



Association des transports du Canada

*Synthèse des pratiques
de mise en œuvre de partenariats
public-privé des projets liés
au transport*

Novembre 2012

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

Le contenu du présent document a fait l'objet d'une recherche attentive et d'une préparation minutieuse. Cependant, l'exactitude de son contenu ou des extraits de publication utilisés à des fins de référence ne peut être garantie de manière expresse ou implicite. Le fait de diffuser ce document n'engage en rien la responsabilité de l'ATC, de ses chercheurs ou de ses collaborateurs dans le cas d'omissions, d'erreurs ou de fausses informations susceptibles de résulter de l'utilisation ou de l'interprétation du contenu du document.

Tous droits réservés 2013
Association des transports du Canada
2323, boul. St-Laurent, Ottawa (Ontario) K1G 4J8
Téléphone (613) 736-1350 ~ Télécopieur (613) 736-1395
www.tac-atc.ca

ISBN 978-1-55187-515-6

FORMULAIRE DE DOCUMENTATION – RAPPORT DE L’ATC

Titre et sous-titre Synthèse des pratiques de mise en œuvre des partenariats public-privé des projets liés au transport		
Date du rapport Novembre 2012	Organisme de coordination et adresse Association des transports du Canada 2323, boul. Saint-Laurent Ottawa (Ontario) K1G 4J8	ITRD n°
Auteur(s) SNC Lavalin		Affiliation(s) avec des sociétés et adresse(s) Association des transports du Canada
Résumé <p>Le Canada est l'un des chefs de file en partenariats public-privé (PPP) dans le secteur du transport. Certaines provinces canadiennes ont également adopté ce format d'exécution à l'égard d'autres types d'infrastructures, notamment les hôpitaux, les édifices municipaux et les centres de détention. Ce format gagne en popularité pour les grands projets d'infrastructure de transport.</p> <p>À mesure que ces importants projets d'infrastructure sont achevés et que leurs activités et concessions sont commencées et évoluent, on peut déterminer si un projet est fructueux au cours de l'étape de la mise en œuvre tant pour le secteur public que pour le secteur privé. La présente synthèse des pratiques de mise en œuvre de projets de type PPP dans le domaine du transport, mettant l'accent sur les routes et les autoroutes, cherche à découvrir les leçons dégagées des projets réalisés à ce jour.</p> <p>La plupart des renseignements ayant servi à rédiger le présent document proviennent d'une analyse documentaire détaillée et d'entités publiques qui ont géré ou qui sont sur le point de réaliser des projets de transport routier en PPP.</p> <p>La synthèse :</p> <ul style="list-style-type: none"> • décrit les projets en PPP et leurs principales composantes; • énonce et commente les étapes et points clés pour lancer, élaborer et réaliser des projets de transport en PPP; et • présente un aperçu de l'expérience récente acquise par des organismes canadiens et américains du secteur public relativement à l'administration de projets de transport en PPP. 		Mots clés Économie et Administration <ul style="list-style-type: none"> • Administration (gestion) • Construction (exécution) • Évaluation • Financement • Route • Partenariat public privé • Recommandation • Livre
Information complémentaire		

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	v
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Étendue et méthodologie de la présente synthèse.....	3
2.0 Définition et application des partenariats public-privé	5
2.1 Historique et définition des partenariats public-privé	5
2.2 Application des partenariats public-privé.....	18
3.0 Sondage auprès d'organismes	23
3.1 Structure du sondage.....	23
3.2 Réponses	23
4.0 Analyse et conclusions	25
4.1 Évaluation de la viabilité d'un projet en PPP	25
4.2 Élaboration des modèles financiers et de gestion	31
4.3 Réalisation du projet	36
4.4 Éléments de gestion du projet.....	40
5.0 Autres commentaires sur les leçons dégagées par l'auteur	45
6.0 Conclusions	49
7.0 Glossaire	51
8.0 Références	57

**ANNEXE A RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES SUR LES ORGANISMES PPP,
LES DÉFINITIONS D'UN PPP ET LES DOCUMENTS DIRECTEURS SUR LES
PPP**

ANNEXE B QUESTIONNAIRES DU SONDAGE

**ANNEXE C RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES SUR LES PRATIQUES
CANADIENNES ACTUELLES RELATIVEMENT AUX PPP**

REMERCIEMENTS

La présente *Synthèse des pratiques de mise en œuvre des partenariats public-privé des projets liés au transport* a été élaborée grâce au financement fourni par de nombreuses agences. L'ATC tient à remercier chaleureusement les partenaires de financement suivants pour leur contribution au projet.

Transports Canada

Transports Alberta

Infrastructure et Transports Manitoba

Transports et Infrastructure Nouveau-Brunswick

Transports et Infrastructure Nouvelle-Écosse

Ministère des Transports de l'Ontario

Ministère des Transports du Québec

Ville de Montréal

COMITÉ DIRECTEUR DE PROJET

Fred Blaney (président)

Transports et Infrastructure Nouveau-Brunswick

Chantal Aylwin

Ville de Montréal

Kevin Caines

Transports et Infrastructure Nouvelle-Écosse

Shael Gwartz

Ministère des Transports de l'Ontario

Chuck McMillan

Transports Alberta

Don McRitchie

Infrastructure et Transports Manitoba

Mathew Steeves

Transports Canada

Sandra Sultana

Ministère des Transports du Québec

Josée Cyr (gestionnaire de projet)
Association des transports du Canada

Experts-conseils

Phoebe Cheung, SNC Lavalin

Vivian Law, SNC Lavalin

Stephan Mehr, SNC Lavalin

Résumé

Le Canada est l'un des chefs de file en partenariats public-privé (PPP) dans le secteur du transport. Ce document synthétise des leçons apprises de la réalisation de projets en PPP dans l'infrastructure du transport, en mettant l'accent sur les routes et les autoroutes.

Des projets en PPP liés au transport ont été réalisés ou sont en cours dans huit provinces canadiennes. Comme l'attestent le nombre de projets et la création d'organismes PPP spécialisés, le marché canadien des PPP liés au transport est en croissance. Les provinces clés (Colombie-Britannique, Alberta, Ontario et Québec) et le gouvernement fédéral (PPP Canada) ont fait preuve d'initiative en élaborant des lignes directrices sur l'évaluation et la gestion de projets en PPP qu'ils respectent pour s'assurer que des procédures cohérentes et systématiques sont suivies. Ces lignes directrices peuvent être mises à jour périodiquement pour tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre des projets réalisés.

La définition d'un PPP et les modèles de réalisation envisagés pour un PPP varient d'une province à l'autre. Néanmoins, en examinant les projets qui ont été mis en œuvre, on constate que les projets de transport en PPP liés aux routes et aux ponts ont été réalisés le plus souvent selon le modèle de conception-construction-financement-exploitation-entretien. L'ajout des volets exploitation et entretien, qui vont habituellement de pair avec les projets de route et de pont, permet au partenaire privé de tenir compte du cycle de vie de l'infrastructure et de concevoir et de construire des infrastructures de grande qualité tout en respectant le budget et l'échéancier prescrits. Ce modèle incite également ce dernier à innover pour obtenir un meilleur rendement entre les étapes de la conception et de la construction et réduire le temps de construction, car il est responsable de mener le projet jusqu'à l'étape de son exploitation conformément au budget et il n'est payé qu'au moment où l'infrastructure est opérationnelle.

Selon les lignes directrices des autorités qui utilisent ou envisagent l'approche de PPP, un dossier d'affaires doit être présenté et, souvent, une analyse doit être faite de la valeur ajoutée. En général, le dossier d'affaires évalue les options et expose les motifs du type de modèle de gestion en PPP choisi. Bien qu'il existe une grande diversité de modèles de gestion qui répondent à la définition d'un PPP, l'approche la plus courante au Canada est celle de la structure de paiement de disponibilité. La partie privée conclut un contrat à long terme (généralement de 20 à 30 ans) et est payée pour les dépenses en immobilisation, les frais d'exploitation, d'entretien et de remise en état (EER) et les frais de financement pendant la durée du contrat. Selon ce mode de paiement, le partenaire privé assume le risque lié au dépassement des coûts EER et des dépenses en immobilisations et peut être assujéti à des retenues déterminées s'il ne respecte pas les normes de rendement. Une autre approche est celle du mode de paiement à l'achèvement des travaux. Dans ce cas, le concessionnaire reçoit un paiement qui couvre les dépenses en immobilisations financées par le secteur privé dès que l'infrastructure est mise en service.

À l'autre extrémité de l'éventail de modèles de gestion en PPP, en ce qui a trait au transfert du risque lié aux revenus, se trouve la structure tarifaire. Suivant ce modèle, le secteur public peut n'avoir aucun paiement à faire pour les dépenses en immobilisations ou les frais d'exploitation, car les frais du secteur privé sont couverts par les usagers de la route ou du pont à péage. Ce modèle est en vigueur aux États-Unis et ailleurs dans le monde. Au Canada, la structure de paiement des projets de l'autoroute 25 et de l'autoroute 30 au Québec comprenait un volet partiel de revenus/risques liés au péage.

Les projets en PPP comportent presque toujours un financement de projet sans recours. Par « sans recours », on entend que la dette du projet est garantie par les revenus ou les paiements que génère le projet. Le financement de projet exige que les projets comprennent des capitaux d'emprunt et des capitaux propres, comme une hypothèque sur une maison. Les capitaux d'emprunt représentent un prêt bancaire ou des obligations qui sont amortis sur la durée du projet. Le niveau de capitaux propres représente habituellement environ 10 % du financement total et dépend, entre autres facteurs, du profil de risque du projet. Les prêteurs de projets en PPP font en outre une vérification diligente et une évaluation des risques en examinant minutieusement les risques liés au projet et la répartition des risques avec l'aide de conseillers techniques indépendants. Plusieurs projets au Canada ont également reçu un apport financier au cours de la période de la construction pour améliorer l'optimisation des ressources ou intégrer les contributions provenant d'autres paliers de gouvernement.

Les organismes publics doivent utiliser un processus juste et transparent lorsqu'ils cherchent et sélectionnent le meilleur partenaire privé. Plusieurs provinces utilisant le modèle de PPP tiennent des réunions de collaboration ou des ateliers avec les soumissionnaires retenus pour faciliter l'échange d'information et leur expliquer clairement les attentes du partenaire public à l'égard du projet et établir la relation nécessaire avec le soumissionnaire qui sera finalement choisi.

Le rôle du partenaire public dans un projet en PPP est différent de celui qu'il joue dans un projet traditionnel. Dans un projet en PPP, le partenaire public doit gérer l'entente de partenariat et retenir les services d'un ingénieur du propriétaire, qui agira comme tiers objectif pour veiller au respect des exigences contractuelles. Le partenaire public assume le rôle d'audit de la qualité et a la responsabilité globale de la réalisation du projet et exerce un contrôle sur celle-ci. Bien que cela puisse réduire les besoins en ressources du partenaire public, les organismes publics sont confrontés à des défis particuliers à l'étape de la gestion du projet selon la nature de convention de PPP conclue avec le concessionnaire (par exemple, la durée du contrat et les normes de rendement établies). Il est aussi difficile d'intégrer les changements qui répondent aux besoins futurs, comme les changements législatifs, environnementaux et technologiques, et aux exigences futures des services publics, des réseaux de transport et des municipalités.

Le mode de réalisation en PPP possède des avantages évidents par rapport aux méthodes traditionnelles de conception-construction et de conception-soumission-construction, car il permet de transférer les risques au partenaire privé, d'obtenir de meilleurs prix et de garantir davantage l'échéancier, pour ne nommer que ceux-là. Toutefois, ce mode de réalisation ne sera fructueux que si les conditions sont favorables, c'est-à-dire l'environnement institutionnel, économique et social. Parmi les facteurs de succès essentiels qui ont été relevés dans la présente analyse l'on trouve l'appui politique et gouvernemental, la preuve de l'optimisation des ressources, un marché concurrentiel, le financement du secteur privé, un projet suffisamment complexe pour bénéficier des innovations du secteur privé et la capacité du secteur public à réaliser le projet.

1.0 Introduction

Le Canada est un des chefs de file en partenariats public-privé (PPP) dans le secteur du transport (Deloitte, p. 20) comme l'atteste le nombre de projets de transport en PPP qui ont été réalisés avec succès ou qui sont en cours dans huit provinces du pays.

Afin de connaître les expériences vécues dans la réalisation de projets en PPP, ce document synthétise des leçons apprises de la réalisation de projets en PPP dans l'infrastructure du transport, en mettant l'accent sur les routes et les autoroutes.

La présente synthèse :

- décrit les projets en PPP et leurs principales composantes;
- énonce et commente les étapes et points clés pour lancer, élaborer et réaliser des projets de transport en PPP; et
- présente un aperçu de l'expérience récente acquise par des organismes canadiens et américains du secteur public relativement à l'administration de projets de transport en PPP.

1.1 Contexte

Les projets d'infrastructure de transport au Canada ont traditionnellement été réalisés selon la méthode de conception-soumission-construction et, plus récemment, suivant la méthode de conception-construction. Ces modes de réalisation ont donné de bons résultats et sont encore largement utilisés au pays. Toutefois, le resserrement du budget des dépenses en immobilisations, l'apparition de méthodes de financement novatrices dans le secteur privé, la nécessité d'accélérer l'exécution des projets et de garantir l'échéancier et d'autres facteurs ont fait en sorte que les grands projets de transport ont été réalisés en partenariat public-privé ou selon la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (aussi appelés respectivement PPP et DMFA).

Les projets en PPP ne sont pas un phénomène nouveau au Canada, car ils sont réalisés depuis les années 1980. Certaines provinces canadiennes ont également adopté ce format d'exécution à l'égard d'autres types d'infrastructures, notamment les hôpitaux, les édifices municipaux et les centres de détention. Ce format gagne en popularité pour les grands projets d'infrastructure de transport.

À mesure que ces importants projets d'infrastructure sont achevés et que leurs activités et concessions sont commencées et évoluent, on peut déterminer si un projet est fructueux au cours de l'étape de la mise en œuvre tant pour le secteur public que pour le secteur privé. La présente synthèse des pratiques de mise en œuvre de projets de type PPP dans le domaine du transport cherche à découvrir les leçons dégagées des projets réalisés à ce jour.

La plupart des renseignements ayant servi à rédiger le présent document proviennent d'une analyse documentaire détaillée et d'entités publiques qui ont géré ou qui sont sur le point de réaliser des projets de transport routier en PPP. L'Association des transports du Canada souhaite définir plus clairement le processus de PPP au Canada pour les

projets de routes et de ponts et recueillir des données auprès d'organismes du secteur public afin de dresser le portrait actuel de l'univers des PPP dans lequel le Canada continue de prendre de l'expansion.

Réalisation de projets en PPP – Toujours la solution idéale?

Même si les organismes du secteur public considèrent souvent le mode de réalisation en PPP comme un moyen de combler « le déficit de financement » (par des fonds provenant du secteur privé) afin de réaliser d'importants projets d'infrastructure, ce processus offre des avantages importants et des inconvénients. Les modes de réalisation en PPP ne conviennent pas à tous les projets d'infrastructure.

En général, ceux qui ont connu du succès exigeaient un certain environnement institutionnel, économique et social, qui possédait les caractéristiques suivantes :

- Environnement institutionnel
 - Engagement et soutien du gouvernement qui accorde son parrainage, y compris une grande compréhension des exigences du processus et de la convention;
 - Cadre juridique favorable et politiques connexes;
 - Cohérence et normalisation des processus afin de mieux gérer les coûts et la durée;
 - Promotion de la transparence et de l'équité des processus;
 - Création d'organismes spécialisés dont le mandat consiste à encourager les projets en PPP;
 - Capacité du secteur public à négocier et à gérer les contrats;
 - Soutien des parties intéressées;
 - Ententes de partenariats équitables.

- Environnement économique
 - Marché vigoureux et concurrentiel;
 - Meilleure optimisation des ressources comparativement aux autres méthodes d'approvisionnement;
 - Moment propice pour lancer le projet sur le marché;
 - Flux de revenus connus pour assurer le financement du projet.

- Environnement social
 - Acceptation du public, par la participation, la sensibilisation et la communication appropriée de renseignements.

La création d'un partenariat entre les secteurs public et privé doit essentiellement satisfaire les conditions établies par chaque partenaire et équilibrer les forces des deux parties. Voici des exemples de conditions de participation des partenaires public et privé à un projet en PPP ou de leur motivation à participer à un tel projet :

- Partenaire du secteur public
 - Réduire les dépenses en immobilisations publiques et les coûts du cycle de vie;
 - Gagner du temps dans l'exécution de l'ensemble du projet par l'intégration des étapes du projet;

- Accroître la certitude de respecter l'échéancier et le budget du projet;
 - Encourager la créativité et l'innovation dans la réalisation du projet;
 - Structurer un transfert de risques efficace et accroître la prévisibilité des coûts du projet.
- Partenaire du secteur privé
 - Bénéficiaire d'investissements lucratifs;
 - Obtenir un engagement à long terme à l'égard du projet;
 - Augmenter le nombre ou la taille des projets en production.

1.2 Étendue et méthodologie de la présente synthèse

Deux principaux types de travaux ont été effectués simultanément pour compiler les renseignements contenus dans la présente synthèse : une analyse documentaire et un sondage auprès d'organismes.

L'analyse documentaire comprenait des rapports, des documents, des articles et des publications pertinents publiés par les autorités gouvernementales et des organismes universitaires et de recherche. Des publications nord-américaines opportunes ont également été consultées.

Au cours de la rédaction de la présente synthèse, des efforts ont été faits pour examiner et résumer la documentation la plus récente. Les projets en PPP sont cependant lancés en Amérique du Nord dans un environnement en mutation rapide et de nouvelles pratiques peuvent voir le jour rapidement, remplaçant les pratiques et directives existantes.

Le sondage auprès d'organismes s'adressait surtout aux organismes du secteur public et d'administrations en Amérique du Nord ayant participé à des projets de transport en PPP. Le sondage, qui comprenait quatre questionnaires portant sur quatre aspects clés des projets en PPP, a été envoyé à des organismes PPP spécialisés et à des bureaux de transport provinciaux et d'États, qui gèrent directement et quotidiennement des projets en PPP.

Le terme « DMFA » (diversification des modes de financement et d'approvisionnement), qui est particulièrement utilisé en Ontario, est reconnu pour avoir essentiellement le même sens que l'expression « PPP » employée dans les autres provinces. Dans le présent rapport, « PPP » est un terme générique qui englobe la « DMFA ».

2.0 Définition et application des partenariats public-privé

2.1 Historique et définition des partenariats public-privé

2.1.1 Historique

L'expérience canadienne

L'idée de projets en PPP au Canada remonte aux années 1980. Dans le secteur du transport, plus particulièrement les routes et les ponts, parmi les premiers projets en PPP l'on trouve le pont de la Confédération reliant le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard (en 1993), le pont Charleswood au Manitoba (en 1995) et l'autoroute 104 en Nouvelle-Écosse (en 1996). Ces projets, de même que l'autoroute entre Fredericton et Moncton au Nouveau-Brunswick (en 1998) et l'autoroute 407 ETR en Ontario (en 1999), représentent la « première vague » de projets en PPP canadiens (Iacobacci, p. 5).

Comme il est décrit dans un document du Conference Board du Canada intitulé « Détruire les mythes : Une évaluation pancanadienne des partenariats public-privé pour les investissements en infrastructures » (janvier 2010), les projets de la « première vague » possédaient les caractéristiques suivantes :

- la pratique répandue du traitement hors bilan du passif du secteur public;
- la tentative, par le secteur public, de transférer tous les risques liés aux revenus (ou à l'utilisation) au partenaire privé;
- le risque lié au financement n'était parfois pas entièrement transféré au partenaire privé.

En revanche, la « deuxième vague » de projets en PPP canadiens, notamment ceux qui ont été réalisés de 2000 à 2005, a eu lieu dans un contexte d'approvisionnement différent, caractérisé par l'émergence d'organismes PPP provinciaux spécialisés, une détermination et une répartition des risques plus rigoureuses et un soutien au moyen de réformes législatives. Les routes et les ponts en mode PPP qui ont été construits au cours de cette période comprenaient la route Sierra Yoyo Desan en Colombie-Britannique (en 2004), l'autoroute transcanadienne au Nouveau-Brunswick (en 2005), la voie de contournement au sud-est d'Edmonton (en 2005) en Alberta, ainsi que l'autoroute Sea-to-Sky, le pont William R. Bennett et la phase 2 du Canyon Kicking Horse en Colombie-Britannique (tous en 2005).

Le marché canadien des PPP a continué d'évoluer. Au cours des années qui ont suivi 2006, des routes et des ponts en mode PPP ont été construits dans plusieurs provinces canadiennes. Le profil de PPP de la Colombie-Britannique s'est enrichi par la construction du pont Golden Ears (en 2006) et de la route périphérique de Fraser sud (en 2010), tandis que l'Alberta a réalisé en PPP la portion nord-est de la voie de contournement de Calgary (en 2007), la portion nord-ouest de la promenade Anthony Henday (en 2008) et la portion sud-est de la route Stoney Trail (en 2010).

Quant au Québec, il a réalisé en mode PPP l'autoroute 25 (en 2007) et l'autoroute 30 (en 2008). En date de mars 2011, les projets de construction en mode PPP suivants étaient en cours : la porte d'entrée de la route 1 au Nouveau-Brunswick; les ponts Disraeli et la prolongation de la route Chief Peguis au Manitoba.

L'un des projets routiers les plus récents en mode PPP est celui de la promenade Windsor Essex en Ontario. Le tableau 1 résume le nombre de projets de routes et de ponts en mode PPP au Canada à ce jour et les modèles de réalisation utilisés. Comme on le voit dans ce tableau, les projets canadiens de routes et de ponts en mode PPP ont fait appel à seulement trois modèles de réalisation : conception-construction-financement-exploitation, conception-construction-financement-entretien et conception-construction-financement-exploitation-entretien. En fait, le nom des modèles est parfois interchangeable selon les provinces. La nature des modèles de réalisation en PPP est décrite plus en détail à la rubrique 2.1.2.

Des organismes PPP spécialisés du secteur public ont été établis dans plusieurs provinces canadiennes, soit Partnerships British Columbia, la Direction des grands projets d'immobilisations du ministère des Transports de l'Alberta (*Alberta Transportation Major Capital Projects Branch*), Infrastructure Ontario et Infrastructure Québec. Partenariats Nouveau-Brunswick a été créé récemment et son mandat consiste à administrer les projets en PPP de cette province.

Le tableau 2 présente un résumé des principaux organismes PPP spécialisés. Ces organismes se livrent à une ou plusieurs des activités suivantes : examen, évaluation et approbation des projets en PPP et prestation de conseils à leur égard. Outre les organismes PPP spécialisés, les autorités provinciales confient des tâches et des responsabilités à d'autres entités publiques pour qu'elles participent à une ou plusieurs étapes d'un projet en mode PPP, comme l'évaluation du projet, l'approvisionnement, la mise en œuvre, l'exploitation et l'évaluation après la mise en œuvre. Par exemple, les bureaux de transport provinciaux sont, en général, directement responsables de superviser les phases d'approvisionnement et de mise en œuvre des projets en PPP liés aux routes et aux ponts.

Au niveau du gouvernement fédéral, PPP Canada (une société d'État) a été mis sur pied dans le but de favoriser le développement du marché des PPP au Canada et d'encourager la prise en compte de l'utilisation d'un PPP comme solution de rechange aux processus d'approvisionnement traditionnels.

Des renseignements plus détaillés sur les projets en mode PPP et les organismes PPP spécialisés sont présentés à l'annexe A (en anglais seulement).

