



Le rôle stratégique de l'approvisionnement

Pour de meilleurs résultats en
matière d'infrastructure

Conseil
canadien des
infrastructures



Canadian
Infrastructure
Council



Table des matières

Résumé

Le défi du Canada en matière d'approvisionnement : Ce que nous avons entendu

Partie I Repenser notre approche de l'approvisionnement

Partie II Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

1. Renforcer les capacités institutionnelles

2. Harmoniser avec la capacité du marché

3. Adapter le modèle d'approvisionnement aux caractéristiques du projet

4. Investir dans la conception et la préparation des projets

5. Répartir et partager les risques de manière réaliste

6. Mesurer ce qui est important

Conclusion

Annexe A : Guide pratique pour sélectionner un modèle d'approvisionnement approprié

Notes

3

4

5

9

9

10

11

13

15

16

18

19

20

Résumé

Le défi du Canada en matière d'infrastructure ne consiste pas simplement à construire davantage de projets plus rapidement, mais à obtenir de meilleurs résultats pour chaque dollar public investi. Les administrations de l'ensemble du Canada doivent réaliser des infrastructures qui soutiennent la compétitivité économique, le bien-être des collectivités et la résilience climatique. Or, de nombreux projets accusent des retards, des dépassements de coûts, des différends, des modifications de portée ou des difficultés de réalisation, en plus de souvent donner des résultats inférieurs en privilégiant une priorité au détriment des autres.

L'approvisionnement est l'un des outils les plus importants à la disposition des administrations pour améliorer les résultats des infrastructures. Toutefois, le succès de l'approvisionnement dépend de décisions prises bien avant le début de l'appel d'offres. Des objectifs mal définis, une préparation de projet incomplète, des hypothèses irréalistes, une conception trop poussée, une capacité institutionnelle limitée et une évaluation inadéquate des risques créent des obstacles qui persistent tout au long de la réalisation, quel que soit le modèle d'approvisionnement retenu.

Alors que les administrations cherchent à améliorer la réalisation des projets, la réforme de l'approvisionnement est devenue une priorité croissante. Toutefois, le réexamen de l'approche du Canada en matière d'approvisionnement va au-delà du choix du bon modèle, car différents modèles d'approvisionnement sont conçus pour répondre à des caractéristiques de projets particulières et peuvent tous donner de bons résultats lorsqu'ils sont mis en œuvre dans les bonnes conditions. **Le succès de l'approvisionnement repose plutôt sur la compréhension des résultats qu'un projet vise à atteindre et sur l'harmonisation des responsabilités, des incitatifs, de la gouvernance et de la gestion des risques afin de soutenir ces résultats.** Cette compréhension exige également d'examiner attentivement quels rôles devraient être assumés par les partenaires des secteurs public, privé et communautaire afin de maximiser la valeur publique, de soutenir l'innovation, d'améliorer la productivité et l'efficacité ainsi que d'assurer la durabilité.

Une approche axée sur les résultats peut contribuer à atteindre ces objectifs. Plutôt que d'être considéré comme un modèle d'approvisionnement autonome, l'approvisionnement axé sur les résultats devrait être considéré comme une approche pouvant être intégrée à une gamme de modèles d'approvisionnement afin de mieux harmoniser la réalisation des infrastructures avec les objectifs de politique publique et la valeur à long terme.

En s'appuyant sur les échanges du Conseil avec l'industrie, le milieu universitaire, les administrations et les praticiens de partout au Canada, ainsi que sur les pratiques exemplaires internationales, ce document avance l'idée que l'approvisionnement devrait être traité comme un levier stratégique pour orienter les résultats des projets et la valeur publique à long terme, plutôt que comme une simple étape transactionnelle. Le document présente six conditions favorables pour obtenir de meilleurs résultats en matière d'infrastructure grâce à l'approvisionnement :

1. Renforcer les capacités institutionnelles

2. Harmoniser avec la capacité du marché

3. Adapter le modèle d'approvisionnement aux caractéristiques du projet

4. Investir dans la conception et la préparation des projets

5. Répartir et partager les risques de manière réaliste

6. Mesurer ce qui est important



Le défi du Canada en matière d'approvisionnement : Ce que nous avons entendu

La croissance démographique, la demande de logements, les changements climatiques, les pénuries de main-d'œuvre, les contraintes d'approvisionnement et les pressions budgétaires augmentent la demande d'infrastructures favorisant le logement tout en rendant les projets plus difficiles à réaliser. Malgré d'importants investissements publics, de nombreux projets d'infrastructure connaissent des retards, des dépassements de coûts, des différends et des modifications de la portée qui réduisent l'optimisation des ressources et retardent les retombées pour les collectivités. Les décisions en matière d'approvisionnement influencent les résultats des projets en façonnant la répartition des risques, les incitatifs et les attentes en matière de rendement.

Tout au long des échanges du Conseil avec les experts de l'industrie et des universitaires, l'approvisionnement a été constamment désigné comme un facteur déterminant des résultats des projets d'infrastructure. Les participants ont souligné que le manque de clarté des objectifs, une portée changeante, des budgets irréalistes et une mauvaise compréhension des risques compromettent souvent l'approvisionnement avant même le lancement de l'appel d'offres. Lorsque les exigences du projet continuent d'augmenter sans ajustements correspondants des budgets ou des échéanciers, les coûts augmentent et le bassin de soumissionnaires disponible peut diminuer. Les projets bien définis, avec des objectifs clairs, des budgets réalistes et une solide planification en amont, sont plus susceptibles d'attirer des soumissionnaires et d'obtenir de meilleurs résultats.

Les participants ont également souligné l'importance de solliciter plus tôt l'expertise de l'industrie dans le processus. Une mobilisation précoce des partenaires de réalisation peut aider à cerner les risques, à améliorer la conception des projets et à élaborer des solutions plus efficaces avant le début du processus d'approvisionnement. Les participants ont mis en évidence les risques relatifs à l'interface, notamment des projets dépendant de tierces parties qui n'étaient pas contractuellement engagées dans la réalisation. Plusieurs ont fait remarquer que des exigences trop détaillées ou prescriptives peuvent limiter l'innovation, tandis que la définition claire des résultats qu'un projet vise à atteindre donne aux fournisseurs davantage de souplesse pour déterminer la meilleure façon de les réaliser.¹

Enfin, les participants ont souligné l'importance des portefeuilles de projets prévisibles et d'une meilleure coordination entre ceux-ci. Lorsque les administrations offrent une meilleure visibilité sur les projets, les organisations sont plus disposées à investir dans les travailleurs, la formation, l'équipement et l'innovation. Le regroupement et l'ordonnancement des projets peuvent aussi aider à gérer les pressions liées à la main-d'œuvre et à la chaîne d'approvisionnement, à améliorer l'efficacité et à favoriser de meilleurs résultats à long terme.

