



Présentation au ICAGM – 5 juin 2019

# Les approvisionnements de partenariats publics-privés.



Olivier Caron  
Direction des projets en PPP

# La présentation d'aujourd'hui

- L'approche traditionnelle et le modèle PPP
- Avantages et désavantages des PPP
- Le processus d'approvisionnement d'un PPP (tel que vécu par le projet Gatineau 2)
- Les rencontres commerciales confidentielles
- La mise en place du contrat



# L'approche traditionnelle

- Conception – Soumission – Construction
- Conception-Construction
- Opérations et maintenance (ex. contrat RP1 entre SPAC et BGIS)
- Cycle de vie des biens immobiliers, gestion et réhabilitation.



# L'approche traditionnelle

- Le propriétaire (la Couronne) est responsable:
  - d'engager le designer (architecte).
  - d'engager les services de gestion de projet ou de les fournir soi-même.
  - d'engager le contracteur général.
  - d'engager les autres métiers et/ou utiliser les services à l'interne (ex. systèmes de sécurité).
  - d'engager un gestionnaire des édifices (e.g. BGIS).
  - des coûts du cycle de vie (remplacer une bouilloire, unités d'AC, génératrices, etc...)



# L'approche traditionnelle

- Le propriétaire doit s'assurer que tous les services soient coordonnés pendant la durée des travaux.
- Le propriétaire doit penser à la maintenance dès la phase de conception.
- Le propriétaire doit penser à la gestion du cycle de vie pendant la conception, la construction et la période d'O&M.
- Le propriétaire doit **assumer à peu près tous les risques.**
- Le propriétaire **n'a pas l'expertise pour assumer tous les risques.**



# L'approche traditionnelle

- Puisque le propriétaire engage tout le monde, il doit assumer une importante part des risques de projet.
- Un délai avec un fournisseur peut avoir un impact financier pour un autre fournisseur; ce risque appartient au propriétaire.
- Le propriétaire n'a pas nécessairement les ressources pour optimiser son cahier de charges; un consultant ne comprendra peut-être pas les objectifs du propriétaire.
- Le propriétaire doit financer les différentes phases du projet alors qu'elles sont complétées (p.ex. paiements d'étapes)



# L'approche traditionnelle

- Conséquences liées aux risques:
  - Les projets sont livrés en retard
  - Dépassements de coûts
  - Modifications coûteuses pendant la conception et construction / une nouvelle haute gestion pourrait s'ingérer dans le projet et le repenser
  - Conception peu efficace/erreurs identifiées pendant la phase d'opérations et maintenance