**TABLEAU 1. PROJETS CANADIENS DE ROUTES ET DE PONTS EN PPP
ACHEVÉS ET EN COURS**

Province	Nombre de projets (en date de mars 2011)	Modèles de réalisation*
Colombie-Britannique	5	Conception-construction-financement- exploitation-entretien
Alberta	4	Conception-construction-financement- exploitation
Manitoba	3	Conception-construction-financement- exploitation (1) Conception-construction-financement- entretien (2)
Ontario	3	Conception-construction-financement- exploitation-entretien (1) Conception-construction-financement- entretien (2)
Québec	2**	Conception-construction-financement- exploitation-entretien
Nouveau-Brunswick	3	Conception-construction-financement- exploitation-entretien
Nouvelle-Écosse	1	Conception-construction-financement- exploitation
Île-du-Prince-Édouard	1	Conception-construction-financement- exploitation

* Les modèles de PPP sont décrits plus en détail à la rubrique 2.1.2.

** De plus, sept aires de service ont été construites selon une approche de PPP.

TABLEAU 2. ORGANISMES PPP SPÉCIALISÉS DU SECTEUR PUBLIC CANADIEN

Province	Organisme PPP spécialisé	Année de création
Colombie-Britannique	Partnerships British Columbia	2002
Alberta	Direction des grands projets d'immobilisations du ministère des Transports de l'Alberta (Alberta Transportation Major Capital Projects Branch)	2003
Ontario	Infrastructure Ontario	2005
Québec	Infrastructure Québec	2009
Nouveau-Brunswick	Partenariats Nouveau-Brunswick	2009
PPP Canada (au fédéral)		2008

L'expérience américaine

Comparativement au Canada et à d'autres pays, les États-Unis (É.-U.) ont moins d'expérience dans l'utilisation du processus de PPP pour réaliser des projets de routes et de ponts, quoique certains États aient construit dans le passé des autoroutes et exigé un péage pour en défrayer le coût. Ainsi, les É.-U. ont déjà instauré un mécanisme de financement ou de remboursement de base qui permet de réaliser des projets en PPP, à condition que la volonté politique et le soutien public soient suffisants pour que le modèle de PPP soit choisi pour ériger l'infrastructure ou y effectuer des travaux de reconstruction.

À la fin des années 1980, certains États ont commencé à explorer la possibilité de faire participer le secteur privé aux programmes de construction d'autoroutes (United States Department of Transportation, 2004). Depuis 1990, à la suite du projet expérimental spécial n° 14 intitulé *Alternative Contracting* de la Federal Highway Administration (FHWA), plusieurs lois ont été adoptées pour accroître la participation d'entreprises privées aux infrastructures de transport public, y compris le financement et la réalisation de projets.

En mai 2004, vingt projets de transport liés aux routes et aux ponts en mode PPP étaient rendus à l'étape de la mise en œuvre ou avaient franchi cette étape (United States Department of Transportation, 2004) dans les États suivants : Texas, Colorado, Virginie, Utah, Californie, Washington, Massachusetts, Nouveau-Mexique et Minnesota.

Aux É.-U., le gouvernement fédéral joue un rôle limité dans l'administration des projets en mode PPP, lequel consiste à inciter les États à utiliser la méthode de réalisation en PPP au moyen de lignes directrices sur les fonds fédéraux et les autoroutes subventionnées par le fédéral, d'outils de financement novateurs, de programmes pilotes expérimentaux et de la communication de renseignements. (Farber, Rall et Reed, 2010).

Certains États possèdent, exploitent et financent des infrastructures de transport. Les responsables politiques au niveau de l'État décident si leur État autorisera ou non les projets en PPP et, dans l'affirmative, comment ils seront permis, y compris le pouvoir d'imposer des péages et des péages de congestion. L'organe exécutif de l'État, comme le ministère des Transports, est souvent le promoteur du projet. Les organes exécutifs et législatifs de l'État prennent ensemble la décision de s'engager dans un PPP; d'élaborer un cadre politique; de créer un programme de PPP; de développer, d'évaluer et de choisir les projets; d'établir les processus d'approvisionnement, de négociation et d'appel d'offres; et de conclure des contrats, de les gérer et d'en surveiller l'exécution.

La Californie a été le premier État à adopter une loi sur les PPP il y a plus de vingt ans. En octobre 2010, vingt-neuf États avaient promulgué des lois autorisant la méthode de réalisation en PPP à l'égard de projets d'autoroutes et de ponts et trente-huit États avaient expressément autorisé l'approche de conception-construction.

Selon l'analyse documentaire (Farber, Rall et Reed, 2010), les lois varient d'un État à l'autre pour refléter les diverses attitudes « locales » envers les PPP. Certains États

adoptent une loi habilitante projet par projet, tandis que d'autres autorisent un programme de PPP permanent.

L'analyse documentaire (Farber, Rall et Reed, 2010) a répertorié en outre les principales dispositions des lois habilitantes des États, qui sont énumérées ci-dessous. Ces lois fixent habituellement des lignes directrices générales, tandis que les organes exécutifs conservent une certaine latitude pour déterminer comment ces lignes directrices seront appliquées aux diverses étapes du projet.

- Sélection et approbation du projet
- Procédure d'examen des soumissions
- Exigences et restrictions en matière de financement
- Gestion de l'approvisionnement et du projet
- Gestion des péages, pouvoir de percevoir des péages ou des droits de passage
- Autorisation de combiner des fonds publics et privés
- Procédure de demande de soumissions
- Processus d'attribution des contrats selon le meilleur rapport qualité-prix ou d'autres facteurs, pas seulement le prix le plus bas
- Soumissions non sollicitées
- Dispositions fiscales
- Cautionnement et emprunt
- Transparence et participation du public
- Clauses contractuelles
- Désignation ou création d'un organe exécutif principal
- Résolution de conflits
- Exigences en matière d'examen et de présentation de rapports
- Analyse coût/bénéfice ou autres analyses

La rubrique Références du présent rapport contient une liste de sites Web qui affichent les lois et les lignes directrices pertinentes relativement aux PPP d'organismes publics du Canada et des É.-U. Les lecteurs sont également invités à communiquer avec chacun de ces organismes pour connaître les pratiques les plus récentes à l'égard des projets en mode PPP.

Principales organisations en Amérique du Nord

Outre les organismes publics, il existe deux grandes organisations au Canada et aux É.-U. dont le mandat consiste à favoriser l'utilisation de partenariats public-privé. Des renseignements sur leur vision, leur mission et leurs activités principales sont présentés à l'annexe A (en anglais seulement).

TABLEAU 3. ORGANISATIONS DU SECTEUR DES PPP

Organisation	Année de création	Nombre de membres
Conseil canadien pour les partenariats public-privé	1993	Plus 320 membres partout au Canada provenant des secteurs public et privé (selon les renseignements affichés sur le site Web du Conseil)
National Council for Public-Private Partnerships (É.-U.)	1985	159 membres (selon le rapport annuel 2009 de ce conseil)

Ces deux conseils ont fait paraître un grand nombre de publications qui traitent de divers sujets relatifs aux PPP.

2.1.2 Définitions des partenariats public-privé

« PPP » est un terme général utilisé à la rubrique 2.1.1 pour décrire ce qui constitue en réalité l'éventail de modèles de réalisation de projets qui ont été adoptés par les organismes du secteur public au Canada et aux É.-U.

La présente rubrique vise principalement à résumer les définitions d'un PPP et les modèles de réalisation qui sont considérés comme un PPP.

Qu'est-ce qu'un PPP?

D'après l'analyse documentaire, on voit clairement que la définition d'un PPP diffère quelque peu d'une administration à l'autre. Le document du Conference Board du Canada (Iacobucci, 2010) précise notamment que la définition du Québec n'englobe pas nécessairement le financement privé. Des exemples de définitions d'un PPP canadien sont présentés dans le tableau 4. L'annexe A contient une liste plus détaillée des définitions, notamment des définitions utilisées aux É.-U. (en anglais seulement).

TABLEAU 4. DÉFINITIONS DES PPP

Organisme (source)	Définition d'un PPP
<p>PPP Canada (http://www.p3canada.ca/faq.php)</p>	<p>« est une démarche à long terme, fondée sur le rendement, pour le financement d'infrastructure. Le secteur privé assume une part importante de la responsabilité des livrables et du rendement de l'infrastructure, qu'il s'agisse de conception, de planification structurale et architecturale, ou d'entretien à long terme. »</p>
<p>Partnerships British Columbia (http://www.partnershipsbcc.ca/files/faqs.html#2)</p>	<p>« est un contrat ayant force obligatoire conclu entre le gouvernement et une entreprise relativement à la fourniture d'actifs et à la prestation de services. Le contrat répartit les responsabilités et les risques économiques entre les divers partenaires. » [traduction]</p>
<p>Gouvernement de l'Alberta (http://www.treasuryboard.alberta.ca/1159.cfm)</p>	<p>« une façon différente et non traditionnelle pour le gouvernement de créer des immobilisations (comme les routes, les écoles et d'autres types d'établissements publics). Un PPP peut économiser temps et argent et réduire les risques pour le gouvernement en ayant un entrepreneur pour concevoir, construire, financer et entretenir et, dans certains cas, exploiter, une installation. Dans le cas de projets routiers en Alberta, le gouvernement a conclu une convention avec un entrepreneur qui est chargé de la conception, de la construction, du financement partiel, de l'entretien et de l'exploitation des routes et, dans le cas des écoles, une convention portant sur la conception, la construction, le financement partiel et l'entretien de l'infrastructure pendant la durée du contrat. » [traduction]</p>
<p>Infrastructure Ontario (http://infrastructureontario.ca/fr/projects/afp.asp)</p>	<p>« Le programme de diversification des modes de financement et d'approvisionnement est un moyen innovateur pour le gouvernement de respecter son engagement d'entretenir et d'agrandir l'infrastructure publique. Dans le cadre du programme DMFA, le gouvernement a recours au financement du secteur privé pour reconstruire l'infrastructure essentielle de manière stratégique, en temps voulu et selon les budgets établis, tout en assurant que les biens conservent leur statut de propriété publique et restent sous le contrôle du secteur public. »</p>
<p>Gouvernement du Québec (Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique - 2010)</p>	<p>« Le mode partenariat public-privé (PPP), qui implique qu'un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'une infrastructure publique. »</p>
<p>Gouvernement du Nouveau-Brunswick (Lignes directrices relatives aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé)</p>	<p>« une entreprise de coopération entre le secteur public et le secteur privé, fondée sur le savoir-faire de chaque partenaire, qui répond le mieux aux besoins publics clairement définis par la répartition des ressources, des risques et des récompenses selon une méthode appropriée. »</p>
<p>Conseil canadien pour les partenariats public-privé (http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html)</p>	<p>« Un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, fondé sur le savoir-faire de chaque partenaire, qui répond le mieux aux besoins publics clairement définis grâce à une distribution appropriée des ressources, des risques et des profits. » [traduction]</p>

Outre les définitions présentées dans le tableau 4, le site web du Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) précise que « L'expression "partenariat public-privé" a un sens précis dans le contexte canadien. Premièrement, elle se rapporte à la prestation de services publics ou à une infrastructure publique. Deuxièmement, elle exige le transfert de risques entre les partenaires. Les ententes qui ne comprennent pas ces deux notions ne sont pas rigoureusement parlant des "partenariats public-privé" [...] » [traduction]

Au lieu de donner une définition précise d'un PPP, le document du Conference Board du Canada (Iacobacci, 2010) précise que la distinction entre les processus d'approvisionnement en mode PPP et en mode traditionnel n'est pas aussi tranchée, et certains projets se situent entre les deux modèles. Ce document souligne les principales caractéristiques suivantes des projets en PPP :

- Intégration d'au moins deux phases
 - les services peuvent comprendre la conception et la construction jusqu'à l'entretien;
 - contrats à long terme couvrant une grande partie de la durée de vie utile de l'infrastructure, laquelle peut dépasser 30 ans.
- Contrats axés sur les résultats ou les extrants
 - les produits livrables sont précisés en termes de résultats, incitant le partenaire privé à proposer la meilleure solution pour répondre aux spécifications du projet;
 - les spécifications axées sur les résultats sont particulièrement importantes à la phase d'exploitation des contrats.
- Paiements à la livraison
 - La société privée est payée seulement pour les actifs ou les services établis une fois les travaux de construction terminés (dans certains cas, des paiements partiels sont versés à différentes étapes clés des travaux de construction).
- Financement privé
 - Une partie importante du projet est financée par des capitaux d'emprunt et des capitaux propres se rapportant au projet en question.

Quels sont les modèles de réalisation considérés comme des PPP?

Les PPP comprennent un éventail de modèles de réalisation de projets avec divers niveaux de participation du secteur public et du secteur privé. La documentation (Farber, Rall et Reed, 2010) souligne en outre qu'il existe beaucoup plus de modèles de réalisation pour les projets « entièrement nouveaux ». Par projet « entièrement nouveau », on entend un projet comportant les éléments suivants :

- l'infrastructure devant être construite est nouvelle (ne comprend pas la modernisation d'une infrastructure existante);
- dans le cas d'une infrastructure de transport, lorsque la route ou l'autoroute est située dans un corridor où il n'y a jamais eu de circulation, rien ne doit prouver que les prévisions de trafic futures à l'égard de la route ou de l'autoroute en question se réaliseront comme prévu.

Néanmoins, tous les modèles de réalisation de projets en PPP ont des caractéristiques communes, notamment celles décrites ci-dessous :

- responsabilité ultime du secteur public relativement à l'infrastructure et à sa propriété;

- accord contractuel entre les partenaires public et privé;
- partage et répartition des risques entre les entités publique et privée;
- contribution de ressources par les partenaires public et privé;
- transfert au secteur privé des responsabilités qui relèvent normalement du secteur public.

Les modèles de réalisation possibles sont présentés dans les deux figures qui suivent. La première provient d'une source canadienne et la seconde, d'une source américaine.

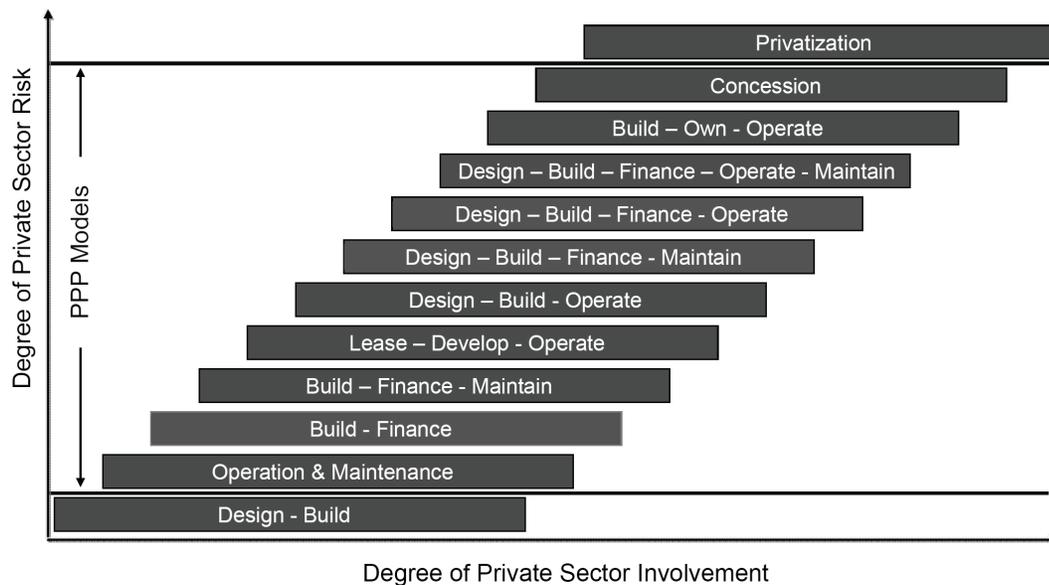


FIGURE 1. MODÈLES DE RÉALISATION DE PROJETS EN PPP POSSIBLES (CANADA)

(Source : Présentation du Conseil canadien pour les partenariats public-privé intitulée *Public-Private Partnerships in Canada*, 17 juin 2010)

Au Canada, le modèle de conception-construction n'est pas considéré comme faisant partie de l'éventail de PPP, mais dans le schéma américain présenté ci-dessous, il fait partie du modèle de PPP.

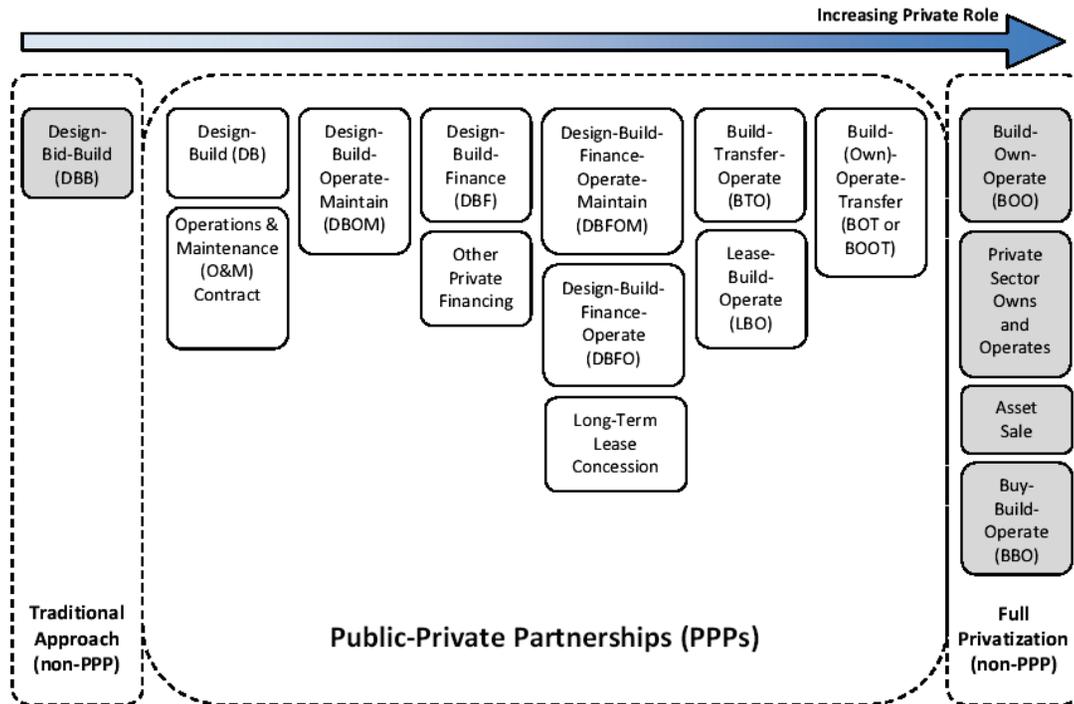


FIGURE 2. MODÈLES DE RÉALISATION DE PROJETS EN PPP POSSIBLES (É.-U.)

(Source : *Public-Private Partnerships for Transportation A Toolkit for Legislators*)

Les modèles présentés dans la figure 1 ne représentent pas une liste exhaustive des modèles de partenariats que les organismes canadiens prennent en considération à l'heure actuelle. Le tableau 5 contient un résumé des modèles de PPP possibles qui sont mentionnés dans plusieurs documents directeurs canadiens (cadres ou lignes directrices publiés par les organismes du secteur public qui sont décrits brièvement à la rubrique 2.2). Veuillez prendre note que les documents directeurs sont de nature générale parce qu'ils offrent des conseils au sujet des projets en PPP, mais pas expressément sur les projets en PPP de routes et de ponts.

Le modèle de réalisation choisi pour un projet donné dépend de la répartition idéale des responsabilités et des risques entre les partenaires public et privé dans le projet en cause. Étant donné que la présente synthèse se concentre sur les modèles de réalisation que les organismes canadiens estiment appropriés à la mise en œuvre d'un PPP pour des projets de transport liés aux routes et aux ponts, le sondage mené auprès d'organismes comprenait une question sur les modèles de PPP que ceux-ci ont étudiés ou évalués. Les réponses à cette question sont également présentées dans le tableau 5.

Voici les principales conclusions que l'on peut tirer du tableau 5 :

- La plupart des provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick, ont étudié ou évalué les modes CCFEX et CCFEE. En Alberta plus particulièrement, comme le mode CCFEX comprend toutes les activités d'entretien, il est parfois utilisé de façon interchangeable avec le mode CCFEE.
- Le CCPPP reconnaît onze modèles de PPP. Chacun d'eux a été documenté et/ou examiné par au moins une province canadienne.
- Pour ce qui est du nombre de modèles de réalisation en PPP étudiés par chaque province, la Colombie-Britannique et l'Ontario en ont toutes deux examinés onze, le Québec, six, le Nouveau-Brunswick, trois, l'Alberta, un et la Nouvelle-Écosse, un. Les modèles de PPP ayant été examinés par au moins quatre des six provinces sont les suivants : CCEX, CCFEX et CCFEE.

Les tableaux 4 et 5 révèlent que les organismes canadiens ont leur propre définition d'un PPP et les divers modèles de réalisation retenus comme PPP varient d'un organisme à l'autre. Toutefois, selon les projets de routes et de ponts en PPP qui ont été réalisés à ce jour, il ressort que le modèle de conception-construction-financement-exploitation-entretien est celui qui est mis en œuvre le plus fréquemment.

L'ajout des volets exploitation et entretien permet au partenaire privé de tenir compte du cycle de vie de l'infrastructure et de concevoir et de construire des projets de grande qualité tout en respectant le budget et l'échéancier prescrits. Ce modèle incite également ce dernier à innover pour obtenir un meilleur rendement entre les étapes de la conception et de la construction et réduire le temps de construction, car il est responsable de mener le projet jusqu'à son exploitation conformément au budget.

Pour les besoins de la présente synthèse, une définition de partenariat public-privé est présentée dans le glossaire (à la rubrique 7), fondée sur les projets de routes et de ponts qui ont été réalisés à ce jour en mode PPP.

TABLEAU 5. MODÈLES DE RÉALISATION CONSIDÉRÉS COMME DES PPP

Nom du document directeur (année de publication)		CF	CCEX	CPEX	CCF	CCEN	CFEN	CLEXT	CCFEN	CCFEX	CCPEX	CCEE	CCFEE	Concession	EE	Financement	Location
Conseil canadien pour les partenariats public-privé (données regroupées à partir de diverses ressources)		■	■	■			■		■	■			■	■	■	■	■
Fédéral	PPP Canada	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+			
Colombie-Britannique	<i>Capital Asset Management Framework</i> (2002)		◆	◆				◆									
	<i>Guidance for Quantitative Procurement Options Analysis</i> (2010)				●	◆			◆	●		●	●	◆			●
Alberta	<i>Management Framework: Assessment Process</i> (2006)									●							
Ontario	Pour un avenir meilleur, un cadre de planification, de financement et d'acquisition pour le secteur public de l'Ontario (2004)		◆							◆	◆				◆	◆	●
	<i>Assessing Value for Money</i> (2007)	●			●		●		◆				●				
Québec	Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (2010)		◆							●		●	●	◆			
Nouvelle-Écosse	Aucun document directeur officiel; renseignements tirés du sondage d'organismes		●														
Nouveau-Brunswick	Protocole relatif aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé (2010)				◆								◆		◆		

■ Le CCPPP est une association membre. Il ne travaille pas directement avec les organismes publics ni les partenaires privés en ce qui a trait à quelque aspect du processus de PPP. Les modèles cités proviennent des ressources offertes par le CCPPP.

+ Pour obtenir du financement de Fonds PPP Canada, un projet doit comprendre une participation significative du secteur privé dans au moins deux des éléments suivants : la conception, la construction, l'exploitation/entretien ou le financement, et l'un de ces éléments doit comprendre l'exploitation/entretien ou le financement.

◆ Ce modèle est mentionné dans le document directeur provincial, mais, selon les réponses fournies dans le sondage, il n'a pas été examiné ni évalué par les organismes provinciaux (se reporter aux rubriques 3 et 4).

● Selon les réponses fournies dans le sondage, ce modèle a été examiné ou évalué par un organisme de la province en question (se reporter à la rubrique 4).

