

Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'hôpital de Brampton

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2008*

Contexte

En 2001, le ministre des Finances de l'époque a annoncé que les partenariats entre les secteurs public et privé (P3) devaient être pris en considération dans le financement des nouveaux hôpitaux. En 2003, le William Osler Health Centre (WOHC) – aujourd'hui appelé William Osler Health System – a conclu une entente avec un consortium du secteur privé pour l'aménagement d'un nouvel hôpital de 608 lits à Brampton, qui est devenu un des premiers hôpitaux de l'Ontario à adopter l'approche P3. (En Ontario, cette solution de rechange à l'approvisionnement traditionnel est aujourd'hui connue sous le nom de diversification des modes de financement et d'approvisionnement ou DMFA.) Aux termes de cette entente, le consortium assurerait la conception, la construction et le financement du nouvel hôpital, en plus de fournir certains services non cliniques. Le WOHC, pour sa part, s'engageait à verser des paiements mensuels au consortium sur la période de service de 25 ans visée par l'entente.

Le gouvernement de l'époque a donné pour directive au WOHC d'adopter l'approche P3 avant même qu'une comparaison systématique soit faite avec l'approche traditionnelle de conception-construction-fonctionnement. Nous avons conclu que l'évaluation effectuée ne se fondait pas sur une analyse exhaustive des facteurs pertinents et qu'elle avait été faite trop tard pour pouvoir apporter des modifications ou des améliorations importantes au processus d'approvisionnement.

Le coût total sur la période de construction d'environ trois ans allant de 2004 à 2007 s'élevait à 614 millions de dollars, dont 467 millions pour la conception et la construction à échelle réduite de l'hôpital, 63 millions principalement pour les modifications à apporter aux bâtiments afin de pouvoir installer l'équipement, et 84 millions en frais de financement.

Dans notre *Rapport annuel 2008*, nous avons relevé un certain nombre de problèmes indiquant que le coût global aurait pu être moins élevé si l'hôpital et les services non cliniques connexes avaient

été acquis selon l'approche traditionnelle. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En septembre 2000, une société d'experts-conseils engagée par le WOHC a estimé que la conception et la construction d'un nouvel hôpital coûteraient environ 357 millions de dollars au gouvernement (l'estimation a été révisée à 381 millions en octobre 2001). Une deuxième société d'experts-conseils, engagée en janvier 2003, a estimé le coût à 507 millions de dollars (l'estimation a été révisée à 525 millions en novembre 2004). Le WOHC n'a pas mis en doute l'écart substantiel entre les deux estimations.
- Les coûts de l'approvisionnement traditionnel – c'est-à-dire la construction du nouvel hôpital et la prestation des services non cliniques par le gouvernement sur une période de 25 ans – avaient été largement surestimés. En effet, les coûts des services non cliniques incluaient les frais d'amortissement ainsi que le coût des services publics et de l'assurance biens – que le WOHC devait payer, quel que soit le fournisseur de services non cliniques.
- Le WOHC a ajouté 67 millions de dollars, ou 13 % du total, au coût estimatif de la conception et de la construction du nouvel hôpital par le gouvernement pour tenir compte des risques de dépassement des coûts transférés au secteur privé. Un montant si élevé ne nous semblait pas justifié, car un contrat bien structuré et une gestion rigoureuse du projet aux termes d'une entente d'approvisionnement traditionnelle auraient pu atténuer une grande partie des risques de dépassement des coûts.
- Les coûts d'emprunt de la province au moment de la conclusion de l'entente étaient inférieurs au coût moyen pondéré du capital facturé par le consortium du secteur privé. Or, ces économies potentielles n'avaient pas été prises en compte dans la comparaison des coûts de l'approvisionnement traditionnel à ceux de l'approche P3.

Nous avons reconnu que, comme dans toute expérience nouvelle, il y avait inévitablement des leçons à apprendre. En réponse à nos recommandations relatives aux futurs projets P3, Infrastructure Ontario, la société de la Couronne établie en novembre 2005 pour gérer de nombreux grands projets d'infrastructure du gouvernement, et les ministères partenaires ont indiqué qu'ils avaient modifié leur façon d'aborder la plupart des points soulevés afin d'accroître le rapport coût-efficacité des projets P3 en cours.

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mars 2009.

