

QUEEN
HG
3915
.P3
1996

Mars 1996

IC

**Participation canadienne
aux projets financés par
les IFI –
Études de cas choisies
dans des secteurs clés**

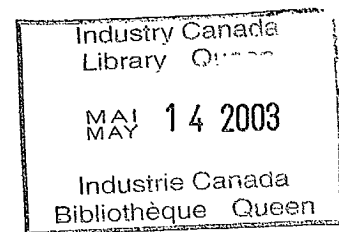
RAPPORT FINAL
DE

TCI *Toronto Consultants International Limited*

**Pour :
Industrie Canada**

Mars 1996

**Participation canadienne
aux projets financés par
les IFI –
Études de cas choisies
dans des secteurs clés**



RAPPORT FINAL
DE

TCI *Toronto Consultants International Limited*

Pour :
Industrie Canada

Participation canadienne aux projets financés par les IFI – Études de cas choisies dans des secteurs clés

Table des matières

Résumé	1
I. Introduction	1
II. Contexte de l'étude et interprétation	2
III. Sommaire des pratiques exemplaires et des facteurs cruciaux de succès	3
IV. Suggestions pour une utilisation optimale de l'étude	8
ÉTUDES DE CAS ILLUSTRANT LES MEILLEURES PRATIQUES	10
1. Deuxième projet de télécommunications rurales de la Telephone Organization of Thailand	11
2. Projet de la centrale électrique de El-Kureimat (Égypte)	21
3. Système de gestion du réseau routier assistée par ordinateur (Inde)	29
4. Projet de rationalisation des services de santé (Barbade)	37
5. Projet de surveillance de l'environnement et de lutte antipollution au Tamil Nadu	47

RÉSUMÉ

I. Introduction

Cette étude a été préparée par la firme Toronto Consultants International (TCI) pour le compte d'Industrie Canada. Ses auteurs ont bénéficié de l'apport de plusieurs personnes qui occupent des postes de direction au sein de cinq entreprises (à savoir, SR Telecom Inc., Babcock & Wilcox, N.D. Lea International Limitée, Groupe Conseil ARA Inc. et Stanley Associates Engineering Limitée) et qui ont voulu partager leur expérience avec TCI et travailler étroitement avec cette société de conseils à la rédaction des études de cas. Industrie Canada et TCI sont très redevables à ces personnes du soutien qu'elles leur ont offert dans les circonstances et qui était sûrement indispensable pour illustrer la participation canadienne à des projets financés par les institutions financières internationales (IFI).

En tant que nation commerçante, le Canada ne peut se permettre de méconnaître les IFI. En effet, celles-ci sont une voie d'entrée sur les marchés les plus dynamiques parmi les pays en développement; de plus, le Groupe de la Banque mondiale et les banques de développement régional fournissent annuellement plus de 40 milliards de dollars US pour le financement de projets dont la valeur totale s'élève chaque année à près de 100 milliards de dollars US, le reste de ce montant étant avancé par les pays emprunteurs et des co-investisseurs. Comme pour toute entreprise internationale, les projets financés par des IFI comportent des risques, mais à cause de la contribution que le Canada verse chaque année aux IFI, des possibilités d'effet de levier et des débouchés commerciaux qui peuvent s'offrir aux entreprises canadiennes, celles-ci ont intérêt à chercher des moyens d'accroître leur part des contrats offerts par les IFI. Par conséquent, le but général de ce rapport était de rédiger cinq études de cas qui permettraient de déterminer un ensemble de pratiques exemplaires (ou de facteurs cruciaux de succès) auxquelles doivent recourir les entreprises canadiennes et le gouvernement pour que le Canada participe à une juste proportion des projets prioritaires des IFI pour lesquels le Canada a les compétences voulues. Les études de cas recouvrent les cinq grands secteurs de l'industrie ou des services reconnus comme prioritaires (selon le Groupe de travail interministériel sur le marché des IFI), c'est-à-dire les télécommunications, l'énergie, les transports, la santé et l'environnement.

L'information présentée dans cette étude est limitée non seulement par la portée de notre mandat mais aussi par la nature des projets qui ont été réalisés par des Canadiens (jusqu'à ce jour) et les questions de confidentialité inhérentes à ce genre d'entreprise. Néanmoins, nous

avons mis tout en oeuvre pour présenter les cas d'une manière qui illustre bien les leçons à tirer et qui éclaire sur le genre d'engagement requis pour participer aux projets des IFI.

II. Contexte de l'étude et interprétation

Il convient de souligner que le marché des projets d'IFI est très dynamique et qu'il est en perpétuelle évolution. En outre, certains projets sont soutenus et financés par le secteur public aussi bien que le secteur privé. Fidèles au mandat qui nous a été assigné, nous avons voulu, dans cette étude, mettre l'accent sur les réalités du marché et donner ainsi un aperçu des nombreuses complications et interactions dont on doit tenir compte pour être considéré comme un intervenant crédible. De plus, nous avons traité dans ce rapport les points qui sont ressortis le plus de la rétroaction que nous avons reçue du groupe de personnes bien informées qui avaient participé aux projets. Par ailleurs, la nature de notre mandat ne nous a pas permis d'échanger des propos avec les représentants des organismes d'exécution et des IFI ou les membres des consortiums qui ont travaillé aux projets mentionnés dans les études de cas.

Dans l'exécution de ce mandat, nous avons pris un soin considérable à classer l'information que nous avons reçue. En dépit de cela et malgré que nos études de cas reflètent les témoignages de personnes bien renseignées, le lecteur doit être avisé du fait que la rétroaction que nous avons reçue est fortement influencée par plusieurs facteurs, qui sont les suivants : i) les types de projets qu'ont réalisés jusqu'à maintenant les entreprises canadiennes dans divers pays; ii) la tendance à des transactions commerciales qui impliquent le recours à une combinaison de financement par emprunt et de financement par actions, ainsi qu'à des garanties; iii) les changements qui surviennent sans cesse dans le climat économique et le climat d'investissement à l'échelle mondiale; iv) la réalité selon laquelle les IFI doivent trouver de nouvelles formes de financement de projet compte tenu des pressions auxquelles est soumise la réserve de ressources financières (c.-à-d. que dans certains pays, les IFI n'occupent plus la place qu'elles occupaient antérieurement comme prêteur exclusif); et v) le fait que les répondants ont souvent tendance à mettre en évidence les lacunes qu'ils disent constater dans l'aide qu'ils reçoivent de leur pays d'origine, ce qui fait que leurs commentaires portent en majeure partie sur les points qui nécessitent des améliorations.

Il est évident que pour obtenir des contrats sur le marché des IFI, les intervenants devront plus que jamais prouver qu'ils ont les aptitudes voulues pour reconnaître et résoudre les questions complexes qui sont liées à l'instauration d'un climat d'entente entre les nombreux intervenants. De plus, même dans le déroulement des projets, des difficultés surgissent pour toutes sortes de raisons et il est rare que l'on dispose d'une formule précise pour convenir rapidement d'une solution. Nous insistons pour dire que les cadres supérieurs doivent avoir l'endurance et la

patience nécessaires pour pouvoir tirer leur épingle du jeu et qu'une condition essentielle à la réussite est de bien connaître le mécanisme des opérations commerciales et de savoir ce qu'il faut faire pour obtenir de l'aide financière.

Les intervenants expérimentés se rendent compte de ce qu'ils doivent être capables de traiter efficacement avec un grand nombre d'intéressés dans le pays bénéficiaire et, en même temps, d'obtenir l'appui du gouvernement de leur pays. Ils découvrent aussi de plus en plus la nécessité de faire partie d'équipes multidisciplinaires extraterritoriales et d'offrir en temps opportun l'aide de leur gouvernement et l'accès à du financement. Certains des commentaires que nous avons recueillis traduisent effectivement cette préoccupation pour les questions financières ainsi que l'opinion des intervenants au sujet de la volonté de leur gouvernement de faire face à la concurrence.

Pour chaque étude de cas, nous avons essayé d'être aussi brefs que possible sans négliger pour autant des réalités importantes. À cet égard, nous tenons à préciser qu'il ne faut pas envisager ces réalités hors de leur contexte; leur mention vise principalement à mettre en évidence des questions pertinentes, dont certaines font l'objet de discussions depuis longtemps, par exemple la création d'équipes multidisciplinaires extraterritoriales. C'est donc dans cet esprit qu'il faut interpréter l'accent mis sur le partenariat et la formation de consortiums. Et la meilleure façon d'envisager cette insistance est en examinant les avantages et les inconvénients, pour les principaux intervenants, d'une présence sur les marchés qu'ils ont choisis.

Enfin, notons que même si les programmes du gouvernement canadien tendent à favoriser un usage plus stratégique des instruments financiers, comme le recours aux fonds d'affectation spéciale et au cofinancement, pour créer de nouveaux débouchés pour les entreprises canadiennes, la nature de notre mandat ne nous a pas permis d'illustrer ces usages dans les études de cas que nous avons rédigées.

III. Sommaire des pratiques exemplaires et des facteurs cruciaux de succès

Ce rapport comprend cinq études de cas exhaustives. Ces études de cas sont listées dans le tableau ci-dessous; celui-ci indique aussi l'IFI concernée, la taille du projet, le secteur pertinent (industrie ou services) et le pays où les travaux ont été exécutés.

Étude de cas	Valeur du projet	IFI	Secteur (industrie ou services)	Pays
Deuxième projet de télécommunications rurales de la Telephone Organization of Thailand	373,3 M \$ US (valeur globale)	Banque asiatique de développement	Télécommunications	Thaïlande
Projet de la centrale électrique de El-Kureimat	112 M \$ US	Banque africaine de développement	Énergie (électricité)	Égypte
Système de gestion du réseau routier assistée par ordinateur	3 M \$ US	Banque mondiale	Transports	Inde (États du Maharashtra, de l'Uttar Pradesh, du Rajahstan et du Biharte)
Projet de rationalisation des services de santé	2 M \$ US	Banque interaméricaine de développement	Santé	Barbade
Projet de surveillance de l'environnement et de lutte antipollution au Tamil Nadu	0,5 M \$ US	Banque asiatique de développement	Environnement	Inde (État méridional du Tamil Nadu)

La difficulté que nous avons eue à rédiger des études de cas pertinentes pour ce rapport met en lumière le fait que les fournisseurs canadiens de biens et services n'ont pas connu beaucoup de succès dans l'adjudication de contrats majeurs par des IFI ou ont éprouvé toutes sortes de difficultés dans l'exécution des travaux. En outre, nombreuses sont les entreprises qui hésitent, avec raison, à donner beaucoup de détails sur leurs projets (ou les soumissions en cours) pour des raisons de compétitivité ou par respect pour leurs clients.

Les études de cas présentées dans ce rapport illustrent diverses situations. Ainsi, dans la première étude de cas (**Deuxième projet de télécommunications rurales de la Telephone Organization of Thailand**), nous décrivons la stratégie qu'a adoptée SR Telecom Inc. (de Ville St-Laurent, au Québec) pour le dépôt de soumissions, stratégie selon laquelle la société s'est assurée la collaboration de l'administration fédérale et d'organismes du gouvernement fédéral pour supplanter la concurrence. La deuxième étude de cas (**Projet de la centrale**

électrique de El-Kureimat en Égypte, dirigé par Babcock & Wilcox) montre l'importance de l'entreprise en participation et du partenariat comme moyens d'accroître réellement la probabilité de participer à un projet financé par des IFI. Le cas montre aussi comment il est possible d'utiliser avec succès des fonds de l'ACDI destinés à la formation et comment les projets des IFI peuvent profiter aux sous-traitants canadiens.

La troisième étude de cas concerne l'**élaboration et la mise sur pied d'un système de gestion du réseau routier assistée par ordinateur (SGRR) pour quatre États de l'Inde**, à savoir le Maharashtra, l'Uttar Pradesh, le Rajahstan et le Biharthe, au nord. Le projet est censé être réalisé entièrement au début de 1996. **N.D. Lea International Limitée** (de Vancouver) a servi de chef de file dans un projet de coentreprise mené avec des entreprises canadiennes et trois autres entreprises d'envergure internationale. Les entreprises canadiennes impliquées dans le projet comprenaient un important fournisseur de logiciel de gestion de réseau routier et deux gros fournisseurs de matériel pour la collecte automatisée de données. Il convient de souligner que ce projet représentait le premier cas d'utilisation d'un système de collecte automatisée de données sur le réseau routier dans un pays en développement. Comme pour El-Kureimat, ce projet, conçu pour quatre États de l'Inde, montre l'importance de la formation de coentreprises et de la mise en valeur de relations dans le but d'accroître réellement la probabilité de participer à un projet financé par des IFI.

Les deux autres études de cas représentent des projets d'assistance technique dont l'attribution de l'exécution à des entreprises canadiennes aurait pu créer des retombées pour des fournisseurs canadiens de biens et services (dans les étapes de mise en oeuvre du cycle des projets). L'une de ces études décrit la soumission qu'a déposée le **Groupe Conseil ARA Inc.** (de Toronto) auprès du gouvernement de la Barbade en vue de la **rationalisation des services de santé** dans ce pays, soumission qui n'a pas été retenue. Cette étude illustre un certain nombre de points qui sont essentiels pour l'exécution et la conclusion de projets parrainés par les IFI. Elle montre comment une firme canadienne expérimentée (qui possède l'expérience voulue au niveau international) peut s'appliquer à préparer une soumission qui sera retenue, et perdre par la suite le contrat à cause de circonstances hors de son contrôle.

La cinquième étude de cas concerne le **projet de surveillance de l'environnement et de lutte antipollution au Tamil Nadu**, en Inde. La firme **Stanley Associates Engineering Limitée** (d'Edmonton) était à la tête d'un groupe d'entreprises qui s'est vu adjuger un contrat de services et dont l'équipe principale comprenait des spécialistes de trois autres organisations de réputation internationale. Le projet représentait l'un des premiers grands contrats impliquant une évaluation environnementale globale pour la pollution de l'eau et la pollution atmosphérique, ainsi que la gestion des déchets industriels et des déchets dangereux dans un pays en développement. L'étude de cas montre l'importance de repérer des décideurs clés dans

le pays bénéficiaire, d'examiner les questions de viabilité financière et d'adopter une approche pragmatique pour l'accomplissement des travaux.

Les études de cas exposent amplement les nombreuses difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises qui réussissent à obtenir des contrats des IFI pour des projets d'immobilisations. De plus, malgré le caractère unique de chaque projet, des principes et des pratiques d'ordre général peuvent s'appliquer aux différentes étapes du cycle d'un projet. Ces étapes sont les suivantes :

Définition et préparation :

- décider de cibler les pays où le processus d'appel d'offres est jugé équitable;
- chercher en priorité à établir de bonnes relations avec les employés des organismes d'exécution et les agents de projet des IFI dès les premières étapes de l'élaboration du projet, de manière à mieux comprendre les besoins des utilisateurs finals et des commanditaires et à répondre à ces besoins;
- entretenir des relations étroites avec des alliés potentiels dans le pays bénéficiaire (y compris des partenaires locaux);
- déterminer les principaux sujets de préoccupation chez les décideurs du pays bénéficiaire;
- démontrer que l'entreprise est consciente de ce que pour participer à des projets des IFI, elle doit être prête à s'engager pour longtemps, c'est-à-dire que les intéressés doivent faire preuve de patience et montrer qu'ils ont la capacité de lever du capital « de risque ». Si la « capacité de durer » n'est pas démontrée et si les dirigeants ne persévèrent pas, les chances de succès sont de beaucoup diminuées.

