

QUEEN  
HD  
3861  
.C3  
P814  
2001

IC

Partenariats public-privé:  
un guide canadien

Mai 2001

Partnerships

Partenariats



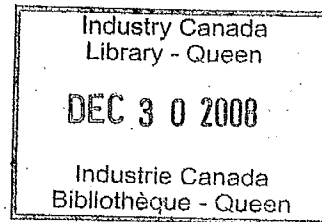
Industry  
Canada

Industrie  
Canada

Canada



À l'intention des spécialistes des partenariats public-privé (P3), un guide rassemblant les meilleures expériences et pratiques en ce domaine.



**Partenariats public-privé:  
un guide canadien**

**Mai 2001**

**Industries de services**

## TABLE DES MATIÈRES

### 1. INTRODUCTION

|   |   |
|---|---|
| 1.1 Quels sont les avantages et les risques possibles des partenariats public-privé ..... | 2 |
| 1.2 Idées fausses au sujet des partenariats public-privé... ..                            | 4 |
| 1.3 Quand le gouvernement doit-il envisager un partenariat public-privé ? .....           | 6 |

### 2. CRÉER UNE ÉQUIPE ET ÉLABORER UNE POLITIQUE POUR LES PROJETS DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

|   |    |
|---|----|
| 2.1 L'équipe .....  | 8  |
| 2.1.1 Raisons de créer des équipes pour gérer des projets de P3 ..... | 8  |
| 2.1.2 La structure et les membres du comité ou de l'équipe .....      | 9  |
| 2.2. La politique .....   | 11 |
| 2.2.1 L'établissement du cadre stratégique .....                      | 11 |
| 2.2.2 Quels sont les éléments d'une politique relative aux P3 ? ..... | 12 |

### 3. CHOISIR LE MEILLEUR MODÈLE DE P3

|   |    |
|---|----|
| 3.1 Quelle forme de partenariat public-privé faut-il utiliser ..... | 16 |
| 3.2 Critères d'évaluation pour le choix de projets viables .....    | 23 |
| 3.2.1 Critères financiers   |    |
| 3.2.1.1 Le comparateur du secteur public                            |    |
| 3.2.2 Critères techniques   |    |
| 3.2.3 Critères d'exploitation                                       |    |
| 3.2.4 Critères d'acceptabilité                                      |    |
| 3.2.5 Critères de mise en œuvre                                     |    |
| 3.2.6 Critères liés au calendrier d'exécution                       |    |
| 3.2.7 Intérêt du secteur privé                                      |    |

### 4. ÉLABORATION DU PLAN DE MISE EN ŒUVRE

|   |    |
|---|----|
| 4.1 Établissement du calendrier de projet .....   | 32 |
| 4.1.1 Activités déployées par le gouvernement pour la demande et l'évaluation de propositions |    |
| 4.1.2 Activités relatives à la négociation d'un contrat                                       |    |
| 4.1.3 Mise en œuvre du projet   |    |
| 4.2 Mise sur pied d'une équipe de projets .....   | 33 |
| 4.3 Importance de la participation des intervenants .....                                     | 34 |

### 5. CHOIX D'UN PARTENAIRE

|  |    |
|--|----|
| 5.1 Documentation et rapports sur le processus de sélection .....  | 36 |
| 5.2 Présentation d'une Demande d'expression d'intérêt (DEI) et d'une Demande de qualification (DQ) ..... | 37 |
| 5.2.1 Rédaction et contenu de la DEI ou de la DQ   |    |
| 5.2.2 Annonce de la DQ ou de la DEI  |    |
| 5.2.3 Exigences relatives aux soumissions  |    |
| 5.2.4 Communication avec les candidats   |    |
| 5.3 Évaluation des soumissions pour une DEI et une DQ .....  | 39 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.3.1 | Critères   |    |
| 5.3.2 | Démarches relatives à la prise de décisions      |    |
| 5.4   | Présentation de la Demande de propositions (DP)  | 40 |
| 5.4.1 | Rédaction d'une DP                               |    |
| 5.4.2 | Annonce  |    |
| 5.4.3 | Points à retenir                                 |    |
| 5.4.4 | Exigences de soumission                          |    |
| 5.4.5 | Utilisation d'un système à deux enveloppes       |    |
| 5.4.6 | Distribution d'une version préliminaire de la DP |    |
| 5.4.7 | Communication avec les promoteurs                |    |
| 5.5   | Évaluation de la Demande de propositions (DP)    |    |
| 5.5.1 | Élaboration des critères d'évaluation            |    |
| 5.5.2 | Désignation d'un comité de sélection             |    |
| 5.5.3 | Processus d'évaluation                           |    |
| 5.6   | Compensation pour les promoteurs non choisis     | 49 |

## **6. NÉGOCIATION ET QUESTIONS JURIDIQUES**

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 6.1    | Négociations   | 50 |
| 6.1.1  | Préparation en vue des négociations  |    |
| 6.2    | Éléments de base du contrat  | 52 |
| 6.3    | Questions relatives au droit du travail                                      | 53 |
| 6.4    | Liste de vérification du contenu des ententes                                | 53 |
| 6.5    | Établissement du cadre de négociation  | 55 |
| 6.6    | Gestion des risques  | 55 |
| 6.6.1  | Répartition des risques  |    |
| 6.6.2  | Dispositions contractuelles pour la répartition et l'atténuation des risques |    |
| 6.7    | Stratégie de risque  | 58 |
| 6.8    | Gestion des différends   | 59 |
| 6.9    | Désignation de la concession   | 64 |
| 6.10   | Transfert de la participation majoritaire à l'entreprise chargée du projet   | 65 |
| 6.11   | Travaux de construction  | 66 |
| 6.11.1 | Examen et approbation des plans de construction                              |    |
| 6.11.2 | Modifications des modalités du projet  |    |
| 6.11.3 | Pouvoirs de surveillance de l'autorité contractante                          |    |
| 6.11.4 | Période de garantie  |    |
| 6.12   | Durée de l'entente de projet   | 69 |

## **7. CONCLUSIONS**

|     |                          |    |
|-----|--------------------------|----|
| 7.1 | Gestion de contrat       | 70 |
| 7.2 | Communication et rapport | 71 |

|          |                                      |    |
|----------|--------------------------------------|----|
| Annexe 1 | Bibliographie des ouvrages consultés | 72 |
|----------|--------------------------------------|----|

## Préface

Le présent document est l'aboutissement des efforts déployés par le personnel de la Direction générale des industries de services, chez Industrie Canada, pour préparer, à l'intention des spécialistes des partenariats public-privé (P3), un guide rassemblant les meilleures expériences et pratiques en ce domaine.

Ce guide fait partie de l'ensemble des outils élaborés par Industrie Canada pour favoriser l'établissement de partenariats public-privé au Canada.

Les lecteurs remarqueront que, sans être normatif, ce guide insiste à maintes reprises sur plusieurs thèmes dont les suivants : l'importance d'établir un processus clair et simple ; l'importance de maintenir de bonnes communications tout au long du processus ; et la nécessité que toutes les parties en cause mettent de côté leurs idées fausses et misent sur leurs atouts respectifs pour aider les gouvernements à s'acquitter de leurs mandats.

Le guide puise abondamment dans les documents et guides semblables qui ont déjà été publiés au Canada et au Royaume-Uni.

Industrie Canada tient à remercier les auteurs respectifs des documents suivants, qui l'ont autorisé à se servir de leur matériel pour préparer le présent guide :

- ▶ **Strategic Public-Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities** – publié dans le cadre de l'Entente de coopération Canada-Nouvelle-Écosse, en 1996.
- ▶ **Public Private Partnership - A Guide for Local Government** – publié par le ministère des Affaires municipales du gouvernement de la Colombie-Britannique, en mai 1999.
- ▶ **Guide des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour les projets d'infrastructure** – publié par la Ontario SuperCroissance, en août 2000.
- ▶ **Best Practices Review of Public-Private Partnerships** – publié par la Crown Investments Corporation of Saskatchewan, octobre 2000.
- ▶ **Le PFI Report** – préparé en collaboration avec HM Treasury Taskforce et disponible à l'adresse suivante :  
**<http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk>**

## 1. INTRODUCTION

À travers le Canada et partout dans le monde, les gouvernements sont à la recherche de nouvelles façons d'offrir des services efficaces et de mettre en place et entretenir les infrastructures qui favorisent le développement économique et, en bout de ligne, contribuent au maintien d'une bonne qualité de vie. Afin d'atteindre cet objectif, ils se tournent de plus en plus vers les partenariats public-privé.

Les partenariats public-privé sont des ententes entre des organismes des secteurs public et privé, qui visent à mettre sur pied des infrastructures publiques et à offrir des services connexes. Ces ententes se caractérisent par le partage des risques et des bénéfices entre les partenaires.

Les partenariats public-privé sont utilisés partout dans le monde et, dans plusieurs cas (dont certains sont bien connus et d'autres pas) au Canada. Ils ne sont pas limités à un palier de gouvernement ou à une catégorie d'infrastructures ou de services. Quel que soit le motif à l'origine des partenariats public-privé, tous ont pour effet de mettre ensemble les ressources des secteurs public et privé, d'utiliser les capacités d'innovation de l'entreprise privée pour obtenir des résultats qui permettent au gouvernement de dégager des fonds publics pour les programmes économiques et sociaux de base.

Il est important de rappeler qu'un partenariat public-privé n'est pas toujours la meilleure façon d'offrir un service public ou de mettre sur pied une infrastructure. Les gouvernements ne doivent pas prendre pour acquis que les partenariats public-privé sont des solutions « faciles » à des problèmes difficiles de prestation de services. Ils doivent aussi être conscients que, dans l'esprit du partenaire du secteur privé, tout risque accru doit se traduire par des avantages plus grands, et que la négociation des contrats peut exiger un haut niveau d'expertise.

Par conséquent, le gouvernement doit aborder avec prudence les partenariats public-privé et examiner tous les facteurs et enjeux en cause lorsqu'il envisage ce type d'entente.

L'analyse qui suit passe en revue certains des avantages et des risques qui sont liés aux partenariats public-privé.

### 1.1 Quels sont les avantages et les risques possibles des partenariats public-privé ?

Les avantages possibles sont les suivants :

#### *Réduction des coûts*

Les partenariats public-privé permettent au gouvernement de réaliser des économies non seulement dans ses projets d'immobilisations mais, plus important encore, dans ses projets d'exploitation et de maintien de services. À titre d'exemple, les coûts de construction peuvent souvent être réduits en regroupant les activités de conception et de construction dans le même contrat. L'étroite interaction entre les concepteurs et les constructeurs au sein d'une équipe de travail permet parfois d'obtenir des conceptions plus innovatrices et moins coûteuses. Les activités de conception et de construction peuvent être plus efficaces, ce qui a pour effet de réduire les délais de réalisation et de mettre l'installation en usage plus rapidement. Les frais généraux de services professionnels tels que les inspections et les activités de gestion des contrats peuvent aussi être réduits. En certains cas, les marchés de conception-construction permettent aussi de diminuer les risques de dépassement des coûts des projets.

Le gouvernement peut aussi économiser sur les frais d'exploitation et d'entretien des installations et des réseaux

de services. Les partenaires du secteur privé sont parfois en mesure de réduire les coûts d'exploitation et d'entretien des installations en réalisant des économies d'échelle, en utilisant des technologies innovatrices, en concluant des accords d'approvisionnement et d'indemnisation plus flexibles, ou en abaissant les frais généraux.

#### ***Atténuation des risques***

Les partenariats public-privé permettent au gouvernement de partager les risques avec un partenaire du secteur privé. Ces risques comprennent les dépassements de coûts et la possibilité que les recettes ne soient pas suffisantes pour payer les frais de fonctionnement et d'immobilisation.

#### ***Niveaux de service améliorés ou les innovations***

Les partenariats public-privé peuvent apporter des innovations dans la façon d'organiser et d'offrir les services. Ils peuvent aussi favoriser l'utilisation des nouvelles technologies et permettre de réaliser des économies d'échelle qui souvent réduisent le coût des services ou en rehaussent le niveau et la qualité.

#### ***Accroissement des recettes***

Les partenariats public-privé permettent parfois de fixer des frais d'utilisation qui correspondent au coût véritable d'un service en particulier. Ils offrent aussi l'occasion de trouver des sources de recettes plus innovatrices qu'il est impossible d'obtenir lorsque des méthodes classiques de prestation de services sont utilisées.

#### ***Autres retombées économiques***

La plus grande participation du gouvernement à des partenariats public-privé peut aider à stimuler le secteur privé et contribuer à l'augmentation des emplois ainsi qu'à la croissance économique. Les entreprises privées locales qui deviennent des expertes des partenariats public-privé peuvent « exporter » leur expertise et toucher des revenus à l'extérieur de la région.

#### **Les risques potentiels :**

Tout comme les formes classiques de prestation de services, les partenariats public-privé comportent des risques potentiels. Les gouvernements peuvent réduire ou éliminer les risques en s'efforçant de les comprendre et de les surmonter par le biais de négociations et d'ententes contractuelles bien orchestrées. Là encore, la participation des parties intéressées peut contribuer grandement à atténuer les risques qui comprennent les suivants :

#### ***Perte de contrôle par le gouvernement***

De par leur nature même, les partenariats public-privé comportent un partage du pouvoir décisionnel entre les partenaires. Un tel partage peut amener à se demander qui contrôle la prestation des services. La question du contrôle doit être abordée à l'étape de l'élaboration du projet et ne doit pas être perdue de vue pendant la négociation du contrat. En dernière analyse, le gouvernement a le pouvoir et la responsabilité d'établir des normes de services et doit également veiller à protéger l'intérêt public.

#### ***Frais d'utilisation plus élevés***

Lorsque vient le moment de fixer les frais d'utilisation des services, certains gouvernements hésitent à tenir compte du « coût véritable » des services offerts. À titre d'exemple, les frais généraux ou de dépréciation des biens ne sont pas toujours inclus dans le prix fixé pour certains services. Dans le cas de services offerts dans le cadre de partenariats public-privé, les politiques d'établissement des prix et les droits exigés doivent tenir compte de *tous* les coûts pertinents. Cette façon de faire peut se traduire par une augmentation des frais d'utilisation de certains services.

La gestion de la controverse publique entourant les augmentations de droits ou l'élaboration de politiques complexes visant à augmenter les droits progressivement peut être un aspect difficile du recours à des partenariats public-privé pour la prestation de certains services.

### ***Risques politiques***

Peu de gouvernements ont une vaste expérience des partenariats public-privé. Cette inexpérience, ajoutée au fait que les gouvernements et les autres protagonistes sont peu familiers avec les partenariats public-privé, peut entraîner une élévation des risques politiques. De surcroît, même si les conventions collectives et le code du travail s'appliquent aux ententes de partenariats public-privé, il demeure possible que les syndicats ou les fonctionnaires aient des réactions adverses.

### ***Questions de responsabilité***

Dans les partenariats public-privé, les chaînes de responsabilité en ce qui concerne la prestation des services semblent moins claires à la population que lorsque ces services sont offerts de manière traditionnelle. Cette situation peut amener le public à critiquer l'entente de partenariat et le partenaire du secteur privé, ou à réclamer une plus grande participation du gouvernement afin de s'assurer que les services répondent à ses demandes.

### ***Service peu fiable***

Les partenaires du secteur privé peuvent être aux prises avec des conflits de travail, des problèmes financiers ou autres qui risquent de les empêcher de respecter leurs engagements.

### ***Concurrence insuffisante***

La concurrence que se livrent les partenaires du secteur privé afin d'obtenir le droit de conclure une entente de partenariat avec le secteur public est un avantage important pour le gouvernement. La concurrence incite à innover, à faire preuve d'efficacité et à diminuer les coûts. Les gouvernements risquent de ne pas pouvoir tirer avantage des partenariats public-privé si seulement un petit nombre de partenaires potentiels du secteur privé possèdent les compétences ou les habiletés requises pour répondre à une demande de propositions.

### ***Partialité dans le processus de sélection***

Comme c'est le cas dans les formes classiques de prestation de services, il est toujours possible que le gouvernement soit accusé de partialité dans la sélection des auteurs de proposition. Cette situation peut se produire plus fréquemment dans les cas de partenariats public-privé étant donné que le « soumissionnaire moins-disant » n'est pas toujours celui qui obtient le contrat lorsque le gouvernement a établi d'autres critères (p. ex., l'optimisation des ressources). Il est possible de réduire le risque d'être accusé de partialité en adoptant de bonnes politiques et procédures et en faisant preuve de transparence dans les transactions avec les partenaires éventuels du secteur privé.

## **1.2 Idées fausses au sujet des partenariats public-privé**

Compte tenu des nombreuses formes de partenariats public-privé qui s'offrent au gouvernement, il règne une certaine confusion quant à la nature exacte de ceux-ci. De tels partenariats sont souvent écartés à cause d'informations erronées, fondées sur des idées fausses. Les plus courantes de ces idées fausses sont les suivantes :

### ***Les partenariats public-privé sont l'équivalent de la privatisation***

Une seule forme de partenariats public-privé, appelée construction-possession-exploitation (CPE), peut être décrite comme proche de la privatisation. Toutes les autres formes requièrent un partenariat permanent entre les secteurs public et privé. Même les projets CPE comporte une forme de partenariat dans la mesure où le



secteur public peut imposer des conditions au partenaire du secteur privé et l'obliger à se soumettre à certains règlements. L'une des principales raisons d'envisager l'établissement de partenariats public-privé est la capacité d'assujettir la prestation des services gouvernementaux à un régime de concurrence, soit entre des entreprises privées ou entre les secteurs public et privé. En bien des cas, la privatisation intégrale a tout simplement pour effet de transformer un monopole public en un monopole privé, sans nécessairement générer l'un ou l'autre des avantages liés à un partenariat public-privé.

***En concluant une entente de partenariat avec le secteur privé, le gouvernement perd le contrôle sur la prestation des services***

En concluant une entente de partenariat avec le secteur privé, le gouvernement ne renonce pas à sa capacité de mettre en œuvre ses politiques ou de réglementer la prestation des services. Le gouvernement fixe les règles de base et peut faire en sorte que le partenariat public-privé corresponde à ses propres objectifs, politiques et règlements. En fait, on pourrait même soutenir que le gouvernement exerce un plus grand contrôle encore dans la mesure où l'entente de partenariat prévoit des recours précis dont il ne dispose peut-être pas à l'endroit de ses propres gestionnaires et employés.

***Les partenariats public-privé s'appliquent uniquement aux projets d'infrastructure***

Les partenariats public-privé peuvent être une façon efficace et innovatrice d'offrir un éventail de services gouvernementaux et d'exploiter des installations gouvernementales. Les grands projets d'infrastructure sont généralement ceux qui retiennent le plus l'attention du public, mais les partenariats public-privé peuvent également servir à offrir des services ne comportant pas de projets d'immobilisations. Il peut s'agir entre autres de services de renseignements, de collecte des déchets et d'entretien des routes.

***C'est surtout pour éviter de s'endetter que les gouvernements concluent des partenariats public-privé***

Les principales raisons qui incitent les gouvernements à conclure des ententes de partenariat avec le secteur privé sont les suivantes : tirer parti d'une efficacité accrue, de délais de mise en œuvre plus courts, d'une plus grande innovation et, en bout de ligne, d'une plus grande optimisation des ressources dans la prestation des services grâce à une concurrence plus vive. La capacité de financer un projet de façon à ce que la dette « ne figure pas au livre » ne doit pas être la motivation première pour conclure une entente de partenariat public-privé, puisque le gouvernement et les utilisateurs ultimes du service demeurent responsables du service de la dette à un titre ou à un autre. Il faut surtout chercher des manières créatrices et rentables d'offrir les services et ne pas insister uniquement sur la « créativité comptable ».

***Les partenariats public-privé font diminuer la qualité du service***

La qualité du service ne dépend pas du fait que le service est offert de manière classique ou dans le cadre de partenariats public-privé. Le gouvernement peut préciser la qualité du service à offrir et se réserver la possibilité de faire respecter les clauses du contrat ayant trait au contrôle de la qualité. Étant donné la nature des partenariats public-privé, il est à prévoir que la qualité du service sera non seulement maintenue mais améliorée. Le partenaire du secteur privé a tout intérêt à investir dans le service, à faire preuve d'une plus grande efficacité et à accroître la qualité du service de façon à attirer davantage de clients ou à offrir des services supplémentaires à la clientèle existante.

***Les partenariats public-privé font perdre des avantages au personnel du gouvernement***

Le personnel syndiqué et le personnel non syndiqué craignent parfois que les partenariats public-privé entraînent une perte d'emplois ou une réduction des traitements et salaires. Toute entente de partenariat public-privé devra tenir compte du droit du travail de la province où elle est conclue et des conventions collectives

existantes. Les représentants du personnel doivent être invités à participer au processus dès le premier stade afin de discuter des différentes modes d'organisation possibles de la prestation des services.

La plupart des ententes de partenariat qui ont été négociés au Canada obligent le partenaire du secteur privé à embaucher des fonctionnaires et à leur garantir la sécurité d'emploi et des niveaux de rémunération précis. Toutes les modifications apportées aux niveaux de dotation sont généralement conformes aux contrats de travail et sont attribuables à l'attrition plutôt qu'à des mises à pied. Bon nombre des avantages que comportent les partenariats public-privé, tels qu'une plus grande efficacité et des services de meilleure qualité, n'auraient pu être obtenus sans les compétences et le savoir-faire des anciens employés du gouvernement. L'accroissement de la productivité découle du fait que l'on a investi davantage dans les employés grâce à la formation, au transfert de technologie et à la diversification des compétences.

#### ***Le coût du service augmentera afin de permettre au partenaire du secteur privé de réaliser un profit***

Les gouvernements hésitent parfois à conclure des ententes de partenariats public-privé parce qu'ils croient que le coût de la prestation du service augmentera en fonction des profits que le partenaire du secteur privé devra réaliser pour rester en affaires. Le partenaire du secteur privé devra certes réaliser un profit, mais tout en offrant le service au prix existant ou même à un prix plus bas. Le gouvernement conclura probablement une entente de partenariat public-privé à la condition que le prix de prestation d'un service donné soit inférieur à ce qu'il en coûte au gouvernement pour offrir ce même service, ou que le partenaire du secteur privé soit capable d'offrir un niveau de service accru pour le même prix. (En présumant que le gouvernement ne subventionne pas le coût de la prestation du service.) Le profit réalisé par le partenaire du secteur privé peut découler d'une productivité accrue ou de l'expansion du service, et non de prix plus élevés.

#### ***Le gouvernement peut financer le coût des services à meilleur compte que le secteur privé***

Les gouvernements peuvent souvent financer des projets à un coût inférieur que ne peut le faire le secteur privé. Cependant, lorsqu'un projet de partenariat public-privé est bien structuré, la prime de risque supplémentaire imposée pour faire financer le projet par le secteur privé doit être modeste. De plus, le gouvernement doit s'attarder principalement aux avantages globaux de l'entente de partenariat public-privé. Parce qu'il assume le risque financier, le secteur privé sera porté à faire preuve d'innovation.