Partie I

Repenser notre approche de l'approvisionnement

L'approvisionnement traditionnel consiste souvent à déterminer des spécifications techniques détaillées avant de mobiliser le marché. Pour les projets d'infrastructure publique faisant appel à des approches et à des technologies connues, dont la portée est clairement définie et les niveaux d'incertitude relativement faibles, des approches d'approvisionnement normalisées peuvent demeurer appropriées, car elles réduisent les coûts de transaction, simplifient l'administration des contrats et augmentent la certitude du marché. Cependant, des conditions d'infrastructure et des exigences de rendement de plus en plus complexes exigent une plus grande souplesse afin de réagir à l'incertitude, à l'évolution des technologies et à l'évolution des besoins des parties prenantes. Les infrastructures sont d'avantage sollicitées à la réalisation d'objectifs stratégiques plus larges, tels que le soutien aux industries nationales, la création d'emplois et la prise en compte des priorités climatiques, tout en réalisant efficacement les projets. Bien que ces objectifs puissent générer des avantages publics importants, ils peuvent impliquer des compromis en matière de concurrence, de capacité des fournisseurs, des coûts et des délais de livraison.

Ces exigences complexes et en constante évolution ont amené les administrations au Canada et à l'étranger à reconsidérer leur approche en matière d'approvisionnement, y compris la façon dont les responsabilités sont partagées entre les propriétaires publics et les partenaires de réalisation.

Vers une approche axée sur les résultats

L'approvisionnement axé sur les résultats est une approche qui définit les résultats que l'infrastructure doit atteindre plutôt que de prescrire la façon dont ces résultats doivent être atteints.² Les administrations établissent les résultats souhaités et les mesures de rendement, tandis que les partenaires de réalisation bénéficient d'une plus grande souplesse pour déterminer la solution la plus efficace. L'approche peut être appliquée à une gamme de modèles d'approvisionnement et convient le mieux lorsque les résultats peuvent être clairement définis, mesurés, attribués et surveillés à un coût raisonnable et lorsque l'organisation acheteuse a la capacité de définir ces résultats et de gérer son rôle dans le projet tout au long de la réalisation.³

En mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur des solutions prescrites, les administrations peuvent encourager l'innovation, améliorer le rendement sur l'ensemble du cycle de vie et mieux harmoniser la réalisation d'infrastructures avec des objectifs plus généraux de politique publique.

Partie I : Repenser notre approche de l'approvisionnement

Cette approche permet aux administrations et au secteur privé de faire ce qu'ils font le mieux :

- **Les administrations définissent les objectifs.** Les administrations sont responsables de la définition des priorités publiques, de la protection de l'intérêt public et d'une surveillance appropriée. Elles devraient cerner et énoncer clairement les résultats souhaités et les mesures de rendement liées à la fiabilité, à la résilience, au rendement environnemental, aux coûts d'exploitation et à l'expérience des usagers, en plus des mesures traditionnelles de réalisation de projet ; créer des mesures incitatives qui récompensent la valeur à long terme en plus de la conformité à court terme; ainsi que veiller à ce que les critères d'évaluation, y compris la pondération des composantes, soient harmonisés avec les résultats souhaités.
- **Le secteur privé détermine la meilleure façon d'atteindre ces objectifs.** Dans le cadre de cette approche, le secteur privé conserve une plus grande souplesse pour déterminer une solution qui répond aux exigences et aux normes du projet. Les organisations du secteur privé disposent de l'expertise, de la connaissance des marchés locaux, des ressources ainsi que de la capacité d'innover et de concevoir les meilleures solutions possibles et elles sont incitées à le faire de la manière la plus efficiente possible, une incitation renforcée par la concurrence.



Exemple : Internet haute vitesse

Dans le cadre d'une approche d'approvisionnement traditionnelle, un projet d'infrastructure Internet haute vitesse amènerait le gouvernement à préciser la technologie qu'il souhaite acquérir ainsi qu'à donner des renseignements sur l'endroit où elle devrait être déployée. Compte tenu du temps nécessaire pour passer de la conception du projet à sa réalisation et de l'évolution rapide de la technologie, cette approche mènerait vraisemblablement à une infrastructure qui deviendrait rapidement désuète.

Dans le cadre d'une approche d'approvisionnement axée sur les résultats, un gouvernement précisera : les régions auxquelles il souhaite fournir des services Internet haute vitesse ; la vitesse minimale qui doit être fournie ; les attentes en matière de rendement, y compris les limites de temps d'arrêt ; et le prix auquel ces services seront offerts aux consommateurs, indexé au marché, pendant toute la durée du contrat.

L'approvisionnement axé sur les résultats encourage également une **approche plus collaborative de l'élaboration des projets** en mettant l'accent sur la responsabilité partagée liée à l'obtention de résultats plutôt que sur le strict respect de solutions prédéterminées. Une mise en œuvre réussie exige de la rigueur dans la définition des résultats souhaités, de la clarté quant aux attentes en matière de rendement et une volonté d'adapter la portée du projet et les approches de réalisation à mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles et les circonstances évoluent.

Partie I : Repenser notre approche de l'approvisionnement

L'approvisionnement axé sur les résultats a été mis en œuvre avec succès dans le cadre de modèles de partenariat public-privé (PPP) établis (p. ex. la « conception-construction-financement-maintenance » [CCFM]), de modèles de participation précoce de l'entrepreneur (PPE) (p. ex. marchés en alliance), ainsi que dans d'autres cas qui ne s'inscrivent pas clairement dans un modèle d'approvisionnement précis. Aucun de ces modèles n'est intrinsèquement supérieur aux autres ni aux approches d'approvisionnement traditionnelles. Des exemples au Canada et à l'étranger démontrent que l'amélioration des résultats découle de la combinaison de modèles d'approvisionnement approprié avec une gouvernance solide, une préparation du projet et des objectifs de rendement clairement définis, plutôt que de l'adoption d'une seule approche privilégiée de passation de marchés.

