



ORIENTATIONS POUR LES POLITIQUES DE GESTION
DES **OFFRES SPONTANÉES**
RELATIVES AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES

VOLUME I
PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

STANDARD DISCLAIMER

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and International Finance Corporation. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

COPYRIGHT STATEMENT

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com>.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

IMAGE CREDITS

Cover © Martin Barraud/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Page ii © Gerardo Pesantes/World Bank.

Page 22 © chinaface/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Background graphic © naqiewei/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

ORIENTATIONS POUR LES POLITIQUES DE
GESTION DES **OFFRES SPONTANÉES**
RELATIVES AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES

VOLUME I

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
1.1 Qu'est-ce qu'une offre spontanée ?	2
1.2 Analyse des motivations des gouvernements à accepter les offres spontanées..	2
1.3 Le processus de gestion des offres spontanées	3
2. ASPECTS A PRENDRE EN COMPTE AVANT DE DEFINIR LA POLITIQUE DE GESTION DES OFFRES SPONTANEEES	4
2.1 Mise en place d'un cadre applicable aux offres spontanées.....	4
2.2 Objectifs d'une politique de gestion des offres spontanées	4
2.3 Principes directeurs d'une politique de gestion des offres spontanées.....	5
2.4 Décisions stratégiques de haut niveau	5
3. ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES OFFRES SPONTANEEES ...	7
3.1 Définition des paramètres.....	7
3.2 Processus de gestion des offres spontanées et principaux aspects à prendre en compte	7
4. PHASE 1 : SOUMISSION DE L'OFFRE	9
5. PHASE 2 : ÉVALUATION DE L'OFFRE	12
6. PHASE 3 : DEVELOPPEMENT DU PROJET	14
7. PHASE 4 : PASSATION DU MARCHÉ	16
8. CONCLUSIONS	19
AUTRES OUTILS ET RESSOURCES ELABORES PAR LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE SUR LES PPP	21

FIGURES

Figure 1: Pays étudiés dans le cadre du rapport « Retours d'expérience »	1
Figure 2: Processus de gestion des offres spontanées et principaux aspects à prendre en compte.....	8
Figure 3: Benchmarking et consultation des acteurs du marché : présentation.....	13
Figure 4: Mesures incitatives utilisées lors de la passation de marché.....	17

AVANT-PROPOS

En matière de projets d'infrastructure, les offres spontanées représentent une méthode alternative pour l'initiation de projets, où le secteur privé, plutôt que le gouvernement, est l'acteur principal qui identifie et développe un projet. Dans la pratique, de nombreuses administrations de par le monde ont recours aux offres spontanées car celles-ci permettent de répondre au manque de capacités du secteur public pour l'identification et le développement des projets. Cependant, nombreux sont les projets issus d'offres spontanées qui rencontrent des problèmes, comme par exemple une mobilisation de moyens publics initialement prévus pour les programmes stratégiques du gouvernement, un rapport qualité-prix insuffisant ou encore un manque de transparence et des soupçons de népotisme, particulièrement dans les pays en développement. Afin de s'assurer que les gouvernements sont en capacité de mobiliser les forces du secteur privé tout en protégeant l'intérêt général, les offres spontanées, lorsqu'elles sont acceptées, doivent faire l'objet d'une gestion et d'une mise en œuvre particulièrement soignées et doivent rester une exception face à un mode de passation de marché classique.

Le Groupe de la Banque mondiale a rédigé plusieurs recommandations à ce sujet, à la fois pour un usage interne et externe. Or jusqu'à présent, les offres spontanées et les enjeux associés n'avaient pas encore fait l'objet de recommandations spécifiques.

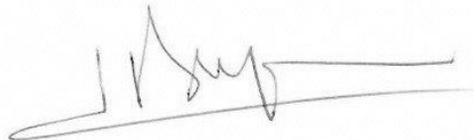
Par le biais de cette initiative, l'équipe a réalisé une évaluation approfondie des différentes méthodes de gestion et de réponse aux offres spontanées et a rédigé plusieurs documents sur ce sujet. Les retours d'expérience concernant les offres spontanées dans 15 pays dans le monde ont été rigoureusement étudiés par le biais de questionnaires et d'entretiens avec des fonctionnaires, des experts et des organismes du secteur privé ; l'organisation de concertations publiques ont permis d'obtenir des informations et retours d'expérience importants provenant d'un large panel de parties prenantes.

Cette initiative comprend trois documents : Les Principales conclusions et recommandations, qui servent de synthèse ; les Lignes directrices à l'attention des décideurs publics, qui proposent les décisions stratégiques et aspects clés à prendre en compte pour l'élaboration d'une politique de gestion des offres spontanées ; les Retours d'expérience en matière d'offres spontanées, une étude approfondie des meilleures pratiques au niveau mondial en matière de politique de gestion des offres spontanées et les projets qui en découlent dont les conclusions étaient utilisées pour proposer des recommandations et des aspects pour les Lignes directrices.

Il est recommandé aux gouvernements de procéder à une lecture parallèle des documents dans l'espoir qu'ils puissent encourager une mise en œuvre juste et concurrentielle de projets d'infrastructure permettant d'optimiser leur rapport qualité-prix et de promouvoir l'intérêt général



Laurence Carter
Senior Director
Infrastructure, PPP et Garanties
Groupe de la Banque mondiale



François Bergere
Program Manager
Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF)
Groupe de la Banque mondiale

REMERCIEMENTS

Le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) a confié la réalisation de cette étude à RebelGroup, en collaboration étroite avec une équipe d'experts. L'équipe est dirigée par Philippe Neves, Spécialiste infrastructure, et Dongjin Kim, Spécialiste PPP, du groupe Infrastructure, PPP et Garanties, Groupe de la Banque mondiale. L'équipe se compose des membres suivants : Cristina Maria Ladeira Ferreira, Giulia Motolese, Lauren Nicole Wilson et Christine Marie Shepherd Vermeulen (Groupe de la Banque mondiale) ; et Marcel Ham, Pauline Hovy et Varun Hallikeri (RebelGroup).

L'équipe est reconnaissante envers les personnes suivantes pour leur précieuse contribution et leurs conseils tout au long du projet : Satheesh Sundararajan, Rui Monteiro, Catherine C. O'Farrell, Lincoln Flor, Victoria Hilda Rigby Delmon, Sonia Cristina Fonseca, Xiaoping Li, Michael Graeme Osborne, Helen Mary Martin, Jeffrey John Delmon, Mark Alexander Giblett, Jenny Jing Chao et Cledan Mandri-Perrott (Groupe de la Banque mondiale) ; Marcus S. Williams et Elena P. Palei (Agence multilatérale de garantie des investissements) ; Richard Cabello et Rajesh Sinha (Société financière internationale) ; Maude Vallée (Banque africaine de développement, via la Facilité africaine de soutien juridique) ; et Jan van Schoonhoven (Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement des Pays-Bas). L'équipe voudrait souligner la participation et le soutien actif de Clive Harris, François Olivier Bergere, et Laurence Carter (groupe Infrastructure, PPP et Garanties, Groupe de la Banque mondiale).

L'équipe voudrait également remercier tout particulièrement les fonctionnaires des différents pays ayant participé à cette étude pour leur importante contribution via les questionnaires et les entretiens, ainsi que toutes les parties prenantes qui ont fait part de leurs retours d'expérience à l'équipe.