#### ***Un partenariat public-privé limite le nombre de partenaires à deux***

Du strict point de vue du contrat de partenariat public-privé, seulement deux partenaires sont en cause. Mais en réalité, il existe d'autres parties dont les intérêts doivent être pris en compte et qui doivent être considérées comme des « partenaires » pour que le partenariat public-privé soit un succès. Ces parties supplémentaires comprennent les clients qui reçoivent le service ainsi que les employés qui gèrent ou fournissent le service. Les partenariats public-privé ne peuvent réussir sans l'appui de l'utilisateur ultime du service ou sans le consentement des personnes qui, en bout de ligne, vont assurer la prestation du service. Seul un partenariat à quatre permet d'assurer la transition d'un service offert par le secteur public à un service offert dans le cadre d'une entente de partenariat.

### **1.3 Quand le gouvernement doit-il envisager un partenariat public-privé?**

Les partenariats public-privé conviennent à la prestation de la majorité des services couramment offerts par le gouvernement et sont généralement applicables à la plupart des éléments que comporte la prestation de services.

### ***L'application de partenariats public-privé aux différentes catégories de services gouvernementaux***

Les catégories de services qui peuvent être offerts dans le cadre de partenariats public-privé varieront d'un gouvernement à l'autre en fonction des politiques de leurs conseils ou commissions. En général, la plupart des services offerts par le gouvernement peuvent tirer profit d'une mise en commun des atouts respectifs des secteurs public et privé. Les partenariats public-privé conviennent peut-être moins aux services gouvernementaux auxquels l'accès ne peut être restreint, tels que les services ayant les caractéristiques d'un « bien public », ce qui comprend l'application d'un règlement, la protection de l'environnement et les services sociaux. Ils conviennent peut-être moins également aux services essentiels tels que les services de police, les services de protection contre l'incendie et d'autres services d'urgence. Les fonctionnaires et les groupes publics sont généralement plus réceptifs à l'établissement de partenariats public-privé lorsqu'il s'agit de mettre en place des installations de loisirs plus spécialisés, des services de gestion des déchets solides et liquides ou des services d'utilité publique.

### ***Les catégories de services qui se prêtent bien à l'établissement de partenariats public-privé***

Le partenariat public-privé est un mode approprié de prestation d'un large éventail de services, dont les suivants :

- Conception de projets
- Gestion de projets
- Construction et approvisionnement
- Financement
- Exploitation et gestion
- Entretien
- Marketing de services
- Communications

### ***Quand établir un partenariat public-privé***

Les gouvernements peuvent envisager des partenariats public-privé lorsque prévaut l'une ou l'autre des situations suivantes :

- Il s'agit d'un service ou d'un projet nouveau pour lequel le gouvernement, à lui seul, ne possède pas les ressources financières ou l'expertise nécessaires;
- La présence d'un partenaire du secteur privé permettrait de réduire les coûts et (ou) d'accroître la qualité ou le niveau du service par rapport à ceux que pourraient offrir le gouvernement à lui seul;
- La présence d'un partenaire du secteur privé permettrait de mettre le service ou le projet sur pied plus rapidement que si le gouvernement était le seul intervenant;
- Les utilisateurs du service sont favorables à la participation d'un partenaire du secteur privé.

## **2. CRÉER UNE ÉQUIPE ET ÉLABORER UNE POLITIQUE POUR LES PROJETS DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ**

### **2.1 L'équipe**

La nature même des projets de partenariats public-privé exige la création d'une équipe spéciale, composée de personnes capables d'élaborer, d'évaluer et de mettre en œuvre de tels projets. La présente section passe en revue les raisons de travailler en équipe, les compétences que doit posséder cette équipe et le mandat qui doit lui être confié.

#### **2.1.1 Raisons de créer des équipes pour gérer des projets de partenariats public-privé**

Compte tenu de la nature particulière et des exigences des partenariats public-secteur privé, les gouvernements doivent s'y préparer et désigner, au sein de leur organisation, les personnes qui auront la responsabilité et le pouvoir de prendre des décisions concernant ces projets de partenariats public-privé, et de rendre compte des résultats obtenus.

Un comité ou une équipe sera créé et se verra généralement confier en priorité les responsabilités suivantes :

- Consulter les décideurs politiques, le personnel, les syndicats, le public et le secteur privé afin de définir les structures de partenariat préférées, les niveaux de risque acceptables et les exigences de service minimal;
- Établir une politique décrivant les pratiques générales à suivre lors de l'évaluation et de la mise en œuvre des partenariats public-privé. Cette politique doit tenir compte des conclusions du processus de consultation;
- Mettre en place un point d'accès unique pour les entreprises du secteur privé qui désirent présenter au gouvernement des initiatives de partenariats public-privé.
- Élaborer et gérer une stratégie de communication visant à informer le personnel et le public des avantages des partenariats public-privé. Cette stratégie doit exposer en détail comment le gouvernement entend assurer la qualité et la continuité des services et comment il entend composer avec les employés existants;
- Déterminer et évaluer les possibilités présentes et futures de partenariats public-privé — cette responsabilité consiste entre autres à évaluer les propositions de partenariats public-privé émanant du personnel et du secteur privé;
- Confier à des équipes de projets la responsabilité de certaines propositions de partenariats public-privé, et leur apporter le soutien dont elles ont besoin;
- Veiller à ce que les initiatives de partenariats public-privé soient examinées, en temps utile, par les cadres supérieurs concernés, et soient administrées conformément à la politique en vigueur concernant ce type de partenariat;

## 2.2. La politique

*« Lorsque bien géré, le partenariat public-privé peut être mutuellement avantageux pour les utilisateurs des services publics, pour les contribuables et pour les sociétés à la recherche de nouvelles occasions d'affaires. Cependant, le défi est considérable. Pour que le partenariat public-privé donne les résultats escomptés, le gouvernement doit établir des priorités claires et mettre en place un cadre de travail convivial dans lequel les secteurs public et privé sont tous les deux heureux d'évoluer. » [TRAD]*

Source : Orientation proposée par le groupe de travail du ministère des Finances en Grande-Bretagne (Treasury Taskforce) à l'article 3.03 du document intitulé PFI within the wider policy context. (PFI signifie Private Finance Initiative, ce qui est l'équivalent d'un partenariat public-privé.)

Deux raisons principales justifient l'adoption d'une politique des partenariats public-privé :

- Premièrement, une telle politique constitue un « plan » qui peut guider toutes les parties intéressées qui participent à l'élaboration, à l'évaluation et à la mise en œuvre des projets de partenariats public-privé, et définir la marche à suivre.
- Deuxièmement, une telle politique permet au gouvernement de faire connaître sa position sur les partenariats public-privé aux autres parties intéressées, ce qui comprend les partenaires éventuels, les syndicats, les autres groupes d'intérêt et le public.

### 2.2.1 L'établissement du cadre stratégique

#### **Qui doit participer à l'élaboration de la politique?**

Le fait que les principaux intéressés se mettent d'accord dès le début sur les politiques et procédures à adopter permet d'évaluer les différentes initiatives en fonction de critères qui leur sont propres plutôt qu'en fonction d'une idéologie ou d'une politique générale.

Il se peut que le gouvernement souhaite faire participer les différents intéressés à la préparation des politiques et procédures applicables aux partenariats public-privé, ainsi qu'à certains projets ou initiatives de prestation de services et à la réorganisation des services.

Les principaux intéressés à l'élaboration des politiques sont, bien entendu, les consommateurs ultimes du service et les représentants élus du gouvernement. Mais il est important de rappeler que les intéressés peuvent également comprendre des groupes de fonctionnaires et des organisations telles que des syndicats, des organisations du secteur privé et d'autres groupes d'intérêt qui sont concernés par le résultat de telles politiques et procédures.

À ce stade, la consultation est très importante puisque la politique relative aux partenariats public-privé doit tenir compte non seulement des objectifs du gouvernement, mais aussi des préoccupations et aspirations de ses bénéficiaires. Le processus de consultation vise à ce que les utilisateurs ultimes comprennent en quoi consiste le partenariat public-privé, et accepte ce choix pour leur collectivité. C'est là un élément clé de la réussite de



la politique et, en bout de ligne, de tout partenariat.

En plus de permettre de rassembler des renseignements utiles pour la politique relative au P3, le processus de consultation sera également une manière efficace de faire connaître les raisons pour lesquelles le gouvernement explore les avantages du P3, et d'encourager le personnel et le public à se rallier au projet.

Il est important de rappeler que les personnes les plus concernées par la démarche seront plus susceptibles d'appuyer une politique relative aux P3 s'ils ont participé à son élaboration. Le fait de communiquer ouvertement avec les employés (et les syndicats) et de discuter avec eux des options qui sont sur la table peut minimiser certaines de leurs craintes, par exemple celles associées à un changement possible dans les méthodes de prestation de services.

### **2.2.2 Quels sont les éléments d'une politique relative aux P3?**

Essentiellement, la cohérence, la clarté, les transactions équitables et la prudence dans l'utilisation des deniers publics sont le fondement moral d'une telle politique. Cette politique doit être ouverte et adaptable, et tenir compte des intérêts réels de la collectivité qu'elle vise à desservir.

Une bonne politique relative aux P3 comprend généralement les éléments suivants :

- Une introduction
- Des principes directeurs
- Une stratégie de communication
- Une stratégie en matière de ressources humaines
- Le processus et les procédures des P3

Le contenu dépendra des buts et objectifs spécifiques du gouvernement et des résultats de sa consultation avec toutes les parties intéressées. L'analyse qui suit peut servir de guide :

#### **Introduction**

Cette partie du document de politique contient des exposés de principes sur les questions soulevés durant le processus de consultation. Ces exposés doivent être précis puisqu'ils risquent d'avoir une incidence sur les négociations des projets de P3, tout en étant suffisamment souples pour permettre au partenaire du secteur privé de faire preuve d'innovation et de créativité.

Cette introduction doit comprendre les éléments suivants :

- La raison d'être de la politique
- La définition gouvernementale des P3
- Les avantages que la collectivité peut tirer des P3
- Les aspects de la prestation de services qui peuvent donner lieu à un P3
- Les formes admises de P3
- Les partenaires du secteur privé admissibles

## Principes directeurs

Selon l'expérience acquise en ce domaine, les principes directeurs aborderont les préoccupations et questions suivantes (adaptation du document Strategic Public Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities) :

|  |   |
|--|---|
| <b>Responsabilité quant au niveau et à la qualité des services</b>   | La responsabilité finale demeurera celle du gouvernement qui met le P3 en œuvre, même lorsque les services sont impartis; pour assumer cette responsabilité, le gouvernement peut devoir garder des spécialistes sur place.   |
| <b>Exigences législatives et réglementaires</b>                      | Ces exigences seront respectées. En certains cas, les lois et règlements devront être modifiés afin de rendre un partenariat fructueux.   |
| <b>Mesures concernant les employés existants</b>                     | Ces mesures peuvent comprendre les suivantes : examen par le partenaire du secteur privé de la possibilité d'embaucher des employés du secteur public, autres postes au sein du gouvernement, programmes de licenciement, etc.  |
| <b>Concurrence</b>   | Des P3 seront envisagés dans les cas où il existe des possibilités suffisantes de concurrence.  |
| <b>Transparence du processus</b>                                     | Pour conserver la confiance du public et assurer l'équité, toutes les parties doivent être prêtes à soumettre leurs propositions à l'examen du public.  |
| <b>Diligence raisonnable</b>   | Le gouvernement ne conclura aucune entente sans avoir au préalable vérifié tous les faits.  |
| <b>Coûts pour le gouvernement et « optimisation des ressources »</b> | Les P3 doivent non seulement réduire les coûts de la prestation d'un service pour le gouvernement, mais également faire en sorte que ces coûts tiennent compte de tous les risques inhérents à la prestation du service pendant toute la durée du projet. Cette démarche exige généralement l'utilisation d'un comparateur du secteur public. <i>(Cet aspect est traité plus longuement à la section 3)</i> |
| <b>Répartition des risques</b>                                       | L'objectif est de répartir le mieux possible les risques définis, et non de transférer le plus de risques possibles au partenaire du secteur privé.   |
| <b>Avenues de développement économique et autres conséquences</b>    | Un P3 entraînera-t-il une croissance économique ou aura-t-il simplement pour effet de déplacer les plus petites entreprises et de transférer l'expertise du secteur public?   |

## **Stratégie de communication**

La réussite d'un P3 exige l'adoption de stratégies de communication à différents moments durant le cycle de vie du projet. Ces stratégies doivent s'adresser aussi bien aux clientèles internes qu'aux clientèles externes.

Les clientèles internes comprennent les employés et les gouvernements participants, qui ont besoin de comprendre les motifs qui justifient les P3 ainsi que leur incidence sur les finances gouvernementales, sur le personnel et sur la prestation des services.

Les clientèles externes comprennent les membres du public qui peuvent être touchés par les changements dans les méthodes de prestation des services; ces personnes veulent avoir l'assurance que l'entente de PPP est dans leur meilleur intérêt et veulent savoir quels avantages elles pourront en retirer.

Bien entendu, le service offert en partenariat déterminera le niveau et le genre de communications requis. Cependant, quel que soit le projet en cause, la stratégie de communication doit indiquer clairement les circonstances dans lesquelles la participation du public sera demandée. Cette démarche doit être faite bien avant le début d'un P3.

Au moment de la signature de l'entente, une communication ouverte et efficace doit être établie entre tous les membres du partenariat public-privé.

## **Stratégie en matière de ressources humaines**

Les enjeux en matière de ressources humaines peuvent être les éléments les plus litigieux de tout le processus de P3; ils ne doivent donc jamais être ignorés ou repoussés à plus tard.

Il est possible que les employés du gouvernement soient les plus touchés par le P3, puisque leurs emplois peuvent être transférés du secteur public au secteur privé, modifiés ou supprimés.

Une stratégie en matière de ressources humaines peut aider à atténuer ces inquiétudes et à vaincre les craintes des employés grâce notamment aux mesures suivantes :

- Demander que les employés du gouvernement aient un droit de premier refus des postes créés dans le cadre du P3;
- Veiller à ce que les droits des syndicats concernant les remplacements d'employés soient transférés au partenaire du secteur privé;
- Examiner des possibilités telles qu'un encouragement aux employés à présenter eux-mêmes une soumission afin de tenter d'obtenir le contrat (et leur donner les moyens de le faire);
- Transférer les employés à l'intérieur du gouvernement et minimiser les mises à pied;
- Offrir aux employés des indemnités forfaitaires et des possibilités de retraite anticipée.

## Le processus et les procédures des P3

Il est important que les intéressés aient tout au moins une certaine compréhension du processus des P3. À cet égard, il peut être utile de préparer du matériel d'orientation.

Tout débat sur les politiques et procédures doit aborder les aspects suivants :

- Combien le processus de P3 comprend-il d'étapes? Ainsi, au Royaume-Uni, 14 étapes ont été prévues dans le guide intitulé « Step by Step Guide to the Procurement Process », destiné aux responsables des projets de P3.
- Quelles sont les personnes clés, les comités et les parties intéressées qui participent aux différentes étapes du processus de P3? (Décrire leurs rôles et responsabilités.)
- Quelles sont les principales décisions à prendre aux différentes étapes du processus et qui a le pouvoir de prendre ces décisions?
- Comment s'y prendra-t-on pour informer les soumissionnaires et régler les différends? (Décrire les procédures en détail.)
- Comment et quand les groupes intéressés participeront-ils au processus? On peut préciser par exemple les exigences relatives à la notification, à la publicité et à la communication de renseignements.
- Comment les projets seront-ils évalués? (À noter que les critères peuvent changer pour chaque projet.)
- Comment sera gérée la « circulation des documents »? (À noter que la circulation des documents peut être assujettie non seulement aux règlements gouvernementaux en vigueur concernant des questions telles que la protection de la vie privée et l'accès à l'information, mais également aux règles de confidentialité et de sécurité des entreprises.)
- Comment seront contrôlés les résultats des projets? Par exemple, quels seront les points de référence et à quelle fréquence s'attend-on à ce que des rapports soient présentés.
- Quelles procédures seront utilisées pour examiner les propositions spontanées? Dans une étude réalisée pour le compte de la Crown Investments Corporation of Saskatchewan, une approche innovatrice a été décrite :

« Le gouvernement reçoit une proposition spontanée. Il demande à l'industrie si d'autres parties s'intéressent au projet et lui accorde un temps précis pour répondre (de courts délais d'au plus 30 jours ont été mentionnés). S'il n'y a pas d'autres parties intéressées, le gouvernement transige uniquement avec l'auteur de la proposition spontanée. Si d'autres parties manifestent de l'intérêt, le projet fait l'objet d'un appel général de propositions (toujours en presumant que le gouvernement est d'avis que l'idée est bonne au point de départ). Tous les autres aspects de la sélection et les critères de décision restent les mêmes. *Extrait de Best practices Review of Public-Private Partnerships, octobre 2000 (Rapport d'une étude réalisée par Deloitte & Touche pour la Crown Investments Corporation of Saskatchewan).*

### 3. CHOISIR LE MEILLEUR MODÈLE DE P3

#### 3.1 Quelle forme de partenariat public-privé faut-il utiliser

Les partenariats public-privé peuvent présenter des différences quant à la répartition des risques entre les partenaires, quant au degré d'expertise exigé de chacun des partenaires pour négocier les contrats et quant aux conséquences possibles pour les contribuables.

L'échelle ci-dessous montre que le risque augmente pour le partenaire du secteur privé et diminue pour le partenaire du secteur public au fur et à mesure que vous vous déplacez vers la droite.

| Type d'entente | Partenaire du secteur public | Répartition des risques  |              |                        |                                     |   |   | Partenaire du secteur privé |
|----------------|------------------------------|--------------------------|--------------|------------------------|-------------------------------------|---|---|-----------------------------|
|                |                              | Financement du promoteur | Clés en main | Crédit-bail immobilier | Construction Transfert Exploitation | Construction Propriété Exploitation Transfert | Privatisation Construction Propriété Exploitation |                             |
|                | Exploitation et entretien    |                          |              |                        |                                     |   |   |                             |

(Échelle adaptée du document *Strategic Public-Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities*, p. 9)

Les gouvernements peuvent conclure des ententes de partenariat sommairement définies qui englobent différentes formes de partenariats public-privé.

La répartition des risques entre les partenaires est un élément clé qui influe sur divers autres aspects des ententes de partenariat, notamment sur les bénéfices, sur les investissements et sur les responsabilités. Les tableaux ci-dessous, intitulés « *Types de partenariats public-privé* », présentent une vue d'ensemble des formes les plus courantes de partenariats public-privé, en commençant par celles qui consistent à transférer le moins de risques possible au partenaire du secteur privé.

| Type de P3 et caractéristiques   | Applications au gouvernement  | Avantages  | Inconvénients   |
|--|---|--|---|
| <b>1. Exploitation et entretien</b>  |   |  |   |
| Le gouvernement conclut un contrat avec un partenaire du secteur privé pour l'exploitation et l'entretien d'une installation appartenant à l'État. | Ce modèle peut être utilisé par un large éventail de services municipaux comprenant les usines de traitement des eaux et des eaux usées, l'enlèvement des déchets solides, l'entretien des routes, l'entretien des parcs et l'entretien paysager, les arénas et autres installations de loisir, les stationnements, les réseaux | Amélioration possible de la qualité et de l'efficacité des services<br>Réduction des coûts<br>Flexibilité dans la structure des contrats<br>• le gouvernement est propriétaire des installations | <ul style="list-style-type: none"> <li>les conventions collectives ne permettent peut-être pas l'impartition</li> <li>les coûts pour reprendre le service en charge en cas de défaillance de l'entrepreneur</li> <li>perte de contrôle à titre de propriétaire et aptitude réduite à s'adapter aux demandes changeantes du</li> </ul> |



| Type de P3 et caractéristiques   | Applications au gouvernement   | Avantages  | Inconvénients   |
|--|--|--|---|
|  | d'égouts et les réseaux d'égouts pluviaux.   |  | public  |
| <b>2. Conception - Construction</b>  |  |  |   |
| Le gouvernement conclut un contrat avec un partenaire du secteur privé pour la conception et la construction d'une installation qui est conforme aux normes et aux exigences de rendement gouvernementales. Lorsque l'installation est construite, le gouvernement en prend possession et est responsable de son exploitation.       | Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des projets publics d'infrastructure et de construction, ce qui comprend les routes, les autoroutes, les usines de traitement des eaux et des eaux usées, les réseaux d'égouts et les réseaux d'égouts pluviaux, les arénas, les piscines et autres installations gouvernementales.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>accès à l'expérience du secteur privé</li> <li>possibilités d'innover et de réduire les coûts</li> <li>flexibilité dans l'approvisionnement</li> <li>possibilité d'une plus grande efficacité dans la construction</li> <li>réduction des délais de réalisation</li> <li>niveau de risque plus élevé pour le secteur privé</li> <li>point unique de reddition ce comptes pour le propriétaire</li> <li>réclamations moins nombreuses en ce qui a trait à la construction</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>perte de contrôle à titre de propriétaire</li> <li>coûts plus élevés pour incorporer les caractéristiques nominales souhaitables ou pour apporter d'autres modifications au contrat une fois ce dernier ratifié</li> <li>procédure d'adjudication plus complexe</li> <li>les coûts moindres d'immobilisations peuvent être annulés par des coûts plus élevés d'exploitation et d'entretien si l'approche du cycle de vie n'est pas utilisée</li> </ul> |
| <b>3. Opération clés en mains</b>  |  |  |   |
| Le gouvernement fournit le financement pour le projet, mais il embauche un partenaire du secteur privé pour concevoir, construire et exploiter l'installation pendant une période précise. Les objectifs de rendement sont définis par le secteur public, et le partenaire du secteur public demeure propriétaire de l'installation. | Cette forme de partenariat public-privé peut être utilisé lorsque le secteur public est très intéressé à conserver la propriété de l'installation, mais veut tirer parti du fait que la construction et à l'exploitation de celle-ci sont prises en charge par le secteur privé. Cette forme de partenariat peut s'appliquer à la plupart des installations d'infrastructure, notamment aux usines de traitement des eaux et des eaux usées, aux arénas, aux piscines, aux terrains de golf et aux édifices gouvernementaux. | <ul style="list-style-type: none"> <li>fait peser le risque lié à la construction sur le partenaire du secteur privé</li> <li>l'appel de propositions permet de contrôler les exigences relatives à la conception et à l'emplacement ainsi que les objectifs opérationnels</li> <li>le transfert des obligations d'exploitation peut améliorer la qualité de la construction</li> <li>le secteur public peut tirer avantage de la plus grande efficacité des constructeurs du secteur privé</li> <li>le secteur public peut tirer avantage de la plus grande efficacité du secteur privé dans l'exploitation de l'installation</li> <li>la construction peut être plus rapide grâce à l'utilisation de modes de construction en régime accéléré tels que la</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>le gouvernement a moins de contrôle sur les activités d'exploitation de l'installation</li> <li>procédure d'adjudication est plus complexe</li> <li>il en coûte plus cher pour apporter des modifications à la conception et à l'exploitation de l'installation lorsque le contrat a pris fin</li> <li>selon le type d'infrastructure, le risque lié au financement peut dépendre du genre de P3 pour lequel a opté le gouvernement</li> </ul>         |