Voir l'[annexe A](#) pour des **conseils pratiques** afin de sélectionner le modèle d'approvisionnement le plus approprié.

Études de cas à l'étranger



Les Pays-Bas



Amélioration du rendement sur l'ensemble du cycle de vie grâce à l'approvisionnement axé sur les résultats

Les Pays-Bas ont appliqué des principes d'approvisionnement axés sur les résultats dans le cadre de grands projets d'infrastructures de transport, en mettant davantage l'accent sur l'innovation, les résultats environnementaux, le rendement sur l'ensemble du cycle de vie et la gestion des actifs à long terme. En utilisant des outils comme l'échelle de rendement en matière de CO₂, un système servant à accorder des points aux soumissionnaires en fonction de leur capacité à réduire les émissions de CO₂ à l'échelle organisationnelle, les soumissionnaires qui s'engagent à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre du projet et de leurs propres activités peuvent obtenir des contrats avec des offres légèrement plus élevées que celles de leurs concurrents.⁴ La responsabilité se poursuit après l'attribution du contrat. Le niveau d'ambition de réduction du CO₂ proposé par l'entrepreneur est intégré au contrat et doit être démontré dans l'année suivant l'attribution, puis chaque année par la suite, au moyen d'un certificat de l'échelle de rendement en matière de CO₂ ou d'une déclaration propre au projet vérifiée par un organisme indépendant agréé. Si l'entrepreneur ne parvient pas à démontrer sa conformité, l'autorité contractante peut appliquer la pénalité établie dans les documents d'approvisionnement ou le contrat.⁵ Cette condition permet de veiller à ce que l'avantage accordé lors de l'évaluation soit lié à un rendement vérifiable plutôt qu'à un engagement non exécutoire.

Plutôt que de se concentrer exclusivement sur la construction initiale, ces modalités d'approvisionnement encouragent les entrepreneurs à tenir compte du fonctionnement et du rendement de l'infrastructure à long terme. Cette harmonisation des incitatifs a renforcé le rendement des actifs tout en encourageant l'innovation tout au long du cycle de vie du projet.



Australie

Résolution simultanée de plusieurs enjeux grâce à l'approvisionnement axé sur les résultats

L'État de Victoria (Australie) a intégré davantage de principes axés sur les résultats dans les principaux marchés d'approvisionnement routiers, en définissant le rendement et les résultats attendus des infrastructures tout en offrant aux partenaires de réalisation une plus grande souplesse pour déterminer comment ces résultats seront atteints. L'État a également complété son approche axée sur les résultats par un portefeuille de projets pluriannuel qui offre à l'industrie une plus grande certitude et davantage de confiance pour investir. Cette approche a favorisé une collaboration plus précoce entre les propriétaires, les concepteurs et les entrepreneurs, a soutenu l'innovation pendant l'élaboration des projets et a encouragé des solutions offrant une valeur plus large, notamment un meilleur rendement sur l'ensemble du cycle de vie, la durabilité, la productivité et un meilleur rapport qualité-prix à long terme, plutôt que de se concentrer uniquement sur les extrants de construction ou la réalisation au moindre coût.

Des examens indépendants de l'approche de réalisation des programmes de l'État de Victoria ont conclu qu'elle avait amélioré la capacité du marché, l'innovation, la collaboration et les retombées sociales en offrant à l'industrie un environnement de réalisation plus stable et prévisible.⁶ L'amélioration de la route Childs est un bon exemple de la façon dont l'approvisionnement peut être utilisé pour offrir des avantages environnementaux et communautaires plus larges, parallèlement aux objectifs traditionnels en matière de transport.^{7,8}

La normalisation comme outil, et non comme objectif

La normalisation demeure un outil important d'approvisionnement, particulièrement pour les projets courants et les organisations dont la capacité est limitée. Les contrats types, les lignes directrices en matière d'approvisionnement, les services partagés, les centres d'expertise et les formulaires de contrat largement utilisés et élaborés par l'industrie, tels que ceux mis au point par le Comité canadien des documents de construction (CCDC), peuvent réduire les coûts de transaction, améliorer la cohérence et renforcer la capacité d'exécution, lorsque cela est approprié compte tenu de la compétence et du contexte du projet. À mesure que ces outils évoluent, il est possible d'y intégrer des critères plus clairs axés sur les résultats, tout en préservant les avantages de cadres contractuels bien connus. Toutefois, la normalisation devrait favoriser de meilleurs résultats plutôt que devenir un objectif distinct, et les approches d'approvisionnement devraient demeurer suffisamment souples pour tenir compte de la complexité des projets, des conditions du marché et des possibilités d'innovation. Tout effort visant à favoriser une plus grande normalisation devrait respecter les compétences provinciales et territoriales et conserver suffisamment de souplesse pour tenir compte des exigences et des pratiques d'approvisionnement propres à chaque compétence.

Partie II

Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

Adopter une approche axée sur les résultats en matière d'approvisionnement constitue une étape importante, mais ce n'est qu'un des éléments nécessaires pour obtenir de meilleurs résultats en matière d'infrastructure. Choisir un modèle d'approvisionnement approprié est une décision importante, mais l'expérience au Canada et à l'étranger montre de façon constante que les modèles d'approvisionnement, à eux seuls, ne déterminent pas les résultats des projets. Les projets réalisés selon des modalités contractuelles similaires obtiennent souvent des résultats très différents en raison des forces et des faiblesses du processus d'approvisionnement. Les municipalités peuvent également être confrontées à des contraintes de flexibilité en matière d'approvisionnement lorsque les projets sont soumis à des exigences provinciales ou fédérales, notamment les délais, les conditions découlant des politiques publiques et les critères d'admissibilité. Tenir compte de la façon dont ces exigences interagissent avec les processus d'approvisionnement locaux peut aider à préserver la souplesse dans le choix de l'approche qui convient le mieux au projet, ce qui permet l'innovation et de meilleurs résultats du projet.

