



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

VOLUME III

RETOURS D'EXPÉRIENCE EN MATIÈRE
D'OFFRES SPONTANÉES DANS LE SECTEUR DES
INFRASTRUCTURES

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.

LIGNES DIRECTRICES À L'ATTENTION DES
DÉCIDEURS PUBLICS CHARGÉS D'ÉLABORER
**UNE POLITIQUE DE GESTION DES
OFFRES SPONTANÉES RELATIVES**
AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES

VOLUME III

RETOURS D'EXPÉRIENCE EN MATIÈRE
D'OFFRES SPONTANÉES DANS LE SECTEUR DES
INFRASTRUCTURES

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction.....	1
1.1 Initiatives antérieures en matière d'offres spontanées.....	2
1.2 Méthodologie appliquée dans le cadre des Retours d'expérience.....	3
1.3 Limites des Retours d'expérience	5
1.4 Cadre conceptuel	6
1.5 Structure des Retours d'expérience.....	8
2. Motivations des gouvernements à accepter les offres spontanées.....	11
2.1 Principales conclusions	11
2.2 Présentation succincte	12
2.3 Expérience des pays étudiés	13
3. Phase 1: Soumission de l'offre	23
3.1 Principales conclusions	23
3.2 Présentation succincte	23
3.3 Expérience des pays étudiés	24
4. Phase 2: Évaluation de l'offre	31
4.1 Principales conclusions	31
4.2 Présentation succincte	31
4.3 Expérience des pays étudiés	32
5. Phase 3: Développement du projet.....	43
5.1 Principales conclusions	43
5.2 Présentation succincte	43

5.3 Expérience des pays étudiés	44
6. Phase 4: Passation du marché.....	53
6.1 Principales conclusions	53
6.2 Présentation succincte	53
6.3 Expérience des pays étudiés	54
7. Conclusions	71
7.1 Défis inhérents à la gestion des offres spontanées et aux performances des projets qui en découlent.....	71
7.2 Mesures stratégiques mises en œuvre en réponse aux défis inhérents à la gestion des offres spontanées	72
7.3 Stratégies de gestion des offres spontanées	74
7.4 Épilogue	77

ANNEXES

1 Critères de sélection des pays/états et territoires inclus dans l'étude	79
2 Aperçu des offres spontanées soumises dans les territoires étudiés.....	82
3 Rapidité de traitement des offres spontanées.....	86
4 Exigences concernant le dossier d'offre	88
5 Critères d'évaluation des offres	89
6 Délais de traitement des offres spontanées	90
7 Procédure d'évaluation de l'offre	92
8 Développement de projets issus d'offres spontanées.....	93
9 Dispositifs prévus lors de la passation du marché	94
10 Transparence et informations propriétaires	96
11 Champ d'application du cadre de gestion des offres spontanées.....	102

ENCADRÉS

Encadré 1: Exemple de projet véritablement innovant	18
Encadré 2: Polémiques et retards occasionnés par une publicité insuffisante	20
Encadré 3: Accusations de corruption portées contre les projets relatifs aux ports de Djibouti	21
Encadré 4: Après l'adoption d'un cadre stratégique dédié, la Colombie peine à gérer les offres spontanées	26
Encadré 5: En Pennsylvanie, le Bureau des PPP réduit la période de soumission des offres spontanées	27
Encadré 6: L'Arizona (États-Unis) impose le règlement de frais d'examen pour les offres spontanées	29
Encadré 7: Évaluation d'une offre spontanée soumise aux autorités de Virginie (États-Unis)	34
Encadré 8: Rejet d'une offre spontanée à l'issue de l'évaluation de son rapport qualité/prix	39
Encadré 9: Rejet d'une offre spontanée injustifiée sur le plan économique.....	40
Encadré 10: Exemple de rôle actif joué par une administration publique dans le développement de projets issus d'offres spontanées.....	46
Encadré 11: Risque de renégociation associé aux déséquilibres dans les contrats de PPP issus d'offres spontanées.....	47
Encadré 12: Risque de résiliation associé aux déséquilibres dans les contrats de PPP issus d'offres spontanées.....	47
Encadré 13: Évolution de la stratégie de développement de projet en Virginie (États-Unis)	49
Encadré 14: Remboursement des frais de développement de projet au Pérou.....	52
Encadré 15: Au Kenya, une négociation directe alimente les soupçons de corruption..	57
Encadré 16: Au Ghana, un projet retardé en raison de l'absence de mise en concurrence lors de la passation du marché	58
Encadré 17: Polémiques suscitées par le droit d'alignement.....	62
Encadré 18: Difficultés posées par le droit d'alignement en Inde	63
Encadré 19: Octroi de bonus au Chili: Le cas de l'autoroute 5	65
Encadré 20: Avantage stratégique difficile à surmonter	68
Encadré 21: Benchmarking préalable à la négociation directe au Pérou.....	69
Encadré 22: Étude de cas: Dispositions en matière de communication d'informations incluses dans un cadre de gestion des offres spontanées..	97
Encadré 23: Deux cadres de gestion des offres spontanées distincts selon le mode d'exécution	104

FIGURES

Figure 1: Le processus de gestion des offres spontanées.....	9
--	---

LIST DE TABLEAUX

Tableau 1: Procédures et délais d'évaluation mis en place dans les pays étudiés.....	33
Tableau 2: Récapitulatif des offres spontanées soumises en Virginie depuis 2006.....	39
Tableau 3: Intensité de concurrence dans le cadre des projets issus d'offres spontanées en Colombie.....	60
Tableau 4: Intensité de concurrence dans le cadre de l'attribution des projets d'infrastructures issus d'offres spontanées aux Philippines.....	61
Tableau 5: Nombre de candidats par projet PPP (selon le secteur) en Corée du Sud.....	64
Tableau 6: Concessions attribuées au Chili par suite d'offres spontanées (1995 - 2015).....	66
Tableau 7: Meilleures pratiques pour stimuler la concurrence lors de la passation du marché.....	73
Tableau 8: Meilleures pratiques relatives à la soumission des offres spontanées.....	74
Tableau 9: Pays inclus dans l'étude: privilégier la diversité.....	80
Tableau 10: Aperçu des projets d'infrastructures proposés en offres spontanées dans les territoires étudiés.....	82
Tableau 11: Rapidité d'exécution des projets issus d'offres spontanées dans les cas étudiés (février 2016).....	86
Tableau 12: Synthèse des exigences définies pour le dossier d'offre dans les territoires étudiés.....	88
Tableau 13: Synthèse des critères minimaux d'évaluation des offres.....	89
Tableau 14: Délais fixés pour le traitement des offres spontanées dans les territoires étudiés.....	90
Tableau 15: Procédures d'évaluation appliquées dans les territoires étudiés.....	92
Tableau 16: Répartition des responsabilités en matière de développement de projet prévue dans les cadres de gestion des offres spontanées.....	93
Tableau 17: Aperçu des dispositifs et modes de passation des marchés autorisés dans les territoires étudiés.....	94
Tableau 18: Exigences en matière de communication d'informations prévues dans la Loi PPTA en Virginie.....	98

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 oeuvre 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 oeuvre 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 Cleddan 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.

RETOURS D'EXPÉRIENCE

En 2015, le PPIAF a lancé une initiative visant à définir des lignes directrices à l'attention des gouvernements projetant d'élaborer une politique de gestion des offres spontanées. Cette initiative consiste en trois publications principales:

Volume I – Principales conclusions et recommandations: le Volume I présente une synthèse des principales recommandations et un aperçu des conclusions essentielles tirées d'études de cas nationales réalisées dans le cadre de cette initiative.

Volume II – Lignes directrices à l'attention des décideurs publics chargés d'élaborer une politique de gestion des offres spontanées (les « Lignes directrices »): étayées par les Retours d'expérience, les Lignes directrices formulent des recommandations et des réflexions préalables en vue d'aider les gouvernements à élaborer et mettre en œuvre une politique de gestion des offres spontanées.

Volume III – Retours d'expérience en matière d'offres spontanées dans le secteur des infrastructures (les « Retours d'expérience »): les Retours d'expérience passent en revue les meilleures pratiques et l'expérience internationale en matière de mise en œuvre de cadres stratégiques de gestion des offres spontanées et de projets d'infrastructures issus de celles-ci. Les conclusions sont présentées dans le présent rapport.

Il est recommandé aux gouvernements de procéder à une lecture parallèle des Lignes directrices et des Retours d'expérience.

OBJECTIFS DES RETOURS D'EXPÉRIENCE

Les objectifs des Retours d'expérience sont les suivants: (1) exploiter les connaissances acquises sur les offres spontanées en passant en revue les initiatives menées en la matière par le PPIAF et le Groupe de la Banque mondiale; (2) examiner l'expérience des pays développés et des pays en développement dans le domaine des projets issus d'offres spontanées et des politiques de gestion de celles-ci; et (3) identifier les meilleures pratiques pour la gestion des offres spontanées et l'élaboration de politiques de gestion dédiées, en vue d'étayer les recommandations stratégiques formulées dans les Lignes directrices.



1. INTRODUCTION

Le plus souvent, la participation du secteur privé aux projets d'infrastructures est encadrée par le biais d'un processus de planification publique, dans lequel le gouvernement a l'initiative d'un projet, réalise les études nécessaires, puis lance un processus d'appel d'offres afin d'identifier le meilleur candidat. Toutefois, ce processus peut également être initié par le secteur privé; on parle dans ce cas d'offre spontanée. Dans le cas d'une offre spontanée, un opérateur privé (le promoteur de l'offre spontanée) soumet au gouvernement une proposition visant la réalisation d'un projet d'infrastructure, sans avoir été au préalable expressément invité à le faire par le gouvernement.

Les stratégies de gestion des offres spontanées sont très variables d'un pays à l'autre. Dans les pays en développement, les offres spontanées suscitent des polémiques ayant trait à la transparence, à la gouvernance et au défaut de concurrence.¹ Les gouvernements et les institutions multilatérales s'efforcent d'identifier les meilleures pratiques en la matière, afin: (1) d'obtenir un rapport qualité/prix avantageux² dans le cadre des projets issus d'offres spontanées; (2) d'évaluer rigoureusement les offres spontanées et de les intégrer aux programmes d'infrastructures; et (3) d'améliorer le cadre stratégique de gestion des offres spontanées, eu égard notamment à la transparence et à l'équité.

Ce chapitre présente les initiatives antérieures menées en la matière. Il expose ensuite la méthodologie appliquée dans le cadre des Retours d'expérience, ses limites, son cadre conceptuel et sa structure.

¹ PPIAF, [Unsolicited Proposals—An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2014.

² Le « rapport qualité/prix » est le rapport optimal entre le coût d'un bien ou service sur toute sa durée de vie, et son aptitude à répondre aux besoins de l'utilisateur (également appelée « aptitude à l'emploi »), Institut de la Banque mondiale et PPIAF, [Value-for-Money Analysis—Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2013.

1.1 INITIATIVES ANTÉRIEURES EN MATIÈRE D'OFFRES SPONTANÉES

En 2007, le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), géré par le Groupe de la Banque mondiale, a commandité une étude (« l'Étude de 2007 ») sur les politiques de gestion des offres spontanées mises en œuvre dans plusieurs pays, parmi lesquels la Corée du Sud et le Chili. L'Étude de 2007 a mis en évidence la nécessité d'établir un cadre clair en matière de gestion des offres spontanées.³

En 2014, le PPIAF a commandité une autre étude, visant à identifier les tendances mondiales relatives aux politiques de gestion des offres spontanées dans le secteur des infrastructures. Cette initiative a donné lieu à la publication du document *Unsolicited Proposals—An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned* (anglais) en août 2014 (« l'Étude de 2014 »).⁴ Les conclusions essentielles de l'Étude de 2014 sont les suivantes:

- Le nombre de pays qui autorisent officiellement les offres spontanées a augmenté depuis la publication de l'Étude de 2007;
- L'insuffisance des capacités techniques requises pour l'identification et la préparation des projets est l'un des principaux facteurs qui conduisent les gouvernements à autoriser les offres spontanées;
- La mise en place de cadres stratégiques pour la gestion des offres spontanées se heurte à plusieurs difficultés telles qu'un manque de concurrence et de transparence; des soupçons de corruption et d'activités frauduleuses; et une mauvaise qualité des infrastructures et/ou des services associés;
- Les gouvernements ont besoin de mettre en place des cadres formels pour la gestion des offres spontanées, au-delà des mesures pratiques et recommandations qui leur permettront d'améliorer les cadres existants; et
- La stratégie de gestion des offres spontanées doit tenir compte des capacités des gouvernements aux plans juridique, réglementaire, institutionnel et en matière de passation de marchés, ainsi que de la maturité du marché des PPP dans leur territoire.

L'Étude de 2014 a été décisive en ce qu'elle a permis de mettre en évidence l'absence d'orientations pour l'élaboration de cadres stratégiques pour la gestion des offres spontanées. En réponse à ces enjeux, l'Étude de 2014 a formulé les recommandations suivantes:

- Élaborer des lignes directrices pour aider les gouvernements à définir des politiques de gestion des offres spontanées fondées sur les meilleures pratiques internationales;

³ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007.

⁴ PPIAF, [Unsolicited Proposals—An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2014.

- Renforcer les capacités institutionnelles et techniques du secteur public concernant l'exécution de projets issus d'offres spontanées; et
- Parvenir à un consensus entre les différentes parties prenantes et assurer la mise en application des processus de gestion des offres spontanées avant la mise en place des cadres y afférents.

Ces conclusions et recommandations constituent le fondement des Retours d'expérience et des Lignes directrices.

1.2 MÉTHODOLOGIE APPLIQUÉE DANS LE CADRE DES RETOURS D'EXPÉRIENCE

La méthodologie employée dans le cadre des Retours d'expérience comprenait plusieurs volets: (1) une recherche documentaire sur les cadres stratégiques existants pour la gestion des offres spontanées et des PPP, et les projets issus d'offres spontanées; (2) une analyse bibliographique visant à identifier les connaissances actuelles en matière d'offres spontanées; (3) une collecte de données qualitatives consistant en une série d'entretiens avec des fonctionnaires, des promoteurs d'offres spontanées et des experts d'institutions multilatérales; et (4) une collecte de données quantitatives consistant en l'envoi de questionnaires à des fonctionnaires. La section suivante présente dans le détail la méthodologie employée.

1.2.1 SELECTION DES PAYS

Les 15 pays étudiés dans le cadre des Retours d'expérience 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 (pour un aperçu détaillé de la méthode de sélection appliquée et le panel de pays étudiés, voir l'Annexe 1). Les données de l'Étude de 2014 ont également été utilisées pour étayer les conclusions des Retours d'expérience.⁵

1.2.2 ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE

L'analyse bibliographique a porté sur les études déjà réalisées par le PPIAF et le Groupe de la Banque mondiale. Elle a également réuni des informations sur les projets issus d'offres spontanées et les cadres stratégiques définis pour ces offres par les pays étudiés. Dans la mesure du possible, des sources d'informations accessibles au public concernant la mise en œuvre des politiques de gestion des offres spontanées ont été utilisées pour compléter les conclusions du rapport. Les études incluses dans l'analyse bibliographique sont citées dans la Partie D des Lignes directrices.

⁵ La liste des pays inclus dans l'Étude de 2014 figure dans le document intitulé « [Unsolicited Proposals: An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs, An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#) » (anglais), Banque mondiale, 2014.

1.2.3 RECHERCHE DOCUMENTAIRE SUR LES CADRES DEFINIS POUR LES OFFRES SPONTANÉES ET ANALYSE DE PROJETS ISSUS DE CES OFFRES

Le travail sur les Retours d'expérience a inclus une recherche documentaire approfondie sur les cadres nationaux définis pour les offres spontanées et sur l'expérience des pays étudiés en matière d'exécution des projets issus de ces offres. Dans la plupart des pays, la documentation relative aux politiques de gestion des offres spontanées était accessible au public; en revanche, rares étaient les sources d'informations concernant les projets issus de ces offres.

Des critères (applicables à l'échelle des projets mais aussi des systèmes) ont été définis pour évaluer la réussite des projets. Ces critères portaient notamment sur les aspects suivants: (1) le caractère raisonnable du coût du projet et le respect des budgets; (2) le respect du calendrier d'exécution défini; (3) la qualité du service; et (4) l'impact du projet sur le processus de planification publique, notamment en termes d'efficacité de la passation de marché (coût et durée de l'opération).

Les données quantitatives permettant une évaluation de la réussite selon les critères définis ci-dessus étaient rarement disponibles. Les Retours d'expérience se sont donc basés sur des indicateurs corrélés à ces critères. Les indicateurs suivants ont été utilisés pour guider l'analyse des projets issus d'offres spontanées:

- **Rapidité d'exécution:** les auteurs des Retours d'expérience se sont intéressés à la période écoulée entre la soumission des offres spontanées, la passation des marchés, l'exécution des projets et leur entrée en phase d'exploitation. La rapidité d'exécution a été utilisée comme indicateur à la fois de l'efficacité du secteur public et de la performance des projets.
- **Concurrence:** les auteurs des Rapports d'expérience ont utilisé la concurrence comme indicateur indirect du caractère raisonnable du coût des projets. Il s'agissait de déterminer: (1) si un appel d'offres était organisé; (2) l'intensité de concurrence obtenue (mesurée par le nombre de candidats concurrents); et (3) la fréquence avec laquelle les candidats autres que le promoteur de l'offre spontanée remportaient le contrat (ce qui donne une indication de la capacité du gouvernement à garantir des conditions de soumission équitables dans le cadre de l'appel d'offres).
- **Renégociation:** Dans les territoires disposant d'un portefeuille de projets déjà en service, les auteurs des Retours d'expérience ont calculé le pourcentage de contrats ayant fait l'objet d'une renégociation, puis ont comparé ce pourcentage pour les projets initiés par le secteur public avec celui pour les projets issus d'offres spontanées. Le nombre (et le pourcentage total) de contrats renégociés a été utilisé comme indicateur potentiel de l'efficacité du processus de passation de marché; du comportement des promoteurs d'offres spontanées lors de la soumission; et du pouvoir de négociation de l'autorité contractante, ainsi que de sa capacité à préserver l'intérêt général.

- **Transparence:** Les auteurs des Rapports d'expérience ont utilisé les accusations de corruption ou autres formes de contentieux (contestations juridiques ou politiques) comme indicateur du manque de transparence et du défaut de publication d'informations sur le projet.

1.2.4 DISCUSSIONS ET ENTRETIENS AVEC DES EXPERTS

Une cinquantaine d'entretiens a été organisée avec des fonctionnaires et des experts du secteur privé. Des entretiens ont également été menés avec des experts d'institutions partenaires telles que la Banque mondiale, la Société financière internationale (IFC), la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et le Groupe de développement des infrastructures privées (PIDG). De nombreux entretiens ont été organisés avec des experts de bureaux régionaux dotés d'une expérience directe en matière d'exécution de projets issus d'offres spontanées.

1.2.5 ENQUETES PAR QUESTIONNAIRES ET ENTRETIENS DE SUIVI

Deux questionnaires ont été élaborés—l'un, à l'attention des fonctionnaires, concernant le cadre stratégique en matière d'offres spontanées défini par leur territoire et l'application de ce cadre dans la pratique; l'autre, à l'attention des fonctionnaires et des opérateurs privés, visant à obtenir des informations précises sur certains projets spécifiques.

Ces questionnaires reposaient, dans la mesure du possible, sur des informations accessibles au public. Ils ont été soit adressés aux participants, soit remplis dans le cadre d'un entretien individuel organisé à cet effet. Environ 19 questionnaires ont été remplis et recueillis.

1.3 LIMITES DES RETOURS D'EXPÉRIENCE

Bien qu'ils reposent sur l'examen approfondi de cas pratiques nationaux, les Retours d'expérience comportent des limites à plusieurs égards. Dans la plupart des pays, la disponibilité des données reste l'une des principales difficultés rencontrées; elle s'explique par l'une ou plusieurs des raisons suivantes:

- **Influence de la sphère politique:** Souvent, les États ou pays sont confrontés à des contestations d'ordre politique ou juridique (accusations de corruption ou de mauvaise gestion publique, par exemple) lors de l'exécution des projets issus d'offres spontanées. Du fait du caractère sensible de ces projets, nombre de fonctionnaires sollicités se sont montrés réticents ou ont été dans l'incapacité de prendre part aux entretiens proposés.
- **Absence de collecte systématique de données sur les offres spontanées:** rares sont les territoires dotés d'une base de données exhaustive ou d'un mode de collecte systématique des données relatives aux projets issus d'offres spontanées. La majeure partie de ces données provient de témoignages de fonctionnaires impliqués dans l'exécution de projets. En règle générale, la mémoire institutionnelle était limitée lorsque les fonctionnaires ayant participé à un projet avaient quitté leurs

fonctions. Et les informations disponibles sur les projets issus d'offres spontanées étaient souvent incohérentes.

