènera à l'élaboration d'un DAI.

Le DPS n'est pas un dossier technique détaillé. Il ne requiert pas la préparation d'un programme fonctionnel et technique ou des plans et devis préliminaires. C'est un document de planification qui présente entre autres le besoin identifié par un organisme public, lié à sa mission, à ses objectifs stratégiques et aux priorités gouvernementales.

Dans les cas où un organisme public souhaite ouvrir un concours d'architecture, le DPS doit en énoncer l'objectif, les avantages et les inconvénients, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre. Le DPS est alors soumis au Conseil du trésor qui, une fois informé de la tenue d'un tel concours et des modalités qui y sont énoncées, peut autoriser l'élaboration du DAI.

Un organisme public peut décider de procéder à la réalisation d'un projet par phases successives. Une phase est une composante autonome et fonctionnelle d'un projet, dont le report ou l'abandon ne compromet pas la réalisation des autres phases. Dans ce cas, le DPS expose le projet global et la justification de procéder par phases. Les avantages et les inconvénients d'une telle approche doivent être présentés ainsi qu'une estimation des économies qui en découlent. Chaque phase fera ensuite l'objet d'un DAI et d'un DAF.

Pour l'organisme public qui souhaite réaliser un projet par phases, il est recommandé de communiquer avec Infrastructure Québec, et ce, dès l'élaboration du DPS, afin de s'assurer que la planification du projet respecte l'esprit de la Politique-cadre.

L'ordre de réalisation des études requises au DPS peut être différent de celui de leur présentation dans la Politique-cadre. Toutefois, l'organisme public doit s'assurer de présenter toutes les études exigées par la Politique-cadre dans son DPS.

1.1 La description et la justification du besoin et des résultats recherchés

Le DPS débute par la description et la justification d'un besoin. L'organisme public doit énoncer précisément son besoin et le situer dans le cadre des priorités gouvernementales, de ses propres objectifs stratégiques et des priorités régionales. Pour y arriver, il doit d'abord décrire la situation actuelle et la problématique qui en découle. Il traduira ensuite ce besoin en résultats recherchés, sans se préoccuper des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ni des ressources auxquelles il aura accès. Dans la mesure du possible, les résultats recherchés devraient être mesurables et quantifiables.

Le tableau 2 donne des précisions sur les principaux éléments relatifs au besoin, à sa justification et aux résultats recherchés. Le DPS doit clairement démontrer les liens entre ces différents éléments.

Tableau 2 : La description et la justification du besoin et des résultats recherchés

ÉLÉMENT	PRÉCISIONS
Situation actuelle	Le DPS doit décrire la situation à l'origine du besoin. L'analyse doit s'appuyer sur des éléments qui permettent d'étayer qualitativement et quantitativement la situation actuelle.
Problématique	Le DPS doit décrire la problématique qui résulte de la situation actuelle. L'analyse doit s'appuyer sur des facteurs concrets qui permettent d'étayer qualitativement et quantitativement la problématique. Les facteurs contribuant au besoin peuvent être reliés à la démographie, à la technologie, à la législation, au développement durable, etc.
Résultats recherchés	Les résultats recherchés sont les finalités mesurables recherchées à l'égard du besoin exprimé, des priorités gouvernementales, des objectifs stratégiques et des priorités régionales de l'organisme public. Ils s'expriment notamment sur le plan des fonctionnalités, de la performance des services offerts aux clientèles visées et de la durée de réalisation souhaitée.

Sur le plan budgétaire, l'organisme public doit indiquer dans cette section si une contribution d'autres organismes (fédéral, municipal, fondation, etc.) est déjà acquise ou si des démarches ont été ou seront entreprises dans ce sens.

1.2 La détermination préliminaire des options et l'indication de la plus vraisemblable, ainsi qu'un ordre de grandeur du coût en immobilisation du projet

Cette section du DPS fait état des options qui, *a priori*, semblent les plus vraisemblables pour répondre au besoin et précise leurs avantages et inconvénients. Les options sont des solutions possibles pour répondre au besoin, sans égard au mode de réalisation. Il s'agit d'envisager un éventail d'options et d'en faire une évaluation préliminaire afin d'identifier rapidement les plus porteuses de succès.

Identification des options

Afin d'identifier les options possibles, il importe de faire preuve d'une grande ouverture d'esprit. L'organisme public ne devrait pas éliminer d'emblée certaines options qui sembleraient, de prime abord, moins souhaitables. Il ne devrait pas non plus exclure celles qui exigeraient d'apporter des modifications aux lois ou aux règlements, car de telles options pourraient, dans certains cas, offrir des avantages importants.

Bien que le *statu quo* ne constitue pas une option en soi, l'organisme public doit toujours établir ce scénario pour comparer les options. Il doit considérer des options qui apporteront des améliorations substantielles aux services existants, au coût le plus bas possible (meilleur rapport qualité-prix). Il peut également envisager des options nécessitant de nouvelles infrastructures d'envergure.

À ce stade-ci, l'organisme public ne doit pas tenir compte des modes de réalisation des options. Ils seront traités ultérieurement, à l'étape du DAI.

Évaluation préliminaire des options

L'organisme public doit ensuite présenter sommairement chacune des options possibles et préciser ses avantages et ses inconvénients. L'évaluation préliminaire des options peut être basée sur les éléments suivants :

- Le degré d'atteinte des résultats recherchés;
- Le niveau de satisfaction estimé de la clientèle ciblée;
- Le coût estimé en immobilisation, tel qu'il est défini au décret n° 148-2010 du 10 mars 2010 (ce décret est reproduit en annexe de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique) (le « coût estimé en immobilisation »);
- La faisabilité technique et technologique;
- L'échéancier approximatif de réalisation;
- Les principaux risques;
- L'acceptabilité politique, économique et sociale;
- L'interruption ou le transfert temporaire de services pendant la période de mise en œuvre;
- Les incidences sur les ressources humaines;
- Les incidences réglementaires et légales;
- Les coûts liés à la prestation de services;
- La possibilité d'une contribution d'autres organismes (fédéral, municipal, fondation, etc.) ainsi que les démarches entreprises à cet égard.

Il ne s'agit pas, à ce stade-ci, de procéder à une étude détaillée des options possibles, mais bien d'en faire une description et une évaluation préliminaires. L'organisme public devrait indiquer, dans cette section du DPS, les sources d'information, les études d'opportunité, les méthodes d'évaluation ou les cas similaires sur lesquels il s'est fondé pour faire une évaluation préliminaire des options.

À l'étape du DPS, les contingences (la marge d'erreur) incluses dans le coût estimé en immobilisation du projet doivent être de l'ordre de 20 à 100 %. Si ce degré de précision n'est pas atteint, l'organisme public devra approfondir les études requises par la Politique-cadre jusqu'à l'obtention de la fiabilité attendue avant de finaliser son DPS.

L'organisme public doit donc présenter un coût estimé en immobilisation du projet, incluant divers types de contingences suffisamment provisionnées, de façon à assurer le maintien (ou la diminution) du coût estimé en immobilisation tout au long du processus de planification.

Détermination des options les plus vraisemblables

Finalement, après avoir présenté et évalué les options possibles, il s'agit de les comparer. L'objectif est de réduire le nombre de solutions qui feront l'objet, à l'étape du DAI, d'une évaluation plus détaillée. L'organisme public détermine les options qui semblent les plus vraisemblables, sur la base de l'évaluation préliminaire réalisée précédemment, ainsi qu'un ordre de grandeur de leur coût estimé en immobilisation.

Le tableau 3 présente des exemples d'options, selon différents secteurs d'activité, qui pourraient être proposées dans un DPS.

Tableau 3 : Exemples d'options

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX	TRANSPORTS	IMMOBILIER
Réorganisation des services	Amélioration du transport en commun	Rénovation ou agrandissement des locaux actuels
Amélioration des services à domicile	Redirection du trafic sur d'autres routes	Transfert des services dans des espaces existants
Rénovation et agrandissement des établissements actuels	Diminution du trafic par des mesures dissuasives	Location d'espaces dans d'autres immeubles
Location d'espaces dans des établissements privés	Ajout de capacité sur des routes existantes	Construction de nouveaux immeubles
Construction de nouveaux établissements	Construction de nouvelles routes	

Enfin, l'organisme public indique, parmi les options les plus vraisemblables, celle qui semble la plus plausible.

1.3 La détermination et la gestion des enjeux sociopolitiques

Le plan de gestion des risques sociopolitiques formalise la stratégie employée par l'organisme public pour atténuer les risques sociopolitiques propres à chacune des options et qui pourraient toucher négativement ou favorablement la population.

Tout en considérant les mesures prises à ce jour pour atténuer les risques sociopolitiques, le plan de gestion des risques sociopolitiques vise principalement la période suivant l'autorisation du DPS

jusqu'à l'approbation du DAI par le Conseil des ministres. Selon le type de projet, cette période peut inclure, notamment, des séances d'information et des audiences publiques. Il s'agit donc d'une étape cruciale dans le processus d'acceptabilité du projet par la population.

En plus d'identifier les enjeux sociopolitiques, le plan de gestion spécifie les principaux alliés et opposants, en précisant les motifs d'adhésion ou d'opposition au projet.

