

Chapitre 2

Ministère de

l'Approvisionnement et des

Services Partenariat

public-privé : école

intermédiaire Eleanor W.

Graham et école de

Moncton-Nord

Contenu

Sommaire.....	9
Contexte.....	19
Objectif et étendue	21
Observations détaillées	22
Premier objectif – Établir le processus de prise de décision.....	22
Deuxième objectif –Évaluation de l'analyse de l'optimisation des ressources.....	26
Autres observations détaillées.....	42
Annexe 1 : Partenariats Nouveau-Brunswick.....	47
Annexe 2 : Glossaire des termes.....	48

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Partenariat public-privé : école intermédiaire Eleanor W. Graham et école de Moncton-Nord

Sommaire

- 2.1** L'objet du présent chapitre est de renseigner l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick sur l'examen que nous avons fait du partenariat public-privé (PPP) pour l'école intermédiaire Eleanor W. Graham et l'école de Moncton-Nord.
- 2.2** En mai 2008, le gouvernement a annoncé que deux écoles, un à Rexton puis un à Moncton, seraient réalisées en mode de partenariat public-privé. En octobre 2008, le gouvernement a annoncé que la construction, l'entretien et la réhabilitation des deux écoles seraient combinés en un seul projet. La valeur actualisée nette (VAN) du projet, y compris les paiements au secteur privé ainsi que les risques quantifiés, était évaluée à 93,9 millions de dollars.
- 2.3** Nos constatations et conclusions clés sont présentées dans le Tableau 2.1. Les recommandations et les réponses des différents ministères se trouvent dans le Tableau 2.2.

Tableau 2.1 Résultats en bref

Critère	Constatations	Conclusion
Objectif 1 – Établir le processus par lequel on a déterminé que le projet des deux écoles pouvait se prêter à un PPP.		
Aucun critère associé	<p>Décision PPP non appuyée :</p> <p>Nous n'avons pas trouvé d'éléments probants qu'une analyse préliminaire officielle avait été effectuée pour appuyer la décision d'adopter le mode de réalisation PPP avant qu'elle ne fût annoncée publiquement. Nous n'avons pas été en mesure d'établir de justification pour la décision. Après les annonces, le ministère de l'Approvisionnement et des Services (le ministère) a décidé de préparer une évaluation de l'optimisation des ressources pour voir si le mode de réalisation PPP donnerait lieu à une optimisation des ressources.</p> <p>Approbation par la législature bien longtemps après la signature de l'entente :</p> <p>Le projet n'a pas été inclus dans le budget de capital (c.-à-d., pour l'approbation par l'Assemblée législative) avant l'exercice 2010-2011, bien que la province ait déjà signé des ententes pluriannuelles avec le soumissionnaire retenu en septembre 2009. L'engagement comporte des paiements annuels d'environ 5,1 millions de dollars pour une période de 30 ans. L'Assemblée législative n'a pas eu l'occasion de débattre cet engagement avant que la décision soit prise.</p> <p>À notre avis, le gouvernement devrait obtenir l'approbation de la législature par l'entremise du processus budgétaire avant qu'un contrat pluriannuel PPP soit signé.</p>	Nous avons conclu qu'il n'y avait pas eu de processus officiel pour appuyer la décision à l'effet que ce projet pouvait se prêter à un PPP.

Tableau 2.1 Résultats en bref (suite)

Critère	Constatations	Conclusion
Objectif 2 – Évaluer l’analyse de rentabilisation sur laquelle s’est appuyée la décision du ministère de choisir le mode de réalisation PPP pour le projet des deux écoles.		
<p>Toutes les hypothèses importantes posées par le ministère devraient être appuyées et documentées.</p>	<p>Nous avons constaté que les hypothèses liées aux taux d’actualisation et d’inflation employés dans l’analyse de l’optimisation des ressources étaient appuyées.</p> <p>Cependant, nous sommes en désaccord avec l’hypothèse du ministère d’inclure une valeur actualisée nette (VAN) de 14, 2 millions de dollars pour le mode de réalisation traditionnel afin de refléter le déficit des frais d’entretien et du coût du cycle de vie. Cette hypothèse était fondée sur la prévision que la province ne financerait pas de manière appropriée ces coûts dans le cadre du mode de réalisation traditionnel.</p> <p>Bien que nous comprenons la raison d’être de cette hypothèse, à notre avis, si la province est prête à engager des fonds pour l’entretien de l’école selon les normes documentées du mode de réalisation PPP, elle devrait vouloir faire de même pour le mode de réalisation traditionnel. Traité différemment un mode de réalisation dans l’analyse de l’optimisation des ressources déforme la comparaison.</p>	<p>Nous avons conclu que les hypothèses importantes n’étaient pas toutes appuyées et documentées. Nous avons des préoccupations au sujet du caractère approprié de certaines hypothèses posées et de l’exactitude de la comparaison qui en a découlé entre les modes de réalisation PPP et traditionnel.</p>

Tableau 2.1 Résultats en bref (suite)

Critère	Constatations	Conclusion
Objectif 2 – Évaluer l’analyse de rentabilisation sur laquelle s’est appuyée la décision du ministère de choisir le mode de réalisation PPP pour le projet des deux écoles.		
	En se fondant sur l’analyse de l’optimisation des ressources, le ministère a conclu que le mode de réalisation PPP procurerait une optimisation des ressources de 12,5 millions de dollars aux contribuables par rapport au mode de réalisation traditionnel. Toutefois, après avoir corrigé l’analyse pour l’incidence de l’hypothèse liée aux frais d’entretien et au coût du cycle de vie (VAN de 14,2 millions de dollars), le mode de réalisation traditionnel donnerait t une optimisation des ressources de 1,7 million de dollars comparativement au mode de réalisation PPP.	
Toutes les hypothèses posées par les experts-conseils en optimisation des ressources devraient être examinées et mises en question (par le ministère).	Il y avait peu de documentation disponible qui montrait que le ministère avait examiné les hypothèses sur lesquelles l’analyse de l’optimisation des ressources s’est appuyée.	Nous n’avons pas été en mesure de conclure si le ministère avait convenablement examiné et mis en question les hypothèses, car il n’y avait pas suffisamment de documentation pour se former une opinion.
L’analyse de l’optimisation des ressources devrait respecter la méthodologie courante du secteur d’activité.	Conformément à la méthodologie courante du secteur d’activité, le rapport qui a été préparé sur l’optimisation des ressources du projet comprenait ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> • une comparaison entre les modes de réalisation PPP et traditionnel; • tous les éléments de coût pertinents (c.-à-d. conception, construction, financement, entretien et exploitation); • une appréciation des risques; • une quantification des risques. 	Nous avons conclu que l’analyse de l’optimisation des ressources qui a été préparée a respecté partiellement la méthodologie courante du secteur d’activité. Cependant, il y avait certaines lacunes importantes.

Tableau 2.1 Résultats en bref (suite)

Critère	Constatations	Conclusion
Objectif 2 – Évaluer l’analyse de rentabilisation sur laquelle s’est appuyée la décision du ministère de choisir le mode de réalisation PPP pour le projet des deux écoles.		
	<p>Cependant, nous avons constaté trois domaines où l’analyse de l’optimisation des ressources comportait des lacunes par rapport à la méthodologie courante du secteur d’activité, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une analyse de sensibilité (c.-à-d. seule une quantification des risques a fait l’objet de cette analyse); • le moment de l’analyse préliminaire de l’optimisation des ressources (c.-à-d. l’analyse n’a pas été achevée avant l’annonce du projet PPP); • la présentation des résultats de l’analyse de l’optimisation des ressources (c.-à-d. le ministère n’a pas respecté les protocoles du gouvernement en matière de PPP qui exige une « présentation juste et transparente ».) 	
Un contrôle préalable devrait être effectué pour examiner le rapport sur l’optimisation des ressources.	Le seul examen effectué en a été un informel fait par les employés du ministère qui ont participé à la préparation du rapport sur l’optimisation des ressources et, par conséquent, qui n’étaient pas indépendants.	Nous avons conclu que le ministère n’a pas effectué un examen indépendant de contrôle préalable du rapport sur l’optimisation des ressources.