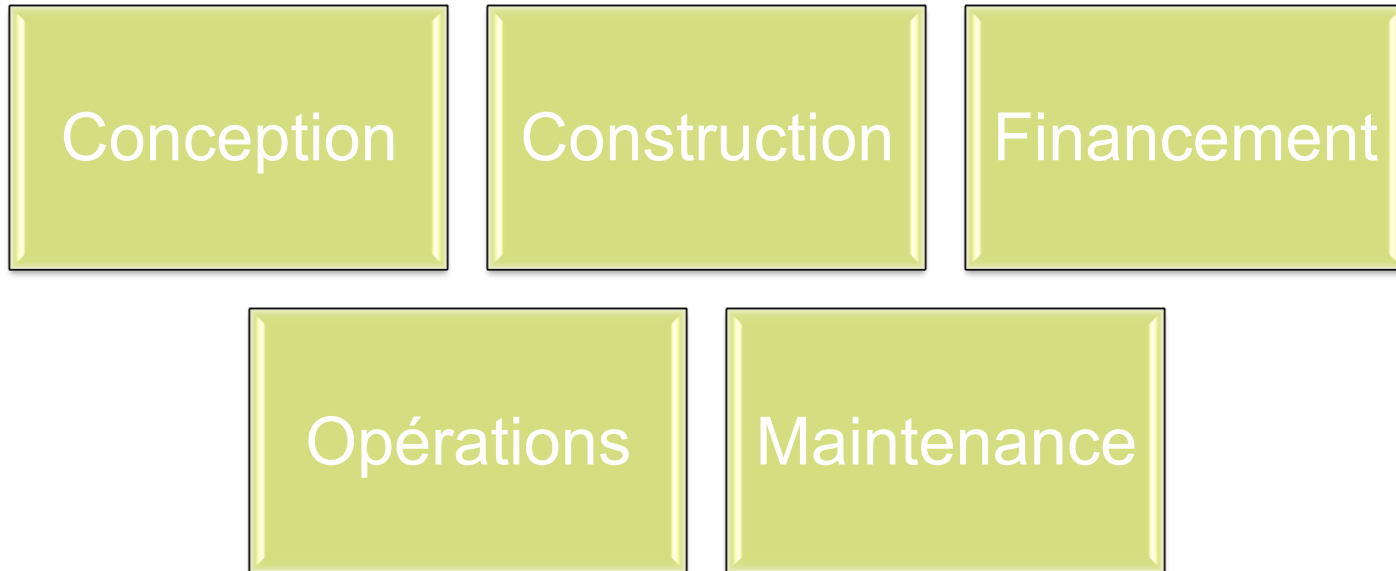
# L'approche par PPP

- Un partenariat public-privé (PPP ou P3) est un accord de collaboration entre une organisation publique et un consortium privé.
- Cette présentation met l'accent sur les projets d'infrastructure, mais il n'est pas nécessaire de limiter les PPP à cela. Ils peuvent être utilisés pour des projets informatiques ou pour toute autre immobilisation (par exemple, des avions de combat).
- Les ententes peuvent durer, et durent souvent, plusieurs décennies.





# L'approche par PPP



- Tous ces éléments, ou une combinaison de certains d'entre eux, peuvent être la base d'une entente PPP.
- La réhabilitation (remise en état) peut être ajoutée à la maintenance.

# Un PPP est...

- Un moyen pour transférer des risques généralement sous la gouverne de la Couronne au partenaire privé (le "contracteur").
- Un partenariat / relation à long terme avec ses hauts et ses bas, soumis aux forces du marché.
- Une manière de combiner plusieurs services dans le cadre d'un accord contractuel.



# Ce qu'un PPP n'est pas...

- ... **de la magie!** Si les spécifications et les besoins de performance sont mal écrits, il y aura des extras/ordres de changements.
- ... une manière de sauver de l'argent. Bien que l'efficacité puisse générer des économies considérables et que le modèle PPP soit souvent vendu comme un moyen d'économiser de l'argent, **ce n'est pas son objectif...**
- ... une garantie qu'un projet sera livré à temps.



# Ce qu'un PPP n'est pas...

- Un contrat avec aucune modification, comme tout autre contrat, il y aura des changements et les coûts vont augmenter.
- Un transfert de la responsabilité de définir les besoins vers le secteur privé.
- Une manière pour les **méchantes corporations** de privatiser les emplois publics et de réaliser de généreux profits sur le dos des contribuables... mais dans certains scénarios, cela pourrait entraîner la migration des emplois publics vers le secteur privé.



# Avantages et désavantages

- Le propriétaire demeure le propriétaire (!)
- Sous un modèle CCOM (avec ou sans réhabilitation) l'optimisation et l'innovation vont donner un résultat final très rentable à long terme.
- Ça prend plusieurs ressources pour gérer un projet PPP, mais ça en prendrait plus pour gérer plusieurs plus petits contrats.



# Avantages et désavantages

- Les changements de l'environnement politique ne pourront pas affecter la maintenance et la réhabilitation (p.ex. en coupant le budget d'opérations et d'entretien)
- Lorsque le modèle inclut le financement, le propriétaire n'a pas besoin d'avoir tous les fonds lors de la complétion substantielle.



# Avantages et désavantages

- Le propriétaire perd un certain contrôle sur le travail, le partenaire privé effectuant le travail à sa manière pour pouvoir mieux se conformer aux exigences de performance.
- Des spécifications mal élaborées sont plus compliquées et potentiellement coûteuses à résoudre.
- Niveau de complexité supérieur et absence d'expertise interne / recours à des conseillers externes.



# Avantages et désavantages

- Bien que le rapport qualité-prix soit meilleur, il peut en coûter plus cher.
- Le transfert des risques au secteur privé est plus facile à dire qu'à faire; pendant la DDP, les proposants contesteront les risques que nous leur transférons, et
- Les prêteurs recherchent des investissements stables et à faible risque. Transférer trop de risques peut ne pas être acceptable pour le marché (contamination du site, par exemple).