La spécification des principaux alliés et opposants

La clientèle directe et les principaux individus ou groupes de la société qui pourraient être touchés favorablement ou négativement par le projet peuvent comprendre :

- Les futurs usagers du service;
- Les résidents des quartiers touchés;
- Les entreprises locales et régionales;
- Les groupes structurés à orientation spécifique (environnement, architecture du paysage, ingénierie, économie, etc.);
- Les organismes communautaires;
- Les spécialistes techniques (ingénieurs, de l'environnement, etc.);
- Les relayeurs d'information (journalistes, éditorialistes, leaders d'opinion, etc.);
- Les fournisseurs du secteur privé pouvant avoir une participation dans la réalisation du projet;
- Les fonctionnaires et les élus des administrations locales, régionales et du gouvernement provincial concernés (qui s'occupent d'environnement, de santé et de développement économique, par exemple);
- Les employés et les dirigeants syndicaux.

Les communications et les relations publiques (voir la section 1.4) doivent répondre aux inquiétudes avant que les attitudes et les positions vis-à-vis du projet ne se durcissent à cette étape du dossier d'affaires.

Les motifs d'adhésion ou d'opposition au projet

Ils peuvent inclure, par exemple :

- La qualité des sols et des eaux de surface et souterraines;
- La flore, la faune et leurs habitats;
- La qualité de vie et la santé des populations humaines avoisinantes;
- Les retombées économiques;
- L'utilisation du territoire;
- Le patrimoine naturel et culturel;
- La protection de communautés particulières (autochtones, groupe urbain ou rural, communauté d'usagers, etc.).

Dans le DPS, l'organisme public doit également quantifier, de façon préliminaire pour chacune des options les plus vraisemblables, l'incidence potentielle des risques sociopolitiques.

La quantification préliminaire peut être effectuée, par exemple, en déterminant, pour chaque risque, un ordre de grandeur de l'incidence potentielle et une probabilité qu'il se concrétise. Tous deux sont estimés à l'aide de facteurs de pondération (par exemple, 1 = risque faible, 2 = risque moyen et 3 = risque élevé). En multipliant ces facteurs de pondération, on peut déterminer l'importance relative des éléments de risque associés à chacune des options évaluées afin de comparer ces dernières. L'ordre de grandeur et la probabilité sont déterminés sur la base des options évaluées.

1.4 La gestion de la communication

Malgré le fait que l'information disponible à l'étape du DPS soit préliminaire, entre autres au regard du choix des options les plus vraisemblables, de leur coût et des échéanciers, il est possible que l'organisme public soit appelé, très tôt dans le processus d'élaboration du dossier d'affaires, à communiquer divers renseignements concernant les options évaluées, que ce soit dans ses documents publics (plan stratégique, plan d'action, rapport annuel de gestion, communiqués de presse, etc.) ou lors d'événements publics (conférences de presse ou autre). Il est donc primordial que le DPS présente la liste des moyens envisagés pour gérer les communications publiques.

L'organisme public devrait toujours se montrer très prudent dans les communications relatives au projet et devrait attendre que sa planification soit complétée avant d'en faire l'objet d'une annonce publique.

Néanmoins, afin d'assurer une gestion proactive et efficace des communications liées au projet, il est toujours pertinent de considérer l'établissement d'un plan de communication.

Ce plan devrait exposer, entre autres, ce qui suit :

- Le DPS ne vise qu'à évaluer la pertinence du projet;
- L'organisme n'a pas procédé, à ce stade-ci, à une évaluation détaillée des options;
- Les estimations de coûts ne correspondent qu'à des ordres de grandeur;
- Il est fort probable que les renseignements présentés évoluent considérablement au gré des études subséquentes;
- Les communications sont placées sous la responsabilité d'un nombre restreint d'individus.

1.5 L'estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires initial

Le DPS doit indiquer le coût approximatif de la réalisation des études requises au DAI. Il doit également préciser si le budget nécessaire est disponible et proposer un échéancier de réalisation de ces études.

Le coût des études inclut, notamment :

- Les coûts de gestion interne (équipe du projet);
- Les coûts des autres organismes publics consultés (par exemple, en matière environnementale);
- Les honoraires de tous les conseillers externes, incluant les conseillers techniques, juridiques, financiers et en processus d'octroi;
- Les coûts des services d'Infrastructure Québec.

L'échéancier variera selon la nature et la complexité du projet. Il doit être réaliste et tenir compte du temps suffisant pour, d'une part, tenir les appels d'offres publics pour la sélection des conseillers externes, s'il y a lieu, et d'autre part, réaliser des études de bonne qualité.

2 Dossier d'affaires initial

Introduction

Après que le DPS a fait l'objet de l'autorisation requise par le ministre titulaire, la deuxième étape du dossier d'affaires consiste en l'élaboration du DAI. Le DAI présente, notamment, une évaluation détaillée des options, identifie l'option favorisée et détermine le mode de réalisation.

En vertu de la Politique-cadre, le ministre titulaire de l'organisme public doit soumettre un mémoire au Conseil des ministres concernant le DAI, auquel est joint le DPS. Ce mémoire doit indiquer la date d'approbation du DPS par le ministre titulaire.

Le contenu et les conclusions du DAI doivent être approuvés par le dirigeant de l'organisme public responsable du projet ainsi que par le conseil d'administration d'Infrastructure Québec. Ces approbations doivent être jointes au DAI.

L'organisme public peut décider de procéder à la réalisation de son projet par phases. Dans un tel cas, il élabore un DAI pour chacune d'elles, en prenant soin de rappeler le projet global.

L'ordre de réalisation des études requises au DAI peut être différent de celui de leur présentation dans la Politique-cadre. Toutefois, l'organisme public doit s'assurer de présenter toutes les études exigées par la Politique-cadre dans son DAI.

2.1 L'actualisation de la description et de la justification du besoin

Cette section du DAI actualise¹ la description de la situation à l'origine du besoin et de la problématique qui résulte de cette situation, telle qu'elle est exprimée par l'organisme public dans son DPS. Elle fait état, notamment, de tout événement survenu depuis l'approbation du DPS qui pourrait avoir un impact sur le besoin à l'origine du projet.

2.2 L'actualisation des résultats recherchés

Cette étude actualise² la description des résultats recherchés présentée dans le DPS. Elle fait état, notamment, de tout événement survenu depuis l'approbation du DPS qui pourrait avoir un impact sur les résultats recherchés du projet, tel que des changements législatifs et économiques, des changements dans les priorités gouvernementales, les priorités régionales ou les objectifs stratégiques de l'organisme public. L'actualisation des résultats recherchés tient compte également de tout changement du besoin tel qu'il est établi dans l'étude décrite à la section 2.1.

Les résultats recherchés à l'étape du DAI doivent être suffisamment précis pour permettre l'analyse des options et la sélection de l'option favorisée (voir la section 2.3). Cette précision part notamment du travail effectué depuis l'approbation du DPS relativement aux fonctionnalités et aux exigences de performance. Il ne s'agit pas, toutefois, de déterminer ces fonctionnalités et

¹ Par actualisation, ici, on entend : mettre à jour l'étude ou procéder, si cela est requis, à une étude plus détaillée de certains aspects de la problématique.

² Par actualisation, ici, on entend : mettre à jour l'étude ou procéder, si cela est requis, à une étude plus détaillée de certains aspects des résultats recherchés.

exigences de performance avec exactitude, mais plutôt de pouvoir mesurer à un haut niveau les résultats recherchés. Les fonctionnalités et les exigences de performance sont précisées à la section 2.4.

Le tableau 4 présente, selon différents secteurs d'activité, des exemples de résultats recherchés détaillés, incluant des façons de les mesurer, qui pourraient être proposés dans un DAI.

Tableau 4 : Actualisation des résultats recherchés – Exemples

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX	TRANSPORTS	IMMOBILIER
- Favoriser l'ouverture sur le monde extérieur : - Le pourcentage de satisfaction de la clientèle, des familles et du personnel (obtenu au moyen de sondages). - Reproduire le milieu résidentiel : - Aménager les établissements en petites unités regroupant les chambres des résidents avec des services partagés (salon, cuisine, etc.). - Éliminer les contraintes architecturales : - Construire des établissements sur un ou deux étages.	- Réduire le temps de déplacement des usagers du transport en commun : - Diminuer la durée des déplacements; - Augmenter le nombre de passagers par jour. - Améliorer la sécurité des usagers de la route : - Réduire le nombre d'accidents routiers par année. - Protéger le milieu aquatique avoisinant la nouvelle structure : - Ne faire aucune intervention sur le nouveau pont dans une zone de 300 mètres dans le milieu de la rivière.	- Favoriser l'accessibilité de l'immeuble à toute la population desservie : - Situer l'immeuble à moins d'un kilomètre d'un équipement de transport collectif. - Réduire l'impact environnemental du nouvel immeuble : - Obtenir la certification LEED.

Comme cela est mentionné à la section 2.1, le DAI doit clairement démontrer les liens entre la description du besoin et les résultats recherchés.

2.3 L'évaluation détaillée des options, incluant le *statu quo*

À l'étape du DPS, l'organisme public a évalué, de façon préliminaire, les options possibles et indiqué celles qui lui semblent les plus vraisemblables. Dans le DAI, l'organisme public procède maintenant à l'évaluation détaillée des options les plus vraisemblables pour répondre au besoin. L'évaluation détaillée doit aussi inclure le maintien du *statu quo*.

Pour chacune des options les plus vraisemblables, en tenant compte de leur cycle de vie, l'évaluation détaillée porte sur les aspects suivants :

- La faisabilité technique et technologique (études préparatoires);
- L'incidence sur les ressources humaines;
- Les incidences réglementaires, légales et environnementales;

- La prise en considération des principes liés au développement durable;
- Les incidences de l'option sur le milieu naturel et bâti, incluant le potentiel historique, patrimonial et archéologique;
- L'analyse des risques, avec l'incidence potentielle pour chacun d'eux, ainsi que les mesures d'atténuation prévues;
- Les analyses financière et de sensibilité;
- L'analyse des avantages-coûts.