Les interprétations suivantes s'appliquent aux tableaux 5 et 6 :

CF = Construction-financement

CCEX = Conception-construction-exploitation

CPEX = Construction-propriété-exploitation

CCF = Conception-construction-financement

CCEN = Conception-construction-entretien

CFEN = Construction-financement-entretien

CLEXT = Construction-location-exploitation-transfert

CCFEN = Conception-construction-financement-entretien

CCFEX = Conception-construction-financement-exploitation

CCPEX = Conception-construction-propriété-exploitation

CCEE = Conception-construction-exploitation-entretien

CCFEE = Conception-construction-financement-exploitation-entretien

EE = Exploitation et entretien

Définir les modèles de PPP

Selon la documentation disponible, les interprétations les plus courantes des rôles des partenaires public et privé dans les modèles de PPP sont résumées dans le tableau 6.

**TABLEAU 6. RÔLES DES PARTENAIRES PUBLIC ET PRIVÉ
DANS LES MODÈLES DE RÉALISATION EN PPP**

Modèle de PPP	Rôle du partenaire public	Rôle du partenaire privé
CF	<ul style="list-style-type: none"> Élabore la conception et les spécifications 	<ul style="list-style-type: none"> Construit et s'occupe du financement pendant la construction
CCEX	<ul style="list-style-type: none"> Finance le projet Devient propriétaire de l'infrastructure dès le parachèvement de la construction 	<ul style="list-style-type: none"> Conçoit, construit et fait l'exploitation ou l'entretien aux termes d'un contrat à long terme
CPEX	<ul style="list-style-type: none"> Autorité de réglementation (fixe les objectifs et les restrictions) 	<ul style="list-style-type: none"> Construit, finance, possède et exploite à perpétuité (aucune limite de temps)
CFEN	<ul style="list-style-type: none"> Élabore la conception et les spécifications 	<ul style="list-style-type: none"> Construit, finance et entretien l'infrastructure
CCFEN	<ul style="list-style-type: none"> Devient propriétaire de l'infrastructure à la fin de la durée du contrat* 	<ul style="list-style-type: none"> Conçoit, construit, finance et entretien l'infrastructure (gestion de l'infrastructure matérielle ou services d'entretien) aux termes d'un contrat à long terme
CCFEX	<ul style="list-style-type: none"> Devient propriétaire de l'infrastructure à la fin de la durée du contrat* 	<ul style="list-style-type: none"> Conçoit, construit, finance et exploite aux termes d'un contrat à long terme
CCFEE	<ul style="list-style-type: none"> Devient propriétaire de l'infrastructure à la fin de la durée du contrat* 	<ul style="list-style-type: none"> Conçoit, construit, finance, exploite et fournit les services de gestion d'infrastructure matérielle (massive) ou immatérielle (quotidiennement) aux termes d'un contrat à long terme
Concession	<ul style="list-style-type: none"> Devient propriétaire de l'infrastructure à la fin de la durée du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> Fait des investissements et exploite l'infrastructure pendant une période déterminée
EE	<ul style="list-style-type: none"> Est propriétaire de l'infrastructure pendant la durée du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> Exploite et/ou entretien une infrastructure aux termes d'un contrat
Financement	<ul style="list-style-type: none"> Projet précis 	<ul style="list-style-type: none"> Finance un projet directement ou utilise divers mécanismes comme la location à long terme ou l'émission d'obligations

Modèle de PPP	Rôle du partenaire public	Rôle du partenaire privé
Location	<ul style="list-style-type: none"> • Loue une infrastructure auprès du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut exploiter l'infrastructure

* Au Québec, le partenaire public est le propriétaire de l'infrastructure pendant la durée du contrat.

2.2 Application des partenariats public-privé

2.2.1 Documents directeurs

La plupart des administrations canadiennes qui participent activement à des approvisionnements en PPP disposent d'un cadre clair ou de lignes directrices précises qui régissent les diverses étapes d'un projet en PPP. Les organismes du secteur public (organisme PPP spécialisé ou autre entité gouvernementale) respectent ce cadre ou ces lignes directrices lorsqu'ils examinent, évaluent, approuvent ou gèrent un projet en PPP et/ou quand ils donnent des conseils à l'égard d'un tel projet.

Les documents directeurs sont un moyen pour les organismes publics de s'assurer de la cohérence des processus, en suivant une procédure systématique soignée et ordonnée. Cette procédure est mise à jour s'il y a lieu pour faire état de l'expérience acquise au cours de son application. Elle offre une certaine garantie au niveau de l'équité et de la transparence à tous les soumissionnaires.

Le tableau 7 énumère le titre des documents directeurs canadiens. Un aperçu du contenu de chaque document est présenté à l'annexe A (en anglais seulement). Cette annexe contient également des exemples de documents directeurs et de publications du secteur aux É.-U.

TABLEAU 7. DOCUMENTS DIRECTEURS CANADIENS

N°		Nom du document directeur	Publié par (date)
Fédéral	1	Aperçu du programme, guide du processus de présentation et formulaire de présentation de projet : deuxième ronde (mai et juin 2010) de Fonds PPP Canada	PPP Canada (2010)
	2	Guide de présentation d'une demande et formulaire de demande : troisième ronde (mai et juin 2011) de Fonds PPP Canada	PPP Canada (2011)
Colombie-Britannique	3	<i>Capital Asset Management Framework</i>	Ministère des Finances de la Colombie-Britannique (mai 2002)
	4	<i>An Introduction to Risk Management in a Public Private Partnership</i>	Partnerships British Columbia (juillet 2006)
	5	<i>Office of the Comptroller General Practice Guideline 1 Public-Private Partnerships</i>	Ministère des Finances de la Colombie-Britannique (mai 2009)
	6	<i>Guidance for Quantitative Procurement Options Analysis</i>	Partnerships British Columbia (janvier 2010)
	7	<i>Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships</i>	Partnerships British Columbia (avril 2007)
Alberta	8	<i>Management Framework: Assessment Process</i>	Ministère des Infrastructures et des Transports de l'Alberta (septembre 2006)
	9	<i>Management Framework: Procurement Process</i>	
Ontario	10	Pour un avenir meilleur, un cadre de planification, de financement et d'acquisition pour le secteur public de l'Ontario	Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (2004) (maintenant le ministère de l'Infrastructure de l'Ontario)
	11	<i>Assessing Value for Money: A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology</i>	Gouvernement de l'Ontario (2007)
Québec	12	Politique-cadre sur les partenariats public-privé (remplacée par le document plus récent ci-dessous)	Gouvernement du Québec (juin 2004)
	13	Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique	Gouvernement du Québec (2010)
	14	Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructure publique	Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor (2011)
Nouveau-Brunswick	15	Protocole relatif aux partenariats du secteur public et du secteur privé	Gouvernement du Nouveau-Brunswick (octobre 2010)

2.2.2 Avantages et préoccupations relativement aux PPP

Les avantages et les préoccupations ou controverses potentiels relativement aux projets en PPP sont énoncés dans plusieurs documents. En voici des exemples :

Avantages perçus

- Économie de coût;
- Économie de temps;
- Accélération du projet;
- Transfert des risques efficace;
- Optimisation des ressources;
- Meilleurs prix et certitude de l'échéancier;
- Moins de dépenses du gouvernement;
- Fonds d'infrastructure intéressant pour les investisseurs;
- Efficacité économique (projet financé par les usagers, p. ex., péage);
- Innovation ou intégration des phases du projet (efficacités du cycle de vie);
- Réaffectation des ressources gouvernementales;
- Meilleur entretien des actifs;
- Meilleure qualité de l'infrastructure;
- Prise en compte des coûts du cycle de vie.

Préoccupations ou controverses perçues

- Coûts supplémentaires pour le secteur public, y compris la prime de risque, les frais de financement plus élevés du secteur privé, les frais d'opération plus élevés pour le gouvernement relativement à l'approvisionnement, à la surveillance, etc.
- En raison des efforts de négociation et d'approvisionnement préalables plus longs et de l'évaluation rigoureuse des risques, un projet peut retarder la réalisation du suivant.
- Les contrats à long terme peuvent entraîner des coûts élevés de renégociation lorsque les politiques sont modifiées. Les projets peuvent être assujettis à des conditions de résiliation complexes et onéreuses.
- Problèmes liés à la main d'œuvre, comme les salaires et les conditions de travail.
- Participation de sociétés étrangères, comme le contrôle étranger sur les actifs nationaux et les questions de sécurité nationale.
- Le public pourrait refuser d'accepter le rôle que jouerait le secteur privé dans le projet.
- Problèmes environnementaux découlant de l'utilisation de méthodes de construction et d'entretien moins respectueux de l'environnement.
- Risque de faillite du partenaire privé.

- Transparence ou protection de l'intérêt public, comme la perte du contrôle des actifs publics et les buts lucratifs qui deviennent la priorité.
- L'absence d'un cadre institutionnel caractérisé par l'engagement et l'appui du gouvernement accordant son parrainage, de normalisation des procédures et de fonctionnaires compétents possédant les aptitudes requises dans les domaines de l'approvisionnement, de la négociation et de la gestion de projet, etc., peut empêcher la réalisation d'occasions en mode PPP.

2.2.3 Cycle des projets en PPP

Les approvisionnements en PPP ne conviennent pas à tous les projets d'infrastructure ni aux projets de routes et de ponts. Tout d'abord, les gouvernements doivent élaborer des méthodes de filtrage et d'identification de projets qui conviennent le mieux à un approvisionnement en PPP, c'est-à-dire les projets qui sont susceptibles d'offrir au public la meilleure optimisation des ressources au moyen d'un PPP par rapport aux formes traditionnelles de réalisation de projets.

Après avoir ciblé un projet pouvant être réalisé en PPP, l'organisme public procède habituellement à un appel de qualification (ADQ), puis à un appel d'offres (AO) pour avoir un processus de soumission concurrentiel. Une demande d'expression d'intérêt (DEI) peut parfois être émise avant l'ADQ. Le soumissionnaire gagnant du secteur privé est choisi à la fin de l'AO. Il convient de souligner que l'organisme public effectue en règle générale une analyse coût/bénéfice bien avant l'ADQ ou la DEI et avant de lancer un processus de soumission concurrentiel sur le marché.

Le choix du soumissionnaire du secteur privé retenu est suivi de la période de clôture, c'est-à-dire la clôture commerciale et la clôture financière. À la fin de la période de clôture, le partenaire public et le partenaire privé retenu signent un contrat.

Un contrat bien rédigé entre les partenaires public et privé est le meilleur moyen de définir les normes de rendement, la durée du projet, la répartition des risques, le partage des revenus, les indemnités, les pénalités et autres dispositions et exigences et de protéger l'intérêt public. Ainsi, le contrat définit habituellement les indicateurs de rendement clés afin d'établir les résultats souhaités que le partenaire privé doit atteindre à l'égard du projet. Le partenaire public peut se servir de ces indicateurs de rendement clés pour fixer les mesures incitatives et les pénalités du secteur privé. Le contrat peut également contenir des modalités qui visent à atténuer les préoccupations perçues énumérées à la rubrique 2.2.2.

Une fois que le contrat est signé, la phase de mise en œuvre du projet commence et le partenaire privé réalise les exigences du projet. Dans les projets liés aux routes et aux ponts en PPP, le secteur privé est généralement responsable de la conception, de la construction, du financement, de l'exploitation et/ou de l'entretien de l'infrastructure. Le partenaire public gère le contrat et s'assure que le partenaire privé en respecte les modalités.

À l'étape de la conception, le partenaire privé livre la conception finale qui repose en général sur un projet de conception préliminaire. C'est à ce moment que l'on peut trouver des moyens novateurs de faire des économies de coût et de réduire les délais de construction. À l'étape de la construction, le partenaire privé érige l'infrastructure.

Quant aux étapes de l'exploitation et de l'entretien, le partenaire privé exploite l'infrastructure et en fait l'entretien conformément aux normes de rendement prescrites dans le contrat. Lorsque le partenaire privé est responsable de l'exploitation et de l'entretien, il est plus enclin à tenir compte du cycle de vie de l'infrastructure et à concevoir et à construire un projet de grande qualité.

À la fin du contrat, l'infrastructure est rétrocédée au secteur public qui en devient propriétaire et qui en assume la responsabilité.

À titre d'exemple, la figure 3 présente un aperçu du déroulement d'un PPP typique du gouvernement de l'Alberta, à partir de l'étape de l'ADQ (le début de l'approvisionnement) jusqu'à la mise en œuvre du projet.

Voici, en résumé, les quatre éléments clés du cycle d'un projet en PPP : 1) évaluation de la viabilité du projet, 2) analyse commerciale, 3) réalisation du projet et 4) gestion du projet. Les renseignements provenant de l'analyse documentaire et du sondage auprès d'organismes au sujet de ces quatre éléments ont été regroupés et sont présentés à la rubrique 4.0.

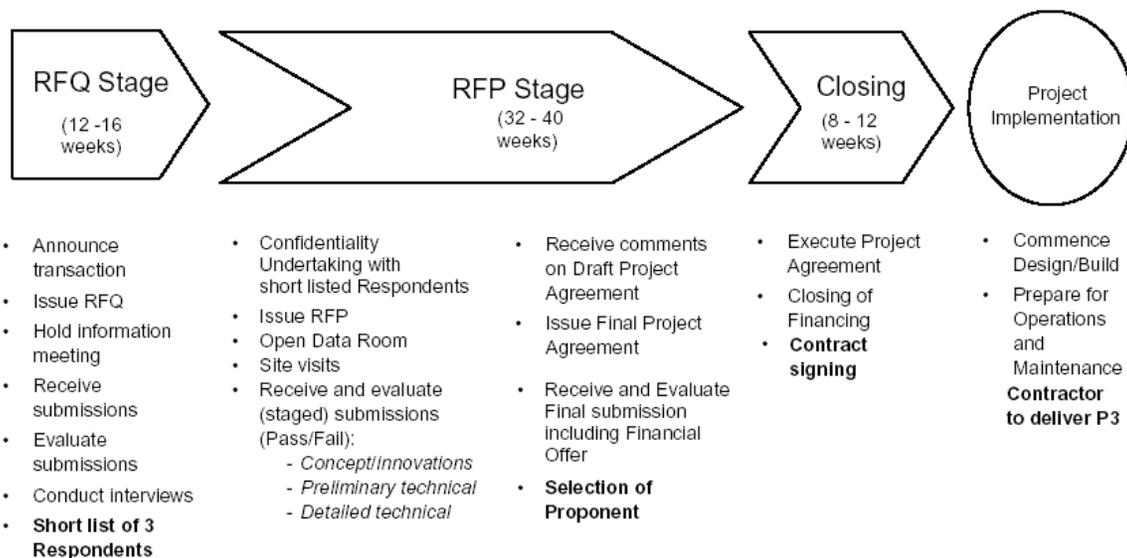


FIGURE 3. APPROVISIONNEMENT ET RÉALISATION D'UN PROJET EN PPP – EXEMPLE DE L'ALBERTA

(Source : *Management Framework: Procurement Process*)

3.0 Sondage auprès d'organismes

Dans le cadre de la présente synthèse, un sondage a été mené auprès du personnel d'organismes PPP spécialisés et du personnel des bureaux de transport provinciaux à qui il incombe généralement de surveiller directement les étapes de l'approvisionnement et de la mise en œuvre des projets de routes et de ponts en mode PPP.

3.1 Structure du sondage

L'objectif principal du sondage consistait à recueillir des données auprès d'organismes canadiens et américains au sujet de leurs expériences récentes et des leçons qu'ils ont tirées relativement aux quatre éléments clés de la mise en œuvre d'un PPP :

- évaluation de la viabilité d'un projet en PPP;
- élaboration des modèles financiers et de gestion;
- réalisation du projet;
- gestion du projet.

Ainsi, le sondage comprenait quatre questionnaires distincts, chacun portant sur un des quatre éléments de PPP clés. Les questions avaient pour but de cerner l'attitude des organismes envers les projets en PPP, leurs préférences à l'égard de certaines procédures et leurs motivations à suivre celles-ci.

Le sondage complet est présenté à l'annexe B (en anglais seulement).

3.2 Réponses

Le sondage a initialement été envoyé à vingt-cinq organismes au Canada et aux É.-U. La présente synthèse a été rédigée d'après les renseignements recueillis auprès du bureau des douze organismes ayant répondu au sondage.

Au Canada, ces organismes étaient Partnerships British Columbia; Transports et Infrastructure Colombie-Britannique – Projet Kicking Horse Canyon; Transports et Infrastructure Colombie-Britannique – Projet Evergreen Line; Direction des grands projets d'immobilisations du ministère des Transports de l'Alberta; Transports Alberta, Normes techniques; Infrastructure Ontario; le ministère des Transports de l'Ontario; le ministère des Transports du Québec; Transports et Renouvellement de l'Infrastructure Nouvelle-Écosse et Partenariats public-privé Canada. Les deux organismes américains étaient le département des Transports de la Virginie et le département des Transports du Minnesota.

4.0 Analyse et conclusions

Les rubriques 4.1 à 4.4 présentent un résumé des renseignements tirés de l'analyse documentaire et du sondage auprès d'organismes, qui portent sur les quatre principaux sujets suivants : évaluation de la viabilité d'un projet en PPP, élaboration des modèles financiers et de gestion, réalisation du projet et gestion du projet.

Les leçons uniques dégagées par les organismes canadiens et décrites dans le sondage ont été présentées dans la mesure où elles étaient disponibles. Des renseignements supplémentaires relativement aux pratiques actuelles des organismes canadiens sont présentés à l'annexe C (en anglais seulement).

Les modèles et outils standards dont il est question à la rubrique 4.0 se trouvent dans les documents directeurs énumérés à la rubrique 2.2.1, et la rubrique 8.0 contient une liste des sites Web où sont affichés les documents directeurs canadiens.

4.1 Évaluation de la viabilité d'un projet en PPP

4.1.1 Conclusions de la documentation

Critères d'admissibilité

Les avantages de réaliser un projet en mode PPP ne sont pas toujours supérieurs aux coûts. Par conséquent, la question à savoir comment les projets sont sélectionnés pour être réalisés en mode PPP est vitale. En général, les organismes publics font une sélection préliminaire des projets pour savoir s'ils sont de bons candidats pour le processus d'approvisionnement en PPP.

Les projets en PPP les plus réussis exigent un environnement institutionnel, économique et social approprié. Par exemple, la méthode de réalisation en PPP est idéale lorsque l'on peut établir les spécifications des extrants et les exigences de rendement et cerner les risques qui peuvent être transférés au partenaire privé. La taille de l'opération doit dépasser un seuil minimum pour justifier les frais de transaction du partenaire privé et du partenaire public. De plus, le projet peut être assez complexe pour que des efficiences soient réalisées en intégrant les étapes de celui-ci. Un marché concurrentiel, lorsque le projet attire un nombre suffisant de soumissions (pour permettre à l'organisme public de faire une évaluation systématique et de restreindre la concurrence), est également un facteur important qui valide l'intérêt du secteur privé envers un projet donné.

Le processus utilisé par les organismes publics pour choisir le PPP comme option de réalisation n'est pas arbitraire ni ad hoc (Iacobacci, 2010). Le choix est fait à la suite d'un processus de sélection préliminaire qui tient compte des critères décrits précédemment. L'examen effectué dans le cadre du document de recherche (Iacobacci, 2010) contenait plusieurs exemples de projets qui ont initialement été retenus pour être réalisés en PPP, mais qui ont ultérieurement été rejetés parce qu'ils ne respectaient pas l'un des critères susmentionnés.

Les projets en PPP doivent être également avoir l'appui du public. Un rapport indique que la décision politique est un facteur clé et le principal moteur des PPP (Farber, Rall et Reed, 2010). Un projet doit satisfaire les objectifs du secteur public, générer les résultats souhaités et être dans l'intérêt du public avant qu'on évalue la structure de réalisation et les outils financiers.

Selon un document américain (Farber, Rall et Reed, 2010), moins de 20 % des infrastructures de transport peuvent être réalisées en mode PPP.

Participation des secteurs public et privé

Les secteurs public et privé participent aux projets en PPP pour des motifs différents. Voici certaines raisons qui incitent le secteur public à participer à de tels projets :

- éviter une dette garantie par des obligations;
- construire une nouvelle infrastructure avec un investissement public initial minimum;
- réduire les coûts de la nouvelle installation pour les contribuables ordinaires;
- avoir accès à des sources de revenus non traditionnelles (p. ex., péages);
- accroître les ressources de production (personnel du secteur privé);
- économiser du temps au cours de la réalisation globale du projet;
- permettre que les activités de conception et de construction soient menées simultanément (au lieu d'être réalisées l'une après l'autre);
- favoriser la créativité et l'innovation du secteur privé dans la réalisation du projet;
- permettre que le projet soit réalisé globalement plutôt que par étapes.

Quant aux motifs de participation du secteur privé aux projets en mode PPP, ils comprennent notamment les suivants :

- accroître le nombre ou la taille des projets en production;
- gérer des autoroutes à péage comme des investissements lucratifs à long terme;
- diriger ou encourager l'aménagement de biens dans une région donnée en construisant de nouvelles installations;
- obtenir un engagement à long terme à l'égard du projet et des contrats d'exploitation et d'entretien.

Le secteur privé tient compte de plusieurs facteurs lorsqu'il évalue un investissement éventuel dans un PPP :

- le niveau d'investissement et les risques techniques dans l'exécution du projet;
- la possibilité d'offrir une rétribution aux soumissionnaires non retenus et une indemnité de rupture à tous les soumissionnaires si l'appel d'offres (AO) est annulé pourrait faire partie de la rémunération;
- la répartition des risques entre les parties publique et privée;
- l'efficacité de la gestion du projet par le secteur public;
- la taille du projet;
- les délais avant de toucher un rendement sur l'investissement;
- la clarté de la législation habilitante.

Taille du projet

L'expérience des projets en PPP au fil du temps a permis aux organismes publics de définir la taille optimale d'un projet (sa valeur), qui justifie sa réalisation selon l'approche de PPP :

- Selon un document canadien (Iacobacci, 2010), elle serait de 40 à 100 millions de dollars, selon l'administration.
- Le document intitulé *Capital Asset Management Framework* de la Colombie-Britannique, qui a été révisé en 2008, exige que le modèle PPP soit envisagé lorsque la contribution provinciale dépasse 50 millions de dollars.
- Les projets doivent être d'au moins 100 millions de dollars pour que le gouvernement de l'Alberta envisage cette approche, compte tenu des frais de l'opération en question (Alberta Infrastructure and Transportation, 2006).

Outils d'évaluation

Bien que le modèle de PPP engendre des économies de temps et d'argent, entre autres avantages, le secteur public doit assumer les frais supplémentaires d'un projet en PPP comparativement aux projets traditionnels :

- Transfert de risques : le partenaire public paie une « prime de risque » pour les risques qui sont transférés au partenaire privé.
- Coûts plus élevés du financement privé : le partenaire privé emprunte de l'argent à des taux plus élevés que ceux offerts au partenaire public.
- Frais de transaction plus élevés : le partenaire public engage des frais pour élaborer, surveiller et gérer les contrats de PPP.

Ainsi, on doit obtenir une valeur ajoutée (ou optimisation des ressources) positive pour qu'un projet soit réalisé en mode PPP. La valeur ajoutée compare le coût total de la réalisation d'un projet en mode PPP (le « projet de référence ») à un projet réalisé en mode traditionnel (le « comparateur du secteur public »).

Le principal outil d'évaluation des administrations canadiennes est la valeur ajoutée. Plusieurs organismes d'approvisionnement en PPP au Canada ont élaboré des modèles ou des processus d'évaluation quantitative des risques officiels et les appliquent au processus d'analyse de la valeur ajoutée. Partnerships British Columbia utilise surtout la matrice des risques associés au projet pour gérer les risques au cours de sa participation à un projet. Les risques relevés sont quantifiés et ajoutés à l'analyse afin de comparer les modèles d'approvisionnement.