Le financement de cette publication provient du PPIAF, un fonds multilatéral porté par le Groupe de la Banque mondiale, qui apporte une assistance technique aux gouvernements des pays en développement. Le PPIAF a pour principal objectif de faciliter l'instauration d'un environnement favorable aux investissements privés dans les infrastructures en s'appuyant sur des partenariats à fort impact. Pour plus d'informations, consulter le site www.ppiaf.org.

1. INTRODUCTION

Les Orientations pour les politiques de gestion des offres spontanées relatives aux projets d'infrastructures sont le fruit d'une initiative du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), mécanisme mondial d'assistance technique géré par la Banque mondiale pour le compte des gouvernements bailleurs de fonds. Le document principal, intitulé Lignes directrices à l'attention des décideurs publics chargés d'élaborer une politique de gestion des offres spontanées relatives aux projets d'infrastructures (les « Lignes directrices ») formule des recommandations axées sur les politiques de gestion des offres spontanées.

Les Lignes directrices s'accompagnent d'un document intitulé Retours d'expérience en matière d'offres spontanées dans le secteur des infrastructures (les « Retours d'expérience »), qui analyse de façon détaillée l'expérience internationale dans le domaine des politiques de gestion des offres spontanées. Les Retours d'expérience, qui reposent sur l'analyse approfondie de l'expérience en matière de gestion d'offres spontanées dans plus de 15 pays¹ (voir Figure 1 ci-dessous), étayent les recommandations formulées dans les Lignes directrices concernant les politiques de gestion des offres spontanées. La présente publication synthétise les conclusions et recommandations issues de l'initiative globale consacrée aux offres spontanées.

FIGURE 1: PAYS ÉTUDIÉS DANS LE CADRE DU RAPPORT « RETOURS D'EXPÉRIENCE »

CONTINENT	PAYS
Asie	Inde, Philippines, Corée du Sud
Âfrique	Ghana, Kenya, Sénégal, Afrique du Sud, Tanzanie
Amérique latine et Caraïbes	Chili, Colombie, Jamaïque, Pérou
Pays développés	Italie, Australie (Nouvelle Galles du Sud), États-Unis (Virginie)

¹ Les 15 pays étudiés ont été choisis en fonction de critères tels que la diversité géographique et l'hétérogénéité des niveaux de revenus ; l'expérience en matière de gestion des offres spontanées et des projets afférents ; les données disponibles ; et la propension des personnes sollicitées à participer aux entretiens.

1.1 QU'EST-CE QU'UNE OFFRE SPONTANÉE ?

Traditionnellement, les gouvernements impliquent le secteur privé dans le développement des infrastructures par le biais d'un processus de planification publique. Dans le cas d'une offre spontanée, un opérateur privé soumet à une autorité contractante une proposition visant un projet d'infrastructures ou de services, sans avoir été au préalable expressément consulté ni invité à le faire par le gouvernement. De ce point de vue, une offre spontanée constitue donc une exception à la règle selon laquelle les projets d'infrastructures sont initiés par le secteur public.

Les offres spontanées peuvent présenter plusieurs avantages pour les gouvernements. Elles peuvent notamment : (1) aider les gouvernements à mieux identifier et hiérarchiser les différents projets de partenariats public-privé (PPP) à l'étude ; (2) générer des solutions innovantes en réponse aux enjeux dans le secteur des infrastructures ; et (3) faciliter la résolution des difficultés rencontrées lors de l'évaluation préalable des projets. Toutefois, les offres spontanées peuvent elles-mêmes être sources de difficultés. Ainsi, il n'est pas rare qu'elles mettent en évidence, voire aggravent, un manque de capacités techniques dans l'évaluation, la préparation, l'attribution et la réalisation des projets PPP. Les offres spontanées peuvent également induire des problèmes de planification budgétaire dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans les procédures habituelles de budgétisation des dépenses d'infrastructures. D'autres difficultés ont trait à la mise en place d'un cadre de mise en concurrence et à la conciliation de l'intérêt général et des intérêts privés. Enfin, l'autorité contractante peut être confrontée à certaines réticences, notamment parce que les offres spontanées sont parfois associées, dans l'imaginaire collectif, à des pratiques de corruption.

Pour surmonter ces difficultés, la présente initiative s'inspire des meilleures pratiques internationales et formule des orientations et recommandations à l'attention des décideurs publics qui souhaitent élaborer et mettre en place une politique de gestion des offres spontanées relatives à des projets d'infrastructures.

1.2 ANALYSE DES MOTIVATIONS DES GOUVERNEMENTS À ACCEPTER LES OFFRES SPONTANÉES

Deux facteurs principaux conduisent les gouvernements à envisager les offres spontanées : (1) les capacités financières ou techniques requises pour développer et monter les projets leur font parfois défaut ; et (2) ils souhaitent promouvoir l'innovation proposée par le secteur privé. Il peut également arriver que certains décideurs publics utilisent les offres spontanées à des fins de corruption.

/// Les offres spontanées ne permettent pas aux autorités contractantes de surmonter leur manque de capacités techniques ou financières.

Les gouvernements espèrent souvent que les offres spontanées leur donneront accès à des sources de financement et leur permettront d'accélérer la réalisation des projets en palliant leur manque de capacités.

Toutefois, les offres spontanées n'ont pas pour effet d'accélérer la réalisation des projets. Il n'est pas rare que les projets menés par suite d'une offre spontanée ne soient mis en œuvre qu'après plusieurs années. À titre d'exemple, deux projets aux Philippines ne sont entrés en phase opérationnelle qu'après plus de 15 ans ; au Ghana, la construction de l'autoroute Accra-Kumasi, également issue d'une offre spontanée, a accusé plus de 11 années de retard.

Les données disponibles ne permettent pas de conclure que les offres spontanées, en elles-mêmes, permettent de résoudre les difficultés de financement ; la bancabilité des projets passe en revanche par une meilleure préparation (consistant par exemple à réaliser des analyses de faisabilité approfondies et à faire preuve de prudence lors de la structuration des projets PPP). L'expérience de la Jamaïque constitue un exemple intéressant à cet égard : le projet de construction du tronçon nord-sud de l'autoroute 2000 avait dû être restructuré pour inclure un volet d'immobilier commercial permettant d'améliorer la viabilité financière du projet pour le promoteur de l'offre spontanée.

// La plupart des offres spontanées ne constituent pas des innovations à proprement parler.

En réalité, les gouvernements considèrent le plus souvent comme « innovantes », les notes de concepts qui ne figurent pas dans leur réserve de projets. Par ailleurs, les gouvernements ont insuffisamment recours aux autres mécanismes qui favorisent l'innovation, tels que l'organisation de concours d'idées au stade de l'étude conceptuelle, l'établissement de programmes fonctionnels ou encore la mise en place de processus de passation de marché en plusieurs étapes.

// Les offres spontanées sont parfois utilisées pour éviter la mise en concurrence, voire s'adonner à des pratiques de corruption.

Parmi les projets étudiés, et notamment ceux pour lesquels des négociations directes avaient été menées, plusieurs ont ainsi été entachés de soupçons de corruption. Pour les différentes parties prenantes, les offres spontanées auraient souvent été associées à de la corruption - que les accusations aient été confirmées ou non.