Cette section du DAI vise à déterminer, parmi les options les plus vraisemblables, celle qui sera retenue pour les prochaines études du DAI (l'« option favorisée ») et en fonction de laquelle un programme fonctionnel et technique et/ou un concept préliminaire sera ou seront élaborés (section 2.4). L'option favorisée fera également l'objet d'une analyse des modes de réalisation potentiels (section 2.7).

Les sous-sections suivantes reprennent les différents aspects sur lesquels doit porter, au minimum, l'évaluation détaillée de chaque option.

S'il les juge pertinentes, l'organisme public peut présenter d'autres informations que celles requises par la Politique-cadre.

2.3.1 La faisabilité technique et technologique (études préparatoires)

L'analyse présente les principaux avantages et inconvénients de chaque option, du point de vue de leur faisabilité technique et technologique. Une option jugée difficilement réalisable sur ces plans pourrait être écartée à la suite de cette étude, mais elle ne doit pas l'être *a priori*. L'analyse pourrait également faire des recommandations d'ajustements à apporter à une option afin d'assurer sa faisabilité technique et technologique.

2.3.2 L'incidence sur les ressources humaines

L'analyse présente les principaux avantages et inconvénients de chaque option sur les ressources humaines de l'organisme public. Cette incidence est évaluée, notamment, sur la base des facteurs suivants :

- Les compétences des ressources déjà en poste par rapport à celles qui seraient exigées si l'option était retenue;
- La création ou l'abolition possible de postes;
- Les modifications apportées à la structure organisationnelle;
- L'évolution de la rémunération;
- L'acceptabilité de l'option par les syndicats;
- L'impact de l'option sur le coût des ressources humaines.

L'objectif est de trouver des facteurs relatifs aux ressources humaines qui pourraient favoriser le choix d'une option, l'invalider ou avoir une incidence importante sur sa mise en œuvre.

À ce stade-ci du dossier d'affaires, il ne faut pas nécessairement rejeter une option qui nécessiterait d'apporter des modifications à une convention collective ou à une autre entente existante. Cependant, il faut mettre en lumière le besoin de telles modifications et apprécier l'effort qu'elles représentent et la probabilité de les concrétiser.

2.3.3 Les incidences réglementaires, légales et environnementales

La mise en œuvre de certaines options pourrait nécessiter des modifications législatives ou réglementaires. Cette analyse a pour objet d'identifier les obstacles potentiels ou les modifications législatives ou réglementaires nécessaires pour permettre la réalisation de l'option, notamment en ce qui a trait aux normes environnementales.

L'analyse doit également faire ressortir les divers permis et autorisations requis pour réaliser l'option et les délais de leur obtention.

2.3.4 La prise en considération des principes liés au développement durable

Les objectifs poursuivis en matière de développement durable doivent tenir compte des priorités gouvernementales, des objectifs stratégiques et des priorités régionales de l'organisme public. L'analyse doit préciser comment l'option répondra à ces priorités et objectifs de développement durable.

La stratégie de développement durable doit être mise en œuvre dans le respect des principes prévus par la Loi sur le développement durable (2006, c. 3).

2.3.5 Les incidences sur le milieu naturel et bâti, incluant le potentiel historique, patrimonial et archéologique

L'analyse présente les répercussions positives et négatives de chaque option sur le milieu naturel et bâti. Elle présente également, pour chaque option, les considérations potentielles d'ordre historique, patrimonial et archéologique. Si l'organisme public considère qu'une option pourrait avoir une incidence négative majeure, la possibilité de changer le site privilégié par cette option doit être analysée.

2.3.6 L'analyse des risques

L'analyse relève, pour chaque option, les principaux risques, leur incidence potentielle, la probabilité qu'ils se matérialisent ainsi que les mesures d'atténuation prévues. Les risques analysés sont fonction de la nature du projet, mais ils devraient généralement comprendre ceux qui sont présentés dans le tableau 5.

Tableau 5 : Analyse des risques – Exemples

RISQUES	DESCRIPTION
Risques en matière de planification	Que le besoin ou les résultats recherchés soient erronés ou incomplets et que les autorisations de réalisation nécessaires ne soient pas accordées.
Risques en matière de conception	Que la conception soit inappropriée et que les coûts et l'échéancier de réalisation augmentent en conséquence. Ces risques incluent notamment les erreurs, les omissions et la mauvaise coordination de la conception.
Risques en matière de construction	Que certains facteurs, par exemple le coût des ressources nécessaires (matériaux, équipements, main-d'œuvre), l'efficacité de réalisation, l'obtention de permis, la contamination du sol ou les considérations géotechniques, changent de façon imprévue durant la construction et que les coûts et l'échéancier de réalisation augmentent en conséquence.
Risques en matière d'exploitation	Que certains événements, tels qu'une mauvaise gestion des coûts, une augmentation des frais, un équipement non performant, un besoin accru de ressources et des revenus moins élevés que prévus, surviennent au cours de la période d'exploitation.
Risques en matière d'entretien et de maintien d'actif	Que l'infrastructure ne soit pas maintenue dans l'état de fonctionnement requis.
Risque financier	Que la disponibilité et les conditions de financement (incluant les taux d'intérêt) fluctuent.
Risques du marché	Que des variables macroéconomiques, telles que la conjoncture économique générale, la population, la concurrence, le taux d'inflation, le taux de change, fluctuent.
Risque d'obsolescence	Que la technologie utilisée, le matériel ou les logiciels deviennent rapidement obsolètes en raison du progrès technologique.
Risque de conflit de travail	Qu'un arrêt de travail se produise, ce qui influencerait directement ou indirectement sur la livraison de l'infrastructure ou du service qui en découle.
Risque politique	Que le gouvernement adopte un nouveau règlement ou une nouvelle politique qui aurait une incidence négative sur la prestation du service ou qu'il y ait un changement de gouvernement qui aurait une incidence sur le projet. Ce risque est lié à la participation de plusieurs paliers gouvernementaux.
Risque social	Que la population manifeste une importante résistance aux impacts potentiels de l'option.
Risques en matière de gouvernance	Que la gouvernance du projet soit trop morcelée à cause de la multiplicité des décideurs et qu'il adienne que l'imputabilité d'une décision ne soit finalement attribuable à personne.
Risque environnemental	Que le projet affecte les écosystèmes, la santé publique ou la qualité de vie.
Risque de force majeure	Que se produisent des événements imprévisibles et indépendants de la volonté de tous, qui pourraient empêcher la livraison de l'infrastructure ou des services qui en découlent.

La matrice des risques est la méthode suggérée pour les analyser. Le tableau 6 en présente un exemple.

Tableau 6 : Matrice des risques – Exemple

ÉVÉNEMENT	INCIDENCE POTENTIELLE	ORDRE DE GRANDEUR	PROBABILITÉ	MESURES D'ATTÉNUATION PRÉVUES
Risques en matière de planification				
Problèmes liés à la propriété des terrains (p. ex., titres de propriété invalides)	- Dépassement de coûts - Retard dans la génération de revenus	1	1	Recherches sur les titres de propriété effectuées par l'organisme public concerné et son conseiller juridique
Non-délivrance des permis	- Augmentation des coûts de la période de planification du projet - Annulation du projet	2	1	Analyses juridiques et environnementales effectuées par l'organisme public concerné et son conseiller en environnement
Risques en matière de conception				
Erreurs dans la conception détaillée	- Augmentation des coûts de conception du projet - Augmentation des coûts de construction du projet - Retard dans l'achèvement des travaux	2	3	Contrat de conception-construction avec garantie de bonne exécution du constructeur
Risques en matière de construction				
Coûts de construction plus élevés que prévus	- Financement insuffisant pour achever la construction - Capitaux additionnels requis ou augmentation des tarifs des usagers - Retard dans la mise en service	3	2	- Contrat de conception-construction à prix fixe, accompagné d'une garantie de bonne exécution - Crédits ou financement additionnels - Ingénieur indépendant
Risques en matière d'exploitation				
Achalandage moins élevé que prévu	- Incapacité de générer les flux monétaires prévus - Incapacité de satisfaire aux caractéristiques techniques de performance	3	2	Mise en place de mesures incitatives pour le projet
Coûts d'exploitation plus élevés que prévus	- Incapacité de générer les flux monétaires prévus - Incapacité de satisfaire aux caractéristiques techniques de performance	1	1	- Contrat d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif à prix fixe - Sous-traitance de certains aspects de l'exploitation, de l'entretien ou du maintien d'actif

L'ordre de grandeur et la probabilité que se concrétisent chaque risque et l'incidence potentielle s'y rattachant sont estimés à l'aide de facteurs de pondération (1 = risque faible, 2 = risque moyen et 3 = risque élevé). En multipliant ces facteurs, on peut déterminer l'importance relative des éléments de risque associés à chacune des options évaluées afin de comparer ces dernières. L'ordre de grandeur et la probabilité sont déterminés sur la base des options évaluées.

À cette étape du DAI, il est entendu que l'analyse des risques doit être suffisamment descriptive pour permettre de classer les options selon le niveau de risque qu'elles représentent.

À l'étape de l'appréciation des modes de réalisation de l'option favorisée, décrite à la section 2.7, les principaux risques de cette option seront réévalués en fonction des différents modes de réalisation considérés.