# Avantages ou désavantages?

- Différents membres du consortium doivent assumer une part du risque, et ces risques ne peuvent parfois être atténués par les actions d'un autre membre.
- C'est le temps d'innover pour toutes les parties impliquées, mais est-ce que ce sera rentable?

"Alors que le financement privé coûte plus cher, le gouvernement obtient l'innovation du secteur privé, transfère un risque important, reçoit un traitement efficace de l'actif tout au long de sa vie et génère finalement plus de valeur que si le gouvernement finançait le projet lui-même."

- Brian Budden, PDG de Plenary Group.

- Le financement privé est plus dispendieux, est-ce que ça en vaut la peine?



# Le processus d'approvisionnement d'un PPP

- Dans l'ensemble, le processus est similaire à tout autre projet de grande envergure (lettre d'information / demande d'information; demande de qualifications; demande de propositions);
- Les "commodités" couvertes par un accord commercial sont tout de même couvertes;
- Les détails de la demande de propositions sont toutefois très différents et impliquent davantage de participation et d'investissement de la part des proposants (soumissionnaires).



# Demande d'information

- Généralement, émettre une demande d'information est une bonne pratique pour mobiliser l'industrie dès le début et leur donner la possibilité d'établir des relations entre eux.
- À cette étape, avec le peu d'informations partagées, l'industrie a la possibilité de nous informer de ce qui semble aller dans la mauvaise direction, de ce qu'elle peut offrir, de ce qui a déjà été fait, etc.
- Des réponses peuvent être demandées, sans être obligatoires, ou la demande d'information pourrait uniquement consister à envoyer des informations.



# Demande de qualifications

- La demande de qualifications (RFQ) est un élément essentiel de notre stratégie d'approvisionnement, car elle donne la liste des consortiums qualifiés qui recevront l'occasion de participer au processus de demande de propositions.
- Les qualifications sont assez spécifiques, l'objectif étant de trouver un nombre limité de participants plutôt que de pré-qualifier un grand nombre d'entreprises pour créer un outil d'approvisionnement.
- Nous pré-qualifions généralement 3 consortiums.



# Demande de qualifications

- En limitant le nombre de participants, nous sauvons du temps et de l'argent (les proposants sont payés si leur proposition respecte les critères minimaux).
- L'évaluation des propositions de PPP prend plusieurs mois.
- Les coûts d'élaboration d'une proposition sont très élevés car une conception avancée doit être soumise, et le fait de savoir que le nombre de concurrents est limité vous assurera que les promoteurs investiront dans leur proposition.



# Demande de qualifications

- Pour le projet "Gatineau 2" de Bibliothèque et Archives, nous avons évalué:
  - La capacité du consortium en termes de conception et de construction
  - Expérience et capacités de la compagnie qui s'occuperait des opérations et de la maintenance, avec des éléments spécifiques au projet à évaluer.
  - La capacité du consortium à obtenir du financement, notre projet l'obligeant à financer la conception et la construction du nouvel édifice.



# Demande de propositions

- Suite à la préqualification, une DDP est envoyée aux proposants.
- Nous pré-qualifions généralement jusqu'à 3 consortiums, c'est ce que nous avons fait pour le projet Gatineau 2.
- La DDP est similaire à ceux pour tout autre type de besoin, cependant il y a des différences clés...



# Rencontres commerciales confidentielles

- Une différence importante pour le processus d'approvisionnement d'un PPP est les rencontres commerciales confidentielles (RCC).
- Les RCC sont des rencontres avec chaque consortium individuel, plusieurs fois au cours de la période de la DDP, où les informations sont partagées entre les parties et resteront confidentielles, par opposition à une requête qui est partagée avec tous les proposants.
- Pour le projet Gatineau 2, nous avons eu 6 rencontres RCC et deux rencontres de consultation de design.





# Rencontres commerciales confidentielles

- Généralement des rencontres en personne qui durent toute la journée.
- La participation est selon les sujets à discuter.
- Identifier les problèmes avec la DDP, les besoins du projet, clarifier les besoins, etc.
- Les discussions vont dans les deux sens; nous apprenons de leur processus de prise de décision et de la façon dont ils envisagent de gérer les risques, ils comprennent pourquoi certaines exigences ont été incluses, par exemple.