- **Absence de collecte systématique de données sur les PPP:** les auteurs des Retours d'expérience n'ont pas été en mesure d'identifier d'écarts entre le rapport qualité/prix généré par les projets initiés par le secteur public et les projets issus d'offres spontanées, en l'absence de données structurées sur ce point dans la plupart des territoires.
- **Contraintes temporelles:** souvent, les fonctionnaires et experts du secteur privé sollicités n'étaient pas disponibles pour un entretien. Et ceux qui étaient disponibles n'avaient en général que peu de temps à lui consacrer. L'organisation d'autres entretiens, plus longs, aurait sans doute permis d'obtenir des informations supplémentaires.

Compte tenu de l'absence de données systématiques sur les PPP initiés tant par le secteur public que par le secteur privé, il n'a pas été facile d'établir des comparaisons et des corrélations objectives entre ces deux types de démarches. Les Retours d'expérience n'ont pas permis de déterminer dans quelle mesure le rapport qualité/prix final (qu'il soit avantageux ou non) dépendait du fait qu'un projet ait été initié (puis développé et contractualisé) à partir d'une offre spontanée. Par exemple, le fait dans certains cas que la répartition des risques ait été mal définie, et ait nécessité la renégociation du contrat de PPP, est-il lié au fait que le projet ait été initié sous forme d'offre spontanée? Ou est-il dû au manque général de capacités de l'autorité contractante?

En raison des difficultés associées à la collecte de données quantitatives, les Retours d'expérience se sont efforcés en priorité d'identifier les décisions stratégiques qui: (1) avaient permis de résoudre, en tout ou partie, certains des problèmes couramment associés aux offres spontanées, et (2) avaient contribué à accroître la transparence, la responsabilité, la conformité à l'intérêt général et le rapport qualité/prix dans le cadre d'un projet.

1.4 CADRE CONCEPTUEL

Dans le processus de PPP initié par le secteur public, la plupart des autorités contractantes conceptualisent un projet, réalisent les études nécessaires, puis passent le marché à l'issue d'un appel d'offres. Cette approche est largement considérée comme étant la plus susceptible de générer un rapport qualité/prix avantageux et de servir l'intérêt général. La principale différence entre les projets initiés par le secteur public et ceux issus d'offres spontanées réside dans le fait que, dans ce dernier cas, l'opérateur privé est autorisé à élaborer une note de concept et à développer le projet—ce qui relève généralement des attributions du secteur public.

Historiquement, certains gouvernements ont eu tendance à attribuer les contrats basés sur des offres spontanées sans mise en concurrence, soit parce que le promoteur de l'offre revendiquait des droits de propriété exclusifs (couvrant par exemple une technologie ou une solution de financement), soit en raison de l'absence de lignes directrices pour la gestion des offres spontanées. Dans bien des cas, les marchés négociés directement ont donné lieu à des pratiques de corruption et de népotisme. En règle générale, lorsque les contrats

basés sur des offres spontanées étaient attribués sans mise en concurrence ou négociés directement, le gouvernement jouait un rôle limité dans la préparation du projet. Avec le temps, de nombreux gouvernements ont compris que l'attribution du contrat sans mise en concurrence ou par la négociation directe ne devait pas constituer la solution par défaut pour la passation des marchés suite à des offres spontanées.

Bien que de nos jours, les offres spontanées donnent moins systématiquement lieu à une attribution de contrat sans mise en concurrence et/ou à une négociation directe, il n'existe pas de stratégie unique de gestion de ces offres. La diversité des approches mises en œuvre s'explique par les différentes motivations qui conduisent les gouvernements à favoriser la soumission d'offres spontanées, ainsi que par les capacités de gestion variables dont ceux-ci disposent en matière de PPP et d'offres spontanées. L'approche retenue dépend principalement de trois variables:

- **La mesure dans laquelle le projet est conçu et initié par le secteur public:** le secteur public peut être plus ou moins impliqué, selon qu'il: (1) définit un concept et autorise les opérateurs privés à soumettre des propositions visant l'exécution du projet visé; (2) définit largement un besoin d'infrastructure, en réponse auquel le promoteur de l'offre spontanée soumet une note de concept; ou (3) accepte une proposition du secteur privé qui ne correspond ni à un concept prédéfini, ni à un programme d'infrastructures.
- **La mesure dans laquelle le projet est développé par le secteur public:** les gouvernements diffèrent également selon qu'ils consentent (ou demandent) ou non à ce que le promoteur de l'offre spontanée réalise les études de faisabilité et constitue le dossier de consultation des entreprises pour le projet. Certains gouvernements se chargent du développement de projet, comme ils le font pour les projets initiés par le secteur public; d'autres, à l'inverse, consentent (ou demandent) à ce que toutes les études nécessaires et le dossier de consultation soient réalisés par le promoteur de l'offre spontanée.
- **La mesure dans laquelle le secteur public fait jouer la concurrence dans le cadre de la passation du marché:** les gouvernements diffèrent, enfin, selon qu'ils font ou non jouer la concurrence lors de la passation de marché. De ce point de vue, les pratiques observées vont de la négociation directe du contrat de PPP (concurrence nulle) à l'organisation d'un processus de mise en concurrence dans le cadre duquel le promoteur de l'offre spontanée ne bénéficie d'aucun avantage explicite sur les candidats concurrents (pleine concurrence). Il existe d'autres dispositifs d'incitation, consistant par exemple à octroyer un bonus et/ou un « droit d'alignement » au promoteur de l'offre spontanée, pour récompenser celui-ci de son initiative.

Les offres spontanées découlant de traités bilatéraux d'investissement (traités signés entre deux gouvernements) constituent une catégorie distincte d'offres spontanées. Dans le cadre d'un tel traité, l'offre spontanée est soumise par une société d'un pays étranger dont le gouvernement a établi une relation particulière avec le gouvernement du « pays hôte » (pays dans lequel sera implanté

le projet, le cas échéant). Cette catégorie d'offres spontanées est compatible avec les approches présentées plus haut; toutefois, ces offres se distinguent par une caractéristique essentielle: elles bénéficient souvent d'un traitement différencié (dérogation aux règles de la commande publique et/ou au cadre stratégique défini pour les offres spontanées). L'une des études de cas examinées dans le cadre des Retours d'expérience et présentées dans l'analyse des projets issus d'offres spontanées (projet de chemin de fer à voie normale entre Nairobi et Mombasa, au Kenya) découlait ainsi d'un accord bilatéral signé entre les gouvernements kenyan et chinois. Les Retours d'expérience ne traitent des offres spontanées soumises dans le cadre d'accords bilatéraux qu'à titre accessoire, car celles-ci court-circuitent souvent les règles habituelles de la commande publique ou le cadre applicable aux offres spontanées.

1.5 STRUCTURE DES RETOURS D'EXPÉRIENCE

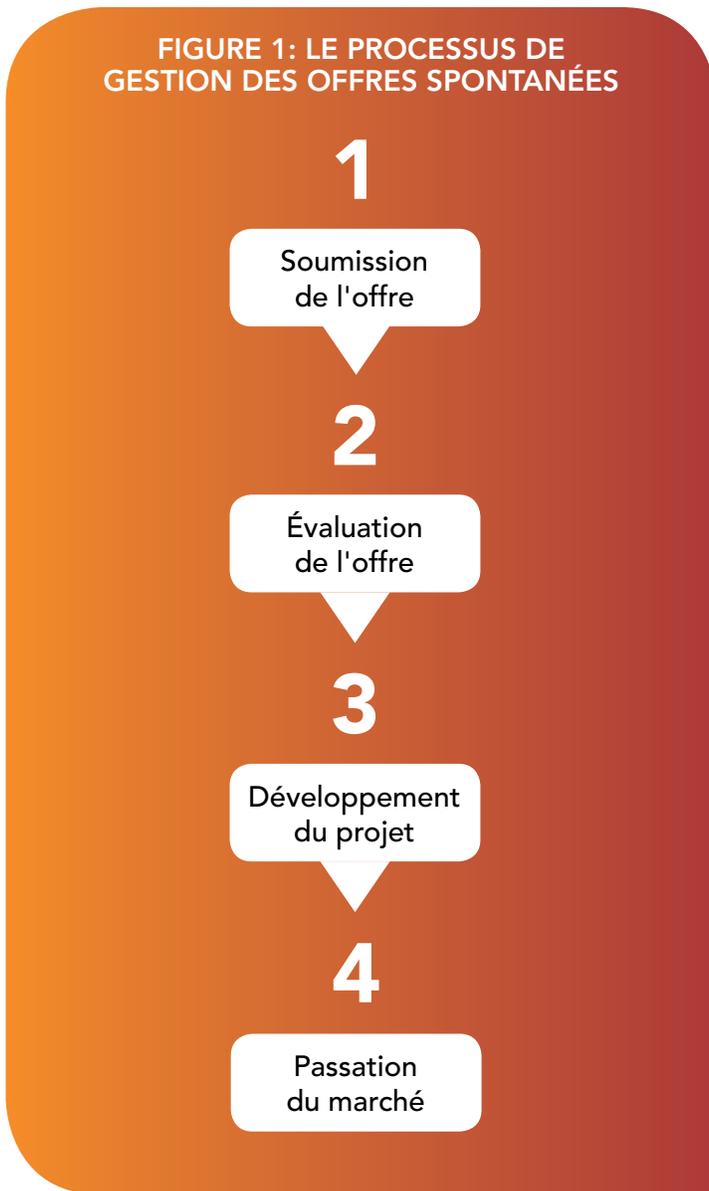
Les cadres stratégiques définis pour les offres spontanées reposent habituellement sur le modèle d'un cycle de projet en cinq phases: (1) soumission de la proposition par l'opérateur privé; (2) évaluation de l'offre spontanée par l'autorité contractante; (3) réalisation des études de faisabilité détaillées; (4) passation du marché; et (5) exécution du projet (phases de construction et d'exploitation).

Parmi les cadres stratégiques relatifs aux offres spontanées examinés par les auteurs des Retours d'expérience, aucun ne comportait de clauses spécifiques concernant la phase d'exécution (consécutive à la signature du contrat). En effet, la plupart des autorités contractantes attendent des projets initiés par le secteur privé qu'ils soient suivis et supervisés de la même manière que les projets de PPP initiés par le secteur public. Bien que les résultats du processus de gestion des offres spontanées soient généralement plus concrets aux phases de construction et d'exploitation du projet, les éléments qui génèrent ces résultats sont ancrés dans les phases amont (développement du projet et passation du marché). La plupart des cadres stratégiques étudiés ne comportant aucune disposition spécifique concernant la phase d'exécution, les Retours d'expérience portent par conséquent sur les quatre premières phases du processus de gestion des offres spontanées, tel qu'indiqué dans la Figure 1.

La structure des Retours d'expérience est la suivante:

- Le Chapitre 2 présente les motivations des gouvernements à accepter les offres spontanées. Il explique également en quoi ces offres permettent de résoudre une partie des enjeux sous-jacents qui conduisent les gouvernements à autoriser les offres spontanées.
- Les Chapitres 3 à 6 analysent les défis auxquels sont confrontés les gouvernements à chaque phase du processus de gestion des offres spontanées, ainsi que les meilleures pratiques à mettre en œuvre pour surmonter ces défis.

FIGURE 1: LE PROCESSUS DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES



- Le Chapitre 7 donne un aperçu des principales tendances observées et met notamment en évidence les grands défis associés à la gestion des offres spontanées, ainsi que les meilleures pratiques potentielles pour y faire face. Ce chapitre établit des liens entre les principales conclusions présentées aux Chapitres 2 à 6 et les enseignements ayant servi de fondement à l'élaboration des Lignes directrices.



2. MOTIVATIONS DES GOUVERNEMENTS À ACCEPTER LES OFFRES SPONTANÉES

Ce chapitre analyse les facteurs qui motivent les gouvernements à utiliser les offres spontanées, les répercussions de ces motivations et les principales conclusions tirées de l'expérience des pays étudiés.

2.1 PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 1: l'expérience montre que le manque de capacités techniques et financières nécessaires à l'identification, au développement et à l'exécution des projets constitue, pour les gouvernements, une motivation forte à envisager les offres spontanées.
- Conclusion 2: l'expérience montre que l'exécution des projets issus d'offres spontanées n'est pas nécessairement plus facile ni plus commode que celle des projets initiés par le secteur public. Court-circuiter les règles habituelles de la commande publique pour exécuter les projets issus d'offres spontanées risque de susciter des polémiques, qui peuvent à leur tour retarder le projet et/ou nécessiter une renégociation du contrat de partenariat après plusieurs années.
- Conclusion 3: l'expérience montre que certains gouvernements espèrent que les offres spontanées leur donneront accès à des sources de financement. Rien n'indique toutefois que les offres spontanées garantissent un financement qui n'aurait pas été possible si les projets correspondants avaient été initiés par le secteur privé et structurés avec soin.
- Conclusion 4: l'expérience montre que la plupart des offres spontanées ne constituent pas une innovation à proprement parler, mais visent en réalité des projets absents de la réserve de projets étudiés par le gouvernement.

- Conclusion 5: des éléments indiquent que certains fonctionnaires détournent l'instrument que constitue l'offre spontanée pour s'adonner à des pratiques de corruption et de népotisme, notamment en évitant la mise en concurrence. Nombre de projets issus d'offres spontanées sont la cible d'accusations de corruption; bien que les faits visés par de telles accusations ne se soient souvent pas avérés, celles-ci montrent que les projets issus d'offres spontanées alimentent les soupçons et risquent, de ce fait, d'être remis en cause dans le futur.

2.2 PRÉSENTATION SUCCINCTE

Les motivations qui conduisent les gouvernements à autoriser ou promouvoir la soumission d'offres spontanées sont généralement liées à l'idée selon laquelle celles-ci leur permettront de résoudre certains problèmes structurels (lenteur d'exécution des projets initiés par le secteur public, par exemple) ou de pallier les carences identifiées dans les projets initiés et développés par le secteur public (défaut d'innovation, par exemple). Ces motivations institutionnelles peuvent être formalisées dans les cadres stratégiques définis pour les offres spontanées ou officiellement reconnues par les gouvernements. Par ailleurs, les motivations personnelles des fonctionnaires et titulaires de mandats politiques ont bien évidemment un impact sur l'approche retenue en matière d'offres spontanées. Certains d'entre eux cherchent, en substance, à tirer parti des offres spontanées pour servir des intérêts particuliers—bien que cette volonté soit souvent cachée derrière l'une des deux motivations institutionnelles évoquées plus haut.

Les motivations présentées ci-dessous ont été identifiées lors d'entretiens avec des fonctionnaires et des experts du secteur; dans les objectifs et positions énoncés formellement dans les politiques de gestion des offres spontanées et les cadres y afférents; et à partir des caractéristiques constatées des offres spontanées acceptées par les gouvernements.

Il est essentiel de comprendre les motivations qui sous-tendent l'acceptation des offres spontanées, car elles ont une incidence sur la façon dont les gouvernements gèrent ces offres. Par ailleurs, les offres spontanées ne parviennent généralement pas à satisfaire toutes ces attentes dans la même mesure. Les paragraphes ci-dessous présentent des informations sur la mesure dans laquelle les offres spontanées parviennent à satisfaire les motivations fondamentales des gouvernements.

Parmi les principales motivations qui conduisent les gouvernements à envisager les offres spontanées, citons notamment les suivantes:

- Surmonter le manque de capacités du secteur public:** certains gouvernements ne disposent pas des capacités techniques et financières requises pour identifier et développer les projets d'infrastructures, passer les marchés et exécuter les projets. Ces gouvernements espèrent que les offres spontanées leur permettront de pallier aux capacités

limitées du secteur public.⁶ Ce manque de capacités se traduit en règle générale par deux problèmes: des retards dans l'exécution des projets d'infrastructures et une incapacité à développer des projets bancables, aptes à obtenir le financement nécessaire. Cependant, tel qu'expliqué ci-dessous, ce ne sont que les symptômes d'un problème plus profond, à savoir un manque de capacités généralisé dans le secteur public.

- ii. **Tirer parti de l'innovation et de la créativité proposées dans le secteur privé:** de nombreux gouvernements cherchent à tirer parti de l'innovation et de la créativité proposées dans le secteur privé pour répondre à leurs besoins d'infrastructures. Cette motivation repose sur la conception selon laquelle le secteur privé serait en mesure de proposer, en réponse aux enjeux d'infrastructures, des solutions créatives que le secteur public ne serait pas en mesure de développer lui-même.
- iii. **Favoriser des pratiques de corruption et de népotisme en évitant la mise en concurrence:** un thème récurrent lors des entretiens avec les professionnels du secteur des infrastructures concerne le risque que les offres spontanées ne soient utilisées pour mettre en place des pratiques de corruption ou de népotisme, notamment en cas de négociation directe ou lorsque le contrat de PPP est attribué sans mise en concurrence. Les accusations de corruption ne sont pas rares dans le cadre des projets issus d'offres spontanées; bien que les faits soient rarement avérés, ces accusations indiquent que ces projets sont fortement associés, dans l'imaginaire collectif, à des pratiques de corruption et de népotisme.

L'analyse des informations collectées sur les motivations a mis en évidence l'existence de solutions alternatives (autres que les offres spontanées) pour répondre aux attentes fondamentales des gouvernements. Bien que les Retours d'expérience ne définissent pas expressément ces alternatives, celles-ci sont prises en compte et présentées succinctement aux paragraphes suivants. Les alternatives aux offres spontanées sont traitées dans les Lignes directrices, qui formulent des recommandations pour l'élaboration d'une politique de gestion des offres spontanées.

2.3 EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

2.3.1 SURMONTER LE MANQUE DE CAPACITÉS DU SECTEUR PUBLIC

Souvent, les gouvernements ne disposent pas de l'expertise technique ni de l'expérience requises pour développer avec succès les projets du début à la fin; ils peuvent également manquer des moyens financiers nécessaires pour charger des conseillers externes de les appuyer dans le développement des projets et la passation des marchés. Parmi les pays étudiés, ceux dont le secteur public dispose de capacités limitées—dont le Kenya, la Tanzanie et le Sénégal—

⁶ Durant les entretiens menés dans le cadre des Retours d'expérience, nombre de fonctionnaires ont exprimé leurs inquiétudes concernant le manque de capacités du secteur public. Récemment encore, une étude financée par le Département du développement international (DFID) britannique indiquait que certains pays acceptent les offres spontanées dans l'espoir que celles-ci leur permettent d'accélérer l'exécution des projets. Cambridge Economic Policy Associates Limited (CEPA), [Mobilizing Finance for Infrastructure](#) (anglais), étude commanditée par le Department for International Development (DFID), 2015, page 52.

confient généralement le développement des projets aux promoteurs d'offres spontanées; en contrepartie, ceux-ci attendent souvent des gouvernements qu'ils leur attribuent les marchés correspondants.

Dans certains pays—en Inde, aux Philippines et en Colombie, notamment—l'insuffisance des capacités publiques se traduit non pas par une absence totale d'expertise, mais par une expertise limitée, du côté du gouvernement. Dans ce cas, les capacités limitées du secteur public génèrent souvent d'importants retards dans l'exécution des projets d'infrastructures. Il arrive également que les gouvernements disposent des capacités requises, mais non des moyens nécessaires pour développer et exécuter un nombre suffisant de projets d'infrastructures. Ces gouvernements—dont faisait partie le gouvernement chilien dans les premières années ayant suivi la mise en œuvre de son programme de gestion offres spontanées—ont parfois recours aux offres spontanées pour accroître le nombre de projets pouvant être exécutés sur une courte période.

Il ressort des entretiens menés avec les fonctionnaires que ceux-ci estiment souvent que l'exécution d'un projet issu d'une offre spontanée sera plus commode, plus facile ou plus rapide que dans le cas d'un projet de PPP initié par le secteur public.

Ces fonctionnaires considèrent comme trop lourde l'approche pilotée par le secteur public (consistant, pour ce dernier, à assurer lui-même le développement du projet et la passation du marché via une procédure de mise en concurrence). En Colombie, par exemple, le gouvernement tend à utiliser les offres spontanées pour accélérer l'exécution des projets prioritaires en matière d'autoroutes (y compris ceux qui nécessitent la signature d'un avenant à un contrat existant) dans le cadre de son quatrième programme de concessions (programme 4G).⁷ En Colombie, la Loi de 2012 sur les PPP (Ley n°1508) permet aux offres spontanées prévoyant un financement par le secteur privé de bénéficier d'une procédure de passation de marché allégée, ce qui suggère que le gouvernement a volontairement structuré son cadre stratégique de façon à accélérer l'exécution des projets qui en découlent.

Cependant, les faits indiquent que les offres spontanées ne constituent pas nécessairement la bonne solution pour faire face à l'insuffisance des capacités. Les gouvernements négligent souvent le fait que négocier un marché et exécuter un contrat avec le promoteur de l'offre spontanée peut s'avérer aussi délicat—voire plus délicat—que d'assumer seuls le développement du projet et d'organiser un appel d'offres.⁸ Par exemple, permettre au promoteur de l'offre spontanée de développer le projet crée une asymétrie d'information entre ce dernier et l'autorité contractante; le promoteur maîtrisant davantage certains aspects du projet (périmètre, conception, construction et exploitation), il est alors plus difficile pour l'autorité contractante de jouer un rôle actif dans la structuration du contrat en vue d'obtenir un rapport qualité/prix avantageux.