2.3.7 Les analyses financière et de sensibilité

Analyse financière

Pour chaque option, l'analyse présente les principaux coûts et, le cas échéant, les revenus, pour un horizon à long terme. Cette analyse vise à estimer le coût de chaque option, incluant ceux qui suivent :

- Les coûts durant la période de conception et de construction (incluant, le cas échéant, ceux des immobilisations, des démolitions préalables, d'acquisition de terrain, des équipements, du mobilier, d'obtention de permis, des honoraires, des contingences, de l'indexation, des frais de gestion et des taxes applicables);
- Les coûts durant la période d'exploitation (incluant, le cas échéant, ceux liés à la prestation de services, à l'entretien et au maintien d'actif³);
- Les coûts additionnels ou les économies au sein du gouvernement qui résultent de la mise en œuvre de l'option;
- Les revenus, tels que les droits d'utilisation (par exemple, les péages routiers), les revenus de location, etc.;
- Les produits de cession de terrains ou de bâtiments;
- L'incidence sur les autres revenus au sein du gouvernement qui résulte de la mise en œuvre de l'option;
- La valeur résiduelle.

L'horizon d'analyse⁴ varie selon le projet. Il est généralement déterminé en fonction du cycle de vie des principales immobilisations en faisant partie, qu'elles soient existantes ou à construire. Afin de rendre l'analyse de chaque option comparable, le même horizon d'analyse doit être utilisé pour toutes les options.

L'analyse doit tenir compte de l'incidence de l'inflation.

L'analyse de chaque option devrait inclure sa valeur résiduelle. Celle-ci correspond à la valeur monétaire d'un actif ou d'un passif au terme de l'horizon d'analyse. Elle peut aussi représenter la valeur future de l'option au-delà de l'horizon d'analyse retenu aux fins de la comparaison des options. La prise en compte de la valeur résiduelle permet de mettre en lumière les actifs que chaque option laissera à long terme au gouvernement et à l'organisme public. Par conséquent, les hypothèses et la méthodologie utilisées pour évaluer la valeur résiduelle devront conduire à l'obtention d'un indice de vétusté physique⁵ plausible et réaliste. À cet égard, les standards énoncés aux cadres de gestion des investissements en maintien d'actifs pour chacun des secteurs concernés constituent des indicateurs pour l'établissement des besoins en maintien d'actifs et

3 Dans ce guide, l'entretien inclut l'entretien préventif et correctif courant. Le maintien d'actif désigne les travaux d'entretien correctif et de réhabilitation de l'infrastructure, à l'exception des travaux d'entretien correctif courant. L'exploitation désigne la prestation de services relativement à l'infrastructure.

4 L'horizon d'analyse se définit comme la période durant laquelle le projet sera évalué.

5 L'indice de vétusté physique correspond au ratio, en pourcentage, du déficit d'entretien et du maintien d'actif sur la valeur totale de l'actif en dollars constants.

sont reconnus en vertu de la Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques (L.R.Q., c. M-1.2).

Afin de rendre le coût net de chaque option comparable, l'analyse financière doit être présentée en valeur actuelle nette (VAN). La VAN doit être calculée en utilisant le même taux d'actualisation⁶ ainsi que la même date d'actualisation pour toutes les options.

Le taux d'actualisation ainsi que les autres principales hypothèses financières et économiques doivent être déterminés en collaboration avec Infrastructure Québec et approuvés par le ministère des Finances, conformément à la Politique-cadre.

À cette étape du DAI, l'analyse financière de chaque option se fait sans égard à son mode de réalisation. Il s'agit de considérer uniquement les débours de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif de l'option, ainsi que les revenus, le cas échéant, sur l'horizon d'analyse. Il n'est pas nécessaire d'inclure les coûts relatifs à une structure de financement de l'option ni la quantification détaillée des risques à cette étape. Ces éléments seront pris en compte dans l'analyse des modes de réalisation à la section 2.7.

Analyses de sensibilité

Compte tenu de l'avancement des études réalisées à ce stade-ci, les analyses de sensibilité sont effectuées en considérant une variation des principaux éléments de coût et, le cas échéant, de revenu sur le cycle de vie, tels que les coûts de conception, de construction, d'entretien, de maintien d'actif, d'exploitation et les revenus d'exploitation. L'analyse peut aussi permettre de considérer tout élément pouvant avoir une incidence importante sur les coûts.

2.3.8 L'analyse des avantages-coûts

L'analyse des avantages-coûts consiste à évaluer la valeur des investissements que nécessiterait chacune des options sur le plan socioéconomique. Elle permet de considérer les effets intangibles ou les effets sur la société dans son ensemble (gains de temps, réduction d'émissions de gaz à effet de serre, amélioration de la santé et de la sécurité des citoyens, création ou abolition possible d'emplois, etc.). Ainsi, une option ayant un coût financier net négatif pourrait tout de même être retenue si l'analyse des avantages-coûts révélait que le projet offrirait à la population suffisamment d'avantages socioéconomiques pour justifier son coût.

L'analyse des avantages-coûts doit inclure les avantages et les coûts socioéconomiques de l'option tout au long de son cycle de vie.

2.3.9 Choix de l'option favorisée

À la lumière de l'ensemble des analyses effectuées à la section 2.3, l'organisme public doit présenter l'option favorisée et expliquer ce choix.

2.4 L'élaboration du programme fonctionnel et technique (PFT), du préconcept ou des études d'opportunité

Cette section du DAI vise à présenter une conception préliminaire de l'option favorisée afin de mieux illustrer et apprécier l'infrastructure à construire.

La conception préliminaire peut être documentée de différentes façons. Le choix de l'approche est guidé notamment par le type de projet, la complexité de l'option favorisée et le degré de certitude

⁶ Taux permettant de comparer des flux monétaires s'échelonnant dans le temps, en ramenant leur valeur future à une valeur actuelle.

recherché quant aux estimations de coûts. À cette étape du DAI, la conception préliminaire doit être suffisamment détaillée pour limiter les contingences à un niveau maximum de 30 %.

En fonction de l'approche choisie, l'organisme public présente, dans cette section du DAI, les exigences relatives à l'organisation fonctionnelle, opérationnelle et physique de l'infrastructure ou des plans et devis préliminaires. Dans la mesure du possible, l'organisme public est encouragé à fournir une description écrite du concept préliminaire (ou définitif) et des plans et devis préliminaires.

La conception préliminaire, quelle que soit sa forme, doit être préparée en tenant compte des résultats recherchés du projet (voir la section 2.27).

À titre indicatif, le PFT peut contenir les informations suivantes⁸ :

Pour le site et son environnement

- Définition et caractérisation des espaces publics et des aménagements extérieurs;
- Définition des lieux d'interaction du projet avec son environnement urbain (intégration architecturale et urbaine);
- Signification et image urbaine et architecturale (identité, visibilité, statut, symbolisme, etc.);
- Accès, circulation et stationnement des véhicules par catégories;
- Accès et circulation des piétons;
- Besoins de services et d'infrastructures publics.

Pour le bâtiment

Programmation des besoins par programmes ou par services :

- Statistiques des volumes d'activité des programmes existants;
- Projection des volumes d'activité pour les années à venir;
- Description des programmes et des services visés;
- Identification des liens de proximité avec d'autres programmes et services existants;
- Liste des locaux nécessaires pour chaque programme (nombre et superficie de chacun et de l'ensemble);
- Tableau synoptique comparatif entre la situation actuelle (le cas échéant) et la situation future.

Programmation détaillée des besoins par lieux (fiches techniques pour chaque type) :

- Évaluation ergonomique des tâches et des activités prévues;
- Évaluation des exigences d'aménagement et de construction de chacun des lieux (configuration, accessibilité, gestion et contrôle des accès, finition des surfaces, rendement acoustique, température de service, alimentation électrique, niveau et type d'éclairage, apport d'air et ventilation, flexibilité, services sanitaires, équipements et ameublement, durée de vie des systèmes, et ce, relativement à l'exploitation, à l'entretien et au maintien d'actif de l'infrastructure, etc.).

⁷ La conception préliminaire est désignée par le PFT dans les sections suivantes. Il est entendu qu'elle est définie ou documentée de différentes façons par les organismes publics.

⁸ Source : Corporation d'hébergement du Québec, *Le programme fonctionnel et technique : un outil de gestion du projet d'immobilisations*. Bâtir en santé. Volume 2, numéro 5, mai 2004.

L'élaboration d'un PFT est un exercice complexe qui fait généralement appel à un groupe multidisciplinaire (usagers, consultants, architectes, ingénieurs, etc.). De plus, pour les projets, ce groupe devrait être élargi pour inclure des ressources venant de divers domaines (experts en intégration urbaine, en évaluation du patrimoine bâti, en ouvrage patrimonial ou historique, etc.).

2.5 L'option favorisée et son coût estimé

Cette section du DAI présente, pour l'option favorisée :

- Le coût net estimé de réalisation, incluant les coûts de planification, de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif sur le cycle de vie;
- L'échéancier de réalisation.

À cette étape du DAI, les contingences (la marge d'erreur) incluses dans le coût estimé en immobilisation du projet doivent être de l'ordre de 15 à 30 %. Si ce degré de précision n'est pas atteint, l'organisme public devra approfondir les études requises par la Politique-cadre jusqu'à l'obtention de la fiabilité attendue avant de finaliser son DAI.

L'organisme public doit présenter un coût estimé en immobilisation du projet, incluant divers types de contingences suffisamment provisionnées, de façon à assurer le maintien (ou la diminution) du coût estimé en immobilisation tout au long du processus de planification. Le coût estimé en immobilisation devrait donc être, à ce stade-ci, similaire au coût présenté au DPS. Tout écart important devra être expliqué.

Comparativement à la sous-section 2.3.7, où une analyse financière est effectuée pour comparer les différentes options, celle visée par la présente section ne porte que sur l'option favorisée. De plus, elle doit refléter les précisions obtenues lors de l'élaboration du PFT.

