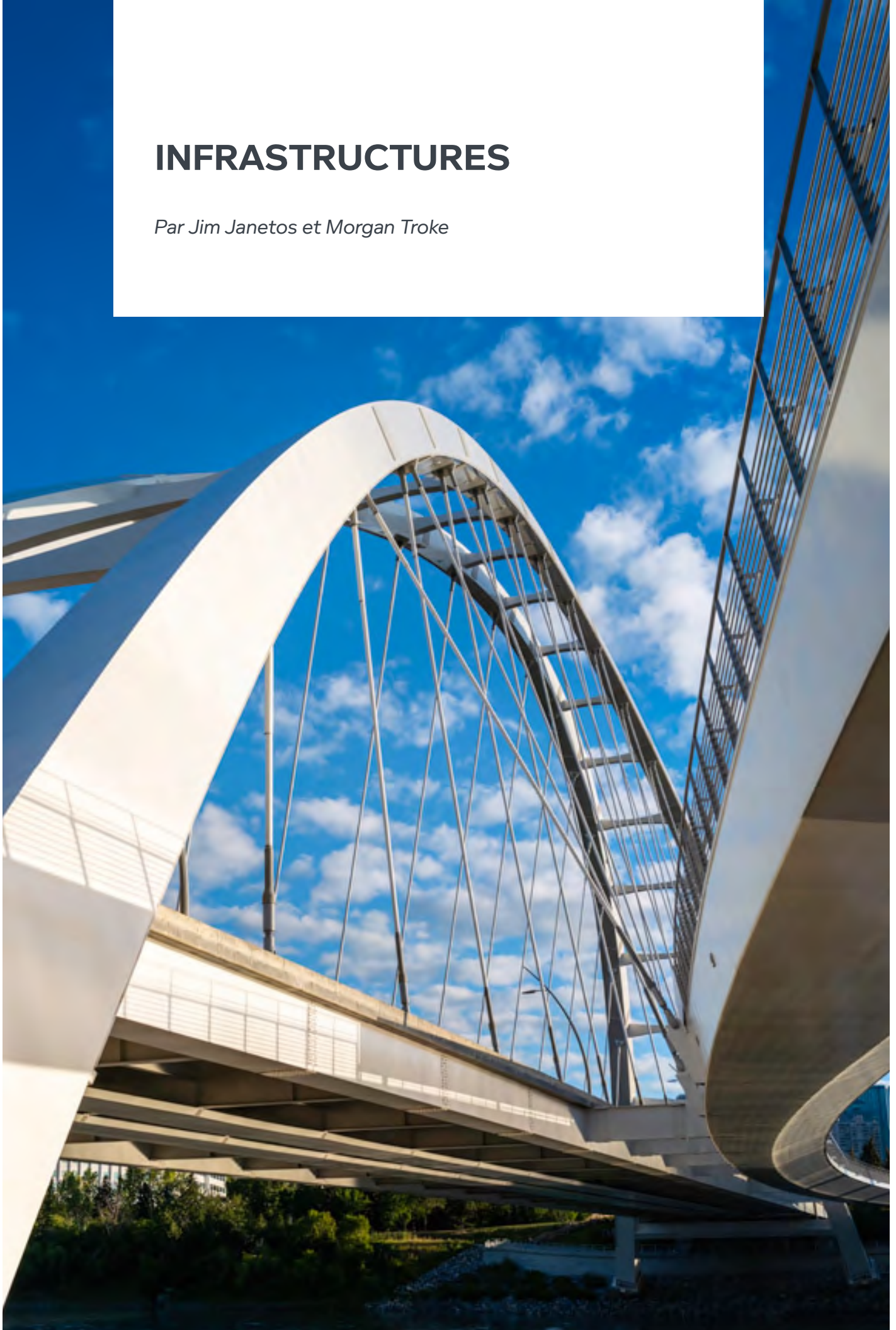


# INFRASTRUCTURES

*Par Jim Janetos et Morgan Troke*



## INFRASTRUCTURES

Le gouvernement canadien utilise différents modèles d'exécution pour acquérir et réaliser des projets et des services d'infrastructure répondant aux engagements de la fonction publique. Ces grands projets d'infrastructures constituent un élément clé des plans de relance économique du Canada et de toutes les provinces.

L'un des modèles d'exécution utilisé avec le plus de succès au Canada pour exécuter de grands projets d'infrastructures est le modèle de partenariat public-privé (« **PPP** »).

Le Canada jouit présentement d'un marché des PPP établi et robuste, où les projets de PPP proviennent de secteurs d'activité variés, notamment les trains légers sur rail et le transport en commun, les routes, les ponts, les hôpitaux et les soins de santé, la justice et les services correctionnels, les écoles, les services récréatifs et la culture, les services d'aqueduc et des eaux usées, les aéroports et l'aviation civile, les ports, l'énergie, les universités, les services gouvernementaux, la gestion immobilière, les centres de données, la défense et les communications. Au cours des 20 dernières années, l'expérience, l'expertise et les capacités liées aux projets de PPP au Canada se sont considérablement développées tant chez les autorités publiques responsables de l'adjudication des infrastructures que chez les investisseurs, les entreprises de construction et les prestataires de services qui participent à ces projets.