| Type de P3 et caractéristiques   | Applications au gouvernement   | Avantages   | Inconvénients  |
|--|--|---|--|
|  |  | méthode de la conception-construction   |  |
| <b>4. Adjonction complémentaire</b>  |  |   |  |
| <p>Un partenaire du secteur privé finance et construit une adjonction à une installation publique existante. Le partenaire du secteur privé peut alors exploiter l'adjonction à l'installation pendant une période précise ou jusqu'à ce qu'il ait récupéré son investissement plus un profit raisonnable sur celui-ci.</p>  | <p>Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des installations d'infrastructure et autres installations publiques, ce qui comprend les routes, les réseaux d'aqueduc, les réseaux d'égouts, les usines de traitement des eaux et des eaux usées ainsi que les installations de loisir telles que les patinoires intérieures et les piscines.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• le secteur public n'a pas à fournir la mise de fonds pour améliorer l'installation</li> <li>• le risque lié au financement est assumé par le partenaire du secteur privé</li> <li>• le partenaire du secteur public tire avantage de l'expérience en construction que possède le partenaire du secteur privé</li> <li>• possibilité d'utiliser des modes de construction en régime accéléré tels que la méthode de la conception-construction</li> <li>• flexibilité dans l'approvisionnement</li> <li>• possibilité d'une plus grande efficacité dans la construction réduction du temps nécessaire à la mise en œuvre du projet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• si elles ne sont pas prévues dans le contrat conclu avec le partenaire du secteur privé, les améliorations futures à l'installation peuvent être difficiles à incorporer par la suite</li> <li>• toute modification aux contrats existants avec le partenaire du secteur privé entraîne des dépenses</li> <li>• perte de contrôle perçue</li> <li>• la procédure d'adjudication des contrats est plus complexe</li> </ul> |
| <b>5. Crédit-bail immobilier</b>   |  |   |  |
| <p>Le gouvernement conclut un contrat avec un partenaire du secteur privé pour la conception, le financement et la construction d'une installation devant servir à fournir un service public. Le partenaire du secteur privé loue ensuite l'installation au gouvernement pour une période précise au terme de laquelle le gouvernement en devient propriétaire. Cette approche peut être retenue lorsque le gouvernement a besoin d'une nouvelle installation ou d'un nouveau service, mais n'est pas en mesure d'en assurer le financement.</p> | <p>Cette forme de partenariat peut être utilisée pour des biens immobilisés tels que les édifices, les flottes de véhicules, les usines de traitement des eaux et des eaux usées, les installations de traitement des déchets solides et le matériel informatique.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• efficacité améliorée de la construction</li> <li>• possibilité d'innover</li> <li>• les paiements de location peuvent être inférieurs aux frais de service de la dette</li> <li>• les risques opérationnels reposent sur le promoteur du secteur privé</li> <li>• de meilleurs services sont offerts aux résidents, à un coût moindre</li> <li>• possibilité de signer un bail « avec primes de rendement »</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• perte de contrôle sur le service ou sur l'infrastructure</li> </ul>   |

| Type de P3 et caractéristiques  | Applications au gouvernement  | Avantages   | Inconvénients   |
|---|---|---|---|
| <b>6. Privatisation temporaire</b>  |   |   |   |
| <p>La propriété d'une installation publique existante est transférée à un partenaire du secteur privé qui l'améliore ou l'agrandit. L'installation devient alors la propriété du partenaire du secteur privé et est exploitée par ce dernier durant une période précisée par contrat ou jusqu'à ce qu'il ait récupéré son investissement plus un profit raisonnable sur celui-ci.</p> | <p>Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des installations d'infrastructure et autres installations publiques, ce qui comprend les routes, les réseaux d'aqueduc, les réseaux d'égouts, les usines de traitement des eaux et des eaux usées, les stationnements, les édifices gouvernementaux, les aéroports ainsi que les installations de loisir telles que les arénas et les piscines.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• si le contrat conclu avec le partenaire du secteur privé est bien conçu, la municipalité peut conserver un certain contrôle sur les normes et sur le rendement sans devoir assumer les coûts de propriété et d'exploitation</li> <li>• le transfert d'un bien peut se traduire par des coûts d'exploitation réduits pour le gouvernement</li> <li>• le secteur privé peut faire preuve d'une plus grande efficacité dans la construction et l'exploitation de l'installation</li> <li>• accès aux capitaux du secteur privé pour la construction et l'exploitation de l'installation</li> <li>• les risques opérationnels reposent sur le partenaire du secteur privé</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• perte de contrôle réelle ou perçue</li> <li>• le contrat initial doit être suffisamment bien rédigé pour tenir compte de toutes les éventualités</li> <li>• le secteur privé peut avoir la possibilité de fixer lui-même les frais d'utilisation qui sont parfois plus élevés que lorsque le gouvernement a le contrôle de l'installation</li> <li>• difficulté de remplacer le partenaire du secteur privé si ce dernier déclare faillite ou affiche une performance insuffisante</li> <li>• possibilité pour le gouvernement de redevenir le fournisseur d'un service ou l'exploitant d'une installation dans l'avenir</li> <li>• déplacement des employés du gouvernement</li> <li>• le transfert d'employés du gouvernement au partenaire du secteur privé pose des problèmes d'organisation du travail</li> </ul> |
| <b>7. Location-développement-exploitation ou achat-développement-exploitation</b>   |   |   |   |
| <p>Le partenaire du secteur privé loue ou achète une installation du gouvernement, l'agrandit ou la modernise, puis l'exploite en vertu d'un contrat conclu avec le gouvernement. L'on s'attend à ce que le partenaire du secteur privé investisse dans l'agrandissement ou dans l'amélioration de l'installation, et il dispose</p>  | <p>Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des installations d'infrastructure et autres installations publiques, ce qui comprend les routes, les réseaux d'aqueduc, les réseaux d'égouts, les usines de traitement des eaux et des eaux usées, les stationnements, les édifices gouvernementaux, les aéroports ainsi que les installations de loisir telles que les arénas et les piscines.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'achat d'une installation par le partenaire du secteur privé peut se traduire par un important apport en numéraire pour le gouvernement</li> <li>• le secteur public n'a pas à fournir de capitaux pour améliorer l'installation</li> <li>• le risque lié au financement peut reposer sur le partenaire du secteur privé</li> <li>• possibilité d'augmenter les recettes pour les deux</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• perte de contrôle réelle ou perçue sur l'installation ou l'infrastructure</li> <li>• difficulté d'établir la valeur des biens en prévision de leur vente ou de leur location</li> <li>• problème que pose la vente ou la location de biens d'immobilisations qui ont bénéficié de fonds de subvention</li> <li>• lorsqu'une installation est vendue à un partenaire du</li> </ul>  |

| Type de P3 et caractéristiques  | Applications au gouvernement | Avantages  | Inconvénients   |
|---|------------------------------|--|---|
| <p>d'une période précise pour recouvrer son investissement et réaliser un profit.</p> |                              | <p>partenaires</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les améliorations apportées aux installations ou à l'infrastructure peuvent se traduire par une amélioration de la qualité des services pour les utilisateurs</li> <li>• le partenaire du secteur public tire avantage de l'expérience en construction que possède le partenaire du secteur privé</li> <li>• possibilité d'utiliser des modes de construction en régime accéléré tels que la méthode de la conception-construction</li> <li>• flexibilité dans l'approvisionnement</li> <li>• possibilité d'une plus grande efficacité dans la construction</li> <li>• réduction du temps nécessaire à la mise en œuvre du projet</li> </ul> | <p>secteur privé, il existe un risque de défaillance, auquel cas le gouvernement peut être obligé de redevenir le fournisseur d'un service ou l'exploitant d'une installation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les améliorations futures à l'installation ne sont peut-être pas prévues dans le contrat et il peut être difficile de les incorporer par la suite</li> </ul> |

#### 8. Construction-transfert-exploitation

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p>Le gouvernement conclut un contrat avec un partenaire du secteur privé pour le financement et la construction d'une installation. Une fois la construction terminée, le partenaire du secteur privé transfère la propriété de l'installation au gouvernement. Le gouvernement loue alors l'installation à ce même partenaire du secteur privé et lui consent un bail à long terme pendant la durée duquel le partenaire du secteur privé aura la possibilité de récupérer son investissement et de réaliser un profit raisonnable.</p> | <p>Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des infrastructures et autres installations publiques, ce qui comprend les routes, les réseaux d'aqueduc, les réseaux d'égouts, les usines de traitement des eaux et des eaux usées, les stationnements, les édifices gouvernementaux, les aéroports ainsi que les installations de loisir telles que les arénas et les piscines.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• le partenaire du secteur public tire avantage de l'expérience en construction que possède le partenaire du secteur privé</li> <li>• le secteur public bénéficie des retombées et des économies éventuelles découlant de l'exploitation de l'installation par le secteur privé</li> <li>• le secteur public demeure propriétaire du bien</li> <li>• le fait que le secteur public conserve la propriété de l'installation et attribue des marchés d'exploitation restreint les exigences provinciales et fédérales en matière d'impôt</li> <li>• le secteur public conserve son autorité sur les niveaux de service et sur les droits imposés</li> <li>• en comparaison avec le</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• difficulté possible de remplacer le partenaire du secteur privé ou de mettre fin aux ententes avec lui en cas de faillite ou de performance insuffisante</li> </ul> |
|---|--|--|--|

| Type de P3 et caractéristiques  | Applications au gouvernement  | Avantages  | Inconvénients   |
|---|---|--|---|
|   |   | <p>modèle construction-exploitation-transfert, ce modèle permet de contourner certaines questions de droit, de réglementation et de responsabilité civile délictuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en vertu de la <i>Loi sur la responsabilité des occupants</i>, la responsabilité civile délictuelle peut être évitée</li> <li>• le gouvernement contrôle la performance opérationnelle, les normes de service et l'entretien de l'installation</li> <li>• possibilité de mettre fin aux ententes lorsque les niveaux de service ou les normes de rendement ne sont pas respectés, même si l'installation permet toujours de rembourser les dépenses en capital et les prêts, et de faire appel à un nouveau partenaire du secteur privé</li> <li>• économies aux chapitres de la construction, de la conception et des services architecturaux, et probablement de l'exploitation à long terme</li> </ul> |   |
| <b>9. Construction-propriété-exploitation-transfert</b>   |   |  |   |
| <p>Le promoteur du secteur privé obtient une concession exclusive qui l'autorise à financer, construire, exploiter, entretenir et gérer une installation, et à percevoir des droits d'utilisation durant une période fixe afin d'amortir son investissement. À l'expiration de la concession, le titre de propriété est retourné à une autorité publique.</p> | <p>Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des services d'infrastructure et des installations publiques, ce qui comprend les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les installations de loisir, les aéroports, les immeubles administratifs et les bâtiments des opérations gouvernementales, les stationnements et les installations pour la gestion des déchets solides.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• permet d'optimiser les ressources financières du secteur privé, y compris les déductions pour amortissement</li> <li>• permet de construire l'installation la plus efficiente et la plus efficace, en tenant compte des coûts du cycle de vie</li> <li>• permet de désigner un exploitant du secteur privé pour une période préétablie</li> <li>• la collectivité dispose d'une installation sans mise de fonds initiale importante et (ou) sans contracter une dette à long terme</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'installation peut être remise au secteur public alors qu'elle est parvenue à la fin de son cycle de vie et que les coûts d'exploitation sont à la hausse</li> <li>• le secteur public perd le contrôle sur la mise en place d'installations permanentes et sur leur mode d'exploitation initiale</li> <li>• le contrat initial doit être suffisamment bien rédigé pour tenir compte de toutes les éventualités</li> <li>• le secteur privé peut</li> </ul> |



| Type de P3 et caractéristiques  | Applications au gouvernement  | Avantages   | Inconvénients  |
|---|---|---|--|
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• tous les problèmes de « démarrage » sont réglés par l'exploitant du secteur privé</li> <li>• l'accès à l'expérience, à la capacité de gestion, à l'équipement, à l'esprit d'innovation et à la main-d'œuvre du secteur privé peut entraîner une réduction des coûts</li> <li>• le risque est partagé avec le secteur privé</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>déterminer le montant des frais d'utilisation (à moins que le secteur public subventionne l'utilisation de l'installation)</li> <li>• moins de contrôle par le secteur public comparativement au modèle construction-transfert-exploitation</li> <li>• difficulté possible de remplacer le partenaire du secteur privé ou à conclure des ententes en cas de faillite ou de performance insuffisante</li> </ul>  |
| <b>10. Construction-propriété-exploitation</b>  |   |   |  |
| <p>Le gouvernement transfère la propriété et la responsabilité d'une installation existante à un partenaire du secteur privé ou conclut avec lui un contrat permanent de construction, possession et exploitation d'une nouvelle installation à perpétuité. Le partenaire du secteur privé fournit généralement le financement.</p> | <p>Ce modèle peut être utilisé pour la plupart des infrastructures et installations publiques, ce qui comprend les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les stationnements, les installations de loisir, les aéroports, les immeubles administratifs et les bâtiments des opérations gouvernementaux.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• aucune participation du secteur public à la mise en place et à l'exploitation de l'installation</li> <li>• le secteur public peut « contrôler » la prestation par le secteur privé de services « réglementés et monopolistiques »</li> <li>• le secteur privé gère ces services très efficacement, tant à court terme qu'à long terme</li> <li>• aucun financement n'est requis du secteur public</li> <li>• des impôts sur les bénéfices et des impôts fonciers sont perçus sur des installations privées qui offrent un service « d'intérêt public »</li> <li>• le droit à long terme d'exploiter une installation incite le promoteur à investir des capitaux importants</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• le secteur privé ne peut exploiter ou construire l'édifice ou exploiter un service « dans l'intérêt public »</li> <li>• le secteur public ne dispose d'aucun mécanisme pour contrôler le « prix » du service, à moins qu'il ne s'agisse d'un produit assujéti à une réglementation précise</li> <li>• le produit ou le service offert est assujéti à tous les règlements fiscaux fédéraux, provinciaux et municipaux</li> <li>• en l'absence de concurrence, il faut établir des règles et des règlements s'appliquant aux opérations, et aussi contrôler les prix</li> </ul> |

### **3.2 Critères d'évaluation pour le choix de projets viables**

La présente section propose un cadre qui permettra au secteur public de choisir les projets qui conviennent à un partenariat public-privé (P3). Ce cadre peut être utilisé tant par le secteur privé que par le secteur public pour évaluer des projets du secteur public. Il doit par nécessité avoir une portée générale et il convient de l'adapter au contexte spécifique d'un projet particulier.

Le cadre réunit six ensembles de critères qui définissent collectivement les conditions nécessaires au choix d'un projet viable de partenariat public-secteur privé, soit :

**Critères financiers** – Un partenariat public-privé est-il susceptible de mener le projet à bien selon des modalités financières acceptables?

**Critères techniques** – Est-il raisonnable de s'attendre à ce qu'un P3 mène à une solution technique pour le projet?

**Critères d'exploitation** – Y a-t-il des obstacles d'exploitation qui empêcheront le recours à un P3?

**Critères d'acceptabilité** – Le public acceptera-t-il la participation du secteur privé à la mise en œuvre du projet?

**Critères de mise en œuvre** – Y a-t-il des obstacles à la mise en œuvre qui empêchent l'utilisation d'un P3?

**Critères du calendrier d'application** – Y a-t-il des contraintes de temps qui éliminent d'office le recours à un P3?

En général, tout projet répondant aux critères ci-dessus peut se prêter à un P3 dont le secteur public est susceptible de tirer avantage. Pour chacun de ces six critères, des questions précises peuvent être utilisées afin de déterminer s'il est logique d'aller de l'avant avec un projet de P3.

#### **3.2.1 Critères financiers**

La réalisation d'un projet selon la méthode de P3 comportera généralement des coûts différents que si le projet avait été entrepris dans le cadre d'un processus conventionnel de mise en œuvre par le secteur public. Ces différences ont à voir avec le rôle que le partenaire du secteur privé est appelé à remplir, avec les risques qui sont transférés au partenaire du secteur privé et avec le rendement que le partenaire espère obtenir du projet.

##### **Analyse coûts-avantages préliminaire**

Idéalement, le gouvernement établira un P3 pour obtenir un ou plusieurs des avantages décrits dans la section des « avantages ». En bien des cas, ces avantages ne seront obtenus qu'à la condition d'engager de nouvelles dépenses. Si les avantages du partenariat surpasse les coûts, l'analyse de rentabilisation sera probablement satisfaisante. L'analyse coûts-avantages préliminaire vise un double objectif :

- Établir le coût de référence de la prestation du service à l'interne;
- Déterminer si les avantages potentiels du partenariat surpassent les coûts.

Les coûts de référence peuvent être suffisamment précis pour permettre de préparer une soumission fictive. L'établissement de ces coûts comporte également l'avantage de donner une bonne idée de l'approche qu'utilise présentement le gouvernement pour offrir le service en cause. C'est un exercice qui peut aider les gestionnaires à trouver des façons d'accroître l'efficacité du service sans avoir recours à un P3. C'est pourquoi les coûts de référence doivent être calculés avant de passer à la phase de mise en œuvre.

Les coûts de référence dans le secteur public constituent ce qui est souvent appelé un comparateur du secteur public. La section qui suit porte justement sur les comparateurs du secteur public et s'inspire fortement des résultats d'un examen des meilleures pratiques des partenariats public-privé, réalisé par la Crown Investments Corporation of Saskatchewan.

### **3.2.1.1 Le comparateur du secteur public**

Le comparateur du secteur public sert à établir une comparaison entre les coûts de la prestation d'un service suivant un modèle de propriété publique et les coûts de la prestation de ce même service suivant un modèle de propriété privée. Ce comparateur correspond aux coûts que doit assumer le secteur public pour offrir le service ou le programme requis. Il est exprimé en termes de valeur actualisée nette et est basé sur les méthodes qu'utilisait antérieurement le secteur public pour obtenir un résultat précis. (Cette explication est tirée du document de travail Transferring Risk in Public/Private Partnerships, préparé par le ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse.) Le comparateur du secteur public doit tenir compte des facteurs de risque, tels que le dépassement des coûts de construction et la pénurie de main-d'œuvre, avec lesquels le secteur public pourrait devoir composer pour obtenir le résultat visé.

Ainsi, lorsqu'un dépassement des coûts de 10 % a été observé dans des projets de construction antérieurs, les coûts de construction doivent être pondérés en fonction de ce renseignement. Il est extrêmement important que tous les coûts directs ou indirects, y compris les frais administratifs généraux, soient pris en compte.

#### **Les éléments de base du comparateur**

Le comparateur du secteur public doit tenir compte de tous les coûts pertinents, y compris les frais administratifs du partenaire du secteur public. Ces coûts comprennent habituellement :

- Les coûts d'immobilisation tels ceux liés à l'achat, à la construction et à la gestion du projet, ainsi que les honoraires professionnels;
- Les coûts d'exploitation et d'entretien (réparations et travaux d'entretien, dotation en personnel et assurances) pendant la durée du projet;
- Les coûts administratifs généraux.

Les coûts que ces risques représentent doivent être pris en compte dans le modèle de comparateur du secteur public. En général, cela se fait en analysant les coûts historiques de chacun des risques et en les intégrant dans les calculs. Ainsi, lorsqu'un organisme gouvernemental enregistre habituellement des dépassements des coûts de 10% pour des projets semblables, un dépassement général des coûts de 10 % doit être incorporé dans le comparateur du secteur public.

### **La complexité du comparateur du secteur public**

Le comparateur du secteur public doit être établi avant l'arrivée des soumissions émanant de partenaires potentiels du secteur privé.

La complexité de l'analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie, et le comparateur du secteur public qui en découle, est un indicateur de la complexité probable des soumissions en provenance des partenaires potentiels.

Il n'y a pas lieu de modifier ou préciser le comparateur du secteur public dans les cas où les coûts inhérents à ces modifications ou précisions surpassent les avantages escomptés.

Le comparateur du secteur public ne doit pas être modifié durant le processus de sélection, à moins que ces changements aient des répercussions importantes sur ce comparateur.

Les versions initiales du comparateur du secteur public sont préparées à l'aide des estimations internes, mais certains gouvernements demandent souvent l'aide de professionnels de différents domaines pour en élaborer la version finale, ce qui leur permet de faire valider leurs chiffres par une tierce partie indépendante.

### **Divulgation aux soumissionnaires**

Il est souhaitable de faire preuve de transparence dans les politiques, mais le secteur public ne doit pas sacrifier son pouvoir de négociation en poussant le souci de transparence jusqu'à divulguer la valeur du comparateur du secteur public ou d'autres renseignements supplémentaires d'une importance cruciale.

### **Le document du comparateur du secteur public**

Il est souvent utile de préparer un « document du comparateur du secteur public » qui contient des données qualitatives, notamment une vue d'ensemble du projet, un tableau des risques décrivant les différentes sources de risques et les coûts qui leur sont associés, une analyse de sensibilité et l'analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie.

Lorsque bien étoffé, le document du comparateur du secteur public facilite les comparaisons d'ordre qualitatif entre les données réunies par le secteur public et le contenu de la soumission.

### **Les limites du comparateur du secteur public**

Le comparateur du secteur public est essentiellement une mesure quantitative de tous les coûts. Il ne permet pas à lui seul de décider s'il y a lieu d'accepter ou de rejeter une initiative de partenariat public-privé

Plusieurs facteurs d'ordre qualitatif tels que le transfert des risques, la qualité du service et autres grands objectifs politiques, dont le comparateur du secteur public ne tient pas compte, doivent être étudiés, surtout lorsque les coûts présentés dans les soumissions se rapprochent du comparateur du secteur public.

### Nota bene

*Lors d'échanges entre des représentants d'Industrie Canada et des parties intéressées aux P3, on s'est demandé s'il y aurait lieu de rédiger un guide distinct sur la façon de préparer un comparateur du secteur public; Industrie Canada et d'autres partenaires gouvernementaux sont à étudier cette possibilité. Des publications du genre ont été produites au Royaume-Uni et en Australie.*

### **Le projet est-il financièrement viable ou peut-il l'être sur une base autonome?**

Tout partenaire du secteur privé s'attend à ce que le rendement financier du projet témoigne des risques encourus et des efforts fournis. Il faut notamment tenir compte des éléments suivants :

- La demande du marché
- Les risques liés à la tarification
- Les risques liés aux recettes
- Les frais d'immobilisation
- Les risques d'exploitation
- Les frais de financement
- Les risques législatifs
- Les autres facteurs influant sur le rendement financier d'une entreprise

De manière générale, la principale raison qui motive le secteur privé à embrasser un tel projet est l'obtention d'un rendement correspondant aux risques courus et à sa performance. Peut-on élaborer une méthode de gestion et d'affectation des risques efficace, qui attribue chaque risque de manière équitable et efficiente à la partie qui est le mieux en mesure de le gérer?

De nombreux projets de partenariats public-privé atteindront une autonomie financière suffisante pour le secteur privé (sans qu'il y ait besoin d'appui gouvernemental). Cependant, l'expérience révèle qu'un nombre considérable de projets de partenariats public-privé ont besoin d'appui gouvernemental, sous une forme ou une autre. Cet appui peut prendre des formes diverses, dont le financement avec recours au crédit de la Couronne, les subventions, l'acquittement d'une partie des frais du projet (comme l'acquisition des terres) et les garanties de recettes.

Il faudra également tenir compte, dans l'analyse de faisabilité, de tout financement du secteur privé, assorti éventuellement du recours à une société-mère.

Quelle que soit la situation, il est essentiel que le secteur public mène une analyse détaillée de rentabilisation du projet, de son propre point de vue, ainsi que de celui du secteur privé, lorsqu'il envisage un projet partenariat public-privé.