Le coût net de réalisation de l'option favorisée doit être exprimé en VAN, selon l'ensemble des directives énoncées à la sous-section 2.3.7.

Les estimations de coûts et d'échéancier présentées à cette étape du DAI serviront ultérieurement de base pour l'appréciation des modes de réalisation de l'option favorisée, qui est l'objet de la section 2.7.

2.6 L'actualisation de l'analyse et du plan de gestion des enjeux sociopolitiques

À mesure que le projet évolue, que des étapes sont franchies, que de nouveaux enjeux apparaissent ou que de nouveaux renseignements sont disponibles, le plan de gestion des enjeux sociopolitiques doit également évoluer.

Cette section du DAI actualise⁹ le plan de gestion des enjeux sociopolitiques présenté au DPS. Cette mise à jour doit maintenant considérer les risques sociopolitiques et les mesures d'atténuation prévues au regard de l'option favorisée. Elle doit aussi tenir compte des nouveaux risques qui ont pu apparaître depuis l'approbation du DPS.

De plus, le plan de gestion des enjeux sociopolitiques doit être accompagné d'une estimation des coûts associés à sa mise en œuvre.

⁹ Par actualisation, on entend, ici : mettre à jour ou entreprendre, si cela est requis, une étude plus détaillée de certains aspects du plan de gestion des enjeux sociopolitiques.

2.7 L'appréciation des modes de réalisation de l'option favorisée et l'indication du plus approprié

Cette section du DAI vise à déterminer le mode de réalisation le plus approprié pour l'option favorisée, et ce, sur les plans quantitatif et qualitatif. Elle est divisée en quatre parties.

La sous-section 2.7.1 porte sur la sélection des modes de réalisation qui sont les plus prometteurs pour l'option favorisée.

La sous-section 2.7.2 présente de façon détaillée les modes de réalisation retenus à la sous-section 2.7.1.

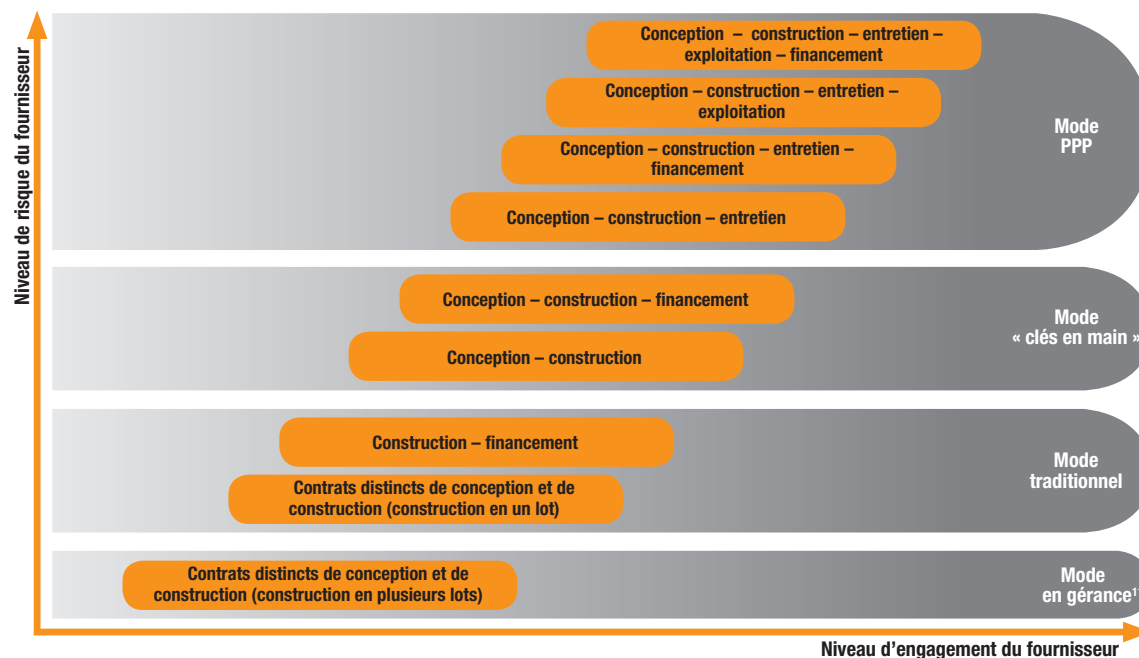
La sous-section 2.7.3 porte sur l'analyse quantitative détaillée des modes de réalisation retenus à la sous-section 2.7.1.

La sous-section 2.7.4 porte sur le choix du mode le plus approprié pour la réalisation de l'option favorisée.

Les modes de réalisation se distinguent selon le partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices entre l'organisme public et son ou ses fournisseurs¹⁰. Ce partage s'établit de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats recherchés pour le projet.

La figure 2 illustre divers modes de réalisation, regroupés selon les quatre catégories utilisées dans la Politique-cadre, en comparant, pour le fournisseur, les niveaux de risque et d'engagement afférents à chacun.

Figure 2 : Modes de réalisation



10 Un fournisseur est le tiers à qui un organisme public achète des marchandises, des matières, des fournitures ou d'autres biens ou services (et, par extension, des immobilisations) destinés au fonctionnement de l'organisme.

11 Le mode en gérance permet le transfert d'un certain niveau de risque au fournisseur, qui pourrait être supérieur à celui dans un mode traditionnel.

La Politique-cadre permet le recours à ces divers modes de réalisation et les regroupe dans les grandes familles suivantes :

Le **mode en gérance**, qui consiste, pour l'organisme public ou son mandataire, à confier la réalisation de l'infrastructure à plusieurs entrepreneurs, et ce, après que l'ensemble des plans et devis détaillés ait été complété;

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

Le **mode « clés en main »**, qui consiste à confier à une entreprise ou à un groupement d'entreprises la préparation des plans et devis, et la réalisation de l'infrastructure publique;

Le **mode partenariat public-privé (PPP)**, qui implique que l'organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation (incluant la construction) et à l'exploitation de l'infrastructure publique (incluant, le cas échéant, la prestation de services, l'entretien et le maintien d'actif).

2.7.1 Sélection des modes de réalisation les plus appropriés

En plus du mode de réalisation qu'utilise généralement l'organisme public pour acquérir ses infrastructures (le « mode usuel »), il doit retenir au moins un autre mode distinct. Ces deux modes feront l'objet d'une analyse plus détaillée aux sous-sections 2.7.2, 2.7.3 et 2.7.4. Parmi les modes de réalisation analysés, le mode « clés en main » doit être proposé, soit comme mode usuel ou comme autre mode distinct.

Les modes de réalisation distincts peuvent inclure l'ensemble de ceux présentés à la figure 2, incluant les modes PPP qui intègrent, à différents niveaux, les activités de conception, de construction, de financement, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif du projet.

S'il y a un potentiel de PPP, ce mode est comparé avec au moins deux autres modes de réalisation, soit le mode « clés en main » et le mode usuel. Selon la Politique-cadre, il y a un potentiel de PPP si ce mode présente les caractéristiques suivantes : 1) caractère séparable; 2) caractère mesurable; et 3) existence d'un marché concurrentiel. Ces caractéristiques sont décrites ci-dessous.

1) Le caractère séparable

Est-ce que les tâches et les responsabilités confiées au fournisseur peuvent être clairement définies et isolées des autres activités de l'organisme public? Si ce n'est pas le cas, il peut être difficile de bien circonscrire les responsabilités de chacune des parties, de déterminer les exigences de performance et, donc, de concevoir une entente contractuelle qui intègre, par exemple, l'ensemble des activités de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif.

2) Le caractère mesurable

Est-ce que l'on peut mesurer la quantité et la qualité des résultats à atteindre? Peut-on exprimer les résultats recherchés en exigences de performance? Compte tenu du fait que l'entente contractuelle doit stipuler les résultats à atteindre, il faut donc être capable de les mesurer. Selon le mode de réalisation retenu, il faut pouvoir déterminer les exigences de performance pour la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le maintien d'actif.

3) L'existence d'un marché concurrentiel

Est-ce qu'il existe plus d'un fournisseur potentiel pour livrer le contenu de l'entente contractuelle? Existe-t-il suffisamment d'entreprises privées pour garantir que l'organisme public bénéficiera d'un excellent rapport qualité-prix, en particulier lorsque l'entente contractuelle intègre plusieurs activités liées à la conception, à la construction, au financement, à l'exploitation, à l'entretien et au maintien d'actif du projet? Pour répondre à cette question, l'organisme public peut réaliser un sondage sur le marché si des ententes contractuelles similaires ne sont pas conclues couramment.

L'organisme public évalue le potentiel de chaque mode, principalement sur le plan qualitatif. Les considérations qualitatives peuvent inclure, notamment, les éléments présentés ci-dessous.

→ Un cadre propice à l'innovation

La combinaison des activités de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif (la plus grande envergure découlant du non-morcellement du projet) et les responsabilités accrues qui sont confiées au fournisseur peuvent-elles encourager l'innovation? Est-ce que la plus grande liberté d'action dont pourrait bénéficier le fournisseur lui permettrait d'opter pour des méthodes de travail et des techniques innovatrices menant à la réalisation des travaux de façon plus efficiente et à moindre coût? Si tel est le cas, un mode de réalisation qui intègre les activités de conception et de construction ou qui intègre également celles d'exploitation, d'entretien ou de maintien d'actif peut s'avérer avantageux.

→ Atténuation potentielle des risques sur le cycle de vie

Quel mode de réalisation permet d'attribuer les risques à la partie la plus apte à les gérer sur l'ensemble du cycle de vie du projet? L'évaluation qualitative des risques est importante, car certains ne se prêtent pas bien, par leur nature, à une quantification financière.