Les grands projets de transport collectif au Canada l'illustrent bien, compte tenu de leur envergure et de leur complexité. Par exemple, les réussites et les difficultés des projets de train léger sur rail (TLR) comme celui de la Ligne de la Confédération,⁹ du TLR Eglinton Crosstown,¹⁰ et du Réseau express métropolitain (REM)¹¹ montrent que tant le processus d'approvisionnement lui-même que les conditions favorables jouent un rôle important dans l'atteinte du succès.

Les **conditions favorables** suivantes se sont systématiquement révélées comme les déterminants les plus importants de la réussite des processus d'approvisionnement et des résultats des projets.

1



Renforcer les capacités institutionnelles

Les stratégies d'approvisionnement ne sont efficaces que dans la mesure où les organisations chargées de les mettre en œuvre le sont. Les propriétaires publics ont besoin de l'expertise technique, commerciale, juridique, financière et en gestion de projet nécessaire pour préparer les projets, évaluer les options d'approvisionnement, négocier et gérer les contrats et les relations commerciales, s'adapter à l'évolution des circonstances du projet et superviser la réalisation tout au long du cycle de vie de l'actif. Ces capacités sont réparties de façon inégale partout au Canada et demeurent un enjeu pour de nombreuses administrations locales et régionales, en particulier lorsqu'elles adoptent des approches d'approvisionnement collaboratives qui exigent des propriétaires qu'ils définissent les résultats, gèrent les relations et prennent

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

des décisions éclairées tout au long de la réalisation du projet. On craint que la diminution de la qualité de la documentation technique produite par les organismes responsables de l'approvisionnement en infrastructures n'accroisse l'incertitude pendant l'approvisionnement et ne contribue à la hausse des coûts et aux retards.¹² Une forte capacité institutionnelle aide à résoudre ces problèmes en améliorant la préparation des projets, en renforçant la prise de décisions et en permettant aux propriétaires d'agir comme gestionnaires avisés tout au long de la réalisation du projet.

Lorsque les ressources internes sont limitées, les administrations peuvent renforcer la capacité institutionnelle au moyen d'outils d'approvisionnement normalisés, de centres d'expertise, d'orientations techniques, de services partagés et de partenariats régionaux. Le renforcement de la capacité institutionnelle favorise non seulement de meilleures décisions en matière d'approvisionnement, mais accroît aussi la préparation des projets et la probabilité de réussite de leur réalisation.



Dans la pratique

Le renforcement de la capacité institutionnelle pourrait comprendre les étapes suivantes :

- **élaborer un plan de formation organisationnel en approvisionnement** pour les ingénieurs, les spécialistes des finances et les gestionnaires de projet, portant notamment sur les compétences en matière commerciale et de gestion des contrats ;
- **explorer les options en matière de ressources et d'expertise provinciales ou régionales** (p. ex. services d'approvisionnement partagés et carrefours de conseils techniques) ;
- **élaborer un guide organisationnel d'approvisionnement** résumant les modèles privilégiés, les principes de répartition des risques et les critères d'évaluation ;
- **établir un répertoire de « leçons apprises »** après chaque grand projet afin de constituer une mémoire institutionnelle.

2



Harmoniser avec la capacité du marché

Même des projets bien préparés peuvent rencontrer des difficultés lorsque les stratégies d'approvisionnement ne tiennent pas compte des réalités du marché. La concurrence, la capacité de financement, les chaînes d'approvisionnement, la disponibilité de la main-d'œuvre et la capacité des partenaires de réalisation peuvent influencer les résultats de l'approvisionnement. Les approches d'approvisionnement devraient donc être éclairées non seulement par les caractéristiques du projet, mais aussi par la capacité et la volonté du marché de réaliser le projet selon la structure commerciale proposée.

La mobilisation précoce du marché, des portefeuilles de projets prévisibles, le regroupement et l'ordonnement réfléchi des projets peuvent renforcer la concurrence, améliorer la faisabilité des projets et favoriser les investissements dans le perfectionnement de la main-d'œuvre, l'équipement, l'innovation et

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

les chaînes d'approvisionnement. De meilleurs résultats d'approvisionnement dépendent en partie de la compréhension des conditions du marché et de l'harmonisation des stratégies d'approvisionnement en conséquence.

Pour maintenir un marché diversifié et concurrentiel, il est également nécessaire que les appels d'offres et le regroupement des projets soient adaptés à l'échelle des projets. Bien que le regroupement de petits projets puisse créer des gains d'efficacité et renforcer la participation des soumissionnaires dans certaines circonstances, des ensembles de projets plus importants, des structures d'approvisionnement de plus en plus complexes ou des exigences disproportionnées en matière de cautionnement, d'assurance et de qualification peuvent placer un travail autrement approprié hors de portée des petites entreprises compétentes. Les exigences doivent donc demeurer proportionnelles à l'échelle, à la complexité et aux risques des travaux et éviter de restreindre inutilement la concurrence entre les entreprises compétentes.



Dans la pratique

L'harmonisation des stratégies d'approvisionnement avec la capacité du marché pourrait comprendre les étapes suivantes :

- **effectuer des études de marché** pour les projets dont la complexité, l'incertitude, les conditions du marché ou l'approche d'approvisionnement proposée justifient une mobilisation précoce du marché ;
- **regrouper les petits projets** (p. ex. plusieurs ponceaux, trottoirs ou remplacements de systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation) lorsque cela peut attirer une plus grande participation des soumissionnaires et réduire les coûts de transaction, tout en veillant à ce que l'ensemble des projets ne restreigne pas inutilement la concurrence ;
- **examiner les capacités locales et régionales en matière de main-d'œuvre, de chaîne d'approvisionnement et de sous-traitants** lors de la détermination du calendrier et de l'organisation des marchés ;
- **coordonner des portefeuilles de projets et l'ordonnancement des projets** afin d'éviter de surcharger la capacité du marché local et de soutenir une concurrence soutenue, et fournir une visibilité suffisante aux nouveaux participants pour évaluer leur entrée sur le marché.