4.1.2 Aperçu des pratiques canadiennes actuelles

Critères de sélection

Les organismes ayant répondu au sondage ont identifié 16 critères de sélection, qui sont énumérés ci-dessous selon le nombre de fois où ils ont été mentionnés, par ordre décroissant de fréquence :

- le projet génère une valeur ajoutée;
- le projet permet de transférer les risques au partenaire privé;
- le projet offre une certitude de l'échéancier;
- taille ou envergure suffisante du projet;
- concurrence suffisante au sein du secteur privé;
- le projet génère des avantages pour les contribuables;
- coûts (en immobilisations, de construction, d'exploitation, d'entretien et de remise en état);
- le projet peut accueillir les innovations du secteur privé;
- les résultats du projet peuvent être mesurés;
- l'infrastructure est détenue en fin de compte par le public;
- le projet comprend des volets exploitation et entretien;
- absence de condition ou de question en suspens qui empêcherait la construction du projet;
- présence d'obstacles législatifs et juridiques;
- peut définir les responsabilités du partenaire privé;
- obligation de rendre compte;
- processus transparent.

Valeur seuil minimale

Province	Valeur seuil minimale
Colombie-Britannique	50 millions de dollars
Alberta	100 millions de dollars
Ontario	50 millions de dollars
Québec	40 millions de dollars
Nouvelle-Écosse	50 millions de dollars
(Fédéral) PPP Canada	40 à 50 millions de dollars

Les organismes ont, par expérience, défini la taille optimale d'un projet (sa valeur) qui justifierait sa réalisation selon l'approche de PPP. Deux provinces, la Colombie-Britannique et le Québec, ont établi une politique fixant la valeur à partir de laquelle il devient obligatoire d'évaluer la réalisation d'un projet en PPP.

Dans le cas de la Colombie-Britannique, une politique provinciale exige que tous les projets en immobilisations ayant reçu une aide provinciale de 50 millions de dollars ou plus soient d'abord examinés par Partnerships British Columbia pour être construits en mode PPP, sauf s'il existe des motifs convaincants d'agir autrement. Selon Infrastructure Québec, un « grand projet » est un projet dont les dépenses en immobilisations estimatives sont égales ou supérieures à 40 millions de dollars. Tous les grands projets font l'objet d'une évaluation du mode de réalisation, y compris le mode PPP.

Pour Infrastructure Ontario, le seuil a été fixé à 50 millions de dollars compte tenu de l'expérience pour que les projets puissent optimiser les ressources et les risques.

Selon la Direction des grands projets d'immobilisations du ministère des Transports de l'Alberta, cette province examinerait les projets d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars pour les réaliser en mode PPP, comme l'indique le document directeur intitulé

Management Framework: Assessment Process. Cependant, les projets réalisés à ce jour selon le modèle de réalisation en PPP étaient tous d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars (jusqu'à 300 millions de dollars).

PPP Canada a fait savoir que la valeur seuil minimale est généralement de 40 à 50 millions de dollars pour soutenir les dépenses d'approvisionnement.

Bien qu'elle ne soit pas activement engagée dans les projets en PPP mais qu'elle ait tout de même réalisé un projet en PPP dans le passé (l'autoroute 104), la Nouvelle-Écosse a indiqué que le seuil minimal était de 50 millions de dollars, mais qu'il pouvait varier selon une étude de marché et le niveau de la concurrence du secteur privé.

Pour ce qui est des moyens possibles de diminuer la valeur seuil minimale, les suggestions proposées comprenaient les suivantes :

- le fait de regrouper deux ou trois projets en un seul aux termes d'un contrat unique permettrait de simplifier la tâche de gestion du contrat du partenaire public et les frais s'y rapportant;
- utiliser des documents normalisés pour réduire les coûts de la transaction;
- accepter qu'un projet soit réalisé en mode PPP tant qu'il démontre (lorsque le coût est inférieur à la valeur seuil typique) une valeur ajoutée positive selon ce modèle;
- établir des concessions d'une durée plus courte pour éviter les coûts élevés associés aux modifications apportées au contrat afin de respecter les nouvelles exigences en matière de service.

Outils et méthodes d'analyse

Le sondage a confirmé que l'analyse de la valeur ajoutée (ou optimisation des ressources) a été adoptée à grande échelle par les organismes canadiens. L'analyse du risque est effectuée dans le cadre de l'analyse de la valeur ajoutée où les risques conservés (par le partenaire public), les risques partagés et les risques transférés (au partenaire privé) sont tous quantifiés.

La présentation d'un dossier d'affaires est aussi une pratique courante. Ce dossier est présenté en fin de compte au cabinet par l'organisme qui parraine le projet afin de faire approuver le projet, qui a d'abord été examiné par l'organisme PPP spécialisé provincial et d'autres entités gouvernementales, selon les processus établis dans le territoire en question.

Certains organismes, notamment la Colombie-Britannique, le Québec et PPP Canada, font une analyse qui comprend des critères qualitatifs en sus des critères quantitatifs. Ainsi, PPP Canada tient compte des avantages publics générés par l'infrastructure, la qualité de la gouvernance du client et la clarté entourant le processus d'approvisionnement.

Facteurs de succès essentiels

Dans le cadre du sondage, on a demandé aux organismes de décrire les facteurs de succès essentiels qui permettent de sélectionner efficacement les projets pouvant être réalisés en mode PPP. Onze critères de succès essentiels ont été mentionnés. Ils sont énumérés ci-dessous selon le nombre de fois où ils ont été mentionnés, par ordre décroissant de fréquence :

- le projet permet de transférer les risques au partenaire privé;
- application d'hypothèses économiques ou financières réalistes dans l'évaluation pour assurer une analyse crédible;
- appui du secteur privé lorsque le marché est concurrentiel;
- le projet génère une valeur ajoutée;
- appui du gouvernement ou volonté politique avec des cadres et des politiques de soutien;
- gestion en bonne et due forme de l'entente de partenariat par le partenaire public;
- projet bien défini;
- optimise le financement par le secteur privé pour circonscrire les risques sans assumer de frais de financement déraisonnables;
- peut ajouter des spécifications fondées sur la performance dans l'entente de partenariat;
- taille du projet suffisante;
- avoir une équipe du secteur public spécialisée ou compétente chargée du projet pour faire avancer celui-ci dans les délais prévus.

En général, tous les organismes ayant répondu au sondage ont déclaré qu'ils cherchaient à apprendre de leur vécu antérieur et qu'ils réviseraient leurs documents directeurs au besoin pour améliorer l'efficacité du processus et les chances de réussite du projet. Le comité directeur de projet de l'ATC responsable de la présente étude a de plus ajouté que la collaboration des organismes en ce qui a trait aux leçons dégagées permet d'appliquer le mode PPP de manière uniforme.

4.1.3 Leçons dégagées par les organismes

Colombie-Britannique

Selon un document du ministère des Finances intitulé *Core Policy and Procedures Manual, Policy 5 Capital Asset Management*, un PPP doit être considéré comme l'option de réalisation du scénario de base lorsque la contribution de la province aux dépenses en immobilisations dépasse 50 millions de dollars. Cette valeur seuil a été établie après avoir examiné attentivement plusieurs facteurs (lesquels n'ont pas été divulgués dans le sondage). Tout projet doté d'un financement provincial se situant entre 20 et 50 millions de dollars sera examiné pour déterminer si une évaluation plus approfondie doit être faite de celui-ci en mode PPP.

Alberta

La Direction des grands projets d'immobilisations a fait savoir qu'un projet dont la valeur est inférieure à 300 millions conviendrait mieux aux modes de réalisation conception-soumission-construction ou conception-construction. Autrement dit, selon les projets actuels, la valeur seuil minimale serait plus de l'ordre de 300 millions de dollars que de la somme de 100 millions de dollars mentionnée dans le document directeur intitulé *Assessment Process*.

Ontario

Infrastructure Ontario a déclaré que même si dans le passé la valeur seuil minimale a été fixée à 50 millions de dollars, tous les projets en immobilisations importants sont évalués pour déterminer s'ils peuvent être réalisés selon la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA).

Québec

Le Bureau des partenariats public-privé a fait savoir que l'analyse de sensibilité représente une partie importante de l'analyse de la valeur ajoutée dans la vérification de l'effet des hypothèses principales. Bien qu'il soit intéressé à évaluer la pertinence socio-politique des projets ainsi que les stratégies et les plans de mise en œuvre s'y rapportant, le Bureau reconnaît qu'il faut aller plus loin pour définir les besoins et les résultats souhaités générés par les projets.

PPP Canada

Selon PPP Canada, il pourrait être difficile de réduire la valeur seuil minimale, car plus elle diminue, plus il est difficile de transférer les risques et de les circonscrire de manière appropriée. Trouver un prêteur intéressé est également une tâche plus ardue.

4.2 Élaboration des modèles financiers et de gestion

4.2.1 Dossier d'affaires, mode de paiement et structures de financement novatrices

Selon un document canadien (Iacobacci, 2010), le financement privé est le ciment qui unit les principaux éléments de l'approche de PPP envers l'approvisionnement; le secteur privé est motivé à réaliser le projet selon les exigences contractuelles et possiblement avant l'échéance afin d'éviter des frais de service de la dette plus élevés et d'être payé plus rapidement (sous forme de paiements de service) lorsque les travaux de construction sont achevés plus tôt. Les retards peuvent entraîner des pénalités. Dans ce document, on souligne également le fait que les économies de coût comparées aux projets exécutés selon l'approche traditionnelle varient de 0,8 % à 61,2 % du comparateur du secteur public pour les projets examinés.

Dossier d'affaires du modèle de réalisation

Les autorités qui envisagent un processus d'approvisionnement en mode PPP montent généralement un dossier d'affaires, font une analyse de la valeur ajoutée pour déterminer si un modèle de PPP peut donner le meilleur rapport qualité-prix et analysent le bien-fondé des diverses formes de structures de modèle de gestion en PPP. Partnerships British Columbia a donné un exemple de ces techniques d'analyse dans le document intitulé *Methodology for Quantitative Procurement Options Analysis Discussion Paper* (2010). À cette étape préliminaire de l'analyse, on établit le modèle de gestion de base (la forme de PPP), le plafonnement budgétaire applicable et les ententes en matière de financement public pertinentes. Les projets sont évalués s'ils peuvent offrir un volet revenus (p. ex., provenant des péages) et, dans le cas contraire, les paiements de disponibilité ou les paiements de péages virtuels sont le modèle par défaut. Les projets axés sur les paiements de disponibilité comprennent parfois un volet paiement en fonction du volume de trafic, qui représente des frais supplémentaires en raison de l'utilisation ou qui a été ajouté pour offrir au concessionnaire un moyen d'attirer l'achalandage, ou une combinaison des deux.

Les enveloppes budgétaires sont parfois clairement spécifiées. Dans ce cas-ci, les approvisionnements sont structurés de manière à ce que les soumissionnaires livrent concurrence sur la valeur qu'ils peuvent offrir dans les limites l'enveloppe ou soumissionnent selon cette enveloppe en réalisant les travaux demandés au prix le plus bas. La route périphérique de Fraser sud et l'autoroute Sea-to-Sky en Colombie-Britannique ainsi que le Centre de la sécurité des télécommunications Canada à Ottawa, en Ontario sont des exemples de projets avec un plafond financier fixe.

Les modèles de gestion et les critères d'évaluation du processus d'approvisionnement peuvent être établis de manière à ce que les objectifs précis d'un projet soient atteints. À titre d'exemple, dans le projet de l'autoroute Sea-to-Sky en Colombie-Britannique, les soumissionnaires ont été cotés selon les caractéristiques de l'offre, notamment l'optimisation de la portée des travaux relativement à la sécurité et à la capacité. Le projet avait un plafond budgétaire défini et les soumissionnaires retenus se sont livrés concurrence sur le montant de la « valeur », sous forme de mesures de sécurité prédéfinies et de portée supplémentaire, qu'ils pouvaient fournir en sus des exigences minimales de portée tout en respectant le plafond budgétaire.

Les projets en PPP réalisés au Canada comportaient divers niveaux de financement public et privé. Le ratio de financement public-privé a généralement été plus élevé pendant et après la crise financière comme moyen de préserver la valeur ajoutée compte tenu des frais de financement plus élevés (creusement du différentiel de taux) et pour pallier aux restrictions de la capacité sur le marché des capitaux. La forme des contributions varie également selon les administrations. L'Ontario a eu recours aux paiements à l'achèvement de la majeure partie des travaux, tandis que la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec ont choisi des paiements progressifs ou d'étape pendant la période de la construction.

Selon un document canadien (Iacobacci, p. 39), les gouvernements ont traversé la crise du crédit en faisant des contributions avant que les travaux de construction soient terminés, en réduisant le laps de temps entre la sélection du soumissionnaire final et la

clôture financière pour éviter l'effet du différentiel de taux et attirer de nouveaux types de prêteurs comme les régimes de retraite canadiens. Le niveau de contribution publique a varié selon la taille du projet et le dossier d'affaires propre à chaque projet.

Modèles de gestion

Mécanismes de paiement :

Dans le cas du financement privé, le secteur privé doit couvrir les frais et obtenir aussi un rendement sur ses investissements. Pour ce faire, l'installation devra produire des revenus (p. ex., péages) ou la rémunération du secteur public devra dégager des revenus.

Certains projets en PPP au Canada sont réalisés selon le mode de paiement de disponibilité, dans le cadre duquel le concessionnaire reçoit un paiement, habituellement chaque mois, qui couvre l'amortissement des dépenses en immobilisations financées par le secteur privé, pour les frais d'exploitation et d'entretien et les coûts de remise en état des immobilisations pendant la durée du projet. Des déductions à titre de rendement sont applicables aux paiements si les niveaux de service et les mesures de rendement précisés ne sont pas respectés. Les paiements prédéterminés commencent à être versés uniquement lorsque l'infrastructure entre en service, ce qui pousse le partenaire privé à réaliser les travaux à temps (ou plus tôt que prévu pour éventuellement recevoir une prime d'ouverture hâtive) et en deçà du budget ou selon celui-ci. D'autres projets en PPP canadiens sont réalisés selon le mode de paiement à l'achèvement des travaux, auquel moment le concessionnaire touche un paiement qui couvre les dépenses en immobilisations financées par le secteur privé dès que l'infrastructure est mise en service.

Risque lié à la demande ou au volume :

Une poignée de projets comprenant un certain volet risque lié aux revenus ont été entrepris au Canada. Au Québec, l'autoroute 25 et l'autoroute 30, construites en 2007 et 2008, respectivement, avaient un mode de paiement hybride qui comprenait des paiements d'étape pendant la période des travaux, un paiement au secteur privé provenant des revenus de péage et le restant provenant des paiements de disponibilité du partenaire public. D'autres projets canadiens sans péage comprenaient un volet volume moins important (de l'ordre de 10 %) dans le cadre de la structure de paiement globale, notamment la liaison rapide Canada Line et le pont W.R. Bennett en Colombie-Britannique.

Le projet de Port Mann et de l'autoroute 1 est la première tentative en sol canadien de réaliser un projet en PPP comportant un risque lié aux revenus de péage. Ce projet a été converti en un modèle de conception-construction après que le soumissionnaire final n'a pu effectuer la clôture financière au plus fort de la crise financière.

L'autoroute 407 en Ontario est un exemple de projet reposant entièrement sur le risque de péage, qui a été structuré comme une location d'actif sur 99 ans après sa construction, son financement et sa mise en service par la province d'Ontario.

À l'heure actuelle, les prêteurs mondiaux sont réticents à financer les projets dont le risque lié au volume est important. Un petit nombre de projets comportant un risque lié à la demande (péages) ont été entrepris à l'échelle mondiale. Seulement deux projets en PPP de route à péage ont été réalisés depuis 2008, tous deux au Texas (North Tarrant Expressway et Lyndon B. Johnson Freeway 635). Ces projets ont bénéficié d'un apport considérable en fonds publics et d'un programme de prêt fédéral.

Quelques projets de routes à péage en PPP ayant échoué un peu partout dans le monde expliquent pourquoi les prêteurs hésitent à accepter un risque lié au volume. Parmi les exemples de projets dont les volumes ne se sont pas concrétisés, l'on trouve la route 125 en Californie et les tunnels Lane Cove et Cross City à Sydney, en Australie. Dans ces trois cas, les promoteurs ont perdu la totalité de leurs capitaux propres dans les projets et les capitaux d'emprunt ont dû être restructurés.

L'appel d'offres, en 2010, du Centre universitaire de santé McGill à Montréal, au Québec, est un exemple récent de réticence des prêteurs à accepter un risque lié au volume à long terme. Les revenus provenant du stationnement ont été supprimés de l'opération au cours de l'appel d'offres. La structure initiale de l'opération, en sus de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien du plus important hôpital canadien selon le mode de paiement de disponibilité, comprenait le transfert de l'ensemble des responsabilités, y compris le risque lié aux revenus, à l'égard d'un stationnement de 2 000 places sur le site de l'hôpital. Le volet revenus prévus représentait une grande partie du paiement global, qui, pour sa part, a accru le profil de risque de l'avis des prêteurs potentiels et aurait limité l'intérêt et fait augmenter le coût de financement. La perception des revenus du stationnement a finalement été conservée par le secteur public.

Approches et structures de financement novatrices

Les projets en PPP comprennent presque toujours un financement sans recours. Par « sans recours » on entend que les capitaux d'emprunt seront remboursés à l'aide des revenus ou des paiements que génère le projet. La sûreté du prêteur ne grève que les actifs du projet (sous réserve de l'entente de partenariat) et l'engagement des promoteurs, ou des concessionnaires, se limite généralement aux capitaux propres qu'ils ont investis dans le projet. Pour sécuriser les prêteurs dans le cadre d'un financement de projet sans recours, seuls les promoteurs et les constructeurs solvables capables de fournir des garanties appropriées pourront obtenir du financement.

La structure du capital (combinaison de capitaux d'emprunt et de capitaux propres) et les plans de financement sont habituellement conçus de manière à soutenir le projet et à optimiser la valeur ajoutée avec un montant du financement rajusté en fonction du risque le plus bas possible. Les risques sont répartis entre les parties qui sont les mieux qualifiées pour les gérer, et les capitaux propres fournis sont les plus faibles possible. Les prêteurs examinent minutieusement les risques du projet et la répartition des risques avec l'aide de conseillers techniques indépendants. L'évaluation de la structure du projet par le prêteur dicte le prix (ou différentiel de taux supérieur aux taux d'emprunt du gouvernement) qu'il offre aux promoteurs.

Les solutions de financement de chaque projet varient selon la nature du projet et la compétitivité du marché des capitaux. L'endettement comprend généralement un ou

plusieurs des éléments suivants : a) un prêt bancaire amorti à long terme; b) des obligations à long terme émises dans le cadre d'un placement privé commercialisé de façon restreinte; c) des obligations à long terme émises dans le cadre d'un placement privé largement commercialisé; et d) le financement à court terme.

- a) Prêt bancaire : avant la crise financière, certaines banques européennes et japonaises prêtaient de l'argent sur de longues échéances (20 ans ou plus). À l'heure actuelle, le marché des prêts à long terme est en mesure de financer des projets relativement importants, mais les prêts sont généralement offerts sous forme de « soft mini-perms », c'est-à-dire qu'ils sont structurés comme une dette à long terme, mais avec des mesures incitatives de refinancement, généralement après sept ans, comprenant une augmentation des marges ou le nivelage vigoureux du flux de trésorerie disponible.
- b) Obligations à long terme, commercialisées de façon restreinte : les obligations émises dans le cadre d'un placement privé sont généralement vendues à des sociétés d'assurance-vie au Canada. Elles ont été utilisées dans des projets comme le pont W.R. Bennett à Kelowna, en Colombie-Britannique.
- c) Obligations à long terme, largement commercialisées : les obligations de PPP largement commercialisées sont relativement nouvelles au Canada, le projet du Centre universitaire de santé McGill du Québec étant le premier à émettre une obligation auprès de plus de 50 investisseurs, dont des caisses de retraite, des gestionnaires de portefeuille et des sociétés d'assurance-vie, contrairement à un placement fait auprès de seulement deux à quatre investisseurs.
- d) Financement à court terme : le financement à court terme, tant au moyen d'un prêt bancaire et que d'obligations, est parfois utilisé pour défrayer les coûts pendant la construction, surtout lorsque l'autorité en question verse un paiement à l'achèvement de la majeure partie des travaux. Cela permet de rembourser l'emprunt à court terme, tandis que le restant est couvert par un prêt de longue durée. Quant aux projets en PPP, les banques canadiennes ont tendance à prêter de l'argent uniquement à court terme.

PPP Canada est une source relativement nouvelle de financement possible pour les projets canadiens en PPP. Cet organisme verse des subventions aux organismes du secteur public pour qu'ils financent des projets suivant la présentation d'une demande et d'un dossier d'affaires.

Le prêt bancaire se distingue principalement des obligations par le fait que le produit de ces dernières est obtenu d'un seul coup au début des travaux de construction. L'intérêt commence à courir sur la somme empruntée même si le montant intégral des fonds est déboursé au fil des années à mesure que les travaux progressent. Ce coût est appelé « coût du portage ». Quant au prêt bancaire, les fonds sont retirés pendant la période de la construction. Le coût du compromis du portage, entre autres éléments, est habituellement évalué au moment de structurer le financement de la plupart des projets.

La capacité à appliquer des solutions de financement novatrices et l'éventail de solutions possibles dépendent de nombreux facteurs, dont les suivants :

- la stabilité financière des promoteurs, des constructeurs et de l'équipe chargée de l'exploitation et de l'entretien;
- la stabilité financière de l'autorité publique;
- les modalités de l'entente de partenariat;
- l'ensemble des garanties financières (lettre de crédit, sûretés et comptes de réserve) tant du constructeur que de l'exploitant;
- la certitude des revenus ou des paiements, la répartition des risques et les caractéristiques du profil de risque du projet.

4.3 Réalisation du projet

4.3.1 Conclusions de la documentation

Processus

Lorsqu'il a déterminé que l'approche de PPP est préférable aux autres solutions disponibles, l'organisme public commence à chercher et à sélectionner le meilleur partenaire du secteur privé. Pour s'assurer que le processus d'approvisionnement soit juste, ouvert et transparent pour tous les soumissionnaires, il est essentiel de conserver les documents et registres, notamment le nom des répondants aux étapes de la DEI (demande d'expression d'intérêt), de l'ADQ (appel de qualification) et de l'AO (appel d'offres), les motifs de l'élimination des partenaires potentiels à chaque étape du processus d'évaluation, les procès-verbaux de toutes les réunions, les renseignements qui ont été fournis en réponse aux questions des partenaires potentiels et la manière dont les demandes de renseignements ont été traitées.

Voici les moyens qui ont été utilisés pour simplifier le processus d'approvisionnement :

- mettre en œuvre des projets en PPP par l'entremise d'organismes spécialisés ou s'assurer que le service public possède les compétences requises pour négocier efficacement le contrat de PPP;
- pour minimiser les frais de la transaction, les organismes PPP devraient songer à rencontrer chaque soumissionnaire retenu et à discuter avec lui du contenu du contrat. Les soumissionnaires retenus soumettent leur proposition selon une ébauche de contrat commune.

Les normes de transparence envers le public font désormais partie du processus d'approvisionnement en PPP, l'objectif étant de divulguer le plus d'information possible dans l'intérêt du public sans empêcher le gouvernement d'obtenir la meilleure entente pour les contribuables. Par exemple, Partnerships British Columbia a publié le document intitulé *Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships* (mis à jour en mars 2007) qui contient un aperçu de l'approche conçue et adoptée par cet organisme. Des lignes directrices en matière de communication de renseignements et l'explication des principales étapes du processus d'approvisionnement (demande d'expression d'intérêt, appel de qualification, appel d'offres, sélection du soumissionnaire gagnant, rapport final sur la valeur ajoutée et entente définitive) sont présentées dans ce document.