### **Est-il possible d'établir un mécanisme de tarification équitable et approprié?**

Les soumissionnaires éventuels (et les bailleurs de fonds) doivent savoir qu'il existe des mécanismes appropriés pour redresser les prix en fonction de toute modification des paramètres, comme le taux d'inflation, le coût d'intrants particuliers et les taux d'intérêt. Tout mécanisme de tarification approprié abordera le problème, mentionné précédemment, de l'autonomie financière d'un projet et de l'acceptabilité du projet aux yeux du public (qui empêche donc le partenaire du secteur privé de faire un mauvais usage ou d'abuser d'une position

privilégiée). Est-il possible d'élaborer une méthode de tarification suffisamment solide et prévisible, qui encouragera les soumissions tout en veillant à un comportement correct de la part du partenaire?

### **3.2.2 Critères techniques**

**Le projet comporte-t-il des contraintes techniques dont un partenaire du secteur privé ne pourra pas venir à bout?**

Toute considération d'ordre technique non résolue (soit les considérations de conception et de construction) pourra empêcher les soumissionnaires éventuels de fournir le service ou le produit demandé. Le gouvernement doit venir à bout de telles restrictions techniques avant que le secteur privé puisse considérer s'il s'agit d'un projet réalisable et intéressant. Bien entendu, ces considérations pourront également empêcher l'exécution d'un projet à l'aide de méthodes conventionnelles d'approvisionnement. Existe-t-il par ailleurs des risques d'ordre technique qui pourraient rendre le projet irréalisable?

**Le gouvernement est-il en mesure d'élaborer des spécifications techniques appropriées pour le projet?**

Souvent, les spécifications techniques qui sont inadéquates deviennent apparentes qu'une fois les soumissions reçues, et même, ce qui est pire, qu'une fois l'entente signée. Des circonstances imprévues peuvent également se produire, dont on n'avait pas tenu compte dans la définition initiale du projet. Des spécifications techniques incomplètes ou inopportunes à l'égard des intrants ou des extrants pourront donner lieu à une sous-estimation du coût total du projet ou rendre les exigences d'exploitation impossibles à respecter.

**Peut-on mettre au point des mécanismes appropriés de contrôle de la performance du partenaire?**

Peut-on mettre au point des mesures appropriées de contrôle de la qualité pour veiller à ce que le projet, une fois mis en œuvre, réponde aux exigences techniques, d'exploitation et autres du gouvernement? À quel coût?

### **3.2.3 Critères d'exploitation**

**Le gouvernement peut-il élaborer des normes d'exploitation qui conviennent au projet?**

L'identification et la formulation de normes d'exploitation et d'entretien forment un élément important du plan détaillé du projet. Les normes doivent tenir compte, non seulement des intrants du projet, mais également des extrants que produit le projet. Les premiers englobent tous les éléments pertinents qui sont sous le contrôle de l'organisme du secteur public (ou pour lesquels l'organisme est le plus indiqué pour assumer les risques) et qui entrent dans le cadre du projet. Les seconds englobent tous les éléments pertinents qui relèvent du

contrôle de l'exploitant et qui sont issus du projet. Des spécifications d'exploitation incomplètes ou inexactes pourront forcer des modifications coûteuses des ententes juridiques, ou entraîner une exploitation et un entretien moins qu'optimaux de l'actif, réduisant éventuellement la valeur résiduelle de l'actif au moment du processus de réversion. Est-il possible d'élaborer et de communiquer des normes acceptables?

### **Existe-t-il des problèmes d'exploitation dont un partenaire du secteur privé ne pourra vraisemblablement pas venir à bout?**

Y a-t-il des problèmes d'exploitation non résolus qui pourraient empêcher les soumissionnaires éventuels de fournir le produit ou le service demandé à un coût acceptable? Comme exemple de ce type de problème, mentionnons une modification des dispositions législatives visant spécifiquement le projet. Aucun promoteur raisonnable ne misera tout sur un projet qu'une simple modification des règlements environnementaux rendrait insolvable. Le gouvernement doit venir à bout de telles restrictions d'exploitation avant que le secteur privé puisse considérer qu'il s'agit d'un projet faisable et intéressant. Quels sont donc les risques d'exploitation et comment peuvent-ils être répartis et administrés?

### **Peut-on tenir le partenaire du secteur privé responsable de sa performance?**

Peut-on mettre en place des mécanismes qui veilleront à ce que le partenaire du secteur privé exploite et entretienne l'actif correctement? Cette préoccupation est particulièrement vive vers la fin de la durée du contrat. Elle est particulièrement pertinente en ce qui a trait aux considérations d'ordre opérationnel, puisque l'obligation redditionnelle fait habituellement partie des considérations d'exploitation et doit être mesurée à intervalles réguliers.

#### **3.2.4 Critères d'acceptabilité**

### **Le grand public est-il disposé à accepter la participation du secteur privé dans un partenariat public-privé ?**

On peut soutenir que les représentants élus sont les mandataires du grand public mais, en certains cas, le grand public réussit à faire annuler une décision du gouvernement. Ainsi lorsqu'un organisme du secteur public lance un appel de propositions et choisit des soumissionnaires dans le but de mettre sur pied un projet d'infrastructure, il est possible que le projet ne voit jamais le jour parce qu'il n'a pas l'appui de la collectivité. Les risques associés à l'acceptation du public, et plus précisément à la capacité du public d'avoir un impact réel sur le projet, sont des risques que les promoteurs du secteur privé sont généralement mal outillés pour gérer.

### **Les représentants élus sont-ils disposés à accepter un partenariat public-privé?**

Lorsqu'ils évaluent les possibilités que présente un projet de partenariat public-privé, les soumissionnaires éventuels cherchent des signes concrets que le projet bénéficie d'un engagement et d'un appui politique solides. Un projet de P3 sans conviction ou mal organisé, ou des signaux politiques diffus, saperont la capacité future du gouvernement à attirer suffisamment d'intérêt du secteur privé quant aux possibilités de projets de P3 dans son territoire de compétence. Ce problème s'est produit récemment lorsqu'une municipalité a décidé de solliciter des propositions pour l'exploitation d'une installation publique. Elle a reçu des soumissions de partenaires éventuels du secteur privé, analysé les réponses reçues et identifié le soumissionnaire privilégié; c'est alors que les conseillers municipaux se sont mis à s'interroger sur l'opportunité de faire appel à la participation d'un exploitant du secteur privé. Autrement, les représentants élus sont-ils prêts à accepter la réduction du contrôle direct que comporte un partenariat public-privé?

### **Les autres intervenants sont-ils prêts à accepter un P3 et la participation du secteur privé au projet?**

Lorsqu'un produit ou un service gouvernemental fait partie intégrante d'un système plus important, il faut tenir compte du niveau de réceptivité des autres intervenants du système. Ainsi, même si la prestation de services ambulanciers terrestres est une possibilité viable de projet de P3, sa réussite ou son échec dépendra, entre autres, de l'appui des hôpitaux et du corps médical de la région.

### **Le personnel du gouvernement est-il disposé à accepter un P3 et la participation du secteur privé au projet?**

La réceptivité du personnel à un contrat de P3 sera probablement élevée à l'égard des produits et services gouvernementaux qui ont traditionnellement été impartis à l'extérieur. L'attribution d'un contrat de P3 risque d'être moins bien acceptée par le personnel lorsqu'il s'agit de projets gouvernementaux réalisés dans le passé par les fonctionnaires. Dans le dernier cas, les craintes pour la sécurité de l'emploi et les inquiétudes que provoque le bouleversement du milieu de travail normal engendreront une certaine résistance de la part du personnel. Dans le même ordre d'idées, la haute direction est-elle prête à accepter la perte de contrôle direct qui est implicite dans un P3? Il faut noter que tout manque d'engagement de la haute direction à l'égard du projet compromettra sérieusement sa réussite.

#### **3.2.5 Critères de mise en œuvre**

##### **Est-il possible de favoriser une concurrence valable pour un contrat de P3?**

De manière générale, existe-t-il une réserve suffisante de soumissionnaires du secteur privé qui seraient intéressées à exploiter cette possibilité et qui seraient en mesure de le faire? Par exemple, un soumissionnaire éventuel détient-il un avantage, réel ou perçu, par rapport à ses concurrents, qui risque d'avoir pour effet de décourager d'autres soumissionnaires? Dans un tel cas, une méthode d'achat concurrentiel « ordinaire » ne conviendra pas. La méthode du partenariat public-privé offrira tout de même des avantages, mais dans un contexte de négociation directe.

##### **Le projet est-il dénué de tout problème de compétence ou d'obligation qui empêcherait un organisme public d'avoir recours à un P3?**

Divers projets qui seraient indiqués pour un processus De P3 sont assujettis à tout un éventail de contraintes législatives, réglementaires et politiques qui peuvent exclure le recours à ce genre de partenariat. Ainsi, aux États-Unis, les subventions d'exploitation des aéroports fédéraux sont assujetties à la propriété et au contrôle publics des installations. Avant d'envisager un projet de P3, l'organisme public doit s'assurer qu'il dispose à cet égard de l'autorité législative nécessaire.

##### **Y a-t-il un maître d'œuvre du projet à l'interne?**

Les projets de partenariats public-privé exigent du temps, des efforts et des compétences considérables pour coordonner l'apport et l'appui des représentants élus et du personnel de nombreux services. En négligeant de désigner et d'habiliter un maître-d'œuvre, on ne contribue que trop fréquemment à l'échec du processus. Réciproquement, en s'assurant l'appui et la collaboration d'un maître d'œuvre hautement qualifié, on peut venir



à bout de nombreux obstacles qui semblent insurmontables. Cette situation ne s'applique pas seulement à l'étape de l'élaboration du projet, mais également aux étapes de sa mise en œuvre et de son exploitation.

Il s'avère généralement difficile de trouver chez le personnel d'un organisme gouvernemental les connaissances spécialisées nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet de P3. Les organismes gouvernementaux, pour la plupart, ne sont pas organisés et n'ont pas mis en œuvre les politiques et les procédures nécessaires pour être en mesure de mener à bien des projets de P3.

### **Le maître d'œuvre du projet a-t-il accès aux ressources nécessaires pour être un partenaire compétent?**

Mettre sur pied un projet de P3 efficace exige des efforts considérables, dès le départ, et de manière soutenue par la suite. Le maître d'œuvre du projet doit agir à titre de gestionnaire global du projet, en coordonnant le travail détaillé d'un éventail de spécialistes tout en anticipant les exigences des intervenants de l'extérieur. Personne ne peut y parvenir seul; tous les maîtres d'œuvre de projets réussis bénéficient de l'appui d'une solide équipe de projet. L'équipe de projet peut être composée de fonctionnaires et de conseillers externes.

### **Est-il possible d'élaborer un plan de transition réussi?**

Certains projets de P3 exigent le transfert d'opérations effectuées par des fonctionnaires au partenaire du secteur privé. Le risque que pose tout transfert infructueux pourra l'emporter sur les bienfaits attendus d'un marché de P3. Le problème devient particulièrement important lorsque le projet englobe le transfert d'un nombre important d'employés gouvernementaux à un partenaire du secteur privé, et exige donc la résolution de toutes les questions ayant trait à la main-d'œuvre et aux syndicats.

### **3.2.6 Critères du calendrier d'application**

#### **Consacre-t-on suffisamment de temps à l'élaboration des normes d'exploitation?**

L'élaboration et l'articulation des normes d'exploitation forment un élément important du plan détaillé du projet. Des normes d'exploitation incomplètes ou inexactes pourront forcer des modifications coûteuses de l'entente, ou mener à une exploitation et à un entretien moins qu'optimaux de l'actif, réduisant, à terme, la valeur résiduelle de l'actif au moment du processus de réversion, le cas échéant.

### **3.2.7 Intérêt du secteur privé**

Un dernier obstacle réside dans l'examen de la commercialisation générale de chaque projet. En ce sens, la commercialisation renvoie à la capacité des fournisseurs du secteur privé d'offrir le service, à leur intérêt pour ce faire ainsi qu'à la conjoncture du marché en rapport avec ledit service (c'est-à-dire la demande, les prix,

les perspectives à long terme, l'envergure du projet). Il ne faut pas oublier non plus la possibilité que les employés souhaitent eux aussi former une société privée afin de présenter une soumission pour le partenariat public-privé. Cette dernière approche pourrait être définie comme une « concurrence dirigée ». Cependant, lorsqu'une telle possibilité est envisagée :

- Le processus d'appel d'offres doit être équitable, ce qui signifie que les employés ne doivent pas avoir un accès privilégié à l'information interne — cet accès doit être le même que pour les promoteurs du secteur privé;
- Dans la proposition des employés, les coûts doivent être calculés de la même façon que dans celle du secteur privé — et tenir compte notamment des frais généraux, de la dépréciation des installations et de l'équipement, des salaires, des avantages sociaux, etc.

L'objectif de toute entreprise du secteur privé est d'investir ses ressources (temps et argent) de façon à obtenir un taux de rendement raisonnable sur cet investissement. L'importance des bénéfices exigés est fonction du risque que l'investisseur doit accepter.

Lorsque le risque pour l'entreprise privée est trop grand, il peut être nécessaire de prévoir un niveau d'indemnisation (sous la forme de frais d'utilisation plus élevés ou de garanties) qui contrebalance les bénéfices prévus du partenariat. Si le gouvernement ne veut pas ou ne peut pas offrir ce niveau d'indemnisation, le secteur privé sera peut-être peu intéressé ou pas intéressé du tout à fournir le service.

Le gouvernement souhaitera peut-être évaluer l'intérêt du secteur privé avant d'investir le temps et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre un partenariat possible.

L'intérêt du secteur privé peut être évalué de différentes façons, dont les suivantes :

- Différentes analyses financières portant sur le service lui-même, notamment une simple analyse du flux d'encaisse afin de déterminer le flux d'encaisse exigé du partenaire du secteur privé, ainsi qu'une analyse des moyens à prendre pour assurer ces mouvements de trésorerie nets — faudra-t-il imposer des frais d'utilisation ou augmenter les taux d'imposition?
- Intégration d'un taux d'actualisation sur le revenu net d'exploitation en regard de l'évaluation des actifs;
- Envoi d'une *Demande d'expression d'intérêt* — ce document décrit en détail les grands objectifs du partenariat souhaité ainsi que les risques que la municipalité est prête à partager;
- Avis des autres paliers de gouvernement qui réalisent des activités semblables en partenariat;
- Avis de consultants.

Lorsque le secteur privé ne se montre pas suffisamment intéressé à offrir un service en particulier, le gouvernement peut modifier le contenu du projet (c'est-à-dire répartir les risques autrement ou augmenter l'indemnisation) ou renoncer à toute possibilité future de partenariat public-privé. Avant de passer à l'étape de la mise en œuvre du P3, il faut d'abord que le secteur privé se montre suffisamment intéressé à offrir les services (c'est-à-dire que deux promoteurs qualifiés ou plus expriment un tel intérêt).

## **4. ÉLABORATION DU PLAN DE MISE EN ŒUVRE**

### **4.1 Établissement du calendrier de projet**

Avant de présenter des propositions, l'équipe de projets devrait établir le calendrier, ainsi que les jalons clés, du projet ou de l'initiative de services. Le calendrier devrait respecter l'échéancier que s'est fixé le gouvernement pour que le projet soit terminé ou que le service soit mis en place.

Le calendrier de mise en œuvre devrait comporter les jalons clés suivants, qui représentent chacun une étape de la démarche relative à une proposition :

#### **4.1.1 Activités déployées par le gouvernement pour la demande et l'évaluation de propositions**

- Obtention des autorisations requises avant l'appel de propositions (p. ex. auprès du bureau responsable des politiques)
- Choix de l'équipe d'évaluation chargée de la rédaction et de l'annonce de la Demande d'expression d'intérêt (DEI) et de la Demande de qualification (DQ) :

Le gouvernement utilise une DEI quand il a une idée générale de ce qu'il espère réaliser au moyen d'un partenariat public-privé, mais qu'il ne sait pas comment s'y prendre pour y arriver. Il fait alors appel aux idées novatrices et économiques du secteur privé avant de rédiger sa demande de propositions.

Le gouvernement utilise une DQ si les objectifs du projet sont bien déterminés, sans toutefois savoir si l'initiative peut intéresser ses partenaires du secteur privé, ni s'ils ont les compétences voulues pour la mener à bien.

- Rédaction et annonce de la Demande de propositions (DP)
- Évaluation de la DP
- Séances d'information avec les promoteurs
- Réunions publiques
- Réunions avec le conseil ou le comité
- Choix du partenaire et avis de décision
- Avis de décision destiné aux promoteurs non choisis

#### **4.1.2 Activités relatives à la négociation d'un contrat**

- Choix de l'équipe de négociation
- Rédaction et mise au point finale du Protocole d'entente
- Démarche publique comprenant l'annonce, la présentation et la divulgation des ententes, le processus de contre-pétition, et l'accord des électeurs
- Préparation des contrats
- Ratification du contrat préliminaire
- Obtention des autorisations financières (p.ex. du conseil, du comité et des organismes de réglementation)

### 4.1.3 Mise en œuvre du projet

- Amorce du projet ou du service
- Jalons de la construction (s'il y a lieu)
- Exécution de la construction (s'il y a lieu)
- Mise en place d'un service

### 4.2 Mise sur pied d'une équipe de projets

La première étape de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé consiste à mettre sur pied une équipe de projets. Cette dernière sera responsable du partenariat à partir de sa planification, grâce à l'élaboration d'une Demande de propositions (DP), jusqu'au choix d'un partenaire et à la conclusion d'un contrat. Enfin, l'équipe pourrait également participer à la surveillance du rendement du partenaire privé.

Toutefois, il importe de noter que l'équipe de projet ne devrait pas participer directement au choix d'un promoteur. Cette question est abordée plus loin dans le présent guide, à la section relative au *choix d'un partenaire*.

L'équipe de projet devrait se composer de fonctionnaires que le projet concerne directement. Le chef d'équipe devrait posséder une connaissance approfondie des partenariats public-privé, et des démarches à suivre. Il importe aussi qu'un des membres de l'équipe ait une grande expérience (technique ou autre) du service que l'on offrira.

Dans certains cas, le gouvernement aurait avantage à retenir les services de consultants externes pour diriger les démarches. On peut ainsi veiller à ce que la personne responsable du partenariat public-privé soit suffisamment distante du gouvernement pour en assurer l'administration équitable. Le gouvernement doit veiller à ce que l'on confère à cette personne et à l'équipe de projet les pouvoirs qui s'imposent pour entreprendre le projet. Un manque de pouvoirs retardera la réalisation du projet et peut faire perdre le respect et la confiance du secteur privé.

La mise sur pied de l'équipe de projet doit respecter les exigences suivantes :

- on doit choisir un gestionnaire de projet pour diriger l'équipe;
- l'équipe de projet doit avoir accès aux conseils techniques qui pourront la guider. Cela revêt une extrême importance aux yeux du gouvernement et du secteur privé sur le plan de l'élaboration de la DP, des critères d'évaluation et de la négociation ultérieure du partenariat entre les deux secteurs;
- tous les membres de l'équipe de projet doivent être en mesure d'allouer suffisamment de temps au projet pour que son échéancier soit respecté;
- aucun des membres de l'équipe de projet ne doit être en situation de conflits d'intérêts;
- on doit consulter la haute direction et le conseil ou le comité pour établir un protocole d'entente et les rapports hiérarchiques;
- on doit déterminer le genre de conseiller technique qu'il faut aller chercher à l'externe.

Remarque : selon le Conseil canadien des sociétés publiques-privées (ou le CCSPP, l'organisme sans but lucratif qui a pour mandat de promouvoir les P3 au Canada), le gouvernement a pour pratique exemplaire de retenir les services de conseillers techniques externes s'il envisage de former un partenariat avec le secteur privé pour les raisons suivantes :

- les consultants peuvent offrir des opinions impartiales. Ils ne peuvent pas devenir partenaires ni soumissionner pour ce projet une fois la DP élaborée; par conséquent, leurs conseils devraient être dénués de tout intérêt personnel;
- ils peuvent tenir le gouvernement à jour sur les aspects entre autres juridiques, financiers et stratégiques des partenariats public-privé. Il est possible que le gouvernement ne dispose pas du personnel requis pour cela;
- de bons consultants peuvent aider le gouvernement pour l'élaboration de la DP et le processus de négociation. Cela donne de la crédibilité à l'engagement du gouvernement à établir un partenariat avec le secteur privé;
- grâce à leur expérience de ce genre d'arrangements, les conseillers techniques peuvent aider le gouvernement à économiser du temps et de l'argent. Ils savent à quel moment il faut faire preuve de vigilance pendant l'élaboration d'une DP et la négociation d'un contrat. Cette expertise suscite le respect et permet d'établir un juste équilibre dans les négociations; le gouvernement peut ainsi conclure une « bonne affaire » avec le partenaire du secteur privé.

#### **4.3 Importance de la participation des intervenants**

La préparation adéquate d'un programme de consultation auprès des intervenants clés est l'une des tâches majeures de l'équipe de projet. Si un tel programme n'est pas conçu et déployé efficacement, on diminue grandement les chances de succès d'un partenariat public-privé.

La participation des intervenants dès le début et tout au long de la démarche a de nombreux avantages :

- on peut réduire les craintes face au changement et à l'inconnu grâce à la mise en place d'une démarche ouverte et transparente à laquelle participent activement les intervenants;
- la proposition de partenariat est mieux adaptée aux besoins des utilisateurs visés et aux intérêts des autres intervenants;
- on peut déterminer des idées et des concepts novateurs et rentables au cours du programme de consultation;
- d'« autres » partenaires – c'est-à-dire les utilisateurs visés et les fournisseurs du service – participent à la démarche, ce qui permet de déterminer leurs objectifs, préoccupations et besoins à l'égard du partenariat public-privé (P3) et d'en tenir compte.

Comme à chaque étape de l'établissement d'un P3, l'équipe de projet devrait préparer une stratégie de consultation et de communication à laquelle participeront, au moment opportun, tous les intervenants clés.

Cette stratégie devrait favoriser la communication entre le gouvernement et les intervenants concernés. Elle devrait prévoir divers moyens pour diffuser l'information et obtenir des réponses.

La stratégie de consultation et de communication devrait comporter les éléments suivants :

- une liste de ses objectifs;
- une liste des groupes d'intervenants clés et de leurs intérêts relativement au projet ou à l'initiative de service;
- les jalons clés du projet ou de l'initiative de service où des consultations et des communications sont nécessaires ou souhaitables;
- les étapes de la démarche au cours desquelles la participation des divers intervenants s'impose;
- l'approche et les méthodes globales utilisées tant pour informer les participants que pour en obtenir des renseignements;
- la participation des médias au processus de communication;
- les dispositions légales à respecter, y compris l'annonce, la présentation et la divulgation des ententes.

On devrait déterminer l'ampleur du programme de consultation en fonction de la portée du projet et de l'intérêt, réel ou prévu, que les groupes d'intervenants y portent. Les projets de grande envergure plus sujets à la controverse devraient comporter un vaste programme de consultation intégrant toute une gamme d'approches et de méthodes appliquées sur une longue période. En général, les projets plus modestes ou moins controversés n'exigent pas autant d'efforts.