État des recommandations

Le projet de l'Hôpital de Brampton a été lancé avant qu'Infrastructure Ontario soit créé et que la gestion du projet P3 soit confiée au WOHC. En réponse à nos observations et recommandations initiales, Infrastructure Ontario a indiqué que les processus qu'il avait mis en place répondaient déjà à certaines des recommandations. Notre suivi mettait l'accent sur les changements apportés depuis la réponse initiale en 2008. Selon l'information que nous avons reçue, Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure (connu sous le nom de ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure avant août 2010) ont substantiellement mis en oeuvre bon nombre des recommandations de notre *Rapport annuel 2008* qui aideraient à assurer la rentabilité des projets DMFA en cours et prévus. L'état, au moment de notre suivi, des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES FUTURS PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE P3 (DMFA)

Décision d'adopter le modèle P3 (DMFA)

Recommandation 1

Les coûts et avantages respectifs des différentes options d'approvisionnement doivent être évalués. Il faut envisager d'étendre la participation et l'expertise d'Infrastructure Ontario à tous les projets d'infrastructure.

État

Infrastructure Ontario nous a fait savoir que le ministère de l'Infrastructure recommandait d'investir dans des projets particuliers par le biais du processus annuel de planification budgétaire du gouvernement. Le ministère de l'Infrastructure fournit aux ministères qui proposent des projets d'immobilisations un guide technique expliquant les critères d'évaluation préliminaire par rapport auxquels il faut évaluer la pertinence d'un projet donné selon la DMFA. Ces critères servent à présenter des recommandations au Conseil du Trésor du gouvernement sur l'opportunité de poursuivre l'évaluation de la pertinence d'un projet selon la DMFA.

Infrastructure Ontario effectue trois évaluations de l'optimisation des ressources (EOR) à différentes étapes de chaque projet qui lui est confié. Ces évaluations comparent les coûts et avantages de l'approvisionnement traditionnel et de l'approche DMFA pour chaque projet. La première évaluation est effectuée avant la publication de la demande de propositions (DP). Selon Infrastructure Ontario, certains projets d'abord considérés comme de bons candidats pour la DMFA ont été réorientés vers l'approvisionnement traditionnel une fois l'EOR terminée.

Recommandation 2

Il faut procéder à une évaluation globale du marché avant d'opter pour une entente DMFA.

État

Infrastructure Ontario nous a dit qu'elle procédait habituellement à une évaluation du marché avant de passer à l'étape de l'approvisionnement pour un projet. Le plan de gestion d'Infrastructure Ontario est examiné à la lumière de l'évaluation du marché afin de prendre en compte la capacité des entrepreneurs, des prêteurs et des investisseurs ainsi que la disponibilité d'une main-d'oeuvre qualifiée et des services de maintenance.

Dans le cas des projets sur des marchés qu'elle connaît mal, Infrastructure Ontario engage généralement un consultant de l'extérieur afin d'évaluer le marché et d'améliorer sa capacité à évaluer les projets de façon efficace. Une fois cette évaluation systématique terminée, des évaluations du marché pour des projets semblables sont effectuées à l'interne.

Infrastructure Ontario a indiqué que les lignes directrices en matière d'évaluation utilisées dans le cadre de son processus de demande de qualifications donnaient plein poids à l'expérience en DMFA ou à toute autre expérience pertinente des soumissionnaires, y compris celle acquise en dehors de l'Ontario et à l'étranger. Ceci a permis à des entreprises de taille moyenne et à des entreprises internationales en participation avec des sociétés locales de soumissionner et de se voir attribuer des projets d'Infrastructure Ontario.

Évaluation de l'optimisation des ressources

Recommandation 3

L'évaluation de l'optimisation des ressources doit se fonder sur des critères clairs et pertinents et être faite au tout début du processus d'approvisionnement.

Recommandation 4

La comparaison des coûts selon l'approvisionnement traditionnel et selon la formule DMFA doit suivre un processus objectif.

État

Les évaluations de l'optimisation des ressources (EOR) sont effectuées à trois étapes au cours du processus d'approvisionnement : avant la publication de la DP, avant l'attribution du contrat et après la clôture financière. La méthodologie d'EOR d'Infrastructure Ontario calcule et compare le coût actualisé total selon l'approche traditionnelle et la formule DMFA. Le calcul doit prendre en compte tous les coûts tangibles ainsi que la valeur des risques potentiels associés à chaque approche. À cet égard, Infrastructure Ontario a récemment examiné sa base de données sur les soumissions reçues et conclu que la prime de risque estimative était raisonnable. Le critère global de l'EOR est le coût actualisé total, et l'approche recommandée est celle qui permet d'arriver au plus faible coût actualisé total.