→ La minimisation des coûts sur le cycle de vie

Est-ce que le fait de combiner la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le maintien d'actif peut faire en sorte que le coût net de réalisation du projet serait plus bas sur son cycle de vie? Selon la nature du projet, une conception impliquant des coûts de construction plus élevés peut engendrer des économies importantes à long terme quant à l'exploitation, à l'entretien ou au maintien d'actif.

→ La rigueur d'un financement privé

Les bailleurs de fonds partagent plusieurs objectifs avec l'organisme public : éviter les dépassements de coûts et le non-respect des échéanciers durant la période de construction, bien maintenir les actifs à long terme, etc. Est-ce que la discipline imposée par les créanciers et les investisseurs du secteur privé permet d'assurer le respect des exigences de performance sur le cycle de vie? Est-ce que la flexibilité du financement privé peut assurer la disponibilité des montants requis pour le maintien des actifs sur le cycle de vie?

→ La flexibilité nécessaire

Est-ce que le mode de réalisation permettra l'évolution du projet pendant la durée envisagée du contrat? Prévoit-on d'importants changements, par exemple de nature technologique, qui pourraient avoir une incidence sur les résultats recherchés, les fonctionnalités ou les exigences de performance du projet? Le mode de réalisation retenu doit assurer la flexibilité nécessaire pendant la période d'exploitation ou en cas de modifications au contrat.

→ L'interface contractuelle

Est-ce que la réalisation du projet requiert une coordination particulière entre les activités de conception et de construction ou entre les différents lots de travail de la construction? Si tel est le cas, un contrat unique combinant la conception et la construction ou tous les lots de travail de la construction pourrait s'avérer avantageux.

→ Autres facteurs

Selon la nature du projet, les facteurs suivants peuvent également être considérés :

- Simplifier la coordination générale et la gestion de la réalisation du projet;
- Obtenir les approbations requises pour l'ensemble du projet;
- Accélérer la livraison du projet ou assurer le respect de l'échéancier;
- Assurer la qualité des services ou offrir une qualité accrue;
- Obtenir une plus grande certitude quant au coût final du projet.

2.7.2 Présentation détaillée des modes de réalisation les plus appropriés

Cette sous-section présente, de façon détaillée, le mode usuel et les modes de réalisation distincts retenus à la sous-section 2.7.1. La description détaillée inclut notamment les éléments suivants pour chaque mode analysé :

- L'horizon d'analyse (qui doit être d'une même durée pour tous les modes analysés);
- Le partage des risques et des responsabilités entre l'organisme public et le fournisseur;
- Le mode de paiement du fournisseur;
- La condition de l'actif à la fin de l'horizon d'analyse;
- Les autres conditions et modalités importantes de l'entente contractuelle éventuelle entre le fournisseur et l'organisme public.

2.7.3 Analyse quantitative des modes de réalisation possibles

L'analyse quantitative se fait par la comparaison du coût net de réalisation de l'option favorisée, sur son cycle de vie et selon chaque mode de réalisation retenu à la sous-section 2.7.1. Elle est effectuée à l'aide d'un modèle financier.

Aux fins d'analyse, les estimations de coûts et les échéanciers présentés à la section 2.5 sont actualisés en fonction des modes de réalisation retenus.

Afin de rendre le coût de chaque mode comparable, le coût net de réalisation doit être calculé en VAN, en utilisant la même date d'actualisation pour tous les modes de réalisation.

Le ministère des Finances collabore avec Infrastructure Québec en approuvant les principales hypothèses ou variables économiques et financières requises pour l'élaboration de l'analyse financière, dont le taux d'actualisation.

Coût net de réalisation du projet

Le coût net de réalisation du projet doit comprendre l'ensemble des coûts, nets des revenus, afférents à chaque mode de réalisation. Le tableau 7 présente un sommaire des principales composantes du coût net de réalisation pour différents modes de réalisation.

Tableau 7 : Sommaire des principales composantes du coût net de réalisation selon le mode de réalisation

	Mode en gérance	Mode traditionnel	Mode « clés en main »	Mode PPP
Coûts de base	• Conception • Construction • Exploitation (le cas échéant) • Entretien et maintien d'actif (le cas échéant) • Contingences • Revenus (-) • Autres éléments du projet assumés par l'organisme public	• Conception • Construction • Exploitation (le cas échéant) • Entretien et maintien d'actif (le cas échéant) • Contingences • Efficacités du contrat de construction unique (-) • Revenus (-) • Autres éléments du projet assumés par l'organisme public	• Conception • Construction • Exploitation (le cas échéant) • Entretien et maintien d'actif (le cas échéant) • Contingences • Coûts de financement privé (le cas échéant) • Efficacité provenant d'un contrat unique combinant la conception et la construction (le cas échéant) (-) • Revenus (-) • Autres éléments du projet assumés par l'organisme public	• Conception • Construction • Exploitation • Entretien et maintien d'actif • Contingences • Coûts de financement privé (le cas échéant) • Efficacité provenant d'un contrat unique combinant la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le maintien d'actif sur le cycle de vie (le cas échéant) (-) • Revenus (-) • Autres éléments du projet assumés par l'organisme public
Frais de l'organisme public	• Administration • Appels d'offres • Consultations publiques et permis • Conseillers	• Administration • Appels d'offres • Consultations publiques et permis • Conseillers	• Administration • Appels d'offres • Consultations publiques et permis • Conseillers	• Administration • Appels d'offres • Consultations publiques et permis • Conseillers • Compensation aux soumissionnaires non retenus (le cas échéant)
Risques	• Tous les risques du projet	• Tous les risques du projet, sauf le risque d'interface de construction (partiel ou total)	• Risques en matière de conception-construction assumés par l'organisme public • Risques liés à l'exploitation, à l'entretien et au maintien d'actif (le cas échéant) • Autres risques assumés par l'organisme public	• Risques assumés par l'organisme public

Le coût net de réalisation de chaque mode doit faire état du partage des responsabilités entre l'organisme public et son ou ses fournisseurs. Il doit montrer l'efficacité qui résulte, le cas échéant, de la combinaison des activités de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif sur le cycle de vie de l'option favorisée ou de toute autre hypothèse.

En plus des coûts typiques (conception, construction, exploitation, entretien et maintien d'actif), nets des revenus, le coût net de réalisation doit considérer les risques du projet et les coûts de financement, les taxes et les impôts associés à un mode de réalisation.

Analyse des risques

Un aspect important du DAI est l'identification, l'allocation et la quantification des risques associés à la réalisation du projet. À cette étape :

- L'analyse des risques de l'option favorisée, incluant l'identification des mesures d'atténuation prévues pour ces risques sur le cycle de vie, est adaptée et effectuée pour chaque mode de réalisation retenu;
- Les principaux risques sur le cycle de vie sont quantifiés pour chaque mode de réalisation retenu;
- La répartition des risques entre les parties au contrat est présentée (en pourcentages).

L'analyse doit préciser quels éléments de risque sont quantifiés et calculés, le cas échéant, dans le coût net de réalisation. Elle doit aussi présenter les sources d'information, les méthodes d'évaluation ou les cas similaires sur lesquels l'organisme public s'est fondé pour déterminer et quantifier les risques.

Les méthodes utilisées pour la quantification des principaux risques varient selon les spécificités, la complexité du projet et la nature des risques identifiés. Elles peuvent inclure une estimation empirique¹² ou être basées sur un calcul de probabilités. Le choix de la méthode est généralement fonction de la nature et de la qualité de l'information disponible.

La quantification des principaux risques doit tenir compte du niveau d'avancement dans la planification du projet, notamment du travail réalisé à ce jour dans l'élaboration du PFT et des mesures d'atténuation prévues pour les principaux risques.

Les coûts de financement, les taxes et les impôts

Les coûts de financement doivent indiquer, le cas échéant :

- La date ainsi que la durée des paiements versés par l'organisme public au fournisseur;
- La structure de financement (combinaison de capitaux propres et de dette);
- Le rendement recherché;
- Le type d'endettement (dette bancaire, dette obligataire, etc.);
- Les coûts liés à la mise en place du financement (frais de placement, frais juridiques, etc.);
- Les conditions de financement (taux d'intérêt, ratio de couverture de la dette, réserve de service de la dette, réserve pour le maintien d'actif, etc.);
- Autres coûts (par exemple, lettres de crédit).

De plus, selon la structure fiscale envisagée pour le fournisseur, les taxes et les impôts à payer par une société créée spécialement pour réaliser le projet doivent aussi être considérés.

¹² La notion d'approche empirique réfère à l'expérience commune, c'est-à-dire à des pratiques connues, par opposition à l'expérimentation ou à la théorie.

2.7.4 Choix du mode de réalisation le plus approprié

Cette sous-section vise à déterminer le mode le plus approprié pour la réalisation de l'option favorisée. La décision est prise sur la base des analyses quantitatives et qualitatives réalisées précédemment.

Si le mode retenu n'est pas celui au coût net de réalisation le plus bas, l'organisme public doit donner les raisons d'un tel choix et expliquer en quoi ce mode représente la meilleure valeur pour l'argent investi.

2.8 L'évaluation de l'incidence budgétaire

L'incidence budgétaire du projet constitue l'un des critères importants dans la prise de décision gouvernementale, car la réalisation d'un grand projet d'infrastructure publique aura des répercussions sur l'enveloppe budgétaire de l'organisme public visé et potentiellement sur le budget du gouvernement.