1.3 LE PROCESSUS DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

Les projets basés sur des offres spontanées se déroulent habituellement en cinq étapes :

1. soumission de la proposition par l'opérateur privé ;
2. évaluation de l'offre spontanée par l'autorité contractante ;
3. réalisation des études de faisabilité détaillées ;
4. passation du marché ; et
5. exécution du projet (phases de construction et d'exploitation).

La plupart des autorités contractantes s'attendent à ce que les projets initiés par le secteur privé soient suivis et supervisés de la même manière que les projets de PPP initiés par le secteur public ; or les cadres stratégiques de gestion des offres spontanées ne comportent bien souvent aucune disposition spécifique à ces offres concernant la phase d'exécution du projet. La présente initiative couvre par conséquent les quatre premières phases du processus de gestion des offres spontanées.

2. ASPECTS A PRENDRE EN COMPTE AVANT DE DEFINIR LA POLITIQUE DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

2.1 MISE EN PLACE D'UN CADRE APPLICABLE AUX OFFRES SPONTANÉES

L'efficacité d'une politique de gestion des offres spontanées est déterminée en partie par son environnement institutionnel et politique. Les gouvernements doivent s'assurer que l'élaboration d'une politique de gestion des offres spontanées s'accompagne : (1) d'un cadre réglementaire adapté, conforme aux meilleures pratiques internationales sur les PPP ; (2) d'une organisation institutionnelle efficace encadrant les PPP initiés tant par le secteur public que par le secteur privé ; et (3) d'un renforcement des capacités institutionnelles et humaines au niveau des fonctionnaires et élus des autorités contractantes chargés du développement et de la réalisation des PPP.

2.2 OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

Une politique de gestion des offres spontanées a pour objet de garantir la clarté, la prévisibilité, la transparence et la responsabilité tant pour les autorités contractantes que pour les opérateurs privés :

1. elle fournit aux promoteurs d'offres spontanées une information claire sur les modalités de traitement des offres, ce qui contribue à susciter et pérenniser l'intérêt du secteur privé pour le programme de PPP ;
2. elle définit des orientations pour les décideurs publics, leur permettant de traiter efficacement les offres spontanées grâce à des procédures cohérentes et transparentes ;
3. elle contribue à garantir la conformité des offres spontanées aux priorités et programmes définis par le gouvernement dans le domaine des infrastructures.

Il est recommandé aux gouvernements d'assigner des objectifs clairs à leur politique de gestion des offres spontanées. Plusieurs objectifs peuvent ainsi être définis : (1) accroître

tre le nombre de concepts viables parmi les projets de PPP à l'étude ; (2) promouvoir l'innovation dans les solutions mises en place pour pallier le déficit d'infrastructures ; (3) réduire les goulots d'étranglement inhérents aux processus de planification, tels que l'insuffisance des capacités d'étude préliminaire des projets.

2.3 PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

La définition de principes directeurs clairs et pertinents est une étape décisive pour garantir que la politique de gestion des offres spontanées se traduit, en pratique, par des projets qui présentent un intérêt sociétal et ce, à un coût abordable. Les paragraphes qui suivent présentent six principes directeurs essentiels à la bonne gestion des offres spontanées. Il incombe aux gouvernements d'adapter ces principes de façon à tenir compte des spécificités locales. Ces principes s'appliquent d'un bout à l'autre du processus de gestion de l'offre spontanée - de l'évaluation de l'offre au développement du projet et de la passation du marché à la réalisation de celui-ci. Les principes directeurs doivent également être ancrés dans les processus de décision et de validation intermédiaires qui conditionnent la progression du projet d'une étape à l'autre de la procédure.

- **Intérêt général** : Le projet proposé doit être conforme aux priorités nationales en matière d'infrastructures et répondre à un réel besoin sociétal et économique.
- **Rapport qualité / prix** : Les gouvernements saisis d'une offre spontanée doivent uniquement y donner suite sous la forme d'un PPP si cette option permet d'optimiser l'utilisation des ressources par rapport au mode de passation classique (maîtrise d'ouvrage publique).
- **Viabilité financière** : Les gouvernements doivent mesurer l'impact d'une offre spontanée sur les finances publiques, en s'intéressant notamment à l'acceptabilité des engagements budgétaires et aux capacités de gestion des risques.
- **Tarification aux prix du marché** : Les gouvernements doivent s'assurer que les contrats de partenariat résultant d'offres spontanées reflètent les prix du marché, ne génèrent pas de bénéfices excessifs pour les opérateurs privés et prévoient une répartition des risques conforme à la volonté du gouvernement.
- **Transparence et responsabilité** : Les gouvernements doivent publier toutes les informations pertinentes sur le projet afin d'apaiser les inquiétudes d'autres parties prenantes concernant la transparence et la responsabilité.
- **Alignement des procédures applicables aux PPP et aux offres spontanées** : Il est recommandé aux gouvernements d'aligner les cadres respectivement mis en place pour les PPP et pour les offres spontanées afin de renforcer l'adhésion des parties prenantes, d'accroître l'intérêt du secteur privé et de garantir la cohérence des décisions prises par les différents acteurs publics.

2.4 DÉCISIONS STRATÉGIQUES DE HAUT NIVEAU

Bien que les Lignes directrices présentent les nombreuses décisions stratégiques à prendre tout au long du processus de gestion des offres spontanées, les gouvernements doivent, pour déterminer la nature de la politique des offres spontanées, se positionner au préalable sur les cinq questions essentielles ci-dessous.

- **Décision stratégique n°1** : Les gouvernements doivent en premier lieu décider s'ils autorisent les offres spontanées. Cette décision doit reposer sur une analyse objec-

tive des avantages et inconvénients des offres spontanées. Pour étayer ce choix, les Lignes directrices définissent les critères suivants : (1) l'autorité contractante est capable de protéger l'intérêt général tout au long de l'évaluation, du développement et de la passation d'un marché issu d'une offre spontanée ; et (2) l'autorité contractante est en mesure de garantir la transparence et la responsabilité du processus. S'ils ne sont pas en mesure de satisfaire aux deux critères ci-dessus, les gouvernements ont intérêt à ne pas autoriser les offres spontanées, du moins à court terme.

