

Le vérificateur général livre les conclusions de sa vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé – Communiqué n° 5

Québec, le mercredi 18 novembre 2009 – M. Renaud Lachance rend public aujourd'hui le tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*.

Le **chapitre 5** fait état des résultats de sa vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal – Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM) et Centre universitaire de santé McGill (CUSM).

Ce rapport porte sur le choix du mode de réalisation en partenariat public-privé (PPP). La vigie a été menée principalement auprès de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec). Ce communiqué présente les faits saillants du rapport.

La *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* énonce que le gouvernement du Québec encourage le recours au PPP lorsqu'il est démontré que ce mode de réalisation offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds investis. Les analyses de la valeur ajoutée réalisées par PPP Québec dans le cadre des dossiers d'affaires révélaient que la réalisation des CHU de Montréal en mode traditionnel engendrerait des coûts supérieurs aux coûts de ces mêmes projets réalisés en mode PPP. Ces analyses présentaient des écarts importants en faveur du mode PPP.

Objectifs de notre vigie

La présente vigie visait à s'assurer que les analyses de la valeur ajoutée justifiaient le choix du mode PPP pour les CHU de Montréal permettaient de conclure avec rigueur que ce mode offre une réelle valeur ajoutée pour les fonds investis et que l'information pertinente a été fournie aux décideurs. Nous voulions aussi nous assurer que le processus d'élaboration de ces analyses prévoyait une évaluation critique, experte et indépendante de la qualité de ces documents préparés par PPP Québec et que les décideurs disposaient de toutes les informations nécessaires afin de prendre leur décision.

Sommaire des constats

À notre avis, les analyses de la valeur ajoutée produites par PPP Québec ne permettent pas de soutenir la conclusion que leur réalisation en mode PPP est préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public pour les raisons qui suivent.

Évaluation des coûts, des contingences et des risques associés à la conception et à la construction

PPP Québec a choisi de comparer le mode PPP au mode traditionnel du secteur public sans avoir évalué d'autres modes possibles comme les modes en gérance et clés en main, qui auraient pu améliorer l'efficacité de ce secteur.

La quantification finale des risques a résulté parfois de l'exercice du jugement de plusieurs acteurs dont les positions varient grandement et de décisions reposant sur des études réalisées dans d'autres administrations sans vérification de leur applicabilité au contexte du Québec. Ces façons de faire, combinées à l'absence de réelle analyse de sensibilité quant à l'impact d'une variation du montant de risques estimés sur le résultat final, réduisent la force des conclusions des analyses de la valeur ajoutée.

Coûts et déficit d'entretien et de renouvellement des actifs

Les hypothèses retenues quant aux coûts et au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs expliquent une bonne partie de l'avantage des PPP sur le mode traditionnel du secteur public. Certaines de ces hypothèses ne sont pas appropriées et accentuent de manière exagérée l'écart en faveur du mode PPP.

- Les analyses attribuent au secteur public un déficit irréaliste en ce qui a trait à l'entretien et au renouvellement des actifs et contraire aux dispositions de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.
- PPP Québec estime que le secteur public, s'il choisit le mode traditionnel, laissera la situation se détériorer de façon telle que le déficit cumulé d'entretien et de renouvellement des immeubles du CHUM et du CUSM totaliserait plus de 9,4 milliards de dollars après 30 ans, ce qui représente un indice de vétusté physique irréaliste de 94 p. cent. En 2000, selon les résultats d'une vérification, l'indice de vétusté des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux pour trois régions regroupant 56 p. cent du parc immobilier atteignait une moyenne de 20 p. cent, le maximum étant de 37 p. cent.
- En mode PPP, on tient cependant pour acquis que le gouvernement acceptera, compte tenu de ses obligations contractuelles, de payer au partenaire privé des sommes suffisantes pour l'entretien et le renouvellement des actifs à l'intérieur des paiements qu'il lui verse.

Taux d'actualisation

Il est reconnu que plus le taux d'actualisation utilisé pour ramener en dollars d'aujourd'hui les flux monétaires associés aux deux options est élevé, plus le PPP apparaîtra préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public et inversement, et cela, parce que le mode PPP prévoit un étalement des dépenses sur une période plus longue que le mode traditionnel.

PPP Québec a choisi, pour les dossiers du CHUM et du CUSM, un taux d'actualisation plus élevé (8. p. cent) que celui qu'il a adopté dans d'autres projets PPP (6,5 p. cent) au cours d'une période similaire sans justification.

Analyse de sensibilité

Le cadre d'analyse de la valeur ajoutée produit des résultats qui varient selon les changements d'hypothèses et de paramètres.

À notre avis, les analyses de sensibilité illustrant l'impact d'une variation de ces hypothèses ne révèlent pas l'incertitude des résultats obtenus par les deux options de

réalisation. Elles ne permettent pas non plus d'évaluer la validité et la précision des économies auxquelles on s'attend en recourant au mode PPP.

En outre, ces analyses ne traitent pas de l'incertitude entourant le « critère d'abordabilité », soit l'enveloppe budgétaire maximale dont disposera le partenaire privé pour concevoir, financer, construire et exploiter les immeubles. Il aurait été important que les décideurs puissent évaluer la précision de ce montant qui a été diffusé aux soumissionnaires dans le cadre de l'appel de propositions.

Analyse qualitative

Une analyse quantitative ne suffit pas pour évaluer l'option qui offre la meilleure valeur ajoutée. D'autres facteurs, difficiles ou impossibles à quantifier du point de vue financier, peuvent avoir une incidence sur la valeur des options et ces avantages et inconvénients doivent être passés en revue.

Dans les dossiers d'affaires des CHU de Montréal, les analyses qualitatives traitent peu des inconvénients que le mode PPP pourrait comporter (exemple : précarité du transfert de risques, pérennité du consortium privé, flexibilité pour répondre aux besoins) et des avantages du mode traditionnel.

Processus décisionnel associé au choix du mode de réalisation des projets

Ce processus a montré les trois lacunes suivantes :

- L'absence d'une approbation formelle par les instances concernées, soit le CHUM, le CUSM, le directeur exécutif et le MSSS, du contenu et des conclusions des dossiers d'affaires.
- L'absence d'évaluation critique, experte et indépendante de la qualité des analyses de la valeur ajoutée réalisées par PPP Québec.
- L'absence d'information transmise aux décideurs sur l'incertitude entourant la valeur ajoutée du mode PPP et sur le poids réel de l'hypothèse relative au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs dans les analyses de la valeur ajoutée.

Le rapport détaillé et la présentation faite aux parlementaires sont disponibles sur le site Internet du Vérificateur général du Québec à l'adresse suivante : <http://www.vgq.qc.ca>, sous l'onglet « Rapports » de la section « Publications ».

Source : Raymonde Côté-Tremblay
Cabinet du vérificateur général
Tél. : 418 691-5926