⁷ En Colombie, ce n'est que récemment que les premiers projets issus d'offres spontanées ont atteint leur closing financier; il est donc trop tôt pour déterminer si ces projets rencontreront des difficultés d'exécution pour avoir bénéficié d'une procédure de passation de marché allégée par rapport à celle applicable aux projets initiés par le secteur public.

⁸ Les auteurs de l'étude récente du DFID notent également que les offres spontanées peuvent être « extrêmement complexes, et que les gouvernements disposent rarement, en interne, des ressources de la qualité nécessaire pour mener avec succès les négociations. » Cambridge Economic Policy Associates Limited (CEPA), [Mobilizing Finance for Infrastructure](#) (anglais), étude commanditée par le Department for International Development (DFID), 2015, page 52.

Encore plus, sans doute, que dans le cas d'un projet initié par le secteur public, la bonne exécution d'un projet basé sur une offre spontanée implique de disposer de l'expertise nécessaire pour maîtriser des problématiques complexes; l'autorité contractante doit en effet réduire l'écart par rapport au promoteur, qui a quant à lui passé un temps considérable à élaborer son offre.

De plus, les offres spontanées ne sont pas nécessairement faciles et commodes à gérer pour les gouvernements et ne permettent pas systématiquement d'accélérer l'exécution des projets. Comme l'illustre l'Annexe 3, il n'est pas rare que les projets menés par suite d'une offre spontanée n'atteignent leur phase de mise en œuvre opérationnelle qu'après plusieurs années. À titre d'exemple, deux projets aux Philippines ne sont entrés en phase opérationnelle qu'après plus de 15 ans; l'un d'eux n'a toujours pas atteint son closing financier. Lorsqu'elles court-circuitent les règles de la commande publique, les offres spontanées risquent de susciter des polémiques qui peuvent, à leur tour, retarder les projets. Au Kenya, le gouvernement a accepté une proposition du gouvernement chinois⁹ portant sur la construction du chemin de fer à voie normale entre Nairobi et Mombasa, ce qui a suscité plusieurs années de polémiques, retardant d'autant l'exécution du projet. De même, au Ghana, le projet de construction de l'autoroute Accra—Kumasi, issu d'une offre spontanée, a accusé plus de 11 années de retard, notamment en raison des polémiques suscitées par l'absence de mise en concurrence lors de la passation du marché.

D'autres études ont elles aussi conclu que les offres spontanées, notamment lorsqu'elles donnent lieu à une négociation directe, ne contribuent pas systématiquement à accélérer l'exécution des projets.¹⁰ Une analyse d'études de cas réalisée en 2014 à la demande de plusieurs gouvernements africains et institutions multilatérales a conclu que les projets issus d'offres spontanées n'étaient pas nécessairement plus rapides à exécuter. Une comparaison des trois études de cas a même révélé que ces projets étaient plus longs à exécuter.¹¹ Les données collectées dans le cadre des Retours d'expérience corroborent les conclusions précédentes du PPIAF, selon lesquelles les projets issus d'offres spontanées sont peut-être « plus rapides aux phases amont mais [...] sont « difficiles » et nécessitent en définitive plus de temps. »¹²

Les experts du secteur privé réfutent également l'idée selon laquelle les offres spontanées contribueraient à accélérer l'exécution des projets, notamment lorsque les contrats sont attribués sans mise en concurrence ou font l'objet d'une négociation directe. Certains opérateurs privés reconnaissent qu'il est dans leur intérêt que des règles transparentes soient appliquées et qu'une procédure de mise en concurrence soit suivie. La mise en concurrence permet aux opérateurs privés de concourir pour obtenir l'exécution de projets qu'ils n'ont pas initiés eux-mêmes; elle contribue également à réduire les risques de

⁹ La proposition avait été soumise dans le cadre d'un accord bilatéral signé entre les gouvernements kenyan et chinois.

¹⁰ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2003; Peter BrockleBank, [Private Sector Involvement in Road Financing](#) (anglais), 2014, Programme pour la politique des transports en Afrique subsaharienne (PTASS), document de travail N° 1, page 84.

¹¹ Peter BrockleBank, [Private Sector Involvement in Road Financing](#) (anglais), 2014, Programme pour la politique des transports en Afrique subsaharienne (PTASS), document de travail N° 1, page 84.

¹² PPIAF, [Toolkit for PPPs in Roads & Highways](#) (anglais), 2009, Groupe de la Banque mondiale, page 81.

retards et de contestations dans le cadre des projets dont ils ont eu l'initiative. Ce point de vue est confirmé par une enquête menée auprès de sociétés privées américaines, 70% des répondants ayant déclaré préférer participer à un appel d'offres plutôt qu'à une négociation directe par suite de la soumission d'une offre spontanée.¹³

/// Certains gouvernements estiment ne pas avoir accès aux financements nécessaires pour les projets initiés par le secteur public.

Dans bien des cas, la difficulté d'accès au financement ressentie par les gouvernements repose sur des exemples pratiques de refus de la part des organismes de financement. Les gouvernements sont par conséquent plus ouverts vis-à-vis des offres spontanées qui prévoient une solution de financement. Ainsi au Kenya, la perception d'une difficulté d'accès au financement a été l'une des principales motivations ayant conduit le gouvernement à accepter une proposition portant sur la construction et le financement du projet de chemin de fer à voie normale entre Nairobi et Mombasa, présentée dans le cadre d'un accord bilatéral signé avec le gouvernement chinois.

Il ressort des entretiens que certains projets issus d'offres spontanées n'auraient pu être financés s'ils avaient été initiés par le secteur public. Dans les cas évoqués, une analyse plus approfondie montre toutefois que le promoteur de l'offre spontanée a restructuré le projet de façon à ce que celui-ci soit financable, notamment en modifiant son périmètre et les hypothèses relatives au soutien financier à verser par le gouvernement. En réalité, les gouvernements peinent souvent à comprendre que les difficultés rencontrées pour l'obtention d'un financement s'expliquent généralement par une mauvaise structuration du projet (conception, identification des sources de recettes, garanties données par le gouvernement et soutien au crédit, notamment).

L'expérience de la Jamaïque constitue un exemple frappant 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. Les données disponibles ne permettent donc pas de conclure que les offres spontanées, en elles-mêmes, permettent de résoudre les difficultés de financement; la bancabilité d'un projet passe en revanche par une meilleure préparation (aux stades de la réalisation des études de faisabilité et de la structuration du projet). Assurer la bancabilité des projets nécessite une connaissance approfondie des volets techniques et financiers. Bien que les offres spontanées puissent inclure des éléments de réponse, la solution véritable consiste, pour les gouvernements, à renforcer leurs capacités en matière de développement de projets.

Nombre d'experts interrogés dans le cadre des Retours d'expérience ont réaffirmé la nécessité de renforcer les capacités du secteur public à développer les projets d'infrastructures et à attribuer l'exécution des contrats associés. Bien que l'absence de telles capacités soit fréquemment citée comme obstacle dans

¹³ Ahmed Abdel Aziz, Human Nabavi, Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA (anglais), Construction Research Congress, 2014, pp. 1349-1358.

plusieurs études antérieures,¹⁴ elle ne doit pas être utilisée par défaut pour justifier un recours trop systématique aux offres spontanées. Aux dires de la plupart des experts interrogés, les institutions multilatérales et autres partenaires des gouvernements ont un rôle essentiel à jouer pour aider ces derniers à surmonter ces contraintes techniques et financières, via la mise en place de services de développement de projets ou la mise à disposition des fonds nécessaires pour faire appel à des conseillers externes.

2.3.2 TIRER PARTI DE L'INNOVATION ET DE LA CREATIVITE PROPOSEES DANS LE SECTEUR PRIVE

De nombreux gouvernements espèrent que les offres spontanées leur permettront de tirer parti des leviers d'innovation et de créativité du secteur privé, améliorant ainsi l'efficacité d'exécution des projets d'infrastructures.

Bien que les efforts d'innovation puissent également s'inscrire dans le cadre de projets initiés par le secteur public, la recherche de l'innovation et de la créativité est une motivation courante qui conduit les gouvernements à promouvoir la soumission d'offres spontanées. Au Sénégal, par exemple, le gouvernement a instauré en 2014 un nouveau cadre stratégique relatif aux offres spontanées, lequel favorise les projets « innovants ». De même, la politique de gestion des offres spontanées mise en œuvre en Jamaïque a pour notamment pour objectif de tirer parti de « l'innovation » proposée par le secteur privé. Bien que l'accent soit mis sur l'innovation, rares sont les définitions claires de ce que doit être un projet « innovant ». Certains gouvernements établissent une distinction entre le caractère original d'un projet—soit le fait qu'il ne figure pas dans la liste de projets actuellement à l'étude par le gouvernement—et son caractère innovant—en termes de technologies ou de procédés.

Il ressort des informations disponibles que les gouvernements se contentent souvent d'une définition large de l'innovation: ainsi peuvent être considérés comme des offres spontanées, les projets qui n'ont pas encore été identifiés par les autorités contractantes. Plus de la moitié (environ 56%) des gouvernements participants exigent que les offres spontanées présentent un caractère original—en d'autres termes, que les projets proposés ne fassent pas partie de la réserve de projets du gouvernement; ils n'exigent pas, en revanche, que les projets proposés soient innovants. D'autres gouvernements—tels que ceux de l'Afrique du Sud, des Philippines et de l'Australie—ne considèrent les projets comme « innovants » qu'à condition que ceux-ci intègrent des produits, procédés ou technologies singuliers/ères, nécessitant généralement la protection de droits de propriété intellectuelle.

L'une des difficultés fréquemment rencontrées par les gouvernements tient au fait que la plupart des promoteurs d'offres spontanées revendiquent une innovation ou des droits de propriété intellectuelle sur leur offre, bien qu'il puisse souvent être démontré que des solutions similaires auraient pu être obtenues par l'autorité contractante auprès d'autres opérateurs privés. Pour

¹⁴ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), PPIAF, Document de travail N° 1, 2007; Cambridge Economic Policy Associates Limited (CEPA), [Mobilizing Finance for Infrastructure](#) (anglais), étude commanditée par le Department for International Development (DFID), 2015, page 52.

les promoteurs d'offres spontanées, le fait de revendiquer une innovation sans apporter de preuve n'est pas un phénomène nouveau; d'autres études du PPIAF consacrées aux offres spontanées en ont déjà fait mention.¹⁵ À l'heure actuelle, il semble difficile d'apporter comme preuve des exemples d'offres spontanées qui intègrent des solutions innovantes. Les fonctionnaires interrogés ont rarement été en mesure de citer des projets issus d'offres spontanées qui incluaient des technologies inédites ou des concepts singuliers auxquels le gouvernement n'avait pas accès par ailleurs.

Après analyse des projets issus d'offres spontanées, seul le projet portant sur le terminal de gaz naturel liquéfié (GNL) de Jafrabad (Inde) et son unité flottante de stockage et regazéification (FSRU) (voir Encadré 1) peuvent être qualifiés de projet réellement innovant, selon une définition plus étroite de l'innovation. Parmi les projets issus d'offres spontanées étudiés dans les Retours d'expérience, aucun autre projet innovant n'a pu être identifié. La plupart des offres spontanées portent sur des projets classiques, tels que la construction d'une autoroute ou d'un chemin de fer, qui n'avaient simplement pas été identifiés par le gouvernement.

ENCADRÉ 1: EXEMPLE DE PROJET VÉRITABLEMENT INNOVANT

L'État de Gujarat (Inde) reçoit une offre spontanée innovante concernant un terminal de gaz naturel liquéfié

En 2012, SWAN Energy Limited (SEL) contacte le Conseil maritime de Gujarat (GMB) et lui propose de concevoir à Jafrabad un terminal de gaz naturel liquéfié (GNL) doté d'une unité flottante de stockage et regazéification (FSRU). Les FSRU sont des systèmes flottants qui reçoivent le GNL livré en vrac par les méthaniers, puis le stockent, le mettent sous pression et le regazéifient avant de l'acheminer vers les réseaux gaziers onshore.

Par rapport aux terminaux GNL classiques, les dispositifs de type FSRU permettent de réduire les coûts, de gagner du temps et de limiter les impacts environnementaux. Les systèmes de type FSRU sont moins chers à développer. La période de préparation du projet est également plus courte, car les FSRU sont préfabriqués à distance sur des chantiers navals, ce qui permet d'effectuer les différentes formalités de validation et d'obtention de permis simultanément à la fabrication. Les FSRU ont un impact environnemental limité sur le littoral, car ils sont situés au large.¹ Le concept des FSRU n'était pas appliqué en Inde jusqu'à ce que SEL soumette sa proposition au GMB. (Les dispositifs de type FSRU représentaient également une technologie inédite à l'échelon mondial, le premier ayant été déployé en 2005 dans le Golfe du Mexique²; on estime que seuls 10 terminaux de ce type étaient exploités dans le monde en 2012³.)

En raison de son inexpérience avec cette technologie, le GMB a eu du mal à évaluer la faisabilité technique du projet proposé dans l'offre spontanée. Son rôle a donc consisté uniquement à étudier les volets sécurité et sûreté de la proposition.

¹ CRISIL Independent Equity Research, Swan Energy Limited; D'après l'Energy Information Administration américaine, un dispositif FSRU est une solution à la fois flexible et avantageuse en termes de rapport coût/efficacité pour recevoir et traiter les cargaisons de GNL; les projets sont en outre plus rapides à développer que les installations de regazéification terrestres. Les systèmes FSRU sont de plus en plus utilisés pour répondre à la demande de gaz naturel dans les marchés de faible envergure, ou à titre de solution temporaire en attendant que la construction d'installations de regazéification terrestres soit achevée. En avril dernier, seuls 16 FSRU étaient en service dans le monde. Victoria Zaretskaya, [Floating LNG Regasification Is Used to Meet Rising Natural Gas Demand in Smaller Markets](#) (anglais), 2015.

² Victoria Zaretskaya, [Floating LNG Regasification Is Used to Meet Rising Natural Gas Demand in Smaller Markets](#) (anglais), 2015.

³ Keith Schaefer, [FSRUs: The Leading Edge of the LNG Market](#) (anglais), 2012.

¹⁵ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2003; John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 200.

L'analyse des données disponibles concernant la volonté de tirer parti de l'innovation et de la créativité proposées dans le secteur privé a fait apparaître clairement que favoriser les offres spontanées n'est pas le seul moyen d'y parvenir. Instaurer un dialogue régulier avec le secteur ou opter pour la solution plus sophistiquée du « concours d'idées » permet également d'accéder à l'innovation recherchée.¹⁶ Par ailleurs, si elle est bien organisée et assortie d'un programme fonctionnel, la passation de marchés sous forme de PPP initiés par le secteur public peut également inciter les candidats à proposer des produits ou procédés singuliers ou des innovations technologiques. L'accent est mis depuis plusieurs années sur l'intérêt de définir un programme fonctionnel comme alternative pour générer des solutions innovantes; cette approche a en effet été présentée à de nombreuses reprises dans les publications de plusieurs institutions multilatérales.¹⁷

2.3.3 ÉVITER LA MISE EN CONCURRENCE ET FAVORISER DES PRATIQUES DE CORRUPTION ET DE NEPOTISME

Les projets issus d'offres spontanées court-circuitent souvent les procédures habituelles de passation de marché, ou font l'objet d'une négociation directe (à huis clos); à ce titre, ils sont propices au développement de pratiques de corruption ou de népotisme. Plusieurs études indiquent qu'en cas de négociation directe ou d'attribution du contrat sans mise en concurrence, ces pratiques sont plus faciles à occulter; c'est la raison pour laquelle les projets issus d'offres spontanées sont souvent la cible de telles accusations.¹⁸ Selon une étude au Mexique, 44% des opérateurs privés interrogés ont ainsi reconnu verser des dessous-de table aux autorités contractantes auxquelles ils soumettent leurs offres spontanées.¹⁹ Les soupçons de corruption sont également monnaie courante dans les pays développés. Le gouvernement britannique, par exemple, n'autorise pas les offres spontanées car il estime qu'elles se prêtent davantage aux pratiques de corruption.²⁰

Les fonctionnaires interrogés en Italie indiquent que les offres spontanées soumises aux échelons administratifs inférieurs, notamment, sont particulièrement exposées à la corruption—à Mestre, par exemple, l'Angel Hospital est la cible d'accusations de corruption liées à des écarts comptables douteux dans les finances de la région de Vénétie. L'affaire a éveillé la vigilance du public concernant le traitement et le suivi des offres spontanées.²¹ En Jamaïque, la Commission anti-corruption dite « Office of the Contractor General » (OCG) a exprimé en 2011 des inquiétudes concernant certaines pratiques de passation des marchés suite à la soumission d'offres spontanées, en raison du manque de transparence et de l'absence de mise en concurrence; l'OCG a qualifié les offres spontanées de dispositifs « favorisant la corruption ».²²

¹⁶ Un concours d'idées peut être défini comme un processus organisé, très en amont du cycle de vie du projet, par une autorité contractante en vue d'inciter le secteur privé à concevoir des solutions innovantes en réponse à des enjeux d'infrastructures complexes. Citons, à titre d'exemple, le concours d'idées baptisé « Rebuild by Design », lancé par le Department of Housing and Urban Development américain suite au lourd bilan matériel de l'ouragan Sandy dans le Nord-Est des États-Unis. Dans le cadre de cette initiative, 10 équipes préqualifiées ont soumis des solutions innovantes et réalistes en vue de répondre aux besoins les plus complexes observés dans la région sinistrée.

¹⁷ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007; [Guide de référence des Partenariats public-privé \(PPP\) Version 3](#), 2017, page 149.

¹⁸ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), PPIAF, [Document de travail N° 1](#), 2007; et PPIAF, [Toolkit for PPPs in Roads & Highways](#) (anglais), 2009, Groupe de la Banque mondiale, page 81.

¹⁹ [Necesario Combatir la Corrupción en Iniciativa Privada](#) (espagnol), Capital Queretaro, 2015.

²⁰ James Ballingall, [Infrastructure U.K., PPPs: Fiscal Space and Investment](#) (anglais), 2014.

²¹ [Project Finance dans Ambito Sanitario Rischi e Criticità](#) (italien).

²² [Open Statement by the OCG Regarding the Proposed Highway 2000 North South Link and the Container Transshipment Hub Projects](#) (anglais), Office of the Contractor General, Jamaïque, 2012.

ENCADRÉ 2: POLÉMIQUES ET RETARDS OCCASIONNÉS PAR UNE PUBLICITÉ INSUFFISANTE

En Jamaïque, l'OCG conteste l'attribution du projet d'achèvement du tronçon nord-sud du projet Highway 2000

En novembre 2011, la commission anti-corruption jamaïcaine, dite « Office of Contractor General » (OCG), a exprimé des inquiétudes concernant la négociation directe d'un marché basé sur une offre spontanée soumise par China Harbor Engineering Company (CHEC) et portant sur l'achèvement du tronçon nord-sud du projet d'autoroute Highway 2000, alors au point mort. L'absence de publication d'informations en bonne et due forme sur le projet, couplée à une négociation directe entre le gouvernement jamaïcain et CHEC, a suscité l'inquiétude de l'OCG concernant les risques d'abus de pouvoir de la part de l'autorité contractante. L'OCG a donc demandé au gouvernement jamaïcain de cesser toute négociation directe avec CHEC ou d'organiser un appel d'offres.

Bien que l'administration en place ait cessé de négocier avec CHEC en novembre 2011, les autorités qui lui ont succédé après les élections générales de décembre ont repris les négociations. En mai 2012, l'OCG a publiquement exprimé de « profondes inquiétudes » concernant la façon dont les offres spontanées étaient utilisées par le gouvernement. L'OCG a qualifié les offres spontanées de dispositifs « favorisant la corruption », indiquant qu'elles risquaient d'être utilisées par des fonctionnaires influents et corrompus pour attribuer des marchés publics à des opérateurs qui ne le méritent pas. L'OCG a souhaité connaître la raison pour laquelle le gouvernement jamaïcain refusait d'organiser un appel d'offres pour la passation du marché. L'affaire a alors connu un autre rebondissement, CHEC informant le gouvernement qu'elle refuserait de participer à une procédure de mise en concurrence. Compte tenu de l'opacité entourant l'offre soumise par CHEC, l'OCG a qualifié l'investissement chinois de « douteux » et entaché de « fortes irrégularités », lesquelles seraient révélées en cas d'appel d'offres.¹

¹ [Open Statement by the OCG Regarding the Proposed Highway 2000 North South Link and the Container Transshipment Hub Projects](#) (anglais), Office of the Contractor General, Jamaïque, 2012.

Plusieurs études de cas comportaient des accusations de corruption; même si les faits visés par de telles accusations ne se sont souvent pas avérés, les offres spontanées alimentent les soupçons de l'opinion publique.

Ces soupçons sont souvent aggravés non seulement par l'absence de mise en concurrence, mais également par le défaut de transparence et de publicité—problèmes mis en évidence dans plusieurs études antérieures consacrées aux offres spontanées²³ ainsi que dans les études de cas utilisées dans les Retours d'expérience.