3



Adapter le modèle d'approvisionnement aux caractéristiques du projet

La réussite de l'approvisionnement dépend du choix d'un modèle approprié. Les projets d'infrastructure diffèrent quant à leur envergure, leur complexité, leur profil de risque, les conditions et le contexte du marché, les exigences opérationnelles et les résultats souhaités. Les modèles d'approvisionnement ont évolué pour répondre à ces différences, différents modèles étant bien adaptés à certaines caractéristiques de projet. Plutôt que de se demander quel modèle d'approvisionnement donne les meilleurs résultats, les

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

administrations devraient se demander quelle approche est la plus susceptible de produire les résultats requis. Autrement dit, **les décisions en matière d'approvisionnement devraient être harmonisées avec les besoins et les caractéristiques du projet plutôt qu'avec les préférences institutionnelles ou les pratiques établies.**

En plus de refléter la nature et la complexité du projet et la capacité du marché, l'approche d'approvisionnement appropriée devrait refléter la capacité du propriétaire à acquérir, administrer et gérer le modèle avec succès. Les approches plus complexes, collaboratives ou financières peuvent ne pas convenir aux propriétaires dont les capacités commerciales, techniques, juridiques ou de gestion de projet sont limitées.

La méthode de conception-soumission-construction demeure appropriée pour les projets relativement simples et bien définis, en particulier pour les projets à plus petite échelle. Dans le cadre de cette approche, le propriétaire obtient généralement des services de conception professionnels avant de lancer un appel d'offres pour un contrat de construction distinct fondé sur la conception achevée. La qualité de la définition du projet, de l'étude, de la conception et du dossier d'appel d'offres revêt donc une importance particulière pour la réussite de la réalisation du projet.

Les PPP englobent une gamme de modèles de prestation qui combinent de différentes manières les responsabilités en matière de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien. Par exemple, la méthode conception-construction-financement-exploitation-entretien (CCFEE) peut être appropriée lorsqu'un propriétaire public choisit de transférer la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien à long terme à un partenaire privé, tandis que la méthode conception-construction-financement (CCF) peut être appropriée lorsque le propriétaire a la capacité et la préférence de conserver ces responsabilités. Le financement privé peut également renforcer la vérification préalable et la responsabilisation continue, puisque les prêteurs et les entrepreneurs ont des capitaux en jeu. Le financement n'est pas en soi une forme de transfert des risques, mais il peut soutenir la responsabilisation des risques attribués aux parties les mieux placées pour les gérer.¹³

Les modèles de réalisation collaborative, notamment la participation précoce de l'entrepreneur, la conception-construction progressive et la réalisation intégrée de projet, peuvent permettre aux propriétaires, aux concepteurs et aux entrepreneurs de collaborer plus tôt afin de préciser la portée des travaux, la répartition des risques, les stratégies de réalisation et les prix avant le début des travaux. Cette collaboration précoce peut améliorer l'état de préparation du projet et réduire les incertitudes, mais elle implique également que les hypothèses initiales soient mises à l'épreuve avant qu'une entente finale sur la mise en œuvre ne soit conclue.

Dans certains cas, la phase d'élaboration peut révéler que les hypothèses relatives à la portée du projet, au budget, aux échéanciers ou aux risques doivent être ajustées avant de poursuivre le projet. Les discussions récentes portant sur le projet du tunnel du fleuve Fraser, en Colombie-Britannique, dans le cadre duquel l'option de résiliation a été exercée lorsqu'il s'est avéré impossible de conclure une entente mutuellement avantageuse entre les membres du groupement de projet, illustrent comment l'élaboration collaborative de projets peut offrir l'occasion de réévaluer les hypothèses du projet et les modalités commerciales avant de passer à la réalisation complète.¹⁴



Dans la pratique

Pour faire correspondre les modèles d'approvisionnement aux caractéristiques du projet, il faut tenir compte de la complexité, de l'incertitude, des objectifs du cycle de vie, des conditions du marché et de la capacité du propriétaire plutôt que séparément. Les considérations ci-dessous sont à titre indicatif plutôt que prescriptif : elles peuvent se chevaucher et plus d'un modèle d'approvisionnement peut convenir à un projet donné. Les mesures pratiques pourraient comprendre :

- **utiliser un outil de sélection du modèle d'approvisionnement** qui tient compte des attributs quantitatifs et qualitatifs du projet, notamment l'échelle, la complexité, l'incertitude, les objectifs du cycle de vie, les conditions du marché et la capacité du propriétaire ;
- **envisager la conception-soumission-construction/conception-construction** lorsque le projet est bien défini (p. ex. les routes, les trottoirs et les remplacement de conduits d'eau) et que l'approche s'aligne sur son échelle, son profil de risque, les conditions du marché et la capacité du propriétaire ;
- **envisager la conception-construction-financement/conception-construction-financement-entretien** lorsque le financement intégré ou les responsabilités à plus long terme soutiennent les objectifs du projet et que le propriétaire a la capacité de gérer efficacement le modèle ;
- **utiliser la participation précoce de l'entrepreneur ou la conception-construction progressive** lorsque la collaboration précoce pourrait aider à faire face à l'incertitude, à préciser les exigences du projet ou à cerner les possibilités d'innovation (p. ex. les paysages de rue du centre-ville, friches industrielles et grandes installations) ;
- **relancer l'appel d'offres au besoin** lorsque la mobilisation précoce de l'entrepreneur révèle une harmonisation insuffisante.

4



Investir dans la conception et la préparation des projets

Les projets ont plus de chances de réussir lorsque les objectifs, les modalités de gouvernance, la portée, les budgets, les échéanciers et les principaux risques sont clairement établis avant le début de l'approvisionnement. De nombreuses difficultés de réalisation peuvent être attribuées à des faiblesses durant l'élaboration du projet, notamment des priorités peu claires, des exigences changeantes, une diligence raisonnable insuffisante, des hypothèses irréalistes, des analyses de rentabilisation faibles et une mobilisation insuffisante des parties prenantes. Ces enjeux se manifestent souvent plus tard sous forme de dépassements de coûts, de retards, de différends, d'une concurrence réduite ou de modifications de portée.