- **Décision stratégique n°2** : Les gouvernements doivent déterminer dans quelle mesure ils définiront les caractéristiques attendues des offres spontanées. Les gouvernements peuvent choisir d'encourager la soumission d'offres spontanées ciblées sur des enjeux, des zones, des secteurs ou des technologies spécifiques en lien avec les infrastructures. Les offres spontanées soumises afficheront ainsi une meilleure correspondance aux objectifs publics. Une définition trop stricte de ces caractéristiques risque toutefois de freiner l'innovation.
- **Décision stratégique n°3** : Les gouvernements doivent déterminer de quelle manière ils intégreront la politique de gestion des offres spontanées au cadre réglementaire existant. Cette politique peut être intégrée : (1) aux règles de la commande publique applicables aux projets à réaliser selon un mode de passation classique ; (2) aux textes relatifs aux PPP ; ou (3) en tant que politique distincte. Les Lignes directrices recommandent de veiller à la cohérence entre les cadres définis pour les PPP et les cadres spécifiques aux offres spontanées - l'idéal étant d'intégrer dans un seul et même document les procédures applicables à tous les projets de PPP, qu'ils soient à l'initiative du secteur public ou à l'initiative du secteur privé.
- **Décision stratégique n°4** : Les gouvernements doivent déterminer dans quelle mesure le promoteur de l'offre spontanée pourra participer au développement du projet. Cette implication présente des inconvénients notables pour l'autorité contractante, parmi lesquels : (1) une perte de maîtrise du montage du projet ; (2) un rapport de forces moins favorable dans les négociations, lié à une asymétrie de l'information ; et (3) une mise en concurrence difficile dans le cadre d'un appel d'offres ouvert. Les Lignes directrices proposent deux options : (1) développement du projet par l'autorité contractante (avec l'appui de conseillers externes) ; et (2) développement conjoint du projet par l'autorité contractante et le promoteur de l'offre spontanée, l'autorité contractante (et ses conseillers externes) réalisant dans ce cas les études touchant à la dimension d'intérêt général du projet et effectuant un examen approfondi de toutes les études préparées par le promoteur de l'offre spontanée.
- **Décision stratégique n°5** : Les gouvernements doivent déterminer quels modes de passation des marchés et quelles mesures incitatives seront autorisés. Il est recommandé aux gouvernements d'opter, dans la mesure du possible, pour une mise en concurrence des offres spontanées. Certains gouvernements peuvent choisir une négociation directe avec le promoteur de l'offre spontanée lorsque ce dernier est le seul acteur intéressé sur le marché, mais que le projet sert l'intérêt général. La politique de gestion des offres spontanées doit spécifier si les négociations directes sont autorisées et, si oui, en définir les conditions. Dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, la politique de gestion des offres spontanées doit également préciser si le promoteur de l'offre spontanée bénéficiera d'avantages par rapport aux candidats concurrents. Les Lignes directrices déconseillent vivement de prévoir un droit d'alignement, car celui-ci risque de fausser le jeu de la concurrence par comparaison au dispositif des bonus et à la présélection automatique (cf. Figure 3).

3. ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

3.1 DÉFINITION DES PARAMÈTRES

Avant de définir les procédures spécifiques à suivre à chaque étape du processus de gestion des offres spontanées, les décideurs publics doivent spécifier certains paramètres clés, et notamment les objectifs, la portée et les principes directeurs de cette politique.

La soumission des offres spontanées peut s'effectuer dans trois cadres différents : (1) l'autorité contractante identifie et définit un concept et autorise les opérateurs privés à lui soumettre des propositions concernant la réalisation du projet ; (2) l'autorité contractante définit, de manière relativement large, un besoin ou une priorité en matière d'infrastructures et autorise les opérateurs privés à lui soumettre des offres spécifiques conçues en réponse à ce besoin ; (3) l'autorité contractante ne définit aucune trame et évalue tous types de projets à l'initiative du secteur privé, que ces projets s'inscrivent ou non dans un concept ou programme d'infrastructures prédéfini.

3.2 PROCESSUS DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES ET PRINCIPAUX ASPECTS À PRENDRE EN COMPTE

Le logigramme ci-dessous présente les principaux aspects à prendre en compte à chaque phase du processus de gestion des offres spontanées - soumission, évaluation, développement du projet et passation du marché. Les chapitres suivants offrent un aperçu détaillé des meilleures pratiques et recommandations à appliquer à chaque étape.

FIGURE 2 : PROCESSUS DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES ET PRINCIPAUX ASPECTS À PRENDRE EN COMPTE

Processus de PPP	1	Procédure de gestion de l'OS	SCHÉMA OPÉRATIONNEL DE GESTION DE L'OFFRE SPONTANÉE (OS)	APPROBATIONS DE L'OS
IDENTIFICATION ET ÉTUDE D'OPPORTUNITÉ DU PPP	2	SOUSSION	<p>Le promoteur soumet l'OS à l'autorité contractante</p> <p>L'autorité contractante peut demander des éclaircissements au promoteur de l'OS</p>	<p>CONTRÔLE DE CONFORMITÉ</p> <p>L'autorité contractante contrôle la conformité de l'OS</p>
		ÉVALUATION	<p>L'autorité contractante :</p> <ul style="list-style-type: none"> Vérifie que l'OS est conforme aux critères d'évaluation Demande au promoteur des justificatifs attestant ses qualifications (le cas échéant) Évalue le projet via un benchmarking et une consultation des acteurs du marché (le cas échéant) Communique les informations nécessaires Choisit la meilleure approche pour le développement de projet et la passation 	<p>ÉVALUATION DU PROJET</p> <p>L'autorité contractante vérifie que l'OS est conforme aux critères d'évaluation</p> <p>CHOIX DU MODE DE DÉV. ET DE PASSATION</p> <p>L'autorité appratrice choisit un mode de développement de projet et de passation du marché</p>
BUSINESS CASE DU PROJET PPP	3	DÉVELOPPEMENT DU PROJET	<p>L'autorité contractante :</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Assure le développement du projet avec ses conseillers externes, ou (2) signe un accord de développement de projet avec le promoteur de l'OS, chargé d'études spécifiques Évalue le projet via un benchmarking et une consultation des acteurs du marché (le cas échéant) Communique les informations nécessaires Confirme le mode de passation choisi 	<p>APPROBATION DU PROJET</p> <p>L'autorité appratrice décide si le projet peut passer à la phase de passation de marché</p>
PASSATION DU CONTRAT DE PPP	4	PASSATION DU MARCHÉ	<p>Avant la passation, l'autorité contractante :</p> <ul style="list-style-type: none"> Acquiert les droits de passage et/ou terrains S'assure de la conformité aux normes environnementales et sociales Rédige un projet de contrat de partenariat (avec ses conseillers externes) En cas de mise en concurrence, rédige un projet de dossier de consultation En cas de négociations directes, formalise la procédure par écrit avec le promoteur de l'OS Effectue un benchmarking et une consultation des acteurs du marché (le cas échéant) 	<p>APPROBATION DE LA PASSATION</p> <p>L'autorité appratrice valide le dossier de consultation</p>
			<p>L'autorité contractante : (1) organise un appel d'offres ouvert, ou (2) négocie directement le contrat de partenariat avec le promoteur de l'OS conformément à la procédure de négociation</p>	<p>ATTRIBUTION DU MARCHÉ</p> <p>L'autorité appratrice attribue le contrat de partenariat (PPP)</p>

4. PHASE 1 : SOUSSION DE L'OFFRE

C'est à la phase de soumission que l'autorité contractante est saisie d'une offre spontanée par son promoteur. Un cadre de soumission clairement défini permet de garantir non seulement la conformité de l'offre spontanée aux exigences du gouvernement, mais aussi un traitement efficace de l'offre spontanée. Ce cadre fait également office de référence pour les promoteurs d'offres spontanées, leur permettant de concevoir des propositions de qualité tenant compte des besoins exprimés par l'autorité contractante.

/// Préciser les documents et informations à fournir par les opérateurs privés au moment de soumettre leur offre spontanée contribue à améliorer la qualité des propositions.