Les hommes d'affaires djiboutiens à l'origine de l'offre spontanée portant sur la construction du terminal à conteneurs de Doraleh (Djibouti) sont mis en examen pour faits de corruption devant les tribunaux anglais (voir Encadré 3). Au Sénégal, le contrat de concession signé en 2007 avec DP World, portant sur la gestion du Port de Dakar, est en proie à des accusations de corruption.²⁴ Au Kenya, une proposition du gouvernement chinois²⁵ concernant le chemin de fer à voie normale entre Nairobi et Mombasa a donné lieu à des enquêtes pour mauvaise gestion et corruption, par différents organismes publics—dont deux

²³ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007.

²⁴ [Corruption: Dubai Ports World en ligne de mire au Sénégal et à Djibouti](#), Africa Diligence, 2015.

²⁵ La proposition avait été soumise dans le cadre d'un accord bilatéral signé entre les gouvernements kenyan et chinois.

commissions parlementaires²⁶ et la Commission d'éthique et de lutte contre la corruption (EACC)²⁷—ce qui a considérablement retardé l'exécution du projet.

ENCADRÉ 3: ACCUSATIONS DE CORRUPTION PORTÉES CONTRE LES PROJETS RELATIFS AUX PORTS DE DJIBOUTI

Accusations de corruption à Djibouti: L'affaire du Port autonome international de Djibouti (PAID) et du Port de Doraleh

L'idée de privatiser le PAID a été soumise pour la première fois par des agences multilatérales au début des années 1990 en réponse à la crise économique qui sévissait à Djibouti.¹ Toutefois, la volonté politique nécessaire au lancement du projet n'a émergé qu'en 1998, les négociants éthiopiens ayant décidé que leurs marchandises ne devaient plus passer par les ports érythréens de Massawa et d'Assab compte tenu de la résurgence du conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée. En décembre 1999, Abdourahman Boreh, célèbre homme d'affaires djiboutien et proche du Président Guelleh, s'est rendu à Dubaï pour rencontrer les représentants de Dubai Ports International (DPI), leur proposant de privatiser la gestion du PAID et de la confier à DPI (renommée par la suite DP World). En mai 2000, le Président Guelleh et le Sheikh Zayed ben Sultan, alors à la tête des Émirats Arabes Unis, ont signé un protocole d'accord visant le développement des « infrastructures maritimes et aéronautiques. »

Le 2 juin 2000, DPI a signé avec le gouvernement de Djibouti un contrat de gestion du PAID d'une durée de 20 ans, dont les conditions n'ont pas été rendues publiques. Ce contrat était le fruit d'une négociation directe (difficile), dans le cadre de laquelle les vues des parties « s'étendaient bien au-delà du PAID. »² En effet, la gestion du PAID n'avait jamais été le véritable objectif de DPI, qui lorgnait en réalité sur la construction d'un nouveau port en eau profonde à Doraleh, ville située à plusieurs kilomètres de la capitale.³ Ce projet, qui s'annonçait bien plus rentable pour la société émiratie, prévoyait l'aménagement d'une zone franche, d'un terminal à conteneurs et d'un terminal pétrolier. Dans les années qui ont suivi, le contrat de gestion du PAID a affiché un succès au plan financier, les recettes passant de 38 millions de dollars en 2000 à 139 millions de dollars en 2008. Le trafic maritime a atteint 8 millions de tonnes en 2007, contre 3,8 millions de tonnes en 1999.⁴ Grâce à la manne financière que représentait le contrat de gestion du PAID, DP World a signé en 2006 avec le gouvernement de Djibouti une concession de type construction—exploitation—transfert (BOT) portant sur le projet de terminal à conteneurs de Doraleh. Les trois volets du Port de Doraleh (zone franche, terminal pétrolier et terminal à conteneurs) ont été achevés avec succès en 2004, 2006 et 2012, respectivement. Pendant plusieurs années, le Port de Doraleh a été considéré comme un modèle de réussite économique pour Djibouti et présenté comme le port le plus moderne d'Afrique de l'Est.

En juillet 2014, le gouvernement djiboutien a révoqué la concession de DP World relative au terminal à conteneurs de Doraleh, affirmant disposer de preuves que la société émiratie avait « versé des pots-de-vin » et octroyé « d'autres avantages financiers » à Abdourahman Boreh au cours des négociations.⁵ Le gouvernement djiboutien a alors saisi la Cour d'arbitrage international de Londres (LCIA).⁶ Abdourahman Boreh—candidat de l'opposition à Djibouti, qui s'était prononcé contre les amendements constitutionnels autorisant le Président sortant Guelleh à briguer un troisième mandat en 2011—a soutenu que la révocation de la licence et l'ouverture de la procédure d'arbitrage relevaient d'une « vendetta personnelle » à son encontre.⁷ Fin 2015, l'affaire était encore entre les mains de la Cour d'arbitrage au Royaume-Uni.

On ignore toujours, à l'heure actuelle, si la passation des contrats relatifs au PAID et au Port de Doraleh a effectivement inclus des pratiques de corruption; quoi qu'il en soit, le manque de transparence qui caractérise les négociations directes fragilise les projets compte tenu des risques accrus d'accusations de corruption et de poursuites abusives. La publication de toutes les informations d'importance sur les offres spontanées fonde le droit de regard du public et confère une légitimité au processus.

¹ Arthur Foch, Djibouti, [une nouvelle porte de l'Afrique? L'essor du secteur portuaire djiboutien](#), Afrique contemporaine 2010/2 (n° 234), 2010.

² Ethan Chorin, Dubai School of Government, [Articulating a "Dubai Model" of Development: The Case of Djibouti](#) (anglais), 2010.

³ David Styan, [Djibouti: Changing Influence in the Horn's Strategic Hub](#), Chatham House Briefing Paper (anglais), 2013.

⁴ Arthur Foch, Djibouti, [une nouvelle porte de l'Afrique? L'essor du secteur portuaire djiboutien](#), Afrique contemporaine 2010/2 (n° 234), 2010.

⁵ [Djibouti Opposition Blames Politics for DP World Concession Row](#) (anglais), Bloomberg Business, 2014.

⁶ [Djibouti Files Arbitration Against DP World Over Alleged Corruption in Port Deal](#) (anglais), Wall Street Journal, 2014.

⁷ Ismaïl Omar Guelleh: [En 2016, je m'en irai. Cette fois, je peux vous le jurer](#), Jeune Afrique, 2011; et [Djibouti Opposition Blames Politics for DP World Concession Row](#), Bloomberg Business (anglais), 2014.

²⁶ [Chinese Firms Lock Horns in Kenyan Big-Money Projects](#) (anglais), Business Daily, 2014; [State Defends Award of Sh1.2trn Rail Deal to Chinese Firm](#) (anglais), Business Daily, 2013; [MPs Probe Chinese Firm over Sh1.2tr Railway Deal](#) (anglais), Business Daily, 2013; [Shadowy figures pushing rail deal, says Keter](#) (anglais), Daily Nation, 2014.

²⁷ [Graft Team Opens Probe on Rail Deal](#) (anglais), The Daily Nation, 2014.



3. PHASE 1: SOUMISSION DE L'OFFRE

Ce chapitre présente l'expérience des pays étudiés en matière de processus et de procédures de soumission des offres spontanées, ainsi que les principales conclusions qui en découlent.

3.1 PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 6: la centralisation du processus de soumission des offres spontanées auprès d'une seule administration permet: (1) de simplifier les processus de coordination; (2) de promouvoir la cohérence, la transparence et la responsabilité; et (3) d'éviter d'avoir à renforcer les capacités de plusieurs organismes.
- Conclusion 7: l'instauration d'un créneau fixe pour la soumission des offres spontanées permet au secteur public de planifier les ressources à allouer et apporte des garanties aux promoteurs d'offres spontanées.
- Conclusion 8: la définition d'exigences minimales pour le dossier d'offre—et l'instauration de frais d'examen – peut contribuer à réduire le nombre d'offres spontanées de mauvaise qualité ou opportunistes.

3.2 PRÉSENTATION SUCCINCTE

Au moment de définir un cadre pour la gestion des offres spontanées, la plupart des gouvernements précisent les modalités de soumission des offres. En règle générale, les précisions données portent sur les aspects suivants:

- **Destinataire(s) du dossier d'offre:** le degré de centralisation du processus de soumission des offres spontanées dépend, en grande partie, du système politique national (système centralisé ou décentralisé). Souvent, les gouvernements désignent une administration ou

institution (généralement une unité PPP ou un service équivalent), qui jouera le rôle de guichet unique pour la soumission de toutes les offres spontanées. D'autres gouvernements décentralisent intégralement le processus de gestion des offres spontanées; tous les échelons administratifs (entités nationales, régionales, sous-régionales ou équivalentes) et toutes les administrations publiques sont alors habilités à recevoir des offres.

- **Période(s) de soumission:** dans certains pays, les offres spontanées ne peuvent être soumises qu'une ou deux fois dans l'année, dans un créneau défini spécialement à cet effet; cela permet de limiter le nombre d'offres spontanées soumises et d'éviter que les fonctionnaires ne consacrent trop de temps au traitement des offres, au détriment des projets prioritaires initiés par le secteur public. Ceci étant dit, la plupart des gouvernements ne prévoient pas de restriction concernant la période de soumission des offres spontanées.
- **Exigences minimales concernant le dossier d'offre:** en règle générale, les gouvernements exigent que les offres spontanées respectent un certain nombre d'exigences minimales. Les dossiers d'offres doivent par exemple inclure des informations sur les promoteurs (capacités techniques et financières, notamment), des études de faisabilité préliminaire, des modèles financiers, un business plan, ou des garanties financières. Ces exigences permettent de filtrer les propositions incomplètes, de mauvaise qualité ou opportunistes, garantissant ainsi que les ressources limitées du secteur public seront consacrées aux offres spontanées de qualité.

3.3 EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

La plupart des gouvernements étudiés dans le cadre des Retours d'expérience ont choisi de centraliser le processus de soumission des offres spontanées: soit (1) en désignant une administration centrale (unité PPP ou service équivalent, en général) chargée de recevoir et de traiter les offres spontanées, soit (2) en autorisant différentes administrations publiques à recevoir les offres spontanées, celles-ci étant ensuite traitées et évaluées par l'unité PPP.

Au Chili, au Pérou et en Jamaïque, une administration centrale compétente au niveau national (unité PPP ou équivalent) est chargée de recevoir et de traiter les offres spontanées. Au Chili, la soumission des offres spontanées est centralisée auprès du Ministère des travaux publics (MOP); au Pérou, il s'agit de l'Agence pour la promotion de l'investissement privé (PROINVERSION); et en Jamaïque, il s'agit du Service central des privatisations et des PPP. De même, en Nouvelle Galles du Sud (Australie), le Service du Premier ministre et du Conseil (DPC) fait office de premier point de contact pour les offres spontanées; il est chargé de vérifier la conformité des dossiers d'offres en coopération avec les services concernés, et de les valider (ou non) pour passage à la phase suivante (évaluation de l'offre).

Dans certains territoires tels que le Ghana, la Tanzanie, l'État de Gujarat (Inde) et l'État de Virginie (États-Unis) les offres spontanées peuvent être soumises à

n'importe quelle administration publique, mais sont traitées par l'unité centrale en charge des PPP. Au Ghana, les offres spontanées peuvent être soumises à n'importe quelle administration publique, mais sont traitées par le Service de l'investissement public du Ministère des finances et de la planification économique, qui fait office de porte d'entrée pour les les projets de PPP, y compris ceux issus d'offres spontanées. En Tanzanie, la Politique sur les PPP impose que les offres spontanées soumises à des administrations publiques soient systématiquement traitées et validées par l'unité PPP rattachée au Cabinet du Premier ministre. Dans l'État de Gujarat (Inde), les administrations sont habilitées à recevoir des offres spontanées, mais l'évaluation des offres et la passation des marchés qui en découlent s'effectuent avec l'appui du Conseil de développement industriel de Gujarat (GIDB). En Virginie (États-Unis), les offres spontanées peuvent être soumises directement aux autorités compétentes, à condition qu'un exemplaire du dossier d'offre soit adressé au Bureau central des partenariats public-privé ou (« VAP3 ») pour évaluation sous 90 jours.²⁸

Centraliser la réception et le traitement des offres spontanées auprès d'un seul destinataire présente un avantage: l'effort de renforcement des capacités du secteur public ne porte que sur une seule administration.

Il semble que les gouvernements ayant opté pour une procédure de soumission décentralisée aient rencontré le plus de difficultés, notamment pour gérer et coordonner l'afflux d'offres spontanées, et pour renforcer leurs capacités de gestion à tous les échelons administratifs.

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.

En Colombie, où les offres spontanées peuvent être soumises à n'importe quelle administration publique,²⁹ les fonctionnaires interrogés indiquent que les offres sont souvent soumises à des administrations qui ne sont pas compétentes ou à plusieurs administrations à la fois—ce qui a pour effet de mettre sous tension des ressources publiques déjà limitées (voir Encadré 4).³⁰ Le manque de capacités requises pour examiner et évaluer efficacement les offres spontanées, notamment à l'échelon des municipalités, a été cité comme obstacle par les fonctionnaires colombiens et italiens interrogés.³¹ Le gouverne-

²⁸ The Commonwealth of Virginia, Virginia Public Private Partnerships, [PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), 2015, page 21.

²⁹ Artículo 15°, Ley No. 1508 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, [se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones](#) (espagnol), República de Colombia, Gobierno Nacional, 2012.

³⁰ Entretiens avec des avocats colombiens, août 2015.

³¹ Entretiens avec d'anciens fonctionnaires italiens, septembre-novembre 2015.

ment italien envisage, semble-t-il, de mettre en place des groupes de travail régionaux sur les PPP afin de pallier à l'insuffisance des capacités du secteur public aux échelons administratifs inférieurs.³² Enfin, les opérateurs privés interrogés indiquent que les procédures de soumission décentralisées induisent souvent une confusion concernant l'administration (ou l'échelon administratif) à laquelle (auquel) les offres spontanées doivent être soumises, avec le risque qu'une même offre soit soumise à plusieurs administrations à la fois.

ENCADRÉ 4: APRÈS L'ADOPTION D'UN CADRE STRATÉGIQUE DÉDIÉ, LA COLOMBIE PEINE À GÉRER LES OFFRES SPONTANÉES

Les fonctionnaires colombiens aux prises avec la gestion des offres spontanées dans le cadre de la nouvelle loi sur les PPP de 2012

En 2012, la Colombie a adopté une nouvelle Loi sur les PPP (Ley n°1508), qui instaure pour la première fois un cadre stratégique pour la gestion des offres spontanées. En vertu de cette loi, celles-ci peuvent être soumises à n'importe quel(le) échelon administratif, autorité contractante ou administration publique. Durant les trois années qui ont suivi la mise en œuvre de ce cadre, environ 360 offres spontanées ont été reçues.¹ Les fonctionnaires indiquent qu'en l'absence de guichet unique pour la soumission des offres spontanées, celles-ci ont été adressées à des administrations qui n'étaient pas compétentes, ou ont été adressées à plusieurs administrations à la fois, ce qui génère une grande confusion, retarde la procédure d'évaluation des offres et/ou induit des doublons dans le processus d'examen des dossiers, et a pour effet de mettre sous tension les ressources déjà limitées du secteur public.² À ce jour, seule l'Agence nationale des infrastructures (ANI), qui possède une solide expérience en matière de développement de projets de concessions autoroutières, a validé certains dossiers d'offres pour passage à la phase d'évaluation. Les fonctionnaires indiquent par ailleurs que compte tenu de l'afflux d'offres spontanées, les efforts du personnel administratif ont été détournés des projets prioritaires initiés par le secteur public.³

¹ Informe Trimestral del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) (espagnol), Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Gobierno Nacional, 2015.

² Entretiens avec des avocats colombiens, août 2015.

³ Entretiens avec des avocats colombiens, août 2015.

/// L'instauration d'un créneau dédié pour la soumission des offres spontanées évite de détourner les fonctionnaires des projets prioritaires et apporte des garanties aux promoteurs d'offres spontanées.

Dans certains pays, notamment ceux disposant de capacités limitées, l'afflux d'offres spontanées peut avoir pour effet de détourner les fonctionnaires—et les ressources financières et techniques limitées du secteur public—des priorités énoncées par le gouvernement. Ce problème a déjà été mis en évidence par le PPIAF.³³ Définir un créneau dédié pour la soumission des offres spontanées permet à l'autorité contractante de prévoir les ressources supplémentaires nécessaires, sans détourner son personnel des projets prioritaires. Parmi les gouvernements qui limitent actuellement la période de soumission des offres spontanées, citons notamment le Pérou et la Pennsylvanie (États-Unis).

Pour susciter et pérenniser l'intérêt du secteur privé, les gouvernements doivent lui apporter des garanties concernant la fréquence et les dates d'ouverture du ou des créneau(x) de soumission des offres spontanées. Au

³² Entretiens avec des fonctionnaires italiens, septembre-novembre 2015.

³³ Dans le document intitulé « PPP Toolkit for Roads and Highways » (anglais), le PPIAF constate que les offres spontanées « détournent souvent les ressources financières et techniques du secteur public des projets prioritaires. ».

Pérou, la période de soumission des offres spontanées correspond aux 45 premiers jours de l'année civile.³⁴ 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 (voir Encadré 5).

ENCADRÉ 5: EN PENNSYLVANIE, LE BUREAU DES PPP RÉDUIT LA PÉRIODE DE SOUMISSION DES OFFRES SPONTANÉES

En Pennsylvanie, le « Bureau P3 » (Bureau des PPP) réduit la période de soumission des offres spontanées

Dans le document intitulé « Implementation Manual & Guidelines » (anglais), le Ministère des transports (DOT) de Pennsylvanie stipule:

« Le Bureau P3 fixe et publie au Journal officiel de l'État de Pennsylvanie et sur son propre site Internet les dates auxquelles, avec l'appui de son Conseil des transports, il pourra recevoir et examiner les offres spontanées de projets portant sur des infrastructures détenues par l'État de Pennsylvanie. Il sera prévu chaque année au moins deux périodes durant lesquelles les opérateurs privés pourront soumettre des offres spontanées au Bureau P3 et/ou à son Conseil des transports. Chacune de ces périodes débutera au plus tard six mois après l'ouverture de la période immédiatement antérieure et durera au moins 30 jours. »¹

¹ [Providing for Public Private Transportation Partnerships Implementation Manual & Guidelines Act 88 of 2012](#) (modifié) (anglais), The Commonwealth of Pennsylvania, 2014.

La quasi-totalité des cadres stratégiques définis pour les offres spontanées et la totalité des pays développés imposent des exigences minimales concernant le dossier d'offre, qui contribuent à améliorer la qualité des propositions reçues.

Des exigences minimales concernant le dossier d'offre ont été appliquées dans près de 80%³⁵ des cas étudiés au titre des Retours d'expérience (l'Annexe 4 donne un aperçu des exigences définies par différents gouvernements). Des exigences minimales concernant le dossier d'offre ont été définies dans tous les pays et États développés, notamment en Afrique du Sud,³⁶ en Virginie (États-Unis), en Nouvelle Galles du Sud (Australie),³⁷ et en Italie. Les décideurs publics

³⁴ [Decreto Legislativo N° 1224 et Decreto Supremo N° 410-2015-EF](#) (espagnol), PROINVERSION, Gobierno del Perú.

³⁵ Données collectées à l'issue de l'étude des cadres stratégiques pour la gestion des offres spontanées mis en place dans les 15 pays inclus dans les Retours d'expérience et dans les pays inclus dans l'Étude de 2014. La liste des pays inclus dans l'Étude de 2014 figure dans le document intitulé « [Unsolicited Proposals: An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs, An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#) » (anglais), Banque mondiale, 2014.

³⁶ Conformément au cadre défini par le Trésor national de la République d'Afrique du Sud, les exigences minimales concernant le dossier d'offre imposent de fournir des informations sur le promoteur de l'offre; d'indiquer la présence éventuelle de données confidentielles ou propriétaires à ne pas divulguer; d'indiquer, le cas échéant, si l'offre a été adressée à d'autres autorités contractantes; de préciser le périmètre et le mode d'exécution du projet proposé; de présenter l'innovation apportée par le projet (justificatifs à l'appui); de présenter les avantages escomptés et le coût/prix proposé; d'expliquer en quoi le projet proposé est conforme au programme stratégique de croissance et de développement du gouvernement; et enfin de préciser la durée de validité de la proposition. [National Treasury Practice Note N° 11 of 2008/2009](#) (anglais), paragraphe 2.

³⁷ En Nouvelle Galles du Sud (Australie), la première étape de la procédure de soumission d'une offre spontanée consiste à présenter une note de concept et une proposition préliminaire au Service du Premier ministre et du Conseil (DPC). Après validation de la proposition préliminaire, le promoteur de l'offre spontanée doit soumettre une proposition détaillée, incluant notamment des études de faisabilité technique et financière, un modèle financier, et une présentation des avantages économiques associés au projet proposé. [Unsolicited Proposals: Guide for Submission and Assessment](#) (anglais), 2014.

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.