Tableau 2.1 Résultats en bref (suite)

Critère	Constatations	Conclusion
Autres observations		
Aucun critère associé	<p>Nous avons pris connaissance de deux autres questions au cours de notre travail :</p> <p>1) La méthodologie pour l'établissement du budget d'immobilisations est-elle appropriée?</p> <p>La réduction du budget provincial a entraîné le report de travaux nécessaires d'entretien et de réhabilitation dans les écoles. Dans son analyse de l'optimisation des ressources, le ministère a admis que le report de l'entretien entraîne des coûts beaucoup plus élevés dans l'avenir et, par conséquent, il n'est pas une solution efficiente à long terme pour les insuffisances budgétaires de la province.</p> <p>Si le gouvernement approuve la construction d'une nouvelle école, peu importe le mode de réalisation (PPP ou traditionnel), les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme des installations doivent être pris en compte au moment de la prise de décision et protégés dans les budgets futurs. Il existe des moyens pour le faire, comme les crédits législatifs.</p> <p>Il devrait y avoir un crédit législatif pour l'entretien et la réparation continus des écoles appartenant à la province.</p> <p>Autrement, nous continuerons à voir la fermeture imprévue d'écoles comme ce fut le cas au milieu de l'année scolaire 2010 pour l'école Moncton High School et la Polyvalente Roland-Pépin à Campbellton.</p>	

Tableau 2.1 Résultats en bref (suite)

Critère	Constatations	Conclusion
Autres observations		
	<p>2) A-t-on suivi une procédure établie dans le choix des conseillers de projet?</p> <p>Un conseiller en processus a été payé 107 000 \$ et un conseiller financier a reçu approximativement 565 000 \$ pour leurs services en lien avec le projet. Les deux conseillers ont été engagés par le ministère sans adjudication publique ou autre forme de concours. À notre avis, on n'a pas suivi une procédure établie pour l'embauche de ces deux conseillers de projet.</p>	

Tableau 2.2 Résumé des recommandations

Recommandation	Réponse du ministère
<p>2.26 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait effectuer une évaluation préliminaire pour déterminer la meilleure méthode d'approvisionnement avant la prise de décision par le Cabinet sur la manière de procéder (mode de réalisation PPP ou traditionnel).</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services : <i>D'accord. Le gouvernement a créé Partenariats Nouveau-Brunswick au ministère des Transports.</i></p> <p><i>Depuis sa création, Partenariats NB a établi des procédures normalisées visant à évaluer les projets pouvant être réalisés au moyen de PPP et à déterminer si la mise en œuvre d'un projet potentiel au moyen d'un PPP comporte une optimisation des ressources.</i></p> <p><i>Le ministère de l'Approvisionnement et des Services est résolu à collaborer étroitement avec Partenariats NB afin de s'assurer que les projets d'immobilisations sont évalués pour déterminer la faisabilité d'une approche relative aux PPP en matière d'approvisionnement.</i></p>
<p>2.31 Le ministère des Finances devrait faire en sorte que le gouvernement obtienne l'approbation de l'Assemblée législative, dans le cadre du processus budgétaire, pour les engagements financiers de PPP portant sur les exercices futurs avant de conclure de tels contrats.</p>	<p>Reponse du ministère des Finances :</p> <p>Nous sommes d'accord que les députés devraient avoir l'occasion de débattre des projets comportant un PPP. À cet égard, le ministre des Finances a déposé le budget des immobilisations 2012-2013, dont un plan de dépenses d'immobilisations pluriannuel qui indique clairement le financement de tous les projets au moyen de PPP au cours des prochaines années.</p>
<p>2.71 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait documenter l'élaboration des hypothèses importantes utilisées dans l'analyse de l'optimisation des ressources, notamment l'évaluation de leur caractère raisonnable.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services : <i>D'accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services collaborera avec Partenariats NB afin de s'assurer que les processus clés sont bien étayés par des documents.</i></p>

Tableau 2.2 Résumé des recommandations (suite)

Recommandation	Réponse du ministère
<p>2.72 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait examiner les hypothèses mises de l'avant par son expert-conseil en optimisation des ressources. Les examens et les discussions importantes devraient être documentés de manière appropriée.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>D'accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a revu toutes les hypothèses faites par le consultant au moyen d'examen itératifs de la grille des risques et des versions préliminaires du rapport sur l'optimisation des ressources. Il collaborera avec Partenariats NB afin d'officialiser l'examen et la documentation de ces hypothèses sur les projets futurs.</i></p>
<p>2.73 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait obtenir de son expert-conseil le modèle de flux de trésorerie actualisés comme partie intégrante de l'entente pour les futurs projets en PPP.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>D'accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services travaillera avec Partenariats NB afin de s'assurer que cet élément figure dans le processus normalisé relatif aux PPP.</i></p>
<p>2.96 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait effectuer une analyse de sensibilité qui comprend toutes les variables clés dans le processus d'estimation du coût d'un projet.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>Accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services travaillera avec Partenariats NB afin de s'assurer que cet élément figure dans le processus normalisé relatif aux PPP.</i></p>
<p>2.97 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait renseigner le public sur les informations clés au cours du processus PPP.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>D'accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services est résolu à travailler avec Partenariats NB en vue d'établir un mécanisme de divulgation de renseignements pertinents au public.</i></p>

Tableau 2.2 Résumé des recommandations (suite)

Recommandation	Réponse du ministère
<p>2.103 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait effectuer un examen indépendant de contrôle préalable de l'évaluation de l'optimisation des ressources pour chaque projet en PPP proposé.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>D'accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services est résolu à travailler avec Partenariats NB en vue d'établir les politiques et les procédures à suivre pour assurer un contrôle préalable de l'évaluation de chaque projet réalisé à l'aide d'un PPP. Le ministère tient aussi à assurer la conformité à toutes les politiques et toutes les procédures.</i></p>
<p>2.111 Pour s'assurer que les écoles publiques appartenant à la province sont bien entretenues tout au long de leur vie utile, le ministère de l'Approvisionnement et des Services, de concert avec les ministères des Finances et de l'Éducation, devrait :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. élaborer et mettre en œuvre un système de gestion des actifs qui prévoit et établit les priorités des besoins pluriannuels en matière d'entretien et de réparation des biens immobiliers des écoles; 2. mettre en œuvre des mesures budgétaires pour protéger le financement à long terme requis pour l'entretien suffisant et continu des écoles. 	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>Accord. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a acquis un système de gestion des immobilisations qu'il est en voie d'installer. Le système sera accessible aux autres ministères pour la gestion de leurs bâtiments.</i></p> <p>Reponse du ministère des Finances :</p> <p><i>Chaque année, le processus relatif au budget des immobilisations permet d'évaluer attentivement le financement requis pour l'entretien des immobilisations, avant d'envisager des fonds pour de nouveaux projets.</i></p>
<p>2.117 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait lancer un appel d'offres en vue d'obtenir plusieurs estimations d'honoraires lorsqu'il engage des conseillers pour des projets en PPP, étant donné l'importance du coût de ces services.</p>	<p>Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services :</p> <p><i>D'accord. Bien qu'il se conforme à toutes les exigences énoncées dans la Loi sur les achats publics, le ministère de l'Approvisionnement et des Services reconnaît l'importance de solliciter plusieurs propositions multiples et adoptera cette mesure comme une bonne pratique.</i></p>

Contexte

2.4 Au cours des dernières années, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a eu recours de manière plus marquée au partenariat public-privé (PPP) pour réaliser une infrastructure publique. Des exemples comprennent l'élargissement de la Route 1, le palais de justice de Moncton et, plus récemment, le nouvel hôpital psychiatrique dans le comté de Restigouche. En février 2011, le gouvernement a mis sur pied une nouvelle division, appelée Partenariats Nouveau-Brunswick, au sein du ministère des Transports. L'Annexe 1 fournit de plus amples renseignements sur cet organisme.

2.5 Un partenariat public-privé représente un contrat d'association sous la forme d'une entente axée sur le rendement à long terme entre les secteurs public et privé (généralement une équipe de sociétés fermées qui travaillent ensemble) en vue de réaliser une infrastructure publique pour les citoyens¹. Les projets PPP comprennent généralement une composante de capital et une composante de prestation continue de services non essentiels pour une période donnée. Le partenaire du secteur privé dans le projet en PPP est souvent propriétaire de l'infrastructure pour la durée du contrat et fournit les services prévus au contrat, comme c'est le cas pour le projet en PPP à l'étude. Ce partenaire reçoit des versements périodiques de la part du partenaire du secteur public, une fois que le projet d'infrastructure a commencé et qui sont sujets au rendement du partenaire du secteur privé en ce qui a trait à la prestation des services. En général, le droit de propriété est transféré au secteur public à la fin de l'entente.

2.6 L'établissement du coût des risques et son inclusion ultérieure dans l'analyse financière qui appuie une décision d'exécuter un projet PPP constituent un facteur de première importance pour lui « donner le feu vert ». Une des justifications avancées par les promoteurs de PPP est que le secteur privé peut gérer certains risques beaucoup plus efficacement que le secteur public. Cet argument fait en sorte que c'est plus économique pour le gouvernement d'avoir recours à une entente de PPP.

2.7 En mai 2008, le gouvernement a annoncé lors d'une

¹ Définition (traduite) de Partnerships BC

présentation du Budget principal de 2008-2009 du ministère de l'Éducation² que deux écoles – l'école intermédiaire Eleanor W. Graham à Rexton et l'école de Moncton-Nord à Moncton – seraient construites en mode de partenariat public-privé. Par la suite, en octobre 2008, le gouvernement a annoncé que les deux écoles seraient combinées en un seul projet. La valeur actualisée nette (VAN) du projet, y compris les paiements au secteur privé ainsi que les risques quantifiés, était évaluée à 93,9 millions de dollars. L'intention était que le partenaire du secteur privé soit responsable de la conception, de la construction, du financement, de l'exploitation et de l'entretien des deux écoles.