Des critères de soumission clairs et cohérents permettent aux promoteurs d'offres spontanées d'optimiser la constitution de leur dossier. De tels critères ont également pour effet de dissuader les opérateurs privés de soumettre des propositions de mauvaise qualité, ce qui contribue ainsi à rationaliser l'utilisation des ressources publiques limitées. Les Lignes directrices recommandent que les critères de soumission portent sur l'intérêt général, la faisabilité, la pertinence d'une approche PPP pour le projet et la viabilité financière.

Des exigences minimales ont été appliquées à la soumission des offres spontanées dans près de 80 % des cas étudiés au titre des Retours d'expérience. De façon générale, des exigences minimales en matière de soumission ont été définies dans tous les pays et États développés, notamment en Virginie (États-Unis), en Nouvelle Galles du Sud (Australie) et en Italie, ainsi que dans certains pays en développement tels que l'Afrique du Sud. Les décideurs publics dans divers pays confirment que la définition d'exigences minimales strictes s'avère une stratégie efficace pour réduire le nombre d'offres spontanées de mauvaise qualité.

/// Une procédure de soumission centralisée auprès d'une seule et unique autorité est plus claire pour le secteur privé et limite les problèmes de coordination au sein du secteur public.

Lorsqu'ils consentent à la soumission des offres spontanées auprès de différents services et échelons administratifs, les gouvernements sont souvent confrontés à des difficultés de coordination qui mettent sous tension des ressources publiques déjà limitées et induisent une certaine confusion pour les opérateurs privés.

Certains pays tels que la Colombie, les Philippines et l'Italie ont décentralisé les procédures de soumission des offres spontanées, pour lesquelles il existe aujourd'hui différents interlocuteurs possibles au sein de l'administration. Les responsables publics de ces pays indiquent rencontrer des difficultés, notamment : (1) l'afflux d'offres spontanées, notamment aux échelons administratifs inférieurs ; (2) des problèmes de coordination aux phases d'évaluation et d'exécution des projets, conduisant à un gaspillage des ressources techniques et financières du secteur public ; et (3) le manque de capacités du secteur public, notamment aux échelons administratifs inférieurs, aux stades de l'évaluation et du développement des projets.

// La fixation d'une période de soumission des offres spontanées permet aux gouvernements de prévoir les moyens supplémentaires requis pour l'évaluation des offres et ainsi de rationaliser leur traitement.

Les délais ainsi fixés apportent également des garanties aux promoteurs d'offres spontanées, assurés que celles-ci seront examinées rapidement. Au Pérou, la période de soumission des offres spontanées correspond aux 45 premiers jours de l'année civile. De même, l'État de Pennsylvanie (États-Unis) garantit, chaque année, l'ouverture de deux périodes d'au moins 30 jours durant lesquelles les opérateurs privés pourront soumettre des propositions.

// La stratégie consistant à exiger le paiement de frais d'examen par les promoteurs d'offres spontanées peut dissuader les opérateurs privés de soumettre des offres spontanées de mauvaise qualité, incomplètes ou opportunistes.

Les frais d'examen couvrent une partie des coûts associés au traitement des offres et contribuent par ailleurs à une utilisation efficace des ressources publiques. Cette stratégie a été observée principalement aux États-Unis, où l'État de Virginie a instauré un paiement de 50 000 dollars pour l'examen d'une offre spontanée. D'autres États américains tels que l'Arizona exigent également des promoteurs d'offres spontanées qu'ils acquittent, en contrepartie de l'examen de leurs offres, des frais dont le montant varie en fonction du coût d'investissement du projet. Ces frais peuvent couvrir le coût d'examen et d'évaluation des offres spontanées à la charge de l'autorité contractante, évitant ainsi que celles-ci ne mettent sous tension des ressources publiques déjà limitées.

// La définition de critères d'évaluation applicables au promoteur de l'offre spontanée lui-même - visant notamment à apprécier son intégrité et à obtenir la preuve de ses qualifications - aide l'autorité contractante à juger de la réputation, de l'expérience et de l'intégrité de l'opérateur privé.

S'il a des chances d'être admis à participer au développement du projet ou à soumissionner pour son exécution, le promoteur de l'offre spontanée doit être invité à produire des justificatifs démontrant ses compétences et son expérience.

// Il est recommandé de préciser quelle suite sera donnée aux demandes des promoteurs d'offres spontanées visant à obtenir la protection de leurs informations confidentielles ou propriétaires ; ces demandes ont pour effet de réduire la transparence et doivent être limitées.

Dans la plupart des juridictions, les droits de propriété intellectuelle sont protégés par la loi. Les gouvernements sont certes tenus de respecter les droits de propriété intellectuelle dans le cadre de la gestion des offres spontanées ; toutefois, il n'est générale-

ment pas nécessaire de prévoir une protection supplémentaire par rapport à celle découlant des dispositions légales.²

// Il est recommandé aux gouvernements de vérifier la conformité de la soumission avant de débiter la procédure d'évaluation formelle d'une offre spontanée.

Les autorités contractantes doivent s'assurer que l'offre soumise est conforme à la définition d'une offre spontanée ; que la soumission de l'offre spontanée satisfait les critères de soumission ; et que le promoteur de l'offre spontanée remplit les critères d'intégrité. Les résultats de cette évaluation de conformité doivent être communiqués au promoteur de l'offre spontanée.

² Pour de plus amples informations concernant le traitement des informations confidentielles en contrat de PPP, voir le document intitulé [A Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships](#) (en anglais), Banque mondiale, 2015.

5. PHASE 2 : ÉVALUATION DE L'OFFRE

Durant la phase d'évaluation, l'autorité contractante évalue l'offre spontanée et détermine si celle-ci doit faire l'objet d'une étude approfondie. Définir un mode opératoire clair pour l'évaluation des offres spontanées garantit que seuls les projets conformes aux objectifs publics et aux critères de faisabilité de base seront admis à la troisième phase (développement du projet).

// La mise en place de critères et de procédures d'évaluation clairs permet à l'autorité contractante de traiter les offres spontanées avec efficacité et garantit que les offres retenues seront conformes aux objectifs publics.

À défaut de critères et de procédures d'évaluation clairs, le risque est que les autorités contractantes acceptent des projets qui ne servent pas l'intérêt général ; que les offres spontanées stagnent pendant des années, induisant un gaspillage des ressources publiques ; et que les promoteurs d'offres spontanées soumettent des propositions non conformes aux besoins des gouvernements. Le délai fixé dans la politique de gestion des offres spontanées pour l'évaluation des offres doit être réaliste et tenir compte notamment des ressources disponibles.

En Virginie (États-Unis), la procédure initiale d'analyse et de pré-filtrage des offres spontanées, appelée « phase d'examen », est assortie de « critères d'examen » exigeant notamment que l'offre soit conforme aux objectifs et programmes sectoriels, ainsi qu'aux besoins publics. Les offres spontanées doivent être examinées dans un délai de 90 jours à compter de leur date de soumission.

// Il est recommandé que les critères d'évaluation portent sur le caractère d'intérêt général et la faisabilité du projet proposé, la pertinence d'une approche PPP pour le projet et la viabilité financière de ce dernier.

Ces critères doivent, plus précisément, permettre de répondre aux questions suivantes : (1) Le projet proposé sert-il l'intérêt général et est-il conforme aux priorités du gouvernement (critère d'intérêt général) ? (2) Le projet semble-t-il faisable d'un point de vue technique, financier, juridique, économique, environnemental et social (critère de faisabilité) ? (3) Le projet proposé contribuera-t-il à optimiser l'utilisation des ressources s'il est réalisé sous la forme de PPP (critère de pertinence d'un PPP) ? (4) Les implications

financières du projet sont-elles acceptables pour le gouvernement (critère de viabilité budgétaire) ?