Dans certains des pays étudiés—dont la Colombie,³⁸ le Chili et le Ghana³⁹—la soumission des offres spontanées s'effectue en deux étapes, la seconde étape imposant des exigences plus strictes concernant le dossier d'offre. Cette approche présente des avantages à la fois pour le secteur public et pour les opérateurs privés: (1) Le secteur public évite ainsi de consacrer un temps et des efforts considérables à l'évaluation de propositions de mauvaise qualité, celles-ci étant rapidement éliminées et (2) les promoteurs d'offres spontanées n'engagent les ressources nécessaires à l'élaboration d'une offre détaillée que si le gouvernement manifeste un intérêt pour le projet. Au Chili, par exemple, le Ministère des travaux publics valide la « dimension d'intérêt général » de la note de concept à une étape de présentation initiale, puis examine l'offre détaillée à une étape dite « de proposition ».⁴⁰

Bien qu'elle ne soit pas pratique courante, l'instauration de frais d'examen peut avoir pour effet de dissuader les promoteurs de soumettre des offres spontanées opportunistes ou de mauvaise qualité, et d'inciter ces derniers à se conformer aux exigences définies concernant le dossier d'offre.

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 (voir Encadré 6).⁴¹ Ces frais peuvent couvrir le coût

³⁸ Durant la première phase (faisabilité préliminaire), le dossier d'offre doit inclure un descriptif du projet proposé; une étude préliminaire et le périmètre initial du projet; une analyse de la demande; les spécifications applicables et les estimations de coûts; et enfin les solutions de financement envisagées. Durant la seconde phase (faisabilité détaillée), la proposition doit contenir un modèle financier détaillé et des justificatifs étayant le coût du projet; un calendrier détaillé (phases et durée du projet); des éléments justifiant la durée de contrat proposée; une analyse des risques associés; des études d'impact environnemental, économique et social; et enfin des études de faisabilité technique, économique, environnementale, foncière, financière et juridique. [Artículo 14°, Ley No. 1508 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones](#) (espagnol), República de Colombia, Gobierno Nacional, 2012.

³⁹ Le Ghana a également mis en place un système en deux étapes: le promoteur de l'offre spontanée soumet tout d'abord un business case préliminaire—contenant une présentation générale de la proposition, un calendrier de projet et une estimation préliminaire du coût du projet. Si l'autorité contractante estime que le projet mérite d'être examiné plus avant, le promoteur de l'offre spontanée lui remet une étude de faisabilité détaillée, assortie d'une analyse des besoins et des options; d'un rapport d'audit juridique, technique, environnemental et social; d'une évaluation de la viabilité du projet, incluant un modèle financier; d'une évaluation économique; et d'une évaluation du rapport qualité/prix de la proposition. [National Policy on PPP](#) (anglais), Ministry of Finance and Economic Planning, Government of Ghana, 2011; et [Ghana Public Private Partnership Bill](#) (anglais), Ministry of Finance and Economic Planning, Government of Ghana, 2013.

⁴⁰ Au Chili, les exigences minimales définies pour le dossier d'offre à l'étape de présentation portent sur le nom et le type de projet; le lieu d'implantation du projet; l'estimation de la demande et les prévisions de croissance annuelle; les expropriations à prévoir, le cas échéant; un descriptif des travaux et services; les prévisions d'investissement et de coût d'exploitation; une analyse financière; une analyse des risques relatifs aux projets existants; certaines conditions contractuelles (durée de la concession, niveau de subventionnement, etc.); et une déclaration sur la nécessité de réaliser ou non des études d'impact environnemental. [Ley de Concesiones](#) (espagnol), Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile.

⁴¹ La Pennsylvanie a instauré un dépôt de garantie remboursable de 50 000 dollars pour les projets issus d'offres spontanées nécessitant un investissement supérieur à 10 millions de dollars. Si l'offre est retenue au-delà de la présélection initiale, le montant du dépôt de garantie peut être compensé avec le coût de la procédure suivante d'évaluation. [Providing for Public Private Transportation Partnerships Implementation Manual & Guidelines, Act 88 of 2012](#) (modifié) (anglais), The Commonwealth of Pennsylvania, 2014.

d'examen et d'évaluation des offres spontanées à la charge de l'autorité contractante, évitant ainsi de mettre sous tension des ressources publiques déjà limitées.

ENCADRÉ 6: L'ARIZONA (ÉTATS-UNIS) IMPOSE LE RÈGLEMENT DE FRAIS D'EXAMEN POUR LES OFFRES SPONTANÉES

Le Ministère des transports de l'Arizona impose des frais pour l'examen des offres spontanées

En Arizona, le Bureau des initiatives de PPP, rattaché au Ministère des transports de l'Arizona (ADOT) est habilité à recevoir les offres spontanées et à passer les marchés qui en découlent. Cependant, les lignes directrices en la matière prévoient que l'opérateur privé supporte seul l'intégralité des coûts associés à la préparation et à la soumission de son offre. Chaque promoteur d'offre spontanée doit remettre deux chèques de banque—le premier (d'un montant de 15 000 dollars) permet à l'ADOT de couvrir le coût de l'évaluation préliminaire et n'est encaissé qu'une fois que l'ADOT a décidé si l'offre était admise à la phase suivante du processus; le second doit couvrir le coût de l'évaluation détaillée de l'offre. Si une offre est rejetée dès la première vérification, les deux chèques sont restitués à son promoteur. Le montant du second chèque dépend du coût d'investissement du projet, tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous.

Coût d'investissement (estimation)	Frais d'examen détaillé (estimation)	Coût d'investissement (estimation)	Frais d'examen détaillé (estimation)
moins de 50 M\$	20 000 \$	de 250 M\$ à 500 M\$	85 000 \$
de 50 M\$ à 100 M\$	35 000 \$	de 500 M\$ à 1 md\$	110 000 \$
de 100 M\$ à 250 M\$	60 000 \$	plus d'1 md\$	135 000 \$

L'ADOT est par ailleurs libre d'exonérer un promoteur des frais d'examen.¹

¹ [P3 Program Guidelines](#) (anglais), Arizona Department of Transportation, Office of P3 Initiatives, ADOT, 2011



GATES

C6-C11

Obč



GATES C9-C11

C6

GATES C10-C11

GATE C7



4. PHASE 2: ÉVALUATION DE L'OFFRE

Ce chapitre présente l'expérience des pays étudiés en matière de critères, de processus et de procédures d'évaluation des offres spontanées, ainsi que les principales conclusions qui en découlent.

4.1 PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 9: la mise en place de procédures d'évaluation claires, assorties de délais et d'une répartition des responsabilités précis, permet aux fonctionnaires de valider (ou non) efficacement les offres spontanées; cette pratique est en outre grandement appréciée du secteur privé.
- Conclusion 10: les critères d'évaluation sont essentiels pour garantir que les offres spontanées retenues servent l'intérêt général et sont conformes aux objectifs des gouvernements. Par ailleurs, la définition de critères d'évaluation évite aux opérateurs privés d'affecter des moyens au développement d'offres spontanées qui ne seraient pas conformes aux objectifs du gouvernement.

4.2 PRÉSENTATION SUCCINCTE

Les cadres stratégiques de gestion des offres spontanées incluent généralement des dispositions concernant la méthode à appliquer par les autorités contractantes pour déterminer si une offre spontanée mérite d'être examinée dans le détail en vue de son passage éventuel à la phase de développement de projet. En règle générale, la procédure d'évaluation comprend différentes étapes d'évaluation, assorties de délais, ainsi qu'une répartition claire des responsabilités entre les administrations publiques compétentes:

- **Procédure et délais d'évaluation:** les cadres stratégiques de gestion des offres spontanées définissent généralement la procédure

d'évaluation, ainsi que les délais correspondants. Ces dispositions garantissent la rapidité et l'efficacité de la procédure d'évaluation. Elles fournissent également aux promoteurs d'offres spontanées une information claire concernant les différentes étapes qui suivent la soumission de l'offre, ainsi que la durée de chacune de ces étapes.

- **Critères d'évaluation:** les critères d'évaluation sont utilisés pour déterminer si une offre spontanée doit être retenue afin d'être examinée dans le détail par le gouvernement. En règle générale, les critères d'évaluation permettent d'opérer une présélection initiale des offres spontanées, en déterminant si celles-ci sont conformes aux exigences du gouvernement. L'un des critères d'évaluation définis par certains gouvernements vise à déterminer si le projet visé dans l'offre spontanée doit être exécuté sous forme de PPP.
- **Répartition des responsabilités:** la responsabilité de l'évaluation des offres spontanées incombe souvent à un organisme gouvernemental, lequel est alors appuyé par d'autres services. L'organisme chargé de l'évaluation peut tirer parti de l'expertise d'autres entités publiques telles que le Ministère des finances ou d'autres services sectoriels.

4.3 EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

La plupart des gouvernements mettent en place une procédure en deux étapes pour évaluer les projets issus d'offres spontanées. Ce type de procédure d'évaluation comporte certains avantages, notamment en ce qu'elle restreint l'utilisation des ressources publiques et privées aux offres qui présentent un intérêt avéré aux yeux de l'autorité contractante.

Onze pays ou États sur les 19 étudiés dans le cadre des Retours d'expérience, dont la Virginie (États-Unis)⁴² et la Nouvelle Galles du Sud (Australie)⁴³ avaient ainsi mis en place une procédure d'évaluation en deux étapes consistant en une évaluation préliminaire (générale), suivi d'une évaluation détaillée. Une procédure d'évaluation en deux étapes a également été adoptée au Chili, au

⁴² En Virginie (États-Unis), la procédure d'évaluation comprend tout d'abord un examen général, puis un examen approfondi des offres, dont les modalités sont présentées en détail dans le document intitulé « 2015 PPTA Implementation Manual and Guidelines » (2015 PPTA Implementation Manual). L'examen général est réalisé par le bureau « VAP3 » à l'aide de critères définis spécialement à cet effet; les offres doivent être examinées dans un délai de 90 jours à compter de leur date de soumission. Dans un délai de 10 jours à compter de la date de fin de l'examen général, un rapport est remis à l'autorité contractante compétente pour l'infrastructure de transport visée dans le projet. C'est au responsable de l'autorité contractante qu'il incombe de décider si l'offre spontanée doit ou non être admise à la seconde étape d'évaluation—examen approfondi de l'offre, également réalisé par le bureau « VAP 3 ». Aucun délai particulier n'est fixé dans le document « 2015 PPTA Implementation Manual » pour mener à bien l'examen approfondi. Dans ses versions antérieures (2010 et 2012), ce manuel fixait toutefois des délais précis pour encadrer le début et la fin de l'examen approfondi.

⁴³ En Nouvelle Galles du Sud (Australie), la première étape du processus de gestion des offres spontanées est l'évaluation des offres, assurée par le Service du Premier ministre et du Conseil (DPC). Cette première étape comprend elle-même une évaluation préliminaire et une évaluation stratégique. Dans le cadre de l'évaluation préliminaire, le DPC, en coopération avec les autorités contractantes compétentes pour le projet proposé, détermine si celui-ci constitue bien une offre spontanée et s'il est justifié de procéder à une négociation directe. Si la proposition est recevable selon ces critères, elle est alors admise à la seconde étape; il s'agit d'une évaluation approfondie, qui vise à déterminer s'il est dans l'intérêt du gouvernement d'examiner plus avant le projet proposé en vue de son développement éventuel. Il incombe alors au Cabinet interministériel de Nouvelle Galles du Sud de décider si l'offre spontanée est admise à la phase suivante du processus. [Unsolicited Proposals: Guide for Submission and Assessment](#) (anglais), 2014, paragraphe 5.3, page 13.

Pérou et en Colombie: dans un premier temps, le gouvernement apprécie la « dimension d'intérêt général » du projet proposé ou valide les études de faisabilité préliminaire, avant de demander au promoteur de lui fournir des études détaillées. Dans les autres territoires étudiés, l'évaluation des offres spontanées s'effectuait en une seule étape (voir Tableau 1). Par exemple, dans l'État d'Andhra Pradesh (Inde)⁴⁴, l'évaluation ne comprend qu'une étape, qui

⁴⁴ L'État d'Andhra Pradesh (Inde) applique une procédure d'évaluation en une seule étape, dans le cadre de laquelle le promoteur de l'offre spontanée doit fournir les éléments suivants: 1) précisions concernant ses capacités techniques, managériales et financières; 2) informations concernant les aspects financiers, commerciaux et techniques du projet proposé; et 3) principes du contrat de concession proposé. La proposition est soumise aux administrations/ autorités contractantes compétentes; celles-ci effectuent une évaluation préliminaire de l'offre puis la transfèrent ensuite à l'INCAP (Infrastructure Corporation of Andhra Pradesh Ltd.). Aucun délai précis n'est fixé pour cette procédure. L'INCAP peut demander au promoteur d'apporter des modifications à son offre ou juger que celle-ci, en l'état, est intéressante. Section 19, [Andhra Pradesh Infrastructure Development Enabling Act](#) (anglais), 2001.

TABLEAU 1: PROCÉDURES ET DÉLAIS D'ÉVALUATION MIS EN PLACE DANS LES PAYS ÉTUDIÉS

ÉTAT/PAYS	ÉVALUATION EN UNE SEULE ÉTAPE	ÉVALUATION EN DEUX ÉTAPES	DURÉE DE L'ÉTAPE 1	DURÉE DE L'ÉTAPE 2
India				
Andhra Pradesh	✓		N. disp.	
Gujarat		✓	N. disp.	N. disp.
Madhya Pradesh		✓	2 mois	6 mois
Rajasthan		✓	1 mois	4.5 mois
Philippines	✓		120 jours calendaires	N. disp.
Corée du Sud	✓		60 jours*	N. disp.
Ghana		✓	N. disp.	N. disp.
Kenya		✓	N. disp.	N. disp.
Sénégal	✓		N. disp.	
Afrique du Sud**				
Trésor national	✓		N. disp.	N. disp.
SANRAL	✓		N. disp.	N. disp.
Tanzanie		✓	30 jours + 14 jours***	30 jours****
Jamaïque	✓		N. disp.	N. disp.
Chili		✓	N. disp.	N. disp.
Colombie		✓	3 mois	6 mois
Pérou		✓	90 jours	N. disp.
Australie (Nouvelle Galles du Sud)		✓	90 jours ouvrés	N. disp.*****
Italie	✓		N. disp.	N. disp.
États-Unis (Virginie)		✓	3 mois	N. disp.

N. disp. = données non disponibles

* Et jusqu'à 180 jours si le coût d'investissement total du projet proposé est supérieur à 200 milliards de KRW. D'après les entretiens menés avec des fonctionnaires.

** En Afrique du Sud, le Trésor national a élaboré un cadre stratégique pour la gestion des offres spontanées. Cependant, une dérogation aux processus gérés par le Trésor pour les PPP et les offres spontanées est prévue dans le cas des entreprises publiques, pour lesquelles une procédure distincte peut être mise en place. L'entité SANRAL (South African National Roads Agency Limited) a ainsi établi ses propres cadres pour la gestion des PPP et des offres spontanées. Ni le cadre stratégique de gestion des offres spontanées défini par le Trésor national, ni celui de SANRAL, ne comporte de description détaillée de la procédure d'évaluation.

*** L'autorité contractante doit évaluer la note de concept dans un délai de 30 jours ouvrables; l'unité PPP dispose ensuite, à cette même fin, de 14 jours ouvrables supplémentaires.

**** La seconde étape consiste à examiner l'étude de faisabilité réalisée par le promoteur de l'offre spontanée et évaluée par l'autorité contractante.

***** Durée variable selon la complexité du projet proposé. D'après les entretiens menés avec des fonctionnaires.

est plus détaillée que l'évaluation préliminaire réalisée en Virginie (États-Unis) et en Nouvelle Galles du Sud (Australie).

La mise en place d'une procédure d'évaluation en deux étapes semble présenter des avantages en ce qu'elle favorise une utilisation efficace des moyens du secteur public et du secteur privé. Les autorités contractantes ne consacrent ainsi les ressources—limitées—dont elles disposent qu'aux projets admis à l'étape d'évaluation détaillée. Par ailleurs, ce type de procédure évite aux opérateurs privés de consacrer du temps à l'élaboration de propositions détaillées que l'autorité contractante pourrait rejeter faute de les juger intéressantes.

Encadré 7 ci-dessous examine la procédure d'évaluation en deux étapes suivie par l'État de Virginie (États-Unis) dans le cas d'un projet de concession portant sur le Port de Virginie. Cette procédure d'évaluation en deux étapes est un préalable du passage de l'offre spontanée à la phase de développement de projet.

ENCADRÉ 7: ÉVALUATION D'UNE OFFRE SPONTANÉE SOUMISE AUX AUTORITÉS DE VIRGINIE (ÉTATS-UNIS)

Procédure d'évaluation de l'offre spontanée relative au Port de Virginie (États-Unis)

Soumission et évaluation préliminaire de l'offre: En avril 2012, APM Terminals Virginia, Inc. (APM) a soumis une offre spontanée visant la signature d'un contrat de concession en vertu duquel APM serait autorisée à exploiter le Port de Virginie, détenu par l'Autorité portuaire de Virginie (VPA). Le bureau « OTP3 » (bureau des PPP dans le secteur des transports, prédécesseur du bureau « VAP3 ») a estimé que l'offre était conforme aux exigences minimales fixées dans la loi PPTA et le document « Implementation Manual » encadrant l'application de celle-ci.

Appel à propositions alternatives: En mai 2012, la VPA a accepté l'offre spontanée et invité le secteur privé à soumettre des propositions alternatives à celles d'APM. Le 13 août 2012, la VPA a reçu des propositions alternatives de la part des sociétés Carlyle Infrastructure Partners, L.P. (Carlyle) et RREEF America L.L.C. (RREEF). Ce même jour, la société Virginia International Terminals, Inc. (VIT), alors exploitante du port, a également soumis à la VPA son propre business plan. Ce business plan, détaillant les projets de développement envisagés par VIT, a été élaboré sur demande expresse de la VPA.¹

Appel à propositions détaillées: En août 2012, le bureau OTP3 a organisé une présentation durant laquelle il a comparé l'offre spontanée soumise par APM, les deux propositions alternatives reçues et le business plan de VIT.² Le 22 août 2012, la VPA a admis les propositions alternatives à une phase complémentaire d'examen et d'évaluation, aux côtés de l'offre spontanée d'APM. Cependant, le 5 octobre 2012, la société Carlyle s'est désistée.

Suite à l'admission des propositions à la phase d'examen et d'évaluation complémentaire, le bureau OTP3 a publié en novembre 2012 ses instructions pour inviter les deux promoteurs en lice (APM et RREEF) à soumettre leurs propositions détaillées.³ APM et RREEF (appelée désormais Virginia Port Partners, un consortium regroupant JP Morgan IIF Acquisitions LLC et Maher Terminals LLC) ont toutes les deux déposée une proposition détaillée.⁴

Décision finale concernant l'offre spontanée, prise à l'issue de la procédure d'évaluation détaillée: Le 26 mars 2013, après avoir évalué les propositions détaillées d'APM et de RREEF par comparaison au business plan remis par VIT, le Conseil d'administration de la VPA a décidé de ne pas donner suite à l'offre spontanée, mais de restructurer le contrat en cours entre la VPA et VIT.⁵

¹ [PPTA Proposals Relating to the Virginia Port Authority](#) (anglais), The Commonwealth of Virginia, Office of Transportation Public-Private Partnerships, 2014.

² [PPTA Proposals Relating to the Virginia Port Authority](#) (anglais), The Commonwealth of Virginia, Office of Transportation Public-Private Partnerships, 2014.

³ [Instructions to Proposers Relating to a Concession of the Port of Virginia](#) (anglais), The Commonwealth of Virginia, Office of the Secretary of Transportation, 2012, page 1.

⁴ [Letter of the Board of Commissioners](#) (anglais), Virginia Port Authority, 2013.

⁵ [Resolution 13-6](#) (anglais), 2013, Virginia Port Authority.

Il convient non seulement de préciser les étapes d'évaluation, mais aussi de les assortir de délais clairs; cela permet en effet de rassurer les opérateurs privés sur le fait que leurs offres seront effectivement traitées après leur soumission. La nécessité de définir des délais clairs pour chaque étape d'évaluation a été soulignée dans l'Étude de 2007.⁴⁵ Fixer des délais clairs a également pour effet d'inciter les fonctionnaires à traiter rapidement les offres spontanées reçues, notamment lorsque les capacités du secteur public sont limitées.

Les critères d'évaluation constituent le fondement de la procédure d'évaluation des offres spontanées. L'absence de critères d'évaluation clairs induit un certain nombre de risques: (1) les autorités contractantes risquent d'accepter des projets qui ne servent pas l'intérêt général; (2) les offres spontanées risquent de stagner dans le système public pendant des années, avant qu'une décision ne soit prise quant à leur admission éventuelle à la phase de développement de projet; et (3) les promoteurs d'offres spontanées risquent de soumettre des propositions qui pourraient s'avérer non conformes aux besoins des gouvernements, ce qui induirait un gaspillage des ressources du secteur public.