- 2.8** Le projet PPP pour les deux écoles a suivi une procédure de sélection en deux étapes. Une demande d'expression d'intérêt a été lancée en décembre 2008, à partir de laquelle une liste restreinte de promoteurs a été préparée. Les promoteurs retenus ont été invités par la suite à participer à la deuxième étape, soit une demande de propositions. L'entreprise Scotia Learning Centres Inc. a été le promoteur privilégié en août 2009. Peu de temps après, l'entreprise a créé une entité à intérêt particulier appelée Brunswick Learning Centres Inc. aux fins de ce projet PPP. L'entente de projet définitive a été signée par la province et Brunswick Learning Centres Inc. le 11 septembre 2009.
- 2.9** L'école intermédiaire Eleanor W. Graham couvre une superficie de 5 574 mètres carrés (60 000 pieds carrés) et accueille 350 élèves de la 6^e à la 8^e année. L'école de Moncton-Nord est d'une superficie de 10 219 mètres carrés (110 000 pieds carrés) et accueille 650 élèves de la maternelle à la 8^e année. Les dates et les jalons clés sont énumérés dans le Tableau 2.3.
- 2.10** La construction des deux écoles a été achevée en avance sur le calendrier des travaux et avec moins de 1% des coûts de construction en ordres de changement. Le pourcentage est beaucoup moins élevé que celui des projets qui sont réalisés selon le mode traditionnel.

² Au moment de l'impression, le ministère de l'Éducation était renommé le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance.

Tableau 2.3 Résumé des dates et jalons clés

Date	Évènement
Mai 2008	Le gouvernement annonce que les deux écoles seront construites selon le mode de partenariat public-privé
Octobre 2008	Le gouvernement annonce que les deux écoles seront combinées en un seul projet
Décembre 2008	Une demande d'expression d'intérêt est publiée
Août 2009	L'entreprise Scotia Learning Centres Inc. est le promoteur privilégié
Septembre 2009	L'entente de projet définitive est signée
Novembre 2009	La construction débute
Août 2010	L'école intermédiaire Eleanor W. Graham est achevée en grande partie
Septembre 2010	L'école intermédiaire Eleanor W. Graham ouvre ses portes
Octobre 2010	L'école de Moncton-Nord est achevée en grande partie
Novembre 2010	L'école de Moncton-Nord ouvre ses portes

2.11 La province a pris un engagement financier important à l'égard du partenaire du secteur privé. Selon la soumission retenue, la province fera des paiements annuels d'environ 5,1 millions de dollars sur une période d'exploitation de plus de 30 ans pour la construction, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation. D'après l'entente de projet, les paiements sont assujettis à une augmentation annuelle basée sur l'indice des prix à la consommation. En outre, les paiements seront modifiés si le partenaire du secteur privé ne réussit pas à fournir les services selon les normes de service établies dans l'entente. Cette clause exigera une surveillance minutieuse de la part du ministère de l'Éducation.

Objectif et étendue

2.12 Nos objectifs étaient:

- *établir le processus par lequel on a déterminé que le projet des deux écoles pouvait se prêter à un PPP;*
- *évaluer l'analyse de rentabilisation sur laquelle s'est appuyée la décision du ministère de choisir le mode de réalisation PPP pour le projet des deux écoles.*

2.13 Notre examen a inclus :

- des entrevues avec le personnel des ministères de l'Approvisionnement et des Services (MAS), de l'Éducation et des Finances;
- l'examen et l'analyse des documents liés au

projet, qui ont été préparés par le MAS, le ministère des Finances et l'expert-conseil en optimisation des ressources engagé par le MAS;

- l'examen des lignes directrices et des dispositions législatives de la province en matière de partenariats public-privé;
- la recherche de rapports et de méthodologie en matière de partenariats public-privé dans d'autres administrations, y compris les autres provinces canadiennes, le Royaume-Uni et l'Australie.

Pourquoi avons-nous choisi ce projet

2.14 Nous avons décidé de mettre l'accent sur ce projet d'écoles en PPP pour deux raisons. Premièrement, le contrat PPP est à long terme en raison de sa nature et impose une obligation financière importante à la province pour 30 ans.

2.15 Deuxièmement, au cours de l'étape de la délimitation de l'examen, nous avons appris que la province envisageait d'autres projets PPP pour des écoles. Nous sommes d'avis que nos observations et recommandations pourraient fournir des informations cruciales à l'égard du processus de prise de décision pour ces projets. À la suite du changement de gouvernement à l'automne 2010, on a demandé à notre bureau de présenter un rapport intermédiaire sur nos constatations. Nous avons présenté au ministère un bref rapport intermédiaire, qui a été par la suite communiqué au Conseil de gestion (le Conseil). Le ministère a recommandé au Conseil de direction, entre autres en raison de nos constatations intermédiaires, d'entreprendre la construction d'une nouvelle école à Riverview et d'une autre nouvelle école à Moncton-Nord selon le mode de réalisation traditionnel au lieu du mode PPP. Avant la directive du Conseil de gestion, le ministère envisageait la construction des écoles à Moncton-Nord et à Riverview selon le mode de réalisation PPP.

Observations détaillées

2.16 Notre premier objectif était d'établir le processus pour déterminer les projets des deux écoles comme étant un PPP potentiel.

Premier objectif – Établir le processus de prise de décision

2.17 Le projet PPP de l'école intermédiaire Eleanor W. Graham et de l'école de Moncton-Nord représente un investissement important dans le système d'éducation publique du Nouveau-Brunswick. En raison de sa nature à long terme et sa valeur financière élevée, il était essentiel d'évaluer les coûts et les avantages de tous les différents

modes d'approvisionnement raisonnables et pertinents. Il importe aussi aux législateurs et aux contribuables de savoir que toutes les différentes options plausibles ont été étudiées. Ce genre d'évaluation permet aux décideurs de choisir l'option qui offre la meilleure optimisation des ressources. Le Trésor du Royaume-Uni définit l'optimisation des ressources comme suit :

[Traduction] *la combinaison optimale des coûts du cycle de vie et de la qualité (ou la convenance) du bien ou du service pour satisfaire l'exigence de l'utilisateur.... Dans le cadre de l'évaluation et la prestation de l'optimisation des ressources, il est également important de noter que l'optimisation des ressources est un concept relatif qui exige la comparaison de résultats potentiels ou réels de différentes méthodes d'approvisionnement.*

2.18 La méthode la plus courante pour évaluer les diverses méthodes d'approvisionnement est une évaluation de l'optimisation des ressources. Le but premier d'une telle évaluation est de comparer les coûts entiers estimatifs pour fournir l'infrastructure et les services requis en utilisant la méthode de réalisation traditionnelle et ceux du même projet selon le mode PPP.

2.19 L'évaluation doit être effectuée tôt dans le processus, comme le recommande les autres administrations autant à l'échelle internationale que nationale. Le document « *Value for Money Assessment Guidance*, » publié par le Trésor du Royaume-Uni en novembre 2006, recommande que « [traduction] *les responsables des achats devraient commencer par une évaluation de l'optimisation des ressources.... du projet le plus tôt possible.* »

2.20 Dans son document en matière de directives nationales sur les PPP, Infrastructure Australia mentionne :

[Traduction] *Il importe que les différentes méthodes d'approvisionnement soient analysées sous tous les angles afin de pouvoir formuler une recommandation étoffée quant à la méthode d'approvisionnement privilégiée. Une analyse rigoureuse simplifie le processus de prise de décision et garantit que la*

meilleure méthode d'approvisionnement, que ce soit un PPP ou une autre méthode, soit retenue.

2.21 Pour les projets d'infrastructure gérés par Infrastructure Ontario (IO), le conseil d'administration d'IO n'approuve pas la publication d'une demande de propositions à moins que, en autres facteurs, une optimisation des ressources positive soit démontrée par l'approvisionnement d'un projet au moyen de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement, selon le document intitulé *Assessing Value for Money – A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology*. Partnerships BC a également recommandé en 2009 que la meilleure méthode pour l'analyse quantitative des différentes méthodes d'approvisionnement pour un projet d'infrastructure est de présenter les objectifs, l'envergure, l'analyse des options de prestation du programme et la recommandation quant à l'option privilégiée pour la prestation des services avant que la décision définitive ne soit prise.

Décision du PPP non appuyée

2.22 En mai 2008, le gouvernement a annoncé que le projet de l'école intermédiaire Eleanor W. Graham et de l'école de Moncton-Nord serait entrepris selon le mode de réalisation PPP. Cependant, nous n'avons pas trouvé d'éléments probants qu'une analyse préliminaire officielle quelconque avait été préparée pour appuyer la décision du PPP prise par le Cabinet. On nous a informés qu'il y avait eu une discussion informelle entre les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du ministère de l'Approvisionnement et des Services au cours du processus budgétaire, mais nous n'avons pas été en mesure de déterminer la justification pour cette décision.

2.23 En outre, le gouvernement a annoncé en octobre 2008 que les deux écoles seraient combinées en un seul projet et que le modèle de PPP choisi était celui de conception-construction-entretien-exploitation-financement (CCEEF). Nous n'avons pas trouvé d'éléments probants que cette décision était appuyée par une évaluation formelle quelconque démontrant que le modèle CCEEF était le mode de PPP le plus efficace pour ce projet.

2.24 Nous avons constaté que ni le ministère de l'Approvisionnement et des Services, qui a mis en œuvre la décision, ni le ministère de l'Éducation, qui gère l'entente depuis l'ouverture des écoles, n'ont participé officiellement

dans le processus de prise de décision en ce qui concerne la détermination initiale de la méthode d'approvisionnement.