Malgré le succès du modèle d'exécution PPP, les autorités publiques canadiennes responsables de l'adjudication créent d'autres modèles pour remédier à l'augmentation des pressions sur le marché. Ces pressions sont liées à certaines répartitions des risques au sein du modèle PPP et d'autres modèles d'exécution traditionnels. L'un des récents modèles émergeant intègre une nouvelle phase dans le calendrier d'exécution du projet : une période durant laquelle l'autorité publique et le secteur privé travaillent en collaboration afin de concevoir le projet, de réduire les risques de construction et d'exécution (ou de les déceler plus précisément) et d'achever la fixation des coûts du projet d'infrastructure. Ce modèle, couramment appelé le « modèle conception-construction progressif » ou le « modèle P3 progressif », est actuellement utilisé au Canada dans le cadre de projets complexes de transport en commun et d'hôpitaux.

L'expérience acquise dans le cadre des nombreux projets récents a permis de développer des processus d'attribution des marchés publics qui



répartissent les risques de manière raisonnable entre le secteur public et le secteur privé, et qui assurent donc l'optimisation des ressources pour le public. Ces projets sont ainsi réalisés selon un processus clair et concurrentiel qui est constamment perfectionné par l'intégration de « pratiques exemplaires » communes et uniformes, à l'échelle canadienne.

Le marché canadien des infrastructures est hautement concurrentiel et regroupe des constructeurs, des prestataires de services, des fournisseurs de capitaux et des prêteurs nationaux et étrangers. La plupart des projets canadiens n'ont pas d'exigence d'approvisionnement local et les sociétés internationales sont encouragées à y participer. Toutefois, les équipes de projet doivent suivre un processus de préqualification pour pouvoir répondre à une demande de propositions, et, habituellement, seulement trois équipes sont retenues, ce qui explique pourquoi les acteurs internationaux de petite taille accèdent souvent au marché comme membres d'un consortium.

Les banques internationales ont été d'importantes intervenantes dans le domaine du financement des infrastructures en PPP jusqu'en 2008, mais cette participation s'est depuis amoindrie. Aujourd'hui, les sources de financement sont des banques canadiennes principalement, avec un plus petit nombre de banques internationales (pour le financement par emprunt, surtout durant la phase de construction), et un marché actif de placements privés et d'obligations à grande distribution au Canada et aux États-Unis (en particulier pour les emprunts à plus long terme).

En général, le gouvernement soutient fortement les projets d'infrastructure au Canada, au niveau fédéral et provincial (bien que cela varie quelque peu en fonction des provinces) puisque les méthodes présentement utilisées pour acquérir et exécuter les projets ont démontré une réduction du retard au chapitre des infrastructures.

Le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et municipaux du Canada ont mis sur pied des agences spécialisées pour gérer le processus lié aux PPP afin de terminer la réalisation de projets d'infrastructures. Au nombre de ces agences figurent: Infrastructure

**L'EXPÉRIENCE ACQUISE  
DANS LE CADRE  
DES NOMBREUX  
PROJETS RÉCENTS A  
PERMIS DE DÉFINIR  
UN PROCESSUS  
D'ATTRIBUTION DES  
MARCHÉS PUBLICS  
QUI RÉPARTIT LES  
RISQUES DE MANIÈRE  
RAISONNABLE  
ENTRE LES ACTEURS  
ET QUI ASSURE  
L'OPTIMISATION DES  
RESSOURCES POUR  
LE PUBLIC.**



Ontario, Infrastructure BC, Alberta Infrastructure, Infrastructure Québec, SaskBuilds, le ministère des Transports et du Renouvellement de l'infrastructure de la Nouvelle-Écosse et Partenariats Nouveau-Brunswick. De plus, le gouvernement fédéral canadien a mis sur pied la Banque de l'infrastructure du Canada, une société d'État canadienne qui exerce ses activités sans lien de dépendance avec le gouvernement. La Banque de l'infrastructure du Canada a pour mission de travailler avec des partenaires d'investissement provinciaux, territoriaux, municipaux, fédéraux, autochtones et du secteur privé pour bâtir des infrastructures partout au Canada (en mettant l'accent sur des projets transformateurs et de grande envergure comme des plans de transport en commun régionaux, des énergies propres, des réseaux de transports et des interconnexions entre réseaux de distribution d'électricité) en apportant un soutien fédéral à ces partenaires, de manière à assurer la viabilité commerciale de leurs projets. En plus des promoteurs publics, les grandes caisses de retraite et les sociétés de capital d'investissement tendent de plus en plus à cibler les projets majeurs d'infrastructures qui pourraient convenir à leurs portefeuilles (en partant du principe que les risques de construction et d'exécution sont ou seront clairement établis) et à les promouvoir activement au sein du gouvernement. À titre d'exemple, CDPQ Infra, une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec, a proposé le projet du Réseau express métropolitain (REM) à Montréal, un réseau de train léger de 67 km pour la région du Grand Montréal.