Évaluation, négociation et mise en oeuvre

- établir une liste des réalisations et démontrer la performance de l'entreprise dans des domaines qui sont chers aux parties prenantes au projet (p. ex., technologie adaptée aux besoins, respect des exigences de fonctionnement dans les installations existantes exploitées par le client);
- démontrer la viabilité technique du matériel proposé et expliquer comment ce matériel répond aux exigences de l'appel d'offres (si l'on s'en tient à la

spécialité fondamentale de l'entreprise et si l'on structure la soumission comme il se doit);

- élaborer des réponses originales à des appels d'offres et prévoir des ententes diverses avec des collaborateurs crédibles;
- choisir avec doigté les bons partenaires de consortium et travailler en étroite collaboration avec eux;
- démontrer que la méthodologie est pratique et qu'elle peut s'adapter à chacune des situations dans lesquelles peut se trouver le client;
- obtenir l'aide des instances supérieures du gouvernement canadien dans les négociations avec les IFI et le pays bénéficiaire dans le but de faire contrepoids aux formes d'aide offertes par les fournisseurs des pays concurrents. Par exemple, la capacité d'obtenir régulièrement des fonds du Programme de coopération industrielle de l'ACDI pour la formation s'est avérée utile pour créer, de concert avec les décideurs de divers pays bénéficiaires, un important avantage stratégique;
- déposer des soumissions qui se distinguent des autres en stimulant la confiance des acheteurs éventuels dans la capacité du chef du consortium à « livrer la marchandise » au moyen, si nécessaire, d'une entente de coentreprise avec des intérêts locaux;
- garder secret le prix de la soumission ainsi que le mode d'établissement de ce prix et assurer en même temps la protection des renseignements clés contenus dans la soumission;
- analyser le plan de financement d'un projet d'une IFI et négocier des ententes financières supplémentaires pour renforcer s'il y a lieu les dispositions du plan financier qui ne relèvent pas de la compétence de l'IFI;
- adopter un style de gestion de projet audacieux, qui reconnaît notamment la nécessité d'adjoindre à l'équipe de projet des intervenants qui soient capables de répondre aux besoins de la collectivité locale et des décideurs clés; ainsi, on précise le champ d'attention de tous les participants, on réduit le temps que les gens peuvent prendre pour débattre du pour et du contre de la proposition et on se donne par le fait même un avantage concurrentiel propre;

- démontrer que les partenaires du consortium sont habitués à travailler ensemble et sont en mesure d'offrir une approche viable et des prix compétitifs qui résisteront à l'analyse de l'acheteur.

Mise en train et supervision

- déléguer des membres de l'équipe de projet qui soient capables de travailler avec des employés locaux en vue de trouver des façons d'introduire les changements requis dans le respect des structures existantes dans le pays;
- veiller à ce que tous les associés de la coentreprise aient un rendement constant durant tout le projet.

IV. Suggestions pour une utilisation optimale de l'étude

En termes simples, les études de cas présentées dans ce rapport sont utiles en ceci qu'elles mettent en évidence les questions fondamentales sur lesquelles doivent se pencher les cadres supérieurs des entreprises participantes comme ceux des ministères du gouvernement canadien qui peuvent apporter une aide précieuse aux intervenants canadiens. Les études de cas font ressortir clairement la nécessité, pour les intervenants, de concentrer leurs efforts sur les secteurs et les pays visés en priorité (c.-à-d. ceux qui correspondent le mieux aux intérêts et aux points forts du Canada). Les intéressés doivent bien sûr montrer qu'ils sont prêts à franchir les diverses étapes qui mènent à la formation d'une alliance commerciale internationale (ou à devenir un sous-traitant majeur) et doivent démontrer qu'ils ont les qualités nécessaires pour garder leur crédibilité durant toutes les années d'exécution du contrat, si un contrat leur est adjugé. En outre, les intervenants doivent être prêts à se rendre dans le pays emprunteur pour faire des visites de chantier et à visiter aussi les IFI, en recherchant activement des débouchés et en établissant des relations d'affaires utiles.

Les études de cas montrent en outre que le gouvernement fédéral a un rôle qui lui est propre lorsqu'il aide les entreprises canadiennes à composer avec les divers risques inhérents à la participation à des projets financés par les IFI. Il existe au moins six ministères et organismes du gouvernement fédéral (à savoir, Industrie Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, directeurs exécutifs canadiens délégués auprès des IFI et leur personnel, ACDI, Société pour l'expansion des exportations et ministère des Finances) qui aident directement ou indirectement les entreprises canadiennes à percer le marché des IFI. Par contre, le soutien public a ses limites, et la répartition des ressources est le plus efficace lorsque des intervenants du secteur privé sont capables de faire leur part et de démontrer leur capacité et leur volonté de s'engager sur les marchés internationaux des projets

d'immobilisations. Par conséquent, les entreprises qui ont pris cet engagement s'attendent à ce que le soutien public, aussi limité soit-il, leur soit offert de façon efficace.

La possibilité qu'offrent les IFI de prendre part au marché international toujours plus large des projets d'immobilisations est une invitation faite aux entreprises canadiennes pour qu'elles partagent leur expérience de manière à améliorer le mode de participation des entreprises à ce marché. Les études de cas vont dans ce sens, et comme les modes de financement et d'approvisionnement des IFI changent à chaque année (pour diverses raisons), il est nécessaire de faire des études de cas de façon périodique.

ÉTUDES DE CAS ILLUSTRANT LES MEILLEURES PRATIQUES

Dans les pages qui suivent, nous exposons en détail chacune des études de cas qui ont été préparées pour les besoins de ce rapport.

DEUXIÈME PROJET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS RURALES DE LA TELEPHONE ORGANIZATION OF THAILAND

SR Telecom Inc.

Introduction

Cette étude de cas concerne la deuxième phase d'un programme de télécommunications en cinq phases, qui consiste dans la fourniture et l'installation de plus de 20 000 lignes téléphoniques dans quelque 4 000 agglomérations rurales de Thaïlande, y compris la formation du personnel de la compagnie de téléphone locale. Une partie du coût de revient du projet en monnaie étrangère a été financée grâce à un accord de prêt intervenu entre le Royaume de Thaïlande et la Banque asiatique de développement (BAD). Le processus d'appel d'offres à l'échelle internationale s'est donc déroulé selon les règles. Le contrat a été signé en 1994 et les installations devraient être prêtes en dedans de trois ans (c.-à-d. au début de 1997).

SR Telecom Inc. (SRT), de Ville Saint-Laurent, au Québec, est un partenaire majeur du consortium qui s'est vu adjudger le contrat; fournisseur de technologie de pointe, SRT possède une quinzaine d'années d'expérience en exécution de projets d'outre-mer. Notons la réalisation de deux projets aux Philippines et la construction d'installations assez importantes en Turquie, en Grèce et en Corée du Sud. Avec un effectif total de 900 personnes, la société est un pionnier et un chef de file mondial dans la conception, la production et la distribution de technologies des hyperfréquences point à multipoints d'accès multiple par répartition dans le temps (AMRT). Aujourd'hui, les systèmes de télécommunications de la société sont utilisés dans plus de 75 pays.

La stratégie de SRT consistait à déposer deux soumissions. Selon la première soumission, SRT (de même que la Corporation commerciale canadienne) devait être l'entrepreneur principal, qui aurait la responsabilité de tous les sous-traitants devant fournir des antennes, des ouvrages de génie civil, de l'équipement électro-solaire, des piles, etc. Selon l'autre soumission, SRT devait être un partenaire important d'un consortium formé de trois entreprises du secteur privé thaïlandais et devait agir comme sous-traitant. L'entreprise à la tête de ce consortium était la Rural Telephone Services Company of Thailand (RTS), une société en participation formée par Shinawatra Computer, Ucom et IEC. Dans les deux soumissions de SRT (pour les travaux de la deuxième phase), la société répondait entièrement aux conditions de l'appel d'offres et on était assuré du soutien du secteur public canadien (par l'intermédiaire de la CCC).

Genèse du projet

On a lancé les appels d'offres pour la première phase du programme en 1985; à ce moment-là, SRT figurait parmi les trois principaux soumissionnaires susceptibles de se voir adjudger le contrat. Or, les travaux de la première phase allaient être confiés à la société NEC du Japon, qui non seulement présentait un excellent dossier (à cause de la richesse de son expérience comme grande société multinationale), mais soumissionnait pour un montant bien inférieur à celui d'autres gros compétiteurs. SRT était déçue de voir sa soumission rejetée pour la première phase, car le programme au complet comprenait cinq phases et l'entreprise qui allait se voir adjudger le contrat pour la première phase serait difficile à déloger pour les autres phases du programme à cause du principe de la « technique exclusive ». Néanmoins, en 1993, au moment où on a lancé les appels d'offres pour la deuxième phase, SRT était un peu plus optimiste lorsqu'elle a appris que le client, selon toute vraisemblance, n'était pas entièrement satisfait des travaux de la première phase.

La participation de SRT au consortium thaïlandais est le fruit d'un effort concerté exceptionnel en vue d'obtenir le contrat pour ce projet en particulier; autrement, la société pouvait créer une entité qui aurait soumissionné plusieurs projets durant de nombreuses années. La valeur du contrat accordé à SRT pour la deuxième phase est d'environ 54 millions de dollars, et au moment de l'adjudication, en 1994, c'était le plus gros contrat canadien financé par la BAD. Par la suite, en août 1995, SRT s'est vu attribuer un autre contrat, d'une valeur de 27 millions de dollars, par la société RTS, ce qui portait la valeur totale du programme à 81 millions de dollars. Cette étude de cas montre donc l'importance des alliances stratégiques et des partenariats comme moyens d'accroître réellement la probabilité de participer à un projet financé par des IFI.

Raison d'être et envergure du projet

La Telephone Organization of Thailand (TOT), qui est la compagnie de téléphone de la Thaïlande, est l'organisme d'exécution désigné pour ce projet. La TOT était justifiée d'obtenir du financement de la BAD car l'infrastructure de télécommunications de la Thaïlande était inadéquate au point de vue de la densité du réseau et du degré de pénétration dans les régions. En clair, la faible qualité des services téléphoniques se révélait un obstacle majeur à une croissance économique durable en Thaïlande, en particulier dans les régions rurales.

Dans l'exécution de son mandat, la TOT a retenu les services d'un consultant international (accepté par la BAD) qui avait pour mission de l'aider à concevoir à nouveau le réseau, à préparer les documents d'appel d'offres, à présélectionner les soumissionnaires, à définir les

critères d'évaluation et à évaluer les soumissions. Le plan de financement du projet prévoyait trois grandes sources de fonds, à savoir la BAD, le Fonds pour la coopération économique d'outremer du Japon et la TOT elle-même. En conséquence, l'acquisition de biens et services financée par la BAD s'est faite en conformité avec les lignes directrices de la BAD concernant l'approvisionnement, qui prévoient un appel d'offres international en deux étapes.

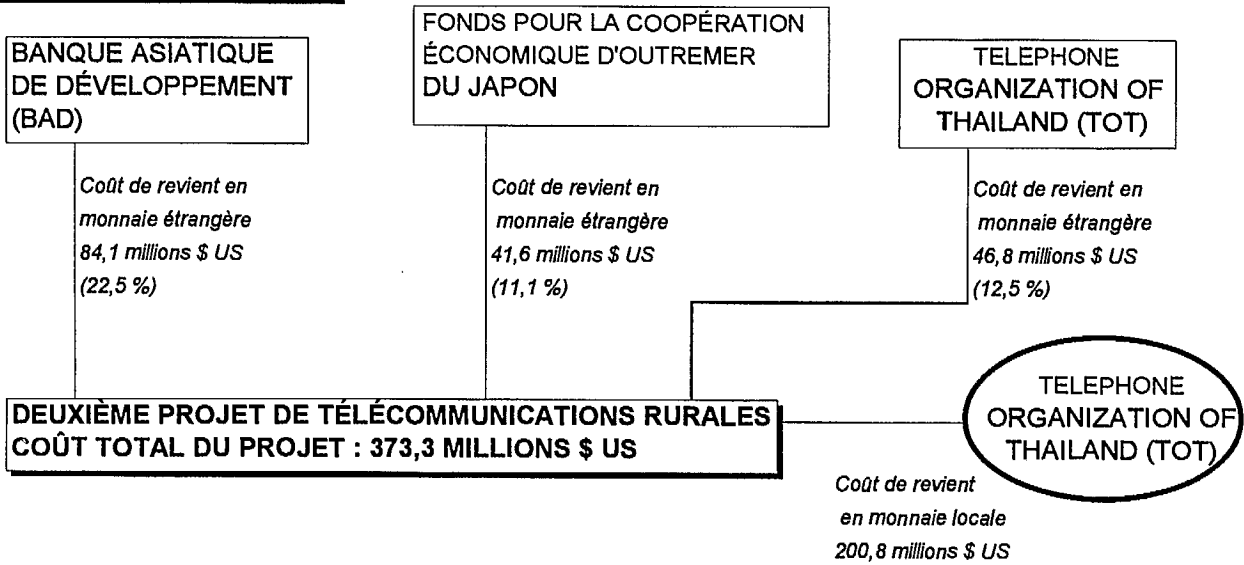
Des membres du personnel de la BAD (délégués par le Service des télécommunications et le Service des programmes de la Banque, ainsi que le Service économique) se sont rendus en Thaïlande en 1992 et en 1993 pour voir comment se déroulait la mise en oeuvre du programme de télécommunications. Après que ces personnes eurent fait connaître leurs recommandations, des négociations formelles ont eu lieu à Manille en juin 1993 en vue du versement du prêt de la BAD pour la deuxième phase du projet. SRT croyait qu'elle était en bonne position pour soumissionner et ce, pour plusieurs raisons : l'expérience acquise en 1985 lorsqu'elle a soumissionné à l'occasion de la première phase du programme; le fait qu'elle avait fourni récemment à la TOT de l'équipement à hyperfréquences (qui était plus avantageux sur le plan technologique et économique que l'équipement offert par des concurrents); et sa relation de longue date avec un agent local qui entretenait des rapports positifs et réguliers avec des membres du personnel de la TOT depuis nombre d'années.

La deuxième phase du programme était imposante. Elle consistait dans la fourniture clés en main de 20 000 lignes téléphoniques dans quelque 4 000 agglomérations — ces lignes faisant partie de réseaux à hyperfréquences de type AMRT — et du matériel connexe, comme des pylônes, des antennes, de l'équipement électro-solaire, des pièces de rechange, du matériel d'essai et des outils. On prévoit que les principales étapes de mise en oeuvre seront toutes complétées d'ici le début de 1997.

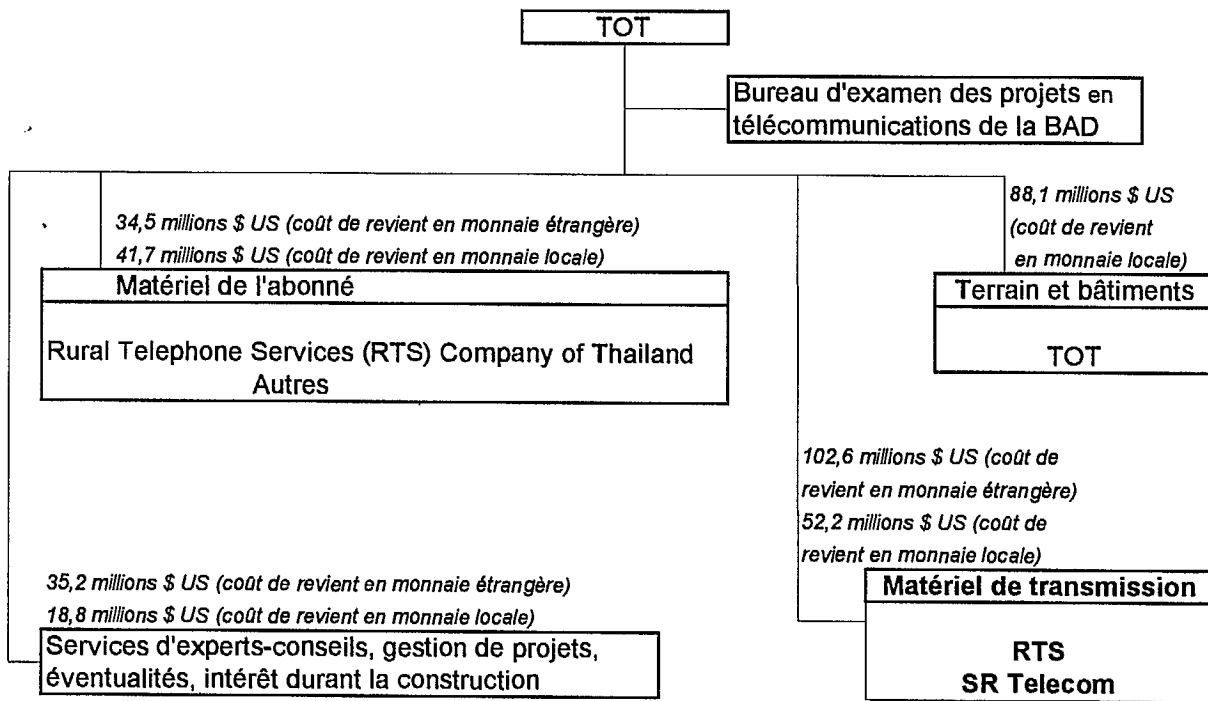
Plan de financement

Le diagramme de la page suivante décrit l'aspect financier du projet. La moitié inférieure du diagramme montre le degré d'engagement des principaux intéressés. Les coûts de revient en monnaie locale représentent près de 55 % de la valeur totale du projet, le principal élément de coût étant l'achat de terrains et de bâtiments. On a donc jugé extrêmement important de rédiger les soumissions de manière que les partenaires locaux puissent offrir une méthodologie et un calendrier réalistes (pour les travaux d'envergure locale, les travaux d'infrastructure et d'installation, et la mise en service), afin que le client trouve l'offre particulièrement avantageuse sur ce plan.