// Le recours au benchmarking permet à l'autorité contractante d'évaluer les conditions du projet au regard de projets similaires.

Le benchmarking permet une comparaison structurée du projet proposé avec des projets similaires menés dans le même secteur ou dans le même pays / État ; il offre ainsi un moyen d'apprécier le caractère raisonnable de certains éléments particuliers du projet. Si le benchmarking ne fournit pas suffisamment d'informations, une consultation des acteurs du marché peut également permettre de générer les informations nécessaires à l'évaluation du projet. Le benchmarking et la consultation des acteurs du marché peuvent également servir à identifier l'approche la mieux adaptée pour le développement du projet et la passation du marché. La figure ci-dessous présente de façon plus détaillée les outils que sont le benchmarking et la consultation des acteurs du marché.

FIGURE 3: BENCHMARKING ET CONSULTATION DES ACTEURS DU MARCHÉ : PRÉSENTATION

En quoi consiste le benchmarking ?

Le benchmarking consiste à identifier et à mener une analyse qualitative et/ou quantitative des projets mis en œuvre dans des secteurs et des marchés similaires. Le benchmarking permet à l'autorité contractante (et à ses conseillers externes) de procéder à une comparaison entre ces projets et celui proposé dans l'offre spontanée, en s'appuyant notamment sur des critères tels que : type de solution proposé, facteurs de coût, prévisions de recettes, solutions techniques, calendrier proposé, conditions contractuelles et répartition des risques proposées, contribution publique proposée et intérêt suscité auprès des acteurs du marché.

En quoi consiste la consultation des acteurs du marché ?

La consultation des acteurs du marché est un processus par lequel l'autorité contractante sollicite l'avis d'opérateurs privés sur le projet proposé dans l'offre spontanée. Cette consultation peut porter sur le type de solution proposé ; les facteurs de coût ; le calendrier ; la répartition des risques proposée ; et l'intérêt suscité par le projet auprès des opérateurs privés. Dans le cadre de cette consultation, l'autorité contractante doit communiquer aux acteurs du marché des informations sur le projet visé dans l'offre spontanée ; la consultation doit par conséquent faire l'objet d'une procédure formalisée et maîtrisée.

// Le fait de divulguer certaines données du processus de soumission et d'évaluation contribue à améliorer la transparence et la responsabilité.

Les Lignes directrices recommandent de communiquer les éléments suivants : (1) les caractéristiques essentielles de l'offre spontanée soumise ; (2) la procédure et les conclusions de l'évaluation ; et (3) la description des processus de développement de projet et de passation de marché proposés. Les Lignes directrices recommandent également aux autorités contractantes de solliciter l'accord d'une autorité approbatrice avant de passer à l'étape suivante.

6. PHASE 3 : DEVELOPPEMENT DU PROJET

Lors de la phase de développement du projet, l'autorité contractante doit déterminer si le projet proposé présentera, sous forme de PPP, un rapport qualité / prix optimale et, le cas échéant, identifier le montage le plus avantageux de ce point de vue. Les études de faisabilité menées durant cette phase sont nettement plus détaillées que les études de faisabilité (préliminaires) réalisées par le promoteur de l'offre spontanée dans sa proposition.

// Confier au promoteur de l'offre spontanée, la réalisation des études de faisabilité et le montage du projet a pour effet d'entraver la concurrence dans le cadre d'un appel d'offres ouvert.

Lorsque le développement du projet est assuré par le promoteur de l'offre spontanée, l'autorité contractante peine généralement à garantir des conditions de soumission équitables ; à s'assurer que le projet est conforme aux critères d'intérêt général ; et à renforcer durablement les capacités du secteur public en matière de développement de projets. Une forte implication du promoteur de l'offre spontanée dans le montage du projet peut avoir pour effet de dissuader les opérateurs concurrents de soumissionner - et donc de freiner la concurrence.

Les Retours d'expérience indiquent que les gouvernements rompus aux PPP ont tendance soit à assurer eux-mêmes le développement des projets (c'est le cas en Virginie et en Corée du Sud), soit à confier aux promoteurs d'offres spontanées la réalisation d'études spécifiques tout en supervisant le processus d'ensemble (comme c'est le cas au Chili). Dans la plupart des pays dans lesquels le développement du projet est confié au promoteur d'offre spontanée (Inde, Philippines, Kenya, Tanzanie et Sénégal, notamment), les fonctionnaires interviewés ont cité un manque de capacités techniques et financières comme principal frein au développement des projets par le secteur public.

// Le développement de projet par l'autorité contractante (assistée de ses conseillers externes) est la meilleure solution pour assurer des conditions de soumission équitables.

Limiter le rôle joué par le promoteur de l'offre spontanée dans le développement du projet permet à l'autorité contractante de définir le périmètre du projet en fonction de

ses objectifs et de renforcer son pouvoir de négociation ; de créer des conditions de soumission équitables, propices à un rapport qualité / prix optimal ; de renforcer les capacités techniques du secteur public en matière de développement de projets.

// Exiger que toute participation du promoteur de l'offre spontanée au développement du projet soit encadrée par un accord dédié accroît la transparence de la procédure.

Si l'autorité contractante n'est pas en mesure de confier la réalisation des études à des conseillers externes, elle peut charger le promoteur de l'offre spontanée de réaliser certaines études techniques ou financières spécifiques. Il incombe toutefois à l'autorité contractante et à ses conseillers externes de procéder à une évaluation du rapport qualité / prix ; à une évaluation de l'impact budgétaire ; à une analyse économique ou analyse du rapport coûts-avantages ; et d'élaborer la documentation relative à la passation de marché en PPP et la documentation contractuelle (y compris le contrat de partenariat lui-même). L'accord de développement de projet doit définir les rôles respectifs de l'autorité contractante et du promoteur de l'offre spontanée ; le mode de rémunération ; les modalités de communication ; les délais ; les conditions de résiliation ; et comporter des clauses relatives à la transparence, à la divulgation d'informations et aux conflits d'intérêts.

Dans la moitié des cas étudiés dans les Retours d'expérience, les cadres mis en place prévoyaient le remboursement des frais de développement de projet au promoteur de l'offre spontanée. Ce dispositif est plus fréquemment observé dans les marchés où les PPP sont utilisés de longue date, tels que le Chili, le Pérou, la Colombie, la Virginie (États-Unis), l'Afrique du Sud et l'Italie. Dans la plupart des pays, le promoteur de l'offre spontanée n'est remboursé de ses frais que si le projet est retenu et fait l'objet d'un appel d'offres ; cette approche contribue à limiter la soumission de propositions de piètre qualité. Bien que ces clauses de remboursement soient fréquentes, elles peuvent constituer une solution temporaire en attendant que l'autorité contractante renforce ses capacités en matière de développement de projets.

// La publication d'informations sur le projet fonde la responsabilité des autorités contractantes à l'égard des parties prenantes et permet aux candidats potentiels de se familiariser avec le projet.