2.25 Après la prise de décision du PPP, le ministère a décidé d'effectuer une évaluation de l'optimisation des ressources. Cette évaluation a été préparée après la prise de décision de suivre le mode de réalisation PPP. De façon générale, l'optimisation des ressources des différentes méthodes d'approvisionnement est évaluée et comparée avant de choisir parmi les méthodes (non pas après comme l'a fait le gouvernement dans le présent cas). Puisque la décision en faveur du PPP avait déjà été prise avant le début de l'analyse de l'optimisation des ressources, il y a un risque potentiel que cette analyse a pu être biaisée pour appuyer la décision du PPP prise par le Cabinet.

Recommandation

2.26 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait effectuer une évaluation préliminaire pour déterminer la meilleure méthode d'approvisionnement avant la prise de décision par le Cabinet sur la manière de procéder (mode de réalisation PPP ou traditionnel).

Approbation par la législature bien longtemps après la signature de l'entente

2.27 Nous avons également constaté que le projet n'a pas été inclus dans le budget en capital avant l'exercice 2010-2011, même si le gouvernement avait annoncé en mai 2008 sa décision de construire les deux écoles selon le mode de réalisation PPP et que l'entente avait été signée en septembre 2009. En d'autres mots, le gouvernement avait déjà engagé des millions de dollars dans ce projet bien longtemps avant que l'Assemblée législative ait eu l'occasion d'en débattre ou d'approuver l'engagement financier pluriannuel connexe.

2.28 La *Loi sur l'administration financière* stipule que :

32(1) Un contrat prévoyant le paiement de sommes au cours d'un exercice financier ne peut être conclu que si le crédit budgétaire applicable comporte un solde non grevé suffisant.

32(2) Chaque contrat conclu par la province après l'entrée en vigueur du présent article qui prévoit le paiement de fonds publics est réputé renfermer la clause suivante :

Dans un exercice financier, la province ne peut faire de paiement au titre du présent contrat que si un crédit budgétaire sur lequel doit être imputé le paiement est voté au cours de cet exercice financier.

2.29 Notre interprétation de la Loi est que, dans le paragraphe 32(1), aucun contrat qui prévoit un paiement dans un exercice ne peut être conclu à moins que le crédit budgétaire soit suffisant pour payer la somme. Le paragraphe 32(2) mentionne qu'aucun paiement ne peut être fait au titre d'un contrat à moins qu'il y ait un crédit. La Loi n'est pas claire en ce qui concerne les situations où un contrat est conclu dans un exercice donné, mais que les modalités contractuelles sont tel que le paiement ne se fera que dans un exercice futur. Par conséquent, un contrat peut être conclu et entraîner un engagement financier dans les exercices futurs sans avoir de crédit avant ces exercices ultérieurs. C'est seulement lorsqu'un crédit est requis que les montants sont inclus dans le Budget principal et le processus budgétaire annuel, et fait alors l'objet d'un débat public à la législature.

2.30 À notre avis, le gouvernement devrait obtenir l'approbation de la législature par l'entremise du processus budgétaire avant la signature de contrats PPP pluriannuels.

Recommandation

2.31 Le ministère des Finances devrait faire en sorte que le gouvernement obtienne l'approbation de l'Assemblée législative, dans le cadre du processus budgétaire, pour les engagements financiers de PPP portant sur les exercices futurs avant de conclure de tels contrats.

Conclusion sur le premier objectif

2.32 Nous avons conclu qu'il n'y avait pas eu de processus officiel pour appuyer la décision à l'effet que ce projet pouvait se prêter à un PPP.

Deuxième objectif – Évaluation de l'analyse de l'optimisation des ressources

2.33 Notre deuxième objectif est d'évaluer l'analyse de rentabilisation qui appuie la décision du ministère de choisir le mode de réalisation PPP pour le projet des deux écoles.

2.34 Nous avons constaté que le ministère n'avait pas préparé une analyse de rentabilisation pour ce projet. Il a effectué une analyse de l'optimisation des ressources. En se fondant sur les résultats de l'analyse de l'optimisation des ressources, le ministère a recommandé au gouvernement de conclure un contrat PPP avec le promoteur retenu.

2.35 Nous avons élaboré quatre critères pour orienter notre travail dans le cadre de cet objectif :

1. *toutes les hypothèses importantes posées par le ministère devraient être appuyées et documentées;*
2. *toutes les hypothèses posées par les experts-conseils en optimisation des ressources devraient être examinées et mises en question (par le ministère);*
3. *l'analyse de l'optimisation des ressources devrait respecter la méthodologie courante du secteur d'activité;*
4. *un contrôle préalable devrait être effectué pour examiner le rapport sur l'optimisation des ressources.*

2.36 Nous voulions essentiellement examiner les hypothèses qui faisaient partie intégrante de l'analyse de l'optimisation des ressources et qui soutiennent l'approche PPP du gouvernement, pour déterminer si :

- les hypothèses importantes sont appuyées et documentées;
- les hypothèses posées par l'expert-conseil sont examinées et mises en question par le ministère.

2.37 Nous abordons les quatre critères dans les sections qui suivent. Toutefois, avant de commencer la discussion, nous croyons utile de définir les termes clés sous-jacents à la notion de l'optimisation des ressources telle que déterminée dans l'analyse de l'optimisation des ressources.

Processus de l'analyse de l'optimisation des ressources

2.38 L'analyse de l'optimisation des ressources constitue l'élément clé dans le processus de prise de décision. L'Annexe 2 donne une brève explication des termes clés. Pour mener à bien cette analyse de l'optimisation des ressources, le ministère doit mettre au point un comparateur du secteur public (CSP). Le CSP représente une estimation du coût du cycle de vie d'une situation hypothétique. Autrement dit, quel aurait été le coût du projet de l'école intermédiaire Eleanor W. Graham et de l'école de Moncton-Nord s'il avait été entrepris par le gouvernement selon la méthode d'approvisionnement traditionnelle? Le coût du cycle de vie comprend la conception, la construction, le financement, l'entretien et l'exploitation des deux écoles au cours de la période du contrat de 30 ans et 11 mois conformément aux résultats requis spécifiés.

- 2.39** En plus d'avoir à examiner les coûts de ce CSP, le ministère devait aussi faire une estimation des coûts totaux du cycle de vie pour la province pour entreprendre le même projet avec le même cahier de charge selon le mode de réalisation PPP. L'écart des coûts totaux estimatifs du projet entre les deux modèles représente un résidu que le ministère et l'expert-conseillent appellent « optimisation des ressources ». Le gouvernement aurait dû choisir le mode PPP si l'analyse de l'optimisation des ressources avait démontré que cette option donnait la meilleure optimisation des ressources.
- 2.40** Les flux de trésorerie diffèrent, autant du point de vue financier que temporel, entre les méthodes du CSP et du PPP. Par exemple, dans le CSP, le ministère fait une série de paiements progressifs au cours de la construction des deux écoles. Après l'ouverture des deux écoles, le ministère commence à faire des versements aux diverses parties chargées de l'exploitation et l'entretien des écoles. Dans le cadre du mode PPP, le ministère fera une série de paiements périodique couvrant le coût total des deux écoles, ainsi que l'élément de profit du fournisseur, sur la période du contrat de 30 ans et 11 mois.
- 2.41** La méthode la plus courante pour analyser ces écarts dans les flux de trésorerie est l'analyse de l'actualisation des flux de trésorerie. Cette méthode repose sur le concept de la valeur temps de l'argent (c.-à-d. un dollar d'aujourd'hui vaut plus qu'un dollar dans l'avenir). En utilisant cette méthode, les flux de trésorerie respectifs doivent être exprimés à une date donnée dans le temps, appelée date de référence, afin que les flux de trésorerie qui se produisent dans différentes périodes puissent être additionnés pour donner un montant total (c.-à-d. valeur actualisée nette ou VAN). Les VAN découlant des méthodes du CSP et du PPP peuvent ainsi être comparées pour déterminer laquelle produit la meilleure optimisation des ressources.
- 2.42** La méthode de la VAN repose sur un certain nombre d'hypothèses clés, qui comprennent le taux d'intérêt à être utilisé, le coût des divers éléments, le taux d'inflation et le coût des divers risques. Une modification de l'une de ces importantes hypothèses peut changer le résultat de manière importante.

2.43 Dans le cas du projet PPP de l'école intermédiaire Eleanor W. Graham et de l'école de Moncton-Nord, autant le ministère que l'expert-conseil en optimisation des ressources du ministère ont contribué à formuler les hypothèses clés utilisées dans l'analyse. Ainsi, il est essentiel que toutes les hypothèses que le ministère a proposées soient bien documentées et bien supportées. Lorsque ce sont les experts-conseil du ministère qui ont élaboré eux-même les hypothèses, il est essentiel que le ministère les examine et les mette en question. Cette notion sous-tend les deux premiers critères du présent objectif :

- 1) *toutes les hypothèses importantes posées par le ministère devraient être appuyées et documentées;*
- 2) *toutes les hypothèses posées par les experts-conseils en optimisation des ressources devraient être examinées et mises en question (par le ministère).*

**Critères 1 et 2 –
qualité des
hypothèses**

2.44 Nous avons décidé de traiter ensemble les deux premiers critères. La qualité des hypothèses influera sur le résultat du calcul de la VAN des flux de trésorerie. Si les hypothèses formulées par le ministère ou son expert-conseil sont erronées, le résultat de l'analyse de l'optimisation des ressources sera donc trompeur. Une seule hypothèse incorrecte peut changer la conclusion. Les décideurs qui se fient à l'analyse pourraient alors prendre une mauvaise décision, qui engage la province dans un contrat de 30 ans qui la lie à une option plus dispendieuse. Ainsi, nous sommes d'avis qu'il est important d'examiner toutes les hypothèses clés ensemble, afin de déterminer leur validité, en vue d'aborder de manière appropriée la notion de l'optimisation des ressources.