Les intervenants devraient participer aussitôt que possible à la démarche afin d'éviter des problèmes en cours de route.

## 5. CHOIX D'UN PARTENAIRE

*Remarque : la présente section est tirée principalement du document intitulé Public Private Partnership - A Guide for Local Government (publié par le ministère des affaires municipales du gouvernement de la Colombie-Britannique en mai 1999). Ce guide fournit ce qui constitue probablement la meilleure description générale de la démarche à suivre quant au choix d'un partenaire dans le cadre d'un PPP. On peut le consulter à l'adresse suivante : [www.marh.gov.bc.ca/LGPOLICY/MAR/PPP/index.htm](http://www.marh.gov.bc.ca/LGPOLICY/MAR/PPP/index.htm)*

Le présent chapitre a pour objectif de choisir un partenaire du secteur privé. En choisissant ce partenaire, on s'engage à entamer des négociations avec lui.

Voici les étapes qu'il faut suivre pour choisir un partenaire du secteur privé :

- présentation d'une Demande d'expression d'intérêt (DEI) ou d'une Demande de qualification (DQ);
- évaluation des présentations de DEI et de DQ;
- présentation d'une Demande de propositions (D);
- évaluation des présentations de D;
- choix du partenaire.

### 5.1 Documentation et rapports sur le processus de sélection

Le gouvernement doit absolument veiller au bon maintien de la documentation et des rapports sur le processus de sélection d'un partenaire qualifié du secteur privé. Il faut conserver au moins les informations suivantes :

- le nom de tous les répondants à une Demande de qualification (DQ), à une Demande d'expression d'intérêt (DEI) et à une Demande de propositions (DP);
- les raisons pour lesquelles des candidats au partenariat ont été éliminés à chaque étape de la démarche d'évaluation;
- les procès-verbaux de toutes les réunions;
- un rapport sur la manière dont on a comparé et évalué les présentations de chaque soumission au cours des étapes de la DQ, de la DEI et de la DP;
- toute l'information qu'ont reçue les candidats à un partenariat en réponse à leurs questions ou demandes, et un rapport du suivi effectué.

Le maintien de ces documents et rapports est essentiel pour garantir un processus de sélection équitable, ouvert et transparent. On établit ainsi un climat de confiance auprès non seulement du secteur privé en vue d'occasions ultérieures de partenariat, mais aussi auprès des utilisateurs de l'infrastructure ou des services que le partenariat permettra de fournir.

## **5.2 Présentation d'une Demande d'expression d'intérêt (DEI) et d'une Demande de qualification (DQ)**

Une fois que l'on a opté pour un projet ou une initiative de service susceptible de plaire tant au secteur privé qu'au secteur public, le gouvernement doit amorcer la démarche visant à choisir un partenaire convenable. Le gouvernement peut alors envisager de présenter une DEI ou une DQ, ou encore les deux.

En général, les deux démarches se distinguent ainsi : on se sert de la DEI pour recueillir de l'information avant de rédiger une DP, alors qu'une DQ sert à établir une liste de candidats qualifiés du secteur privé.

Selon la nature du projet, on peut utiliser chacune de ces démarches pour en réaliser les deux objectifs.

Les deux démarches sont importantes pour le gouvernement, car elles permettent d'effectuer une présélection des candidats au partenariat. Dans de nombreux cas, l'évaluation de toutes les propositions reçues à la suite de la présentation d'une DP coûterait trop cher en temps et en argent au gouvernement. Les démarches de la DEI ou de la DQ permettent à ce dernier de cibler les candidats auxquels il présentera une DP. En outre, ces processus peuvent aider le gouvernement à rédiger une D bien documentée, qui favorisera la réalisation des objectifs aussi bien d'un partenaire éventuel que du gouvernement.

En outre, le processus de sélection réduit les coûts des soumissions, car il évite à nombre de parties du secteur privé d'avoir à préparer une proposition complète. Si l'on choisit trois soumissionnaires du secteur privé à qui envoyer une DP, il est probable qu'ils investiront davantage de temps, de ressources et d'idées novatrices dans la préparation d'une proposition que si l'on en choisit dix. S'il reste seulement une poignée de soumissionnaires à l'étape de la DP, chacun aura une chance raisonnable d'être choisi. La démarche de la DQ est plus courte que celle de la DP, et peut permettre aux répondants non choisis de réaliser d'importantes économies de temps et d'argent.

### **5.2.1 Rédaction et contenu de la DEI ou de la DQ**

À la suite de consultations entre le gouvernement et des consultants, on peut rédiger la DQ ou la DEI. En général, ces documents comportent les éléments suivants :

- les objectifs du gouvernement dans la recherche d'un partenariat avec le secteur privé;
- une description du service actuel et du cadre budgétaire (s'il y a lieu);
- la nature du partenariat proposé;
- les compétences que le partenaire choisi devrait posséder et partager dans le cadre du partenariat;
- les exigences auxquelles doivent se soumettre les répondants;
- les critères d'évaluation, par exemple l'importance ou le pointage accordé à chaque élément;
- une description de toutes les étapes de la démarche de sélection, y compris son échéancier.



### **5.2.2 Annonce de la DQ ou de la DEI**

La DQ et la DEI devraient être annoncées aussi largement que possible. Cela permettra de favoriser la participation à la démarche et d'en assurer l'impartialité et l'équité. L'annonce peut se faire par différents moyens, dont un document papier, Internet, les revues professionnelles et un réseau personnel.

Elle devrait comporter les renseignements suivants :

- une brève description du projet;
- le rôle que remplira le partenaire choisi du secteur privé;
- le nombre d'entreprises qui seront sélectionnées et qui recevront une demande de propositions;
- les coordonnées et la date limite pour l'envoi des soumissions;
- les critères de présentation des soumissions;
- le nom d'une personne-ressource;
- l'adresse où l'on peut obtenir une version complète de la DEI ou de la DQ.

En règle générale, on devrait accorder aux candidats un délai de 30 à 60 jours, à partir de la date de l'annonce, pour préparer leurs soumissions.

### **5.2.3 Exigences relatives aux soumissions**

Par souci de qualité et d'économie de temps pendant la démarche d'évaluation, les soumissions des parties intéressées devraient être brèves. En général, elles devraient fournir les renseignements suivants :

- la preuve d'une connaissance manifeste de la portée du projet et des besoins du gouvernement;
- le profil du candidat (s'il fait partie d'un consortium formé afin de présenter une proposition, chaque personne ou entreprise qui en fait partie devrait fournir de l'information sur son entreprise principale et préciser depuis combien de temps cette dernière est ouverte);
- la désignation d'un contact du partenaire du secteur privé;
- un énoncé de stabilité financière (que l'on peut évaluer en fonction d'une note de réussite ou d'échec);
- un énoncé de capacité financière, y compris l'accès au capital (créances et actifs);
- un énoncé de la capacité de rendement qui comporte les renseignements suivants : expérience globale, expérience de projets semblables, expertise des cadres supérieurs, expertise des employés appelés à travailler au projet, capacité de se procurer les ressources nécessaires, références, et dans le cas d'une DEI, la méthodologie du projet.

En règle générale, les soumissions pour une DEI ou une DQ ne devraient pas dépasser 15 à 30 pages, selon l'ampleur et la complexité du projet.

### **5.2.4 Communication avec les candidats**

Afin de favoriser la participation à la DEI ou à la DQ, le gouvernement devrait énoncer clairement ses intentions. En outre, il devrait être en mesure de fournir des précisions et de répondre aux questions des

soumissionnaires. Par souci d'équité et d'homogénéité, ces derniers doivent tous recevoir la même information. Afin de limiter les communications avec l'équipe de projet, un seul de ses membres devrait assumer la responsabilité de renseigner toutes les parties.

### **5.3 Évaluation des soumissions pour une DEI et une DQ**

La procédure d'évaluation des soumissions pour une DEI est différente de celle des soumissions pour une DQ. Dans le cas d'une DEI, l'équipe de projet du gouvernement pourrait décider de rencontrer les candidats qui ont exprimé de l'intérêt. Ces réunions ont pour principal objectif de recueillir tous les renseignements nécessaires à la rédaction d'une DP détaillée. Ensuite, on peut permettre aux partenaires de répondre à une DP. Par contre, le gouvernement peut décider de se servir des mêmes critères d'évaluation que ceux d'une DP pour trier les soumissions et ne permettre qu'à quelques candidats de répondre à la DP.

#### **5.3.1 Critères**

En général, le gouvernement utilise une DQ s'il a une idée précise des objectifs du projet. Une fois les DQ reçues, l'équipe de projet peut se servir de ses critères établis pour entreprendre l'évaluation des propositions.

#### **5.3.2 Démarches relatives à la prise de décisions**

L'étape la plus simple de la démarche relative à la prise de décisions est probablement de s'assurer que les partenaires potentiels ont fourni tous les renseignements exigés dans la Demande de qualification. Si la soumission d'un candidat est incomplète, on peut le disqualifier dès cette première étape. L'équipe de projet peut aussi décider de lui demander les raisons de son omission. Par souci d'équité, on doit alors s'assurer que tous les candidats ont droit à la même marque de courtoisie.

Au cours de la deuxième étape, on peut trier les soumissions en fonction de la cote de réussite ou d'échec de questions comme celles relatives à la stabilité financière. Si le candidat échoue une seule de ces questions, il peut être disqualifié.

Les propositions que l'on a retenues après les deux premières étapes seront évaluées en fonction des critères établis pour une DQ ou une DEI. Les membres de l'équipe de projet peuvent noter les projets séparément et faire ensuite la moyenne des points, ou les noter tous ensemble.

Selon les modalités de la DEI ou de la DQ, un nombre précis des soumissions les mieux cotées seront sélectionnées en vue de recevoir une Demande de propositions.

Afin de s'assurer que le concours est considéré comme équitable et transparent, on devrait rencontrer, sur demande, les candidats qui ont essuyé un refus au cours des démarches de la DEI ou de la DQ, afin de leur en préciser les raisons. Cette réunion est importante puisqu'elle permet aux candidats refusés d'obtenir des réponses à leurs questions et de mieux comprendre la démarche à suivre la prochaine fois que le gouvernement présentera une DEI ou une DQ. En outre, le gouvernement pourra ainsi veiller à ce que les prochaines soumissions soient de meilleure qualité, puisque les participants sauront plus précisément ce qu'on attend d'eux pour une telle démarche.

## 5.4 Présentation de la Demande de propositions (DP)

L'une des principales raisons pour lesquelles on envisage la formation de partenariats public-privé, c'est que la concurrence du marché peut permettre l'exécution efficace, novatrice et économique d'un projet. Le gouvernement présente une DP pour l'établissement d'un partenariat public-privé afin de fournir des directives claires qui résulteront en la soumission de propositions novatrices et rentables.

Une DP doit être marquée à la fois par la souplesse et par la rigidité des critères de sélection. Une DP trop rigide brime la créativité du secteur privé et peut empêcher la réalisation d'économies. Même si elle peut favoriser l'innovation et la rentabilité, une DP trop souple ne satisfera peut-être pas aux exigences précises du gouvernement. Qu'elle soit souple ou rigide, une DP mal présentée sapera la confiance du secteur privé quant à la viabilité d'un partenariat. Par conséquent, cela peut limiter le nombre de participants qualifiés qui répondront à la DP.

Une bonne DP précise clairement les exigences du gouvernement et les domaines dans lesquels on privilégie l'innovation. Elle aide le secteur privé à élaborer comme il se doit une proposition de qualité, qui établit un juste équilibre entre des mesures innovatrices et économiques et les buts et objectifs du gouvernement. Si l'on précise clairement ses intentions et que l'on porte d'entrée de jeu une attention particulière aux détails, l'ensemble de la démarche visant à établir un partenariat public-privé en sera favorisé.

### 5.4.1 Rédaction d'une DP

Comme dans le cas d'une DEI ou d'une DQ, le gouvernement devrait se faire aider dans la rédaction d'une DP par des professionnels qui ont de l'expérience notamment des domaines suivants : politiques et affaires publiques, génie, finance, comptabilité et droit.

Une démarche en deux étapes peut souvent simplifier la rédaction d'une DP. Par exemple, les partenaires potentiels ont peut-être fourni des idées novatrices ou économiques en réponse à une DEI. L'équipe de projet du gouvernement peut s'en inspirer pour élaborer la DP, tant que ces idées ne sont pas protégées ou brevetées.

S'il s'est servi d'une DQ pour sélectionner les candidats qualifiés, le gouvernement devrait déjà avoir une bonne idée de l'information requise pour rédiger la DP. Ces renseignements seraient les suivants : les objectifs du partenariat public-privé, la marche à suivre pour les atteindre, les budgets, et les économies financières et fonctionnelles que l'on prévoit réaliser ainsi.

S'il y a lieu, la DP devrait fournir les précisions suivantes :

- introduction;
- description du lien proposé entre le gouvernement et le partenaire choisi;
- critères de présentation des propositions et exigences de soumission;
- description précise des risques que le gouvernement n'assumera en aucun cas, ainsi que les modalités de ceux qui seront généralement partagés;

- prescriptions, normes et attentes précises en matière de rendement en ce qui concerne tant le partenaire potentiel que le gouvernement;
- exigences de conception et de construction;
- exigences sur le plan de la direction et des opérations;
- plan d'affaires proposé;
- information financière détaillée, plan financier proposé et modèle du projet;
- plan de transfert de toutes les immobilisations, y compris la description d'un bail proposé;
- restrictions en matière d'hypothèque et de location ou de tout autre droit;
- considérations juridiques;
- dispositions relatives aux employés dont on se départirait dans le cadre d'un partenariat;
- exigences de permis;
- critères d'évaluation des propositions;
- processus d'évaluation des propositions;
- formes de discussions permises entre le gouvernement et les partenaires potentiels au sujet de leurs propositions avant le choix d'un partenaire;
- exigences de garantie;
- processus de passation des marchés;
- système de mesure du rendement;
- dispositions que doit respecter le gouvernement quant à la divulgation de ses intentions, à la contre-pétition et à l'accord des électeurs;
- dates limites pour la préparation et l'envoi des soumissions;
- voies de communication - les moyens par lesquels les partenaires potentiels peuvent obtenir des précisions au sujet de la D;
- le nom d'un agent gouvernemental autorisé à discuter avec les partenaires potentiels et à leur fournir des renseignements;
- droits d'appel et d'examen;
- interdiction, pour les partenaires potentiels, de discuter de la DP avec de tierces parties;

- annexes (autres renseignements pertinents, p. ex. les conventions collectives et les politiques gouvernementales relatives aux partenariats public-privé).

Certains des renseignements fournis par les soumissionnaires peuvent être protégés par un droit d'auteur ou brevetés. Par conséquent, la DP devrait énoncer clairement ce que le gouvernement fera de cette information. Les soumissionnaires devraient recevoir des conseils sur l'application des lois sur la protection de la vie privée et sur l'accès à l'information.

En général, selon l'ampleur du projet, les partenaires potentiels doivent présenter leurs soumissions dans un délai de 45 à 90 jours. Dans le cas d'un projet à grande échelle (p. ex. un important système d'égout ou une installation de traitement de l'eau), le gouvernement peut décider d'accorder un plus long délai pour présenter les soumissions. Toutefois, il ne devrait le faire qu'en de rares occasions. Comme pour la divulgation de renseignements, le gouvernement devrait alors prolonger le délai accordé à tous les partenaires potentiels.

#### **5.4.2 Annonce**

Si on utilise la démarche à une étape d'une DP (i.e. sans DQ ou DEI), on peut l'annoncer par les mêmes moyens présentés ci-dessus, dont on s'est servi pour la DEI et la DQ. Le gouvernement peut décider de l'annoncer plus largement par média papier dans une plus vaste région géographique afin de susciter davantage d'intérêt et d'attirer un plus grand nombre de partenaires potentiels, surtout s'il s'agit d'un projet à grande échelle.

S'il utilise une démarche à deux étapes (i.e. comprenant une DQ ou une DEI), le gouvernement a probablement déjà choisi les candidats qui recevront la D. Cela peut profiter aux promoteurs aussi bien du secteur public que du secteur privé. Dans ce cas, une vaste campagne publicitaire est inutile puisque la D est distribuée uniquement aux candidats sélectionnés.

#### **5.4.3 Points à retenir**

Tant dans la démarche à une étape que dans celle à deux étapes, il importe de tenir un registre à jour de tous les partenaires potentiels qui ont reçu la D et ont accès à l'information qu'elle renferme.

Si la D contient des informations confidentielles du gouvernement, sa diffusion peut être restreinte à un nombre limité de membres pour chaque entreprise qui présente une soumission.

Quoi qu'il en soit, on devrait tenir un registre précis de l'ensemble des activités et de la correspondance liées au projet.

#### **5.4.4 Exigences de soumission**

##### **Exigences pour une démarche à une étape**

Si le gouvernement choisit une démarche de sélection à une étape, il pourrait recevoir un certain nombre de propositions détaillées et complexes. L'évaluation de ces propositions est une tâche longue et ardue. Pour qu'on puisse effectuer un premier tri des soumissions, l'information requise pour une DQ devrait l'être aussi pour une D.

Ces renseignements devraient comprendre :

- le profil du candidat (s'il fait partie d'un consortium formé afin de présenter une proposition, chaque personne ou entreprise qui en fait partie devrait fournir de l'information sur son entreprise principale et préciser depuis combien de temps cette dernière est ouverte);
- un énoncé de stabilité financière (que l'on peut évaluer en fonction d'une note de réussite ou d'échec);
- un énoncé de capacité financière, y compris l'accès au capital (dette et équité);
- un énoncé de capacité de rendement qui comporte les renseignements suivants : expérience globale, expérience dans des projets semblables, compétence en gestion supérieure, compétence des employés qui travailleront au projet, habileté à se procurer les ressources nécessaires, et références.

Si l'équipe de projet n'est pas satisfaite des informations fournies dans cette phase initiale de la proposition, les partenaires potentiels qui l'ont présentée peuvent être éliminés. Ce tri initial permettra d'économiser du temps; ainsi, l'équipe de projet pourra concentrer ses efforts à l'évaluation de quelques partenaires potentiels. En outre, les soumissions présentées dans le cadre d'une démarche à une étape de la D devront comporter les exigences précisées à la section suivante sur les démarches en deux étapes.

#### **Exigences pour une démarche à deux étapes**

Dans une démarche à deux étapes, on utilise la DQ ou la DEI pour établir une liste de partenaires potentiels. Seuls les partenaires choisis recevront la D. Par conséquent, les renseignements demandés dans la DQ ou la DEI n'ont pas à être fournis dans la D.

L'information requise pour toutes les soumissions variera en fonction des besoins et des exigences du projet et du gouvernement. La D devrait préciser les critères de présentation de la proposition à respecter dans tous les cas. Cela permettra à l'équipe de projet d'évaluer les propositions de manière uniforme. Si toutes les soumissions sont homogènes, on peut utiliser un système de cotation fondé sur une « liste de vérification » pour chaque partie, réduisant ainsi le temps requis pour accomplir cette tâche.

En général, les soumissions devraient comporter les éléments suivants :

- une lettre de présentation signée par les principaux responsables de toutes les entreprises qui forment l'équipe du partenaire potentiel;
- une table des matières;
- un résumé de la soumission;
- le nom des partenaires potentiels, y compris celui de toutes les entreprises participant à la soumission et une description des liens juridiques qui les unit;
- les détails déjà fournis, s'il s'agit d'une démarche à une étape de la D;
- pour les projets d'infrastructure, un *plan de conception et de construction*, comprenant les éléments suivants : travail de conception; échéanciers et calendriers; exigences de permis; exigences relatives

aux pouvoirs; dispositions prévues pour l'expansion et la modification de l'infrastructure proposée; précisions sur les délégations de pouvoir;

- *un plan de gestion*, comprenant les éléments suivants : fonctionnement, traitement et élaboration de manuels opérationnels; entretien; respect des règlements existants; dotation et formation du personnel; procédures de comptabilité, de rapport de vérification; relation proposée avec les fonctionnaires;
- *un plan d'affaires*, comprenant les éléments suivants : structure de partenariat; durée du partenariat proposé; propriété (présente et future); modalités de paiement; frais d'entretien; réserves que doit conserver le partenaire du secteur privé; gestion des risques, dont celui des cas de force majeure; transfert des risques du gouvernement au partenaire du secteur privé; avantages économiques pour le gouvernement;
- *un plan financier*, comprenant les éléments suivants : prévisions détaillées des coûts; structure financière; sources de financement du partenaire potentiel; financement prévu du gouvernement en capital ou pour les opérations annuelles; le mode de financement des améliorations, ajouts et modifications; des états financiers pro forma;
- pour les partenariats relatifs à une infrastructure ou à la prestation de services dont les frais d'utilisation généreront des recettes, des prévisions annuelles détaillées de ces frais;
- *des prévisions fiscales*, comprenant les éléments suivants : déductions fiscales; déductions pour amortissement; transfert au partenaire du secteur public; TPS et TVP; droits de cession immobilière; impôt foncier et taxe d'affaires;
- *les arrangements juridiques*, comprenant les éléments suivants : structure juridique du partenariat entre les entreprises ou les personnes membres d'un consortium; lien juridique proposé entre le partenaire potentiel et le gouvernement; modalités spéciales requises; indemnité prévue si le projet est annulé par le gouvernement; indemnité prévue si le projet est annulé par le partenaire potentiel; mécanismes de règlement des différends; autres indemnités.

#### **5.4.5 Utilisation d'un système à deux enveloppes**

Les équipes de projets peuvent opter pour *un système à deux enveloppes* dans l'évaluation d'une D. La première enveloppe renfermerait l'ensemble des documents soumis sauf le plan financier. Ce dernier serait inclus dans la deuxième enveloppe. Les équipes de projets ont déjà utilisé ce système afin de ne pas se laisser indûment influencer par les aspects financiers du projet. Bien que ceux-ci soient très importants, les propositions doivent aussi être évaluées en fonction de leur mérite technique, par exemple l'innovation, l'analyse de la valeur et la rentabilité.

Le système à deux enveloppes peut aussi servir comme critère de sélection de la proposition. Si cette dernière répond aux critères techniques établis par l'équipe de projet, on peut ouvrir la deuxième enveloppe pour évaluer le plan financier. Dans le cas contraire, l'équipe de projet évitera la tâche fastidieuse d'analyser inutilement le plan financier.

#### **5.4.6 Distribution d'une version préliminaire de la D**

Le gouvernement a tout intérêt à distribuer une demande préliminaire de propositions aux promoteurs sélectionnés. Cela permettra au partenaire potentiel du secteur privé et au gouvernement de :

- discuter des exigences qui semblent vagues ou ambiguës;
- résoudre d'autres questions qui peuvent empêcher le partenaire potentiel du secteur privé de bien comprendre les objectifs du gouvernement

#### 5.4.7 Communication avec les promoteurs

Nous le répétons, une D soigneusement élaborée et claire est importante non seulement pour faciliter les négociations ultérieures d'un contrat, mais aussi pour gagner la confiance du secteur privé. Une D bien élaborée montrera au secteur privé que le gouvernement prend ce partenariat au sérieux et qu'il est en mesure de le réaliser.