FINANCEMENT GLOBAL



DEGRÉ D'ENGAGEMENT DES PRINCIPAUX INTÉRESSÉS



Nota : Les coûts en monnaie étrangère représentent les achats payés en devises.

Marketing

Élaboration du projet

Entre 1972 et 1992, la TOT a reçu environ 1 543 millions de dollars US en aide extérieure pour la réalisation de divers projets de télécommunications. Quarante-quatre pour cent (44 %) de cette somme (ou 691 millions \$ US) provenait du Fonds pour la coopération économique d'outremer du Japon (le gros des versements ayant été faits entre 1985 et 1991). Le deuxième bailleur de fonds en importance a été la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), qui a avancé quelque 295 millions de dollars US entre 1972 et 1982. Parmi les autres grandes sources d'aide extérieure, notons les crédits-fournisseurs, au montant de 225 millions de dollars US (surtout entre 1981 et 1991), le prêt de 72,6 millions de dollars US consenti par la BAD en 1984 (par rapport à la première phase du projet) et le versement de 50 millions de dollars US de la Eximbank du Japon. Malgré l'expansion qu'avait connue le réseau de télécommunications au cours des 20 dernières années, au début de 1992 il était devenu évident pour le gouvernement de la Thaïlande que les régions rurales devaient être mieux pourvues en infrastructures afin de faciliter les opérations et de stimuler le développement économique dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme et les secteurs industriel et commercial.

Au cours de l'année 1992, la TOT et son consultant ont préparé les documents d'appel d'offres; après que la BAD eut examiné les documents en novembre 1992, on a lancé l'appel d'offres de la première phase en février 1993. Avant ce lancement, SRT était restée en contact avec la TOT grâce aux visites que ses agents commerciaux avaient faites à la TOT et aux appels téléphoniques qu'avait faits son agent thaïlandais. La présélection et l'évaluation technique ont eu lieu entre juin et août et l'évaluation finale des soumissions a suivi en septembre et octobre. La soumission retenue a reçu l'aval de la BAD en novembre 1993 et le conseil de la TOT a officialisé le tout un mois plus tard. Le contrat a été adjugé officiellement au début de 1994, soit environ un an après le lancement de l'appel d'offres.

SRT se spécialise dans les télécommunications rurales et elle exploite des débouchés à l'exportation dans la région Asie-Pacifique depuis une quinzaine d'années. La société a connu ses premiers succès en Thaïlande en 1980; elle avait alors vendu des réseaux hertziens point à multipoints à la TOT, à des sociétés pétrolières (comme Shell Oil) et à la Thai Electric Generating Company. En plus des visites régulières que ses agents commerciaux faisaient aux bureaux de la TOT, SRT avait établi des relations avec un représentant local qui pouvait mettre la société de Ville Saint-Laurent en rapport avec des employés clés de la TOT. En vue de l'appel d'offres pour la première phase du programme de télécommunications en 1985, SRT avait pris des dispositions, avec le concours de l'ambassade canadienne en Thaïlande, pour

qu'un groupe d'ingénieurs de la TOT et de la Thai Electric Generating Company vienne au Canada pour participer à une session de formation spéciale.

Ainsi, pendant les quatre années qui ont précédé l'appel d'offres pour la première phase du programme de télécommunications, SRT s'était attachée à identifier les principaux décideurs en Thaïlande et à étudier de près les activités de ses concurrents. Pour la première phase du projet, mise en train en 1985, SRT avait pris une décision tactique en choisissant de s'allier à trois soumissionnaires majeurs qui, selon elle, avaient toutes les chances de l'emporter. L'un de ces soumissionnaires était une entreprise canadienne, le deuxième était Ericsson (de Suède) et le troisième, une société américaine (qui avait des liens de partenariat avec une société canadienne). En plus de son effort de promotion des ventes en Thaïlande, SRT a tenu des séances d'information qui réunissaient des hauts fonctionnaires canadiens en poste à l'ambassade de Manille et elle a fait des exposés techniques devant des membres du Service des télécommunications de la BAD qui allaient travailler éventuellement au programme de la TOT.

Malheureusement, aucun des trois soumissionnaires auxquels SRT avait offert ses services ne s'est vu adjudger le contrat pour la première phase du programme. La soumission retenue a été celle de la société japonaise NEC; la deuxième place est revenue à une filiale d'Alcatel et la troisième, à Ericsson-SRT. La soumission de NEC satisfaisait apparemment à toutes les conditions et son prix était de beaucoup inférieur à celui des soumissions des concurrents.

En vue du concours qui s'annonçait pour la deuxième phase du projet, SRT a déployé des efforts considérables pour savoir comment NEC s'était acquittée de sa tâche dans la première phase du projet et pour obtenir l'avis et l'aide de fonctionnaires de l'administration canadienne qui connaissent bien le pays bénéficiaire et le programme de la TOT. En outre, SRT a tenté de prévoir les stratégies et les soumissions de ses principaux concurrents (parmi lesquels se trouvaient des filiales d'Alcatel et Philips/TRT). Avec l'aide de spécialistes du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et d'Industrie Canada, la société de Ville Saint-Laurent a pu maintenir des liens de communication étroits avec des représentants de la BAD à Manille, ce qui fut très utile pour l'effort de promotion général des fournisseurs canadiens. SRT a aussi été capable de connaître plus à fond les documents de prêt de la BAD (avec l'aide du MAECI) et elle a pu raffiner sa stratégie de réponse à l'appel d'offres grâce à une analyse du plan de financement du projet. En outre, la société montréalaise a pu obtenir un montant d'aide de 500 000 \$ du Programme de coopération industrielle de l'ACDI pour que sa soumission réponde mieux aux exigences de la TOT en matière de formation.

Après s'être procuré les documents d'appel d'offres, SRT devait décider du genre de dispositions qu'elle devrait prendre pour contrebalancer les avantages que pouvaient offrir ses concurrents. Cela impliquait essentiellement qu'elle pèse soigneusement le pour et le contre de plusieurs solutions possibles. Les scénarios envisagés étaient les suivants : a) agir comme

entrepreneur principal et assumer la pleine responsabilité de l'impartition pour les ouvrages de génie civil, les antennes, l'approvisionnement en énergie et les autres aspects du projet à des entreprises réputées; b) conclure un accord de coentreprise prévoyant un partage des risques et des avantages avec des intérêts thaïlandais dans des proportions appréciables; c) conclure un accord de coentreprise prévoyant un partage des risques et des avantages avec des intérêts non thaïlandais (comme pour la soumission de la première phase, en 1985); d) agir comme sous-traitant majeur (avec une responsabilité précise) pour un consortium dirigé par des intérêts thaïlandais; et e) agir comme sous-traitant majeur pour un consortium dirigé par des intérêts non thaïlandais.

Dans tous ces cas, SRT était prête à concevoir et à configurer le matériel de manière qu'il satisfasse aux critères techniques et fonctionnels spécifiés par le client. Pour décider du scénario qui convenait le mieux dans les circonstances, SRT a considéré que les facteurs les plus importants étaient la connaissance du milieu thaïlandais, l'expérience antérieure avec le client et la nécessité absolue de proposer des prix extrêmement compétitifs. Par conséquent, SRT allait opter pour un scénario suivant lequel elle agirait comme sous-traitant majeur dans son domaine de spécialisation pour un consortium national thaïlandais qui agirait comme entrepreneur principal. SRT était d'avis qu'une soumission produite par des Thaïlandais offrirait une garantie solide pour le parachèvement des installations locales (qui représentent une partie appréciable des travaux à exécuter) et la prise en compte de diverses considérations du gouvernement du pays bénéficiaire (comme le coût, la politique et la culture). Il convient de mentionner que SRT avait elle aussi déposé une soumission (avec l'accord du consortium dirigé par des Thaïlandais) dans laquelle elle agissait comme entrepreneur principal, avec le consortium thaïlandais comme sous-traitant, et offrait au client éventuel une garantie du gouvernement canadien, par l'intermédiaire de la CCC, pour l'achèvement des travaux à la satisfaction du donneur d'ouvrage. Le but de cette stratégie était triple : renforcer la réputation de SRT, démontrer le soutien et le vif intérêt du gouvernement du Canada et offrir à la TOT diverses solutions commerciales susceptibles de l'intéresser.

Partage du risque et choix des partenaires

Comme le projet avait une dimension locale importante, il était essentiel de trouver des Thaïlandais qui connaissaient bien le pays ainsi que sa langue, sa culture et sa vie politique, et qui possédaient l'expérience voulue dans le secteur des télécommunications. SRT a donc recherché des entreprises qui jouissaient d'une grande visibilité et entretenaient d'excellentes relations avec des intervenants clés et qui, en outre, étaient en mesure de prouver qu'elles avaient la stabilité financière voulue pour mener à bien le projet.

Compte tenu de l'ampleur des travaux à exécuter (p. ex., intégration de réseaux, fabrication, ouvrages de génie civil et construction, financement, installation et mise en service), il était clair que la meilleure formule dans les circonstances était celle du consortium, avec une entité

responsable de l'impartition. Le consortium devait donc négocier des ententes avec ses membres et les principaux sous-traitants dans le but de définir les droits, les devoirs et les obligations de chaque partie prenante. Ces ententes consistaient normalement dans des accords de partenariat ou de coentreprise ou des accords semblables. Le consortium qui a obtenu le contrat était dirigé par une coentreprise qui avait été formée par Shinawatra Computer, Ucom et IEC, et SRT était un sous-traitant majeur de cette entité. En définitive, SRT a réussi à obtenir un contrat spécialisé pour la fourniture de son matériel SR500 et la prestation de services de formation et d'ingénierie pertinents, limitant ainsi ses risques à son champ de spécialisation.

Préparation de la soumission

En préparant leurs soumissions, SRT et ses partenaires étaient sensibles au fait que l'aide financière fournie par la BAD et le Fonds pour la coopération économique d'outremer du Japon était essentielle pour le projet. Même si on croyait que le fait qu'il s'agisse d'un consortium dirigé par des intérêts thaïlandais et qui utilise une technologie canadienne mise au point par SRT ne compromettrait pas l'aide fournie par le fonds japonais, on était loin de savoir combien d'argent les autorités du Fonds allaient mettre à la disposition des responsables du projet. SRT a donc pensé qu'il serait sage de trouver des sources de financement complémentaires et de l'indiquer dans les soumissions. Ainsi, on a approché la SEE et celle-ci a exprimé à SRT son intérêt à participer au projet dans l'éventualité où le Fonds pour la coopération économique d'outremer du Japon se retirerait.

Durant la préparation de la soumission, SRT continuait de chercher des moyens de consolider sa position. Il était devenu évident que les autres compétiteurs pourraient profiter des stratégies ciblées de leur pays d'origine qui visaient à faire augmenter le niveau d'aide à la BAD. SRT et ses partenaires ont donc uni leurs efforts afin de convaincre les représentants du gouvernement canadien, à Ottawa et à Manille, d'exprimer au gouvernement de la Thaïlande et aux autorités de la BAD un intérêt tout aussi grand dans ce projet et de superviser le processus d'appel d'offres dans toutes ses étapes, jusqu'à l'adjudication des contrats.

À cause de la vive concurrence qui entoure normalement les gros projets d'immobilisations, SRT et ses partenaires thaïlandais trouvaient très important de garder secret la méthode d'établissement des coûts et de ne révéler les prix sous aucun prétexte avant la date du dépôt des soumissions.

Frais engagés pour la préparation de la soumission, jusqu'au moment du dépôt

Comme pour la plupart des grands projets d'immobilisations, on estime à plus de 250 000 \$ (toutes dépenses comprises) le coût de la préparation d'une soumission, jusqu'au moment de son dépôt et de l'adjudication des contrats. Ce montant ne comprend pas les frais juridiques appréciables qu'il aurait fallu engager si la société SRT avait agi comme entrepreneur principal. En effet, SRT aurait eu besoin de nombreux conseils juridiques spécialisés pour mettre sur pieds des coentreprises, constituer une société commerciale (le cas échéant) et exercer la diligence raisonnable nécessaire pour rendre exécutoires les contrats pertinents.

Ce que nous enseigne cette étude de cas

Compte tenu de ses nombreuses années d'expérience dans plusieurs pays, la direction de SRT a évalué soigneusement dans quelle mesure les consortiums locaux paraissaient le plus crédibles et le plus intéressants aux yeux du client, dans quelle mesure aussi ils pouvaient utiliser à leur profit la technologie la plus récente de SRT, et ce qu'il en coûterait pour exécuter toutes les opérations de base (y compris la recherche d'un partenaire financier qui s'ajoute à la BAD) dans les premières étapes de l'élaboration du projet. Nous tirons une leçon importante de cette étude de cas; en effet, même si le cycle des projets financés par des IFI est souvent long, il est absolument primordial d'être patient, de suivre toutes les étapes de l'évolution d'un programme et de réévaluer la situation avant chaque nouvelle étape et durant chaque étape.

Enfin, les résultats de l'examen des soumissions ont fait ressortir l'importance de devoir proposer au client la solution la plus efficace en termes de coût. Notons, en particulier, que l'écart entre le prix de la soumission qui a été retenue et le prix de la soumission qui venait au troisième rang (pour un contrat de 54 millions de dollars US) était de 1,5 % environ. La compagnie RTS (avec SRT comme partenaire principal et sous-traitant) s'était classée première, suivie de NEC, tandis que la troisième place était revenue au duo SRT-CCC (avec RTS comme sous-traitant).

Abrégé des facteurs cruciaux de succès

La stratégie fructueuse de SRT sur les marchés des IFI fait ressortir un certain nombre de facteurs cruciaux de succès. Ces facteurs sont les suivants :

à l'aide publique dont bénéficient les fournisseurs des pays concurrents.

- l'importance d'établir de bonnes relations avec les employés des organismes d'exécution dès les premières étapes de l'élaboration du projet, de manière à mieux comprendre les besoins des utilisateurs finals et à répondre à ces besoins;
- démontrer la viabilité technique du matériel proposé et expliquer comment ce matériel répond aux exigences de l'appel d'offres (si l'on s'en tient à la spécialité fondamentale de l'entreprise et si l'on structure la soumission comme il se doit);
- entretenir des relations étroites avec des alliés potentiels dans le pays bénéficiaire;
- déterminer les principaux sujets de préoccupation chez les décideurs du pays bénéficiaire;
- élaborer des réponses originales à des appels d'offres et prévoir des ententes diverses avec des collaborateurs crédibles;
- choisir avec doigté les bons partenaires de consortium et travailler en étroite collaboration avec eux;
- garder secret le prix de la soumission ainsi que le mode d'établissement de ce prix et assurer en même temps la protection des renseignements clés contenus dans la soumission;
- démontrer que l'entreprise est consciente de ce que pour participer à des projets des IFI, elle doit être prête à s'engager pour longtemps, c'est-à-dire que les intéressés doivent faire preuve de patience et montrer qu'ils ont la capacité de lever du capital « de risque »; si SRT n'avait pas démontré une « capacité de durer » et si ses dirigeants n'avaient pas persévéré, ses chances de succès auraient été de beaucoup diminuées;
- analyser le plan de financement d'un projet d'une IFI et négocier des ententes financières supplémentaires pour renforcer s'il y a lieu les dispositions du plan financier qui ne relèvent pas de la compétence de l'IFI;
- obtenir l'aide des instances supérieures du gouvernement canadien dans les négociations avec la BAD et le pays bénéficiaire dans le but de faire contrepoids

PROJET DE LA CENTRALE ÉLECTRIQUE DE EL-KUREIMAT – GROUPE DE CHAUDIÈRES

Babcock & Wilcox – Groupe de la production d'énergie

Introduction et vue d'ensemble

Cette étude de cas concerne le groupe de chaudières (deux unités d'une puissance de 600 MW chacune, alimentées au pétrole et au gaz) d'une centrale électrique située à environ 95 kilomètres au sud du Caire, en Égypte, et elle montre l'importance d'une formation offerte aux employés locaux d'une coentreprise formée dans la région. Le projet du groupe de chaudières était le plus gros de 18 programmes d'acquisition ayant rapport à la centrale électrique. Une partie du coût du projet en monnaie étrangère a été financée grâce à un accord de prêt intervenu entre l'Égypte et la Banque africaine de développement (BAfD). Par conséquent, le processus d'appel d'offres comprenait une présélection et une mise en concurrence relativement transparente. Le contrat a été adjugé le 31 janvier 1994 à un consortium dirigé par le Groupe de la production d'énergie de Babcock et Wilcox (B&W) et les travaux devraient être terminés en août 1997.