***Qu'elles étaient les
hypothèses clés?***

2.45 Nous avons dressé une liste des hypothèses clés et l'avons présentée aux fonctionnaires du ministère, qui ont été d'accord avec notre évaluation.

2.46 Nous avons classé ces hypothèses clés sous les rubriques suivantes :

- coûts totaux de conception et de construction;
- déficit des frais d'entretien et du coût du cycle de vie;
- taux d'actualisation;
- taux d'inflation.

Réévaluation des résultats

2.47 Suivant l'examen des hypothèses clés, nous avons réévalué les résultats de l'analyse de l'optimisation des ressources.

2.48 Le rapport que les experts-conseil en optimisation des ressources ont préparé montre que la méthode du PPP produirait un avantage net de 12,5 millions de dollars pour la province par rapport à la méthode traditionnelle. Cependant, en tenant compte de la régularisation montrée dans le Tableau 2.4 ci-dessous, la méthode traditionnelle aurait donné lieu à un avantage net de 1,7 million de dollars pour la province. Les principaux éléments du tableau sont discutés plus en détail dans les prochaines sections.

Tableau 2.4 Comparaison de l'évaluation de l'optimisation des ressources entre le ministère et le Bureau du vérificateur général (BVG) (en millions de dollars, VAN de 2009)

Comparaison de l'évaluation de l'optimisation des ressources entre le ministère et le Bureau du vérificateur général (BVG) (en millions de dollars, VAN de 2009)				
Élément du coût	Total des coûts selon l'évaluation du ministère		Total des coûts après la régularisation du BVG	
	CSP	PPP	CSP	PPP
Frais divers du projet et coût des terrains	3,0 \$		3,0 \$	
Estimation des coûts de conception de base et de construction	41,1		41,1	
Risques transférés	9,9		9,9	
Risques conservés et 50 % des risques partagés	26,4	24,0 \$	26,4	24,0 \$
Coûts liés à l'entretien et au cycle de vie	23,7¹		9,5¹	
Divers	2,1		2,1	
Coût de la soumission retenue		74,6		74,6
Impôt provincial sur les bénéfices		(0,5)		(0,5)
Régularisation pour la qualité		(4,2)		(4,2)
Total des coûts	106,4 \$	93,9 \$	92,2 \$	93,9 \$
Optimisation des ressources	Le PPP donne une optimisation des ressources de 12,5 millions de dollars par rapport au CSP		Le CSP donne une optimisation des ressources de 1,7 million de dollars par rapport au PPP	
1. Voir les informations détaillées dans le Tableau 2.6 et la section « Frais d'entretien et coût du cycle de vie »				

Coûts totaux de conception et de construction pour le CSP

2.49 Le ministère a estimé qu'il en coûterait 41,1 millions de dollars (coût de base estimatif), y compris une réserve normale pour éventualités de 7,0 millions ou 20 %, si le projet était réalisé selon la méthode d'approvisionnement traditionnelle ou du CSP. Des informations détaillées sont fournies dans le Tableau 2.5 ci-dessous.

Tableau 2.5 Coût de base estimatif du ministère pour le modèle d'approvisionnement traditionnel

Coût de base estimatif du ministère pour le modèle d'approvisionnement traditionnel		
Programme d'éducation 111 902 pi. ca.	X 1,47 % pour les systèmes et services (cible du ministère de l'Éducation)	164 500 pi. ca.
164 500 pi. ca.	X 180 \$/pi. ca.	=29,6 millions de dollars
29,6 millions de dollars	X 1,12 % pour les imprévus de conception	=33,2 millions
33,2 millions	X 1,05 % pour la provision de Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)	=34,8 millions +
34,8 millions	X 8% pour les honoraires et frais de conception	=2,8 millions +
34,8 millions	X 5 % pour les imprévus de soumission	=1,7 million +
34,8 millions	X 5 % pour les imprévus de construction	=1,7 million +
	Total pour la conception, la soumission, la construction et frais divers*	=41,1 millions de dollars

*Plus les frais d'assurance durant la construction (53 000 \$), non inclus dans le coût des terrains.

2.50 Le ministère nous a fait remarquer que la réalisation de ce projet selon le modèle traditionnel impliquerait d'autres risques, tels que le dépassement des coûts, en plus des imprévus pris en compte dans le coût de base estimatif mentionné dans le Tableau 2.5.

2.51 Le ministère et son expert-conseil en optimisation des ressources ont effectué une analyse des risques du projet. Le ministère a fourni l'impact financier et la probabilité de réalisation de chaque risque. L'expert-conseil a utilisé ces données pour quantifier le résultat estimatif des risques.

2.52 Les risques associés à la conception et à la construction pour le CSP ont été chiffrés à 33,4 millions de dollars à titre de valeur actualisée nette (VAN), ce qui représente 81 % des 41,1 millions de dollars de l'estimation pour la conception de

base et la construction. Nous n'avons pas trouvé d'éléments probants que le ministère a comparé le montant total du risque quantifié aux résultats réels des projets antérieurs de construction d'écoles afin d'en évaluer le caractère raisonnable. À notre avis, les données sur les coûts historiques constituent un outil important pour valider les coûts d'un projet, y compris les coûts estimatifs pour les risques.

Frais d'entretien et coût du cycle de vie

2.53 Trois éléments font partie de notre évaluation des frais d'entretien et du coût du cycle de vie pour le modèle CSP. Les voici :

- la VAN relative pour les frais d'entretien (5,0 millions de dollars) et le coût du cycle de vie (4,5 millions de dollars) tel que requis par la demande de propositions;
- la VAN du déficit des frais d'entretien et du coût du cycle de vie (21,4 millions de dollars) projetée parce que le ministère prévoyait que la province ne financerait pas de manière appropriée ces coûts pour le modèle CSP;
- la VAN des fonds que le ministère prévoit que la province devra investir généralement pour l'entretien (1,7 million de dollars) et la réhabilitation (0,6 million de dollars) des installations selon le modèle CSP.

2.54 Dans son évaluation de l'optimisation des ressources, le ministère a supposé que la méthode traditionnelle d'exploiter les écoles résulterait en une insuffisance de fonds à la fois pour les frais d'entretien et le coût du cycle de vie. Cette hypothèse était fondée sur la pratique historique de la province de reporter les travaux requis d'entretien et de réhabilitation pour les infrastructures publiques. C'est pourquoi le ministère a estimé que les VAN des frais d'entretien et du coût du cycle de vie selon le modèle traditionnel étaient seulement de 1,7 million et 0,6 million de dollars respectivement. Les deux chiffres sont beaucoup inférieurs à la norme requise dans la demande de proposition qui se chiffrait à 9,5 millions de dollars tel que montré dans le Tableau 2.6.

2.55 Le ministère a ensuite calculé un déficit des frais d'entretien et du coût de cycle de vie associés à l'insuffisance de fonds qui s'est élevait à 21,4 millions de dollars. Le ministère a fondé ce calcul sur deux autres hypothèses.

Premièrement, chaque dollar non dépensé aujourd'hui pour l'entretien requis entraînera une dépense nécessaire de 4 \$ dans 10 ans. Deuxièmement, chaque dollar non dépensé aujourd'hui pour le cycle de vie requis entraînera une dépense nécessaire de 4 \$ dans 15 ans. Nous n'avons pas essayé de vérifier l'exactitude de ces multiplicateurs.

2.56 En utilisant ces données, le ministère a estimé que la VAN des frais d'entretien et du coût du cycle de vie selon la méthode traditionnelle s'élèverait à 23,7 millions de dollars, comme le montre le Tableau 2.6, ce qui est 14,2 millions de dollars de plus que le total de 9,5 millions de dollars pour les frais d'entretien et le coût du cycle de vie, tels que requis dans la demande de soumissions.

2.57 Nous comprenons pourquoi cette hypothèse fut faite, toutefois, nous ne croyons pas que la possibilité qu'une décision future du gouvernement (c.-à-d. de ne pas approuver des fonds appropriés pour couvrir les frais d'entretien et le coût du cycle de vie) présente une justification suffisante pour ajouter une somme nette de 14,2 millions de dollars au coût du modèle CSP aux fins de l'analyse de l'optimisation des ressources. À notre avis, si la province est disposée à engager des fonds pour l'entretien des écoles selon la norme documentée pour la méthode PPP, elle devrait être disposée à faire de même pour le modèle CSP. Le traitement différent des deux modèles dans l'analyse de l'optimisation des ressources déforme la comparaison.

2.58 C'est ainsi que, comme le montre le Tableau 2.6, nous avons conclu que les frais d'entretien et le coût du cycle de vie associés au modèle CSP dans l'analyse de l'optimisation des ressources ont été surévalués de 14,2 millions de dollars.