En Colombie, par exemple, les fonctionnaires hésitent à rejeter ou accepter les offres spontanées en raison de l'absence de procédures claires et du manque de pouvoir dévolu aux fonctionnaires; ainsi, les offres spontanées stagnent pendant des années avant d'être automatiquement rejetées au motif que le délai d'évaluation a expiré.⁴⁶ Le Chili s'est efforcé de résoudre ce problème en instaurant, au sein du Ministère des travaux publics, une commission chargée de vérifier à la première étape d'évaluation si les projets proposés servent l'intérêt général. Depuis la création de cette commission en 2010, sur les 31 offres spontanées soumises, seules 7 ont été acceptées à cette première étape (en d'autres termes, jugées conformes au critère d'intérêt général) et sont actuellement à la phase d'évaluation de la faisabilité. Ce système a permis au Ministère des travaux publics de rejeter ou valider efficacement les projets à la première étape d'évaluation, évitant de mettre sous tension, du fait de l'absence de procédures claires ou de pouvoir décisionnel, les ressources publiques déjà limitées.⁴⁷

Les différents cadres stratégiques de gestion des offres spontanées étudiés présentent certaines caractéristiques communes du point de vue des critères d'évaluation employés. La plupart des gouvernements exigent que les projets issus d'offres spontanées soient conformes aux objectifs généraux, priorités et programmes publics.

Par exemple, en Virginie (États-Unis), la procédure initiale d'analyse/de pré-filtrage des offres spontanées, appelée « phase d'examen », est assortie de « critères d'examen », consistant en une liste de 8 éléments. Les critères

⁴⁵ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007, page 5.

⁴⁶ Entretiens avec des avocats colombiens, août 2015.

⁴⁷ Entretiens avec d'anciens fonctionnaires chiliens, septembre à décembre 2015.

d'examen peuvent être classés en 5 grandes catégories;⁴⁸ l'une d'elles impose que l'offre spontanée serve les objectifs, programmes et besoins publics en matière de transports.

Bien que 56% des gouvernements inclus dans l'étude n'autorisent pas la soumission d'offres spontanées visant des projets figurant dans leur réserve de PPP, une plus grande part de gouvernements (74%) impose que les projets proposés soient conformes aux programmes gouvernementaux. Ce critère est essentiel, pour deux raisons principales: (1) Il garantit que l'offre spontanée sera conforme aux besoins et objectifs spécifiques du secteur public, et (2) il évite au secteur privé d'allouer du temps et des moyens à l'élaboration de propositions non-conformes à l'intérêt général. Dans les marchés où les PPP sont utilisés de longue date, tels que l'Italie, l'Australie, l'Afrique du Sud,⁴⁹ le Chili et le Pérou et qui acceptent les offres spontanées ne figurant pas sur la liste des projets déjà étudiés par le gouvernement, les offres doivent néanmoins être conformes aux programmes publics.

Le degré d'originalité attendu des projets proposés (en d'autres termes, le fait que l'on exige ou non qu'ils soient absents de la liste des projets prioritaires du gouvernement) dépend en grande partie des motivations qui conduisent le gouvernement à accepter les offres spontanées.

Les gouvernements qui choisissent d'autoriser les offres spontanées afin de recevoir des notes de concept présentant des projets que l'autorité contractante n'est pas parvenue à définir s'opposent en général à ce que les offres renvoient à des projets déjà à l'étude. À l'inverse, les gouvernements qui espèrent accélérer l'exécution des projets autorisent habituellement (voire incitent) les promoteurs à soumettre des offres visant des projets qui figurent déjà dans leur réserve de projets prioritaires.

Plus de la moitié⁵⁰ des gouvernements étudiés exigent que les offres spontanées présentent un caractère original—en d'autres termes, que les projets proposés ne fassent pas partie de leur réserve de projets. La plupart de ces pays sont des marchés émergents dotés depuis peu de lois sur les PPP; il s'agit notamment du Ghana, du Kenya, de la Tanzanie, du Niger, du Nigeria, de la Zambie, du Sénégal et de l'Ouganda. Cependant, dans plusieurs de ces pays, on observe une dichotomie entre le critère d'originalité imposé dans le cadre stratégique de gestion des offres spontanées, et les caractéristiques réelles des offres acceptées. Au Ghana, le gouvernement a accepté et négocié directe-

⁴⁸ En Virginie (États-Unis), les critères d'examen appliqués relèvent tous de l'une des 5 catégories suivantes: (1) conformité aux objectifs, programmes et besoins publics en matière de transports; (2) efficacité accrue—par rapport au mode d'exécution classique, l'accès au projet proposé dans l'offre spontanée doit être plus efficace et/ou moins coûteux pour le public; (3) conformité aux exigences fédérales—l'offre spontanée doit être conforme aux exigences définies par le gouvernement fédéral américain en matière de financement et/ou de validation des projets de PPP; (4) qualité—l'offre doit être suffisamment élaborée pour pouvoir mettre en œuvre une procédure de passation de marché (permettant de faire jouer la concurrence en matière de prix); et (5) absence de conflit avec des projets ayant fait l'objet d'une demande de l'autorité contractante—l'offre spontanée ne doit pas figurer sur la liste des projets commandés. [PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), The Commonwealth of Virginia, Virginia Public Private Partnerships, 2015, pages 21-22.

⁴⁹ Il ressort des entretiens menés avec les représentants de SANRAL que la société n'accepte pas les offres spontanées visant des projets absents de son cadre de macro-planification.

⁵⁰ Les pays qui imposent ce critère d'originalité de l'offre spontanée (celle-ci devant être absente de la liste de projets à l'étude par le gouvernement) comprennent les Philippines, le Ghana, le Kenya, la Tanzanie, le Niger, le Nigeria, la Zambie, le Sénégal, l'Ouganda, la Jamaïque et l'Uruguay.

ment une offre spontanée portant sur le tronçon d'autoroute entre Accra et Kumasi, alors même qu'il avait eu l'initiative du projet, ce dernier ayant échoué à la phase de passation de marché. Cet écart entre la théorie et la pratique semble s'expliquer par le manque de capacités du secteur public à initier, développer et attribuer les projets d'infrastructures de grande ampleur—pour lesquels les gouvernements sont donc enclins à envisager les offres spontanées du secteur privé.

Les gouvernements qui disposent d'une expérience de longue date en matière de PP —tels que l'Italie, l'Australie, l'Afrique du Sud, le Chili, le Pérou et le Brésil—sont plus enclins à accepter les offres spontanées qui ne sont pas ainsi classées comme originales (voir l'Annexe 5, qui présente la liste des critères d'évaluation appliqués par différents gouvernements).

Plusieurs cadres stratégiques de gestion des offres spontanées établissent une distinction entre l'originalité d'un projet proposé (soit le fait que celui-ci ne figure pas dans la réserve de projets du gouvernement) et son caractère innovant. Là où certains territoires n'autorisent pas la soumission d'offres spontanées visant des projets déjà à l'étude par le gouvernement, d'autres acceptent que les offres renvoient à des projets à l'étude, dès lors que ceux-ci comportent un volet d'innovation.

Le cadre stratégique défini en matière d'offres spontanées par le Trésor national d'Afrique du Sud autorise la soumission d'offres visant des projets figurant sur la liste de projets prioritaires du gouvernement, mais fait de l'innovation un élément central de ses critères d'évaluation. Pour pouvoir être examinée, une offre spontanée doit soit comporter une innovation en termes de conception, de développement de projet et de gestion, soit proposer un mode d'exécution de service inédit et avantageux du point de vue de son rapport coût/efficacité.⁵¹ De même, en Nouvelle Galles du Sud (Australie), une offre spontanée visant un projet inclus dans la liste de projets prioritaires du gouvernement est acceptée à condition qu'elle présente des avantages inédits et que son promoteur soit capable d'exécuter le projet de façon unique, en sorte de ne pouvoir être égalé par aucun concurrent.⁵² À l'inverse, les Philippines excluent les offres spontanées visant des projets figurant sur la liste prioritaire du gouvernement; une exception est toutefois prévue si le projet comporte un concept ou une technologie inédit(e).⁵³ Ces trois gouvernements mettent l'accent sur le caractère nécessairement innovant des offres spontanées, mais empruntent des approches diverses concernant les projets proposés figurant déjà sur la liste prioritaire du gouvernement.

La plupart des pays d'Amérique latine autorisent la soumission d'offres spontanées en vue d'accélérer l'exécution des projets portant sur des infrastructures publiques. Ces pays—dont le Pérou et la Colombie—ne mettent pas l'accent sur le caractère innovant et singulier des projets lorsqu'ils évaluent les offres spontanées. Au Pérou, le cadre stratégique de gestion des offres spontanées

⁵¹ National Treasury Practice Note No 11 of 2008/2009 (anglais), paragraphe 2.

⁵² PPIAF, [Unsolicited Proposals—An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2014, paragraphe 3.3 page 5.

⁵³ Section 10.3, Rule 10, Revised BOT Law Implementing Rules & Regulations, [Revised Implementing Rules and Regulations of R.A. N° 6957](#) (anglais), 2012.

impose à l'agence PROINVERSION de prendre en compte trois facteurs au moment d'évaluer les offres spontanées ne nécessitant aucun soutien financier du gouvernement: (1) les capacités financières et techniques du promoteur de l'offre au regard du développement de projet; (2) la rentabilité économique et sociale du projet; et (3) l'impact négatif éventuel du projet sur l'environnement, une zone protégée, ou le patrimoine culturel national.⁵⁴ PROINVERSION s'appuie sur ces critères pour décider si l'offre spontanée doit ou non être considérée comme servant l'intérêt général, auquel cas l'offre est admise à la phase suivante.⁵⁵ En Colombie, le cadre stratégique de gestion des offres spontanées prévoit qu'une offre doit être conforme aux priorités et politiques sectorielles et doit être faisable, sans toutefois faire mention ni de son caractère singulier, ni de son caractère innovant. Au Chili, le Ministère des travaux publics envisage de mettre davantage l'accent sur l'innovation dans le cadre des futures réformes de son cadre stratégique—ce qui indique que plus ce pays acquiert de l'expérience en la matière, et plus il sera amené à rechercher des offres spontanées innovantes et singulières.

Le rapport qualité/prix est un critère d'évaluation essentiel dans les marchés qui possèdent une expérience de longue date en matière de PPP (Australie et États-Unis, par exemple). À défaut d'évaluer spécifiquement le rapport qualité/prix, certains gouvernements peuvent néanmoins exiger un argumentaire économique solide pour justifier de l'intérêt d'exécuter un projet issu d'une offre spontanée.

Les gouvernements accoutumés aux PPP peuvent exiger que les projets proposés présentent clairement un rapport qualité/prix avantageux. C'est le cas notamment en Virginie (États-Unis) et en Nouvelle Galles du Sud (Australie). Ainsi, en Virginie (États-Unis), bien que le rapport qualité/prix ne figure pas expressément sur la liste des critères d'évaluation appliqués par le bureau « VAP3 », ce dernier met l'accent sur cette caractéristique, y compris durant la phase d'évaluation (voir Encadré 8). Deux offres spontanées sur les quatre soumises au cours de la dernière décennie ont été rejetées au regard de leur exécution sous forme de PPP, mais ont été acceptées pour un mode d'exécution classique, faute de présenter un rapport qualité/prix plus avantageux en cas d'exécution sous forme de PPP (voir Tableau 2).

Lorsqu'il n'est pas pertinent de procéder à une évaluation du rapport qualité/prix (par exemple dans le cas des offres spontanées ne visant pas un PPP), les gouvernements exigent un argumentaire économique solide pour accepter les offres spontanées. Par exemple, en 2015, le gouvernement de l'État indien d'Andhra Pradesh a rejeté une offre spontanée au motif que ses conditions n'étaient pas suffisamment justifiées du point de vue économique. Encadré 9 présente le contexte et les raisons de ce rejet.

⁵⁴ Artículo 21, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas, [Decreto Supremo N° 127-2014-EF](#) (espagnol), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2014.

⁵⁵ Artículo 27, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas, [Decreto Supremo N° 127-2014-EF](#) (espagnol), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2014.

ENCADRÉ 8: REJET D'UNE OFFRE SPONTANÉE À L'ISSUE DE L'ÉVALUATION DE SON RAPPORT QUALITÉ/PRIX

Rejet d'une offre spontanée portant sur la concession de l'exploitation du Port de Virginie en raison du meilleur résultat obtenu avec le comparateur du secteur public

En 2013, l'Autorité portuaire de Virginie (VPA) a rejeté une offre spontanée au vu de l'évaluation de son rapport qualité/prix. L'offre d'origine avait été soumise par APM Terminals Virginia, Inc. (APM), par suite de quoi une proposition alternative avait été présentée par Virginia Port Partners (VPP). En outre, la société Virginia International Terminals, Inc. (VIT), alors exploitante en titre du port, avait également soumis à la VPA un business plan en réponse à l'offre d'APM.

L'examen du business plan et des propositions a permis de démontrer que le rapport qualité/prix associé au projet de concession proposé par APM et VPP était inférieur à celui obtenu avec le comparateur du secteur public (CSP). Le CSP avait été élaboré à partir du business plan de VIT, qui prenait pour hypothèses l'élimination des sources d'inefficacité opérationnelle et une réduction des coûts, ainsi qu'une augmentation du volume de fret et des recettes. L'accroissement de l'efficacité opérationnelle nécessitait une restructuration juridique et une modification des relations entre les parties au contrat en cours, à savoir la VPA et VIT. L'avis du Conseil d'administration de la VPA a été accepté par le Gouverneur de l'État de Virginie le 2 avril 2013.¹

¹ Virginia Port Authority, [Letter of the Board of Commissioners](#) (anglais), 2013.

TABLEAU 2: RÉCAPITULATIF DES OFFRES SPONTANÉES SOUMISES EN VIRGINIE DEPUIS 2006

OBJET DE L'OFFRE	ANNÉE DE SOUMISSION	PROPOSITIONS CONCURRENTES	DÉCISION	STATUT ACTUEL (RÉSUMÉ)
Échangeur et prolongement de la route d'Odd Fellows	2013	0	Rejet de l'offre, mais passation d'un marché public de conception—construction	L'autorité contractante a estimé que la passation du marché sous forme de contrat de conception—construction offrait un meilleur rapport qualité/prix. Le marché a été attribué en janvier 2015; la construction est en cours.
Port de Virginie	2012	3*	Rejet de l'offre	Le processus a été stoppé car l'évaluation du rapport qualité/prix de l'offre a mis en évidence l'intérêt de poursuivre avec l'exploitant actuel, sous réserve de modifier sa structure juridique.
Tunnel/pont d'Hampton Roads	2013	2	Évaluation approfondie de l'offre annulée.	Passation de marché annulée. L'autorité contractante a décidé d'abandonner l'évaluation de l'offre spontanée, pour reprendre les études de financement et l'étude environnementale afin de mieux définir le projet, et notamment son périmètre.
Élargissement et réaménagement de Jefferson Avenue	2006	0	N. disp.	Rejet de l'offre, car le projet proposé a fait l'objet d'une procédure classique en vue d'être attribué sous forme de contrat de conception-soumission-construction. Statut actuel du projet inconnu.

N. disp. = données non disponibles

* D'après les données communiquées par les fonctionnaires interrogés. Les données communiquées par écrit par les fonctionnaires ne faisaient mention d'aucune proposition concurrente; la recherche documentaire entreprise par les auteurs a cependant révélé l'existence de trois propositions concurrentes.

Rares sont les cadres stratégiques nationaux prévoyant des restrictions à l'octroi d'un soutien du gouvernement dans le cadre des projets issus d'offres spontanées; dans la plupart des cas, cette contribution peut néanmoins prendre la forme soit d'un soutien financier, soit d'un soutien en nature.

Seuls environ 25% des gouvernements étudiés dans le cadre des Retours d'expérience—dont les Philippines, la Tanzanie, le Nigeria, la Zambie et

ENCADRÉ 9: REJET D'UNE OFFRE SPONTANÉE INJUSTIFIÉE SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Le gouvernement de l'État d'Andhra Pradesh rejette une offre spontanée en raison de son manque de justification économique

En 2005, le gouvernement de l'État d'Andhra Pradesh a signé avec GMR International Limited (GMR) un contrat de concession portant sur l'aménagement du nouvel aéroport international à proximité d'Hyderabad¹ dans le cadre d'un PPP. En vertu du contrat de concession, le gouvernement devait aménager une autoroute surélevée d'environ 11,5 km de long destinée à relier Hyderabad au nouvel aéroport international. Compte tenu de l'importance stratégique de cette autoroute, la société GMR a proposé à l'Agence d'urbanisme d'Hyderabad (HUDA), entité placée sous la tutelle du gouvernement, de développer le projet à ses frais, pour un montant total d'environ 5,5 milliards de roupies (soit près de 125 millions de dollars²). Cette proposition a été soumise sous forme d'offre spontanée dans le cadre de la Loi de 2001 relative au développement des infrastructures, qui autorisait l'exécution de projets issus d'offres spontanées à l'issue d'une mise en concurrence assortie de l'octroi d'un droit d'alignement (« défi suisse ») au promoteur initial.

La société GMR proposait de financer, concevoir et construire l'autoroute surélevée, en contrepartie de quoi elle demandait à l'HUDA de mettre à sa disposition environ 200 ha de terrains le long du couloir autoroutier. La valeur estimée de ces terrains était au moins équivalente, si ce n'est supérieure, au coût du projet. Dans un premier temps, mû par la perspective d'accélérer l'exécution du projet, le gouvernement était disposé à accepter l'offre spontanée et à céder les terrains demandés. Cependant, au vu de la valeur potentiellement élevée des terrains et de l'incidence d'une telle décision sur les ressources publiques, et constatant l'absence de justification économique claire de l'offre, le gouvernement s'est ensuite ravisé. Non seulement le bien-fondé économique de l'offre était insuffisant, mais le recours à une offre spontanée pour exécuter le projet n'était pas, en lui-même, justifié sur le principe. Le gouvernement disposait des capacités nécessaires à cet effet et l'HUDA avait déjà, à son actif, plusieurs projets de construction de viaducs autoroutiers exécutés avec succès dans le cadre du « programme de développement de la mégapole ».

Le gouvernement a rejeté l'offre spontanée de GMR. Le projet d'autoroute surélevée a finalement été exécuté en maîtrise d'ouvrage publique au titre d'un marché de conception-achat-construction (contrat EPC), pour un coût total de 4,39 milliards de roupies (soit environ 93 millions de dollars³). Le projet a été réalisé et mis en service en octobre 2009.

¹ Hyderabad est l'ancienne capitale de l'État d'Andhra Pradesh.

² Taux de change: 1 dollar = 44 roupies indiennes, sur la base du taux de change moyen [applicable en 2005](#).

³ Taux de change: 1 dollar = 47 roupies indiennes, sur la base du taux de change moyen [applicable en 2009](#).

Trinidad—interdisent l'octroi d'un soutien du gouvernement dans le contexte des offres spontanées. En Colombie et au Pérou, les offres spontanées ne nécessitant aucun soutien du gouvernement font toutefois l'objet d'un traitement distinct. En Colombie, le dispositif d'incitation mis en place durant la passation du marché n'est pas le même selon que l'offre spontanée nécessite, ou non, un soutien financier public: le promoteur de l'offre reçoit un bonus de 3 à 10% si le projet proposé implique l'octroi d'un soutien du gouvernement; dans le cas contraire, il bénéficie d'un droit d'alignement. En outre, la valeur du soutien octroyé par le gouvernement ne peut en aucun cas excéder 20% du coût d'investissement total du projet.⁵⁶ De même, au Pérou, l'ensemble des modalités de traitement des offres spontanées aux différentes phases du processus (des critères d'évaluation appliqués, à la passation du marché, en passant par le développement de projet) varie selon que l'offre prévoit ou non l'octroi d'un soutien du gouvernement.

⁵⁶ Artículo 17°, Ley No. 1508 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, [se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones](#) (espagnol), República de Colombia, Gobierno Nacional, 2012.

Cette tendance a été illustrée notamment aux Philippines, où le contrat de concession portant sur le terminal 3 de l'aéroport international de Manille (projet NAIA-3) a été annulé par la juridiction compétente suite à la décision du gouvernement d'apporter une garantie au candidat retenu (en l'occurrence, un concurrent du promoteur de l'offre spontanée, lequel disposait pourtant d'un droit d'alignement dans le cadre de l'appel d'offres). Aux Philippines, la loi sur les contrats de construction-exploitation-transfert (contrats BOT) autorise les offres spontanées à condition que celles-ci ne nécessitent aucune garantie, subvention ni participation directe du gouvernement. L'une des principales motivations ayant conduit à la promulgation de cette loi BOT était le manque de capacités financières du gouvernement pour exécuter les projets publics. En décidant d'autoriser les offres spontanées, ce dernier s'ouvrait ainsi aux possibilités offertes par le recours au financement privé.

Outre la définition des étapes et délais d'évaluation applicables, il convient aussi d'attribuer clairement les responsabilités en la matière.

L'évaluation des offres spontanées nécessite une expertise variée dans différents domaines. Les compétences requises ne sont souvent pas réunies au sein d'une seule et même autorité contractante—auquel cas une coordination avec d'autres services compétents doit être mise en place.