Ayant son siège social canadien à Cambridge, en Ontario, B&W est une unité opérationnelle importante de McDermott International Inc., un chef de file mondial en services énergétiques. Depuis plus d'un siècle, B&W vend des chaudières et des pièces connexes ainsi que des services à des clients étrangers. L'entreprise jouit d'une excellente réputation grâce à sa nouvelle technique de production de chaudières, qui permet au client d'obtenir un fonctionnement efficace et respectueux de l'environnement. Ses chaudières construites sur mesure pour les services publics sont utilisées dans 35 pays, et avec un effectif d'environ 15 000 employés répartis dans le monde, la compagnie est considérée comme un chef de file mondial en technologie des chaudières. B&W entretient depuis longtemps des relations avec le client concerné dans cette étude de cas, c'est-à-dire l'Egyptian Electricity Authority (EEA); en effet, B&W vend de l'équipement et des services à cette organisation depuis 1952. En outre, la société a renforcé ses liens avec ce client (depuis plus de 25 ans) en recourant aux services d'un agent commercial égyptien. En plus des nouveaux travaux et des travaux de remise en état effectués par B&W en Égypte durant toute cette période, l'entreprise avait à son actif, au moment de l'appel d'offres pour le projet de cette étude de cas, des réalisations faites dans le cadre de grands projets internationaux, par exemple en Indonésie, en Chine, en Corée, à Taïwan, en Israël, au Venezuela, et aux États-Unis, où elle a construit d'importantes installations.

Pour le dépôt de soumissions, la stratégie de B&W consistait à préserver son avantage technologique et à s'intéresser aux nouvelles mesures qui étaient proposées en Égypte (en 1993-1994), comme l'adoption d'un programme générique de combustibles fossiles et la mise en oeuvre d'un programme d'industrialisation locale. Des entreprises de construction italiennes entretenaient de très bons rapports en Égypte depuis plus de vingt-cinq ans et cette réputation était en partie attribuable à des travaux qui avaient été exécutés dans le secteur de la pétrochimie. C'est pourquoi, en vue du dépôt de la soumission, B&W avait signé un accord de consortium avec Nuova Cimimontubi, une société de construction italienne qui s'engageait à livrer « le reste de la centrale », c'est-à-dire l'édification du bâtiment. L'accord de consortium prévoit la responsabilité conjointe et solidaire des parties et définit clairement le champ des responsabilités de chacune des parties.

Malgré que B&W se classât avantageusement parmi les quatre soumissionnaires les plus sérieux, la concurrence était féroce. Les principaux compétiteurs qui répondaient aux critères de présélection comprenaient des entreprises internationales telles que Ansaldo (Italie), Asea Brown Boveri (ABB) - Combustion Engineering (États-Unis) et Mitsubishi (Japon). Comme on pouvait s'y attendre, l'EEA était particulièrement intéressée à attribuer le contrat au plus bas soumissionnaire. À cet égard, Ansaldo venait avant tous les autres, avec un prix au moins 15 % inférieur à celui des autres soumissionnaires les plus sérieux. Cependant, comme cette entreprise n'était pas en mesure d'offrir la technologie souhaitée, sa soumission a servi principalement à raffiner les offres des autres candidats. Pourtant, même si chaque projet est différent, l'écart de prix entre les soumissions des candidats les plus sérieux est souvent inférieur à 2 ou 3 %.

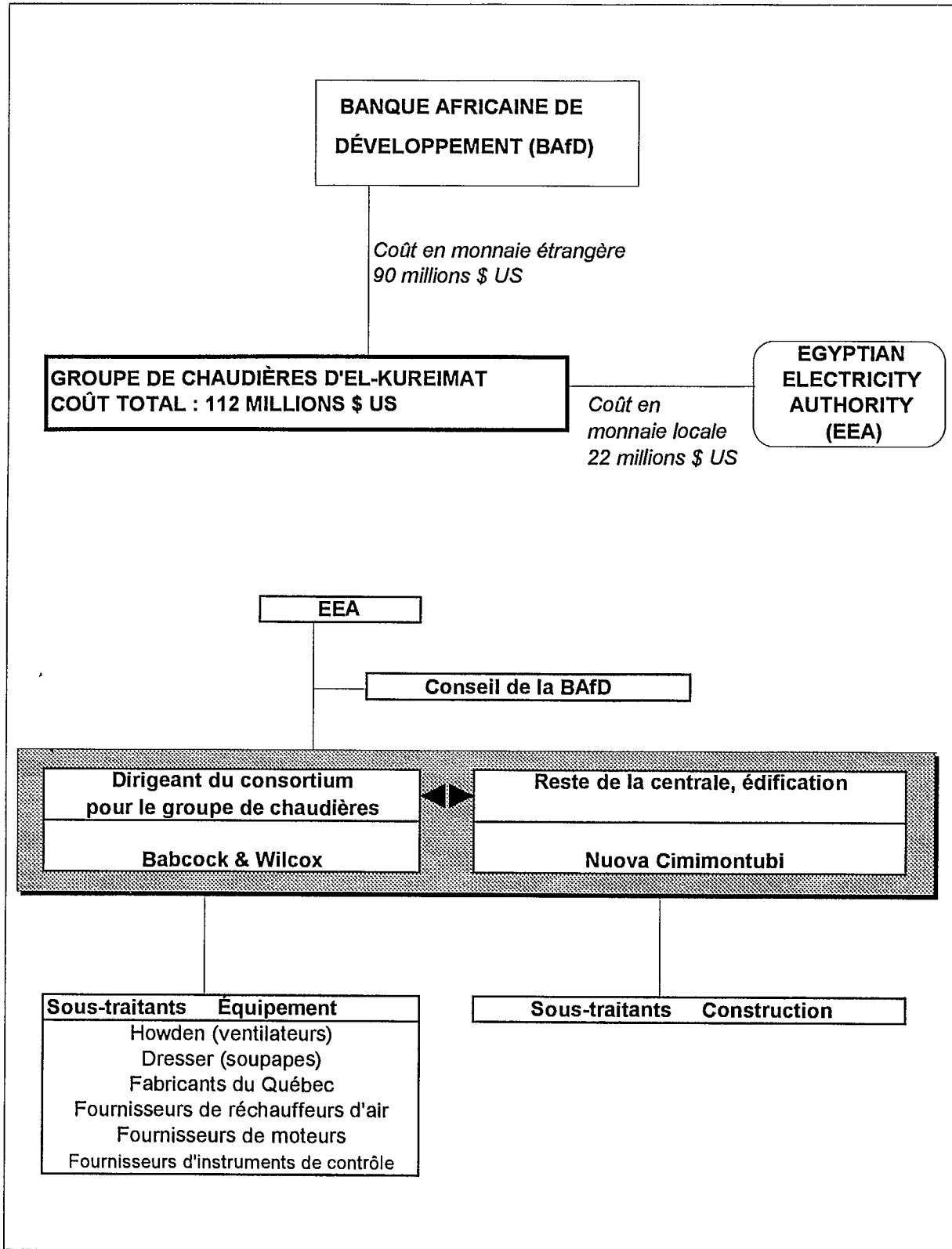
Dans la période d'examen des soumissions les autorités se sont rendu compte que la capacité des candidats à participer au programme d'industrialisation locale de l'Égypte pouvait être vue comme un critère de différenciation des concurrents. Par exemple, en 1993, lorsqu'on a lancé l'appel d'offres pour le projet de la centrale électrique, B&W travaillait, depuis déjà un an et demi environ, en collaboration avec une entreprise manufacturière appartenant à l'État égyptien (Nassar Boiler and Pressure Vessel Company) pour créer des installations de production en Égypte. Cette initiative avait permis en même temps à la société d'État d'accroître l'utilisation de la capacité de l'équipement dont elle disposait déjà. Avant l'appel d'offres, B&W avait réussi à obtenir du financement de l'ACDI, par son Programme de coopération industrielle, pour donner de la formation en milieu de travail aux employés égyptiens affectés à la fabrication (cette formation portait sur l'assurance de la qualité et les procédés de fabrication). Par la suite, B&W a réussi à étendre cette activité de formation à plusieurs groupes d'employés de l'EEA, soit en Égypte ou au Canada. En outre, B&W a pu par la suite conclure une entente de coentreprise avec la société égyptienne, ce qui a amené la création de la première société de portefeuille dans ce secteur.

L'accord de consortium que B&W a conclu avec Nuova Cimimontubi et l'entreprise manufacturière égyptienne pour le projet de la centrale d'El-Kureimat allait accorder à B&W un avantage concurrentiel important pour la réalisation d'autres projets en Égypte. La valeur totale du contrat adjugé pour le projet du groupe de chaudières d'El-Kureimat est environ 112 millions de dollars US, et au moment de l'adjudication du contrat, en 1994, il était clair que B&W, de même que ses partenaires italien et égyptien, se trouvaient dans une excellente position pour soumissionner deux nouveaux projets de centrale électrique de l'EEA, à savoir les projets de Sidi Krir et d'Ayoum Moussa. De fait, tous les soumissionnaires présélectionnés étaient tenus de confirmer leur intention de construire une usine de fabrication de chaudières dans le cadre d'un accord de coentreprise signé avec des entreprises locales. B&W avait réalisé cette exigence avant même de déposer sa soumission, par l'acquisition de Nassar Boiler and Pressure Vessel Company. En décembre 1995, B&W obtenait les contrats d'approvisionnement en générateurs de vapeur pour les deux nouveaux projets. La valeur globale des contrats pour Sidi Krir et Ayoum Moussa s'élève à 155 millions de dollars US et la part de ces contrats qui échoit à B&W est d'environ 75 %. Cette étude de cas montre donc l'importance des coentreprises et des partenariats comme moyens d'accroître réellement la probabilité de participer à un projet financé par des IFI.

Enfin, il convient de souligner que le financement de grands projets énergétiques par les IFI ne se fait plus comme auparavant. En effet, de plus en plus les projets sont pris en mains par le secteur privé, les IFI agissant plutôt à titre de cofinanceur ou à titre de caution. C'est pourquoi, dans ce contexte, le financement de projets se fera de plus en plus par l'intermédiaire de la Société financière internationale (SFI), une division privée de la Banque mondiale qui cherche activement à conclure des accords de financement (financement par emprunt ou par actions) pour le compte de tiers.

Composition du contrat pour le groupe de chaudières

Le diagramme de la page suivante résume l'aspect financier du projet. Il montre en même temps le degré d'engagement des principaux intéressés. Les coûts de revient en monnaie locale représentent près de 20 % de la valeur totale du projet, et une partie importante des chaudières et du matériel connexe est fabriquée par une société en participation établie en Égypte. On a donc jugé très important de rédiger les soumissions de manière que les partenaires locaux puissent offrir une méthodologie et un calendrier réalistes, afin que le client trouve l'offre particulièrement avantageuse sur ce plan.



Marketing

Élaboration du projet

La forte croissance de la demande d'énergie électrique dans le centre et le sud de l'Égypte est un des principaux facteurs qui ont incité l'EEA à conclure un accord de prêt avec la BAfD pour le projet de la centrale d'El-Kureimat. Même si des centrales énergétiques avaient vu le jour dans les 20 dernières années, il était devenu évident au début de 1991 que l'Égypte aurait besoin de plus d'énergie pour faciliter les opérations et stimuler le développement économique dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme. En outre, l'EEA était en mesure de fournir de l'énergie à la région du Sinaï et d'exporter de l'électricité (par des interconnexions et des transferts) en Jordanie et en Israël. En particulier, l'EEA était optimiste devant la possibilité de fournir de l'énergie électrique le long de la côte méditerranéenne et elle pouvait aussi mettre en évidence l'intention de l'État d'Israël d'importer jusqu'à 10 % de l'électricité dont il a besoin.

C'est pourquoi l'EEA a signé en 1991 un accord de prêt avec la BAfD pour la construction de la centrale d'El-Kureimat. À la fin de 1992, on a sollicité des déclarations d'intérêt de la part d'entrepreneurs sérieux et au début de 1993, quatre entreprises étaient invitées à présenter des soumissions. Durant cette période, B&W avait entretenu des rapports réguliers avec des hauts dirigeants de l'EEA grâce aux visites que ses agents commerciaux et ses agents techniques avaient faites à l'EEA et aux appels téléphoniques qu'avait faits son agent égyptien. Il était clair que l'EEA accorderait le contrat à un soumissionnaire qui possède une technique exclusive, et B&W répondait justement à cette exigence du fait que l'entreprise avait déjà exercé ses compétences en Égypte dans l'installation de chaudières.

En outre, avant même que l'on sollicite des déclarations d'intérêt, il était clair que l'EEA considérerait sérieusement l'offre de soumissionnaires qui seraient en mesure d'appuyer le programme égyptien d'industrialisation locale. Sur ce plan, B&W se démarquait nettement de la concurrence, puisque l'entreprise (travaillant en collaboration avec le ministère égyptien de l'Industrie) participait déjà à un programme visant à privatiser une entreprise de fabrication de chaudières qui appartenait à l'État égyptien. De plus, grâce à une subvention de l'ACDI, B&W avait offert une formation aux employés de cette entreprise (ainsi qu'à des employés de l'EEA); cette formation avait été donnée soit en Égypte ou au Canada. Outre son effort de promotion des ventes auprès de l'EEA, B&W a tenté de consolider sa position en communiquant avec des cadres supérieurs de la BAfD à Abidjan et en rencontrant l'ambassadeur du Canada et des agents commerciaux au Caire. Même si, en tant qu'unité opérationnelle de McDermott International, B&W avait la possibilité de demander de l'aide au gouvernement des États-Unis et au Foreign Commercial Service, elle ne l'a pas fait. Le contrat

a été adjugé au consortium dirigé par B&W au début de 1994, soit environ un an après le lancement de l'appel d'offres.

Préparation de la soumission

En préparant sa soumission, B&W savait très bien que même si elle jouissait d'une réputation enviable comme fournisseur de technologie auprès de l'EEA, elle se devait absolument de proposer un prix compétitif et de s'adjoindre des partenaires et des sous-traitants qui étaient connus de l'EEA. C'est pourquoi le consortium dirigé par B&W s'est donné comme sous-traitants des fournisseurs d'équipement tels que Dresser (soupapes), Howden (ventilateurs) et un certain nombre de fabricants du Québec. En outre, au moins un de ces sous-traitants (Howden) avait confié à une société égyptienne le soin de fabriquer les pièces d'équipement dont il avait besoin pour l'exécution de contrats en Égypte.

B&W savait aussi que les entreprises italiennes jouissaient d'une excellente réputation en Égypte et qu'elles entretenaient de bons rapports avec les décideurs égyptiens. B&W s'est donc associée à Nuova Cimimontubi (NCN), une société de construction italienne, qui allait s'occuper de l'édification du bâtiment de la centrale. En outre, NCN s'occuperait de loger le personnel de B&W en Égypte et engagerait des travailleurs de la construction égyptiens. B&W et NCN savaient toutes deux que l'EEA appuyait le programme générique de combustibles fossiles et le programme d'industrialisation locale de l'État égyptien, ce qui ne manquerait pas d'influencer la mise en concurrence pour deux projets à venir (à savoir, les projets des centrales de Sidi Krir et d'Ayoum Moussa), pour lesquels l'adjudication devait être faite dix-huit mois après le projet de la centrale d'El-Kureimat. B&W s'est donc appliquée, avant même le dépôt de la soumission pour El-Kureimat, à mettre sur pied une société en participation qui fabriquerait des chaudières en Égypte. Cette société (Nassar Boiler and Pressure Vessel) était le plus gros fabricant de chaudières en Égypte et l'une des premières entreprises à être privatisées. Dans sa stratégie, B&W avait donc prévu agir de cette manière afin de démontrer son engagement commercial à long terme à l'égard de l'Égypte.

Frais engagés pour la préparation de la soumission, jusqu'au moment du dépôt

Même si chaque projet est unique, les frais liés à la préparation d'une soumission, jusqu'au moment de son dépôt et de l'adjudication des contrats, sont généralement engagés sur une période de deux ans pour la plupart des grands projets d'immobilisations. Pour supporter ces frais, on a recours le plus souvent à des sources de financement internes, et malgré qu'ils puissent être assimilés à des frais de commercialisation d'une société, les honoraires versés pour la présélection, la conception technique, la négociation et le suivi, ainsi que les frais

divers, peuvent atteindre 1 million de dollars US pour un consortium qui cherche à participer à un projet de la taille de celui étudié ici.