Tableau 2.6 Comparaison des frais d'entretien et du coût du cycle de vie pour le CSP (en millions de dollars, VAN de 2009)

Comparaison des frais d'entretien et du coût du cycle de vie pour le CSP (en millions de dollars, VAN de 2009)	
Estimation du ministère	
Total des frais d'entretien et du coût du cycle de vie	23,7 \$
Estimation du BVG	
Frais d'entretien tels que requis par la demande de soumissions et l'entente de projet	5,0 \$
Coût du cycle de vie tel que requis par la demande de soumissions et l'entente de projet	4,5 \$
Total des frais d'entretien et du coût du cycle de vie	9,5 \$
Écart – surévaluation des frais d'entretien et du coût du cycle de vie pour le CSP	14,2 \$

Taux d'actualisation

2.59 Comme nous l'avons déjà mentionné, le calcul de la valeur actualisée nette (VAN) est fonction principalement de deux données : les flux de trésorerie estimatifs d'un projet et le taux auquel ces flux de trésorerie sont actualisés (taux d'actualisation) des périodes futures à une date de référence commune.

2.60 Le choix du taux d'actualisation est important dans la préparation de VAN, car il peut avoir un impact important sur le résultat. Si un taux d'actualisation choisi est inapproprié, il existe un risque important qu'il entraîne le choix erroné de méthode d'approvisionnement.

2.61 Conformément à la politique du gouvernement³, le taux d'actualisation utilisé par le ministère était le taux d'intérêt de référence pour les emprunts à long terme du gouvernement du Nouveau-Brunswick pour une durée semblable. Le 10 mars 2009, le ministère a informé l'expert-conseil en optimisation des ressources que le taux d'actualisation à utiliser était de 5,3 %. Le ministère ne possédait pas de documents appuyant la décision au sujet du taux. Nous avons été informés que le

³ Politique administrative AD-6701 – Analyse de la valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépenses

ministère avait obtenu verbalement ce taux du ministère des Finances. Ce dernier ministère a confirmé ultérieurement que le taux estimatif pour un emprunt d'État de 30 ans au 10 mars 2009 était de 5,27 %, tel que coté par une maison de courtage de valeurs. Le ministère des Finances a également dit que le taux de 5,30 % utilisé était probablement une moyenne de plusieurs courtiers en valeurs mobilières.

2.62 Selon nos recherches, divers organismes en infrastructure utilisent des méthodes différentes pour déterminer le taux d'actualisation. Par exemple, Partnerships BC fonde le taux d'actualisation sur le coût en capital d'un projet particulier. Infrastructure Ontario utilise le coût moyen pondéré du capital le plus récent, ce qui, à son avis, représente la moyenne simple de la dette provinciale à long terme (obligations à échéance de 1 à 30 ans). Afin de neutraliser les incidences des fluctuations quotidiennes sur le taux d'actualisation, une moyenne mobile de 10 jours de cette moyenne simple du taux des obligations est utilisée à titre de taux d'actualisation standard. Sur la scène internationale, Infrastructure Australia recommande l'utilisation de différents taux d'actualisation pour les méthodes CSP et PPP selon quelle partie assumera le risque systématique.

2.63 Étant donné que le taux d'actualisation choisi était en conformité avec la politique et le fait que l'expert-conseil a convenu que c'était le bon taux, nous n'avons pas de préoccupation au sujet du taux retenu. Cependant, compte tenu des méthodes utilisées dans les autres administrations et du fait que la dernière mise à jour du Manuel d'administration (AD-6701) remonte à 1977, le ministère devrait étudier d'autres méthodes pour les projets futurs en PPP.

2.64 À note demande, l'expert-conseil a calculé l'impact sur la VAN de changer le taux d'actualisation de +/- 1 % : la VAN a varié de moins de 2 millions de dollars. Ceci démontre que les variations du taux d'actualisation entraînent des changements négligeables dans les résultats. Comme l'expert-conseil n'a pas remis le modèle d'actualisation des flux de trésorerie au ministère, nous n'avons pas été en mesure d'en vérifier le caractère approprié.

Taux d'inflation

2.65 Les taux d'inflation annuels hypothétiques utilisés dans le présent cas sont les suivants :

- 2,7 % pour les coûts de conception et de construction, d'après les données historiques de l'inflation pour les coûts de

construction en Nouvelle-Écosse;

- 2,0 % pour les autres éléments, d'après l'indice des prix à la consommation (IPC) prévu par le Conference Board du Canada et la cible à long terme de l'IPC établie par la Banque du Canada.

2.66 Les taux utilisés ont été appuyés de manière appropriée. Par contre, il n'y a pas d'éléments probants indiquant que le ministère a examiné et mis en question cette hypothèse. En fait, lorsque nous avons demandé les documents justificatifs pour les taux, le ministère a dû demander à l'expert-conseil en optimisation des ressources de les fournir. Le ministère n'a aucune politique ou procédure écrite pour orienter l'examen des hypothèses.

Documentation

2.67 Le ministère n'a pas documenté de manière appropriée son travail dans la préparation et l'examen du rapport sur l'optimisation des ressources. La direction du ministère nous a signalé que son personnel avait rencontré à plusieurs reprises son expert-conseil en optimisation des ressources pour discuter de l'analyse de l'optimisation des ressources, y compris l'évaluation des risques. Cependant, le ministère n'a pas été en mesure de fournir des documents suffisants pour appuyer ses dires.

2.68 Le ministère nous a montré deux ébauches et une version définitive de l'évaluation des risques. La répartition et la quantification des risques ont été révisées en fonction des commentaires du ministère. Ceci démontre que le personnel du ministère a participé dans le processus d'évaluation des risques.

2.69 Toutefois, le ministère n'a documenté aucune discussion. Nous avons été incapables de déterminer ce qui a été discuté et pourquoi certaines modifications ont été effectuées.

Conclusion sur les critères 1 et 2

2.70 Les principales hypothèses n'ont pas toutes été appuyées et documentées. Nous avons eu des préoccupations au sujet du caractère approprié de certaines hypothèses posées et de l'exactitude de la comparaison qui en a résulté entre les modèles PPP et traditionnel. Nous n'avons pas été en mesure de conclure à savoir si les hypothèses et l'évaluation des risques ont été convenablement examinées et mises en question par le ministère parce qu'il n'y avait pas de documentation suffisante pour nous permettre de nous former

une opinion.

Recommandations

- 2.71 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait documenter l'élaboration des hypothèses importantes utilisées dans l'analyse de l'optimisation des ressources, notamment l'évaluation de leur caractère raisonnable.**
- 2.72 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait examiner les hypothèses mises de l'avant par son expert-conseil en optimisation des ressources. Les examens et les discussions importantes devraient être documentés de manière appropriée.**
- 2.73 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait obtenir de son expert-conseil le modèle de flux de trésorerie actualisés comme partie intégrante de l'entente pour les futurs projets en PPP.**

**Critère 3 :
L'analyse de
l'optimisation des
ressources
respectait la
méthodologie
courante du
secteur d'activité**

- 2.74** Les PPP sont des initiatives relativement nouvelles au Nouveau-Brunswick, alors que d'autres administrations à l'échelle nationale ou internationale ont un marché de PPP plus évolué. Ces autres administrations ont publié des documents d'orientation concernant le processus général de PPP et des méthodes d'évaluation de l'optimisation des ressources. Ces documents ont été élaborés au fil du temps et sont fondés sur un grand nombre de projets d'infrastructure réalisés. Il importe au ministère de suivre la méthodologie courante du secteur d'activité.
- 2.75** Nous avons examiné la version définitive du rapport sur l'optimisation des ressources préparée par l'expert-conseil en optimisation des ressources du ministère. En général, l'analyse de l'optimisation des ressources incluse dans le rapport respecte plusieurs mais non pas toutes les méthodes courantes du secteur d'activité.
- 2.76** Selon nos recherches, nous sommes d'avis qu'une analyse de l'optimisation des ressources doit comprendre au minimum ce qui suit :
- Aux fins de comparaison, un comparateur du secteur public (CSP) pour déterminer le coût total du projet selon la méthode d'approvisionnement traditionnelle. Les méthodes d'approvisionnement les plus probables et réalisables devraient être prises en compte dans le CSP, afin qu'une comparaison sérieuse des coûts entre les modèles CSP et PPP

puisse être effectuée.

- Une évaluation des risques, y compris la répartition de ceux-ci, afin que le total des coûts des modèles CSP et PPP soit régularisé pour démontrer l'impact des risques.

2.77 En outre, toutes les régularisations apportées au total des coûts des modèles CSP et PPP devraient être documentées.

2.78 Nous avons constaté que le CSP préparé dans l'analyse de l'optimisation des ressources englobait tous les éléments de coût pertinents au cours du cycle de vie du projet, y compris la conception, la construction, le coût du financement, les frais d'exploitation, l'entretien périodique, l'entretien majeur et le renouvellement cyclique nécessaire pour maintenir le potentiel de service des installations.

2.79 Le ministère a supposé que selon la méthode traditionnelle le projet serait réalisé au moyen de nombreux contrats (c.-à-d. la province attribue un ou plusieurs contrats de conception à des professionnels externes). La construction est répartie en plusieurs contrats qui seront exécutés par différentes entreprises privées de construction. L'exploitation et l'entretien seront effectués au moyen de contrats à court terme.

2.80 Étant donné que le projet comprend deux écoles, la méthode favorisée semble raisonnable. Le ministère nous a informés que les deux nouvelles écoles réalisées à Boiestown et Restigouche Est selon le mode traditionnel de construction avaient utilisé une méthode semblable.