Infrastructure Ontario a indiqué que, pour préserver l'objectivité, la méthodologie d'EOR utilisait l'information sur les coûts réels fournie par les soumissionnaires et que les rapports publiés d'EOR se fondaient sur le coût actualisé total réel du projet à la clôture financière. Pour chaque risque identifié, une fois la probabilité de réalisation et l'impact évalués, le coût du risque est quantifié par simulation informatique et les résultats sont inclus dans le coût global de l'approche traditionnelle et de la formule DMFA. Infrastructure Ontario a affirmé qu'elle continuerait de mettre à jour sa base de données sur la prime de risque utilisée à la clôture de chaque projet additionnel.

Tous les coûts et risques prévus dans les EOR sont documentés et examinés par des tiers conseillers. Infrastructure Ontario a ajouté que la Division de vérification interne du ministère des Finances avait examiné la méthodologie d'EOR et l'avait trouvée valable.

Au début de 2010, Infrastructure Ontario a contacté d'autres administrations canadiennes afin d'examiner leurs méthodologies de calcul de l'optimisation des ressources. Ces efforts lui ont permis de valider sa méthodologie d'EOR et son processus décisionnel en matière d'approvisionnement.

Recommandation 5

Des mesures appropriées doivent être prises en temps opportun pour régler les problèmes relevés lors du processus de contrôle préalable.

État

Infrastructure Ontario a indiqué qu'elle avait établi un processus et une structure de gouvernance de projet qui gère et surveille l'approbation des étapes clés du projet et le processus décisionnel connexe. Cette structure comprend des procédures pour examiner et documenter les leçons tirées de chaque projet et y donner suite. En outre, la direction surveille les problèmes liés aux projets en passant par différents groupes de travail et en lisant les rapports sur les projets afin de régler les problèmes en temps opportun.

Recommandation 6

Pour que toutes les options soient dûment prises en compte, la décision de construire et la décision de financer doivent être prises séparément.

État

Le ministère de l'Infrastructure évalue chaque projet pour s'assurer qu'il est conforme aux priorités stratégiques, et les décisions en matière d'investissement sont prises indépendamment des décisions relatives à la diversification des modes d'approvisionnement. Infrastructure Ontario a élaboré et publié une méthodologie d'EOR standard qui tient compte des coûts de financement selon les deux modèles d'approvisionnement — DMFA et traditionnel. La décision en matière d'approvisionnement est appuyée par l'EOR effectuée par Infrastructure Ontario.

Recommandation 7

Tous les facteurs pertinents, dont ceux qui atténuent les risques, doivent être pris en compte dans l'attribution des risques transférables. L'expérience acquise dans le cadre des projets DMFA antérieurs doit aussi être mise à profit dans la mesure du possible. Le transfert des risques doit être appuyé par les modalités de l'entente de projet.

État

Infrastructure Ontario a dit qu'elle utilisait une matrice de répartition des risques fondée sur des données empiriques pour attribuer et quantifier les risques associés à la DMFA et à l'approvisionnement traditionnel. Les risques cernés pour un projet particulier sont conformes à ceux identifiés pour des projets semblables. Les risques varieraient en termes de probabilité de réalisation et d'impact selon la nature du projet et l'étendue de l'expérience antérieure d'Infrastructure Ontario dans de tels projets.

Infrastructure Ontario a normalisé ses ententes de projet pour que les dispositions de transfert des risques soient cohérentes entre les différents projets. La société a indiqué que les ententes étaient révisées en fonction des leçons apprises lors des projets antérieurs.

Recommandation 8

Tous les coûts importants associés à l'approche DMFA doivent être pris en compte dans le processus décisionnel.

État

Infrastructure Ontario tient compte de tous les coûts associés à l'approche DMFA, dont les coûts de transaction, les coûts de financement et les réserves pour éventualités, dans l'évaluation des options d'approvisionnement. Ces coûts se fondent sur les données réelles figurant dans les soumissions reçues. Les coûts pris en compte dans les évaluations comprennent les coûts de financement par le secteur privé, les réserves pour éventualités du secteur privé, les coûts de préparation des soumissions et les frais de consultation. Les EOR tiennent également compte d'autres coûts spécifiques au projet mais non facturés par le soumissionnaire sous forme de frais accessoires, comme les coûts associés aux services juridiques, aux services de consultants et à Infrastructure Ontario.