Partage du risque entre les partenaires

Comme le projet avait une dimension locale importante, il était essentiel de trouver une entreprise de construction (Nuova Cimimontubi) qui connaissait bien le pays ainsi que sa langue, sa culture et sa vie politique, et qui possédait l'expérience voulue dans le secteur de la production d'énergie. La société Nuova Cimimontubi (NCN) se trouvait dans une excellente position pour mener à bien le projet.

En tant que chef du consortium, B&W était responsable de la sous-traitance et de la gestion du risque (problèmes techniques, exécution et calendrier) pendant toute la durée des travaux et devait aussi négocier un échéancier et un calendrier de livraison. B&W devait donc négocier des ententes avec NCN et les principaux sous-traitants dans le but de définir les droits, les devoirs et les obligations de chaque partie prenante. De plus, B&W a constitué une société en participation dans le but de fabriquer des chaudières en Égypte. Enfin, B&W est aussi responsable de l'application de la garantie pour une période donnée débutant au moment de l'acceptation du projet et doit voir également à l'assurance contre le risque politique.

Ce que nous enseigne cette étude de cas

Nous tirons une leçon importante de cette étude de cas; en effet, non seulement il est essentiel de suivre de près l'évolution de la situation durant le long cycle des projets financés par les IFI, mais il est tout aussi important de réagir en modifiant la soumission de manière à ce qu'elle réponde aux nouvelles conditions. Dans ce projet, même si B&W avait eu auparavant une excellente expérience d'affaires avec le client et qu'elle entretenait de bons rapports avec lui, elle se devait de recourir à la technologie la plus récente, de se trouver un partenaire d'envergure internationale qui s'occuperait de la construction et de constituer une société en participation qui ferait de la fabrication dans le pays bénéficiaire. En outre, comme dans la plupart des appels d'offres internationaux, il est primordial de connaître les préférences des acheteurs et des décideurs locaux et de faire le nécessaire pour prévoir les gestes des principaux compétiteurs et élaborer des stratégies qui viendront contrebalancer ces actions.

Abrégé des facteurs cruciaux de succès

Cette étude de cas fait ressortir un certain nombre de facteurs cruciaux de succès. Ces facteurs sont les suivants :

- établir une liste des réalisations et démontrer la performance de l'entreprise dans des domaines qui sont chers aux parties prenantes au projet (p. ex., technologie adaptée aux besoins, respect des exigences de fonctionnement dans les installations existantes exploitées par le client);
- déposer des soumissions qui se distinguent des autres en stimulant la confiance de l'acheteur éventuel dans la capacité du chef du consortium à « livrer la marchandise » au moyen d'une entente de coentreprise avec des intérêts locaux;
- entretenir des relations étroites avec des alliés potentiels dans le pays bénéficiaire;
- démontrer que les partenaires du consortium sont habitués à travailler ensemble et sont en mesure d'offrir des prix compétitifs qui résisteront à l'analyse de l'acheteur;
- être capable d'obtenir l'aide du gouvernement canadien lorsque c'est nécessaire; dans le cas qui nous occupe ici, on s'est servi de fonds du Programme de coopération industrielle de l'ACDI pour la formation pour créer, de concert avec les décideurs du pays bénéficiaire, un important avantage stratégique; en outre, les hauts fonctionnaires du gouvernement canadien en poste à l'ambassade du Caire ont fourni une aide précieuse pour la collecte d'informations et l'établissement de rapports avec des personnes ressources.

PROJET DE CRÉATION D'UN SYSTÈME DE GESTION DU RÉSEAU ROUTIER POUR QUATRE ÉTATS DE L'INDE

N.D. Lea International Limitée

Introduction

Cette étude de cas concerne l'élaboration et la mise sur pied d'un système de gestion du réseau routier assistée par ordinateur (SGRR) pour quatre États de l'Inde, à savoir le Maharashtra, l'Uttar Pradesh, le Rajahstan et le Bihar, au nord. Le SGRR repose sur la base de données d'un système d'information routière et le projet comprend l'élaboration d'un système de gestion pour les travaux de pavage et l'entretien régulier, ainsi que la prestation de services de formation et d'assistance technique. Une partie du coût du projet en monnaie étrangère a été financée grâce à un accord de prêt intervenu entre le gouvernement de l'Inde et la Banque mondiale. Par conséquent, le processus d'appel d'offres a consisté en une mise en concurrence relativement transparente. Le contrat a été signé en 1992 et les travaux devaient être terminés dans un délai de trois ans (c.-à-d. au début de 1996).

N.D. Lea International Limitée, de Vancouver, est le dirigeant du consortium qui a obtenu le contrat; ce consortium est formé aussi des sociétés danoises Kampsax International A/S et Hoff & Overgaard A/S et de la firme Consulting Engineering Services, de New Delhi. N.D. Lea possède une expérience de vingt-cinq ans environ dans l'élaboration de systèmes de gestion du réseau routier dans des pays étrangers. Les réalisations de l'entreprise dans les pays en développement comprennent l'exécution de projets au Panama et la construction d'installations assez importantes en Indonésie, en Thaïlande et à la Trinité. Avec un effectif total de 250 employés, la société de Vancouver vient au 179^e rang parmi les 200 plus grandes sociétés d'ingénierie au monde (selon le classement de l'*Engineering News Record*, qui fait autorité dans le domaine). En ce qui concerne sa participation à des projets financés par des IFI, notons des travaux effectués pour des gouvernements et financés par des banques de développement régional comme la Banque interaméricaine de développement et la BAD.

Selon la stratégie de N.D. Lea en ce qui concerne le dépôt de soumissions, la société de Vancouver devait être à la tête d'un consortium formé d'entreprises canadiennes et des sociétés étrangères mentionnées plus haut. Les entreprises canadiennes comprenaient des fournisseurs de matériel pour la collecte de données automatisée (Roadware Corporation, de Paris, en

Ontario et International Road Dynamics Inc., de Saskatoon, en Saskatchewan) ainsi qu'un important fournisseur de logiciels pour la gestion de réseaux routiers (Richard Deighton and Associates, de Whitby, en Ontario). Il convient de souligner que ce projet marquait un précédent; en effet, on allait mettre en place pour la première fois dans un pays en développement un système de collecte automatisée de données sur le réseau routier, d'où l'importance d'une soumission gagnante pour la technologie et le savoir-faire canadiens.

La valeur du contrat dans son ensemble (y compris la composante locale) est de 3 millions de dollars US environ, et au moment où la Banque mondiale négociait le projet avec le gouvernement de l'Inde en 1989, l'objectif était de mettre au point, grâce à ce projet, le SGRR le plus perfectionné au monde. Le principal conseiller au projet était M. Bill Paterson, de la Banque mondiale, un spécialiste des SGRR de réputation internationale qui connaissait bien les compétences de N.D. Lea avant l'appel d'offres. Cette étude de cas montre l'importance de la formation de coentreprises et de la mise en valeur de relations dans le but d'accroître réellement la probabilité de participer à un projet financé par des IFI.

Raison d'être et envergure du projet

Le ministère indien des transports de surface (MITS) est l'organisme d'exécution désigné pour ce projet. La raison précise qui a poussé le gouvernement de l'Inde à s'adresser à la Banque mondiale pour du financement est l'accroissement de la demande de routes, conséquence directe de l'expansion économique de l'Inde. Cette situation avait pour effet d'exercer une forte pression sur le réseau routier existant, qui est formé essentiellement de routes à deux voies et ne dessert pas adéquatement les villes et villages. Le but de prêt de la Banque mondiale était plus particulièrement d'aider à la construction de nouvelles routes à la condition que les quatre États se dotent d'un système complet de gestion du réseau routier (pavage et entretien).

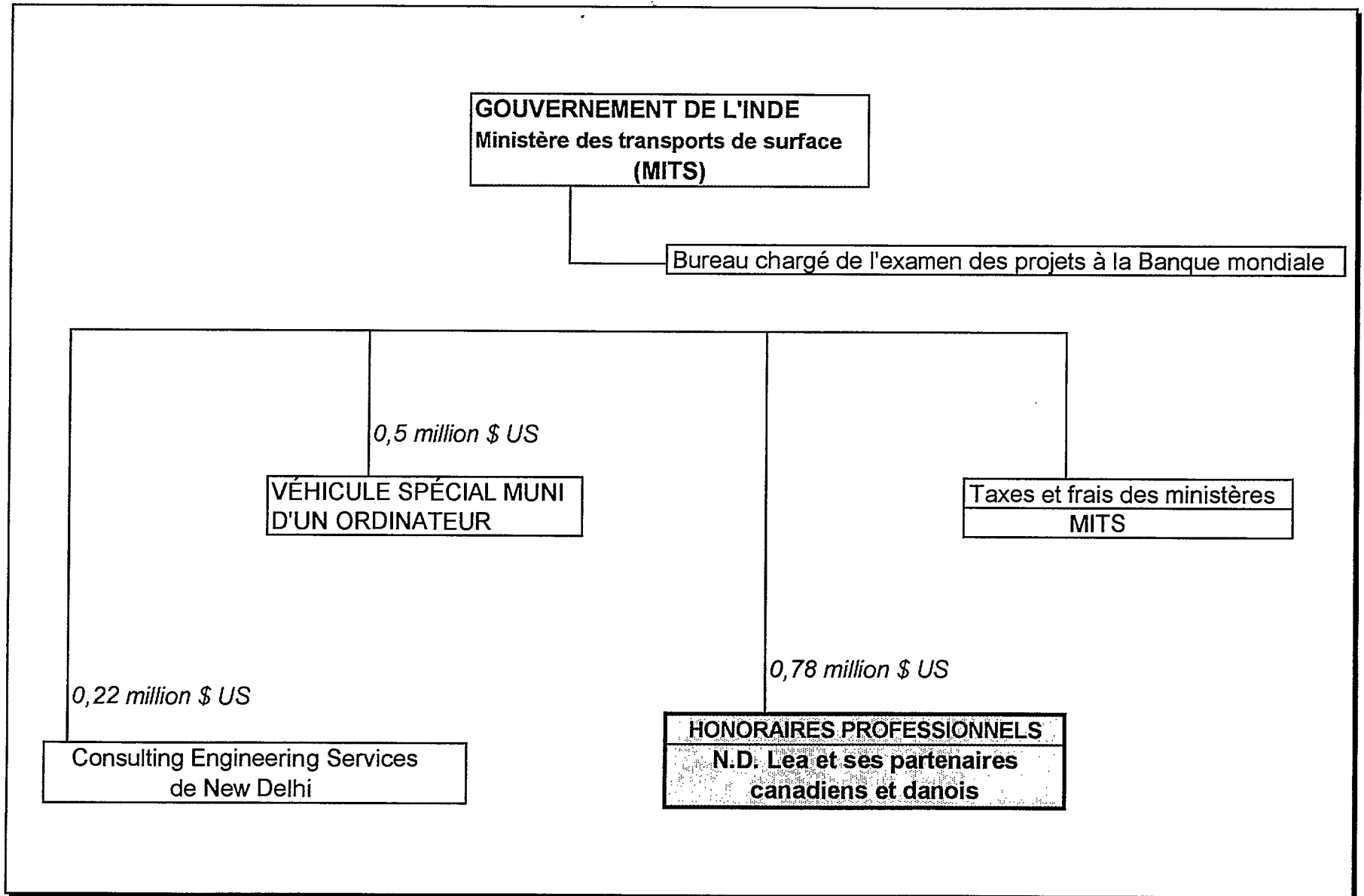
Pour des projets de ce genre, on tire généralement des registres de la Banque mondiale une longue liste de soumissionnaires qualifiés, et on dresse par la suite, de concert avec le client, une courte liste d'entreprises susceptibles d'offrir les services recherchés. On lance ensuite des invitations à soumissionner à un groupe d'entreprises dont le nombre varie de quatre à huit, et ces entreprises décident de soumissionner ou non. Les soumissionnaires doivent présenter une proposition à deux volets; le premier volet traite les questions techniques, tandis que l'autre contient tous les détails relatifs au prix. Le contrat est adjugé habituellement à l'entreprise qui a obtenu le plus haut score sur le plan technique, en supposant que les parties peuvent s'entendre sur le prix.

L'Inde a commencé à solliciter l'aide internationale pour l'extension de son réseau routier à la fin des années 1980. Comme au Canada, la gestion du réseau routier relève de la compétence des États (provinces), le gouvernement central se limitant à offrir des services de planification et de soutien financier. Le gouvernement central de l'Inde a cherché à obtenir l'aide de la Banque mondiale et de la BAD pour mettre en oeuvre des projets d'investissement dans l'infrastructure routière. Des représentants de la Banque mondiale se sont alors rendus en Inde en 1989 pour évaluer les besoins réels en infrastructure routière dans quatre États : le Maharashtra, l'Uttar Pradesh, le Rajahstan et l'État septentrional du Bihar. Après que ces personnes ont déposé leurs recommandations, on a engagé des négociations formelles en vue du versement du prêt pour la deuxième phase. Pour diverses raisons, N.D. Lea était dans une position favorable pour soumissionner ces travaux. En effet, la société de Vancouver avait déjà exécuté des travaux semblables avec Deighton et Roadware en Birmanie, en Indonésie, en Thaïlande et à la Trinité, et elle entretenait des rapports de longue date avec une société de génie-conseil de l'Inde, qui avait des rapports réguliers et favorables avec le personnel du MITS.

Il s'agissait d'un projet d'envergure. En effet, celui-ci comprenait trois grands volets : — collecte automatisée de données sur l'état des routes (32 000 km) et chargement de ces données dans une base qui se prête à la manipulation des données et à l'analyse de l'état des routes; — élaboration et mise en place d'un système de gestion qui permette d'optimiser les programmes de réfection et d'entretien à chaque année (selon l'état des routes, les travaux requis, le coût des travaux, l'état des routes après les travaux, et les avantages que procurent aux utilisateurs ces travaux d'amélioration); — formation offerte à une équipe du ministère des Travaux publics de chaque État pour les initier aux méthodes de gestion d'un réseau routier et leur montrer comment utiliser le SGRR à long terme. Le tout devait être terminé au début de 1996.

Plan de financement

Le diagramme de la page suivante résume le degré d'engagement des principaux intéressés. La Banque mondiale a avancé 3 millions de dollars US pour la réalisation du projet. Le client (MITS) devait supporter les taxes locales s'appliquant aux travaux ainsi que les frais découlant de la participation des ministères indiens. Les dépenses engagées sur place, les frais de déplacement, etc. ont absorbé jusqu'à 50 % du montant avancé par la Banque mondiale. Sur les 1,5 million de dollars US qui restaient, 500 000 ont servi à l'acquisition du véhicule spécial équipé d'un ordinateur, 220 000 ont servi à payer les honoraires des experts-conseils locaux et 780 000 ont servi à couvrir les honoraires professionnels de N.D. Lea et de ses partenaires canadiens et danois. Par conséquent, les honoraires du partenaire indien représentaient 22 % du total des honoraires professionnels.



Marketing

Élaboration du projet

Voici les principales opérations de marketing auxquelles s'est livrée N.D. Lea International Limitée.