Une D solide qui précise clairement les intentions et les exigences du gouvernement pour un partenariat public-privé peut réduire le nombre de questions adressées à l'équipe de projet par les promoteurs. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y en aurait plus du tout. *Il existe un certain nombre de facteurs à considérer relativement aux communications avec les promoteurs.*

Les facteurs à considérer sont les suivants :

- l'équipe de projet devrait-elle rencontrer les partenaires potentiels qui ont reçu la D? Cette réunion permettrait de répondre aux questions des promoteurs;
- tous les partenaires potentiels devraient-ils recevoir de la documentation? Si cela coûte trop cher, le gouvernement devrait-il envisager d'exiger un droit pour l'information ou élaborer un centre de documentation qui permettrait aux promoteurs de consulter les renseignements pertinents. Par exemple, on pourrait construire un site virtuel de documents sur Internet auquel auraient accès les promoteurs de projet au moyen d'un mot de passe;
- les soumissions de partenaires potentiels peuvent contenir un nombre important de renseignements confidentiels et protégés, par exemple financiers ou autres. Comment le gouvernement garantira-t-il la confidentialité de l'information qu'il reçoit? Cela déterminera la confiance que susciteront les démarches ultérieures de D;
- qui sera désigné comme personne-ressource? On peut exiger que les partenaires potentiels ne s'adressent qu'à cette personne pour obtenir des renseignements, afin de réduire l'ampleur des pressions qui pourraient être exercées. En outre, on s'assure ainsi que l'information provient de la même source. Cette personne devra faire part de ces renseignements à tous les partenaires potentiels;
- comment la personne-ressource devrait-elle présenter l'information? Il est habituellement préférable que ce soit par écrit si l'on veut s'assurer que tous les promoteurs reçoivent exactement les mêmes renseignements;
- l'équipe de projet devrait-elle envisager d'interdire aux promoteurs de communiquer avec les fonctionnaires et les représentants élus? Dans ce cas, on pourrait disqualifier les promoteurs qui ont communiqué avec une autre partie que la personne-ressource désignée.



## **5.5 Évaluation de la Demande de propositions (D)**

Les évaluations et les négociations étant souvent menées à huis clos, c'est alors que peuvent se produire des allégations de favoritisme, de népotisme et d'autres formes d'abus. Le Conseil canadien des sociétés publiques-privées souligne que la démarche doit être équitable, ouverte et transparente.

Cela ne signifie pas que le public devrait participer aux évaluations et aux négociations. L'équipe de projet du gouvernement doit plutôt établir une démarche d'évaluation qui est considérée comme équitable et exempte de favoritisme. De nombreux gouvernements ont établi un comité de sélection des propositions qui est distinct et indépendant de l'équipe de projet et du gouvernement.

### **5.5.1 Élaboration des critères d'évaluation**

Les critères d'évaluation peuvent varier en fonction du type de projet et d'utilisateurs visés. Ils peuvent porter sur les sujets suivants :

- solution proposée aux besoins du gouvernement (la proposition est-elle innovatrice? Le cas échéant, le projet bénéficie-t-il de cette innovation?);
- expérience préalable du partenaire potentiel;
- engagement du partenaire proposé à proposer une solution qui avantagera toutes les parties;
- compréhension des besoins du gouvernement;
- capacité de gestion du partenaire potentiel;
- respect des exigences non négociables du gouvernement;
- compétences du personnel;
- stabilité financière du partenaire potentiel;
- capacité financière et capacité de fournir l'infrastructure ou les services;
- priorités gouvernementales;
- politiques gouvernementales;
- solutions proposées aux syndicats et aux fonctionnaires touchés par cet arrangement;
- légalité de la solution proposée;
- probabilité que le partenaire potentiel puisse appliquer la solution proposée;
- derniers facteurs qui ont motivé la décision, y compris la rentabilité et les frais d'usure.

### 5.5.2 Désignation d'un comité de sélection

On peut désigner un comité de sélection de différentes manières. C'est à l'équipe de projet et au gouvernement de décider. Toutefois, on peut établir un comité d'évaluation afin de garantir l'intégrité et l'impartialité de la démarche d'évaluation.

Dans tous les cas, on devrait surveiller étroitement tous les membres du comité indépendant d'évaluation pour veiller à ce qu'aucune situation de conflits d'intérêts ne se produise. Pour que le gouvernement puisse éviter ou réduire les risques d'être accusé par le public d'utiliser une démarche inéquitable, les personnes suivantes *ne devraient pas* faire partie d'un comité de sélection indépendant :

- toute personne ou membre d'un comité qui prendra la décision finale;
- les membres de l'équipe de projet (dans la mesure du possible);
- tous les professionnels qui ont aidé le gouvernement à préparer la DQ, la DEI ou la D;
- toute personne qui participera à l'administration du projet.

### 5.5.3 Processus d'évaluation

L'évaluation des propositions à une étape peut suivre la même démarche que l'évaluation d'une DEI ou d'une DQ.

- Les propositions sont évaluées d'après les exigences obligatoires. Si ces dernières ne sont pas respectées, la candidature du partenaire potentiel peut être éliminée.
- Les propositions qui ne montrent pas adéquatement et clairement la capacité financière ou la capacité de gérer du candidat ou encore son expérience préalable peuvent aussi être éliminées, ce qui réduit ainsi davantage la liste de candidats.

Une fois les propositions ainsi triées, on en aura établi une liste plus concise. Les propositions non éliminées peuvent ensuite être évaluées en fonction des critères établis dans la D.

Dans une évaluation à deux étapes des propositions, toutes les soumissions reçues auront déjà été triées au cours des démarches de la DEI ou de la DQ. Par conséquent, toutes les propositions seront évaluées.

#### Exposé oral

Si un exposé oral des propositions est exigé, on doit le préciser dans la D. L'exposé oral peut être utile aussi bien au promoteur qu'au comité d'évaluation. En effet, les promoteurs sont ainsi en mesure d'exprimer clairement les idées contenues dans leur proposition et de déterminer ce qu'en pense le comité d'évaluation. En outre, le comité d'évaluation peut ainsi poser des questions aux partenaires potentiels. Par conséquent, les exposés oraux sont fortement recommandés.

Dans la mesure du possible, tous les partenaires potentiels devraient avoir l'occasion de présenter leur exposé la même journée. Le temps alloué aux exposés et aux périodes de questions variera en fonction de la complexité du projet, mais une fois déterminé, il devrait être le même pour tous les promoteurs. En

général, si l'on évalue plus de cinq propositions, il est recommandé de n'allouer qu'une heure à chaque exposé.

Dans la mesure du possible, on conseille aussi d'enregistrer sur magnéto l'exposé oral et la période de questions. Tous les accords ou engagements verbaux établis pendant l'exposé et la période de questions sont intégrés à la proposition.

### **Visite des installations**

Une visite des installations de chaque partenaire potentiel peut être nécessaire. Elle peut aider le comité d'évaluation à mieux comprendre le fonctionnement du projet et à mieux déterminer si le promoteur est en mesure de la réaliser.

### **Analyse et classement des propositions**

En général, l'analyse et le classement des propositions peut se faire efficacement au moyen d'une liste de vérification normalisée. Si toutes les propositions sont présentées de la même manière, la liste de vérification devient d'autant plus un instrument efficace de comparaison et d'analyse. Il importe de noter que les partenaires potentiels devraient tous fonder leur analyse sur les mêmes prévisions, pour que l'on puisse les comparer efficacement. Cela est particulièrement important quand il faut passer en revue le plan financier. Les hypothèses relatives aux taux d'intérêts et à l'inflation, par exemple, devraient être considérées et normalisées afin de permettre une bonne comparaison de toutes les propositions.

Le comité de sélection peut utiliser plusieurs méthodes de cotation des partenaires potentiels :

#### **Cotation par chaque membre**

Chaque membre du comité de sélection reçoit une liste de vérification. Il note ensuite toutes les propositions en fonction des critères d'évaluation. À la fin, on additionne les scores de tous les membres pour chaque proposition. La proposition qui obtient la plus haute note est retenue. Par ailleurs, le comité de sélection peut décider de classer les propositions. La note de classement de chaque membre serait ajoutée, et le partenaire potentiel qui reçoit la plus haute serait choisi. On peut appliquer ces deux systèmes de cotation aux exposés oraux.

#### **Cotation par consensus**

Selon cette méthode, le comité d'évaluation assigne une note globale à chaque proposition, après que ses membres se sont entendus à ce sujet. Le score total comprendrait des points pour l'exposé et pour les réponses fournies pendant la période de questions. Encore une fois, l'équipe recevant la plus haute note serait sélectionnée. Il convient de diviser les responsabilités relatives à l'évaluation des propositions en fonction de l'expertise de chaque membre du comité de sélection. Par exemple, les membres de l'équipe possédant une expérience technique pourraient passer en revue les composants techniques, alors que ceux qui ont une expérience financière et commerciale pourraient évaluer ce qui touche à leur domaine d'expertise.

### **5.6 Compensation pour les promoteurs non choisis**

Quand un projet est présenté selon une méthode traditionnelle comme les demandes de soumission, les entreprises du secteur privé sont généralement disposées à soumettre leurs propositions à leurs frais. La

raison en est que la conception, les normes et les spécifications ont déjà été déterminées par le gouvernement.

Plus la présentation d'une proposition exige de travail, plus les entreprises du secteur privé sont susceptibles de demander au secteur public une compensation financière pour une partie des coûts engagés dans la préparation de la proposition. Les honoraires accordés seront généralement versés uniquement aux promoteurs non choisis.

Le versement d'honoraires comporte entre autre les avantages suivants :

- réception de soumissions de meilleure qualité;
- assurance du « droit de propriété » du partenaire du secteur public à l'égard du contenu des propositions;
- signature par les promoteurs, sur réception du versement, d'un accord selon lequel ils renoncent à toute poursuite ultérieure relativement à la démarche d'approvisionnement du projet.

Le versement d'honoraires montre également aux partenaires potentiels du secteur privé que le gouvernement s'est engagé à réaliser le projet.

Par contre, cette pratique peut produire les désavantages suivants :

- perception négative du public relativement à l'obligation de payer les honoraires au secteur privé pour la préparation de soumissions; et
- le fait que l'on aurait très bien pu recevoir de bonnes soumissions sans devoir déboursier quoi que ce soit.

La question du versement des honoraires devrait faire partie de l'énoncé stratégique du gouvernement sur les partenariats public-privé.

## 6. NÉGOCIATION ET QUESTIONS JURIDIQUES

Le présent chapitre porte sur les questions et points juridiques dont il faut tenir compte dans le cadre d'un partenariat public-privé (P3). Il est crucial que toutes les parties préparent et entreprennent des négociations avec l'objectif de réaliser fructueusement le projet et de s'assurer une situation gagnante. Il incombe à chacun de veiller à ce que les négociations et l'élaboration des contrats tiennent bien compte des risques réels et potentiels qui sont étroitement liés à ce genre d'entreprise complexe; par conséquent, toutes les parties doivent effectuer une analyse approfondie des risques. Il faut régler de nombreuses questions juridiques et préparer un grand nombre de contrats.

Nota : les renseignements du présent chapitre sont en grande partie fondés sur les résultats du *Rapport de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les travaux de sa trente-troisième session*.

### 6.1 Négociations

Une fois que l'équipe de sélection a choisi le partenaire du secteur privé, il faut négocier l'entente de partenariat public-privé. La présente section contient les directives suivantes :

- confirmation des objectifs du gouvernement;
- formation d'une équipe de négociation;
- détermination du type d'entente et de son contenu;
- examen des lois et règlements du travail

Il faudrait tenir compte de ces directives quand on négocie l'entente de partenariat.

#### 6.1.1 Préparation en vue des négociations

Les résultats de la démarche d'évaluation devraient être présentés au représentant politique pour qu'il décide si l'on peut entamer des négociations contractuelles avec le candidat choisi. On devrait suivre les directives présentées ci-dessous lorsque l'on négocie un partenariat public-privé.

#### Objectifs du gouvernement

On devrait confirmer les objectifs du gouvernement ainsi :

- s'assurer que les ententes renferment tous les contrôles nécessaires de qualité, d'excellence et d'efficacité du service ou de l'installation, car le gouvernement ne peut habituellement régler unilatéralement ces questions après la conclusion des ententes à long terme;
- répartir clairement les risques entre le gouvernement et le partenaire du secteur privé;
- veiller à ce que le partenariat public-privé soit plus avantageux que si le gouvernement avait fourni lui-même l'installation ou le service (p. ex. en ce qui concerne les coûts, le service et le temps de mise en œuvre);
- garantir la protection du public au cas où le partenaire privé deviendrait insolvable, ferait faillite ou se désisterait pendant la période de l'entente; et

- s'assurer que l'investissement du gouvernement est rentable, et qu'il existe un juste équilibre entre les intérêts du gouvernement et ceux de la collectivité.

### **Formation d'une équipe négociatrice au sein du gouvernement**

Il importe qu'une personne dirige ou oriente les négociations. Une seule personne peut assumer cette fonction pour veiller à ce que l'autre partie n'arrive pas à « diviser pour régner », et à ce que la responsabilité et l'imputabilité de la démarche et des résultats soient centralisées. Cette personne dirige la préparation et la mise en œuvre des négociations.

Les membres d'une équipe ont pour rôle d'organiser des réunions avant et pendant les négociations, de prendre des notes, de fournir des conseils spécialisés (p. ex. d'effectuer les calculs financiers au cours des négociations) et de connaître les documents pertinents à mesure que les négociations progressent.

L'équipe de négociation doit se préparer en établissant des objectifs, en effectuant une planification stratégique, en évaluant la situation et en faisant preuve de diligence raisonnable à l'égard du partenaire du secteur privé. Une telle planification stratégique porte sur des objectifs à long terme et se révèle plus importante que des tactiques.

Il importe tout d'abord d'établir non pas simplement des positions, mais des objectifs. Ces objectifs devraient : se fonder sur un engagement solide de la part de l'équipe, résulter d'une grande préparation, gagner l'appui des élus, et être réaliste à la lumière des pouvoirs du gouvernement. Une fois cela établi, on peut prévoir les tactiques qui permettront de réaliser les objectifs et les stratégies du secteur public. Afin d'éviter toute surprise, l'assemblée élue devrait passer en revue toutes les stratégies et les tactiques.

Il importe de se renseigner au sujet de la partie du secteur privé qui s'est associée au gouvernement. On peut le faire en consultant les sources suivantes : membres subalternes des différentes équipes négociatrices ou autres représentants du partenaire du secteur privé, bulletins des investisseurs, états financiers, banques, entrepreneurs du partenaire, autres gouvernements et, dans certains cas, comptes-rendus de tribunaux (p. ex. la Utilities Commission).

Si la partie du secteur privé communique avec le gouvernement dans les négociations, il est important d'écouter sans toutefois fournir de renseignement. Déterminez les forces et les faiblesses de chaque partie aux négociations et essayez de déterminer le choix le plus rentable, le choix le moins avantageux et ce à quoi s'attend le partenaire du secteur privé.

### **Objectifs à réaliser pendant le processus de négociation**

Les objectifs que l'on doit réaliser au cours du processus de négociation comprennent :

- déterminer les responsabilités respectives des partenaires du secteur public et du secteur privé;
- définir les obligations juridiques respectives des partenaires du secteur public et du secteur privé;
- établir des normes claires de rendement, les biens à livrer, les services à rendre et les dates de prestation ou d'exécution;
- assurer le contrôle des coûts, de la qualité, du service, des échéanciers, de la sécurité, des relations communautaires, et du respect des obligations sur le plan des opérations et de l'entretien;

- garantir un juste équilibre des risques et des avantages entre les partenaires du secteur public et du secteur privé (p. ex. les économies financières, le rendement du capital investi et l'accroissement du service).
- prévoir des arrangements en cas de dépenses imprévues si le partenaire du secteur privé est dissous, qu'il fait faillite, qu'il ne respecte pas l'entente ou les ententes, ou que le partenariat est dissous;
- déterminer les mécanismes de surveillance du rendement, de la qualité du service et des autres objectifs du gouvernement;
- établir des mécanismes de règlement des différends; et
- prévoir une clause de rachat permettant au gouvernement de racheter le service ou l'installation.

## 6.2 Éléments de base du contrat

Selon la nature du partenariat public-privé, il faut parfois négocier un certain nombre d'ententes, dont les suivantes :

- une entente de développement, qui précise les droits et les obligations du promoteur choisi sur le plan de la conception et de la réalisation des projets;
- une entente administrative et opérationnelle, qui précise les droits et les obligations du promoteur choisi sur le plan de la gestion et des opérations de l'installation; et
- une entente de transfert, qui peut servir si un intérêt de propriété est transféré. Certains types de partenariat public-privé peuvent donner lieu à plus d'un transfert (p. ex. le transfert à un partenaire du secteur privé au début du projet et le retour au gouvernement à la fin).

Outre ces différentes ententes adaptées à des aspects précis du partenariat public-privé, il existe divers types de contrat selon le mode de paiement établi. Les options comprennent les suivantes :

| Contrat              | Utilisation habituelle   |
|----------------------|--|
| <b>Prix fixe</b>     | Option choisie quand la gestion et le fonctionnement d'une installation ou d'un service sont relativement simples, prévisibles et sûrs. Les détails des travaux doivent être prescrits par les normes, les spécifications et les plans annexés au contrat. En outre, l'entente doit prévoir des mécanismes de mesure du rendement. Les gouvernements optent pour les contrats à prix fixe afin de profiter de l'expérience et de l'expertise du partenaire du secteur privé à un prix concurrentiel. |
| <b>Prix unitaire</b> | Option choisie pour des unités de service ou de matériaux. Les normes et les spécifications déterminent le niveau de service ou la description des matériaux. Les gouvernements utilisent ces contrats pour des ententes de service, d'exploitation ou d'entretien, ou une combinaison de ceux-ci. Ce type de contrat permet au gouvernement de profiter de prix concurrentiels.   |

| <b>Contrat</b>                        | <b>Utilisation habituelle</b>  |
|---------------------------------------|--|
| <b>Prix coûtant plus rémunération</b> | Option choisie si la portée du travail ou du service est difficile à déterminer d'avance, par exemple si l'on installe une technologie non éprouvée ou nouvelle, ou si l'on n'est pas en mesure de prévoir la quantité de travail ou de services qui sera requise. En général, le partenaire du secteur privé négocie un droit ou un ratio de marge bénéficiaire, alors que le gouvernement contrôle tous les autres coûts. Ce type de contrat permet au gouvernement de profiter de l'expertise ou de l'expérience unique du partenaire du secteur privé. |
| <b>Mis en vigueur progressivement</b> | Option choisie au lieu d'un contrat à prix coûtant plus rémunération pour l'aménagement d'une installation complexe, ou si l'installation ou le service proposé est mal défini. Le partenaire du secteur privé accepte un prix fixe ou unitaire, et fournira le plan des travaux qui seront exécutés à chaque étape.   |

### 6.3 Questions relatives au droit du travail

Avant la négociation d'une entente de P3, il importe que le gouvernement passe en revue les questions relatives au droit du travail, dont les suivantes :

- obligations du successeur à l'égard des syndiqués;
- respect des clauses d'« exonération contractuelle » des conventions collectives;
- nécessité de déterminer s'il faut réinstaller des employés chez le partenaire du secteur privé; et
- décision relative au traitement de chaque employé au terme du contrat.

#### Autorisation législative

Avant de conclure des négociations, il importe de s'assurer que tous les éléments des arrangements sont autorisés par une loi ou un règlement.

### 6.4 Liste de vérification du contenu des ententes

Bien que les ententes de partenariat public-privé soient différentes les unes des autres, il importe d'envisager pour toutes l'inclusion des éléments suivants :

- une description du projet (dont l'information relative à la portée du projet), et des produits livrables, et la durée et la date d'entrée en vigueur de l'entente;
- modalités de paiement, y compris l'échéancier, le montant et l'unité monétaire;
- présentation de l'équipe de gestion du partenaire du secteur privé, comprenant les éléments suivants :
  - nom des personnes clés et définition de leur engagement;
  - nom du gestionnaire de contrat;
  - clauses relatives au remplacement des personnes clés ou des gestionnaires de contrat; et
  - obligations pour les représentants, les agents ou les employés du partenaire du secteur privé d'oeuvrer sur place ou dans la collectivité;
- relations administratives des parties, comprenant les éléments suivants :
  - nom du gestionnaire de contrat des parties;



- clause précisant si le gouvernement peut inspecter ou visiter l'emplacement, surveiller ou mesurer les résultats, ou administrer de toute autre façon les modalités de l'entente;
  - processus de révision permettant aux parties d'évaluer le rendement; et
  - horaires des réunions et nom des personnes qui devraient y assister afin de discuter de l'administration du contrat;
- transfert, location, octroi de permis ou utilisation des locaux ou des installations du gouvernement, y compris les obligations en matière d'assurance, de responsabilité civile, de sécurité, de fonctionnement et d'entretien;
  - affectation des recettes provenant de services ou d'installations;
  - acceptation des produits livrables;
  - révision du contrat en raison d'un changement important (p. ex. nouvelles technologies, matériaux équivalents, lois applicables, cas de force majeure ou autres circonstances imprévisibles);
  - modalités de prêt, d'emprunt et de financement, y compris les versements, les taux, les garanties et les avis;
  - clauses d'indemnisation, de débit et de risques assurables;
  - diligence raisonnable des parties;
  - manuels pertinents, y compris leur préparation, leur approbation et leur modification;
  - stratégie de gestion des risques, y compris les primes de risque et les clauses de garantie;
  - respect des lois et des règlements;
  - clauses de « réouverture » en cas de changement important;
  - processus d'embauche, dont l'approbation, de sous-traitants ou d'autres partenaires du secteur privé;
  - clauses d'expiration, y compris :
    - défaillance d'entreprise;
    - insolvabilité ou faillite;
    - rupture de contrat; et
    - changement important, y compris une clause de reprise ou de rachat par le gouvernement, le transfert à un autre partenaire du secteur privé ou l'annulation du projet;
  - clauses portant sur les relations du travail, y compris :
    - salaires payés par le successeur;
    - garanties de salaire et d'avantages sociaux;
    - mesures de compensation dans le cadre d'une rationalisation;
    - traitement des employés à la fin de leur contrat;
    - réinstallation d'employés désignés chez le partenaire du secteur privé;
    - dispositions de la Commission des accidents du travail;
    - équité en matière d'emploi, s'il y a lieu;

- salaires équitables, s'il y a lieu; et
- préférence pour l'embauche de gens de la région;
- règlement relatif aux frais d'utilisation;
- questions générales, y compris :
  - mécanismes de règlement des différends ou des conflits, p. ex. l'arbitrage commercial, le mode substitutif de règlement des différends ou d'autres solutions ou recours;
  - protection des renseignements personnels et de la vie privée, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*;
  - cas de force majeure;
  - avis relatifs au transfert d'information entre les parties qui en précisent la destination;
  - clauses précisant les dispositions toujours valides en cas d'annulation;
  - clauses stipulant que le contrat est régi par les lois provinciales et fédérales;
  - établissement d'un processus de modification du contrat;
  - clauses stipulant que l'ensemble des accords forme l'entente globale entre les parties et remplace toute communication précédente;
  - clause précisant comment on peut consentir ou non, ou renoncer ou non, à ses droits pendant la durée du contrat;
  - publicité; et
  - droit de propriété intellectuelle ou matérielle ou de nouvelles technologies mises au point.