Cette section du DAI présente le coût net de réalisation de l'option favorisée énoncé en termes d'investissements et de dépenses pour le gouvernement, exprimé sur une base annuelle, sur le cycle de vie et selon le mode de réalisation retenu. La valeur des risques et des contingences liés à la conception, à la construction, au financement, à l'exploitation, à l'entretien et au maintien d'actif du projet doit y être précisée.

L'incidence annuelle du coût net de réalisation sur les budgets de fonctionnement et d'investissement de chaque ministère ou organisme public impliqué doit être précisée.

Cette section doit également présenter les sources et les modalités de financement pour l'ensemble des coûts.

Le coût net de réalisation y est présenté sur une base annuelle, les années correspondant à l'année financière du gouvernement, soit du 1^{er} avril au 31 mars.

2.9 Le plan de communication

Cette section précise et bonifie le plan de gestion des communications présenté dans le DPS.

Un plan de communication est élaboré en fonction de l'option favorisée, du mode de réalisation retenu et des plus récentes informations disponibles.

Il doit couvrir l'ensemble de la période de réalisation du projet, soit jusqu'à la mise en œuvre définitive de l'infrastructure.

L'organisme public doit demeurer prudent dans les communications relatives au projet, considérant qu'à l'étape du DAI, le coût estimé en immobilisation du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 15 à 30 %. S'il annonce publiquement la réalisation du projet dont le coût et l'échéancier sont ceux du DAI, il est dans son intérêt de préciser ce que ce montant inclut et ce qu'il exclut. De plus, il serait prudent d'annoncer un coût exprimé en dollars nominaux, de façon à tenir compte de l'inflation prévue jusqu'à la fin de la période de construction. Ce coût devrait également inclure une contingence quant au degré d'avancement de la conception du projet et à sa complexité.

Le plan de communication devrait indiquer que d'autres études sont nécessaires afin de déterminer de façon plus précise et réaliste le coût et l'échéancier de réalisation.

2.10 L'estimation du coût des études requises pour l'élaboration du dossier d'affaires final

Il s'agit ici de présenter le coût des études requises pour la prochaine étape dans la préparation du dossier d'affaires, soit l'élaboration du DAF. Il faut également préciser si le budget nécessaire est disponible et indiquer l'échéancier de réalisation du DAF.

Le coût des études inclut notamment :

- Les coûts de gestion interne (équipe du projet);
- Les coûts des autres organismes publics consultés (par exemple, en matière environnementale);
- Les honoraires des conseillers externes, incluant les conseillers techniques, juridiques, financiers et en processus d'octroi;
- Les coûts des services d'Infrastructure Québec;
- Les coûts pour mener les processus d'octroi des contrats.

3 Dossier d'affaires final

Introduction

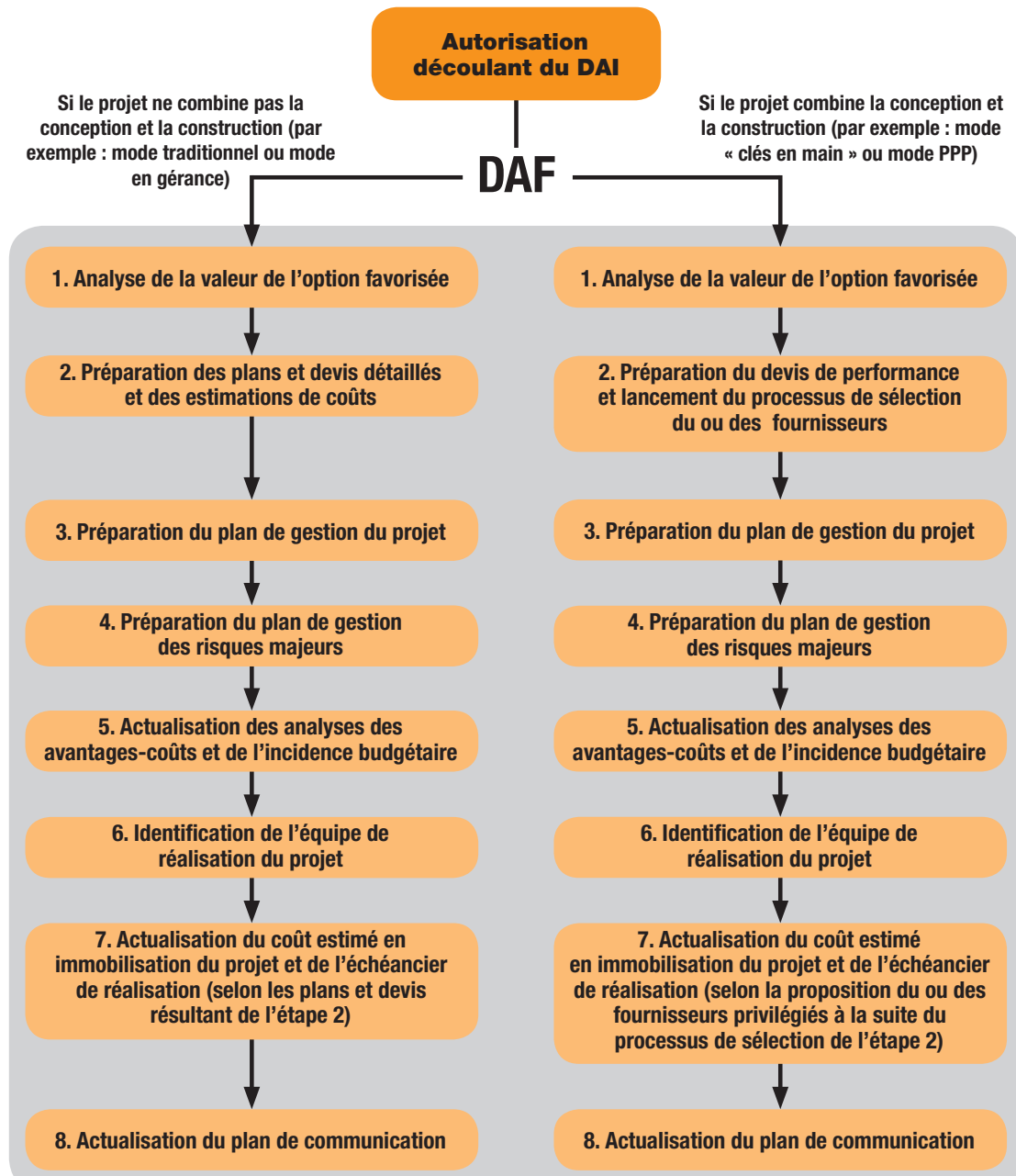
La troisième étape dans l'élaboration du dossier d'affaires consiste en l'élaboration du DAF par l'organisme public. Ce document présente l'ensemble des éléments du projet de la façon la plus complète et réaliste possible, notamment au regard des risques, des coûts et des échéanciers de réalisation.

Au minimum, le DAF doit comporter les études présentées aux sections 3.1 à 3.8. Si le mode de réalisation retenu prévoit la combinaison de la conception et de la construction, par exemple pour un mode « clés en main » ou PPP, le DAF doit également comporter le projet d'entente qui découle du processus d'appel d'offres pour l'octroi des contrats. **L'organisme public doit toutefois attendre l'approbation du DAF par le Conseil des ministres avant de procéder à la signature de toute entente.**

L'ordre de réalisation des études requises au DAF peut être différent de celui de leur présentation dans la Politique-cadre. Toutefois, l'organisme public doit s'assurer de présenter toutes les études exigées par la Politique-cadre dans son DAF.

L'objectif du DAF est de présenter des renseignements précis et complets, car c'est sur la base de ces derniers que le Conseil des ministres approuvera ou non la réalisation du projet. En particulier, les estimations de coûts doivent être précises, incluant une marge d'erreur d'au plus 5 %. À cette fin, le DAF requiert soit la préparation de plans et devis détaillés (lorsque le mode de réalisation prévoit la séparation de la conception et de la construction, par exemple pour un mode traditionnel ou en gérance), soit l'obtention de propositions techniques et de prix fermes (lorsque le mode de réalisation prévoit la combinaison de la conception et de la construction, par exemple pour un mode « clés en main » ou PPP). Le tableau 8 ci-dessous illustre ces deux approches.

Tableau 8 : Élaboration du DAF



Le ministre titulaire de l'organisme public soumet au Conseil des ministres un mémoire aux fins d'approbation du DAF et d'autorisation à procéder à la réalisation du projet.

Le contenu et les conclusions du DAF doivent être approuvés par le dirigeant de l'organisme public responsable du projet ainsi que par le dirigeant et le conseil d'administration d'Infrastructure Québec. Ces approbations doivent être jointes au DAF.

L'organisme public qui a décidé de procéder à la réalisation de son projet par phases doit élaborer un DAF pour chacune, en prenant soin de rappeler le projet global.

3.1 L'analyse de la valeur de l'option favorisée

L'analyse de la valeur¹³ correspond à l'évaluation systématique de l'ensemble des composantes d'un projet dans le but d'identifier des pistes d'optimisation qui permettront d'atteindre les résultats recherchés à moindre coût.

Ces pistes peuvent inclure, par exemple :

- Le site;
- Le concept;
- La fonctionnalité opérationnelle;
- Le choix des matériaux;
- Les façons de faire;
- L'efficacité énergétique;
- Le développement durable;
- Le niveau de service ou la performance d'exploitation.

Dans l'optique de maximiser la valeur du projet, l'organisme public effectue l'analyse de la valeur lorsque les plans et devis préliminaires sont établis, en considérant, notamment, les aspects suivants :

- L'efficacité;
- Les coûts sur le cycle de vie;
- La productivité;
- La qualité;
- Les échéanciers.