Les Lignes directrices recommandent que l'intégralité de la documentation relative au projet soit publiée une fois que l'autorité approbatrice aura donné son accord sur l'entrée du projet dans la phase de passation de marché.

7. PHASE 4 : PASSATION DU MARCHE

Durant la phase de passation, l'autorité contractante prépare et assure la démarche de passation du marché. Une procédure bien conçue garantit que le contrat de partenariat est établi sur la base d'une tarification aux prix du marché et qu'il sert l'intérêt général, notamment en ce qu'elle prévoit une répartition des risques à la fois soutenable et robuste.

// Dans les territoires dotés de procédures d'appel d'offres solides, le fait de s'appuyer sur des règles de commande publique existantes garantit la transparence et la responsabilité dans le cadre des projets issus d'offres spontanées.

Si les procédures de passation existantes pour les PPP ne suffisent pas à créer des conditions de soumission équitables ni à garantir la transparence, il est recommandé que les gouvernements définissent des procédures d'appel d'offres spécifiques dans le cas des offres spontanées afin de promouvoir la transparence et le jeu de la concurrence.

// La mise en concurrence suite à une offre spontanée accroît les chances de déboucher sur un contrat de partenariat à la fois bien structuré et offrant un rapport qualité/prix optimal.

Il se peut toutefois que la concurrence soit faussée, dans le cas où des mesures incitatives fortes (telles que le droit d'alignement ou l'octroi d'un bonus important) sont consenties au promoteur de l'offre spontanée lors de l'appel d'offres. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des mesures incitatives les plus courantes et présente leurs avantages et inconvénients.

Les deux premiers dispositifs (bonus et présélection automatique) ne sont pas nécessairement incompatibles avec des conditions de soumission équitables. En revanche, les Lignes directrices déconseillent vivement de prévoir un droit d'alignement car ce mécanisme entrave fortement le jeu de la concurrence.

Les polémiques suscitées en Italie par ce droit illustrent les difficultés que celui-ci peut occasionner. Aux dires des fonctionnaires concernés, le contrat serait, dans 85 % des cas, attribué au promoteur de l'offre spontanée. En 2007, en réponse aux critiques émanant tant des acteurs nationaux que de l'Union européenne, le gouvernement

FIGURE 4: MESURES INCITATIVES UTILISÉES LORS DE LA PASSATION DE MARCHÉ

Los tres mecanismos de incentivación más comunes que se usan para bonificar al proponente de la IP durante el proceso de licitación son:

Octroi de bonus	L'autorité contractante peut octroyer un bonus (généralement exprimé en points de pourcentage) au promoteur de l'offre spontanée durant la dépouille et la notation des offres. Les Lignes directrices recommandent de limiter la valeur du bonus, dans le but de promouvoir des conditions de soumission équitables et d'améliorer le rapport qualité/prix à l'issue de l'appel d'offres *
Présélection automatique	Ce dispositif permet au promoteur de l'offre spontanée d'être automatiquement retenu soit à l'étape de candidature (pré-qualification automatique), soit à l'étape de soumission de l'offre finale (en cas d'appel d'offres à phases successives). Le promoteur de l'offre spontanée est toutefois tenu de démontrer sa capacité à réaliser le projet. Ce dispositif est plus rarement mis en place ; il présente cependant l'avantage de ne pas interférer directement avec le jeu de la concurrence (et donc le rapport qualité/prix).
Droit d'alignement	Ce dispositif autorise le promoteur de l'offre spontanée à faire une contre-proposition pour s'aligner sur une offre plus compétitive en vue de remporter le marché (pratique connue, en anglais, sous le nom de « Swiss Challenge » ou « défi suisse » en français). Le droit d'alignement limite considérablement le jeu de la concurrence. Les concurrents ont un intérêt limité à engager des ressources pour préparer une offre s'ils savent que celle-ci risque d'être égalée par le promoteur de l'offre spontanée. Le plus souvent, lorsqu'un tel droit est prévu au bénéfice des promoteurs d'offres spontanées, le nombre d'offres effectivement soumises est limité, voire nul**

* L'octroi d'un bonus n'a pas nécessairement pour effet d'entraver le jeu de la concurrence dès lors que les bonus représentent une faible part de la notation des offres. Le chapitre 6 des Retours d'expérience présente, pays par pays, les pratiques mises en place concernant ce dispositif d'octroi de bonus, et leur incidence.

** Le chapitre 6 des Retours d'expérience présente, pays par pays, les pratiques mises en place concernant le droit d'alignement, et leur incidence.

italien a abrogé le droit d'alignement. Le dispositif a néanmoins été réintroduit en 2008 ; aux dires de certains, cette réintroduction serait intervenue sous la pression de lobbies du secteur privé.

Imposer aux candidats concurrents, un délai court pour le dépôt des dossiers (moins de 6 mois) a pour effet de limiter la concurrence.

Le fait de prévoir un délai insuffisant pour la préparation des offres et un accès restreint à l'information aura également sur ceux-ci un effet dissuasif. Les candidats concurrents doivent disposer de suffisamment de temps pour élaborer une offre compétitive ; ils doivent également pouvoir accéder rapidement et dans des conditions équitables à l'ensemble des informations nécessaires sur le projet.

L'expérience a montré qu'une durée de préparation insuffisante décourage largement les opérateurs privés qui auraient souhaité participer à un appel d'offres. Aux Philippines, les fonctionnaires interviewés ont indiqué que le fait de n'allouer que 60 jours ouvrés à la constitution d'une offre dans le cadre d'une mise en concurrence avec droit d'alignement (« Swiss challenge ») conduit, en pratique, à ce que la plupart des projets basés sur des offres spontanées soient attribués aux promoteurs de ces offres. Les opérateurs privés indiquent qu'un délai d'au moins 3 à 6 mois (selon la complexité du projet) est nécessaire pour élaborer une proposition solide et compétitive.

Il est difficile de créer des conditions de soumission équitables lorsque le promoteur d'une offre spontanée dispose d'un avantage stratégique majeur sur ses concurrents.

Cet avantage stratégique peut prendre différentes formes : le promoteur de l'offre spontanée est propriétaire de terrains ; il propose d'utiliser l'une de ses technologies propriétaires ; ou il est titulaire de contrats antérieurs portant sur des projets d'infrastructures liés, lui permettant de générer des économies d'échelle ou des connaissances approfondies dans le domaine. Dans ces cas exceptionnels, certains gou-

vernements justifient leur choix de recourir à une négociation directe si le projet sert l'intérêt général. Toutefois, les négociations directes dans le cas des offres spontanées suscitent souvent des polémiques, axées principalement sur les notions de transparence et de responsabilité ; elles s'accompagnent également d'un risque accru de retards et de renégociations au stade de la réalisation.

En Colombie, des concessionnaires d'autoroutes ont ainsi soumis des offres spontanées portant sur des projets qui, bien souvent, visent purement et simplement à prolonger les concessions existantes. Lors des appels d'offres, ces projets n'ont suscité aucune candidature concurrente, notamment parce que les concessionnaires offraient l'avantage de pouvoir réaliser des économies d'échelle et de disposer d'une connaissance approfondie des conditions de la demande.

// L'élaboration d'une procédure de négociation directe permet d'assurer la bonne gestion du processus.