## 6.5 Établissement du cadre de négociation

L'équipe de projet et le soumissionnaire choisi devront établir ensemble les modalités des négociations, qui sont habituellement les suivantes :

- un calendrier de négociation;
- une définition précise des points à négocier;
- un énoncé les autorisant clairement à prendre des décisions au nom de leur organisation;
- une méthode de consignation de tous les accords conclus pendant les négociations et de contrôle des ébauches; et
- un mode de règlement des différends.

## 6.6 Gestion des risques

Avant d'entreprendre les négociations, il incombe à toutes les parties d'être bien conscientes des risques en cause et de les répartir convenablement entre elles.

L'information relative aux questions juridiques est tirée principalement du *Rapport de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les travaux de sa trente-troisième session*.

Une analyse de la répartition des risques entre les partenaires, contrairement à l'affectation des risques selon les méthodes traditionnelles d'approvisionnement, aidera à déterminer les mérites relatifs d'une proposition de PPP. L'analyse des risques fait partie intégrante de l'évaluation de la rentabilité.

Les objectifs de l'analyse des risques sont les suivants :

- déterminer tous les risques importants;
- déterminer le taux de probabilité qu'un événement se produise;
- estimer les répercussions économiques (ou autres) de chaque événement sur le projet;
- déterminer la meilleure manière de gérer, d'éviter ou de subir les conséquences de chaque événement; et
- déterminer si le transfert des risques au secteur privé est optimal, et si l'on en tient bien compte dans l'évaluation des coûts du projet.

Quelle que soit la méthode d'analyse des risques utilisée, on devrait la documenter et l'appliquer uniformément.

Les « risques liés aux projets » désignent les circonstances qui, selon les parties, peuvent empêcher la réalisation des avantages prévus du projet. Bien que certaines situations puissent représenter un risque important pour la majorité des parties (p. ex. la destruction de l'installation à la suite d'une catastrophe naturelle), le niveau de risque auquel chacune s'expose variera en fonction de son rôle dans le cadre du projet.

#### **6.6.1 Répartition des risques**

La « répartition des risques » consiste à déterminer le ou les partenaires qui assumera les conséquences de situations jugées risquées pour le projet.

Le partenaire assumant un certain risque peut prendre des mesures visant à le prévenir, ainsi qu'à se protéger, complètement ou en partie, de ses conséquences. On désigne souvent ces mesures par l'expression « atténuation des risques ».

Par exemple, l'entreprise chargée d'un projet s'assurera de la fiabilité des fournisseurs de matériel et de la technologie proposée. Cette entreprise peut demander aux fournisseurs de garantir le rendement de leur matériel.

En outre, l'entreprise peut exiger du fournisseur qu'il verse des pénalités ou des dommages-intérêts fixés à l'avance si son matériel est défectueux. Dans certains cas, on peut établir une série plus ou moins complexe de dispositions contractuelles pour atténuer les conséquences d'un risque pour le projet. Par exemple, l'entreprise chargée du projet peut combiner les garanties du fournisseur à une assurance commerciale couvrant certaines conséquences de l'interruption de ses activités en raison d'un matériel défectueux.

Les types de risque comprennent :

#### **Interruption du projet causée par des situations indépendantes de la volonté des partenaires**

Les parties courent le risque que le projet soit interrompu par des situations imprévisibles ou exceptionnelles, lesquelles peuvent être de nature physique, par exemple une catastrophe naturelle, ou le résultat d'une action humaine, par exemple une guerre, des émeutes ou des attaques par des terroristes.

### **Interruption du projet causée par des oppositions du gouvernement (« risque politique »)**

L'entreprise chargée du projet et les prêteurs courent le risque que l'exécution du projet soit interrompue par l'autorité contractante, un autre organisme du gouvernement ou les lois du pays hôte. Ces « risques politiques », comme on les désigne souvent, peuvent se diviser en trois grandes catégories :

- risques politiques « traditionnels » (p. ex. nationalisation des biens de l'entreprise chargée du projet ou imposition de nouvelles taxes qui compromettent les perspectives de remboursement des dettes de l'entreprise et le recouvrement de son investissement);
- risques réglementaires (p. ex. mise en place de normes plus strictes pour la prestation des services, ou ouverture d'un secteur à la concurrence); et
- risques « quasi commerciaux » (p. ex. ruptures par l'autorité contractante ou interruptions du projet parce que cette dernière a modifié ses priorités et ses plans).

Outre ceux provenant du pays hôte, certains risques politiques peuvent résulter d'actes commis par un gouvernement étranger, p. ex. des blocus, des embargos ou des boycottages imposés par le gouvernement des pays hôtes des investisseurs.

### **Risques pour la construction et l'exploitation**

Pendant la phase de construction, les partenaires courent surtout le risque que l'installation ne soit pas terminée du tout ou ne puisse être terminée à temps tel que convenu (risque de non-achèvement); que les coûts de construction dépassent ceux des devis (risque de dépassement des coûts de construction); ou que l'installation ne respecte pas les critères établis une fois achevée (risque de rendement).

De même, pendant la phase opérationnelle, les parties courent le risque qu'on ne puisse exploiter ou entretenir de façon efficace l'installation terminée pour fournir la capacité, les produits ou le rendement prévus (risque de non-rendement); ou que les coûts d'exploitation dépassent les premières estimations (dépassement des coûts d'exploitation). Il importe de retenir que les risques pour la construction et l'exploitation ne touchent pas uniquement le secteur privé. L'autorité contractante et les utilisateurs peuvent aussi être durement touchés s'il y a interruption des services requis. En tant que représentant de l'intérêt public, le gouvernement se préoccupera en général des risques pour la sécurité ou des dangers pour l'environnement causés par une mauvaise exploitation de l'installation.

### **Risques commerciaux**

« Les risques commerciaux » font référence à la possibilité que le projet ne puisse pas générer les recettes prévues en raison d'un changement des prix du marché ou d'une baisse de la demande pour des biens et services qu'ils produisent. Ces deux types de risques commerciaux peuvent vraiment empêcher l'entreprise chargée du projet de rembourser sa dette, et peuvent compromettre la viabilité financière du projet.

### **6.6.2 Dispositions contractuelles pour la répartition et l'atténuation des risques**

À la lumière de ce que nous venons de préciser, il importe que les parties tiennent compte d'une panoplie de facteurs si elles veulent répartir efficacement les risques pour le projet. Par conséquent, il n'est généralement pas recommandé de prévoir des clauses qui limitent outre mesure la capacité des négociateurs de répartir les risques de manière équilibrée, en fonction des besoins de chaque projet. Quoi qu'il en soit, il pourrait se révéler utile que le gouvernement fournisse une orientation générale à ses représentants en formulant, par exemple, des principes directeurs concernant la répartition des risques.

Selon un de ces principes, on devrait normalement allouer un risque particulier à la partie la mieux en mesure de l'évaluer, de le maîtriser et de le gérer. Selon d'autres principes directeurs, les risques du projet devraient être alloués à la partie la mieux habile à diversifier ou à atténuer les risques au meilleur prix qui soit; mais en pratique, la répartition des risques s'effectue souvent aussi bien en fonction de considérations stratégiques (p. ex. l'intérêt public pour le projet ou la participation globale de l'autorité contractante à divers projets) qu'en fonction de la force de négociation des parties. En outre, il importe que la répartition des risques pour le projet tienne compte de la stabilité financière des parties en cause et de leur habileté à assumer, au besoin, les conséquences de leur part de risque.

Il incombe habituellement à l'entreprise chargée du projet et à ses sous-traitants d'assumer les risques ordinaires liés à l'aménagement et au fonctionnement de l'infrastructure. Par exemple, le risque de dépassement des coûts ou de la date d'achèvement prévue et d'autres risques liés à la phase de construction sont généralement alloués à l'entrepreneur (ou aux entrepreneurs) en construction par l'entremise d'un contrat clés en main; l'entrepreneur assume alors l'entière responsabilité de la conception et de la construction de l'installation à un prix fixe, à la date d'achèvement prévue et selon les normes de rendement précisées.

En général, l'entrepreneur en construction doit verser des pénalités ou des dommages-intérêts fixés à l'avance pour tout retard dans les délais prévus. De plus, l'entrepreneur doit aussi fournir une garantie de rendement, par exemple une garantie bancaire ou un cautionnement. Habituellement, chaque fournisseur doit également garantir le rendement de son matériel. Aux garanties de rendement fournies par les entrepreneurs et les fournisseurs de matériel viennent souvent s'ajouter des garanties semblables fournies par le concessionnaire à l'autorité contractante.

De même, l'entreprise chargée du projet atténue généralement ses risques opérationnels par la conclusion d'un contrat de fonctionnement et d'entretien stipulant que l'entreprise exploitante garantit la production demandée et assume la responsabilité des conséquences de défaillances d'exploitation.

Dans la plupart des cas, les dispositions de cet ordre seront essentielles à la réussite du projet. Les prêteurs, quant à eux, chercheront à se protéger contre les conséquences de tels risques en exigeant, par exemple, que leurs soient assignées les sommes assurées par toute garantie financière relative au rendement de l'entrepreneur. Selon les modalités habituelles des ententes de prêt, les sommes assurées par des garanties de remboursement doivent être déposées dans un compte appartenant aux prêteurs

(c.-à-d. un « compte de garantie bloqué »); ce qui représente une protection contre le détournement de fonds par l'entreprise chargée du projet ou contre la reprise par des tierces parties (p. ex. d'autres créiteurs). Quoiqu'il en soit, les fonds versés en garantie sont régulièrement débloqués pour couvrir les frais de réparations, les coûts d'exploitation et d'autres dépenses de l'entreprise chargée du projet.

## **6.7 Stratégie de risque**

Une stratégie de gestion des risques est essentielle pour que le négociateur en chef du gouvernement sache ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, et connaisse le niveau raisonnable de risque que le gouvernement est prêt à prendre. La stratégie se divise en trois parties.

Premièrement, le gouvernement détermine ce qui pourrait mal tourner, ainsi que les raisons de cette situation et ses répercussions. Il doit ensuite faire l'essai de diverses possibilités d'exposition à une perte et en évaluer l'impact sur la conception, la construction, la prestation des services, les partenaires et le financement.

Deuxièmement, il devrait évaluer les risques pour déterminer le coût des pertes. Grâce à une liste des meilleurs et des pires scénarios, le gouvernement peut déterminer les types de perte auxquels il s'expose et, le cas échéant, à quel moment. En cas de perte, le gouvernement peut en prévoir les répercussions pour la situation financière du projet, les partenaires du secteur privé ou leurs prêteurs.

Troisièmement, il importe de négocier le contrat de manière à éviter les risques et à réduire au minimum les risques que se produisent les situations décrites, et de déterminer si le gouvernement assumera le risque ou le transférera à une autre partie, c'est-à-dire au partenaire du secteur privé ou à l'assureur commercial.

Idéalement, le gouvernement et le partenaire du secteur privé devraient montrer qu'ils sont prêts à élaborer et à envisager des solutions novatrices pour régler toute différence entre la DP et la proposition choisie.

Il peut arriver qu'on ait à faire des compromis sur des points mineurs, afin de s'entendre sur un élément majeur du contrat. Le gouvernement devrait avoir déterminé d'avance ce qu'il est prêt à concéder ou non.

## 6.8 Gestion des différends

### Méthodes habituellement utilisées pour prévenir et régler les différends

Le tableau suivant établit les caractéristiques essentielles des méthodes utilisées pour prévenir et régler les différends, et détermine leur pertinence pour les diverses phases des grands projets d'infrastructure : la phase de construction, la phase opérationnelle et la phase suivant l'achèvement des travaux. Bien que l'entente de projet prévoie divers mécanismes de prévention et de règlement des différends, il faudrait éviter des procédures trop complexes ou trop nombreuses.

Remarque : Le tableau suivant vise à informer les législateurs des caractéristiques particulières et de l'utilité de ces diverses méthodes. On ne devrait pas le considérer comme une recommandation relative à l'utilisation d'une ou de plusieurs des méthodes décrites.

| Méthode               | Avantage  | Désavantage  | Résultats prévus                           |
|-----------------------|---|--|--|
| Avertissement précoce | Les clauses d'avertissement précoce peuvent jouer un rôle important dans la prévention des différends. Elles sont utiles pendant toute la durée d'un projet d'infrastructure. Selon cette méthode, si un des partenaires du contrat considère que des situations déjà produites ou en voie de se produire risquent de causer des différends, il faudrait en aviser l'autre partenaire dès que possible. | Les sanctions peuvent rendre cette méthode onéreuse pour l'un des partenaires. | Méthode qui permet d'éviter les différends |

| Méthode                                  | Avantage   | Désavantage   | Résultats prévus   |
|--|--|---|--|
| Partenariat                              | Le partenariat a pour objectif de créer un climat de confiance et un esprit d'équipe et de coopération entre les partenaires clés du projet. Les relations de partenariat sont définies dans des ateliers auxquels participent les partenaires clés du projet; elles sont habituellement établies par l'autorité contractante, et permettent de s'entendre sur la définition du concept de partenariat, les objectifs du projet pour tous les partenaires, et la procédure à suivre pour résoudre les questions critiques. | Si l'on n'arrive pas à une solution dans les délais prescrits, le problème est porté à l'attention du prochain échelon administratif. | Méthode qui permet d'éviter les différends et d'aider à établir un climat de confiance |
| Négociation assistée par un facilitateur | Les partenaires désignent un facilitateur au début du projet. Ce dernier a pour fonction d'aider les parties à résoudre tout différend sans émettre d'opinion subjective sur les questions en jeu, mais plutôt en les invitant à analyser soigneusement le mérite de chaque cas.   | Méthode non contraignante   | Méthode visant à aider les partenaires au cours de la démarche de négociation          |

| Méthode                               | Avantage  | Désavantage   | Résultats prévus  |
|---------------------------------------|---|---|---|
| Médiation et conciliation             | La conciliation est différente des négociations entre les partenaires en conflit (dans lesquelles les parties s'engagent habituellement après que se soit produit le différend) en ceci : la conciliation suppose une aide indépendante et impartiale pour le règlement du différend, alors qu'au cours de négociations de règlement entre les parties, on n'utilise pas les services d'une tierce personne. La procédure de conciliation se fait habituellement en privé, et elle est confidentielle, officieuse et facile à suivre. De plus, elle peut être rapide et économique. | Méthode non contraignante, bien qu'elle puisse être complexe.                         | Méthode pouvant permettre d'éviter les longues et coûteuses procédures relatives à des différends. Elle peut s'effectuer en privé et se fonder sur les règles de conciliation de la CNUDCI. |
| Évaluation d'expert non contraignante | Cette procédure est utile lorsque les partenaires ont de la difficulté à communiquer parce qu'elles se retranchent dans leurs positions, ou parce qu'elles ne voient pas clairement les faiblesses de leurs positions ou les forces de celles de l'autre partie.  | On doit utiliser les services d'un expert auquel tous les partenaires font confiance. | Méthode qui montre aux parties opposées les résultats possibles de procédures contraignantes plus coûteuses et habituellement plus lentes comme l'arbitrage ou le procès.                   |
| Mini-procès                           | Après les soumissions, qui doivent se faire habituellement dans un délai prescrit, les administrateurs enclenchent une procédure de négociations facilitée par une personne neutre, afin d'essayer de parvenir à une entente en tenant compte des questions qu'on a réglées pendant le « procès ».  | Procédure qui peut se révéler complexe et quelque peu onéreuse.                       | Le mini-procès a pour objectif de renseigner les hauts dirigeants sur des questions relatives au différend, et de montrer ce qui se produirait effectivement en cas de vrai procès.         |



| Méthode   | Avantage  | Désavantage   | Résultats prévus  |
|---|---|---|---|
| Évaluation par les hauts dirigeants                           | De façon générale, l'évaluation par les hauts dirigeants sert moins à représenter la réalité que l'évaluation non contraignante par les experts; elle est donc moins susceptible de favoriser la prise de décisions difficiles en l'absence de pressions commerciales en ce sens.   | Il ne sera pas toujours suffisant d'aider à prendre des décisions difficiles.   | Méthode qui permet d'éviter les différends et de s'organiser rapidement.  |
| Examen des différends techniques par des experts indépendants | On a souvent eu recours à des experts indépendants pour régler des différends techniques dans le cadre de contrats de construction, et les divers mécanismes et processus élaborés dans l'industrie de la construction peuvent être utilisés, avec les adaptations nécessaires, pour les projets d'infrastructure à financement privé.  | Les questions relatives aux P3 sont souvent plus complexes que celles de l'industrie de la construction, ce qui signifie qu'on peut avoir de la difficulté à trouver un expert. | Méthode qui permet d'éviter les différends et aide à cerner les enjeux, même avant d'être arrivé à un règlement |
| Comités de révision des différends                            | Les audiences devant un comité de révision des différends peuvent être officieuses et rapides, et adaptées aux caractéristiques du différend en révision. La formation d'un comité de révision des différends peut permettre de prévenir que les malentendus ou les divergences d'opinions entre les parties ne tournent en différends officiels qu'il faudra régler en arbitrage ou en cour. | Il est difficile de former un comité pouvant s'occuper de toutes les questions conflictuelles.  | Un comité bien formé peut apporter du prestige et de l'influence, et aider à régler le différend.               |

| Méthode   | Avantage  | Désavantage   | Résultats prévus   |
|---|---|---|--|
| Arbitrage non contraignant  | <p>Cette procédure est parfois utilisée lorsqu'on a eu recours sans succès à des méthodes moins radicales, comme la négociation assistée par un facilitateur, la conciliation ou les mécanismes du comité de révision des différends. L'arbitrage non contraignant est mené de la même manière que l'arbitrage contraignant, et on peut y appliquer les mêmes règles, sauf que la procédure débouche sur une recommandation.</p>  | <p>Méthode non contraignante qui ne règle pas nécessairement les différends.</p>    | <p>Méthode qui permet d'éviter les procédures longues et onéreuses d'arbitrage et de procès</p>  |
| <p>Arbitrage</p> <p>*Pour de plus amples renseignements sur le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, tapez l'adresse suivante :</p> <p><a href="http://www.uncitral.org/french/sessions/unc/unc-33/acn9-471-add7-f.pdf">http://www.uncitral.org/french/sessions/unc/unc-33/acn9-471-add7-f.pdf</a><br/>pages 10 à 12, para. 30 à 38<br/>(<a href="http://www.worldbank.org/icsid/">http://www.worldbank.org/icsid/</a>)</p> | <p>L'arbitrage est la méthode de règlement préférée des investisseurs et des prêteurs du secteur privé, notamment ceux de l'étranger, car cette procédure peut être structurée par les partenaires, qui peuvent la rendre moins officielle que les procédures judiciaires et mieux l'adapter aux besoins des parties et au genre de différends qui pourraient se produire dans le cadre de l'entente de projet. Les procédures d'arbitrage peuvent moins nuire aux relations commerciales entre les partenaires que les procédures judiciaires.</p> | <p>Méthode qui peut être onéreuse et nuire aux relations entre les partenaires.</p> | <p>Méthode très commune de règlement des différends commerciaux. En général, elle est plus rapide et moins coûteuse que les procès, et offre un règlement final, sans appel.</p> |

| Méthode                | Avantage   | Désavantage  | Résultats prévus   |
|------------------------|--|--|--|
| Procédures judiciaires | Les tribunaux sont au fait des lois du pays, ce qui comprend souvent celles qui s'appliquent directement à l'entente de projet. En outre, l'autorité contractante et les autres organismes gouvernementaux du pays hôte qui pourraient être concernés par le différend peuvent préférer les tribunaux locaux, car les procédures et la langue juridiques leur sont plus familières. On peut aussi tenir compte du fait que, dans la mesure où les ententes de projet portent sur des questions de politiques publiques et de protection de l'intérêt public, les tribunaux fédéraux sont plus en mesure de résoudre efficacement les différends. | Les procédures judiciaires peuvent nuire aux relations commerciales entre les partenaires. Elles sont habituellement longues et onéreuses. | Méthode à utiliser seulement en dernier recours, si toutes les autres ressources n'ont pas permis de régler la situation |

### 6.9 Désignation de la concession

Les concessions sont décernées en fonction des capacités et de la fiabilité du concessionnaire, et dans la plupart des systèmes juridiques, elles ne peuvent être transférées aisément. En général, ces restrictions ont pour objectif de s'assurer que l'autorité contractante surveille les compétences des exploitants de l'infrastructure ou des fournisseurs de services publics.

Certains pays ont jugé utile de préciser dans la loi les conditions selon lesquelles le transfert d'une concession avant sa date d'expiration peut être approuvé, par exemple l'acceptation par le nouveau concessionnaire de toutes les obligations énoncées dans l'entente de projet, et la preuve de la capacité technique et financière de fournir le service du nouveau concessionnaire. Ces dispositions générales peuvent être complétées par des clauses précises de l'entente de projet relatives à la portée de ces restrictions, ainsi que par des conditions selon lesquelles l'autorité contractante peut accorder son consentement. Toutefois, il importe de noter que les restrictions s'appliquent généralement au transfert volontaire de ses droits au concessionnaire; elles n'en excluent pas moins le transfert obligatoire de la concession à une entité désignée par les prêteurs, avec le consentement de l'autorité contractante, afin d'éviter la résiliation du contrat parce que le concessionnaire a gravement manqué à ses engagements.

## 6.10 Transfert de la participation majoritaire à l'entreprise chargée du projet

L'autorité contractante peut vouloir s'assurer que les membres initiaux du consortium de soumissionnaires respectent leur engagement relativement au projet pendant toute sa durée, et que le contrôle exercé sur l'entreprise chargée du projet ne sera pas transféré à des entités inconnues de l'autorité contractante. Les concessionnaires sont choisis pour réaliser les projets d'infrastructure, du moins en partie, en fonction de leur expérience et de leurs capacités à l'égard de ce genre de projet.

Par conséquent, les autorités contractantes craignent que, si les actionnaires des concessionnaires sont entièrement libres de transférer leur investissement dans un projet donné, on ne saura pas réellement qui offre les services pertinents. Les autorités contractantes peuvent se rassurer en se fiant sur l'expérience dont a fait preuve le consortium de soumissionnaires choisis au cours de la phase de présélection, et sur les garanties de rendement fournies par les organismes du consortium initial et leurs sous-traitants. En pratique, il ne faudrait toutefois pas compter outre mesure sur l'expertise apparente des actionnaires du concessionnaire.

Quand on désigne une personne morale distincte pour réaliser le projet – ce qui est souvent le cas –, le soutien des actionnaires du concessionnaire, en cas de difficultés, peut se limiter à leur responsabilité maximale. Par conséquent, les restrictions sur la transférabilité de l'investissement ne représenteront peut-être pas en elles-mêmes une protection suffisante contre le risque d'un rendement inadéquat du concessionnaire. Plus précisément, ces restrictions ne remplacent pas les solutions contractuelles appropriées dans le cadre de l'entente de projet, comme la surveillance du niveau de service fourni ou la résiliation du contrat sans compensation si le rendement est insatisfaisant.

Outre celles précisées ci-dessus, les restrictions sur la transférabilité des actions dans des entreprises fournissant des services publics peuvent aussi présenter certains désavantages pour l'autorité contractante.