- N.D. Lea a signé des accords de coentreprise avec des sociétés comme Richard Deighton and Associates (de Whitby, en Ontario), Kampsax International A/S et Hoff & Overgaard A/S (du Danemark), Consulting Engineering Services (de New Delhi), Roadware Corporation (de Paris, en Ontario) et International Road Dynamics Inc. (de Saskatoon, en Saskatchewan). En outre, elle a pris soin de choisir un partenaire local qui entretient de bons rapports avec le MITS et qui est connu dans les quatre États visés par le projet.
- N.D. Lea a été mise au courant du projet en 1989 par des représentants de la Banque mondiale. On a préparé les documents d'appel d'offres de la Banque mondiale, puis après révision de ces documents vers la fin de 1990, le MITS a lancé la première partie de l'appel d'offres en novembre 1990. Durant cette période, N.D. Lea entretenait des rapports réguliers avec le MITS au moyen de visites que des membres de son personnel faisaient au Ministère et par des appels que plaçaient au Ministère d'éventuels partenaires indiens. La présélection et l'évaluation technique se sont déroulées de février à novembre 1991. Le contrat a été signé le 24 novembre 1992, soit environ deux ans après le lancement de l'appel d'offres.
- Pendant les deux années qui ont précédé l'appel d'offres, N.D. Lea s'était attachée à identifier les principaux décideurs en Inde et à étudier de près les activités des concurrents étrangers. En outre, la société de Vancouver avait pris une décision tactique en choisissant de s'allier à trois entreprises canadiennes, deux sociétés danoises et une firme de New Delhi qui, selon Lea, avaient toutes les chances de satisfaire aux exigences du client. En plus de son effort de promotion des ventes en Inde, N.D. Lea a tenu des séances d'information qui réunissaient des hauts fonctionnaires canadiens en poste à la Banque mondiale, à Washington, ainsi que des membres du personnel du bureau chargé de l'examen des projets à la Banque mondiale qui s'occupaient de ce projet.
- Les principaux concurrents en lice pour ce projet étaient Rendel Palmer Tritton, une société ayant son siège social au Royaume-Uni, et C.P. Corne, une société néo-zélandaise qui a des bureaux dans la région de l'Asie-Pacifique. Rendel Palmer

Tritton avait obtenu un contrat financé par la BAD pour des travaux semblables touchant certaines routes nationales dans deux États de l'Inde; ces routes s'étendaient sur quelque 4 700 km. Afin de répondre à la concurrence, N.D. Lea a déployé beaucoup d'efforts pour connaître à fond les paramètres du projet et ajuster la technologie établie aux exigences du pays et aux attentes des représentants de la Banque mondiale. En outre, la société de Vancouver a tenu compte de la réaction probable des principaux compétiteurs (ceux mentionnés plus haut) et elle a défini un plan de travail réaliste. Finalement, elle a maintenu des liens de communication étroits avec des représentants de la Banque mondiale à Washington.

Préparation de la soumission

- En préparant sa soumission, N.D. Lea savait très bien que les critères d'évaluation des soumissions avaient reçu les pondérations suivantes : dotation en personnel - 50 %, expérience confirmée dans le domaine pertinent - 10 %, plan de travail réaliste - 35 %, et méthode de formation - 5 %.
- N.D. Lea a invité les sociétés danoises à se joindre à elle parce que ces dernières avaient participé au projet de création d'un système de gestion du réseau routier en Indonésie, projet qui était financé par la Banque mondiale.
- En déposant une soumission en tant que chef d'un consortium, N.D. Lea demeurait fidèle au rôle qu'elle avait tenu lors du dépôt de soumissions antérieures. Comme elle avait déjà participé à un certain nombre de projets à l'étranger qui étaient financés par des IFI et soutenus par l'ACDI, N.D. Lea avait un peu plus de facilité à trouver les bons partenaires pour l'exécution d'un projet. Par ailleurs, il fallait déployer beaucoup d'efforts pour donner plus de poids à la soumission canadienne, en exploitant par exemple les rapports qu'entretenait la société avec les IFI et le client. De plus, dans un processus d'adjudication relativement ouvert et transparent, il était particulièrement important de faire en sorte que les méthodes soient adaptées aux conditions locales et que le prix soit compétitif. Ces contraintes sont chose courante dans les grands projets internationaux.

Frais engagés pour la préparation de la soumission, jusqu'au moment du dépôt

Comme pour la plupart des grands projets internationaux, on estime à environ 120 000 \$ (toutes dépenses comprises) le coût de la préparation d'une soumission, jusqu'au moment de son dépôt et de l'adjudication des contrats. Ce montant ne comprend pas les coûts irrécupérables liés au développement de la technologie des SGRR. De plus, en mettant sur

pièdes les coentreprises, N.D. Lea devait exercer la diligence raisonnable nécessaire pour rendre exécutoires les ententes qui la liaient à ses partenaires.

Partage du risque et choix des partenaires

Comme le projet avait une dimension locale déterminée, il était essentiel de trouver une entreprise de génie-conseil indienne qui connaissait bien le pays ainsi que sa langue, sa culture et sa vie politique, et qui possédait l'expérience voulue dans l'aménagement de routes en Inde. N.D. Lea connaissait quelques entreprises qui jouissaient d'une grande visibilité et entretenaient d'excellentes relations avec des intervenants clés et qui, en outre, étaient en mesure de prouver qu'elles avaient la stabilité financière voulue pour mener à bien le projet.

Il était clair que N.D. Lea devait négocier des ententes avec les membres du consortium et les principaux sous-traitants dans le but de définir les droits, les devoirs et les obligations de chaque partie prenante. À cette fin, elle a eu recours à l'entente de coentreprise. Ainsi, chacun des partenaires de N.D. Lea effectuait des travaux propres à son domaine de compétence et assumait les responsabilités qui allaient strictement de pair avec son lot de travaux.

Ce que nous enseigne cette étude de cas

La société N.D. Lea a mis à profit ses nombreuses années d'expérience acquise dans divers pays pour déterminer quels partenaires seraient le plus crédibles et le plus intéressants aux yeux des clients, et dans quelle mesure ils pourraient intégrer à leur profit la technologie de pointe canadienne, et définir les gestes fondamentaux qu'elle devait poser dans les premières étapes de l'élaboration du projet. Nous tirons une leçon importante de cette étude de cas; en effet, même si on reconnaît que le cycle des projets financés par des IFI est souvent long et qu'il est nécessaire de s'adjoindre des partenaires qui soient crédibles, il est primordial de suivre de près le rendement des partenaires pendant toute la durée des travaux et de réévaluer la situation en temps opportun, en s'assurant que ces collaborateurs s'acquittent correctement des tâches qui leur sont confiées.

Abrégé des facteurs cruciaux de succès

Cette étude de cas fait ressortir un certain nombre de facteurs cruciaux de succès. Ces facteurs sont les suivants :

- l'importance d'établir de bonnes relations avec les membres du personnel de la Banque mondiale et les employés des organismes d'exécution dès les premières étapes de l'élaboration du projet (de manière à mieux comprendre les besoins des utilisateurs finals et des commanditaires);
- démontrer que la méthodologie est pratique et qu'elle peut s'adapter à chacune des situations dans lesquelles peut se trouver le client;
- entretenir des relations étroites avec des alliés potentiels dans le pays bénéficiaire (y compris des partenaires locaux);
- choisir avec doigté les bons partenaires de consortium et travailler en étroite collaboration avec eux pour préparer une soumission qui soit concurrentielle;
- veiller à ce que tous les partenaires offrent un bon rendement durant tout le projet;
- être capable d'obtenir l'aide du gouvernement canadien (quoique dans cette étude de cas il se soit agi d'une aide indirecte qui a consisté essentiellement dans des services rendus par des membres du personnel sur place, comme les délégués commerciaux, et des hauts fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario qui étaient en poste au moment de l'appel d'offres).

PROJET DE RATIONALISATION DES SERVICES DE SANTÉ (PRSS) – BARBADE

Groupe Conseil ARA Inc.

Introduction

Cette étude de cas illustre un certain nombre de points qui sont essentiels pour l'exécution et la conclusion de grands projets parrainés par les IFI. Elle montre comment des entreprises canadiennes expérimentées peuvent s'appliquer à préparer une soumission qui sera retenue, et perdre par la suite le contrat à cause de circonstances hors de leur contrôle. Plus particulièrement, cette étude de cas prouve la nécessité de connaître à fond les règlements en matière de passation de marchés et d'être attentif à la manière dont ces règlements sont appliqués, surtout lorsqu'il y a des retards dans l'adjudication des contrats.

Lorsqu'on a lancé le premier appel d'offres international pour ce projet d'assistance technique, en 1994, deux entreprises canadiennes figuraient parmi les six soumissionnaires présélectionnés. Après qu'on a révisé les paramètres du projet et lancé un nouvel appel d'offres en 1995, une seule entreprise canadienne (ARA) a soumissionné.

Notons qu'à l'heure actuelle, ARA est un actionnaire de InterHealth Canada, une organisation à but lucratif qui a été créée dans le but de renforcer la présence canadienne sur les marchés privé et public des produits et des services de santé à l'échelle internationale. Les actionnaires canadiens de InterHealth viennent de milieux variés : sociétés de conseils, cabinets d'architectes, hôpitaux d'enseignement, associations professionnelles, universités, sociétés pharmaceutiques, fabricants d'équipement et d'instruments médicaux, et exploitants privés d'établissements de soins prolongés; grâce à InterHealth, les intervenants canadiens pourront coordonner leurs efforts dans la réalisation de projets financés par les IFI.

Antécédents de la société et genèse du projet

ARA a été créée en 1971 et possède plus de vingt années d'expérience dans l'exécution de projets internationaux. La société a obtenu de nombreux contrats dans les pays en développement et elle est réputée pour l'excellence de ses services en définition de projet. Avec elle, les projets sont structurés et analysés de manière à accroître sensiblement les chances d'obtenir du financement international. Aujourd'hui, ARA est une entreprise qui

emploie une soixantaine de personnes et possède des bureaux de projet à l'étranger qui ont pour mandat d'offrir des services de renforcement institutionnel dans les secteurs de l'administration et de la planification des services de santé, de l'administration et des finances publiques, de l'enseignement supérieur et de l'enseignement aux adultes, du logement et des services sociaux, de la planification des services touristiques, et du développement des entreprises.

Le Groupe ARA est déjà présent à la Barbade et dans les États des Antilles orientales du fait qu'il gère deux grands projets pour le compte de l'ACDI (un contrat de 22 millions de dollars CAN pour l'exécution et la supervision de projets d'infrastructure qui sont susceptibles de devenir des projets de développement durable à haute priorité et un programme de bourses de formation de 45 millions de dollars CAN) et qu'il réalise aussi une étude de planification et d'organisation pour le ministère des Affaires économiques de la Barbade, étude financée par la Banque interaméricaine de développement (BID). Le Groupe ARA a pu établir sa réputation en partie grâce aux services de spécialistes qu'il offre dans le secteur de la santé au Canada et à sa participation à des projets financés par la Banque mondiale et les banques de développement régional; ces activités ont permis aussi au Groupe de se faire reconnaître davantage comme un initiateur ou un gestionnaire de projet compétent.

En juin 1994, à la suite du dépôt de sa soumission de présélection pour l'étude de faisabilité du PRSS, le Groupe ARA a été invité par le ministère de la Santé de la Barbade à soumissionner le projet. Le Groupe savait qu'une équipe de spécialistes américains avait déjà travaillé pour le compte du Ministère plusieurs années auparavant et il avait pu retenir les services d'un habitant de la Barbade qui avait joué un rôle clé à ce moment-là dans la coordination des travaux. Le besoin de rationaliser et d'améliorer les services de santé et les ressources destinées à répondre aux besoins essentiels des groupes les plus vulnérables de la population barbadienne (notamment les personnes âgées et les personnes handicapées physiquement ou mentalement) était suffisamment évident pour convaincre les autorités compétentes de lancer un appel d'offres dans le but d'obtenir de l'assistance technique. La valeur du contrat est estimée à 2 millions de dollars US.

Outre le Groupe ARA, cinq soumissionnaires étaient en lice pour le projet au mois d'août 1994. Un de ces soumissionnaires était canadien, deux étaient britanniques et les deux autres venaient des États-Unis. En décembre 1994, le Groupe ARA a été informé que sa soumission avait été retenue et on a soumis à son attention un projet de contrat. Toutefois, on tardait à l'inviter formellement à négocier le contrat. Dans les premiers mois de 1995, après un changement de gouvernement à la Barbade, la BID a décidé de revoir les paramètres du projet; en effet, conformément à ses propres lignes directrices touchant les prêts pour le secteur des soins de santé, la BID a augmenté le contenu de l'étude portant sur le renforcement des politiques. Et comme le prévoient les règles régissant les appels d'offres internationaux

lorsqu'on modifie la portée d'un projet, on a lancé un nouvel appel d'offres en avril 1995. ARA a été la seule entreprise canadienne à présenter une soumission révisée en mai 1995 et plusieurs mois plus tard, elle apprenait avec étonnement que le contrat avait été adjudgé à l'Université de Boston.

Structure du projet

Depuis 1990, l'État de la Barbade éprouve des difficultés économiques causées par une baisse des revenus dans les secteurs traditionnels de l'agriculture, du tourisme et de la fabrication. Par ailleurs, l'État s'est engagé depuis longtemps à offrir à l'ensemble de la population des services de santé de qualité qui soient gratuits au point de prestation. Environ 15 % du budget de l'État est consacré au fonctionnement du système de santé. Le système de santé public comprend divers établissements de soins, à savoir un gros hôpital de soins secondaires et de soins tertiaires, un réseau d'hôpitaux gériatriques, un hôpital psychiatrique, des centres de réadaptation et de nutrition, ainsi qu'un réseau de cliniques dentaires et de dispensaires en santé publique. Le système de santé est administré par des professionnels compétents et l'État assure le fonctionnement du Barbados Drug Service (Bureau des médicaments de la Barbade), un organisme chargé de régir l'importation des médicaments au pays ainsi que leur distribution. De plus, bien que le pays ait un secteur privé vigoureux dans le domaine des services extra-hospitaliers, la contraction de ses ressources financières fait douter de la capacité du gouvernement à offrir des services de qualité pour répondre aux besoins de la population.

C'est pourquoi on a pensé mettre sur pieds le PRSS afin de déterminer quelles actions gouvernementales contribueraient à améliorer le système sur six points : qualité des soins, efficacité dans la prestation des programmes et des services, équité dans l'accessibilité à des soins de qualité, limitation des coûts, viabilité financière (y compris le recouvrement des coûts), et la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Devant l'ampleur de la tâche qu'il fallait accomplir dans le cadre de ce projet, le gouvernement de la Barbade a conclu que si l'on voulait apporter les améliorations souhaitées, il fallait procéder graduellement selon l'ordre de priorité des mesures à mettre en oeuvre. L'étude commandée devait aboutir à la définition de procédés, de principes directeurs et de changements institutionnels qui feraient en sorte que le système de santé de la Barbade soit toujours au diapason de la situation, et elle devait mener par conséquent à la formulation d'une demande de prêt sérieuse à la BID pour la mise en oeuvre de ces mesures.

Les paramètres du projet révisé différaient de ceux du projet initial à trois points de vue : élargissement du mandat de manière à tenir compte de toutes les dimensions du secteur des soins de santé (avec des options et des plans de mise en oeuvre pour sept secteurs de services); plus grande insistance sur la définition d'un cadre d'action pour la prise de décisions; et

insistance marquée sur la viabilité financière du système. En outre, contrairement à la première demande de proposition (DP), la seconde stipulait que le projet se divisait en trois phases et que le gouvernement de la Barbade et la BID devaient procéder à un examen conjoint entre la deuxième et la troisième phase. ARA a remarqué que ce nouveau plan ressemblait à celui qui était contenu dans sa première proposition d'août 1994 et elle s'est demandé si sa soumission initiale n'aurait pas servi à préparer la DP révisée (qui a été publiée en avril 1995).

Le diagramme de la page suivante donne un aperçu des étapes du plan de travail. La première phase consistait à faire un diagnostic du secteur qui permettrait de définir et d'expliquer les principaux problèmes et les principales circonstances qui influent sur la prestation des services et le rendement du secteur. Dans la deuxième phase, les consultants (de concert avec le gouvernement) devaient recommander des solutions appropriées et préparer, à partir de ces recommandations, un document de stratégie de rationalisation qui décrirait les objectifs particuliers et les principaux éléments d'un programme de rationalisation du secteur de la santé efficace. Après l'étude des recommandations par le gouvernement et la BID, dans la troisième phase les consultants devaient travailler en collaboration avec des consultants locaux afin d'élaborer des plans de mise en oeuvre détaillés (en s'inspirant des directives issues de l'étude des recommandations). Dans cette troisième phase, il fallait aussi préparer la documentation nécessaire pour appuyer une demande de prêt à la BID.

ARA pilotait la proposition de services et son équipe centrale comprenait des spécialistes de quatre autres organisations : le Clarke Institute of Psychiatry, de Toronto; un programme de gériatrie régional auquel participent sept des hôpitaux d'enseignement rattachés à l'Université de Toronto; la firme Crang and Boake (important cabinet d'architectes qui se spécialise dans les établissements de santé au Canada et à l'étranger et qui a déjà eu des contrats à la Barbade); et Tomlin Voss Associates (une entreprise de services d'architecture des Antilles orientales qui jouit d'une solide réputation).