En règle générale, les propositions sont évaluées par l'autorité contractante habilitée à recevoir les offres spontanées. Celle-ci peut être une autorité centrale en charge des PPP ou plusieurs ministères ou services de tutelle. Dans un cas comme dans l'autre, une coordination est nécessaire avec chacun des services compétents pour les aspects techniques, environnementaux, budgétaires, juridiques, etc. Le degré de coordination et de concertation varie en fonction du périmètre et du niveau d'expertise disponible au sein de l'autorité centrale en charge des PPP ou du ministère de tutelle.

En Jamaïque, l'unité PPP évalue les offres spontanées en concertation avec le pôle PPP du Ministère des finances et de la planification, dont le rôle est d'évaluer l'impact budgétaire des offres. La supervision est assurée par le Conseil des ministres, auquel incombe la décision finale consistant à rejeter ou accepter l'offre en vue d'une négociation.⁵⁷ En Virginie (États-Unis), bien que l'examen général des offres spontanées soit réalisé par le bureau « VAP3 », c'est à l'autorité contractante compétente pour le projet d'infrastructure (Ministère des transports, Autorité portuaire ou Ministère de l'aviation civile) qu'incombe la décision finale d'admettre ou non la proposition à la phase suivante du processus (examen approfondi). En outre, le bureau « VAP3 » se coordonne avec les collectivités locales concernées (comtés et villes), invitées à lui faire part de leurs observations sur le projet proposé.⁵⁸

⁵⁷ Section 9, [Policy and Institutional Framework for the Implementation of a Public-Private Partnership Programme for the Government of Jamaica: The PPP Policy](#) (anglais), 2012.

⁵⁸ The Commonwealth of Virginia, Virginia Public Private Partnerships, [PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), 2015, page 22.



5. PHASE 3: DÉVELOPPEMENT DU PROJET

Ce chapitre présente l'expérience des pays étudiés en matière de développement de projets (répartition des responsabilités entre l'autorité contractante et le promoteur de l'offre spontanée, notamment), ainsi que les principales conclusions qui en découlent.

5.1 PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 11: limiter le rôle joué par le promoteur de l'offre spontanée dans le développement du projet permet à l'autorité contractante: (1) de créer des conditions de soumission équitables à la phase de passation de marché; (2) de garantir la conformité du projet aux objectifs publics, et de renforcer ainsi son pouvoir de négociation; et (3) de renforcer à long terme ses capacités en matière de développement de projets.
- Conclusion 12: autoriser le promoteur de l'offre spontanée à participer au développement du projet ou à piloter ce processus, et le rembourser des frais engagés dans le cadre de ce travail, peut constituer une solution temporaire, en attendant que l'autorité contractante renforce à long terme ses capacités en matière de développement de projets.

5.2 PRÉSENTATION SUCCINCTE

Une fois que l'autorité contractante a jugé que l'offre soumise sert l'intérêt général, elle prépare le projet en réalisant les études de faisabilité nécessaires et en constituant le dossier de consultation des entreprises. Comme pour les projets initiés par le secteur public, la phase de développement de projet permet de s'assurer que seuls les projets faisables du point de vue technique, financier et économique font l'objet d'un appel d'offres. La phase de développement de projet est essentielle, car elle détermine en grande partie l'intensité de concur-

rence durant la phase de passation du marché. Les cadres stratégiques de gestion des offres spontanées incluent en général des clauses destinées à encadrer ce processus.

- **Répartition des responsabilités en matière de développement de projet:** la plupart des cadres de gestion des offres spontanées précisent les responsabilités respectives de l'autorité contractante et du promoteur de l'offre spontanée durant la phase de développement de projet. En règle générale, les gouvernements optent pour l'une des trois approches ci-dessous: (1) développement du projet par le promoteur de l'offre spontanée; (2) développement du projet par l'autorité contractante; ou (3) approche hybride consistant, pour le promoteur de l'offre, à réaliser certaines études spécifiques sous la supervision étroite de l'autorité contractante.
- **Calendrier du développement de projet:** définir un calendrier clair pour le développement du projet garantit l'efficacité du processus. Cela permet à l'autorité contractante de rejeter le projet si celui-ci ne sert pas l'intérêt général, ou de traiter efficacement le projet si elle décide de l'exécuter. La définition d'un calendrier garantit la prévisibilité du processus de développement de projet pour les promoteurs d'offres spontanées.
- **Remboursement des frais de développement de projet:** lorsque les gouvernements confient le développement du projet au promoteur de l'offre spontanée, ils lui remboursent généralement les frais supportés à cette occasion. Souvent, les cadres de gestion des offres spontanées: (1) fixent un plafond pour ce remboursement (généralement exprimé en pourcentage du coût d'investissement total); et (2) précisent par qui et à quel moment les frais de développement de projet seront remboursés. Il convient de faire la distinction entre le remboursement des frais occasionnés par l'élaboration de la note de concept et le remboursement des frais occasionnés par la réalisation de toutes les études de faisabilité nécessaires.

Cette section examine les défis et les meilleures pratiques observés en matière de répartition des responsabilités, de calendriers, et de remboursement des frais de développement de projet.

5.3 EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

- // **Les gouvernements qui disposent de capacités techniques limitées confient généralement le développement du projet au promoteur de l'offre spontanée, tandis que les gouvernements dotés de capacités techniques plus étendues jouent un rôle plus actif à la phase de développement de projet.**

En règle générale, les gouvernements optent pour l'une des trois approches ci-dessous: (1) développement du projet par le promoteur de l'offre spontanée; (2) développement du projet par l'autorité contractante; ou (3) approche hybride consistant, pour le promoteur de l'offre, à développer le projet, sous la supervision étroite de l'autorité contractante.

Dans la plupart des pays dans lesquels le développement du projet est confié au promoteur de l'offre spontanée (Inde, Philippines, Kenya, Tanzanie et Sénégal, notamment), les fonctionnaires interrogés ont cité le manque de capacités (techniques et financières) comme principal frein au développement des projets par le secteur public.⁵⁹ Certains fonctionnaires estimaient par ailleurs que les études étaient plus rapides à réaliser et de meilleure qualité lorsqu'elles étaient confiées au promoteur de l'offre spontanée.⁶⁰ Dans certains de ces pays, le promoteur de l'offre spontanée est tenu non seulement de réaliser les études de faisabilité nécessaires, mais également de constituer le dossier de consultation des entreprises (y compris le projet de contrat de PPP).⁶¹

Les Retours d'expérience indiquent que les gouvernements rompus aux PPP ont tendance soit à assurer eux-mêmes le développement des projets, soit à confier aux promoteurs d'offres spontanées la réalisation d'études spécifiques, tout en supervisant le processus d'ensemble. En Virginie (États-Unis)⁶² et en Afrique du Sud,⁶³ l'autorité contractante se charge du développement du projet, mais elle peut impliquer le promoteur de l'offre spontanée. En Italie, le promoteur de l'offre spontanée doit développer le projet, mais les autorités contractantes doivent réaliser leur propre étude de faisabilité.⁶⁴ Au Chili (voir Encadré 10), le Ministère des travaux publics supervise activement le promoteur de l'offre et lui apporte son soutien lors de la réalisation des études nécessaires. Les Retours d'expérience n'ont pas permis d'identifier un seul cas dans lequel l'autorité contractante avait développé intégralement un projet moyennant une participation limitée, voire nulle, du promoteur de l'offre spontanée. L'Annexe 8 donne un aperçu des différentes approches retenues en matière de répartition des responsabilités relatives au développement des projets.

⁵⁹ Entretiens avec des fonctionnaires, août—novembre 2015.

⁶⁰ Entretiens avec des fonctionnaires, août—novembre 2015.

⁶¹ Dans certains territoires tels que l'État du Gujarat (Inde) et le Sénégal, le promoteur de l'offre spontanée doit inclure un projet de contrat dans sa proposition.

⁶² En Virginie (États-Unis), le développement des projets est assuré par l'autorité contractante (bureau « VAP3 »). Le directeur du bureau VAP3 désigne systématiquement un responsable de projet, chargé de mettre le dossier en état pour passage à la phase de passation de marché—avec l'appui de l'autorité contractante compétente et des conseillers externes (le cas échéant). En Virginie, l'autorité contractante peut décider de signer un accord provisoire (avant le contrat de concession définitif) avec un ou plusieurs opérateur(s) privé(s) en vue du pré-développement de certains aspects d'un projet donné. Dans la pratique, l'accord provisoire permet de répartir les responsabilités en matière de développement de projet entre l'autorité contractante et les opérateurs privés. Source: Code of Virginia, § 33.2-1809 (2014), [Highways and Other Surface Transportation Systems](#), 2014 (anglais).

⁶³ Conformément au cadre stratégique défini par le Trésor national d'Afrique du Sud, l'autorité contractante et le promoteur de l'offre spontanée signent un accord ayant pour objet de définir la procédure applicable au développement du projet issu de l'offre spontanée (préparation du dossier d'appel d'offres, notamment). La constitution de ce dossier s'effectue systématiquement sous la supervision de l'autorité contractante.

⁶⁴ En Italie, depuis la réforme législative de 2008, les autorités contractantes sont tenues de réaliser une étude de faisabilité. [Decreto legislativo n.152, Codice dei Contratti Pubblici Relativi a Lavori, Servizi e Forniture](#) (italien).

ENCADRÉ 10: EXEMPLE DE RÔLE ACTIF JOUÉ PAR UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES

Au Chili, le Ministère des travaux publics (MOP) participe activement au développement des projets issus d'offres spontanées.

Une particularité du cadre stratégique défini par le gouvernement chilien pour la gestion des offres spontanées est le rôle actif du Ministère des travaux publics dans le développement des projets. Cela contribue à garantir la transparence du processus et l'égalité de traitement des candidats, en favorisant des conditions de soumission équitables entre le promoteur de l'offre spontanée et les candidats concurrents à la phase de passation de marché.

Les études nécessaires sont réalisées par le promoteur de l'offre spontanée, mais leur périmètre est préalablement défini par le MOP. Pour garantir que le promoteur de l'offre respecte les délais et les termes de référence qui lui sont fixés, le MOP exige du promoteur qu'il constitue une « garantie de soumission » dont la valeur varie en fonction du coût d'investissement du projet. Malgré son montant limité, cette garantie est intéressante en ce qu'elle matérialise la ferme volonté du MOP et du promoteur de l'offre spontanée de développer le projet.

Le MOP charge ensuite un fonctionnaire (plus précisément un « inspecteur fiscal » ou *inspector fiscal*, en espagnol) de superviser la réalisation des études; ce fonctionnaire joue le rôle d'homologue direct du promoteur de l'offre spontanée. Chaque étape du développement de projet—de même que l'étude dans son ensemble—doit être validée par ce fonctionnaire. Ces procédures de validation sont complexes et laborieuses, car des critères rigoureux sont alors appliqués aux études. Ces allers-retours permanents entre le promoteur de l'offre spontanée et l'inspecteur fiscal sont l'une des causes des retards observés dans le traitement des offres spontanées; en outre, il n'est pas rare que ce processus donne lieu à des litiges concernant le périmètre des études. Aux dires des promoteurs, les exigences de l'autorité contractante à la phase de développement de projet sont bien plus strictes pour les projets issus d'offres spontanées que pour les projets initiés par le secteur public.

Le rôle actif joué par le MOP lorsqu'il définit la forme et le périmètre des études, et fixe des délais pour leur réalisation, garantit la qualité des études et leur achèvement à bonne date. Toutes les informations et études sont communiquées aux candidats concurrents lors de la mise en concurrence de façon à éviter toute asymétrie d'information au bénéfice du promoteur de l'offre spontanée.¹

¹ Entretien avec d'anciens fonctionnaires chiliens, août - novembre 2015.

Certains éléments indiquent que les marchés basés sur des offres spontanées sont plus susceptibles de devoir être renégociés lorsque le promoteur de l'offre réalise les études de faisabilité et constitue le dossier contractuel du PPP.

En Indonésie, le gouvernement a constaté que la négociation directe des contrats basés sur des offres spontanées avec les producteurs d'électricité indépendants présentait plusieurs insuffisances, conduisant à des déséquilibres entre les parties et ayant pour conséquence à terme des renégociations des contrats (voir Encadré 11)⁶⁵.

Les auteurs des Retours d'expérience ne sont pas parvenus à identifier de données structurelles concernant d'éventuels cas de résiliation anticipée de contrats de PPP issus d'offres spontanées, ni de données sur les risques de résiliation anticipée associés aux PPP initiés par le secteur public. Toutefois, il est probable que les déséquilibres ayant conduit à une renégociation des contrats de PPP dans les cas examinés, puissent également déboucher sur

⁶⁵ Technical assistance completion report, 3807-INO: [Preparing the Regional Power Transmission and Competitive Market Development Project \(Part B\)—Developing a New Framework for Private Sector Participation in Power Generation Projects outside Java-Bali](#) (anglais).

ENCADRÉ 11: RISQUE DE RENÉGOCIATION ASSOCIÉ AUX DÉSÉQUILIBRES DANS LES CONTRATS DE PPP ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES

En Indonésie, les déséquilibres présents dans les contrats de PPP nécessitent de réouvrir les négociations

En 2001-2002, le gouvernement indonésien a préparé un projet visant à améliorer la distribution d'électricité à l'échelon régional et à promouvoir la concurrence sur le marché de l'électricité à Java et à Bali. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement a évalué la participation du secteur privé aux projets menés dans le secteur de l'énergie et identifié plusieurs insuffisances dans la négociation directe de marchés issus d'offres spontanées avec les producteurs d'électricité indépendants, ayant pour conséquence l'échec des projets ou des déséquilibres dans les contrats de PPP signés.

Voici les causes principales de difficultés identifiées durant cet examen: (1) manque de concurrence et de transparence dans l'attribution des contrats d'achat d'électricité; (2) maîtrise insuffisante du processus de négociation du côté du gouvernement; (3) manque d'expérience des négociateurs du gouvernement; (4) défaut de standardisation des dossiers, dont les promoteurs d'offres spontanées ont tiré parti pour maîtriser le processus de rédaction du contrat d'achat; et (5) absence de recours à un benchmarking, qui aurait permis d'identifier clairement le plafond au-delà duquel les tarifs proposés n'étaient pas acceptables.

Après avoir conclu que 27 des contrats d'achat d'électricité signés présentaient un déséquilibre en faveur des promoteurs d'offres spontanées, le gouvernement a renégocié tous les contrats en vue d'achever le processus de rationalisation prévu dans le cadre de la réforme du secteur de l'énergie. Cette renégociation a duré 5 ans.

une résiliation anticipée des contrats. En Afrique du Sud, le gouvernement a ainsi résilié un contrat de PPP portant sur un système informatique, issu d'une offre spontanée et ayant fait l'objet d'une négociation directe (voir Encadré 12).

ENCADRÉ 12: RISQUE DE RÉILIATION ASSOCIÉ AUX DÉSÉQUILIBRES DANS LES CONTRATS DE PPP ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES

Expériences négatives en Afrique du Sud, ayant conduit à une résiliation des contrats PPP basés sur des offres spontanées

En 1998, le système de gouvernance de la métropole de Johannesburg était en cours de centralisation. Il a été décidé d'organiser un appel d'offres portant sur la fourniture d'un système informatique centralisé destiné à être utilisé par toutes les communes de la métropole. Lors de la préparation de l'appel d'offres, on s'est aperçu que l'acquisition du système informatique utilisé jusqu'à présent par la Ville de Johannesburg avait été faite par suite d'une offre spontanée et sans mise en concurrence. Le contrat alors en cours avait une durée indéterminée et prévoyait que l'équipement informatique ne pourrait être remplacé que par l'achat d'un équipement plus coûteux (impossibilité de rationaliser les dépenses). Lorsque la Ville de Johannesburg a tenté de résilier le contrat, son co-contractant a menacé d'engager des poursuites judiciaires à son encontre. La société privée a finalement revu sa position et accepté la résiliation, à condition d'être autorisée à soumettre une offre dans le cadre du nouveau marché, de plus grande ampleur. À l'issue de l'appel d'offres, les propositions reçues ont été évaluées conformément à la politique de gestion des achats alors appliquée par la Ville de Johannesburg; un nouveau prestataire de services a alors été choisi. Dans le cadre du nouveau contrat, le coût annuel du système informatique élargi de la métropole s'est avéré inférieur à celui de l'ancien système, qui ne couvrait que la Ville de Johannesburg. Depuis cette expérience, de nombreux fonctionnaires pensent que les contrats signés par suite d'offres spontanées ne sont pas avantageux en termes de rapport qualité/prix et s'avèrent souvent néfastes pour le gouvernement.

Limitier la participation du promoteur de l'offre spontanée au développement de projet permet à l'autorité contractante: (1) de définir le projet en fonction de ses objectifs et de renforcer son pouvoir de négociation; (2) de créer des conditions de soumission équitables dans le cadre d'une mise en concurrence; et (3) de renforcer à long terme les capacités nécessaires pour développer des projets de qualité.

Les Retours d'expérience ont montré que lorsque l'autorité contractante se charge de réaliser les études de faisabilité et de constituer le dossier contractuel, elle en retire une meilleure compréhension du projet proposé, donc un pouvoir de négociation accru. À l'inverse, autoriser le promoteur de l'offre spontanée à réaliser les études de faisabilité, mais surtout le dossier contractuel, risque de déboucher sur des conditions contractuelles trop agressives qui ne servent pas l'intérêt général et/ou qui seraient plus susceptibles de faire l'objet d'une renégociation plus tard.⁶⁶ En Virginie (États-Unis), par exemple, les fonctionnaires se sont aperçus que la définition du périmètre du projet par le promoteur de l'offre spontanée avait contribué à affaiblir leur pouvoir de négociation dans le cadre d'un projet de désengorgement d'une autoroute (voir Encadré 13).

Le degré d'implication du promoteur de l'offre spontanée dans le développement de projet a également une incidence sur l'intensité de concurrence dans le cadre de l'appel d'offres. Lorsque l'autorité contractante définit le projet, et notamment son périmètre, cela a pour effet de limiter l'avantage stratégique dont dispose le promoteur de l'offre spontanée sur ses concurrents; le projet peut alors susciter un intérêt accru auprès des opérateurs privés. Les experts du secteur privé indiquent également qu'un projet assorti d'études techniques et financières solides, pour lequel un dossier de consultation est publié, a pour effet de renforcer la confiance des autres candidats et d'accroître l'intérêt du secteur privé.⁶⁷

Les gouvernements qui disposent de capacités limitées peuvent faire appel à des sociétés de développement de projets⁶⁸ ou à des dispositifs d'assistance multilatéraux pour développer les projets issus d'offres spontanées. En règle générale, les sociétés de développement de projets ont pour mission d'assurer la bancabilité des projets et d'organiser les procédures de mise en concurrence, moyennant une commission. Il est rare que ces sociétés se portent candidates pour la conception, la construction et l'exploitation du projet;

⁶⁶ Lorsque le promoteur de l'offre spontanée élabore un projet de contrat de PPP au démarrage de ses négociations avec l'autorité contractante, il y a de fortes chances que le contrat définitif soit déséquilibré du point de vue de la répartition des responsabilités et des risques: dans ce cas en effet, l'autorité contractante se trouve en position de faiblesse dès le début du processus de négociation. Cela peut mener à la signature d'un contrat qui ne satisfait pas tous les objectifs de l'autorité contractante, ou inciter le promoteur à proposer des conditions contractuelles trop agressives qui, si elles sont acceptées, risquent de nécessiter une renégociation du contrat.

⁶⁷ Entretiens avec des experts du secteur privé, octobre-décembre 2015.

⁶⁸ Parmi les exemples de sociétés de développement de projets, citons notamment InfraCo Africa ou InfraCoAsia, deux initiatives financées par le Groupe du développement des infrastructures privées (PIDG). Le PIDG mobilise des investissements privés pour aider les pays en développement à aménager leurs infrastructures. Le PIDG a créé une série de filiales spécialisées dans les domaines du financement et du développement de projets, parmi lesquelles DevCo, GreenAfrica Power, InfraCo Asia, InfraCo Africa et la Réserve de créances de la Facilité pour la crise des infrastructures (ICF-DP). Pour plus d'informations sur le PIDG, voir www.pidg.org.

aussi le fait qu'elles développent le projet n'est-il pas source de conflit d'intérêts (contrairement au promoteur de l'offre spontanée, qui se porte généralement candidat à l'exécution du projet).