# Rencontres commerciales confidentielles

- Les promoteurs ont la possibilité de poser des questions à l'avance pour nous permettre de faire des recherches et de se préparer.
- Aucun procès-verbal de décision ou de compte rendu de réunion n'est écrit par l'une ou l'autre des parties, mais les participants peuvent écrire des notes personnelles.
- Un surveillant de l'équité était toujours présent; les avocats de chaque partie sont généralement présents.
- **Les rencontres ne sont pas contraignantes.**



# Rencontres commerciales confidentielles

- Pour la DDP de Gatineau 2, voici les sujets qui ont été discutés:
  - Besoins techniques
  - Les termes et conditions de l'entente de projet
  - Mécanisme de paiement et modèle financier
  - Gestion des immeubles
  - Discuter les idées pour le design du bâtiment (sessions de consultation pour le design)
- La relation établie peut avoir un impact important sur la proposition.



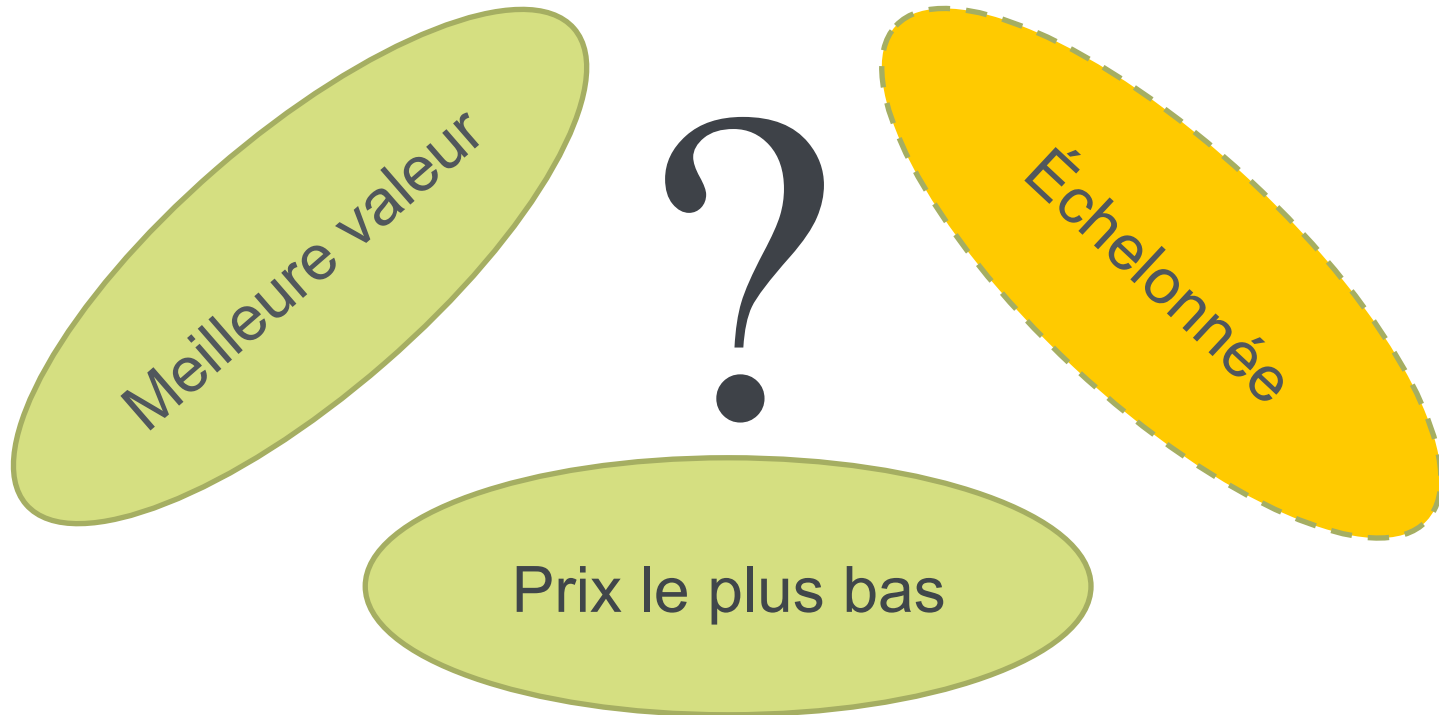
# Propositions d'innovation

- Parce qu'ils doivent soumettre un bas prix, les innovations plus onéreuses ne feraient pas partie de la proposition.
- Ceux-ci sont sélectionnés après l'attribution du contrat.
- Très peu de succès dans le passé; l'industrie n'est pas disposée à faire des efforts en se basant sur des expériences négatives antérieures.