Marketing

Dès 1986, des études de faisabilité préliminaires réalisées pour le compte du gouvernement de la Barbade reconnaissaient la nécessité fondamentale de donner une orientation franchement communautaire aux services de santé et de fonder cette réorientation sur un renouvellement institutionnel. Tandis que la prestation d'un certain nombre de services mentionnés dans ces études était sous la responsabilité de l'État, les soins prolongés occupaient encore une place importante dans l'éventail des services offerts, et on a jugé dans les années 90 que cela n'aurait plus sa raison d'être dans l'avenir. La recherche de solutions en vue de rationaliser l'organisation, le financement et la prestation des services de santé

1,0

**Période de
révision**

9,0

Comité directeur
Fonctionnaires
Réseau de
consultation
Groupes de travail
sur les services
fonctionnels
Secteur privé

**Phase III
Structure du
système**

✓ État détaillé de
faisabilité

- programmes
- accréditation
- qualité
- ressources humaines
- finances
- productivité
- programmes fonctionnels
- conception fonctionnelle
- coût des bâtiments

• Plan
pluriannuel
définitif

- calendrier de mise en oeuvre
- stratégies
- stratégie financière
- stratégie de privatisation
- coûts
- formation
- assistance technique pour le renforcement institutionnel

• Document à
l'appui de la
demande de
prêt

pour répondre aux besoins de la population de la Barbade a amené le gouvernement à publier une DP pour de l'assistance technique.

ARA a déployé beaucoup d'efforts, avant comme après la publication de la DP, pour faire la promotion de ses services. Ainsi, des membres de son équipe de conseillers se sont rendus à la Barbade (plus d'une fois) pour rencontrer des professionnels de la santé, des fonctionnaires, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que des consommateurs. En plus de ses rencontres avec des décideurs clés et des membres du personnel de la BID, le Groupe ARA a visité divers établissements, a examiné les programmes existants et a pris connaissance des besoins et des enjeux du système de santé.

En tentant de se faire une idée très juste des problèmes et de démontrer qu'il comprenait très bien les besoins du client, le Groupe ARA s'est rendu compte de ce que le client était largement insatisfait de l'approche adoptée par des consultants internationaux avec qui il avait déjà traité. Les décideurs barbadiens semblaient penser que la plupart des consultants étrangers n'attribuaient pas assez d'importance à l'expertise locale et, de plus, ne restaient pas à la Barbade suffisamment longtemps pour avoir une juste compréhension des besoins, ni pour favoriser un transfert de connaissances qui permettrait d'appliquer les recommandations dans le respect des caractéristiques locales.

Le Groupe ARA a senti le besoin de convaincre les décideurs locaux que les entreprises étaient, au contraire, sensibles à ces préoccupations. Par conséquent, non seulement l'équipe du Groupe ARA offrait les services de spécialistes de tous les domaines, de manière à satisfaire aux conditions de la demande de proposition (y compris l'affectation de personnes qui ont une vaste expérience de la Barbade et des Antilles), mais aussi elle témoignait d'une intégration judicieuse de services de consultation canadiens et barbadiens. En particulier, ARA a retenu les services d'un spécialiste canadien des politiques qui était né et avait été éduqué à la Barbade (et qui connaissait les principaux décideurs); en outre, l'équipe du Groupe ARA affectée à la consultation sur place comptait dans ses rangs un coordonnateur de projet qui avait déjà travaillé à la réalisation d'études effectuées par le gouvernement de la Barbade et une entreprise de services d'architecture solidement établie dans les Antilles orientales. Par ailleurs, dans sa proposition le Groupe ARA avait indiqué qu'une forte proportion des journées de consultation allaient se tenir à la Barbade et non à l'étranger.

Contrats subsidiaires

Si le gouvernement décidait de mettre en oeuvre le projet d'immobilisations recommandé par l'étude, il fallait trouver, par un appel d'offres indépendant, un cabinet d'architectes qui produirait les plans définitifs, préparerait les documents d'appel d'offres et rédigerait le devis

descriptif. D'un point de vue général, si le Groupe ARA s'était vu adjuger le contrat pour le projet d'immobilisations, la firme Crang and Bloake aurait probablement eu plus de chances d'être choisie pour les services d'architecture recherchés. De même, si ARA avait obtenu le contrat, cela aurait peut-être créé de nouveaux débouchés pour les biens et services canadiens durant la mise en oeuvre du projet.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, InterHealth Canada (dont les actionnaires se retrouvent dans toutes les branches du secteur canadien des produits et des services de santé) tente actuellement de créer les conditions propices à l'application d'une telle formule dans de futurs projets (à plus forte raison si certains des principaux compétiteurs du Canada ont beaucoup de succès sur ce plan).

Questions de procédure

Le client a indiqué que les deux propositions — celle de 1994 et celle de 1995 — seraient évaluées selon trois grands critères, à savoir l'expérience du soumissionnaire, le personnel affecté aux travaux, et la méthodologie proposée. Le Groupe ARA a beaucoup d'expérience dans les mises en concurrence pour des projets internationaux et il a déjà obtenu des contrats pour des projets financés par la BID et la Banque mondiale. L'entreprise est bien renseignée sur les moyens qu'utilisent les pays pour obtenir du financement des IFI et elle assiste aux séances d'information qu'organisent chaque année les IFI. En outre, l'entreprise était persuadée que grâce à son expérience, à sa méthodologie et à son personnel, elle répondait mieux que les compétiteurs aux exigences de la Barbade, et elle était convaincue qu'elle avait de bonnes chances de l'emporter. L'entreprise avait été très heureuse d'apprendre, par suite du dépôt de sa soumission de 1994, que sa candidature avait été retenue.

Malgré les efforts qu'avait faits le Groupe ARA pour ne pas courir de risques inacceptables à l'occasion de l'appel d'offres de 1994, l'adjudication du contrat a été reportée. Au début de 1995, il y a eu un changement de gouvernement à la Barbade tandis que la BID décidait de revoir sa politique touchant les prêts au secteur de la santé. Obligé de modifier la portée du projet par suite de la décision de la BID, le nouveau gouvernement de la Barbade a dû lancer un nouvel appel d'offres en 1995. Et le contrat a été adjugé à l'Université de Boston, qui, paraît-il, s'était classée au troisième rang lors de l'appel d'offres de 1994.

Voyant cela, le Groupe ARA a téléphoné au bureau du directeur canadien à la BID et a aussi joint un spécialiste de la passation des marchés de la BID à Washington pour s'enquérir discrètement si les lignes directrices en matière de passation des marchés avaient été suivies. Même si ces personnes étaient tout à fait sensibles à la cause du Groupe ARA, elles ne voyaient aucune raison de mettre en doute la décision d'accorder le contrat à l'Université de

Boston, ni de penser que les nouveaux paramètres du projet étaient inspirés du contenu de la soumission (gagnante) qu'avait déposée le Groupe ARA en 1994. Néanmoins, la société est d'avis que si elle avait adoptée une attitude plus proactive au début de 1995, en allant discuter avec des représentants de la BID de l'étendue des changements apportés aux paramètres du projet et en sollicitant l'aide du gouvernement canadien pour s'opposer à l'idée d'un deuxième appel d'offres, l'issue aurait pu être différente.

Ce que nous enseigne cette étude de cas

Le Groupe ARA a tiré de cette expérience un certain nombre de leçons relativement à la procédure et au marketing.

En ce qui concerne les questions de procédure, l'étude de cas montre clairement qu'une entreprise dont la soumission a été retenue peut, par la suite, voir le contrat lui glisser entre les mains, même dans un pays où cette entreprise jouit d'une très bonne réputation auprès des décideurs clés et pour lequel elle a une excellente compréhension des problèmes; ce risque est particulièrement réel lorsque le processus d'adjudication est retardé. En clair, il est important de connaître parfaitement les règles de passation des marchés, de se tenir au courant de l'évolution de la prise de décisions et de réagir rapidement pour préserver ses acquis si on perçoit qu'une décision favorable risque d'être retardée ou renversée à cause de circonstances imprévues.

L'expérience du Groupe ARA nous enseigne aussi qu'il est nécessaire de travailler de concert avec un grand nombre d'acheteurs, d'organismes gouvernementaux et d'autres organismes du pays bénéficiaire pour être sûr que la méthodologie proposée répond très bien aux exigences du gouvernement du pays bénéficiaire et à celles de la BID. Outre qu'il retient que l'effort de promotion à faire dans des cas comme celui-ci doit être intense, le Groupe ARA sait maintenant qu'il doit être très attentif aux délais qui peuvent se produire dans la négociation de contrats, car ces délais peuvent soit freiner indéfiniment le projet ou faire en sorte que l'entreprise dont la soumission a été retenue soit « délogée » par un concurrent.

Abrégé des facteurs cruciaux de succès

Cette étude de cas fait ressortir un certain nombre de facteurs cruciaux de succès. Ces facteurs sont les suivants :

- avoir à son actif une liste de réalisations et pouvoir démontrer la performance de l'entreprise dans des domaines qui sont chers aux parties prenantes au projet;

- adopter un style de gestion de projet audacieux, qui reconnaît notamment la nécessité d'adjoindre à l'équipe de projet des intervenants qui soient capables de répondre aux besoins de la collectivité locale et des décideurs clés; ainsi, on précise le champ d'attention de tous les participants, on réduit le temps que les gens peuvent prendre pour débattre du pour et du contre de la proposition et on se donne par le fait même un avantage concurrentiel propre;
- déposer des soumissions qui se distinguent des autres en stimulant la confiance des acheteurs éventuels dans la capacité du Groupe ARA de mettre en oeuvre des méthodes qui pourront être appliquées avec succès;
- entretenir des rapports étroits avec les autorités du pays bénéficiaire et avoir l'expérience de ce pays (il est clair que les relations étroites qu'avait le Groupe ARA avec la Banque mondiale et la BID et avec de hauts fonctionnaires du gouvernement de la Barbade étaient importantes);
- déléguer des membres de l'équipe de projet qui soient capables de travailler avec des employés locaux en vue de trouver des façons d'introduire les changements requis dans le respect des structures existantes dans le pays;
- cibler les pays où le processus d'appel d'offres est jugé équitable.

PROJET DE SURVEILLANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LUTTE ANTIPOLLUTION AU TAMIL NADU

Stanley Associates Engineering Limitée

Introduction

Ce projet d'assistance technique (AT) consiste à élaborer un programme de réduction de la pollution causée par les déchets industriels et les déchets dangereux pour l'État du Tamil Nadu, situé dans le sud de l'Inde; le programme vise particulièrement à offrir des incitatifs aux pollueurs pour que ceux-ci réduisent leur production de déchets. Le projet d'assistance technique repose sur une étude détaillée des problèmes de déchets industriels et dangereux avec lesquels l'État du Tamil Nadu est aux prises, et il prévoit la formulation de recommandations touchant l'élimination des déchets dangereux et le traitement des déchets, la réalisation d'une étude visant à évaluer l'importance et la possibilité de créer une nouvelle capacité et de nouvelles structures institutionnelles, ainsi que de la formation pour les travailleurs locaux. Le gouvernement de l'Inde a obtenu de la Banque asiatique de développement (BAD) l'aide financière nécessaire à la mise en oeuvre du projet. Le contrat était évalué à 500 000 \$ US et le processus d'appel d'offres comprenait une mise en concurrence internationale relativement transparente. Le contrat a été adjugé en mai 1993 et le tout devait être terminé en l'espace d'un an (c.-à-d. au milieu de 1994).

La firme Stanley Associates, d'Edmonton, était à la tête du groupe d'entreprises qui s'est vu adjuger le contrat de services et son équipe centrale comprenait des spécialistes de trois autres organisations de réputation internationale. Les partenaires de Stanley Associates étaient l'Alberta Special Waste Management Corporation, le Groupe Mott MacDonald, du Royaume-Uni, et M.N. Dastur & Company Limited, de Calcutta.

Le Groupe Stanley a une expérience de quelque vingt-cinq années dans la réalisation de projets environnementaux (domaine industriel ou municipal et traitement des eaux usées) à l'étranger. Stanley a déjà exécuté des travaux en Chine, au Viêt-nam, au Pakistan, au Moyen-Orient et dans les Antilles. Avec un effectif total de 900 employés, l'entreprise est l'un des plus gros bureaux d'ingénieurs au Canada et elle se classe parmi les 100 plus grandes firmes d'ingénierie au monde. En ce qui concerne sa participation à des projets financés par des IFI, notons des

travaux effectués pour des gouvernements et financés par la Banque mondiale et des banques de développement régional comme la Banque interaméricaine de développement et la BAD.

Selon la stratégie de Stanley pour ce qui a trait au dépôt de soumissions, la société d'Edmonton devait être à la tête d'un consortium qui comprendrait une entreprise locale jouissant d'une bonne réputation. Stanley a donc choisi de s'associer à la firme M.N. Dastur de Calcutta, qui compte environ 3 500 employés dans le monde. Cette entreprise a déjà exécuté des projets en Inde, en Amérique latine, dans l'ancienne Union Soviétique et au Moyen-Orient. Elle a d'importants bureaux à Madras, au Tamil Nadu, et ses employés ont déjà participé à des projets concernant la qualité de l'eau et la gestion de l'eau.

L'autre entreprise canadienne qui est partie prenante au projet, l'Alberta Special Waste Management Corporation (ASWMC), est reconnue mondialement comme une autorité en matière d'élimination et de traitement des déchets dangereux solides. Stanley Associates a déjà exécuté des travaux en collaboration avec l'ASWMC et elle connaît bien les compétences particulières et l'expertise des employés de cette société d'État de l'Alberta. Le troisième partenaire de Stanley, le Groupe Mott MacDonald (GMM) du Royaume-Uni, a lui aussi déjà exécuté des contrats avec la firme d'Edmonton (au Népal et en Chine) en offrant des services spécialisés dans le traitement des eaux usées. En outre, GMM possède des bureaux à Madras. De fait, le bureau de Madras a délégué un spécialiste de la gestion de données auprès de l'équipe de projet. Il convient de souligner que ce projet représentait l'un des premiers grands contrats impliquant une évaluation environnementale globale pour la pollution de l'eau et la pollution atmosphérique, ainsi que la gestion des déchets industriels et des déchets dangereux dans un pays en développement. C'est pourquoi Stanley souhaitait être l'adjudicataire, pour que sa technologie et son savoir-faire canadiens occupent une position avantageuse dans des projets ultérieurs.

L'organisme d'exécution chargé du projet était la Commission de lutte antipollution du Tamil Nadu (Tamil Nadu Pollution Control Board — TNPCB). La TNPCB est chargée de surveiller la pollution industrielle et d'assurer le respect des règlements en cette matière, ainsi que de faire appliquer les lois en environnement promulguées par le gouvernement central de l'Inde et les gouvernements des États indiens. L'administrateur de projets de la BAD qui a été l'un des principaux instigateurs du projet était surtout intéressé à formuler des recommandations dont l'application serait financièrement viable du point de vue du secteur privé et qui aboutiraient éventuellement à l'octroi d'une assistance technique pour la préparation de projets (ATPP), laquelle assistance serait un premier pas vers l'obtention d'un prêt de la BAD pour la mise en oeuvre d'un programme de lutte antipollution amélioré. Cette étude de cas montre l'importance de la formation d'alliances et de l'utilisation efficace des capacités techniques canadiennes dans le but d'accroître réellement la probabilité de participer à un projet financé

par des IFI. Elle montre également que l'on peut retarder une ATPP pour diverses raisons qui n'ont rien à voir avec la viabilité des recommandations formulées dans le cadre du projet d'assistance technique.

Genèse, raison d'être et envergure du projet

L'État du Tamil Nadu est l'une des régions les plus peuplées et les plus industrialisées de l'Inde. Son territoire, qui couvre plus de 130 000 kilomètres carrés, compte plus de 55 millions d'habitants. On recense plus de 10 000 installations industrielles au Tamil Nadu, et environ 3 200 d'entre elles (selon la base de données de l'État) sont considérées comme une source potentielle de pollution grave. L'État compte sur son territoire un certain nombre de grands « complexes » industriels parmi lesquels on trouve des usines de produits chimiques, des raffineries de pétrole, des usines d'engrais, des centrales thermiques, des ateliers, des usines de produits pharmaceutiques et d'autres installations, sans oublier les nombreuses « grappes » industrielles, qui comprennent un grand nombre de petites industries d'une catégorie donnée (p. ex., tannage du cuir, textiles, sagou) et qui produisent, ensemble, de grandes quantités de déchets liquides et solides non traités.

La raison particulière pour laquelle la TNPCB s'est adressée à la BAD pour obtenir du financement (pour un projet d'AT) était que ses dirigeants reconnaissaient que le temps était venu d'évaluer le système actuel de surveillance de l'environnement et de lutte antipollution du Tamil Nadu pour déterminer si, dans sa forme courante, il pouvait répondre aux exigences actuelles et futures du contrôle de la pollution industrielle dans l'État. En effet, par suite de l'activité industrielle des dernières années, on constatait une dégradation appréciable de l'environnement ainsi que l'apparition de facteurs de risque pour la santé humaine dans certains secteurs. C'est pourquoi l'aide financière que la TNPCB cherchait à obtenir de la BAD était destinée à la réalisation d'une étude qui mènerait à l'élaboration d'une stratégie de gestion à long terme visant à combattre la pollution industrielle. Cette aide avait aussi pour but, en second lieu, d'accroître la capacité de la Commission à traiter efficacement, aujourd'hui et dans l'avenir, les questions relatives à l'environnement et à la pollution industrielle.