2.81 Une évaluation des risques a été réalisée. Les risques ont été catégorisés et répartis entre la province et le partenaire du secteur privé. Chaque risque a été quantifié selon sa probabilité, son importance et sa répercussion financière. La valeur totale des risques a été incluse dans le coût total du CSP, parce que la province conserverait tous les risques selon la méthode d'approvisionnement traditionnelle.

2.82 Une régularisation importante a été apportée au coût total du PPP. La régularisation pour la qualité a été déduite du coût total du PPP. Elle était appuyée. La proposition du partenaire du secteur privé dépassait les exigences minimales pour les normes de conception établies dans la demande de soumissions. Le ministère a décidé qu'il consentait à payer pour les caractéristiques et la qualité additionnelles. Pour

rendre possible une comparaison valide entre le CSP et le PPP, le coût de la proposition a été régularisé pour une valeur actualisée nette (VAN) de l'ordre de 4,2 millions de dollars.

Domaines où l'analyse de l'optimisation des ressources n'a pas été menée selon la méthodologie courante du secteur d'activité

Analyse de sensibilité

2.83 Nous avons remarqué trois domaines où l'analyse de l'optimisation des ressources n'était pas conforme à la méthodologie courante du secteur d'activité, soit l'analyse de sensibilité, le moment de l'analyse préliminaire de l'optimisation des ressources et la présentation des résultats de l'optimisation des ressources.

2.84 En raison de la nature à long terme du contrat de projet, il est important de vérifier l'incidence des modifications des hypothèses clés utilisées dans l'évaluation de l'optimisation des ressources. Il est difficile normalement de poser des hypothèses réellement précises dans un tel cas. L'analyse de sensibilité aide les décideurs à comprendre l'importance de toute modification des variables clés en matière de coûts pour les deux méthodes.

2.85 Dans une analyse de sensibilité représentative, on modifie une variable (p. ex. taux d'inflation, taux d'actualisation) tandis que les autres variables demeurent constantes. Ainsi, les décideurs peuvent déterminer le degré de sensibilité de l'estimation des coûts du projet à toute modification d'une variable donnée.

2.86 C'est une méthode courante du secteur d'activité au Canada et sur la scène internationale que d'effectuer une analyse de sensibilité des variables clés comme le taux d'actualisation, l'estimation des coûts de conception et de construction, le taux d'inflation, etc.

2.87 La seule analyse de sensibilité documentée pour ce projet avait trait à la quantification des risques dans l'évaluation de l'optimisation des ressources effectuée par l'expert-conseil en optimisation des ressources du ministère. Dans cette analyse, la valeur de tous les risques a été augmentée ou diminuée de 25 % pour les modèles CSP et PPP pour voir le degré de sensibilité du coût total aux modifications de la valeur des risques. La sensibilité des autres variables clés n'a pas été vérifiée. Il est donc impossible pour les décideurs de constater comment les modifications des variables clés peuvent influencer

sur l'ensemble des résultats. Une telle analyse aurait aidé les décideurs à prendre une décision plus éclairée.

***Moment de
l'analyse
préliminaire de
l'optimisation des
ressources***

2.88 Comme nous l'avons mentionné dans le premier objectif, le gouvernement n'a pas effectué une analyse préliminaire officielle de l'optimisation des ressources avant d'annoncer que la province allait de l'avant avec le projet de l'école intermédiaire Eleanor W. Graham et l'école de Moncton-Nord en utilisant la méthode du PPP.

2.89 Dans le paragraphe 2.19, nous avons mentionné que l'évaluation de l'optimisation des ressources devait être effectuée tôt dans le processus. Nous avons fait remarquer que les administrations autant à l'échelle nationale qu'internationale appuyaient ce point de vue. Cependant, le Cabinet n'a pas suivi cette méthode courante du secteur d'activité.

***Renseigner le
public sur les
informations clés
au cours du
processus PPP***

2.90 La province a des protocoles pour les PPP, qui établissent les règles de base que tous les projets en PPP doivent respecter. Le protocole mentionne que le processus d'approvisionnement doit être juste et transparent. Nous sommes d'avis qu'il est essentiel pour le gouvernement de s'assurer que les PPP sont transparents par une divulgation en temps opportun au public de renseignements liés à l'approvisionnement, tout en protégeant l'information commercialement sensible du partenaire du secteur privé.

2.91 Certaines informations ont été divulguées au cours du processus pour ce projet. La demande d'expression d'intérêt a été publiée dans le Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick. Le soumissionnaire favorisé a été annoncé dans un communiqué de presse. En outre, le ministère a publié le rapport sur l'optimisation des ressources préparé par l'expert-conseil en optimisation des ressources en réponse à une demande de renseignements en vertu du droit à l'information, mais beaucoup d'informations clés avaient été dissimulées en ombrant le texte. Autant que nous sachions, ce sont les seules informations que le ministère a fournies à cet effet.

2.92 D'autres renseignements clés n'ont pas été mis à la disposition du public, notamment le rapport sur l'optimisation des ressources qui comprend une analyse détaillée sur la manière que la méthode PPP donnerait lieu à une optimisation des ressources. Si le gouvernement est convaincu que la méthode PPP est la meilleure option pour ce projet, il devrait

renseigner sans réserve le public en publiant le rapport sur l'optimisation des ressources. À notre avis, la pratique courante du ministère n'est pas conforme à l'exigence de transparence mentionnée dans les protocoles de la province sur les PPP.

2.93 Partnerships BC a publié une version actualisée de son document intitulé « *Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships* », qui décrit ce qui devrait être divulgué au cours des diverses étapes du processus d'approvisionnement. Il recommande que certaines informations clés soient divulguées, telles que les demandes de prix, les promoteurs présélectionnés, la demande de propositions, le promoteur privilégié, le rapport sur l'optimisation des ressources et l'entente finale du projet. Infrastructure Ontario a des règles de divulgation semblables. La divulgation des documents clés, y compris la justification pour un certain nombre de décisions importantes prises, permettrait au public de bien être renseigné tout au long du processus.

2.94 Réciproquement, il n'y a pas au Nouveau-Brunswick de politique concernant la divulgation d'informations liées au processus d'approvisionnement pour les projets en PPP. Étant donné que le ministère a conclu d'autres ententes de PPP, il devient de plus en plus important d'établir une politique de divulgation standard. Une méthode uniforme aidera non seulement à assurer la transparence mais aussi à informer à l'avance les partenaires du secteur privé sur le type d'informations qui seront divulguées.

Conclusion sur le critère 3

2.95 L'analyse de l'optimisation des ressources qui a été réalisée respectait partiellement la méthodologie courante du secteur d'activité. Toutefois, il y a eu des déficiences importantes.

Recommandations

2.96 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait effectuer une analyse de sensibilité qui comprend toutes les variables clés dans le processus d'estimation du coût d'un projet.

2.97 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait renseigner le public sur les informations clés au cours du processus PPP.

Critère 4 : Un contrôle préalable devrait être effectué afin d'examiner le rapport sur l'optimisation des ressources	<p>2.98 Le rapport sur l'optimisation des ressources constitue l'un des documents les plus importants dans le processus de prise de décision concernant quelle méthode d'approvisionnement le ministère devrait suivre. Un examen indépendant du rapport sur l'optimisation des ressources est essentiel, parce que ce rapport fournit les éléments probants quantitatifs quant à la méthode qui donnera lieu à la meilleure optimisation des ressources pour la province.</p> <p>2.99 Nous sommes d'avis que le ministère devrait être responsable de l'exactitude du rapport sur l'optimisation des ressources. Le rapport devrait être examiné de manière indépendante soit par des membres du personnel du ministère qui n'ont pas participé au processus d'analyse de l'optimisation des ressources, soit par un tiers indépendant. Le ministère devrait également documenter les résultats et les analyses.</p> <p>2.100 Nous avons constaté qu'aucun examen indépendant de contrôle préalable du caractère raisonnable et de l'intégralité des hypothèses et des conclusions n'a été effectué. Selon le ministère, seulement des membres du personnel qui ont participé à l'analyse de l'optimisation des ressources ont examiné de façon non officielle les dossiers de l'expert-conseil en optimisation des ressources. Cependant, aucun élément probant documenté de ces examens n'a pu être fourni.</p> <p>2.101 En outre, le ministère n'a pas de politique ni de procédure écrites sur la manière d'effectuer un contrôle préalable.</p>
Conclusion sur le critère 4	<p>2.102 Le ministère n'a pas effectué un examen indépendant de contrôle préalable du rapport sur l'optimisation des ressources. L'examen mené de façon non officielle par le personnel du ministère n'a pas été documenté de façon claire.</p>
Recommandation	<p>2.103 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait effectuer un examen indépendant de contrôle préalable de l'évaluation de l'optimisation des ressources pour chaque projet en PPP proposé.</p>
Autres observations détaillées	<p>2.104 Au cours de notre examen, nous avons pris connaissance de deux autres faits à signaler, car chacun est « significatif et qui par sa nature doit être porté à l'attention de l'Assemblée législative » (paragraphe 15(2) de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>). Ces questions sont présentées sous les rubriques suivantes :</p>

1. La méthodologie pour l'établissement du budget d'immobilisations est-elle appropriée?
2. A-t-on suivi une procédure établie dans le choix des conseillers de projet?

La méthodologie pour l'établissement du budget d'immobilisations est-elle appropriée?