Lorsque le mode de réalisation retenu est un mode « clés en main » ou PPP, l'analyse de la valeur n'est pas obligatoire aux fins de l'élaboration du DAF. Par contre, l'analyse de la valeur peut améliorer le projet, même pour ces deux modes, et elle est donc encouragée.

Une fois l'analyse de la valeur effectuée, l'organisme public apporte les modifications nécessaires à l'option favorisée et procède aux prochaines étapes du DAF.

3.2 Les plans et devis détaillés, et les estimations de coûts

Cette section présente :

- Les plans et devis détaillés (si le mode de réalisation retenu prévoit la séparation de la conception et de la construction) ou le devis de performance (si le mode de réalisation retenu prévoit la combinaison de la conception et de la construction);
- La mise à jour des exigences de performance, incluant, le cas échéant, les exigences relatives à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien et au maintien d'actif sur le cycle de vie;
- La mise à jour des estimations de coûts, incluant les coûts de conception (pour la partie non complétée), de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif sur le cycle de vie;
- La mise à jour de l'échéancier de réalisation.

¹³ L'analyse de la valeur fait référence au concept de *value engineering*.

Si le mode de réalisation retenu prévoit la séparation de la conception et de la construction (par exemple, pour un mode traditionnel ou en gérance), les estimations de coûts sont fondées sur les plans et devis détaillés complétés. Afin de s'assurer que le projet respecte les coûts estimés, ainsi que pour les faire valider, il est suggéré à l'organisme public de recourir à des ressources qui n'ont pas participé à la conception du projet, celles-ci pouvant y jeter un regard nouveau.

Si le mode de réalisation retenu prévoit la combinaison de la conception et de la construction (par exemple, pour un mode « clés en main » ou PPP), les estimations de coûts sont fondées sur le prix de la proposition du fournisseur privilégié à la suite du processus d'appel de propositions pour l'octroi du ou des contrats. Ce processus menant à la sélection du fournisseur privilégié doit donc être entamé à ce stade-ci du dossier d'affaires. **L'organisme public doit toutefois attendre l'approbation du DAF par le Conseil des ministres avant de procéder à la signature de toute entente.**

Le prix de la proposition du fournisseur privilégié doit être ajouté aux autres éléments du projet qui demeurent la responsabilité directe de l'organisme public.

À l'étape du DAF, les contingences (la marge d'erreur) incluses dans le coût estimé en immobilisation du projet doivent être de l'ordre de 0 à 5 %. Si ce degré de précision n'est pas atteint, l'organisme public devra approfondir les études requises par la Politique-cadre jusqu'à l'obtention de la fiabilité attendue avant de finaliser son DAF.

L'organisme public doit présenter un coût estimé en immobilisation du projet, incluant divers types de contingences suffisamment provisionnées, de façon à confirmer le maintien (ou la diminution) du coût estimé en immobilisation tout au long du processus de planification. Le coût estimé en immobilisation devrait donc être, à ce stade-ci, similaire au coût présenté au DAI. Tout écart important devra être expliqué.

3.3 Le plan de gestion du projet

Cette étude présente le plan de gestion pour la réalisation de l'option favorisée sur son cycle de vie et selon le mode de réalisation retenu. Elle vise à s'assurer que l'organisme public a clairement circonscrit les responsabilités des gestionnaires et établi une stratégie et un cadre pour la gestion du projet, en considérant, notamment :

- Les méthodes de gestion préconisées;
- Les ressources humaines;
- Le financement;
- Le plan qualité;
- La sécurité;
- Les échéanciers.

La description de l'équipe de réalisation et de gestion du projet fait l'objet de la section 3.6.

3.4 Le plan de gestion des risques majeurs

Cette étude actualise l'analyse des risques effectuée dans le DAI pour l'option favorisée selon le mode de réalisation retenu.

Le partage des risques, les mesures d'atténuation prévues ainsi que la quantification des principaux risques sont actualisés en fonction de l'avancement des travaux de planification. Les mises à jour pour la quantification des principaux risques seront considérées dans le calcul de l'incidence budgétaire à la section suivante.

3.5 L'actualisation des analyses des avantages-coûts et de l'incidence budgétaire

Cette étude actualise les analyses des avantages-coûts, les analyses financières et de sensibilité, ainsi que l'incidence budgétaire de l'option favorisée, préparées pour le DAI. Il s'agit de mettre à jour ces études, à la lumière des nouveaux renseignements disponibles depuis la réalisation du DAI, notamment des estimations de coûts fondées soit sur les plans et devis détaillés, soit sur la proposition du fournisseur privilégié à la suite du processus d'octroi.

3.6 L'équipe de réalisation du projet

Cette section présente l'organigramme (sous une forme hiérarchique, matricielle ou autre) des membres de l'organisme public affectés au projet durant son cycle de vie et précise les rôles, les responsabilités et les relations d'autorité de chacun. Elle vise à s'assurer que l'organisme public a clairement circonscrit les responsabilités des principaux gestionnaires du projet et que ces derniers possèdent l'expertise nécessaire à l'exercice de leurs responsabilités respectives en fonction de l'option favorisée ainsi que du mode de réalisation retenu.

Peu importe la structure organisationnelle de l'organisme public, la réalisation du projet pourrait bénéficier de l'appui d'un bureau de projet, qui lui serait totalement consacré. En plus d'être en relation avec les autorités de l'organisme public qui mandate le maître d'œuvre du projet, d'être le lien avec le ou les fournisseurs et de faciliter les communications entre les nombreux intervenants dans la réalisation du projet, un bureau de projet assure la coordination et remplit diverses fonctions (gestion de projet, gestion du processus d'octroi, suivi budgétaire, administration, etc.).

L'organisme public devra aussi présenter les responsables, au sein de son personnel, ayant pour mandat d'assurer la bonne gestion de l'entente ou des ententes signées dans le cadre d'un projet réalisé en mode PPP, et ce, jusqu'à la fin de cette ou ces ententes.

3.7 Le coût estimé en immobilisation du projet et l'échéancier de réalisation

Cette section présente :

- La mise à jour du coût net de réalisation;
- La mise à jour de l'échéancier de réalisation;
- La comparaison du coût net de réalisation avec l'estimation préparée pour le DAI et l'explication de tout écart important.

Mise à jour du coût net de réalisation

Si le mode de réalisation retenu prévoit la séparation de la conception et de la construction (par exemple, pour un mode traditionnel ou en gérance), les estimations du coût net de réalisation sont fondées sur les plans et devis détaillés qui doivent maintenant être complétés.

Si le mode de réalisation retenu prévoit la combinaison de la conception et de la construction (par exemple, pour un mode « clés en main » ou PPP), les estimations du coût net de réalisation sont fondées sur le prix de la proposition du fournisseur privilégié à la suite du processus d'appel d'offres pour l'octroi des contrats. **L'organisme public doit toutefois attendre l'approbation du DAF par le Conseil des ministres avant de procéder à la signature de toute entente.**

Comme cela a été expliqué à la sous-section 2.7.3, le coût net de réalisation inclut les coûts de base (soit, selon le projet, les coûts de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintien d'actif, les contingences et les coûts de financement), nets des revenus, les risques et tous les frais engagés par l'organisme public (notamment les coûts liés à l'administration et aux appels d'offres).

L'étude indique la marge d'erreur incluse dans le coût estimé, qui doit se situer entre 0 et 5 %.

Mise à jour du calendrier de réalisation

Le calendrier de réalisation du projet préparé pour le DAI doit être mis à jour en tenant compte de tout nouveau renseignement ainsi que du temps écoulé depuis l'approbation du DAI. Il doit présenter les grandes étapes de la conception restante, de la construction et de la mise en service.

Une nouvelle estimation du coût net de réalisation doit être faite en fonction de tout changement apporté au calendrier de réalisation.

Comparaison avec le DAI

Enfin, le coût net de réalisation doit être comparé à l'estimation de coûts préparée dans la sous-section 2.7.3 du DAI. En cas de différences importantes, celles-ci doivent être expliquées, en donnant suffisamment de détails pour permettre de comprendre l'évolution du projet et son incidence sur les coûts. À titre d'exemple, il s'agit de préciser si les écarts de coûts résultent d'une modification du besoin, des résultats recherchés, des fonctionnalités, des exigences de performance, de changements apportés à l'option favorisée ou d'une évolution inattendue des conditions du marché (par exemple, une augmentation imprévue des coûts des matériaux, de la main-d'œuvre ou de financement).

Si le coût net de réalisation a changé de façon importante et selon les raisons de ce changement, l'organisme public doit se demander si l'option favorisée et le mode de réalisation sont toujours appropriés et expliquer les conclusions de cette réflexion.

3.8 Le plan de communication

Cette section précise et bonifie le plan de communication établi dans le DAI.

L'organisme public y présente un échéancier des principales activités liées à la mise en œuvre de ce plan. Il précise notamment quelles seront les informations à transmettre, par qui, à qui, quand et comment elles seront transmises.

Le Secrétariat du Conseil du trésor désire informer les organismes publics assujettis à la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique que l'élaboration du dossier d'affaires ne constitue pas la seule exigence de cette politique. En effet, elle requiert également la mise en place d'un comité de suivi ainsi que la production d'un plan d'entretien et de maintien d'actif.

Les organismes publics sont invités à communiquer avec Infrastructure Québec pour toute information additionnelle concernant l'application de la Politique-cadre et les autres pièces destinées à assurer sa mise en œuvre.

Infrastructure Québec

1050, boulevard René-Lévesque Est, bureau 408
Québec (Québec) G1R 4X3
Tél. : 418 646-6097

informations@infra.gouv.qc.ca
www.infra.gouv.qc.ca