Une procédure de négociation directe définit un calendrier ; les conditions de pénalités ou d'indemnisation applicables aux retards ou demandes supplémentaires ; les modalités de communication ; les droits et obligations des parties ; la gestion des conflits éventuels ; les conditions de mise en concurrence pour la passation des contrats de sous-traitance ; et les obligations relatives à la divulgation d'informations.

// Il est primordial que les documents clés soient publiés, tant pour des appels d'offres que pour des négociations directes.

Dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, l'accès à l'ensemble des informations essentielles sur le projet favorise l'intérêt du secteur privé et l'acceptation du projet de PPP par le grand public. La publication d'informations sur le projet et le contrat de partenariat revêt encore plus d'importance en cas de négociations directes, compte tenu des inquiétudes concernant le manque de transparence et d'équité.

8. CONCLUSIONS

/// Les autorités contractantes rencontrent des difficultés à gérer un grand nombre d'offres spontanées de mauvaise qualité et à stimuler la concurrence dans le cadre des appels d'offres pour l'attribution des projets.

Parmi les dispositifs ayant permis aux gouvernements de limiter le volume d'offres spontanées soumises, tout en améliorant leur qualité, citons notamment : (1) la définition d'exigences minimales pour la soumission ; (2) la facturation de frais d'examen ; (3) la centralisation de la procédure de soumission ; et (4) la fixation d'une période de soumission spécifique pour les offres spontanées. Les gouvernements peuvent également pallier le manque de concurrence lors des appels d'offres en assumant la responsabilité du développement de projet ; en limitant les mesures incitatives au bénéfice des promoteurs d'offres spontanées ; et en prévoyant un délai suffisant pour la constitution des dossiers d'offres par les candidats.

/// Les gouvernements qui ne disposent pas des capacités techniques et financières requises pour la réalisation des projets rencontrent, pour cette même raison, des difficultés dans la gestion des offres spontanées.

En réponse à ces défis, ces trois stratégies peuvent être mises en place par les gouvernements : (1) décider de ne pas autoriser les offres spontanées (certains experts estiment toutefois que cette position se traduirait, dans les territoires à faibles capacités, par la réalisation d'un nombre limité de projets) ; (2) autoriser les offres spontanées, tout en confiant le développement et le montage des projets à des conseillers externes (ce qui a pour effet de restaurer la confiance chez les acteurs du marché et de favoriser des conditions de soumission plus équitables) ; ou (3) autoriser des sociétés privées de développement de projets à présenter des offres spontanées, monter l'opération, passer les principaux contrats de sous-traitance après mise en concurrence et prendre une participation dans le capital du projet.

/// Les gouvernements plus expérimentés ont recours à différents mécanismes pour promouvoir l'innovation dans le secteur privé.

Dans certains pays (notamment au Royaume-Uni, en Inde et dans la plupart des pays d'Europe occidentale), les gouvernements opposent voire interdisent le recours aux

offres spontanées, privilégiant d'autres moyens d'action en faveur de l'innovation dans le secteur privé.³ Dans d'autres territoires (tels que le Chili, la Virginie et d'autres États américains), les gouvernements autorisent les offres spontanées mais imposent un développement du projet par l'autorité contractante, ou permettent parfois au promoteur de l'offre spontanée de réaliser certaines études spécifiques sous l'étroite supervision du secteur public. Certains gouvernements (en Afrique du Sud et en Australie, par exemple) ne retiennent que les offres spontanées innovantes qui offrent des avantages inédits.

// Les projets de PPP initiés sous forme d'offres spontanées, puis développés par l'autorité contractante et soumis à un appel d'offres ouvert, enregistrent des résultats similaires aux projets de PPP initiés par le secteur public.

Cela suggère que la méfiance suscitée par les offres spontanées n'est pas liée au fait que le projet émane d'un opérateur privé, mais plutôt aux risques : (1) d'un développement du projet par le promoteur de l'offre spontanée sans supervision adéquate par l'autorité contractante ; (2) d'une négociation directe avec le promoteur de l'offre spontanée ; et/ou (3) d'un manque de transparence et de responsabilité de la part de l'autorité contractante.

³ Parmi les autres moyens d'action dont disposent les gouvernements pour promouvoir l'innovation dans le secteur privé, citons notamment la définition d'un programme fonctionnel, la mise en place d'une procédure de passation de marché en plusieurs étapes (basée notamment sur un dialogue compétitif) ou l'organisation d'un concours d'idées entre plusieurs opérateurs privés en amont de la conception du projet (voir le Chapitre 1.3.1 des Lignes directrices).

AUTRES OUTILS ET RESSOURCES ELABORES PAR LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE SUR LES PPP

[A Framework for Disclosure in PPP Projects](#) (anglais) : Ce document propose une approche systématique à la publication pro-active des informations relatives aux projets de PPP, notamment aux projets issus d'offres spontanées. Cet outil peut aider les pays-clients à mettre en place des politiques et pratiques efficaces pour la publication d'informations relatives aux opérations des PPP (#2906).

[PPP Fiscal Risk Assessment Model \(PFRAM\)](#) (anglais) : Le PFRAM permet d'évaluer les engagements et risques budgétaires associés aux projets de PPP. Cet outil vise principalement à aider les services des Ministères des finances en charge des PPP à prendre des décisions budgétaires éclairées sur les projets de PPP, appuyées par une analyse des impacts et des risques (#2893).

[Benchmarking PPP Procurement 2017](#) (anglais) : Ce rapport répertorie les leviers d'amélioration dont disposent les gouvernements pour pallier leur manque de capacités, en vue d'améliorer la passation des contrats de PPP et de permettre la réalisation de projets d'infrastructures de qualité pour tous. Le rapport présente un benchmarking des capacités publiques dans 82 pays, divisées en 4 grands thèmes : Préparation du PPP, passation du marché sous forme de PPP, gestion des offres spontanées et gestion du contrat de partenariat (#3751).

[PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws and Regulations/PPPIRC](#) (Centre de Ressources des PPP dans le Secteur des Infrastructures) : Site Internet complet proposant des modèles de documents juridiques (tels que des lois, règlements ou contrats), une boîte à outils, des listes de contrôle et des études de cas destinés à faciliter la planification, la conception et le montage juridique des PPP.

[PPP Reference Guide Version 3](#) (Guide de référence des PPP) : Le Guide présente les cas pratiques et ressources les plus intéressants sur les principaux aspects des PPP ; il permet d'accéder au vaste corpus de connaissances sur les PPP constitué dans le monde entier par les gouvernements, les organismes de développement international, les universitaires et les acteurs du secteur privé (# 4699).

[PPP Knowledge Lab](#) : Le « Knowledge Lab » sur les PPP est un recueil unique de ressources pertinentes et fiables sur les partenariats public-privé ; il vise à fournir aux gouvernements et à leurs conseillers les outils nécessaires pour concevoir et réaliser des projets d'infrastructures conformes aux meilleures pratiques internationales. Le « Knowledge Lab » sur les PPP, né d'une initiative conjointe de la Banque asiatique de développement (BAD), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Banque islamique de développement (BID) et du Groupe de la Banque mondiale, avec le soutien du PPIAF, répond aux besoins des gouvernements et des professionnels en leur fournissant des informations fiables et objectives sur les partenariats public-privé.





worldbank.org/ppp

@WBG_PPP

ppiaf.org

@PPIAF_PPP



OCTOBRE
2017