- 2.105** Si le gouvernement approuve la construction d'une nouvelle école, peu importe le mode de réalisation (PPP ou CSP), les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme des installations doivent être pris en compte lors de la prise de décision et protégés dans les budgets futurs. Il existe des moyens pour le faire, comme les crédits législatifs. Par exemple, le *Budget principal de 2011-2012* montre que la Société de voirie du Nouveau-Brunswick a un crédit législatif de plus de 36,9 millions de dollars pour les frais d'entretien et autres frais connexes pour des sections désignées du réseau routier.
- 2.106** Il devrait y avoir un crédit législatif semblable pour l'entretien et la réparation continus des écoles appartenant à la province. Autrement, nous continuerons à voir la fermeture imprévue d'écoles comme ce fut le cas au milieu de l'année scolaire 2010 pour l'école Moncton High School et la Polyvalente Roland-Pépin à Campbellton.
- 2.107** Nous avons également constaté que le système de gestion des actifs du ministère des Transports, lancé en 2009, qui est utilisé aux fins de planification et d'établissement des budgets pour l'entretien de la structure routière, visait à déterminer « *le bon traitement au bon moment pour l'amélioration des routes à un coût moindre pour les contribuables*⁴ ». Une méthode semblable est requise pour les écoles appartenant à la province.
- 2.108** Le problème de l'entretien reporté pour les écoles provinciales est apparu avec la fermeture de l'école Moncton High School et de la Polyvalente Roland-Pépin à Campbellton au milieu de l'année scolaire 2010.
- 2.109** Le rapport annuel de 2005 du vérificateur général au sujet du ministère de l'Éducation – Entretien des installations, contenait la recommandation suivante :

⁴ Rapport annuel de 2009-2010 du ministère des Transports, page 3

- *Nous avons recommandé que, chaque année, le ministère de l'Éducation informe le gouvernement sur :*
 - i. *le niveau estimatif des dépenses nécessaires pour assurer l'entretien adéquat des installations scolaires;*
 - ii. *les réparations majeures qui ont été reportées en raison de l'insuffisance des fonds et les risques prévus qui sont associés avec le report des réparations majeures.*

2.110 Notre travail de suivi entrepris en 2009 a montré que le ministère de l'Éducation était à étudier les systèmes de gestion des actifs dans le cadre d'un processus de planification pluriannuelle afin de corriger ces problèmes. L'état d'avancement de cette recommandation était que le ministère était d'accord avec la recommandation, mais il ne l'avait pas encore mis en œuvre.

Recommandation

2.111 Pour s'assurer que les écoles publiques appartenant à la province sont bien entretenues tout au long de leur vie utile, le ministère de l'Approvisionnement et des Services, de concert avec les ministères des Finances et de l'Éducation, devrait :

- 1. élaborer et mettre en œuvre un système de gestion des actifs qui prévoit et établit les priorités des besoins pluriannuels en matière d'entretien et de réparation des biens immobiliers des écoles;**
- 2. mettre en œuvre des mesures budgétaires pour protéger le financement à long terme requis pour l'entretien suffisant et continu des écoles.**

A-t-on suivi une procédure établie dans le choix des conseillers de projet?

2.112 Au cours des exercices allant de 2008-2009 à 2010-2011, le ministère a embauché un conseiller en processus et un conseiller financier pour l'aider dans l'élaboration de l'entente de projet, le processus d'approvisionnement et l'analyse de l'optimisation des ressources. La répartition des dépenses est présentée dans le Tableau 2.7 ci-dessous.

Tableau 2.7 Répartition des honoraires versés au conseiller en processus et au conseiller financier

Répartition des honoraires versés au conseiller en processus et au conseiller financier					
Moncton-Nord/ Eleanor Graham	Description des fonctions principales	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	Total
Conseiller en processus	Assurer que le processus d'approvisionnement est juste	17 301 \$	90 287 \$	0 \$	107 588 \$
Conseiller financier	Effectuer l'évaluation de l'optimisation des ressources et fournir une expertise financière tout au long du processus d'approvisionnement	0 \$	526 530 \$	38 540 \$	565 070 \$

2.113 Le conseiller en processus travaillait en même temps sur un autre projet pour le ministère. Le ministère a déclaré qu'il essayait de réaliser des économies en ayant le même conseiller pour les deux projets.

2.114 Le conseiller financier a rendu des services d'expert-conseil explicitement dans le domaine de l'analyse de l'optimisation des ressources. Selon le ministère, le conseiller financier avait de l'expertise en PPP dans d'autres administrations canadiennes et à l'étranger. Dans l'offre de service du conseiller financier datée le 17 juillet 2009, les honoraires prévus pour l'évaluation de l'optimisation des ressources jusqu'au 31 août 2009 étaient de 105 000 \$. D'après le ministère et le conseiller financier, le budget a été respecté. Le reste des honoraires de 565 070 \$ versés a été pour des services consultatifs additionnels fournis au cours du processus d'approvisionnement.

2.115 À notre avis, une procédure établie n'a pas été suivie pour acquérir des services consultatifs pour le projet, bien qu'il ne soit pas clair si le ministère est obligé de demander plusieurs soumissions pour engager des conseillers en PPP. Le ministère estime qu'il a respecté le *Loi sur les achats publics*.

2.116 On pourrait interpréter l'aliéna 27 c) du *Règlement du Nouveau-Brunswick 94-157* pris en vertu de la *Loi sur les achats publics* pour dire que les deux contrats n'étaient pas assujettis à une adjudication publique parce qu'ils étaient avec des comptables agréés. Bien entendu, on pourrait interpréter l'aliéna 27 c) plus étroitement en disant qu'il s'applique

seulement aux services d'audit offert par un comptable agréé, et non par un expert-conseil. Quoiqu'il en soit, on peut tout de même imaginer que ces services d'experts-conseils auraient pu être fournis par un plus grand nombre de professionnels et d'experts-conseils autres que des comptables agréés. En outre, si le ministère avait besoin d'avoir recours à un nombre restreint de cabinets, rien dans la *Loi sur les achats publics* ne l'empêchait d'obtenir des estimations d'honoraires de la part de certains fournisseurs de service de la liste restreinte. En effet, nous savons qu'il y a d'autres sociétés d'experts-conseils qui sont en mesure d'offrir des services semblables.

Recommandation

2.117 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait lancer un appel d'offres en vue d'obtenir plusieurs estimations d'honoraires lorsqu'il engage des conseillers pour des projets en PPP, étant donné l'importance du coût de ces services.

Annexe 1 : Partenariats Nouveau-Brunswick

2.118 Le gouvernement a confirmé en février 2011 la création de Partenariats Nouveau-Brunswick, une division au sein du ministère des Transports, pour servir tous les ministères et les organismes de la province ainsi que d'autres entités comme les municipalités, les institutions et les autres provinces en fournissant de l'aide aux clients en ce qui concerne l'évaluation de l'optimisation des ressources et la réalisation de projets en partenariat public-privé.

2.119 Partenariats Nouveau-Brunswick peut fournir les services suivants :

- Présélection de projets en PPP
- Évaluation des analyses de rentabilisation (optimisation des ressources)
- Sondage de marché
- Conseil sur le maintien de conseillers techniques, juridiques et financiers
- Élaboration et partage de procédés et documentation standards en matière de marchés publics
- Prestation de conseils sur les procédés et la documentation en matière de marchés publics :
 - Transfert de risques, définition et envergure de projet
 - Demandes de prix et demandes de propositions
 - Évaluations des titres et qualités ainsi que des propositions des promoteurs
 - Élaboration de scénarios de référence
 - Élaboration d'ententes et d'exigences de projet

2.120 Au cours d'un entretien avec le personnel de Partenariats Nouveau-Brunswick, nous avons été informés que tous les services qu'il offre sont optionnels en ce moment. Les ministères et les organismes provinciaux ne sont pas obligés de traiter avec Partenariats Nouveau-Brunswick pour élaborer un projet d'infrastructure.

Annexe 2 : Glossaire des termes

Terme	Définition
Valeur actualisée nette (VAN)	Valeur équivalente à un moment donné d'un flux de trésorerie, calculé par l'actualisation des valeurs réelles à un taux d'actualisation approprié.
Taux d'actualisation	Taux utilisé pour calculer la valeur actualisée d'un flux de trésorerie futur.
Comparateur du secteur public (CSP)	Coût du cycle de vie théorique, ajusté pour les risques, d'un projet du secteur public s'il est réalisé par le gouvernement.
Estimation du coût d'un PPP	Valeur actualisée nette d'une série de flux de trésorerie exigés par un promoteur dans son offre de service.
Optimisation des ressources	Évaluation quantitative et qualitative des coûts et avantages de la méthode d'approvisionnement traditionnelle contre le mode de réalisation en PPP.
Risque conservé	Valeur des risques ou partie d'un risque que le gouvernement assume dans un projet en PPP.
Risque transféré	Valeur des risques (du point de vue du gouvernement) qui seront probablement attribués au partenaire du secteur privé dans un projet en PPP.
Risque partagé	Valeur des risques qui seront probablement partagés entre le gouvernement et le partenaire du secteur privé.
Frais d'entretien	Dépenses périodiques autres qu'en capital requises pour l'entretien des actifs au cours de la période d'exploitation.
Coût du cycle de vie	Dépenses en capital requises au cours de la période d'exploitation pour remplacer des actifs ou effectuer un entretien majeur des actifs qui ont une durée de vie plus courte que celle du contrat.