La documentation pertinente en matière d'approvisionnement a également évolué pour devenir plus normalisée. Selon le document intitulé « Pour un avenir meilleur, un cadre de planification, de financement et d'acquisition pour le secteur public de l'Ontario », les objectifs de la normalisation sont les suivants :

- réduire le temps et les coûts de négociation;
- promouvoir une vision commune des risques importants associés à diverses approches en matière d'acquisition;
- fournir une approche uniforme en matière d'acquisition.

Contrat de PPP

Pour atteindre les résultats souhaités d'un projet en PPP, des indicateurs de rendement, qui définissent le niveau de rendement cible, sont énoncés dans les contrats de PPP. Ils permettent de définir les mesures incitatives ou les pénalités surtout à l'étape de l'exploitation.

Selon la documentation consultée, le contrat devrait contenir des dispositions appropriées qui visent à protéger l'intérêt public. L'ajout de clauses de rétrocession dans un contrat permet de garantir davantage la condition dans laquelle l'infrastructure sera remise au secteur public à la fin du contrat.

La période de concession peut varier considérablement dans un contrat de PPP. Par exemple, une concession longue permet au concessionnaire d'atteindre les indicateurs de rendement clé; un contrat peut être prolongé après que les indicateurs de rendement clé ont été respectés pour la majeure partie de la durée initiale du contrat. En revanche, de longues concessions peuvent empêcher le secteur public de faire librement des changements et de bénéficier de tous les avantages que procure un appel d'offres concurrentiel.

4.3.2 Aperçu des pratiques canadiennes actuelles

En général, les organismes canadiens ont indiqué que le processus d'appel de qualification (ADQ) était suffisant pour sélectionner les soumissionnaires les plus compétents et que les critères suivants faisaient partie de ce processus :

- la capacité financière;
- la capacité de gestion;
- la capacité technique (conception et construction);
- l'expérience ou les projets pertinents;
- l'approche du demandeur face au partenariat;
- les aptitudes et l'expérience des membres de l'équipe.

Les critères d'évaluation peuvent être pondérés ou non, tout dépendant du type de projet, et des pondérations peuvent être attribuées en fonction des caractéristiques du projet.

Les organismes ont indiqué que les critères d'évaluation suivants faisaient partie de l'évaluation de l'AO :

- l'échéancier proposé;
- la méthode de travail proposée;
- l'expérience des membres de l'équipe;
- la conformité technique et financière par rapport aux exigences de l'AO.

Les exigences de l'appel d'offres sont généralement respectées jusqu'au contrat final. Plusieurs organismes ont décrit les procédures qui permettent d'assouplir le processus :

- tenue d'ateliers ou de réunions de collaboration avec les soumissionnaires retenus (ce qui se fait en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario, au Québec et chez PPP Canada).
- tenue de réunions portant sur des renseignements confidentiels de nature commerciale avec les soumissionnaires retenus;
- ajout de l'ébauche de l'entente de partenariat définitive comme base de l'AO;
- un conseiller en équité peut être désigné pour surveiller le processus d'approvisionnement.

Les ateliers et les réunions de collaboration permettent d'échanger des renseignements sensibles avec les soumissionnaires sans compromettre la confidentialité de ces renseignements, d'expliquer clairement aux soumissionnaires les attentes du secteur public face au projet et d'établir la relation nécessaire avec le soumissionnaire qui sera finalement choisi.

Les modalités qui sont convenues d'un commun accord au cours des entretiens ayant lieu dans les ateliers et les réunions de collaboration seront ajoutées à l'entente définitive et des modalités mineures peuvent être supprimées après les ateliers.

Les négociations ne sont généralement pas recommandées et, dans certains cas, elles sont interdites. Les soumissionnaires répondent à l'ADQ et à l'AO en termes précis (y compris les critères utilisés pour évaluer les propositions), ce qui minimise les négociations. Infrastructure Ontario et le ministère des Transports et du Renouvellement de l'infrastructure de la Nouvelle-Écosse ont indiqué que des négociations avaient eu lieu avec le soumissionnaire le plus qualifié, mais qu'elles ne faisaient pas partie du processus d'évaluation.

La plupart des organismes canadiens ignorent les propositions non sollicitées, sauf le ministère des Transports et du Renouvellement de l'infrastructure de la Nouvelle-Écosse qui a une politique précise à ce sujet (en date de 2009).

4.3.3 Leçons dégagées par les organismes

Colombie-Britannique

Partnerships British Columbia a indiqué que des critères d'évaluation peuvent être établis selon le projet, mais qu'il souhaitait en même temps uniformiser les appels d'offres pour que les soumissionnaires disposent d'un processus qu'ils connaissent bien.

De plus, les facteurs de succès essentiels du processus d'approvisionnement sont les suivants : respect de l'échéancier, tenue de réunions de collaboration et ajout d'une ébauche de l'entente de partenariat définitive comme base de l'AO émis.

La vérification des références est un élément important de l'évaluation des membres de l'équipe affectés au projet.

Alberta

La Direction des normes techniques du ministère des Transports de l'Alberta a indiqué que des réponses vagues aux soumissions de l'ADQ peuvent entraîner l'élimination de bons soumissionnaires. Cet organisme a aussi connu des problèmes à l'étape de l'exploitation d'un projet parce que les définitions ou la compréhension de la manière dont les travaux devaient être exécutés ont été perdues au cours du processus et n'ont pas été pleinement respectées. De plus, il est essentiel de rédiger les modalités du projet de manière très restrictive.

Le remaniement éventuel des membres de l'équipe par les proposants est perçu comme compromettant l'intégrité du processus d'approvisionnement.

Ontario

Infrastructure Ontario tient régulièrement des réunions portant sur les renseignements confidentiels de nature commerciale, des réunions portant sur la conception et des séances d'orientation de l'évaluation à l'étape de l'approvisionnement :

- les réunions portant sur les renseignements confidentiels de nature commerciale permettent de dialoguer avec les proposants au sujet de certaines questions;
- les réunions portant sur la conception visent à s'assurer qu'Infrastructure Ontario reçoive des offres conformes et étudie les suggestions novatrices assez tôt afin d'améliorer l'appel d'offres;
- les séances d'orientation de l'évaluation sont animées par le bureau de l'approvisionnement et le conseiller de l'opération et du processus pour s'assurer que les évaluateurs connaissent leur rôle et leurs responsabilités au cours du processus.

De plus, un surveillant de l'équité supervise l'ensemble du processus d'approvisionnement.

Relativement à l'évaluation des membres de l'équipe proposés à l'étape de l'AO, Infrastructure Ontario demande aux soumissionnaires de ne pas faire de modifications ou de substitutions, mais, si elles sont nécessaires, qu'elles soient d'une valeur égale ou supérieure pour le projet.

Québec

Le Bureau des partenariats public-privé a précisé que même si l'ADQ applique en général les mêmes critères d'évaluation à l'égard de tous les projets (soit l'expérience de la société dans des projets similaires, les compétences et l'expérience de l'équipe

proposée, la solidité financière de la société, en leur accordant la même pondération), l'évaluation de l'AO peut porter sur d'autres éléments. Par exemple, on peut accorder une attention plus grande aux membres de l'équipe qui construiront une autoroute dans un projet de construction-exploitation, alors qu'elle sera mise sur l'équipe qui exploitera l'installation dans le cas d'un projet de construction-exploitation d'un établissement pour personnes âgées.

PPP Canada

PPP Canada a fait savoir qu'il était indispensable que les exigences de l'AO soient respectées jusqu'au contrat final. C'est une question d'équité et, qui est plus important, elle envoie un message clair indiquant que le secteur public connaît à fond le projet à l'étude.

PPP Canada organise des ateliers avec les soumissionnaires pendant l'étape de l'AO.

Au cours de l'évaluation de l'AO, on accorde beaucoup d'attention au personnel clé chargé du projet. Si une personne doit être remplacée, le remplaçant doit apporter une valeur égale au projet et l'organisme pourrait exiger de l'approuver. À ce jour, un projet routier a été présenté et approuvé par Fonds PPP Canada.

4.4 Éléments de gestion du projet

4.4.1 Conclusions de la documentation

Capacité de gestion des organismes publics

Relativement au savoir-faire du secteur public, un document américain (KCI Technologies Inc., p. 10) indique ceci : « [...] la mise en œuvre de projets en PPP exige habituellement des employés d'État compétents qui sont décidés à innover et à s'engager pour que le projet soit un succès [...] la sélection du personnel responsable du projet a été jugée comme essentielle dans chaque État visité [...] la plupart des États complètent l'équipe interne avec des consultants spécialisés, plus particulièrement en ce qui a trait au financement, aux questions juridiques et à la négociation. » [traduction]

Une autre étude américaine (Brown et coll., p. 50), qui essaie de tirer profit des leçons dégagées dans d'autres pays, révèle que les organismes du secteur public ayant une plus grande expérience des projets en PPP ont délibérément pris des mesures pour acquérir et parfaire leurs compétences, en établissant des groupes de pratiques exemplaires, en élaborant des principes et des lignes directrices et en adoptant des procédures standards, par exemple. Néanmoins, il sera toujours nécessaire de posséder des connaissances spécialisées dans les domaines tels que les questions financières et juridiques.

Les entrevues réalisées dans le cadre d'une étude américaine (Czerwinski et Geddes, p. 42) rapportent que les organismes s'entendent sur l'importance de gérer la relation public-privé pendant la durée du contrat et de régler les problèmes à mesure qu'ils

surviennent au lieu d'attendre qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications importantes au contrat.

Ingénieur du propriétaire

Alors que le concessionnaire est responsable de l'autosurveillance et de la présentation de rapports (contrôle de la qualité et assurance de la qualité) pendant la durée du contrat, le partenaire public a souvent recours aux services d'un ingénieur du propriétaire, qui agit comme tierce partie objective, pour s'assurer que les exigences énoncées dans le contrat de PPP sont respectées.

Le rôle de l'ingénieur du propriétaire consiste généralement à faire des vérifications et à formuler des commentaires relativement aux diverses conceptions et méthodes de construction proposées par les promoteurs retenus à l'étape de l'élaboration de la conception de l'AO pour assurer le respect des objectifs et des exigences en matière de rendement, à visiter les lieux, à lire les rapports d'étape rédigés par le concessionnaire concernant la conception, la construction et le démarrage, à tenir le partenaire public au courant des progrès des travaux de construction, à attester l'achèvement des travaux pour que le concessionnaire reçoive des paiements et à fournir des conseils techniques au propriétaire du projet pendant l'étape de la mise en œuvre du projet.

Le recours à un ingénieur du propriétaire permet d'éliminer la responsabilité quotidienne du partenaire public concernant la supervision de la réalisation du projet, comme c'est le cas dans les projets traditionnels. Le partenaire public assume toutefois la responsabilité générale et le contrôle de la réalisation du projet et voit également à l'audit de la qualité.

4.4.2 Aperçu des pratiques canadiennes actuelles

Le bureau des transports provincial, plutôt que les organismes PPP spécialisés, est directement responsable de surveiller l'étape de la mise en œuvre des projets en PPP liés aux routes et aux ponts. Les organismes PPP spécialisés peuvent y participer, mais seulement pour fournir conseils et appui au propriétaire.

En général, les organismes canadiens ont adopté divers processus pour faciliter le passage de l'étape de la conception-construction à l'étape d'exploitation et d'entretien d'un projet en PPP. En voici des exemples :

- En Colombie-Britannique, Partnerships British Columbia rédige actuellement des documents d'orientation pour aider les clients, notamment le ministère des Transports et de l'Infrastructure de cette province, à gérer plus facilement la transition entre l'approvisionnement et la conception-construction; et entre la conception-construction et l'exploitation.
- En Alberta, le personnel chargé de l'exploitation participe à l'examen de l'AO et se familiarise avec les particularités de la conception-construction avant l'entrée en service de l'installation.
- En Ontario, dans le cadre du projet de l'autoroute 407 ETR, la plupart des experts en la matière ayant pris part au processus de conception-construction et de mise en service ont aussi participé à l'étape de l'exploitation en effectuant des audits aléatoires.

- Au Québec, plusieurs employés du ministère des Transports de cette province gèrent les vérifications, les changements et les décisions touchant un projet en PPP. Il est possible de transférer les connaissances en raison du nombre d'employés et de ressources qui demeurent disponibles d'une étape à l'autre.

Pour ce qui est des différences dans la gestion de projets en PPP par rapport au mode de réalisation traditionnel de conception-soumission-construction, les organismes publics ont indiqué que leur rôle était différent dans un projet en PPP, mais que les besoins en ressources étaient les mêmes ou inférieurs (même niveau de diligence raisonnable, mais le niveau de surveillance du point de vue de la gestion de l'infrastructure est moindre ou inexistant). L'organisme public gère l'entente et il doit avoir instauré des procédures, notamment la procédure de nomination d'un ingénieur du propriétaire, pour confirmer que le partenaire privé a rempli ses obligations.

Selon les organismes, les changements apportés à un projet en PPP se produisent moins fréquemment comparativement au mode de réalisation traditionnel. Les changements sont moins nombreux parce que les exigences en matière de rendement ont été clairement définies à l'étape de l'AO. Lorsqu'ils se produisent, les changements sont souvent dus à des facteurs externes. Pour traiter un changement, on se réfère à l'entente de partenariat qui devrait avoir défini ce qui constitue un changement et la manière dont celui-ci doit être évalué (selon la réponse de Partnerships British Columbia) ou la demande est examinée et une décision est prise par le représentant du ministre en se fondant sur la quantification de l'impact financier (selon la réponse du Bureau des partenariats public-privé du Québec).

Les organismes visés par le sondage ont été invités à décrire les problèmes et préoccupations importants qu'ils ont rencontrés dans la gestion de projets en PPP. Voici certaines de leurs réponses à ce sujet :

- Il n'a pas été facile pour le partenaire public de faire corriger des erreurs dans les derniers détails par le partenaire privé.
- Il s'est produit des situations où le partenaire privé a entrepris des travaux de construction mineurs (à ses propres risques) avant que tous les détails de la conception aient été présentés au partenaire public aux fins d'examen.
- Mauvaises décisions au niveau de la conception, le partenaire privé a poussé les travaux jusqu'à ses limites (conçus selon des normes minimales) pour économiser de l'argent.
- Construction de mauvaise qualité et rendement correspondant.
- Niveau insuffisant de service à la clientèle fourni par l'infrastructure.
- Désaccord quant à la signification et aux modalités du contrat.
- Nécessité d'établir dans le contrat une méthodologie concernant le traitement des changements qui surviennent au cours de l'étape de l'exploitation et de l'entretien, comme une nouvelle infrastructure et/ou de nouveaux niveaux de production ou de service. Les éléments à prendre en considération comprennent le coût des risques latents, les activités en découlant, les modifications aux procédures d'entretien et de remise en état et les modifications aux conditions de rétrocession. Les responsabilités du concessionnaire doivent être définies, de même que le processus de traitement des changements.

- Des changements législatifs, environnementaux et technologiques se produisent au fil du temps et la capacité de modifier le contrat de concession pour en tenir compte, lesquels changements peuvent s'étendre sur une longue période, est un problème. Ces changements peuvent aussi être difficiles à intégrer, sauf s'ils génèrent des avantages pour les deux parties.
- Il est impossible de prévoir tous les besoins futurs des agences externes, comme les municipalités, les services publics et les réseaux de transport. Pour faciliter l'intégration de ces besoins, lorsqu'ils ne sont pas prévus dans l'entente initiale, il conviendrait de réduire la période de concession.

4.4.3 Leçons dégagées par les organismes

Alberta

Alberta étudie actuellement des moyens d'améliorer la dotation en personnel, la formation et la stabilité du personnel pour faciliter la transition entre la phase de la conception-construction et celle de l'exploitation. La participation accrue du personnel chargé de l'exploitation pendant l'étape de la conception-construction est souhaitable pour réduire le temps que les administrateurs de la conception-construction passent à régler des questions liées à l'exploitation.

Un projet en PPP comprend des programmes de contrôle de la qualité et d'assurance de la qualité plus étendus que ceux offerts dans un mode de réalisation traditionnel.

Québec

Le ministère des Transports du Québec reconnaît que les projets en PPP exigent une nouvelle relation d'affaires, dans laquelle les deux partenaires ont des responsabilités, des obligations et des droits précis. Il est important de les connaître et de les respecter.

5.0 Autres commentaires sur les leçons dégagées par l'auteur

Afin de présenter des renseignements plus précis dans la présente synthèse sur les divers points de vue sur les projets en PPP, la présente rubrique fait état des principales leçons dégagées par les hauts dirigeants de SNC-Lavalin (l'auteur du présent rapport).

Réalisation d'un projet en PPP

- Bien que l'organisme public cherche à obtenir des innovations de la part des soumissionnaires, il est important d'énoncer clairement, dans les documents d'AO, la portée minimale ou la conception de base requise. Le processus d'évaluation devrait être conçu de manière à disqualifier l'appel d'offres s'il ne permet pas d'obtenir la conception de base prévue. Cela soulève également l'importance de communiquer clairement au cours du processus d'évaluation. Par exemple, dans le projet d'amélioration de l'autoroute Sea-to-Sky en Colombie-Britannique, le propriétaire avait défini les critères qui lui permettaient d'atteindre les objectifs du projet et ceux-ci ont été ajoutés comme éléments de base à l'évaluation de la proposition.
- Un dialogue entre l'organisme du secteur public et le concessionnaire au cours du processus d'approvisionnement est essentiel pour assurer la réussite du projet. Le dialogue peut prendre, par exemple, la forme de réunions portant sur l'examen de la conception ou sur les commentaires à l'égard de l'entente de partenariat, car il facilite l'établissement de relations et permet aux parties concernées de mieux comprendre les enjeux.
- Le fait d'avoir un processus formalisé pour discuter des innovations et une procédure formalisée pour présenter des innovations dans le cadre d'un appel d'offres entraînera des avantages tant pour les parties que pour le projet.
- Afin de respecter les échéanciers du projet, le propriétaire pourrait devoir faire preuve de souplesse. Par exemple, dans le projet Sea-to-Sky en Colombie-Britannique, le propriétaire a sélectionné au préalable et construit certaines sections du corridor pour limiter les inconvénients occasionnés par les retards potentiels dans le processus d'approvisionnement. Les segments présélectionnés ont été remis au concessionnaire aux fins d'exploitation et d'entretien.
- Les droits de passage sont habituellement acquis par le propriétaire. En sachant que telles acquisitions peuvent être onéreuses dans les zones urbaines, le propriétaire devrait encourager le concessionnaire à présenter une conception novatrice et/ou des solutions de construction qui minimiseraient l'acquisition de droits de passage.

Participation des parties intéressées

- En prenant le projet Sea-to-Sky en Colombie-Britannique comme exemple, les consultations et les ateliers organisés avec les municipalités et les collectivités concernées le long du corridor ont duré deux ans. Il n'a pas été facile d'obtenir un niveau de consensus suffisant à l'égard de la portée du projet auprès des parties intéressées afin de procéder à la conception préliminaire. Idéalement, il serait préférable d'établir des relations et d'obtenir le soutien de la communauté dès le début, mais cela est plus facile à dire qu'à faire. Dans ce projet, la consultation initiale avec les municipalités et les collectivités a dû être faite à temps pour que l'on puisse finaliser la

conception préliminaire, qui faisait partie du dossier d'AO. Le propriétaire a continué de tenir des consultations pendant l'étape de la construction. La leçon tirée de ce projet est la suivante : plus le niveau de consensus est élevé de la part des collectivités avant l'émission de l'AO, plus le projet se réalise en douceur à l'étape de la construction.

- La leçon décrite précédemment était aussi évidente dans le projet du pont W.R. Bennett en Colombie-Britannique. La collectivité s'inquiétait du fait qu'on laisserait s'enfoncer dans le lac Okanagan la moitié des pontons de l'ancien pont (préoccupation sur le plan de la contamination possible de l'eau potable) même si tous les permis nécessaires avaient été obtenus auprès des agences gouvernementales d'approbation. Ce cas souligne l'importance de tenir des consultations publiques et de documenter les résultats en temps opportun et avec diligence.

Gestion des projets en PPP

- Pour faciliter la transition entre l'étape de la conception-construction et celle de l'exploitation et de l'entretien dans le projet du pont W.R. Bennett en Colombie-Britannique et s'assurer, avec un niveau de confiance élevé, que des personnes expérimentées et compétentes s'occuperaient de l'infrastructure, le personnel technique de l'étape de la construction est demeuré en poste pendant la phase d'exploitation et d'entretien pour faire des inspections et superviser le programme d'entretien préventif. De plus, le sous-traitant en ouvrages maritimes, qui a joué un rôle important dans la construction du pont, a été engagé pour remplir le poste de directeur de l'exploitation et de l'entretien, environ six mois avant que les travaux soient achevés en grande partie. Ces exemples démontrent qu'il est possible de réaliser des économies au niveau du cycle de vie et de l'assurance de la qualité en employant les personnes les plus qualifiées au bon moment.
- Le succès du projet de liaison rapide Canada Line en Colombie-Britannique repose en partie sur un système de gestion de projet efficace caractérisé par la souplesse (qui permettait de faire rapidement des adaptations et de modifier le plan selon les besoins pour régler les problèmes à mesure qu'ils survenaient) et une équipe expérimentée, solide et spécialisée (de nombreuses personnes à tous les niveaux du projet possédaient de l'expérience antérieure dans les projets de liaison rapide à Vancouver et ailleurs).

Innovation

- Relativement au projet du pont W.R. Bennett en Colombie-Britannique, des pénalités énormes sont imposées pour la fermeture de voies pendant les périodes de trafic intense tant au cours de l'étape de la conception-construction que celle de l'exploitation et de l'entretien. Par exemple, le service d'exploitation et d'entretien repose pratiquement sur le fait que tous les travaux d'entretien exigeant la fermeture de voies doivent être effectués la nuit lorsque les voies ouvertes peuvent contenir l'affluence en occasionnant le moins de retard possible. Sur le plan de l'innovation, des éléments, comme les joints d'expansion, ont été conçus de manière à pouvoir être remplacés en petites sections pendant la nuit, les voies étant toutes rouvertes au trafic le lendemain matin. La plupart des joints d'expansion sur un pont typique en Colombie-Britannique prennent beaucoup plus de temps à remplacer et exigent la fermeture de voies durant le

jour, perturbant grandement le trafic, même si les travaux sont effectués seulement tous les 10 à 15 ans.

6.0 Conclusions

La présente synthèse a surtout décrit l'état des pratiques et des leçons dégagées relativement aux projets de transport liés aux routes et aux ponts en mode PPP au Canada. Les principales conclusions de cette étude sont présentées ci-dessous :

Évaluation de la viabilité d'un projet en PPP :

- Les organismes canadiens n'ont pas tous la même définition d'un PPP ni ne considèrent les mêmes modèles de réalisation comme un PPP. Les organismes qui participent le plus activement aux projets en PPP ont établi des lignes directrices qui régissent les processus d'évaluation et de gestion relativement aux projets en PPP. Leurs lignes directrices visent à s'assurer que les organismes publics suivent les processus de manière uniforme, exhaustive et rigoureuse. Les organismes ayant répondu au sondage ont déclaré qu'ils cherchaient tous à apprendre des expériences passées et qu'ils modifieraient leurs lignes directrices s'il y a lieu pour avoir des processus plus efficaces.
- Selon les projets réalisés, les modèles de réalisation conception-construction-financement-exploitation et conception-construction-financement-exploitation-entretien sont appliqués le plus souvent aux projets de transport liés aux routes et aux ponts en PPP au Canada. En fait, le nom de ces modèles est parfois utilisé de manière interchangeable par les administrations canadiennes. Dans les projets de route et de pont, les termes « exploitation » et « entretien » vont généralement de pair.
- Les organismes ont adopté un processus d'évaluation à étapes multiples pour analyser systématiquement la faisabilité, d'abord à un niveau supérieur à l'aide de conditions de sélection préalables (processus de l'Alberta, par exemple) ou d'un document de présentation stratégique qui évalue la viabilité du projet et présente des options et des coûts estimatifs préliminaires (processus du Québec, par exemple) et ils font ensuite des évaluations détaillées reposant sur des évaluations quantitatives des coûts et des bénéfices du cycle de vie ainsi que des risques.
- La valeur seuil minimale à laquelle on envisagerait de réaliser un projet en PPP varie de 40 millions de dollars à 100 millions de dollars. La valeur établit le niveau de référence auquel peut être fixé le transfert des risques au partenaire privé, tout en justifiant le coût de la transaction requis du partenaire public. Deux provinces, soit la Colombie-Britannique et le Québec, ont adopté une politique concernant la valeur à partir de laquelle il est obligatoire d'évaluer la réalisation d'un projet en PPP. Dans le cas de la Colombie-Britannique, cette valeur est de 50 millions de dollars, tandis qu'au Québec elle est de 40 millions de dollars.