# Méthode de sélection

- Les PPP sont différents, mais en bout de ligne la méthode de sélection sera adapté au projet, comme pour chaque processus d'approvisionnement. Mais il y a une option de plus...



# Évaluation échelonnée

- Toutes les propositions doivent satisfaire aux exigences minimales, mais cette méthode de sélection choisit la proposition qui atteint la "plus haute" étape.
- Chaque "étape" est une mise à niveau de l'exigence standard.
- Peut également être utilisé pour supprimer les éléments pré-identifiés si le budget ne le permet pas.
- Le client doit identifier dès le départ les mises à niveau souhaitables; cela n'aidera pas forcément à innover.





Espace de travail additionnel

Toit vert

Besoins de base

Enlever 30 espaces de  
stationnement

Édifice non "carbone net zéro"



# Post-évaluation et attribution du contrat

- Il y a une différence majeure dans la période suivant la demande de propositions pour un projet en PPP.
- Nous avons une "étape du proposant préféré" qui correspond à la période comprise entre l'annonce du "gagnant" et l'attribution du contrat.
- Des annonces sont généralement faites pour informer le public qu'un promoteur privilégié a été identifié.





# Approbation du Conseil du Trésor

- Comme les projets en PPP ont une valeur importante, ils dépassent les pouvoirs délégués habituels et nécessitent l'approbation du CT. Indépendamment de la valeur, certains risques peuvent nécessiter l'approbation du CT (par exemple, la limitation de responsabilité).
- Les processus d'examen du ministère et du SCT ne sont pas conçus pour les P3 et cela peut créer beaucoup de confusion et des retards. Les propositions de PPP étant complexes et liées aux conditions du marché, les retards peuvent être très coûteux.



# Approbation du Conseil du Trésor

- Contrairement à un contrat ordinaire avec un prix fixe ou un plafond, la valeur approuvée peut varier entre la clôture de la soumission et l'attribution du contrat (financement).
- Coûts de financement et problème de la taxe de vente.



# Procédures de fermeture

- Les membres du consortium doivent conclure des accords entre eux.
- Le consortium doit confirmer son financement.
- Les prêteurs, qui assument une grande partie du risque, exigent que les conditions des accords définitifs soient acceptables.  
Négociations entre le Canada et le consortium.
- Fermeture commerciale vs clôture financière.



# Fermeture commerciale

- Plus de 700 documents pour le projet Gatineau 2.
- Implication de plus d'une douzaine d'organisations.
- Examen juridique par toutes les parties.
- Résultat final: tous les partenaires signent le contrat à l'avance, sous réserve de l'obtention du financement.
- Tous les documents sont placés en entiercement (verrouillés et libérés si des conditions spécifiques sont remplies).



# Défis de la fermeture commerciale

- Très loooooongues heures... pour environ 6 semaines travail de jour, soirs et fins de semaines.
- Nous avons eu à se fier à beaucoup d'experts externes; pas de contrôle total sur le processus (p.ex. avocats, experts finances).
- Le proposant préféré gère le calendrier, l'autorité révisé, mais les dates ne sont pas définies en fonction d'une méthodologie spécifique (par exemple, clôture après la fin de semaine de Pâques, car les marchés sont plus stables).



# Clôture financière

- Pratiques de réglage des taux
- Réglage des taux officielle
- Attendre...
- Quelques jours plus tard, nous avons la confirmation que les fonds sont disponibles.
- Documents libérés de l'entièrement.



**Nous avons un contrat!!!**



# Prochaines étapes

- Sessions de débriefage pour les proposants non-sélectionnés.
- Paiement d'un tarif pour le design de la proposition.
- Création d'outils de gestion du contrat basés sur l'accord de projet.
- Débuter la phase de gestion du contrat pour la phase de conception et de construction.
- Préparer la phase de gestion des contrats pour la phase d'exploitation et de maintenance.