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

La planification en amont établit les bases d'un approvisionnement réussi en précisant les résultats souhaités, en évaluant l'abordabilité, en mobilisant les parties prenantes, en cernant et en répartissant les risques et en déterminant si l'approche d'approvisionnement proposée convient au projet. Un recours précoce à une expertise en conception, en construction et en analyse de marché peut aider à valider les hypothèses, à cerner les risques et à renforcer l'élaboration du projet avant le début de l'approvisionnement.

Les objectifs, les budgets et les échéanciers du projet devraient être harmonisés tôt et mis à jour à mesure que les projets évoluent. Les infrastructures devraient être conçues pour atteindre les résultats souhaités tout en respectant une enveloppe d'abordabilité établie, et les changements importants de portée devraient s'accompagner d'ajustements correspondants du budget, des échéanciers ou des attentes. Inversement, lorsqu'un approvisionnement concurrentiel indique que la portée définie dépasse le budget disponible, les propriétaires devraient revoir la portée, le budget ou les attentes plutôt que d'attribuer la non-concordance au modèle d'approvisionnement.

La préparation du projet exige aussi de la rigueur dans la traduction des objectifs en exigences du projet. Dans certaines circonstances, les propriétaires et les concepteurs peuvent perdre de vue les résultats souhaités et privilégier des solutions qui dépassent les exigences fonctionnelles. Bien que souvent animée de bonnes intentions, une conception trop poussée peut accroître les coûts sans améliorer les résultats que l'infrastructure est censée offrir. Il convient de distinguer cela des investissements initiaux qui améliorent la durabilité, la résilience, la facilité d'entretien ou la performance tout au long du cycle de vie, et qui offrent une meilleure valeur à long terme.

Ensemble, l'investissement dans la conception du projet et sa préparation réduit l'incertitude, renforce la concurrence, améliore la prise de décisions et accroît la probabilité d'une réalisation réussie du projet, quel que soit le modèle d'approvisionnement retenu.



Dans la pratique

L'amélioration de la conception et de la préparation du projet pourrait comprendre les étapes suivantes :

- **élaborer une liste de vérification de préparation du projet** couvrant la clarté de la portée, l'harmonisation des parties prenantes, les relevés et investigations concernant les réseaux de services publics, l'obtention des permis et l'évaluation des risques ;
- **réaliser des investigations préliminaires concernant les réseaux de services publics et des études géotechniques** avant l'approvisionnement afin de réduire les ordres de modification et les surcoûts liés à l'incertitude ;
- **élaborer une norme organisationnelle encadrant les analyses** de rentabilisation qui tient compte des résultats attendus, des risques, de l'abordabilité et des conclusions de la consultation du marché ;
- **prévenir une conception trop poussée** en exigeant des concepteurs qu'ils justifient la contribution de chaque fonctionnalité aux résultats définis ;
- **établir une enveloppe préliminaire d'abordabilité** à l'étape de l'analyse de rentabilisation, et non après la conception ;

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

- **établir des coûts fondés sur les risques à l'étape de l'analyse de rentabilisation** pour déterminer les principaux facteurs de coûts et comprendre comment l'incertitude pourrait influencer sur les coûts globaux du projet, en utilisant des outils tels que l'établissement paramétrique des coûts et l'analyse probabiliste des risques, le cas échéantⁱ ;
- **obtenir l'approbation des promoteurs du projet ou des décideurs** pour les modifications de portée qui dépassent l'enveloppe d'abordabilité ;
- **adoption d'une discipline de « conception en fonction du budget »** : les équipes de conception doivent démontrer en quoi chaque élément de conception soutient les résultats convenus à l'intérieur de l'enveloppe, tout en demeurant ouverts à des investissements progressifs lorsque ceux-ci améliorent les coûts du cycle de vie ou offrent une source de revenus.

5



Répartir et partager les risques de manière réaliste

La répartition des risques demeure l'un des déterminants les plus importants de la réussite d'un projet. Un principe largement reconnu en matière d'approvisionnement en infrastructures veut que les risques soient attribués à la partie la mieux en mesure de les gérer, de les chiffrer, de les assurer et de les absorber.¹⁵ Un approvisionnement réussi exige une compréhension réaliste de l'incertitude du projet et une répartition équilibrée des responsabilités entre les propriétaires et les partenaires de réalisation, y compris la détermination des risques qui devraient être transférés, conservés ou gérés de façon collaborative au moyen d'une approche de partage des risques.

Le transfert de responsabilités à une partie qui ne peut pas les gérer efficacement peut accroître les coûts du projet, réduire la souplesse et la collaboration et décourager la participation des soumissionnaires. Les risques sont souvent transférés avant d'être pleinement compris ou adéquatement quantifiés, en particulier lorsque la diligence raisonnable est incomplète ou que les responsabilités contractuelles sont mal définies. Des conditions de site inconnues, des déplacements de services publics, des risques relatifs à l'interface, la volatilité des marchés, l'évolution des exigences réglementaires et des risques émergents, comme les incidences climatiques peuvent tous compromettre la réalisation du projet. La conception de l'infrastructure doit tenir compte des conditions d'exploitation auxquelles le bien est censé être confronté tout au long de son cycle de vie, y compris les conditions climatiques changeantes. Les propriétaires peuvent souvent réduire les primes de risque grâce à une meilleure préparation du projet, notamment une définition plus claire de la portée, une conception plus avancée, une diligence raisonnable précoce, des relevés et investigations concernant les réseaux de services publics, une coordination réglementaire et la résolution des principales incertitudes avant le début de l'approvisionnement.

ⁱ L'estimation des coûts fondée sur les risques tient compte de l'incertitude quant aux facteurs qui peuvent influencer sur les coûts du projet. Les approches peuvent inclure l'établissement des coûts paramétriques, qui utilisent les caractéristiques clés du projet et les relations de coûts historiques pour élaborer des estimations, et la simulation de Monte Carlo, qui modélise l'incertitude liée à plusieurs facteurs de coût pour estimer une gamme de coûts possibles du projet.