Élaboration de modèles financiers et de gestion :

- Au Canada, les projets en PPP sont réalisés selon deux modes : le mode de paiement de disponibilité et le mode de paiement à l'achèvement des travaux.
- L'aptitude à mettre en œuvre des stratégies de financement novatrices et l'éventail de solutions possibles dépendent de plusieurs facteurs, dont la stabilité financière des

promoteurs, des constructeurs et de l'équipe responsable de l'exploitation et de l'entretien; la stabilité financière de l'autorité publique; les modalités de l'entente de partenariat; l'ensemble des garanties financières tant du constructeur que de l'exploitant; la prévisibilité des revenus ou des paiements; la répartition des risques; et les caractéristiques du profil de risque du projet.

Réalisation du projet :

- Les organismes ont adopté un processus d'approvisionnement par étape pour sélectionner le partenaire d'un projet. Plusieurs provinces tiennent des ateliers ou des réunions de collaboration avec les soumissionnaires retenus pour faciliter l'échange d'information, donner des explications claires aux soumissionnaires quant aux attentes du partenaire public à l'égard du projet et tisser la relation nécessaire avec le soumissionnaire qui sera finalement choisi.
- Il est important d'offrir aux soumissionnaires un processus d'approvisionnement juste et transparent. Les organismes publics doivent également être transparents devant le public en lui communiquant les renseignements appropriés.

Gestion du projet :

- La mise en œuvre de projets en PPP exige généralement des employés du secteur public dévoués qui ont à cœur la réussite du projet.
- Les organismes importants ont trouvé des moyens pour faciliter le passage de l'étape de la conception-construction à celle de l'exploitation-entretien des projets, le plus souvent en mettant à contribution le personnel chargé de l'exploitation à l'étape de la conception-construction ou même plus tôt à l'étape de l'examen de l'AO, et vice-versa (les personnes responsables de la conception-construction demeurent en poste pour prêter assistance pendant la phase d'exploitation).
- Comme il est indiqué dans le sondage, les organismes publics doivent relever des défis uniques à l'étape de la gestion du projet selon la nature de la convention conclue avec le concessionnaire en PPP (par exemple, la durée du contrat et les normes de rendement prescrites). Il est aussi difficile d'intégrer des changements pour répondre aux besoins futurs, comme les changements législatifs, environnementaux et technologiques, et aux exigences futures des services publics, des réseaux de transport et des municipalités.

7.0 Glossaire

Terme utilisé dans le rapport	Définition
capitaux d'emprunt	Fonds ayant la forme d'obligations ou de prêts bancaires qui servent à financer un projet.
capitaux propres	Fonds non garantis fournis par le partenaire du secteur privé qui servent à financer une partie d'un projet. Les capitaux propres représentent généralement une petite partie du financement et prennent rang après les capitaux d'emprunt.
clôture commerciale	L'exécution de l'entente de partenariat.
clôture financière	L'exécution des accords de prêts après la clôture commerciale. Moment à partir duquel la construction peut commencer.
comparateur du secteur public	Le comparateur du secteur public est un modèle financier du coût du cycle de vie rajusté en fonction du risque selon le modèle de réalisation traditionnel (construction plus entretien et remise en état pendant la période de l'analyse) pour un projet de conception de référence, établi afin de comparer le même projet réalisé en mode PPP.
conception	Le partenaire du secteur public entreprendra une conception de base afin de définir la portée du projet, ce qui permet au marché de faire la preuve des efficacités et d'innover. Les répondants doivent s'assurer que toutes les exigences relatives à la conception décrites dans l'appel d'offres (AO) soient comprises dans le prix final. Le partenaire du secteur privé choisi sera responsable de réaliser et de livrer la conception finale.
construction	Le partenaire du secteur privé sera responsable de l'ensemble de la construction selon la conception prévue dans l'offre, y compris les domaines tels que les responsabilités et permis en matière d'ingénierie et d'architecture. Cette responsabilité inclura un engagement de la part du partenaire du secteur privé à ériger l'infrastructure publique au prix et à la date fixés. Tout dépassement ou toute économie de coûts sera au compte du partenaire du secteur privé. Si la date de livraison n'est pas respectée, des pénalités financières peuvent être imposées au partenaire du secteur privé. Dans un projet en PPP, le partenaire du secteur privé prend en charge la conception et de la construction, et il peut travailler simultanément sur ces deux phases pour économiser temps et argent.

Terme utilisé dans le rapport	Définition
contrats axés sur le rendement	La convention conclue entre le partenaire public et le partenaire privé dans le cadre d'un partenariat public-privé lorsque les paiements versés au partenaire privé sont tributaires de son rendement. Les normes de prestation de services sont stipulées dans la convention.
diversification des modes de financement et d'approvisionnement	<p>Une expression pour les PPP utilisée par le gouvernement de l'Ontario.</p> <p>Une série de méthodes de réalisation de projet d'infrastructure qui a recours au savoir-faire et au financement du secteur privé pour reconstruire une infrastructure essentielle de manière stratégique, en temps voulu et selon les budgets établis, tout en assurant que les biens conservent leur statut de propriété publique et restent sous le contrôle du secteur public.</p>
entretien	<p>Cette structure de projet comprend le transfert, au partenaire du secteur privé, des risques et des responsabilités liés aux exigences du cycle de vie à long terme. Étant donné que les investissements en temps opportun et appropriés relativement au cycle de vie sont faits tout au long de la période de concession, l'état de l'infrastructure publique peut être meilleur que s'il restait sous gestion publique. Si l'entretien est inclus dans le paiement au rendement, il fait alors partie des frais d'exploitation du bâtiment. Ce modèle est appelé CCFEE (conception-construction-financement-exploitation-entretien).</p> <p>Pour les routes et les ponts, les exemples d'activités d'entretien comprennent le remplacement des ampoules d'un lampadaire, le lavage de la chaussée à haute pression, la peinture de lignes, la thermorégénération et le remplissage de nids-de-poule.</p>
étude de marché	L'étude de marché suit souvent l'achèvement de l'étude de faisabilité. Elle informe les promoteurs éventuels du secteur privé et les spécialistes du secteur d'un projet imminent et contient une description du projet, notamment le processus d'approvisionnement potentiel et la structure commerciale. L'objectif de l'étude de marché est d'obtenir des renseignements, au moyen de réunions confidentielles, auprès du marché privé sur les différents aspects du projet, y compris les vérifications ou la confirmation des hypothèses, l'occasion de relever les questions d'intérêt du point de vue du secteur privé et de recevoir des renseignements rapidement sur le niveau potentiel d'intérêt que le projet pourrait susciter sur le marché. En général, le document de l'étude de marché comprend un profil du projet, le processus d'approvisionnement potentiel et la structure commerciale de haut niveau.

**Terme utilisé dans
le rapport**

Définition

exploitation

Ce volet peut comprendre diverses responsabilités liées aux installations, notamment la sécurité, l'entretien ménager, l'aménagement paysager et le déneigement, et la programmation, qui représentent des options de service courantes. Le partenaire du secteur public peut décider de garder une ou plusieurs de ces responsabilités ou de les déléguer à un partenaire du secteur privé qui gèrera le tout. Une fois que les options de service ont été déterminées, le partenaire du secteur public devra établir les spécifications de rendement dans le document d'appel d'offres. Suivant ce modèle, l'exploitant paie les frais d'exploitation convenus tout au long de la période de concession. Un des avantages principaux d'inclure l'exploitation à l'approche de PPP est que l'exploitant participe dès le début à l'équipe de conception et de construction des installations, ce qui pourrait se traduire par des installations construites et exploitées plus efficacement.

Pour les routes et les ponts, l'exploitation désigne les activités qui sont requises pour gérer la fluidité du trafic, y compris remorquer les véhicules en panne, fermer des voies pendant les travaux d'entretien et ouvrir une voie à contresens.

financement

Il existe deux types de financement privé. Dans le premier scénario, le partenaire du secteur privé organise le financement de la construction jusqu'à l'achèvement de la majeure partie des travaux. Pendant la construction, le partenaire du secteur public peut effectuer des paiements d'étape ou progressifs ou un paiement forfaitaire lorsque le projet est achevé en grande partie. Un modèle de PPP comprenant la conception, la construction et le financement à court terme est appelé l'approche de CCF.

Si le secteur public désire transférer d'autres risques financiers au partenaire, une approche de financement privé à long terme doit alors être envisagée. Selon ce scénario, le secteur privé fournit un financement pendant l'étape de la construction, comportant un pourcentage qui pourrait être reporté jusqu'à la fin de la période de concession. Le fait d'obtenir du financement privé pendant la période de concession fixe les risques transférés au cours de la période d'exploitation. Ce modèle est appelé CCFEX (conception-construction-financement-exploitation) ou CCFEE (conception-construction-financement-exploitation-entretien).

financement sans
recours

Un prêt lorsque la banque prêteuse peut seulement être remboursée sur les profits du projet financé par ce prêt et non sur les autres actifs de l'emprunteur.

Terme utilisé dans le rapport	Définition
gestion du risque	La culture, les processus et les structures destinés à gérer efficacement les occasions et effets défavorables possibles. Cette activité comprend un processus systématique d'identification, d'analyse et d'élimination des facteurs de risque le long du cycle de vie d'un projet.
mécanisme de compensation du différentiel de taux	Le mécanisme de compensation du différentiel de taux permet de définir comment traiter les gains ou les pertes associés au prix des obligations à partir du moment où l'on s'engage à réaliser une opération (différentiel de taux verrouillé à une date) jusqu'à son règlement (clôture financière) avec les créanciers obligataires.
nouveau calcul du différentiel de taux	Consiste à modifier le modèle financier, tel qu'il a été présenté dans le cadre de l'appel d'offres, à la clôture financière, selon le cours du marché actuel pour la mobilisation de fonds proposée. Comme il peut s'écouler plusieurs mois entre la date de la soumission d'une offre financière et la clôture financière, le prix du marché pour l'emprunt peut changer. Ce mécanisme est utilisé parce que les prêteurs sont réticents à maintenir un prix pendant une longue période.
paiements de disponibilité	En ce qui concerne les PPP dont les paiements sont basés sur la disponibilité des services (aucun risque lié aux revenus ou au marché n'est transféré au partenaire privé), le paiement de disponibilité est un paiement périodique effectué par l'autorité publique à la société responsable du projet pour couvrir les coûts d'immobilisations, d'exploitation et d'entretien. Dans un projet en PPP, le paiement de disponibilité est utilisé comme encouragement à la bonne performance parce qu'il comporte des pénalités pour non-exécution (problème au niveau de la qualité, du service et de la disponibilité) et, dans certains cas, des primes en cas de dépassement des normes de rendement.
partenariats public-privé	<p>Relativement aux projets de transport canadiens liés aux routes et aux ponts réalisés à ce jour, un partenariat public-privé est un mode de réalisation caractérisé par la participation du secteur privé à la conception, à la construction, au financement, à l'exploitation et/ou à l'entretien de l'infrastructure.</p> <p>Les termes « partenariat public-privé » et « diversification des modes de financement et d'approvisionnement » sont interchangeable dans le contexte canadien.</p>

Terme utilisé dans le rapport	Définition
péages virtuels	Les paiements versés par le gouvernement à un concessionnaire qui reposent, du moins en partie, sur le nombre de véhicules qui circulent sur une route. Les conducteurs ne paient aucun péage. Ce modèle de rémunération a été utilisé plusieurs fois au Royaume-Uni.
période de concession	La durée du contrat de PPP.
projet de référence	Un modèle financier conçu pour représenter la réalisation d'un projet selon l'approche de PPP. Le projet de référence est utilisé pour estimer les coûts qui seront comparés au comparateur du secteur public afin d'évaluer les écarts éventuels dans la valeur actualisée des coûts rajustés en fonction du risque entre une méthode de réalisation traditionnelle et une méthode de réalisation en PPP.
promoteur	Dans le contexte de la gestion d'un projet en PPP, le promoteur du projet est l'organe directeur du secteur privé qui gère, administre et supervise un projet et est responsable de sa réalisation globale.
propositions non sollicitées	Une soumission faite par une société fermée au gouvernement à l'égard d'un projet pour lequel aucun appel d'offres n'a été fait.
rétribution	Dans un appel d'offres, paiement versé aux soumissionnaires retenus mais qui ne sont pas gagnants à titre d'indemnisation partielle pour les frais qu'ils ont engagés pour soumettre une proposition conforme.
solutions « mini-perm »	Un « mini-perm » (« perm » est l'abréviation de permanent) dans le cadre d'un financement de projet à long terme, est un prêt « à conditions rigoureuses », c'est-à-dire qu'il a une durée de cinq à sept ans, auquel moment la majeure partie du prêt n'a pas encore été remboursée et le prêt doit être refinancé, sinon les emprunteurs seront en défaut, ou « à conditions de faveur » lorsque la date d'échéance légale du prêt est longue (p. ex., 20 ans), mais que les mesures incitatives à refinancer le prêt sont incluses dans le prêt, et ce, à partir la cinquième année environ. Ces mesures incitatives peuvent comprendre l'augmentation de la marge sur le prêt à des dates précises et le nivelage des liquidités lorsque le flux de trésorerie disponible d'un projet est automatiquement affecté au remboursement du prêt.

Terme utilisé dans le rapport	Définition
transfert	Relativement aux risques, le transfert des risques désigne les risques associés à la réalisation d'un projet, qui sont généralement pris en charge par le secteur public aux termes d'un processus d'approvisionnement traditionnel et qui sont transférés au secteur privé dans le cadre d'un PPP.
valeur ajoutée	Aussi appelée couramment la valeur optimale de l'argent des contribuables, la valeur ajoutée décrit les avantages que le public s'attend à obtenir d'une méthode d'approvisionnement donnée, qui peut être quantitative et/ou qualitative. La valeur quantitative de l'argent est établie selon une méthode d'approvisionnement qui donne le coût de projet le plus faible, tandis que la valeur qualitative est obtenue lorsqu'une méthode d'approvisionnement donnée soutient mieux les objectifs d'un projet sans que celui-ci coûte nécessairement moins cher.

8.0 Références

Bibliographie

ALBERTA INFRASTRUCTURE AND TRANSPORTATION. *P3 Public Private Partnerships Management Framework: Assessment*, Edmonton, Alberta, septembre 2006.

BROWN, Janice Weingart, et coll. *Public-Private Partnerships for Highway Infrastructure: Capitalizing on International Experience*, Washington, DC, United States Department of Transportation, Office of International Programs, mars 2009.

CZERWINSKI, David, et R. Richard GEDDES. *Policy Issues in U.S. Transportation Public-Private Partnerships: Lessons from Australia*, San José, Californie, San José State University, Mineta Transportation Institute, juillet 2010.

EGGERS, Williams D. et Startup, Tom. *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*, Washington, CD, Deloitte Research, 2006.

FARBER, Nicholas J., Jaime RALL et James B. REED. *Public-Private Partnerships for Transportation a Toolkit for Legislators*, Washington, CD, National Conference of State Legislatures, octobre 2010.

IACOBACCI, Mario. *Détruire les mythes : Une évaluation pancanadienne des partenariats public-privé pour les investissements en infrastructures*, Ottawa, Ontario, Conference Board of Canada, janvier 2010.

KCI TECHNOLOGIES INC. *Current Practice in Public-Private Partnerships for Highways Draft Report*, Baltimore, MD, Maryland Transportation Authority, 22 juin 2005.

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. *Report to Congress on Public-Private Partnerships*, Washington, DC, Federal Highway Administration, décembre 2004.

Publications directrices (telles qu'elles sont numérotées à la rubrique 2.2.1)

1. Aperçu du programme, guide du processus de présentation et formulaire de présentation de projet : deuxième ronde (mai et juin 2010) de Fonds PPP Canada
http://www.p3canada.ca/_files/file/P3C_Project_Submission_Guide_Round_Two_FR.pdf
2. Guide de présentation d'une demande et formulaire de demande : troisième ronde (mai et juin 2011) de Fonds PPP Canada
http://www.p3canada.ca/_files/Application%20Guide%20and%20Form_20110517_FINAL_FR_v2_rev.pdf
3. Capital Asset Management Framework
<http://www.fin.gov.bc.ca/TBS/camf.htm>
4. An Introduction to Risk Management in a Public Private Partnership
<http://www.partnershipsbcc.ca/pdf/risk-management-ppp-28-jul-06.pdf>
5. Office of the Comptroller General Practice Guideline 1 Public-Private Partnerships
Guidance for Quantitative Procurement Options Analysis
<http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/fras/capitalization/Downloads/P3%20Practice%20Guidelines%20May%202009.pdf>
6. Guidance for Quantitative Procurement Options Analysis
http://www.partnershipsbcc.ca/files/documents/pbc-methodology-quantitative-procurement-options-analysis-29jan10_000.pdf
7. Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships
http://www.partnershipsbcc.ca/files/documents/pbc-disclosure-guidance-19jan10-update_000.pdf
8. Management Framework: Assessment Process
<http://www.infrastructure.alberta.ca/Content/doctype309/production/ait-p3-assessmentframework.pdf>
9. Management Framework: Procurement Process
<http://www.infrastructure.alberta.ca/Content/doctype309/production/ait-p3-procurementframework.pdf>
10. Pour un avenir meilleur, un cadre de planification, de financement et d'acquisition pour le secteur public de l'Ontario
<http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/8000/245471.pdf>
11. Assessing Value for Money: A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology
<http://www.infrastructureontario.ca/en/projects/files/VFM%20GUIDE%20WEB.pdf>
12. Politique-cadre sur les partenariats privé-public
www.infra.gouv.qc.ca
13. Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique
http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/loi_reglements_politiques/Politique-cadre_Mars2010.pdf

14. Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructure publique
<http://www.tresor.gouv.qc.ca/nouvelles/article/mise-en-ligne-du-guide-delaboration-du-dossier-daffaires/>

15. Protocole relatif aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé
<http://www.gnb.ca/0158/reports/protocol/protocolf.htm>

Sites Web des organismes (tels qu'ils figurent à l'annexe B)

Partnerships British Columbia
<http://www.partnershipsbc.ca/>

Ministère des Transports et de l'Infrastructure de la Colombie-Britannique
www.th.gov.bc.ca

Ministère de l'Infrastructure et des Transports de l'Alberta
<http://www.infrastructure.alberta.ca>

Infrastructure Ontario
<http://www.infrastructureontario.ca/fr/index.asp>

Ministère des Transports de l'Ontario
<http://www.mto.gov.on.ca/french/index.shtml>

Ministère des Transports du Québec
http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises_en/zone_fournisseurs/c_affaires/partenariat_public_privé_ppp

Ministère des Transports et du Renouvellement de l'infrastructure de la Nouvelle-Écosse
<http://www.gov.ns.ca/tran/>

PPP Canada
<http://www.p3canada.ca/home.php>

Ministère des Transports de la Virginie
http://www.virginiadot.org/default_noflash.asp

Ministère des Transports du Minnesota
<http://www.dot.state.mn.us/>

APPENDIX A

SUPPLEMENTARY INFORMATION ON P3 PROJECTS, P3 AGENCIES, P3 DEFINITIONS AND P3 GUIDING DOCUMENTS

Six tables are included in this Appendix that provides supplementary information on:

Table A-1: Canadian roads and bridges P3 projects (project stage as of March 2011)

Table A-2: Canadian specialized P3 agencies' roles and enabling legislations

Table A-3: North American P3 organizations' vision and key activities

Table A-4: North American P3 definitions

Tables A-5 and A-6: Overview of the Content of Canadian and American P3 Guiding Documents

Table A-1: Canadian Roads and Bridges P3 Projects

Province	Project Name	P3 Delivery Model*	Project Stage <i>(as of March 2011)</i>
BC	Sierra Yoyo Desan Road	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	William R. Bennett Bridge	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	Sea-to-Sky Highway Improvement Project	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	Golden Ears Bridge	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	South Fraser Perimeter Road	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Construction
AB	Anthony Henday Drive Southeast	Design-Build-Finance-Operate**	Operational
	Stoney Trail Northeast	Design-Build-Finance-Operate**	Operational
	Anthony Henday Drive Northwest	Design-Build-Finance-Operate**	Construction
	Stoney Trail Southeast	Design-Build-Finance-Operate**	Construction
ON	Highway 407 ETR	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	Highway 407 East Extension	Design-Build-Finance-Maintain	RFQ closed
	Windsor-Essex Parkway	Design-Build-Finance-Maintain	Construction
NB	Fredericton-Moncton Highway	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	Trans-Canada Highway (New Brunswick)	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
	Route 1 Gateway Project	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Construction
QC	Autoroute 25	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Construction
	Autoroute 30	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Construction
PEI	Confederation Bridge	Design-Build-Finance-Operate-Maintain	Operational
NS	Highway 104	Design-Build-Finance-Operate	Operational
MB	Charleswood Bridge	Design-Build-Finance-Operate	Operational
	Chief Peguis Trail Extension	Design-Build-Finance-Maintain	Construction
	Disraeli Bridges	Design-Build-Finance-Maintain	Construction

* P3 models are further described in Section 2.1.2.