Il existe plusieurs modèles différents de PPP au Canada, notamment « construction-financement », « conception-construction-financement », « conception-construction-financement-entretien » et « concession ». Dans chaque cas, la rémunération de l'entité responsable du projet prend la forme de paiements par étape (souvent versés à l'achèvement d'une partie substantielle de la construction), de paiements de disponibilité, ou d'une rémunération à travers les revenus du projet ou enfin une combinaison de ceux-ci. Dans un PPP « conception-construction-financement-entretien » standard :

- une entité privée (habituellement un consortium composé d'un ou de plusieurs fournisseurs de capitaux propres ainsi que d'un entrepreneur en construction et/ou d'un prestataire de services) [la société exploitante du projet] et l'entité gouvernementale/du secteur public concluent un contrat unique en vertu duquel la société exploitante du projet accepte la responsabilité de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien de l'actif d'infrastructure;



- le projet est exécuté par la société exploitante qui sous-traite la conception et la construction de l'infrastructure à un entrepreneur, et l'exploitation et l'entretien de l'actif d'infrastructure à un prestataire de services;
- l'obligation d'exploitation et d'entretien se prolonge sur une longue période (habituellement de 25 à 35 ans), et est assortie de conditions de rétrocession prédéfinies;
- les exigences en matière d'exploitation et d'entretien sont fondées sur la performance;
- les coûts de construction sont principalement financés par capitaux propres et par emprunt, et les paiements provenant du gouvernement ou de l'entité du secteur public commencent à l'achèvement de la construction et se poursuivent tout au long de la période d'exploitation et d'entretien (avec des versements intermédiaires en cours de construction dans certains cas); et
- les paiements du gouvernement ou de l'entité du secteur public font l'objet de déductions en cas de défaillance dans la prestation des services.

Le modèle d'exécution « conception-construction-financement-entretien » progressif émergent modifie les caractéristiques du PPP « conception-construction-financement-entretien » standard en y ajoutant une phase de développement. Durant cette phase, l'entité gouvernementale ou du secteur public et l'entité du secteur privé conviennent contractuellement de collaborer, pour une durée précise, afin de faire avancer la conception du projet d'infrastructure, de déceler les risques de construction et les risques d'exécution associés et d'établir le coût de ces risques. Cette phase de développement précède la signature de l'entente relative au projet « conception-construction-financement-entretien » du projet.

Chaque province du Canada a des exigences qui lui sont propres en matière de réglementation et de législation, mais il y a d'importantes similitudes dans le processus d'attribution des marchés publics et dans la documentation. Les autorités canadiennes ayant recours aux PPP et à d'autres modèles d'exécution ont un même désir d'utiliser un processus efficace et constant, suivi d'une courte période de passation du marché. Le processus est administré par des organismes disposant d'effectifs suffisants et expérimentés, qui publient les documents de demande de propositions et les ententes de projet, de même que des rapports sur l'optimisation des ressources. L'approvisionnement se veut transparent

et peut faire l'objet d'une supervision par un « surveillant de l'équité ». Tous les éléments du processus d'attribution des marchés publics sont de plus en plus normalisés.

Chaque autorité responsable des marchés publics tend à utiliser ses propres processus de demande de propositions et exigences de soumission pour la plupart ou tous les types de projets : documents d'appel d'offres communs, processus de négociation identique et protocoles de clôture établis. Dans le cadre de PPP, les soumissions doivent proposer un prix fixe et inclure un financement engagé ou souscrit. Même s'il est toujours assez court, le délai entre la sélection de l'adjudicataire du projet et la clôture peut varier en fonction des documents convenus et du financement engagé au moment de la soumission.

Tous les paliers de gouvernement ont constaté les avantages que leur procurent les PPP, et désormais le modèle d'exécution progressif, pour acquérir et réaliser leurs projets d'infrastructure et fournir les services publics connexes. Ainsi, le marché canadien des infrastructures devrait demeurer actif au cours des prochaines années.

**POUR EN SAVOIR PLUS,  
VEUILLEZ COMMUNIQUER AVEC L'UNE DES PERSONNES SUIVANTES :**

Pour les demandes provenant du secteur privé (investisseurs, constructeurs, prestataires de services et prêteurs) :

**Linda Brown**

[lbrown@mccarthy.ca](mailto:lbrown@mccarthy.ca)

604-643-7191

Pour les demandes provenant du secteur public et des autorités responsables des marchés publics :

**Godyne Sibay**

[gsibay@mccarthy.ca](mailto:gsibay@mccarthy.ca)

416-601-7748

[mccarthy.ca](http://mccarthy.ca)

**CHAQUE AUTORITÉ RESPONSABLE DES MARCHÉS PUBLICS TEND À UTILISER SES PROPRES PROCESSUS DE DEMANDE, DE PROPOSITIONS ET D'EXIGENCES DE SOUMISSION POUR LA PLUPART OU TOUS LES TYPES DE PROJETS : DOCUMENTS D'APPEL D'OFFRES COMMUNS, PROCESSUS DE NÉGOCIATION IDENTIQUE ET PROTOCOLES DE CLÔTURE ÉTABLIS.**