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

Les risques liés aux autorisations et à la réglementation devraient généralement être attribués en fonction de la partie qui contrôle l'activité sous-jacente. Lorsque les entrepreneurs sont responsables de la conception ou de la gestion de certaines approbations, certains risques liés aux autorisations et à la réglementation peuvent être transférés de façon appropriée. Les risques plus larges liés aux politiques publiques, aux lois et aux règlements, toutefois, sont généralement mieux assumés par le secteur public, puisque les entrepreneurs ne peuvent pas les gérer efficacement. De meilleurs renseignements, une collaboration accrue et une compréhension commune de l'incertitude du projet permettent d'établir une tarification plus précise des risques, de renforcer la concurrence et d'améliorer les résultats globaux des projets.



Dans la pratique

L'attribution et le partage réalistes des risques pourraient comprendre les étapes suivantes :

- **élaborer une matrice d'attribution des risques** pour chaque projet indiquant les risques à conserver, à transférer ou à partager et, lorsque les données le permettent, quantifier les risques importants afin que chaque partie comprenne l'éventail des coûts potentiels et de l'incertitude associés aux risques qui lui sont attribués :
 - les risques à conserver (p. ex. les risques qui restent sous le contrôle de la partie, y compris ses propres décisions et responsabilités contractuelles) ;
 - les risques à transférer (p. ex. l'approche du projet, et les moyens et méthodes de construction), et ;
 - les risques à partager (p. ex. incertitude géotechnique) ;
- **réaliser une diligence raisonnable** (p. ex. les services publics, la délivrance de permis et les contraintes environnementales) afin de réduire les risques ingérables ;
- **prévenir le transfert des risques réglementaires ou liés aux permis** si les entrepreneurs ne sont pas outillés ou si l'approche ne leur permet pas de les maîtriser ;
- **tenir des ateliers collaboratifs sur les risques** avec les soumissionnaires présélectionnés pour les projets complexes.

6



Mesurer ce qui est important

Pour passer à une approche axée sur les résultats, les critères d'évaluation devraient mettre davantage l'accent sur les résultats mesurables du cycle de vie et la valeur sur l'ensemble du cycle de vie plutôt que sur le prix initial le plus bas et les spécifications très prescriptives. Le coût peut demeurer un critère central lorsqu'il est évalué sur la base de la durée de vie totale et de la valeur actuelle nette. L'évaluation traditionnelle en matière d'approvisionnements se concentrait principalement sur les coûts, l'échéancier et la conformité contractuelle. Ces mesures demeurent importantes, mais elles ne donnent qu'une compréhension partielle de la réussite du projet. Les administrations s'attendent de plus en plus à ce que les

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

infrastructures produisent des résultats plus larges, notamment en ce qui concerne la résilience climatique, l'abordabilité, la fiabilité, le rendement environnemental (p. ex. réduction des émissions de GES) et l'amélioration des services aux collectivités.

La définition claire de ces résultats avant le début de l'approvisionnement crée un point de référence commun pour la planification du projet, l'approvisionnement, la gestion des contrats et l'évaluation du rendement. Elle établit également les conditions propices à l'innovation en offrant aux partenaires de réalisation la souplesse nécessaire quant à la manière d'atteindre les objectifs publics convenus et d'obtenir des avantages publics encore plus importants ainsi qu'un soutien accru aux systèmes par rapport à ce que l'administration avait envisagé, tout en maintenant la responsabilisation quant aux résultats. L'innovation peut être soutenue au moyen d'exigences axées sur les résultats, de portefeuilles de projets prévisibles, de la normalisation lorsqu'elle est appropriée, du regroupement de projets, de la réalisation modulaire et de la participation précoce des entrepreneurs.

Les administrations devraient recueillir des données sur le rendement des services, les coûts du cycle de vie, la résilience, le rendement environnemental, le nombre de logements dont la réalisation est rendue possible, la satisfaction des usagers et d'autres résultats souhaités. La prévision des résultats à long terme, comme les économies de coûts sur le cycle de vie, la résilience ou le rendement des actifs, comporte une incertitude inhérente. Lorsque les résultats futurs sont difficiles à prévoir, les cadres de rendement devraient s'appuyer sur les meilleures données probantes disponibles, recourir à des mécanismes d'examen périodique et d'ajustement et distinguer entre les résultats mesurés et les avantages prévus.

De nombreux résultats souhaités peuvent être influencés par des facteurs indépendants de la volonté d'un entrepreneur, ce qui rend l'attribution difficile. Afin de maintenir l'équité et la responsabilisation, l'approvisionnement axé sur les résultats devrait privilégier des mesures de rendement objectives, vérifiables et raisonnablement attribuables à la réalisation du projet, tout en déterminant clairement les facteurs externes susceptibles d'influencer les résultats. La vérification des résultats en matière de rendement peut entraîner des coûts supplémentaires et des responsabilités administratives accrues pour les propriétaires et les partenaires responsables de la réalisation. Les stratégies d'approvisionnement devraient établir dès le départ des exigences proportionnées en matière de vérification et de production de rapports, y compris, le cas échéant, des dispositions de vérification indépendante, afin de veiller à ce que les coûts de surveillance ne dépassent pas la valeur des résultats mesurés. Les leçons retenues devraient être intégrées aux décisions futures relatives à l'élaboration de projets et à l'approvisionnement.



Dans la pratique

La mesure de ce qui est important pourrait comprendre les étapes suivantes :

- **élaborer un énoncé des résultats** qui définit le problème, les résultats souhaités et la manière dont le succès sera mesuré ;
- **mobiliser précocement des promoteurs du projet et des décideurs** afin de confirmer les résultats et d'éviter les modifications de portée ;
- **élaborer des critères d'évaluation axés sur les résultats** qui mettent l'accent sur des résultats mesurables, tels que le coût du cycle de vie, la résilience, le rendement environnemental, le calendrier et l'efficacité opérationnelle, l'innovation étant reconnue lorsqu'elle améliore manifestement ces résultats ;

Partie II : Conditions favorables pour un meilleur approvisionnement

- **lancer un projet pilote d'approvisionnement axé sur les résultats** dans le cadre de projets où les résultats peuvent être clairement définis, attribués et surveillés ;
- **utiliser des spécifications axées sur le rendement** et, le cas échéant, lier la rémunération à l'atteinte d'indicateurs de rendement clés mesurables ;
- **élaborer un cadre de mesure des résultats** définissant les niveaux de référence, les cibles, la fréquence de production des rapports, les méthodes de vérification et les exigences en matière de rapports publics ;
- **réaliser des évaluations d'après projet** et l'intégration des leçons retenues aux décisions d'approvisionnement futures.