** In Alberta, DBFO is used interchangeably with DBFOM. The DBFO model includes all maintenance activities.

Table A-2: Canadian Public Sector Specialized P3 Agencies

Province	Specialized P3 agency	Year Established	Legislation for the Creation of the Agency	Role of Agency
BC	Partnerships BC (Wholly owned by the Province of British Columbia and reports to its shareholder, the Minister of Finance)	2002	B.C. Business Corporation Act	Involvement can include some or all of the following: <ul style="list-style-type: none"> - Business case analysis to determine the best model for delivering a project - Management of the competitive selection process, including writing and issuing requests for qualifications and requests for proposals, facilitation of fair evaluation of proposals, and final negotiations to reach a contract that meets the project objectives and delivers value to BC taxpayers - Project and contract management throughout the life of the project (Source: Partnerships BC website)
AB	Alberta Transportation Major Capital Projects Branch	2003 (the year when the agency's mandate expanded into P3)	Alberta Partnership Act	<ul style="list-style-type: none"> - Recommends the inclusion of projects with P3 potential in the Government of Alberta Capital Plan - Reviews detailed P3 business case assessments and approves P3 projects to proceed to the procurement phase based on the risk profile and the cost estimate presented in the business case - Receives status reports on individual P3 projects (Source: Alberta Infrastructure and Transportation Management Framework: Assessment Process, September 2006)
ON	Infrastructure Ontario (A corporation without share capital, and composed of the members of its board of directors. The members are appointed by the Lieutenant Governor in Council. The Chair and Chief Executive Officer are designated and appointed by the Lieutenant Governor in Council respectively. Infrastructure Ontario reports to the Minister of Infrastructure.)	2005	Ontario Infrastructure Projects Corporation Act	<ul style="list-style-type: none"> - Organized into six functional areas: Project Delivery, Nuclear Procurement Project Team, IT Project Delivery Group, Project Assessment, Infrastructure Lending, and Human Resources and Information Technology. - Work is guided by principles outlined in the province's Building a Better Tomorrow framework. - Involvement can include some or all of the following: <ul style="list-style-type: none"> • Project assessment • Managing procurement and negotiating contracts • Project management • Provision of loans through the Loan Program (Source: Infrastructure Ontario 2008/09 Annual Report)

Province	Specialized P3 agency	Year Established	Legislation for the Creation of the Agency	Role of Agency
QC	<p>Infrastructure Québec (Replaced the former Agence des partenariats public-privé. Infrastructure Québec's mandate increased beyond P3 and include working with public agencies to prepare a business case for all projects over \$40 million, regardless of delivery mode)</p>	2009	Bill 65	<ul style="list-style-type: none"> - Advises the Government on any matter of public infrastructure projects - Provides expert services to public bodies in respect of any public infrastructure project, in particular with regard to identifying the elements to be taken into consideration in assessing project relevance, to identifying the options available to meet the need with due regard for the functional, durable and harmonious nature of the proposed infrastructure, and to determining the preferred option and the project delivery approach - Provides public bodies with strategic, financial and other advice with regard to public infrastructure projects - Participates in the meetings of the committee responsible for the follow-up of public infrastructure projects, including with regard to scheduling and budget control - Operates a documentation centre accessible to all interested persons on matters related to the planning, carrying out and management of public infrastructure projects; for that purpose, Infrastructure Québec collects and analyzes information on similar experiences in Canada and abroad - Exercises any other function assigned to it by the Government <p><i>(Source: Bill 65, Parliament of Québec)</i></p>
<p>PPP Canada (Federal) (A crown corporation managing a \$1.2 billion fund in support of P3 infrastructure projects)</p>	2008	Canada Business Corporation Act	<p>Established for the purpose of Part X (except Section 90) of the Financial Administration Act, the agency serves four principle functions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Investment of \$1.2 billion to catalyze the use of P3 by other levels of government 2) Review large infrastructure projects over \$50 million from other levels of government seeking funding from federal programs 3) Assess public-private partnerships opportunities at the federal level in accordance with the criteria established by the Treasury Board 4) Act as a source of expertise and advice on P3 matters <p><i>(Source: Summary Corporate Plan 2010-2015, Operating and Capital Budget 2010/11)</i></p>	

Table A-3: Key North American Organizations

Organization	Vision / Mission	Key Activities / Objectives
<p>Canadian Council for Public-Private Partnerships</p>	<p>To influence the way in which public services are financed and delivered in Canada by:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encouraging public-private partnerships - Providing information on public-private partnerships - Sponsoring conferences and seminars on partnerships - Stimulating dialogue between public and private sector decision-makers on the financing and delivery of public services - Educating the public - Conducting objective research on key issues that influence the effective use of partnerships <p><i>(Source : http://www.pppcouncil.ca/about-ccppp.html)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion and facilitation of public-private partnerships across Canada - Compilation of a resource library on PPP issues and projects - An annual conference and regional events on a wide variety of PPP topics - Informative newsletters (P3 Quarterly) on Council activities, news and issues discussed at the national conference - Workshops and seminars that allow participants to share innovative ideas and solutions through a national network - Council-sponsored publications, including research papers, case studies, guidelines, opinion surveys and national inventories on key public-private partnership subjects <p><i>(Source: http://www.pppcouncil.ca/about-ccppp.html)</i></p>
<p>National Council for Public-Private Partnerships (U.S.)</p>	<p>The mission of The National Council for Public-Private Partnerships is to advocate and facilitate the formation of public-private partnerships at the federal, state and local levels, where appropriate, and to raise the awareness of governments and businesses of the means by which their cooperation can cost effectively provide the public with quality goods, services and facilities.</p> <p><i>(Source: http://ncppp.org/AboutUs/index.shtml)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - To serve as an advocate of public-private partnerships. - To provide complete, objective, timely and useful information on the utilization of public-private partnerships to provide services and facilities to the general public. - To facilitate communications between public- and private-sector members with respect to issues related to the implementation of public-private partnerships. - To conduct educational, training and other activities on public-private partnerships. - To provide input to the public dialogue in support of the use of public-private partnerships and removal of impediments to their implementation. - To facilitate an international dialogue on public-private partnerships in support of the foregoing objectives. <p><i>(Source: http://ncppp.org/AboutUs/index.shtml)</i></p>

Table A-4: North American P3 Definitions - Examples

Agency (source)	P3 Definition
<p>Canadian Council for Public-Private Partnerships (http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html)</p>	<p><i>"A cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards."</i></p>
<p>PPP Canada (http://www.p3canada.ca/faq.php)</p>	<p><i>"a long-term performance-based approach for procuring public infrastructure where the private sector assumes a major share of the responsibility in term of risk and financing for the delivery and the performance of the infrastructure, from designing the concept, architectural and structural planning to its long term maintenance."</i></p>
<p>Partnerships BC (http://www.partnershipsbc.ca/files/faqs.html#2)</p>	<p><i>"a legally binding contract between government and business for the provision of assets and the delivery of services. The contract allocates responsibilities and business risks among the various partners."</i></p>
<p>Government of Alberta (http://www.treasuryboard.alberta.ca/1159.cfm)</p>	<p><i>"a different, non-traditional way for government to create capital assets (such as roads, schools, and other types of government facilities). A P3 can save time, money and reduce risk to the government by having one contractor design, build, finance, and maintain, and in some cases operate, a facility. In the case of roads projects in Alberta the government entered into one agreement with a contractor responsible to design, build, partially finance, maintain and operate roads and in the case of schools, one agreement to design, build, partially finance and maintain the infrastructure over the life of the contract."</i></p>
<p>Infrastructure Ontario (http://www.infrastructureontario.ca/en/projects/afp.asp)</p>	<p><i>"Alternative Financing and Procurement is an innovative way for the government to deliver on its commitment to maintaining and expanding public infrastructure. Infrastructure Ontario's AFP model uses private financing to strategically rebuild vital infrastructure, on time and on budget, while ensuring appropriate public control and ownership."</i></p>
<p>Government of Québec (Framework Policy for the Governance of Major Public Infrastructure Projects - 2010)</p>	<p><i>"Public-private partnership approach (PPP), in which a public body enters into a partnership with a private sector enterprise, with or without a financial contribution from the latter, for designing, constructing, and operating a public infrastructure."</i></p>
<p>Government of New Brunswick (Guidelines for public-private partnerships)</p>	<p><i>"a cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards."</i></p>
<p>U.S. Department of Transportation (Report to Congress on Public-Private Partnerships (U.S.DOT 2004))</p>	<p><i>"a contractual agreement formed between public and private sector partners, which allows more private sector participation than is traditional. The agreements usually involve a government agency contracting with a private company to renovate, construct, operate, maintain, and/or manage a facility or system. While the public sector usually retains ownership in the facility or system, the private party will be given additional decision rights in determining how the project or task will be completed."</i></p>
<p>Federal Highway Administration (http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/index.htm)</p>	<p><i>"Public-private partnerships (P3) are contractual agreements formed between a public agency and a private sector entity that allow for greater private sector participation in the delivery and financing of transportation projects."</i></p>

Table A-5: List of Canadian P3 Guiding Documents and Industry Publications

#	Name of Guiding Document (Canadian)	Published By (Date)	Overview of Content
1	P3 Canada Fund Program Overview, Submission Guide & Project Submission Form: Round Two (May – June 2010)	PPP Canada (2010)	The Guide is intended for provincial, territorial, municipal, First Nations and other public authorities seeking to procure public infrastructure as P3 or Alternative Financing and Procurement. The Guide provides support to these agencies in determining whether a planned infrastructure project may qualify for financial support from the P3 Canada Fund Round Two, including an assessment framework and submission guidelines.
2	P3 Canada Fund Application Guide and Application Form Round Three (May – June 2011)	PPP Canada (2011)	For Round Three, PPP Canada has updated: the Application Guide to provide more information on the success factors of P3 projects and the type of information required from applications to support an investment decision under the P3 Canada Fund; the Application Form which now requires more detailed information in several areas, such as the proposed P3 model and the rationale behind that choice, the proposed transaction structure of the project, and a status report on the advancement and planning of the project; the list of contacts for potential applicants to submit the Application Form and accompanying documents.
3	Capital Asset Management Framework	B.C. Ministry of Finance (May 2002)	These guidelines were developed to support provincial public-sector agencies to find the best solutions and apply best practices in managing capital assets on behalf of British Columbians. The framework was further revised in 2008 with the requirement that a P3 be considered for procurement where the Provincial contribution exceeds \$50 million, unless a different procurement model will generate better value for money.
4	An Introduction to Risk Management in a Public Private Partnership	Partnerships BC (July 2006)	This document assists public sector agencies in understanding essential risk management issues pertaining to infrastructure procurement and P3 in particular. Risk management objectives are discussed in various P3 stages, such as feasibility analysis/strategic options, business case, procurement, contract award and contract management.
5	Office of the Comptroller General Practice Guideline 1 Public-Private Partnerships	B.C. Ministry of Finance (May 2009)	This document provides information to organizations within BC's reporting entity on the appropriate accounting treatment for P3 arrangements. Content also includes background information on P3 and direct users to other relevant resource material. Topics include funding analysis, cost determination and accounting treatment, guidance and governance (rules and roles).
6	Guidance for Quantitative Procurement Options Analysis	Partnerships BC (January 2010)	This document describes the recommended methodology and rationale for Partnership BC's best practice for the quantitative analysis of infrastructure project procurement options.
7	Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships	Partnerships BC (April 2007)	This paper provides an overview of disclosure practices for public-private partnerships, including legislative and non-legislative disclosure related to project plans and procurement-related documents and activities.

#	Name of Guiding Document (Canadian)	Published By (Date)	Overview of Content
8	Management Framework: Assessment Process	Alberta Infrastructure and Transportation (September 2006)	A guide to Alberta Infrastructure and Transportation's assessment and approval process for P3 for capital infrastructure projects. The framework consists of standard procedures and defines program ministries' and stakeholders' involvement, as well as P3 characteristics, prerequisites and procedures related to evaluating value for money.
9	Management Framework: Procurement Process		A guide to Alberta Infrastructure and Transportation's procurement process for P3 for capital infrastructure projects. The framework consists of a series of recommended procedures and protocols in the procurement process, including process overview, project team roles and responsibilities, project plan and schedule, evaluation guidelines, communications, project agreement and value for money report.
10	Building a Better Tomorrow: An Infrastructure Planning, Financing and Procurement Framework for Ontario's Public Sector	Ontario Ministry of Public Infrastructure Renewal (2004) (now Ontario Ministry of Infrastructure)	This document sets out a framework and clear guidelines for infrastructure planning, financing and procurement for the provincial and municipal governments, and broader public-sector partners.
11	Assessing Value for Money: A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology	Government of Ontario (2007)	This document describes the detailed methodology by which the agency determines if value for money is demonstrable by procuring a project using Alternative Financing and Procurement.
12	Public-Private Partnership Framework Policy	Government of Québec (June 2004)	A policy document stating the goals and principles of P3 procurement and defining the framework that governs the implementation of P3 projects. Ten guidelines are provided: five to support public bodies to give precedence to the best possible practices, and five to encourage the participation of the stakeholders.
13	Framework Policy for the Governance of Major Public Infrastructure Projects	Government of Québec (2010)	P3 is one of the delivery approaches allowed under this framework policy. The policy introduces a systematic process to plan and carry out major projects, including the preparation of a business case, risk assessment and estimation of cost and timeframe.
14	Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructure publique (Business Case Development Guide for Major Public Infrastructure Projects)	Government of Québec, Treasury Board Secretariat (2011)	The guide is intended to facilitate the development of the business case under the framework policy. It provides guidance on considerations and studies that should be carried out as part of planning a major project. It offers tailor-made solutions, as each business case requires a unique approach and customized execution.
15	Public-Private Partnership Protocol	Government of New Brunswick (October 2010)	Protocols were established to reflect the best practices developed by the Province of New Brunswick and to ensure that the P3 objectives and guiding principles are met, including project definition, competitive private sector market, value for money, transfer of risks, due diligence, contract administration and communications.

#	Name of Guiding Document (Canadian)	Published By (Date)	Overview of Content
16	Successful Transportation Public-Private Partnerships in Canada and the USA	Canadian Council for Public-Private Partnerships (November 2002)	Case studies with explanation on how projects were carried out and the agreement between the public and private partners. Comments from both parties concerning the project are included as well as a summary of the project results and impacts. The roads and bridges projects covered in this report include: the Confederation Bridge, Charleswood Bridge, Highway 104, Highway 407, and Alberta Highway Maintenance.
17	National Award Case Studies (various)	Canadian Council for Public-Private Partnerships (various)	<p>The following Transportation projects received awards and have been described, including lessons learned:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confederation Bridge - Anthony Henday Drive Northwest - William R. Bennett Bridge - Highway 407 ETR - Autoroute 25 - Kicking Horse Canyon - Phase 2 - Golden Ears Bridge - Sea-to-Sky Highway Improvement Project - Anthony Henday Drive Southeast - Sierra Yoyo Desan Road - Fredericton-Moncton Highway

Table A-6: Examples of United States P3 Guiding Documents and Industry Publications

#	Name of Guiding Document (United States)	Published By (Date)	Overview of Content
18	Public-Private Transportation Act of 1995 Implementation Manual and Guidelines	Virginia Department of Transportation (December 2010)	This document provides guidance regarding Public-Private Transportation Act (PPTA) project development and implementation for both solicited PPTA projects and unsolicited proposals across all modes of transportation.
19	Transportation Public-Private Partnership Guidelines	Maryland Transportation Authority (1990's)	This document includes the guidelines set by the Maryland Transportation Authority with regards to P3 projects, as to proposal submission and the criteria used to evaluate solicited and unsolicited proposals.
20	Public-Private Partnership Project Screening and Assessment	Parsons Brinckerhoff for Minnesota Department of Transportation (December 3, 2010)	Minnesota DoT developed a list of 38 transportation projects from among its state-wide priority investments and retained Parsons Brinckerhoff to screen these projects and identify the best candidates for P3 delivery and develop recommendations to analyze further and implement these projects. The report describes near- and medium-term actions, and the next steps towards a P3 program.
21	Transportation Infrastructure Case Studies (Available on agency website)	National Council for Public-Private Partnerships (various)	Case studies available for the following roads and highway projects: <ul style="list-style-type: none"> - Highway 63, Missouri - Pocahontas Parkway, Virginia - NM44 Highway, New Mexico - Route 3 North, Massachusetts
22	Case studies (Available on agency website)	U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration Innovative Program Delivery (various)	Case studies for new-build facilities <ul style="list-style-type: none"> - Design Build Operate (Maintain) – 4 - Design Build Finance Operate - 11 Case studies for existing facilities <ul style="list-style-type: none"> - O&M Concession - 2 - Long Term Lease – 2 Case studies for hybrid <ul style="list-style-type: none"> - Lease Develop Operate - 1 - Other Innovative P3 projects - 7

APPENDIX B

SURVEY QUESTIONNAIRE

Agency Information:

1) Please tell us about the role of your agency in P3 project development/implementation.

Name of your office:

To which office/ministry/government department does your office report to:

What is the primary mandate of your office as it relates to P3 project development/implementation?

How many staff do you have in your office?

Is your office involved in any of the following P3 activities (check all that apply)?

- Assessment of P3 Project Suitability (If yes, please complete Questionnaire 1 on pages 3 to 6)
- Development of Business and Financial Models (If yes, please complete Questionnaire 2 on pages 7 to 9)
- Project Procurement: RFQ and RFP processes (If yes, please complete Questionnaire 3 on pages 10 to 12)
- Project Management: Design/Build/Operate/Maintain, etc. (If yes, please complete Questionnaire 4 on pages 13 to 15)

2) Is there another agency/office within your jurisdiction that you would recommend for completing this survey? If so, please assist by forwarding the questionnaire(s) and provide us the contact information so that we can follow-up with that agency/office.

3) Please tell us about your position and role in your office.

Your name and title:

Briefly describe your responsibilities:

Your contact information

Phone/Fax:

Email:

Mailing Address:

4) Do you have other comments or thoughts you would like to share?

Questionnaire 1: Assessment of P3 Project Suitability

Please tell us about the role of your agency/office in P3 project development/implementation.
(Do not fill in this section if you have already completed the Agency Information sheet)

Name of your office:

To which office/ministry/government department does your office report to:

What is the primary mandate of your office as it relates to P3 project development/implementation?

How many staff do you have in your office?

Please tell us about your position and role in your office.

Your name and title:

Briefly describe your responsibilities:

Your contact information

Phone/Fax:

Email:

Mailing Address:

1) What types of procurement models have been considered/evaluated in your office? Select all that apply:

<input type="checkbox"/> Design-Build	<input type="checkbox"/> Design-Build-Finance
<input type="checkbox"/> Design-Build with a Warranty	<input type="checkbox"/> Design-Build-Finance-Operate
<input type="checkbox"/> Construction Manager at Risk	<input type="checkbox"/> Design-Build-Finance-Operate-Maintain
<input type="checkbox"/> Maintenance Contract	<input type="checkbox"/> Long Term Lease Agreement/Concessions
<input type="checkbox"/> Design-Build-Operate-Maintain	<input type="checkbox"/> Build-Own-Operate
<input type="checkbox"/> Design-Build Transfer	<input type="checkbox"/> Asset Sale
<input type="checkbox"/> Build-Transfer-Operate	<input type="checkbox"/> Others:

2) What are the initial screening criteria used to determine the suitability of a project for P3 implementation (please list the top 5 criteria used in your jurisdiction)?

3) If a minimum threshold value is used for assign a project's suitability for P3 implementation, then what is that value and what are the reasons for selecting that value?

--

3a) What are some ways that would make it feasible to lower the minimum threshold value so that more projects may be included in the screening for P3 consideration?

--

3b) Are you aware of any organizations or jurisdictions in North America that are making significant progress in reducing the minimum threshold value and if so, what are the reasons for their success?

--

4) Beyond the initial screening for P3 project suitability, what other tools or evaluation methods are used to support or reject the initial P3 decision? Please discuss the use of the following tools in your jurisdiction.

Value for Money/Public Sector Comparator:

Cost/Benefit Analysis/Business Case:

Risk Matrix/Register:

Multiple Criteria Analysis:

Others:

5) After the initial screening and evaluation methods, what is the process for selecting the project structure and granting the project approval?

6) Reflecting on the project selection and evaluation process used, what are the critical success factors and lessons learned in assessing P3 suitability? List the top 3 critical success factors and/or lessons learned.

7) Are there specific P3 project case studies which you wish to refer to that highlight the inputs provided in Question 6) above?

Questionnaire 2: Development of Business and Financial Models

Please tell us about the role of your agency/office in P3 project development/implementation. (Do not fill in this section if you have already completed the Agency Information sheet)
Name of your office:
To which office/ministry/government department does your office report to:
What is the primary mandate of your office as it relates to P3 project development/implementation?
How many staff do you have in your office?
Please tell us about your position and role in your office.
Your name and title:
Briefly describe your responsibilities:
Your contact information Phone/Fax: Email: Mailing Address:

1) If your organization uses a value for money analysis, what is the basis (e.g. based on private sector Weight Average Cost of Capital or public borrowing rates) for the discount rate that your organization uses in the value for money analysis?

2) Has your organization considered or implemented projects with a revenue risk component, e.g. tolls, user fees, parking revenue, shadow tolling? What have been the main impediments to implementation of these models?

3) Does your organization have preference on the use of milestone payments, progress payments or substantial completion payments during the construction phase to reduce the amount of private finance? Are any of these likely to affect the efficiency benefits from P3?

4) Does your organization require that the private partner share refinancing gains? Why or why not?

5) For availability payment projects with lifecycle rehabilitation requirements, does your organization prefer averaged unitary payments (same base payment every month, before indexing and deductions) or sculpted payments (proposed by bidders to reflect spending requirements) over the contract life? Why?

6) Does your organization offer a credit spread refresh between submission and financial close to account for changes in financial markets? Why or why not?

7) For bond solutions, does your organization offer a gain share/ pain share mechanism on the credit spread clearing process? Why or why not?

8a) Does your organization allow change in controls of the concession? If no, why?

8b) If 8a) is yes, after how many years from substantial completion is the change allowed and is there gain share mechanism?

9) Does your organization penalize in the RFP evaluation the use of mini-perm solutions? Why or why not?

10) Are there specific P3 project case studies which you wish to refer to that highlight the key lessons learned with regards to the development of business and financial models?

11) Based on your recent P3 project development experience and the questions answered above, how or what element might you modify (do differently) to improve the development and implementation process?

Questionnaire 3: Project Procurement

Please tell us about the role of your agency/office in P3 project development/implementation.
(Do not fill in this section if you have already completed the Agency Information sheet)

Name of your office:

To which office/ministry/government department does your office report to:

What is the primary mandate of your office as it relates to P3 project development/implementation?

How many staff do you have in your office?

Please tell us about your position and role in your office.

Your name and title:

Briefly describe your responsibilities:

Your contact information

Phone/Fax:

Email:

Mailing Address:

1) Reflecting on the current procurement process for P3 projects in your jurisdiction, please comment on the critical success factors and lessons learned in each of the following stages:

a. Overall Process (for example, are the requirements of the Request for Proposals adequately carried through the final contract?)

b. Request for Qualifications (for example, is the RFQ sufficient to screen the best proponents? Does your RFQ screening process apply specific weightings to business, technical and other criteria? Why are certain criteria weighted more heavily than others?)

c. Evaluation of Qualifications (for example, how much attention is paid to the evaluation of the individuals who will be providing services in the construction and operations of the project?)

d. Request for Proposals (for example, do all the commitments set out in the RFP get embodied in the final contract?)

e. Evaluation of Proposals (for example, does the evaluation balance the various aspects, from the proponent business capacity, through to construction and the operational and maintenance phases? Are there compromises that cause issues later on? Is negotiation seen as an important aspect in the process of selecting the preferred bidder, despite that it may cause additional time and cost?)

f. Others (for example, how does your jurisdiction deal with unsolicited proposals?)

2) Are there specific P3 project case studies which you wish to refer to that highlight the inputs provided in Question 1) above?

Questionnaire 4: Project Management Elements

Please tell us about the role of your agency/office in P3 project development/implementation.
(Do not fill in this section if you have already completed the Agency Information sheet)

Name of your office:

To which office/ministry/government department does your office report to:

What is the primary mandate of your office as it relates to P3 project development/implementation?

How many staff do you have in your office?

Please tell us about your position and role in your office.

Your name and title:

Briefly describe your responsibilities:

Your contact information

Phone/Fax:

Email:

Mailing Address:

1) For project management and contract administration, how is the project organization structured for the specific P3 projects? What are the areas where there are potential changes or improvements?

During the design/build phase (Specifically, are the agency operations staff involved in the design/build phase at all?)

During the operational/maintenance phase (Specifically, are the agency design/build staff involved in the operation/maintenance phase at all?)

At the end of the concession period:

Please describe processes that have been applied to facilitate the turn-over from one phase to the next (for example, retaining a key individual from the design/build phase in the operational/maintenance phase to ensure transfer of knowledge and for better coordination and communication). Please also identify things that you would do differently or that have not been done but would potentially have improved the overall P3 project administration by the agency.

2) In your experience are there management practices carried out in your P3 projects that you believe are different from the management of conventional projects (Design Bid Build)?

During the design/build phase:

During the operational/maintenance phase:

At project close-out:

3) How may the following be managed differently in P3 projects as compared to conventional projects? What are the critical success factors and lessons learned from P3 projects?

Process / change orders (for example, do change orders on P3 reflect issues with scoping the original work? What is the basis for determining that a contract change is warranted? Are the dollar values significantly different between the original and modified contracts?)