Conseillers**Recommandation 9**

Pour engager les conseillers au meilleur prix possible, il faut suivre un processus de sélection concurrentiel. Il faut définir les missions et préparer des contrats précisant les produits à livrer. Il faut surveiller le travail des conseillers et mettre en place un processus de transfert des connaissances.

État

Infrastructure Ontario a souligné que sa politique en matière d'approvisionnement était conforme à la directive sur l'approvisionnement du Conseil de gestion du gouvernement. Elle stipule que, dans la mesure du possible, les contrats négociés avec les conseillers doivent être à prix fixe. Un processus concurrentiel, par appel d'offres ouvert ou par DP, doit être utilisé, quelle que soit la valeur du contrat.

Selon Infrastructure Ontario, les coûts des services consultatifs continuent de diminuer, de façon spectaculaire dans bien des cas. Des économies additionnelles ont été réalisées en regroupant des projets et en demandant au personnel interne d'assumer des postes de conseillers en marchés en capitaux.

Infrastructure Ontario nous a informés que la structure de gouvernance des projets prévoyait l'examen et la documentation des enjeux afin de tirer parti des leçons apprises au fil des projets.

Gestion des contrats**Recommandation 10**

Les hôpitaux doivent mettre en place des procédures qui leur permettent de vérifier le rendement des entrepreneurs. Les ajustements résultants au paiement unitaire doivent être apportés en temps opportun.

État

En 2009, Infrastructure Ontario a publié un guide de l'utilisateur afin d'aider les hôpitaux à surveiller le rendement de leurs entrepreneurs. La société a également élargi le mandat de ses équipes d'exécution de projet pour leur permettre de continuer

de surveiller les projets de construction jusqu'à ce qu'ils soient terminés.

La procédure élaborée et mise en place par le William Osler Health System pour surveiller le rendement des entrepreneurs est la suivante : Un conseiller juridique interne et un directeur désigné assurent la liaison avec le secteur privé en cas de problème. Un analyste spécialisé examine les paiements unitaires aux entrepreneurs du secteur privé. Des réunions mensuelles sont tenues avec les entrepreneurs pour examiner les données opérationnelles sur les volumes et évaluer leur rendement. Un examen des questions de stationnement, de sécurité, d'inventaire et de conformité environnementale a récemment été effectué pour l'exercice 2009-2010.

Part locale des coûts d'immobilisations

Recommandation 11

Avant d'approuver la construction d'un nouvel hôpital, le gouvernement doit procéder à une évaluation plus complète afin de déterminer si le plan de l'hôpital pour payer la part locale du financement est réaliste.

État

Chaque grand projet d'immobilisations a au moins un plan de partage local, comme l'exige le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD), dans lequel l'hôpital explique comment il compte rassembler la part locale des coûts du projet proposé. Selon le MSSLD, le plan doit contenir suffisamment de détails pour permettre au Ministère de comprendre les risques, les conditions et les hypothèses liés à la source de financement de l'hôpital, et il doit être conforme au plan élaboré par l'hôpital

pour équilibrer son budget. Le MSSLD examine les plans de partage local des risques pour les activités des fournisseurs, les stratégies d'atténuation des risques et la capacité financière de la collectivité locale.

Les hôpitaux doivent également signer une entente de responsabilisation en matière de développement qui les oblige à obtenir et à payer la part locale des coûts. L'entente doit notamment contenir des dispositions sur la gestion d'un fonds d'amortissement par l'hôpital et par un fiduciaire. Selon le MSSLD, ces mesures, qui sont maintenant en place pour tous les grands projets d'immobilisations approuvés, aident à atténuer le risque que les hôpitaux ne puissent pas financer leur part locale des coûts.

Responsabilisation et transparence

Recommandation 12

Afin d'assurer la transparence, Infrastructure Ontario doit établir et communiquer une politique en matière de divulgation des renseignements sur les projets DMFA.

État

Infrastructure Ontario nous a indiqué, comme elle l'avait fait en 2008, que sa politique sur la divulgation se fondait sur les principes de transparence énoncés dans le cadre Pour un avenir meilleur du gouvernement. Toutes les demandes de qualifications sont affichées sur MERX, tandis que les demandes de propositions, les ententes de projet et les rapports de vérification de l'optimisation des ressources sont affichés sur le site Web d'Infrastructure Ontario.