Une fois que le personnel de la BAD a vérifié le bien-fondé de la demande, puis autorisé des fonds pour une AT, le projet est publié, comme on le fait généralement pour des projets de ce genre, dans le *Business Opportunities* ou le *Blue Book* de la BAD. Les sociétés de conseils qui veulent offrir leurs services doivent soumettre une déclaration d'intérêt (DI) à l'attention de la BAD, dans laquelle elles décrivent leurs compétences et leur expérience dans le domaine pertinent. Ces sociétés, dont le pays d'origine doit être membre de la BAD, sont inscrites

après de la Banque. Après que celle-ci a examiné les DI, elle dresse habituellement une courte liste de candidats parmi ceux qui ont été présélectionnés. Elle invite ensuite les sociétés dont le nom figure sur cette liste à présenter des propositions. En règle générale, la liste en question contiendra le nom d'une seule entreprise de chaque pays membre. Dans le cas des projets d'AT, les soumissionnaires n'ont qu'à produire, au départ, un devis descriptif. Une fois que le BAD a étudié les devis, elle invite l'entreprise qui a obtenu la plus haute cote sur le plan technique à négocier un contrat. C'est à ce moment qu'on demande à l'entreprise de présenter une proposition financière. Le contrat est généralement attribué à l'entreprise qui a obtenu la meilleure cote sur le plan technique, en supposant que les parties peuvent s'entendre sur le prix du contrat et d'autres questions pertinentes (p. ex., échéancier).

Pour diverses raisons, Stanley était dans une position favorable pour soumissionner ce projet. En effet, la société d'Edmonton avait acquis de l'expérience dans le domaine en participant à des projets semblables au Canada et à l'étranger, en réalisant des projets en collaboration avec l'ASWMC pour ce qui a trait aux déchets dangereux, et en exécutant des contrats de gestion de l'environnement avec GMM au Népal et en Chine. En outre, elle avait proposé une entente de partenariat à la société M.N. Dastur en raison de la réputation internationale de cette entreprise et des travaux qu'elle avait déjà accomplis au Tamil Nadu.

Il s'agissait d'un projet d'envergure. En effet, une série d'opérations s'imposaient afin d'accroître la capacité de la TNPCB à résoudre les menaces pour l'environnement au Tamil Nadu et de permettre à la Commission d'adopter une approche proactive dans sa lutte contre les dangers actuels et futurs pour l'environnement.

Voici la liste des principales opérations prévues :

- évaluer les problèmes environnementaux et définir les besoins et les priorités en matière de gestion de l'environnement au Tamil Nadu;
- examiner les méthodes de lutte contre la pollution industrielle et les méthodes de gestion des déchets et rédiger des recommandations touchant la réduction des déchets;
- définir les branches d'activité où il faut intervenir en priorité et élaborer des propositions en vue du traitement efficace des eaux résiduaires industrielles;
- élaborer des plans à court terme et à long terme pour une gestion efficace des déchets dangereux et pour la lutte contre la pollution atmosphérique et le contrôle de cette pollution;
- étudier des façons de recourir à des encouragements financiers pour favoriser la création de programmes de gestion de déchets qui pourraient être pris en charge lucrativement par le secteur privé;
- analyser le rôle actuel de la Commission, ses rapports avec les autres institutions, et formuler des recommandations sur son rôle dans l'avenir;

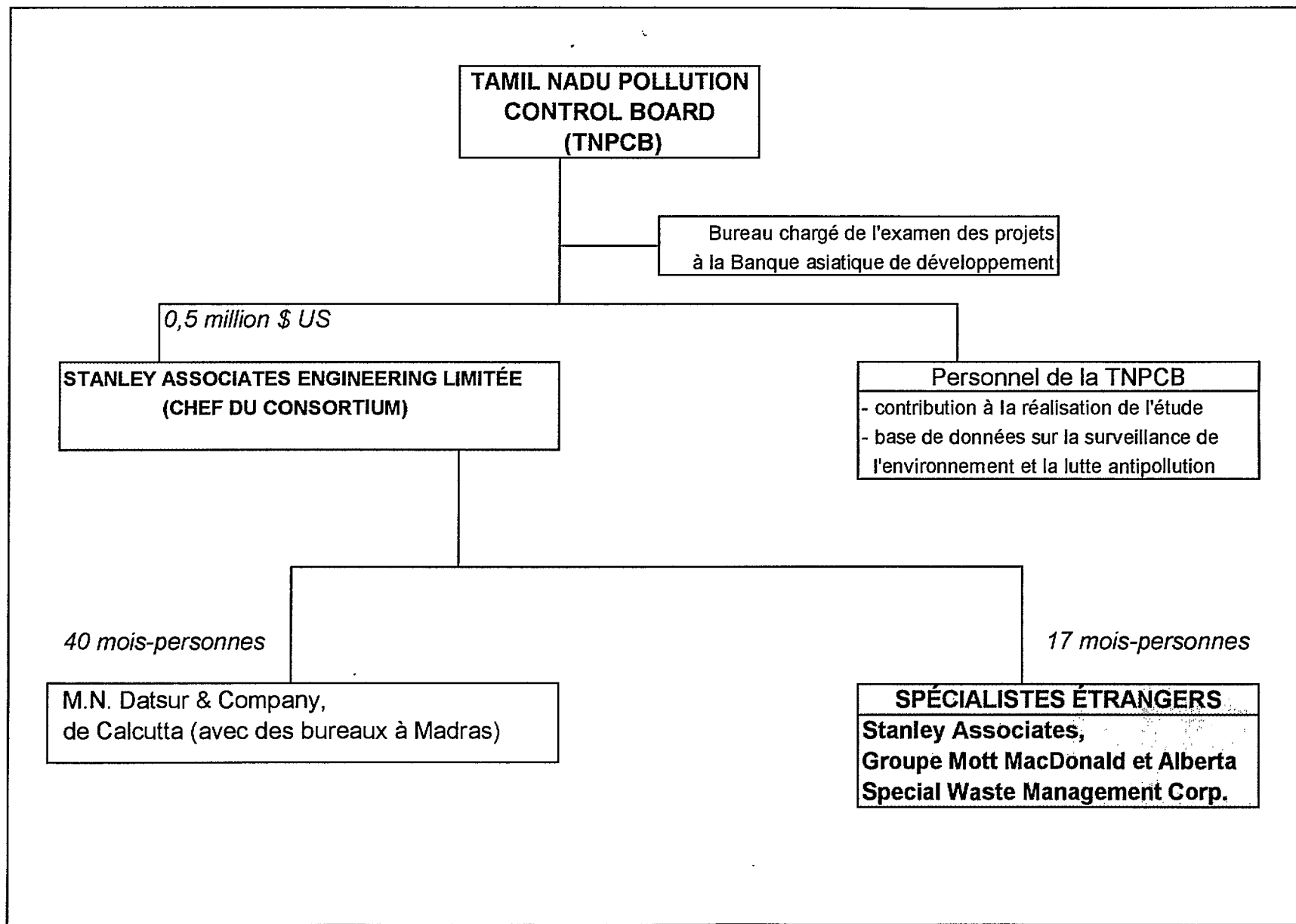
- définir et hiérarchiser les besoins sur le plan technique et institutionnel et sur le plan de la recherche au Tamil Nadu;
- élaborer des recommandations concernant l'amélioration des systèmes de contrôle et des systèmes de gestion et d'analyse des données pour que la Commission puisse mesurer le succès de ses propres programmes et être au fait des dernières tendances en matière de qualité de l'environnement;
- offrir un programme de formation à l'étranger, en vertu duquel deux membres du personnel de la Commission auront la possibilité de se familiariser avec les technologies environnementales, les systèmes de gestion et les structures institutionnelles existant au Canada;
- offrir à certains membres du personnel de la Commission une formation sur place en évaluation environnementale et en évaluation des risques.

Toutes ces opérations devaient être terminées environ un an après la date d'entrée en vigueur du contrat.

Affectation des ressources pour le projet

Le diagramme de la page suivante résume le degré d'engagement des principaux intéressés. La BAD a mis une somme de 0,5 million de dollars US à la disposition des promoteurs du projet. De son côté, le client, c.-à-d. la TNPCB, a travaillé étroitement avec l'agent de projet de la BAD pour définir l'étendue du projet et il a désigné des membres de son personnel local pour qu'ils participent à l'exécution des principales tâches.

Les frais divers (y compris les dépenses engagées sur place, les frais de déplacement, etc.) ont absorbé jusqu'à 30 % du montant avancé par la BAD. Le reste de cette somme a servi en majeure partie à payer les honoraires professionnels exigés pour la réalisation du projet. La prestation des services professionnels offerts par Stanley et ses partenaires canadien et britannique dans le cadre de ce projet a nécessité en tout 17 mois-personnes, tandis que les consultants locaux ont consacré 40 mois-personnes à la réalisation du projet. La contribution du partenaire local en heures de services professionnels représentait donc 70 % du total.



Marketing

Élaboration du projet

Voici les principales opérations de marketing auxquelles s'est livrée la firme Stanley Associates.

- Stanley a une longue expérience dans la réalisation de projets environnementaux et elle a exécuté des travaux en collaboration avec d'autres entreprises, comme ASWMC, d'Edmonton, et le Groupe Mott MacDonald, du Royaume-Uni. En outre, elle a pris soin de choisir un partenaire local qui entretient de bons rapports avec la TNPCB et qui est connu dans l'État du Tamil Nadu.
- Le projet a vu le jour en 1992, par suite de discussions entre le président de la TNPCB et des hauts dirigeants de la BAD. Après avoir examiné le dossier, défini les paramètres du projet et autorisé l'avance de fonds, en février 1993 la BAD a invité les entreprises retenues en sélection finale à présenter des devis descriptifs. Le contrat a été signé en mai 1993, soit environ trois mois après l'appel de propositions.
- Stanley a pris une décision tactique en choisissant de s'allier à une entreprise canadienne, une société britannique et une firme de Madras qui, selon Stanley, avaient toutes les chances de satisfaire aux exigences très générales de la TNPCB. L'expertise de Stanley était bien vue au sein de la BAD et en outre, GMM et Dastur avaient toutes deux des relations à Madras.
- Les principaux compétiteurs en lice pour ce projet comprenaient des entreprises du Japon, des États-Unis et du Danemark. Afin de répondre à la concurrence, le Groupe Stanley a déployé beaucoup d'efforts pour savoir comment il pourrait mener à bien le projet dans les limites du mandat qui s'y rattache et pour ajuster la technologie aux exigences du pays et aux attentes des représentants du bureau d'examen des projets de la BAD. En outre, la société d'Edmonton a tenu compte de la réaction probable des principaux compétiteurs et elle a défini un plan de travail réaliste. Finalement, elle a établi des liens de communication avec des représentants de la BAD (ceux qui s'occupaient du projet d'AT) à Manille.

Préparation de la soumission

- En préparant sa soumission, Stanley savait très bien que les critères d'évaluation des soumissions seraient pondérés de la façon suivante (par ordre d'importance relative) :

dotation en personnel, plan de travail réaliste, expérience confirmée dans le domaine pertinent, et méthode de formation sur place du personnel de la TNPCB en évaluation environnementale et en évaluation des risques.

- Les parties en cause ont uni leurs efforts en vue d'asseoir leur approche sur une analyse pragmatique initiale sur place des questions environnementales et des risques en matière d'environnement, de manière à mettre en évidence un nombre plus restreint de priorités auxquelles on doit s'attaquer dans le cadre de ce projet. Des spécialistes du traitement des déchets dangereux et de l'épuration des eaux ont été invités à se joindre à l'équipe de projet pour qu'ils puissent trouver des façons de résoudre les questions prioritaires qui ont le plus de chances d'être soulevées dans ces domaines.
- En déposant une soumission en tant que chef d'un consortium, Stanley était à la hauteur de son expertise dans les domaines suivants : gestion de projets, évaluation des risques pour l'environnement, analyse de données pour le contrôle de la pollution, analyse économique des encouragements financiers pouvant favoriser la création de programmes de gestion de déchets qui pourraient être pris en charge lucrativement par le secteur privé, et réglementation en matière de gestion de l'environnement. Comme elle avait déjà participé à un certain nombre de projets à l'étranger qui étaient financés par des IFI et soutenus par l'ACDI, Stanley avait un peu plus de facilité à trouver les bons partenaires pour l'exécution du projet. En même temps, il fallait déployer beaucoup d'efforts pour montrer le sérieux de la candidature du consortium dirigé par la société canadienne. De plus, dans un processus d'adjudication relativement ouvert et transparent, il était particulièrement important de faire en sorte que les méthodes soient adaptées aux conditions locales. Ces contraintes sont chose courante dans les grands projets internationaux.

Contrats subsidiaires

Si le gouvernement central de l'Inde décidait d'exécuter le plan de mise en oeuvre rattaché à ce projet d'AT, on pourrait demander à la BAD d'octroyer une ATPP, qui serait un premier pas vers l'obtention d'un prêt de la BAD dans le but d'accroître la capacité de lutte antipollution de la TNPCB. De fait, les résultats des études qui ont été faites par Stanley dans le cadre de ce projet ont servi à élaborer un plan d'ATPP que la TNPCB a présenté au gouvernement central. Ainsi, en mars 1995, on a invité un certain nombre d'entreprises présélectionnées à présenter des soumissions, et Stanley était dans une très bonne position pour obtenir le contrat compte tenu du travail qui avait été accompli au Tamil Nadu. À l'heure actuelle, le contrat d'ATPP n'a toujours pas été adjugé. Ce contrat prévoit la production des plans définitifs, la préparation des documents d'appel d'offres et la rédaction du devis descriptif. Si Stanley se voyait adjudger

le contrat, cela créerait peut-être de nouveaux débouchés pour les biens et services canadiens durant la mise en oeuvre du projet.

Stanley retient que le retard enregistré dans l'adjudication du contrat n'a aucun rapport avec les recommandations contenues dans le document d'AT ou avec la nécessité d'entreprendre des travaux. En outre, on ignore quand ces travaux pourront débuter.

Ce que nous enseigne cette étude de cas

La société Stanley a mis à profit ses nombreuses années d'expérience acquise dans divers pays pour déterminer quels partenaires spécialisés seraient le plus crédibles et le plus intéressants aux yeux des clients, et dans quelle mesure ils pourraient intégrer à leur profit la technologie pertinente, et définir les gestes fondamentaux qu'elle devait poser dans les premières étapes de l'élaboration du projet. Nous tirons une leçon importante de cette étude de cas; en effet, même si on reconnaît que les projets financés par des IFI impliquent normalement la participation de nombreux intéressés et qu'il est nécessaire de s'adjoindre des partenaires qui soient crédibles, il est primordial de suivre de près l'état de la situation et de faire les réévaluations nécessaires, en s'assurant que les collaborateurs s'acquittent correctement des tâches qui leur sont confiées, afin de satisfaire aux conditions et aux principes du pays en développement.

Abrégé des facteurs cruciaux de succès

Cette étude de cas fait ressortir un certain nombre de facteurs cruciaux de succès. Ces facteurs sont les suivants :

- démontrer que la méthodologie proposée est pratique, qu'elle est suffisamment détaillée et qu'elle peut s'adapter à chacune des situations dans lesquelles peut se trouver le client;
- choisir avec doigté les bons partenaires spécialisés et travailler en étroite collaboration avec eux pour préparer une soumission qui soit avantageuse pour toutes les parties prenantes;
- l'importance d'établir de bonnes relations avec les agents de projet de la BAD et les employés des organismes d'exécution dès les premières étapes de l'élaboration du projet (de manière à mieux comprendre les besoins des utilisateurs finals et des commanditaires et à parvenir à une entente concernant l'étendue des travaux);
- établir des relations étroites avec des alliés potentiels dans le pays bénéficiaire (y compris des partenaires locaux);

- s'assurer que tous les partenaires sont prêts à s'adapter aux circonstances et à fournir un bon rendement durant tout le projet;
- être capable d'obtenir l'aide du gouvernement canadien lorsque c'est nécessaire; (quoiqu'on ne l'ait pas fait dans cette étude de cas, il aurait pu être utile de demander au gouvernement canadien d'exercer des pressions à propos de l'ATPP).