Il existe de nombreux types de financement que peuvent fournir différents investisseurs pour des profils variés de risque et de rendement. Les investisseurs initiaux, par exemple les entreprises de construction et les fournisseurs de matériel, voudront être récompensés pour les risques peu importants qu'ils prennent, au contraire des investisseurs subséquents. La plupart des investisseurs initiaux sont limités dans leurs ressources et doivent recycler leur capital afin de pouvoir participer à de nouveaux projets. Par conséquent, ces investisseurs ne seront peut-être pas prêts à lier leur capital dans des projets à long terme. À la fin de la période de construction, les investisseurs initiaux préféreront peut-être vendre leurs actions à un investisseur secondaire dont le taux de rendement est moindre. Une fois que le choix est définitif, on peut procéder à un nouveau financement.

Toutefois, si la capacité des investisseurs d'investir et de réinvestir le capital pour l'élaboration de projets est limitée par des contraintes relatives à la transférabilité des actions dans des projets d'infrastructure, le coût du financement risque de grimper. Dans certaines circonstances, on ne pourra peut-être pas financer du tout un projet, certains investisseurs pouvant refuser leur participation, alors que cette dernière est cruciale à la mise en oeuvre du projet. À long terme, l'élaboration d'un marché pour l'investissement dans une infrastructure publique peut être ralentie si les investisseurs n'ont pas le droit de transférer leurs actions dans des projets d'infrastructure à financement privé.

Par conséquent, il serait préférable de limiter les restrictions sur le transfert d'une participation majoritaire dans l'entreprise chargée du projet à un délai précis (p. ex. un certain nombre d'années après l'entrée en vigueur de l'entente du projet) ou à des situations qui justifient la mise en place de telles restrictions dans l'intérêt public.

Une telle situation peut se produire quand le concessionnaire possède un bien public ou reçoit des prêts, des subventions, des fonds ou d'autres formes de soutien direct du gouvernement. Dans ces cas, l'autorité contractante, en raison de sa responsabilité d'utiliser judicieusement les fonds publics, doit se faire assurer que les fonds et les biens sont confiés à une entreprise fiable et que les investisseurs initiaux continuent de verser des fonds pendant une période raisonnable.

On peut aussi justifier l'imposition de limites au transfert des actions dans des concessionnaires lorsque l'autorité contractante tient à en empêcher le transfert à certains investisseurs. Par exemple, l'autorité contractante peut-être à surveiller l'acquisition des actions majoritaires des fournisseurs de services publics afin d'éviter la formation d'oligopoles ou de monopoles dans des secteurs libéralisés. Ou bien, on peut considérer comme inapproprié qu'une entreprise ayant fraudé un ministère ou un organisme du gouvernement soit embauchée par un autre en tant que nouvelle filiale.

Dans ces cas exceptionnels, il est conseillé d'exiger des investisseurs initiaux qu'ils obtiennent le consentement de l'autorité contractante avant de transférer leurs actions. Il importe de préciser clairement dans l'entente de projet qu'un tel consentement ne devrait pas être refusé sans motif valable ou retardé outre mesure. Par souci de transparence, on recommande aussi de définir les motifs de refus et d'exiger que l'autorité contractante précise les raisons de chaque refus.

Il faudra peut-être déterminer au cas par cas la durée convenable de ces limites – que ce soit pour une phase précise du projet ou pour toute la durée de la concession. Pour certains projets, on pourra peut-être relâcher ces restrictions après la construction de l'installation. On recommande également de préciser dans l'entente de projet si l'autorité contractante devrait appliquer ces limites, s'il y a lieu, au transfert de toute participation au concessionnaire ou à un investisseur précis (p. ex. une entreprise de construction ou le concepteur de l'installation) pour toute la phase de construction ou pour un certain temps après cela.

### **6.11 Travaux de construction**

Les autorités contractantes qui font faire des travaux de construction conservent en général d'importants droits de surveillance et d'inspection, y compris celui de passer en revue le projet de construction et d'exiger des modifications, de surveiller étroitement les travaux et le calendrier de construction, d'inspecter et d'approuver officiellement les travaux terminés et de fournir leur autorisation finale au fonctionnement de l'installation. Par ailleurs, dans le cas de nombreux projets d'infrastructure à financement privé, l'autorité contractante peut choisir de transférer cette responsabilité au concessionnaire.

Au lieu d'assumer la responsabilité directe de la gestion des détails du projet, les autorités contractantes peuvent choisir de la transférer au concessionnaire en lui imposant d'assumer l'entière responsabilité de l'achèvement de la construction dans les délais prévus. Voulant lui-même s'assurer que le projet soit terminé à temps et que le devis soit respecté, le concessionnaire négociera en général des contrats clés en main à prix et à durée fixes comprenant des garanties de rendement fournies par les entrepreneurs en construction.

Par conséquent, pour les projets d'infrastructure à financement privé, c'est le concessionnaire qui assume à toutes fins pratiques le rôle que l'employeur jouerait habituellement dans le cadre d'un contrat de construction. Voilà pourquoi, dans certains pays, les dispositions législatives sur la construction d'infrastructures à financement privé sont limitées à une définition générale de l'obligation qu'a le

concessionnaire d'effectuer les travaux publics conformément aux clauses de l'entente du projet, et du droit général qu'a l'autorité contractante de s'assurer qu'il la remplit en surveillant l'avancement des travaux. Dans ces pays, les ententes du projet doivent contenir des clauses plus précises à ce sujet.

#### **6.11.1 Examen et approbation des plans de construction**

Quand on juge nécessaire de régir les travaux de construction et les questions connexes en fonction de la loi, il est recommandé d'établir des procédures visant à assurer le respect des délais et des coûts de construction prévus, et de réduire au minimum les risques que le concessionnaire entre en conflit avec les autorités publiques concernées.

Par exemple, quand la loi exige que l'autorité contractante examine et approuve le projet de construction, l'entente du projet devrait établir une date limite pour l'examen du projet et préciser qu'il sera approuvé, si l'autorité compétente n'y voit pas d'objection, dans les délais prescrits. De plus, il serait utile d'établir dans l'entente du projet les motifs que pourrait invoquer l'autorité contractante si elle soulève des objections ou demande qu'on apporte des modifications au projet, par exemple sur le plan de la sûreté, de la défense, de la sécurité, de l'environnement et du respect des spécifications.

#### **6.11.2 Modifications des modalités du projet**

Pendant la construction d'une infrastructure, il est normal que se produisent des situations qui rendent nécessaire ou préférable de modifier certains aspects de la construction. Par conséquent, l'autorité contractante peut décider de se réserver le droit d'exiger des modifications d'aspects tels que la portée de la construction, les caractéristiques techniques du matériel ou des matériaux devant servir aux travaux ou les services de construction requis en vertu des spécifications. Étant donné la complexité de la plupart des projets d'infrastructure, on doit tenir compte du fait qu'il faudra sûrement modifier les spécifications de construction ou d'autres exigences du projet.

Toutefois, de telles modifications retardent souvent l'exécution du projet ou la prestation du service public; elles peuvent aussi nuire au rendement du concessionnaire établi dans le cadre de l'entente du projet. En outre, les coûts de modifications importantes peuvent dépasser les moyens financiers du concessionnaire, l'obligeant à rechercher de nouvelles sommes importantes de financement qui reviennent peut-être trop chères.

Par conséquent, on recommande que l'autorité contractante envisage des mesures de suivi des modifications requises. La qualité des études de faisabilité exigée par l'autorité contractante et des spécifications fournies au cours du processus de sélection joue un rôle important au moment d'éviter les modifications ultérieures au projet. L'entente du projet devrait établir les circonstances précises dans lesquelles l'autorité contractante peut imposer des modifications relatives aux spécifications de construction, et la compensation à laquelle aura droit le concessionnaire, au besoin, pour les frais supplémentaires et les retards causés par ces changements.

L'entente du projet devrait aussi préciser dans quelle mesure le concessionnaire a l'obligation de faire ces modifications et s'il peut s'y objecter et, le cas échéant, pour quels motifs. Selon la pratique contractuelle de certains systèmes juridiques, le concessionnaire peut être exonéré de ses obligations quand le montant de coûts supplémentaires des modifications dépasse une certaine limite fixée.

On a utilisé diverses approches contractuelles relatives à la modification d'importants contrats de construction afin de déterminer la mesure dans laquelle l'entrepreneur a l'obligation d'effectuer des

modifications, et les rajustements requis du prix ou de la durée du contrat. On peut aussi adopter ces solutions pour ce qui touche à des modifications exigées par l'autorité contractante en vertu de l'entente du projet. Toutefois, il importe de noter que, dans les concessions d'infrastructure, on paie l'entreprise chargée du projet non pas en fonction d'un prix global pour les travaux de construction, mais selon des frais d'utilisation ou un prix de rendement de l'installation.

Par conséquent, les méthodes de compensation utilisées pour les concessions d'infrastructure comprennent parfois une combinaison de diverses méthodes, allant des versements forfaitaires jusqu'aux augmentations de tarif, en passant par le prolongement de la période de concession. Par exemple, certaines modifications peuvent entraîner une augmentation des coûts que le concessionnaire peut absorber et financer lui-même et amortir au moyen d'un rajustement des tarifs ou d'un mécanisme de paiement, selon ses besoins. Si le concessionnaire n'est pas en mesure de financer ou refinancer les modifications lui-même, les parties peuvent envisager de faire des versements forfaitaires plutôt que d'adopter une structure de financement coûteuse et compliquée.

### **6.11.3 Pouvoirs de surveillance de l'autorité contractante**

Dans certains systèmes juridiques, les autorités publiques qui font faire des travaux de construction conservent le droit de suspendre ou d'interrompre les travaux pour des raisons d'intérêt public. Toutefois, afin de rassurer les investisseurs potentiels, ce serait une bonne idée de limiter les occasions d'une telle interférence et de convenir qu'une telle interruption ne devrait pas durer plus longtemps qu'il le faut, en fonction des circonstances qui y ont donné lieu. Il serait bon également de s'entendre sur une période de suspension maximale et de prévoir une compensation appropriée au concessionnaire.

En outre, on peut offrir des garanties de versement de la compensation ou d'indemnisation du concessionnaire pour les pertes résultant de la suspension du projet. Dans les cas où les installations deviennent des biens publics une fois la construction terminée, on accorde l'approbation officielle généralement seulement après avoir inspecté l'installation terminée et avoir conclu, d'après les résultats des essais requis, que l'installation est fonctionnelle et respecte les spécifications et les exigences techniques et sécuritaires. Même si l'approbation officielle de l'autorité contractante n'est pas nécessaire (p. ex. si l'installation demeure la propriété du concessionnaire), il faut en général quand même prévoir les mêmes mécanismes d'inspection et d'approbation pour veiller au respect des règlements en matière de santé, de sécurité, de construction ou de travail.

L'entente du projet devrait établir en détail la nature des essais ou de l'inspection de l'installation terminée; l'échéancier des essais (p. ex. il peut être approprié d'effectuer des essais partiels pendant un certain temps, plutôt qu'un seul à la fin); les conséquences d'un essai raté; et la responsabilité d'organiser les ressources nécessaires à l'essai et de couvrir les frais correspondants.

Dans certains pays, on a jugé utile d'autoriser l'installation à exercer ses activités provisoirement, en attendant d'avoir reçu l'approbation finale par l'autorité contractante, et de permettre ainsi au concessionnaire de corriger les problèmes découverts à ce moment-là.

### **6.11.4 Période de garantie**

Les contrats de construction négociés par le concessionnaire fournissent en général une garantie de qualité en vertu de laquelle les entrepreneurs assument la responsabilité des défauts dans leurs travaux et des erreurs ou omissions dans les documents techniques liés aux travaux, à l'exception d'exclusions raisonnables (p. ex. l'état normal d'usure et de bris, le manque d'entretien ou l'utilisation

inadéquate par le concessionnaire). Des responsabilités supplémentaires peuvent aussi découler de dispositions réglementaires ou de principes de droit généraux, par exemple une période spéciale de responsabilité prolongée pour les défauts de construction, prévue dans certains systèmes juridiques. L'entente du projet devrait prévoir que l'approbation ou l'acceptation finale de l'installation par l'autorité contractante ne libérera pas les entrepreneurs en construction de leurs responsabilités quant aux défauts de construction et aux erreurs ou omissions dans les documents techniques qui peuvent être fournis en vertu des contrats de construction et du droit applicable.

### **6.12 Durée de l'entente de projet**

Les lois de certains pays limitent la durée des concessions d'infrastructure à un certain nombre d'années. Certaines lois établissent une limite générale pour la plupart des projets d'infrastructure et des limites spéciales pour les projets d'infrastructure dans des secteurs précis. Dans certains pays, on a établi une durée maximale uniquement pour certains secteurs d'infrastructure.

La durée préférable d'une entente de projet peut varier en fonction d'un certain nombre de facteurs, par exemple : la durée de vie utile de l'installation; la période pendant laquelle le service sera probablement requis; la durée de vie utile des biens liés au projet; la capacité d'adaptation de la technologie requise pour le projet; le temps requis pour que le concessionnaire rembourse ses dettes et amortisse l'investissement initial.

Dans ce contexte, l'« amortissement » économique désigne l'imputation graduelle de l'investissement aux recettes du projet, en fonction de l'hypothèse selon laquelle l'installation n'aurait aucune valeur résiduelle une fois le projet terminé. Vu la difficulté d'établir une restriction statutaire pour la durée des projets d'infrastructure, il est recommandé d'accorder à l'autorité contractante une certaine souplesse pour négocier, dans chaque cas, un délai approprié à chaque projet.

Dans certains systèmes juridiques, on obtient ce résultat en établissant des dispositions en vertu desquelles toutes les concessions devraient avoir une durée maximale, sans qu'on en précise le nombre d'années. Parfois, la loi fournit seulement les éléments dont il faut tenir compte pour déterminer la durée de la concession, ce qui peut comprendre la nature et le montant de l'investissement requis par le concessionnaire et la période normale d'amortissement pour les installations concernées.

En vertu de certaines lois relatives aux projets ou aux secteurs, un système combiné prévoit que l'entente du projet devrait établir la date d'expiration de la concession à la fin d'une certaine période ou une fois les dettes du concessionnaire remboursées complètement, et une fois qu'un certain niveau de revenu, de production ou d'utilisation a été réalisé, quelle que soit la première situation qui se produit. Toutefois, quand on juge nécessaire d'adopter des limites réglementaires, la période maximale devrait être suffisamment longue pour permettre au concessionnaire de rembourser ses dettes complètement et d'atteindre un niveau raisonnable de profit. En outre, il serait utile de permettre à l'autorité contractante, dans des cas exceptionnels, de concéder le prolongement de périodes de concession en fonction du montant de l'investissement et du temps requis pour le recouvrement, sous réserve de procédures spéciales d'approbation.



## 7. CONCLUSIONS

Il importe de retenir que tous les projets de P3 supposent la rencontre de deux cultures complètement différentes. Bien que le secteur public comprenne le désir du partenaire du secteur privé de faire des profits, normalement il ne sait pas ce que c'est que de *vivre* dans ce milieu. On peut parfois dire la même chose au sujet du partenaire du secteur privé qui essaie de comprendre la gestion d'un bien public.

Pour qu'un partenariat public-privé soit fructueux à long terme, les deux parties doivent tenter de comprendre le bagage culturel de l'autre. Elles devront probablement aussi changer leur propre culture.

Par exemple, le style de gestion du partenaire du secteur public devra probablement passer d'une administration pratique de projet à celle du « client intelligent », comme l'appelle le gouvernement britannique. Il est très probable que la responsabilité des activités journalières ait été transférée au secteur privé, les détails fonctionnels ayant été établis à l'étape du contrat. Dans l'ensemble, l'objectif principal est de satisfaire aux exigences des services. Ce qui compte donc, ce n'est pas tant *la façon* dont le gestionnaire de contrat y satisfait, mais bien que les exigences sont satisfaites.

Cela ne signifie toutefois pas que le partenaire du secteur public cessera de comprendre l'industrie et le service fourni. Au contraire, pour être un client « intelligent », la direction doit se tenir au courant de tous les changements qu'elle pourrait avoir à gérer, y compris les modifications techniques qui peuvent améliorer l'efficacité des activités.

L'expérience a révélé que la gestion de contrat est une activité distincte qui requiert ses propres compétences et connaissances.

### 7.1 Gestion de contrat

**Un bon gestionnaire de contrat ou une bonne équipe de gestion des contrats sont essentiels à la réussite d'un projet de P3.**

Un gestionnaire de contrat doit être la personne-ressource qui s'assure non seulement que les obligations du contrat sont respectées, mais aussi que la répartition des risques dont on a convenu est maintenue pendant toute la durée de l'entente.

Le gestionnaire et (ou) l'équipe de gestion devra avoir des compétences tant en gestion de contrat qu'en relations interpersonnelles. Bien que ces compétences puissent être maintenues à l'interne ou sur demande, l'expérience révèle qu'un gestionnaire de contrat capable et compétent devrait diriger une équipe qui serait mise sur pied dès les début du projet; de cette façon, l'équipe saura de quelle manière le contrat a été élaboré et connaîtra les moindres détails sur lesquels on s'est entendu.

Il faudra probablement fournir à l'équipe responsable du projet des séances de formation sur la gestion des contrats et les partenariats. On pourrait peut-être les offrir conjointement avec le partenaire du secteur privé afin de réaliser des économies et d'établir de bonnes relations de travail.

*« Il importe d'agir rapidement quant à l'enseignement et à la formation. L'expérience ailleurs a révélé que la démarche de P3 peut être inadéquate si les participants foncent sans s'assurer au préalable d'avoir les capacités requises pour réaliser le projet. Il ne s'agit pas d'une recommandation "d'agir lentement", mais plutôt d'un énoncé visant à souligner l'importance de la formation dans la mise en oeuvre des P3. »* Building Partnerships: Report of the Task Force on Public-Private Partnerships, gouvernement de la C.-B.

Quelle que soit la situation, étant donné la durée des arrangements de la plupart des P3, il se pourrait que la composition du personnel change. La continuité étant difficile à assurer, il importe de prévoir une bonne relève.

Selon le niveau de complexité du projet, il serait également prudent d'embaucher occasionnellement des vérificateurs pour veiller au caractère adéquat de la gestion des contrats du gouvernement et des capacités et procédures de surveillance du rendement.

## **7.2 Communication et rapport**

Comme aux premiers stades de la démarche des P3, une communication solide et ouverte est essentielle à la réussite de l'étape d'exécution du projet. Elle favorisera un milieu positif, aidera à éliminer les intentions cachées et contribuera à régler les différends de prime abord. Cela comprend la communication entre les partenaires et celle avec les groupes d'utilisateurs externes et les contribuables.

Évidemment, chaque projet de P3 devra faire rapport régulièrement sur des produits livrables et d'autres éléments du contrat. De tels rapports seront probablement intégrés aux produits livrables et, dans la majorité des cas, seront nécessaires à certains paiements.

Quelle que soit la formule utilisée, il faudrait élaborer, à un stade précoce du projet, un modèle de rapport qu'on adoptera unanimement. Il devrait être simple et servir à surveiller uniquement les éléments essentiels du contrat.

Les coûts liés aux activités de surveillance devront être assumés par les deux parties. Comme ils seront peut-être élevés, il faudra les comptabiliser. À cette fin, on pourra notamment s'entendre pour que chaque partie couvre ses propres frais de surveillance. De cette façon, chacune surveille uniquement ce qu'elle doit contrôler.

Enfin, il importe de documenter toutes les procédures et tous les conseils qui pourraient servir aux futurs employés au sujet des manières de renforcer les liens entre les partenaires.

## **Annexe 1 : Bibliographie des ouvrages consultés**

Au cours de l'élaboration du présent document, nous avons consulté plusieurs guides afin de déterminer de quels éléments les gouvernements tenaient tous compte lorsqu'ils envisageaient une approche de P3. Comme nous l'avons répété plusieurs fois dans le présent guide, nous avons utilisé exhaustivement ces guides. La liste ci-dessous énumère les ouvrages consultés, et ceux que nous avons utilisés en partie, avec la permission des auteurs.

Dans la mesure du possible, nous fournissons également les adresses de sites Web correspondants qui étaient valides en mai 2001.

**Strategic Public-Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities** - publié sous l'égide de l'Entente de COOPÉRATION Canada/Nouvelle-Écosse, 1996.

**Public Private Partnership - A Guide for Local Government** - ministère des Affaires municipales, gouvernement de la Colombie-Britannique, mai 1999.  
([www.marh.gov.bc.ca/LGPOLICY/MAR/PPP/](http://www.marh.gov.bc.ca/LGPOLICY/MAR/PPP/))

**PPP - Best Practices Guide** - Comité consultatif sur les partenariats public-privé, Ministère de l'Emploi et de l'Investissement, gouvernement de la Colombie-Britannique, janvier 1998  
([www.ei.gov.bc.ca/Publicinfo/publications/PublicPrivatePartnership/ppp.htm](http://www.ei.gov.bc.ca/Publicinfo/publications/PublicPrivatePartnership/ppp.htm))

**Guide des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour les projets d'infrastructure** - Ontario SuperCroissance, gouvernement de l'Ontario, janvier 2001  
([www.superbuild.gov.on.ca/french/Partnership\\_Guidef.pdf](http://www.superbuild.gov.on.ca/french/Partnership_Guidef.pdf))

**Best Practices Review of Public-Private Partnerships** - Crown Investments Corporation of Saskatchewan, de concert avec Deloitte Touche, octobre 2000.

**Partenariats entre le secteur public et le secteur privé (principes directeurs et protocoles)** - province du Nouveau-Brunswick  
([www.gov.nb.ca/0158/reports/protocol/protocolf.htm](http://www.gov.nb.ca/0158/reports/protocol/protocolf.htm))

**Réussir sur les marchés mondiaux de l'infrastructure - Le partenariat est la solution** (Rapport de la conférence) Industrie Canada, février 1999  
(<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/sc01625f.html>)

**Projets de chapitres d'un guide législatif sur les projets d'infrastructure à financement privé** (A/CN.9/471 - Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), trente-troisième session, 12 juin - 7 juillet 2000, New York  
([www.uncitral.org/french/sessions/unc/unc-33/acn9-471-f.pdf](http://www.uncitral.org/french/sessions/unc/unc-33/acn9-471-f.pdf))

**A Step-by-Step Guide to the PFI Procurement Process** - Treasury Task Force, gouvernement du Royaume-Uni (révisé en novembre 1999) ([www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series\\_1/step/step0.htm](http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series_1/step/step0.htm))

**The PFI Report** (de concert avec HM Treasury Taskforce) :  
(<http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk>)

**Small Communities Resource Guide: Public-Private Partnerships**, US Environmental Protection Agency  
([www.epa.gov/region08/community\\_resources/muni/other/opublic.html](http://www.epa.gov/region08/community_resources/muni/other/opublic.html))

**Public-Private Partnerships for Environmental Facilities: A Self-Help Guide for Local Governments**,  
juillet 1991, EPA20M-2003 (accessible en composant le (800) 490-9198)

**Partnerships Victoria, Guidance Material** (exposé-sondage), le 27 mars 2001

QUEEN HD 3861 .C3 P814 2001  
Canada. Industrie Canada. Di  
Partenariats public-privé :

**DATE DUE**  
DATE DE RETOUR

| DATE DUE / DATE DE RETOUR |  |
|---------------------------|--|
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |
|                           |  |

CARR McLEAN

38-298

INDUSTRY CANADA/INDUSTRIE CANADA



179177