Quality control and quality assurance (for example, have there been issues in obtaining the desired quality? Does the audit, typically done by the owner, follow performance indicators that are set out in the contract?)

Role of Owner's Engineers (P3 versus traditional Design Build):

4) What are some major issues and concerns in the management of P3 projects that your office has experienced so far? Please list and describe the top 3 issues/concerns (or more if you wish), and how they might be avoided in future projects.

5) Are there specific P3 project case studies which you wish to refer to that highlight the inputs provided in Question 4) above?

Agencies that Responded to the Survey

<i>Canada</i>
Partnerships BC
BC Ministry of Transportation and Infrastructure – Kicking Horse Canyon Project
BC Ministry of Transportation and Infrastructure – Evergreen Line Project
Alberta Transportation, Major Capital Projects Branch
Alberta Transportation, Technical Standards Branch
Infrastructure Ontario
Ontario Ministry of Transportation
Ministère des Transports du Québec
Nova Scotia Department of Transportation & Infrastructure Renewal
Public-Private Partnerships Canada
<i>United States</i>
Virginia Department of Transportation
Minnesota Department of Transportation

APPENDIX C

SUPPLEMENTARY INFORMATION ON CURRENT CANADIAN P3 PRACTICES

Assessment of Project Suitability

British Columbia

According to literature, the development of public-private partnerships in consultation with Partnerships BC, where appropriate, is a key strategy under Goal 1 of the Ministry of Transportation and Infrastructure's 2011/12 – 2013/14 Service Plan.

Alberta

Alberta Transportation and Infrastructure's "Management Framework: Assessment" (2006) documents the agency's approach to assessing and approving P3 for capital infrastructure projects.

In 2003, the Cabinet established a process for approving capital projects and alternative financing, including P3, for government-owned capital projects as well as government-supported projects owned by school boards, health authorities and post-secondary institutions.

The Advisory Committee on Alternative Capital Financing was established by the Minister of Finance in the same year with the role to:

- Provide recommendations to Treasury Board regarding guidelines for alternative funding of capital projects;
- Evaluate capital projects and supporting business case and make recommendations to Treasury Board;
- Provide support to Ministries on the advantages and limitations of alternative funding and the relationship to the delivery of the government's multi-year capital plan; and,
- Maintain an ongoing overview of public policy developments both nationally and internationally concerning the various funding approaches supporting public infrastructure development.

The committee consists of private sector individuals with expertise in finance, investment management, real estate development and commercial law.

There are two phases to the assessment process. First is the preparation of a feasibility analysis by the project sponsor to assess the potential for the project to provide value of money when carried out by P3 versus by tradition procurement process. The results from this feasibility analysis, documented in an Opportunity Paper, are reviewed by Alberta Infrastructure and Transportation's P3 Review Committee and the Capital Planning Committee.

There are prerequisites (quoted from the Assessment document) which a project must satisfy in order to be considered feasible for using the P3 approach:

- Project has sufficient size and complexity (greater than \$100 million)
- Provision of the capital asset can be defined in a performance or output specification;
- There are significant associated ongoing operation, maintenance, and/or service requirements;
- The long term operation or service needs can be clearly defined in a performance or output specification;
- The performance requirements must be relatively stable throughout the duration of the contract or changes need to be predictable upfront.
- Payment (and/or revenue) can be tied to performance.
- A fair, accountable and transparent selection process can be used;

- It can be demonstrated that the P3 approach is likely to offer greater value for money to the Government compared to other forms of procurement;
- The private sector has the expertise to deliver;
- There is sufficient interest in the private sector to compete for the project (minimum of 3 qualified proponents desirable);
- The bundling of design, build and operate will likely result in an expedited completion of the capital asset, and will likely result in innovation, reduced cost and reduced duplication in the assumption of risk;
- On-time/on-budget delivery and protection against scope creep is important;
- The nature of the assets and services are capable of being costed on a whole of life, long-term basis. Investments with a time horizon of 5 to 10 years is unlikely to benefit from a P3 approach;
- Risk allocation can be clearly determined;
- Competitive private sector financing can be obtained, and the cost of private sector financing will be offset by delivery and/or user savings.

The Assessment document acknowledges the use of P3 will be unsuccessful where:

- Accountability in public service could not be met, as in most forms of frontline service delivery;
- Private sector investment is not available or cannot be obtained at an acceptable cost;
- The transaction costs of pursuing the P3 are disproportionate compared to the value of the investment;
- The fast pace of technological change makes it too difficult to establish long term requirements, such as Information Technology;
- High levels of systems integration make risk allocation difficult;
- The form of the capital asset will be chosen through a design competition;
- There are substantial regulatory or legal restrictions on the provision of the service;
- There is insufficient support within the department to champion and resource the P3 procurement.

The Framework also indicates the asset classes which may be more suitable to be delivered by P3. For example, for urban highway, the use of P3 for delivery may be more successful with a proven model, well defined requirements, stable long-term operations and maintenance, innovation and economies of scale, low financial risk and government payment stream.

A quantitative assessment, through a full evaluation of costs and benefits on a whole lifecycle basis, must be conducted.

The results of qualitative and quantitative feasibility assessment are documented in the Opportunity Paper. The P3 Review Committee is charged with recommending which projects are suitable for P3 and should proceed to the development of a detailed Business Case by the project sponsor, which is the second phase of the assessment process.

Ontario

“Building a Better Tomorrow” (2004) sets out the comprehensive framework followed by the Ontario government in planning, financing and procuring public infrastructure. Public-sector partners work with their Provincial Ministry and the Ministry of Infrastructure to identify strategic infrastructure investment priorities for the medium-term (3 years) and long-term (10 years). To identify the priorities, a needs assessment is conducted, with the analysis of factors driving the need, state of the existing asset base, and future infrastructure asset needs, including maintenance costs and funding options available.

After a project has been identified as a priority, a business case is developed to support decision making. The key elements of the business case include a review of the needs assessment, strategic options analysis and evaluation, recommending an approach, and proposing an implementation strategy.

Financing and procurement models come into play in the strategic options analysis and evaluation stage. Ontario acknowledges that there are at least nine infrastructure financing and procurement (IFP) models that are available, with varying degree of private sector involvement. Transportation roads and bridges projects are often new construction which is considered as one category of major investment (the other category being major redevelopment). The guiding document suggests that all nine IFP's may be applicable for major investment.

The guiding document acknowledges that the engagement of the private sector is generally more successful when:

- Significant opportunities exist for private-sector innovation in design, construction, service delivery and/or asset use;
- Clearly definable and measurable output specifications (i.e. service objectives) can be established, which are suitable for payment on a services/delivered basis;
- A market for bidders can be identified or can be reasonably expected to develop;
- There is potential to transfer real risk to the private sector;
- The private-sector partner has an opportunity to generate non-government streams of revenue; and/or
- Initiatives of a similar nature have been successfully procured using a similar method.

These considerations appear to be the same as those identified in the B.C. Capital Asset Management Framework document.

Quantitative assessment is conducted as part of developing a Business Case.

Québec

The "Public-Private Partnerships Framework Policy" published in 2004 identifies the following characteristics of projects that would be selected for assessment using the P3 approach:

- Improve service delivery to the population;
- Involve significant financial commitments by government;
- Are technically complex and high-risk;
- Have a potential for creativity and innovation likely to take advantage of the know-how of [the] private sector;
- Reflect an existing, competitive market.

Bill 65 (2009, chapter 53), titled "An Act respecting Infrastructure Québec", requires a public body planning a major public infrastructure project to work with Infrastructure Québec to prepare a business case that assesses the project's relevance, identifies the options available to meet the need and determines the preferred option and the project delivery approach.

The "Framework Policy for the Governance of Major Public Infrastructure Projects" (updated in 2010) applies to the major projects as defined in Bill 65. A major public infrastructure project is a project considered major by the Government, the purpose of which is the construction, maintenance, improvement or demolition of a building, facility or civil engineering structure, including a transportation infrastructure, and to which the Government contributes financially, either directly or indirectly. The Order in Council dated March 10, 2010 further stipulates that a public infrastructure project be considered

major for the purposes of applying Bill 65 if it presents an estimated capital cost equal to or greater than \$40 million.

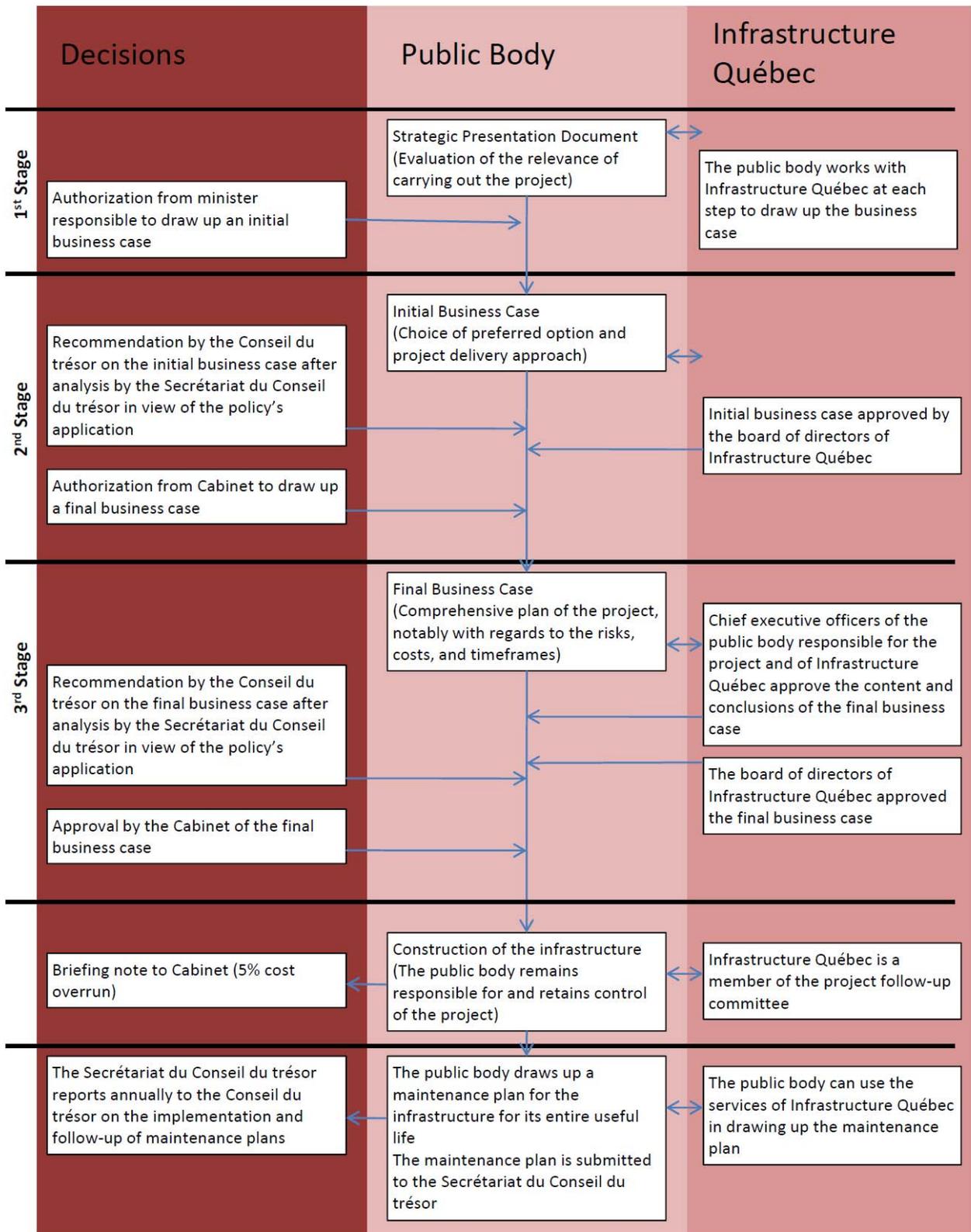
Section 3 of Framework Policy indicates that P3 is one of the allowed approaches for the delivery of major public infrastructure projects (the others being traditional approach, construction management approach and turnkey approach where a single or group of enterprises prepare the plans and specifications (i.e. design) and construct the infrastructure).

There are three mandatory steps for planning a major project, as described below.

1. Developing a strategic presentation document
 - Purpose is to assess the project's relevance
 - Includes project description and justification, preliminary identification of options and order of magnitude capital cost estimate, studies related to socio-political issues management and communications management, and cost estimates and timelines of studies required to develop an initial business case
2. Develop an initial business case
 - Purpose is to identify the preferred option for meeting the need and determine the delivery approach
 - Includes detailed evaluation of options, definition of project requirements, cost estimates and budget impact assessment, updates to the initial reviews covered in the strategic presentation document, and evaluation of delivery approaches. Cost estimates and timelines of studies required to develop the final business case are also determined.
 - If P3 is considered a potential delivery approach, it must be compared (qualitatively and quantitatively) with at least two other approaches, including the turnkey and the public body's usual approach. Quantitatively, the preferred mode is the one that allows the lowest financial cost in Net Present Value for a horizon of 30 years. A multitude of qualitatively criteria is considered, including, for example:
 - Does the project have a potential for significant innovation and could this be exploited via a specific delivery mode?
 - Does the delivery mode facilitate government or departmental budgeting?
 - Does the length involved in the procurement of a specific delivery mode create a constraint on the desired schedule?
3. Develop the final business case
 - Purpose is to present the entire project in the most comprehensive, realistic way possible, to facilitate approval by the Cabinet to carry out the project.
 - For the P3 or turnkey approach, the public body determines the performance specifications, prepares plans for project management, risk management and communications, identifies human resources requirements, and updates cost estimates and budget impact assessment. Additionally, for projects using the P3 approach, the final business case comprises the draft P3 agreement.

Infrastructure Québec, the provincial specialized P3 agency, has set up a very complete evaluation process which is consistent with the processes followed by the Ministère des Transports du Québec as described above.

Infrastructure Québec assists public bodies, including the Ministère des Transports du Québec in evaluating projects and preparing documents for Treasury Board approval purposes. The framework policy followed in Québec (as shown in the 2010 Framework Policy document) is reproduced below to illustrate the comprehensive framework.



Development of Business and Financial Models

The agency survey questions were designed to solicit information on:

- Practice used by the various procurement agencies in developing and analyzing procurement model;
- The range of models use, and,
- Financing and funding approaches used by the public sector.

Below are the observations made from the survey responses.

Discount Rate

The two main approaches to selecting a discount rate for both value for money analyses prior to procurement, and calculating the net present value of a bid, are to either use the government's cost of borrowing or a private sector/project cost of borrowing. The former is used by some as it reflects the government's funding that is used to pay for the project. The latter is preferred by others to provide a measure of the inherent risk of the project and that the financing cost premium is a proxy for the risks that the public sector takes on with each project, i.e. cost overruns. Generally speaking, choice of discount rate is a philosophical issue as it only affects the evaluation of projects and not the actual costs. In value for money analyses, use of the government's rate of borrowing to discount the public sector comparator does make it more difficult to demonstrate value in using a P3 approach as the cost of financing must be overcome by lower capital or operating costs.

The majority of Canadian procurement agencies use the public sector cost of borrowing as the discount rate.

Use of Tolls

Transferring revenue risk through the use of tolls on P3 projects is uncommon in Canada. Provinces such as Ontario and Alberta have embraced the AFP/P3 model as a viable procurement method for delivering large transportation infrastructure projects as a means of delivering value for money through risk transfer and efficiencies. The programs are not driven by a need to access private sector capital and transferring revenue risk, as for example, has been used on U.S. toll roads, or for accounting or budgetary reasons. The only province that has implemented a revenue risk (tolling) arrangement is Québec on the Autoroute 25 and Autoroute 30 projects. B.C. had attempted this model on the Port Mann/Highway 1 project but later converted back to design-build delivery, and Nova Scotia has considered the model.

Public Sector Contributions during Construction

The timing and form of public sector contributions vary across the country. Progress payments are used by Alberta, milestone payments are used by Québec, and substantial completion payments are used in Nova Scotia and Ontario. All of the models have been accepted by the private partners and lenders. Earlier payments generally make for more efficient financing costs. The substantial completion payment is essentially structured on a payment for work completed type of model.

Refinancing Gain Sharing

Refinancing gain sharing between the private partner and the public sector is used by all of the Canadian respondents except for Alberta.

Availability Payments

Availability payments by the public sector are either sculpted, to account for the lumpy nature of costs over the term, or unitary, in that they are essentially averaged over the term to provide a stable amount. The former has the benefit of being more efficient from a NPV cost basis and the latter allows for more even payments over the term, which may simplify budgeting. Alberta and Ontario have used the sculpted approach; Nova Scotia and B.C. have used the unitary approach. Québec has used both approaches.

Credit Spread Refresh Mechanism

The approach to a credit spread refresh mechanism varies across the country. Alberta does not use this approach but is used in Québec, Ontario and by PPP Canada. B.C. also uses the approach but generally on projects with larger amounts of private financing.

Bond Benchmarking Gain Share/Pain Share Mechanism

A bond benchmarking gain share/pain share mechanism is used to deal with changes in bond rates between submission and financial close is offered as an option by Alberta, considered on a case-by-case basis in Nova Scotia, and accepted by PPP Canada. B.C., Ontario and Québec have not used this mechanism.

Changes in Control of Concessions

Changes in control of concessions is universally accepted with certain restrictions that vary between provinces (e.g. minimum ownership period, equivalent quality of consortia, etc.).

Mini-Perms

Mini-perms, or financing that has mechanisms to incent a refinancing within 7-10 years, are accepted in the market with the acknowledgment that the refinancing risk lies with the private partner. Only Ontario has recently applied a small penalty to the scoring of the financing plan in the evaluation for proposing such financing mechanisms in order to encourage proponents to arrange long-term financing without refinancing risk.

Project Procurement

Alberta

Alberta Transportation and Infrastructure's "Management Framework: Procurement" (2006) documents the agency's procedures for P3 procurement.

The public agency project team must include expertise in all aspects of the procurement and it is acknowledged in the Procurement document that it may be necessary to retain external consultants, particularly in the technical, process, and financial areas, as well as a fairness auditor. These positions are to be retained prior to the issuance of any project specific procurement documents. For example, there is heavy reliance on the service of an Owner's Engineer in the RFP process.

Alberta Infrastructure and Transportation has the following preferences with regards to procurement:

- A multi-stage submission process involving first the RFQ and then the RFP;
- Information meetings and interviews may be held during the RFQ stage;
- Usually the top three Respondents from the RFQ stage are invited to respond to the RFP;
- During the RFP stage, technical proposals are evaluated on a pass/fail basis on pre-defined project requirements;
- The Preferred Proponent is selected among those with acceptable technical proposals based on the best price;
- Honoraria are generally paid to the unsuccessful Proponents who submit a compliant proposal to partially offset their costs.

The use of a Best and Final Offer (BAFO) approach, where the public agency narrows the selection to two finalists and carries out parallel negotiations before the finalists submit a final financial offer, is not recommended for various reasons. Reasons include, for example, potential lengthy negotiation periods and perception of unfairness. The use of BAFO would entail the involvement and recommendation of Alberta Justice and Alberta Finance, and the decision must be made at the Business Case stage (i.e. the Assessment stage).

The financial submission from the Preferred Proponent is compared to the Business Case to ensure that the government is receiving the anticipated Value for Money.

During the Closing period, the Project Agreement is executed by signing of the contract by the public and private partners.

Ontario

There are five guiding principles to public infrastructure procurement, as documented in "Building a Better Tomorrow":

- Fair, open and transparent process;
- Opportunities must be tendered publicly, using a competitive process;
- Process should support the efficient and cost-effective participation of bidders;
- Decision must be based on Value-for-Money assessments;
- Allocate risks to the party that is best able to manage them.

The "Building a Better Tomorrow" document also indicates that the private sector already performs a lead role in the provision of project advice to the government, and the design and construction of major infrastructure assets. The government envisages the private sector taking a lead role in the areas of:

- Overall procurement management of major infrastructure initiatives;

- Sourcing and managing initiative finance;
- Management of infrastructure assets;
- Providing services associated with specific infrastructure.

At the onset of the procurement process, the public agency would identify all the skills input, consult with other government agencies that have completed similar initiative, identify the in-house expertise available, ensure an open and fair process for the selection of external advisers, if needed, and appoint a Manager as well as decide on the management structure and membership.

To facilitate the retaining of external expertise, the Ministry of Infrastructure intends to maintain a roster of advisory firms to select from, to avoid the time and resources needed for each potential transaction.

The development and adherence to standard processes and documentation is important to Ontario, while the government recognizes that some flexibility is needed to accommodate more complex procurements where negotiation of terms and conditions may be necessary. Currently, there are standard templates for the key stages in the bidding process: Requests for Expressions of Interest (RFEI), Requests For Qualifications (RFQ), Requests For Bids/Proposals (RFB/P), risk management materials and vendor contracts.

RFEI may not always be issued. When it is issued, a RFQ may follow, or the RFQ may be issued without a preceding RFEI. The purpose of the RFQ is to ensure potential bidders have the technical and financial capacity to undertake the task and a track record in performing similar tasks.

In submitting to a RFP, bidders are asked to focus on their past performance, in terms of their technical and operational competence. Bidders may be asked to make an oral presentation. Selection of the preferred bidder is based on the criteria set out in the RFB/P.

Québec

The procurement strategy of a P3 project generally consists of three steps:

1. Request for Information
 - Purpose is to seek the level of interest in the business community; may also obtain industry's feedback related to future projects
2. Request for Qualification
 - Purpose is to assess potential candidates on their technical capacity to design, construct, operate and maintain the infrastructure under a P3, as well as their ability to finance the project
 - Three proponents are selected from the Qualification stage
3. Request for Proposals
 - Purpose is to evaluate potential candidates on the technical and financial aspects of the project
 - Bilateral workshops are held with the bidders to discuss the engineering aspects of the project, as well as the partnership agreement
 - Technical proposals are evaluated on a pass/fail basis; the lowest bid among those that received a pass on the technical criteria and financial criteria is the preferred proponent.

A fairness advisor is retained to oversee the three steps to ensure conformance with principles of integrity, equity and transparency.

Project Management

Ontario

Where innovative financing and procurement models are being used, Infrastructure Ontario will coordinate a project delivery team.

A contract management team is established prior to the execution of the final contract. To ensure a smoother transition from procurement to project execution, the contract management team will consist of members from the procurement team to continue the working relationship with the private sector and to maintain project direction. The composition of the contract management team changes throughout the project lifecycle to reflect the movement of the project.

Negotiation may take place with the preferred bidder in the period between contract award and signing of the contract. To minimize the risk of scope changes and delays, the public sector agency may require detailed and firm evidence at the bidding stage that financial closure can be reached within specified period, prepare a draft contract, and keep the runner-up in the bidding process ready to replace the winning bidder.

A project continuation document is prepared and updated throughout the life of the project to enable and facilitate the transfer of knowledge regarding the project within the agency.

The key day-to-day responsibility of the contract manager is to make sure that risks from both external and internal sources that were identified in the risk assessment process are properly managed. The contract manager follows a reporting regime to monitor the performance of the contractor. Proponents are asked to provide regular updates on the project status, and also report key issues and associated implications to the risk profile or the contract terms. Quarterly monitoring is seen as an important auditing tool to ensure the project is meeting contractual obligations.

As part of succession planning, a review is conducted to review successes and failures, and the issues that arose to determine if they have resulted from the initial tender specifications or the signed contract itself.

The Ministry of Infrastructure will coordinate a post-implementation review of the project, within 12 months of implementation, to identify successes and failures that occurred over time, to ensure value for money was achieved, and for developing best-practice precedents.

Québec

In managing the P3 project, aside from the contract management team, the public body sets up a follow-up committee that oversees the project and ensure that it is conducted according to the final business case, especially with regards to timeframe and budget.

A representative from Infrastructure Québec, and a representative of the Secretariat du Conseil du trésor if necessary, is also on the committee.