Conclusion

La méthode d'approvisionnement constitue une décision stratégique qui façonne chaque étape de la réalisation de nos infrastructures. Elle influe sur la planification et la définition de la portée des projets, sur la répartition et le partage des responsabilités et des risques, sur la mesure dans laquelle la réalisation du projet est liée aux résultats de rendement à court terme et sur l'ensemble du cycle de vie de l'actif, sur la place accordée à l'innovation ainsi que sur les incitatifs au rendement. **L'amélioration de l'approvisionnement en infrastructures repose moins sur la recherche du modèle parfait que sur la création des conditions permettant à différentes approches de réussir** : renforcer les capacités institutionnelles ; harmoniser les stratégies avec la capacité du marché ; adapter le modèle d'approvisionnement aux caractéristiques du projet ; investir dans la conception et la préparation du projet ; répartir et partager les risques de façon réaliste ; et mesurer les résultats qui comptent.

L'approvisionnement axé sur les résultats devrait être considéré comme une approche pouvant être intégrée à différents modèles d'approvisionnement afin de mieux harmoniser la réalisation des infrastructures avec les objectifs de politique publique et la valeur à long terme, tout en demeurant un outil parmi d'autres au sein d'une stratégie d'approvisionnement plus vaste. Sans réforme de l'approvisionnement, les administrations risquent de continuer de subir une hausse de coûts évitables et des retards, ainsi qu'une réduction de la concurrence, et de manquer des occasions d'améliorer le rendement sur l'ensemble du cycle de vie et la valeur publique à long terme.

Annexe A

Guide pratique pour sélectionner un modèle d'approvisionnement approprié

Lors du choix d'un modèle d'approvisionnement, voici quelques-unes des principales questions à considérer :

Questions principales	Modèles à considérer
Le projet est-il relativement simple, bien défini et conforme à l'expérience du propriétaire?	La conception-soumission-construction (CSC) ou la conception-construction (CC)
Le projet est-il suffisamment complexe pour que le propriétaire tire parti de la participation de l'entrepreneur avant que la portée, la répartition des risques, la tarification ou la conception soient entièrement définies?	La participation précoce de l'entrepreneur, la conception-construction progressive ou d'autres modèles de réalisation collaborative
Une fois la portée et les risques du projet suffisamment compris, le propriétaire exige-t-il une plus grande certitude quant aux coûts de construction, à l'échéancier et au transfert des risques liés à la construction que ce qui serait généralement obtenu au moyen des modèles CSC ou CC?	La méthode conception-construction-financement (CCF)
L'un des principaux objectifs du projet consiste-t-il à optimiser le rendement sur l'ensemble du cycle de vie en confiant à la même partie la responsabilité à la fois de la réalisation et de l'entretien à long terme?	La méthode conception-construction-financement-entretien (CCFE)
L'un des principaux objectifs du projet consiste-t-il à confier à une même partie la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation de l'actif pendant la durée du contrat?	La conception-construction-financement-exploitation-entretien (CCFEE)

Il s'agit d'un guide illustratif plutôt que d'un arbre de décision binaire. Les considérations ne s'excluent pas mutuellement et doivent être évaluées ensemble, en tenant compte des caractéristiques du projet, des résultats souhaités, des conditions du marché, de la répartition des risques et de la capacité du propriétaire. Plus d'un modèle d'approvisionnement peut être approprié pour un projet donné.

Notes

- 1 Services publics et Approvisionnement Canada. [*Ce que nous avons entendu : Rétroaction de l'industrie sur la transformation de l'approvisionnement fédéral en services professionnels*](#). Gouvernement du Canada, juin 2026.
- 2 Queensland government procurement, [*Using an Outcome-Based Procurement Approach Guide*](#), 2026 (en anglais seulement).
- 3 Ibid.
- 4 Institut international du développement durable. *The CO₂ Performance Ladder as a Tool for Low-Carbon Procurement*. Winnipeg : IISD, 2023, p. 17-18 (en anglais seulement).
- 5 Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO). [*Procurement Guide 4.0: CO₂ Performance Ladder 4.0 Award Criterion*](#), 2025 (en anglais seulement).
- 6 Ahiaga-Dagbui, D. D., A. Shrestha, et J. Thaheem, *Optimising Major Project Delivery: Maximising Value Through Outcome-Based Procurement*. Université Deakin, 2024 (en anglais seulement).
- 7 Victoria's big Build. [*Childs Road Upgrade*](#) ; [*The Darebin Creek Lookout Opens in Mill Park*](#) ; [*Reground coffee-ground reuse initiative on the Childs Road Upgrade*](#) (en anglais seulement).
- 8 Cranswick, L. (2022). *Recycling Coffee Grounds for a More Sustainable Childs Road*. Waste Management Review. Récupéré de : <https://wastemanagementreview.com.au/recycling-coffee-grounds-for-a-more-sustainable-childs-road/> (en anglais seulement).
- 9 Hourigan, W. [*Rapport d'enquête publique sur le réseau de train léger sur rail d'Ottawa*](#). 2022, p. 5-6 (en anglais seulement).
- 10 Farajkha, V. et G. Gaspari, *Aligning underground risk: Comparing progressive design-build and P3 delivery for underground transit infrastructure projects*, 2026 (en anglais seulement).
- 11 REM. [*Mise à jour : Réseau express métropolitain*](#). 2023; REM. [*Publication de l'entente de gestion et de réalisation et de l'entente d'intégration du Réseau express métropolitain*](#) | REM. 2018.
- 12 Construction & Design Alliance of Ontario. [*Impacts of pre-project investment & quality of documents: on project delivery efficiencies*](#). 2021. p. 55 (en anglais seulement).
- 13 Infrastructure Ontario [*Procurement and Delivery Model Selection Process: Delivery Models Overview*](#). 2021 (en anglais seulement).
- 14 Gouvernement de la Colombie-Britannique. [*Moving ahead on Fraser River Tunnel Project with revised procurement approach*](#), 2026 (en anglais seulement).
- 15 Association Canadienne de la construction, [*Stratégies de construction : Répartition des risques de l'approvisionnement public*](#). 2024.