ENCADRÉ 13: ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET EN VIRGINIE (ÉTATS-UNIS)

L'expérience de la Virginie dans le cadre du développement du projet de réaménagement de l'autoroute I-495

Au début des années 2000, en réponse aux problèmes croissants d'engorgement, le Ministère des transports de l'État de Virginie (VDOT) s'est penché sur un projet d'élargissement classique de l'autoroute I-495. Le projet du VDOT impliquait l'acquisition de plus de 350 habitations et locaux commerciaux, ce qui a suscité un tollé de la part des riverains.¹ En juin 2002, alors que le processus d'obtention des certificats de conformité environnementale était en cours, la société Fluor a soumis une offre spontanée au VDOT. Contrairement au Ministère, qui projetait de construire de nouvelles voies pour augmenter la capacité de l'I-495, Fluor proposait de mettre en place, sur deux voies, un système de péage favorisant les véhicules à fort taux d'occupation (« high-occupancy toll » ou HOT, en anglais). Ces voies à péage devaient non seulement désengorger l'autoroute, mais également éviter l'acquisition de centaines de biens—permettant ainsi d'accélérer l'exécution du projet.²

À réception de la note de concept de Fluor en juin 2002, le VDOT a publié un appel à propositions alternatives; celles-ci devaient être soumises dans un délai de 120 jours. Aucune offre concurrente n'ayant été reçue, l'offre de Fluor a été validée pour passage à la phase de développement.³ Cependant, la note de concept du promoteur de l'offre spontanée ne répondait pas aux exigences du VDOT relatives au périmètre du projet et n'a pas été soumise à la procédure NEPA.⁴ Par conséquent, le périmètre du projet a dû être remanié à plusieurs reprises, ce qui a retardé l'obtention des certificats de conformité environnementale.⁵ Par ailleurs, n'ayant pas défini lui-même le périmètre du projet, le VDOT a eu beaucoup de mal à rattraper son retard par rapport à Fluor en termes de connaissance des volets techniques. Bien que l'impact exact de ce déséquilibre soit difficile à apprécier, il semble que Fluor ait retiré de son implication au stade de la définition du projet, une position renforcée dans la conduite du processus—au détriment du VDOT.⁶

¹ Express Lanes, [Project Background](#) (anglais).

² Porter Wheeler, [Public-Private Partnership Lessons Learned and Best Practices](#), 2013 (anglais), page 8; Entretien avec le Bureau des PPP de l'État de Virginie (VAP3). Fluor estimait que sa proposition apporterait l'augmentation de capacités nécessaire, favoriserait davantage les pratiques de covoiturage que la solution traditionnelle consistant à aménager des voies pour véhicules à forte occupation, et contribuerait à promouvoir l'usage des autobus express en fluidifiant leur circulation sur le réseau dédié aux véhicules à fort taux d'occupation. Fluor Daniel, [Capital Beltway HOT Lanes: Conceptual Proposal](#), 2002, page 2-4 (anglais); et entretiens avec le bureau VAP3 et la société Fluor.

³ Roger Boothe Jr., Virginia Department of Transportation, [SEP 14: Initial Report](#), 2008 (anglais).

⁴ La procédure NEPA, obligatoire, permet d'évaluer les impacts environnementaux de différents projets concurrents; elle est appliquée conformément aux exigences définies dans la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (NEPA) de 1969. Pour plus d'informations, voir le site Internet de [l'Agence américaine de protection de l'environnement](#) (EPA).

⁵ Entretien avec le bureau VAP3.

⁶ Entretien avec le bureau VAP3.

Cependant, les projets portant sur des technologies de pointe ou des secteurs émergents peuvent nécessiter une implication accrue de la part du promoteur de l'offre spontanée. Le gouvernement de l'État du Gujarat (Inde), par exemple, n'avait à l'origine aucune connaissance de la technologie proposée pour le terminal de GNL de Jafrabad et son unité FSRU. Le développement du projet a donc été assuré essentiellement par le promoteur de l'offre spontanée (voir Encadré 1).

Au Pérou, les fonctionnaires de l'agence PROINVERSION ont également cité un manque d'expérience sectorielle comme facteur ayant conduit le gouvernement à confier au promoteur de l'offre spontanée la réalisation des études relatives à la station d'épuration des eaux usées de Taboada (voir Encadré 14). Dans ce cas, il peut être préférable pour l'autorité contractante de faire appel

à des conseillers externes ou à des sociétés de développement de projets, de façon à renforcer ses capacités au regard du secteur ou de la technologie particulier/ère visé(e) dans le projet. Parfois, il peut être justifié d'autoriser le promoteur de l'offre spontanée à développer certains volets du projet, à condition que l'autorité contractante délimite et supervise activement ce travail.

/// Bien que fréquentes—notamment dans les marchés rompus aux PPP—les clauses prévoyant le remboursement des frais de développement de projet au promoteur de l'offre spontanée peuvent constituer une solution temporaire en attendant que l'autorité contractante renforce ses capacités en matière de développement de projets.

Dans la moitié des cas étudiés dans les Retours d'expérience, les cadres mis en place prévoient 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,⁶⁹ le Pérou,⁷⁰ la Colombie,⁷¹ la Virginie (États-Unis),⁷² l'Afrique du Sud⁷³ 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'offres⁷⁴; cette approche contribue à limiter la soumission de propositions de piètre qualité. Les frais de développement de projet peuvent être remboursés soit par l'autorité contractante (si le projet proposé ne donne pas lieu à une mise en concurrence), soit par le candidat retenu (si le marché est remporté

⁶⁹ Au Chili, les frais de développement de projet sont remboursés soit par le Ministère des travaux publics (MOP), soit par le candidat concurrent retenu, selon que le projet est attribué ou non. La charge du remboursement est supportée par le MOP si le projet ne donne lieu à aucun appel d'offres ou n'est pas attribué, ou s'il donne lieu à une mise en concurrence hors du cadre concessif. La charge du remboursement est supportée par un concurrent si le projet est attribué à un candidat autre que le promoteur de l'offre spontanée.

⁷⁰ Au Pérou, le candidat retenu est tenu de rembourser non seulement les frais de développement de projet engagés par le promoteur de l'offre spontanée (sauf si ce dernier remporte le marché), mais également les frais engagés par PROINVERSION au titre du traitement de l'offre spontanée. Le promoteur de l'offre spontanée n'est toutefois pas remboursé de ses frais si son offre est rejetée, ou s'il ne participe pas à l'appel d'offres ou n'est pas en mesure de soumettre une offre financière valable.

⁷¹ De même, en Colombie, les frais de développement de projet sont remboursés par l'autorité contractante si le projet est rejeté ou ne donne lieu à aucun appel d'offres, et par le candidat concurrent retenu si le projet n'est pas attribué au promoteur de l'offre spontanée. Artículo 20: "Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad estatal competente haya aceptado," Ley No. 1508 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, [se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones](#) (espagnol), República de Colombia, Gobierno Nacional, 2012.

⁷² L'État de Virginie rembourse les frais de développement au promoteur de l'offre spontanée sous réserve qu'un accord de développement de projet ait été signé avec ce dernier.

⁷³ En Afrique du Sud, les frais de développement de projet ne sont remboursés que si le projet est attribué à une partie autre que le promoteur de l'offre spontanée. Le remboursement est à la charge du candidat retenu, qui doit budgétiser dans sa proposition le montant convenu pour ces frais. En règle générale, un accord est négocié selon une méthodologie employée pour calculer le montant des frais à rembourser au promoteur de l'offre.

⁷⁴ Au Pérou, le promoteur de l'offre spontanée n'est remboursé de ses frais de développement de projet que si le projet est accepté par PROINVERSION et donne lieu à une mise en concurrence. De même, dans les États d'Andhra Pradesh, de Madhya Pradesh et du Rajasthan (Inde), le remboursement n'est effectué qu'une fois que le projet est validé et donne lieu à un appel d'offres avec droit d'alignement au bénéfice du promoteur initial.

par un concurrent).⁷⁵ Certains pays tels que le Pérou⁷⁶ et l'Italie⁷⁷ définissent un plafond de remboursement, souvent exprimé sous forme de pourcentage du coût d'investissement total.

Si l'autorité contractante demande au promoteur de l'offre spontanée de préparer et développer le projet, le promoteur s'attendra à ce que ses frais lui soient remboursés.⁷⁸ Toutefois, si l'autorité contractante a les moyens de rembourser le promoteur de l'offre spontanée, il peut être préférable qu'elle utilise ces fonds pour développer elle-même le projet (si nécessaire, en faisant appel à des conseillers externes ou à des sociétés de développement de projets). Autoriser le promoteur de l'offre spontanée à développer le projet reste une stratégie imparfaite, car elle a pour effet d'accroître l'avantage stratégique de ce dernier sur les candidats concurrents. Si les autorités contractantes renforcent à long terme leur capacité à développer les projets elles-mêmes, cela leur évite d'avoir à rembourser les frais supportés par le promoteur de l'offre spontanée.⁷⁹

⁷⁵ C'est le cas au Chili et en Colombie.

⁷⁶ Au Pérou, par exemple, le montant total des frais remboursables varie selon que le projet est autofinancé ou nécessite un soutien du gouvernement—dans le premier cas, le montant total du remboursement ne peut excéder 1% du coût d'investissement total; dans le second cas, le montant total ne peut excéder 2%. [Decreto Supremo N° 127-2014-EF](#) (espagnol), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2014.

⁷⁷ En Italie, s'il ne remporte pas le contrat dans le cadre d'une mise en concurrence, le promoteur de l'offre spontanée peut être remboursé de ses frais de développement de projet (à hauteur de 2,5% du coût d'investissement) par le candidat concurrent retenu. Le cadre stratégique italien de gestion des offres spontanées présente également une particularité: il impose au promoteur de l'offre spontanée, si celui-ci remporte le contrat, de rembourser les frais de développement de projet au candidat ayant soumis l'offre classée en deuxième position.

⁷⁸ Entretiens avec des experts du secteur privé, octobre et novembre 2015.

⁷⁹ Si l'autorité contractante évite d'avoir à rembourser les frais de développement de projet au promoteur de l'offre spontanée (en réalisant les études et en constituant le dossier de consultation des entreprises elle-même), elle peut à ce moment-là envisager de rembourser le promoteur des frais engagés au titre de l'élaboration de sa note de concept initiale.

ENCADRÉ 14: REMBOURSEMENT DES FRAIS DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET AU PÉROU

Remboursement des frais au Pérou: Le cas de la station d'épuration des eaux usées de Taboada

Début 2006, le Ministère du logement, de la construction et de la santé (Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento) a inscrit la station d'épuration des eaux usées de Taboada sur la liste de ses projets prioritaires, et demandé à PROINVERSION de faire figurer le projet dans son portefeuille de promotion des investissements.¹ En octobre 2006, le Consortium de Taboada—composé des sociétés brésiliennes Constructora Noberto Odebrecht S.A. et Odebrecht Investimentos em-Infra-Estructura Ltda—a soumis une offre spontanée pour le projet. Pour vérifier le montant des frais engagés par le promoteur de l'offre spontanée durant l'élaboration de sa proposition, PROINVERSION a fait appel au bureau d'études CESEL Ingenieros S.A., qui a confirmé que ceux-ci s'établissaient à 911 403,00 dollars.²

En décembre 2007, PROINVERSION déclarait qu'il s'agissait d'un projet « d'intérêt général » et en faisait la publicité sur son site Internet et dans les journaux « El Peruano » et « Gestión. » Ayant manifesté leur intérêt pour le projet, sept opérateurs privés ont été déclarés candidats concurrents. En avril 2008, PROINVERSION a publié le dossier de consultation des entreprises, précisant que le candidat retenu serait tenu: 1) de rembourser PROINVERSION des frais occasionnés par l'évaluation de l'offre spontanée et par l'organisation de l'appel d'offres; 2) d'apporter une contribution au Fonds de promotion de l'investissement (Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos, FOCEPRI)³; et 3) de rembourser le promoteur de l'offre spontanée de ses frais de développement de projet.⁴

Le 26 février 2009, PROINVERSION a attribué la concession à un candidat concurrent, la société espagnole ACS Servicios, Comunicaciones y Energía de España (ACS), qui proposait de facturer un tarif de 0,2277 de Sols péruviens par m³ d'eau traitée, soit moins de 33% du tarif indiqué dans le dossier de consultation. Le 8 mai 2009, ACS a effectué trois règlements: 1) un règlement à PROINVERSION, destiné à couvrir les frais liés à la gestion de l'offre spontanée, pour un montant total de 545 723,42 dollars; 2) un règlement au FONCEPRI, d'un montant total de 4 365 639 de Sols péruviens (soit env. 1,3 million de dollars); et 3) un règlement au promoteur de l'offre spontanée, d'un montant total de 3 423 987 de Sols péruviens (soit env. 1 million de dollars).⁵

Le cas du Pérou est unique en ce que le pays impose au candidat retenu de rembourser non seulement les frais de développement de projet supportés par le promoteur de l'offre spontanée, mais également les frais de gestion de PROINVERSION. Cette pratique de remboursement est assimilable à la facturation de frais d'examen, qui est pratiquée par certaines autorités contractantes au moment de la soumission d'une offre spontanée; en effet, les frais d'examen sont généralement conçus pour couvrir les frais de gestion supportés par l'autorité contractante. Toutefois, la différence est que les frais d'examen initiaux sont réglés par tous les promoteurs d'offres spontanées—et couvrent le coût de l'évaluation de toutes les offres soumises—tandis que le remboursement des frais de gestion par le candidat retenu ne s'applique qu'aux projets effectivement attribués.

¹ Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada (espagnol), Livre blanc, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006–2009.

² Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada (espagnol), Livre blanc, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006–2009.

³ Artículo 10, Decreto Legislativo N° 839 Precisan Mecanismo General para la Determinación del Monto Considerado como Ingresos del Foncepri, [Decreto Supremo N° 021-98-PCM](#), 1998 (espagnol).

⁴ Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada (espagnol), Livre blanc, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006–2009.

⁵ Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada (espagnol), Livre blanc, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006–2009.

6. PHASE 4: PASSATION DU MARCHÉ

Ce chapitre présente l'expérience des pays étudiés en matière de pratiques de passation de marchés, en analysant notamment les difficultés rencontrées pour instaurer la concurrence, et les solutions mises en œuvre pour les surmonter.

6.1 PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 13: faute de parvenir à instaurer la concurrence dans la procédure de passation de marché—en d'autres termes, si elle opte pour une négociation directe avec le promoteur de l'offre spontanée—l'autorité contractante risque d'être confrontée à des retards dans l'exécution du projet, d'engager un PPP mal structuré et d'obtenir un mauvais rapport qualité/prix dans le cadre de l'opération.
- Conclusion 14: l'octroi d'un droit d'alignement au promoteur de l'offre spontanée a pour effet de freiner la concurrence dans le cadre d'un appel d'offres. L'octroi de bonus n'induit pas nécessairement une distorsion de concurrence si les bonus représentent un faible pourcentage des critères d'évaluation des offres.
- Conclusion 15: imposer aux candidats concurrents un délai court pour le dépôt des dossiers (moins de 6 mois) a pour effet de limiter la concurrence. Les offres spontanées qui induisent un avantage stratégique important pour le promoteur de l'offre spontanée empêchent souvent de faire jouer la concurrence.

6.2 PRÉSENTATION SUCCINCTE

Les gouvernements ont mis en place différentes approches pour attribuer l'exécution des projets issus d'offres spontanées. Dans ce contexte, il convient de faire la distinction entre les gouvernements qui optent pour une négociation

directe et ceux qui organisent une procédure de mise en concurrence. Les approches adoptées varient également selon que les gouvernements octroient ou non un avantage au promoteur de l'offre spontanée dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. Cette section examine les difficultés et les meilleures pratiques associées à la passation des marchés basés sur des offres spontanées.

- **Intensité de concurrence à la phase de passation du marché:** les gouvernements diffèrent selon qu'ils font ou non jouer la concurrence lors de la passation de marché. Dans certains cas, l'autorité contractante est autorisée à négocier directement le contrat de PPP avec le promoteur de l'offre spontanée. Cependant, la plupart des gouvernements prévoient l'ouverture d'une procédure de mise en concurrence, pour garantir que le contrat signé offre le meilleur rapport qualité/prix pour la société.
- **Dispositifs d'incitation:** de nombreux gouvernements prévoient des mesures incitatives en faveur des promoteurs d'offres spontanées dans le cadre de l'appel d'offres. Les fonctionnaires pensent souvent que, sans ces avantages qui augmentent leurs chances de remporter le marché, les opérateurs privés n'auraient pas suffisamment intérêt à soumettre des offres spontanées. Les dispositifs d'incitation les plus courants sont les suivants: (1) octroi d'un bonus (généralement exprimé en points de pourcentage) au promoteur de l'offre spontanée durant la dépouille et la notation des offres, et (2) octroi au promoteur de l'offre spontanée du droit de faire une contre-proposition pour s'aligner sur une offre concurrente en vue de remporter le contrat (« droit d'alignement »). Moins répandu, un autre dispositif permet au promoteur de l'offre spontanée d'être automatiquement retenu à l'étape de soumission de l'offre finale (on parle de « présélection automatique » ou de « meilleure offre définitive »).
- **Délai de préparation fixé pour les candidats concurrents:** lorsque les gouvernements optent pour une mise en concurrence formelle, le cadre de gestion des offres spontanées indique généralement le délai à allouer aux candidats concurrents pour préparer leurs offres. La durée de ce temps de préparation a un impact important sur l'intensité de concurrence. En effet, si les candidats concurrents estiment qu'ils ne disposent pas de suffisamment de temps pour élaborer une offre solide et compétitive, ils décideront probablement de ne pas participer à l'appel d'offres.

6.3 EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

La plupart des gouvernements étudiés dans le cadre des Retours d'expérience attribuent les marchés basés sur des offres spontanées à l'issue d'un appel d'offres. Les projets négociés directement font souvent l'objet de polémiques, axées essentiellement sur la transparence et la responsabilité, lesquelles ont pour effet de retarder l'exécution.

Plus de 65% des gouvernements étudiés dans le cadre des Retours d'expérience optent pour une mise en concurrence formelle au moment

d'attribuer les marchés issus d'offres spontanées. Seuls quelques gouvernements utilisent la négociation directe comme solution par défaut dans le cas des projets issus d'offres spontanées. Cependant il n'est pas rare que les gouvernements autorisent la négociation directe avec le promoteur de l'offre spontanée dans certains cas précis (intérêt limité du secteur privé, notamment).

Au Pérou et au Chili, l'autorité contractante peut négocier directement avec le promoteur de l'offre spontanée si aucun autre opérateur privé n'a manifesté un intérêt pour le projet.⁸⁰ De même, en Afrique du Sud, une « consultation des acteurs du marché », permet d'identifier les autres sociétés intéressées par le projet (le cas échéant), à défaut de quoi l'autorité contractante peut négocier directement avec le promoteur de l'offre spontanée (si l'intérêt du secteur privé est nul). Au Sénégal, l'autorité contractante peut négocier un contrat directement avec le promoteur de l'offre spontanée à condition que celle-ci satisfasse un certain nombre d'exigences minimales. Bien que cette approche soit moins courante, certains gouvernements tels que ceux du Kenya⁸¹ et de l'Australie⁸² utilisent la négociation directe comme solution par défaut pour attribuer les marchés basés sur des offres spontanées. Dans le cas de l'Australie, toutefois, les critères autorisant la négociation directe sont très stricts, de sorte que celle-ci constitue une procédure « d'exception » pour passer les marchés.

Les Retours d'expérience ont révélé que les projets négociés directement sont souvent confrontés à des contestations juridiques et politiques portant essentiellement sur des questions de transparence. Même en l'absence de pratiques de corruption, le manque de transparence expose les projets aux accusations de ce type.⁸³ Ces contestations juridiques et politiques ont souvent pour effet de retarder considérablement l'exécution des projets. Aux dires de certains promoteurs d'offres spontanées, la négociation directe serait plus efficace ou plus rapide⁸⁴; l'expérience indique néanmoins que les marchés négociés directement présentent davantage de risques de retards que les contrats passés par le biais d'une mise en concurrence. Cela souligne la nécessité d'organiser une vraie procédure de mise en concurrence. Même si le promoteur de l'offre spontanée est le seul à soumettre une proposition, l'organisation d'un appel d'offres témoigne de l'importance attachée par le gouvernement à la

⁸⁰ Au Pérou et au Chili, l'autorité contractante peut négocier directement avec le promoteur de l'offre spontanée si, à expiration du délai fixé (150 jours), aucun autre opérateur privé n'a manifesté d'intérêt pour le projet.

⁸¹ Au Kenya, l'article 61 de la Loi sur les PPP de 2013 dispose que les projets issus d'offres spontanées ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une mise en concurrence. À l'instar des dispositions générales des règles de la commande publique, qui autorisent sous certaines conditions exceptionnelles l'attribution de contrats sans mise en concurrence, le recours aux offres spontanées peut être envisagé dans les cas suivants: (a) nécessité urgente d'assurer la continuité du développement, de l'exploitation ou de la fourniture d'un service; (b) coût de propriété intellectuelle élevé; (c) présence d'un seul opérateur doté des capacités requises; ou (d) tout autre cas stipulé par le Chef de cabinet du Kenya.

⁸² [Guide for Submission and Assessment](#), 2014 (anglais), paragraphe 5.5, page 16.

⁸³ Cette conclusion corrobore celles des études antérieures consacrées aux offres spontanées, notamment l'étude réalisée par John Hodges (2003). John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2003.

⁸⁴ « Les opérateurs privés affirment parfois que les projets doivent être attribués sans mise en concurrence dans certains cas, et notamment: (1) lorsque le promoteur de l'offre est titulaire de droits de propriété intellectuelle couvrant des procédés ou technologies essentiel(le)s au projet; (2) lorsque le secteur privé manifeste un intérêt limité pour le projet du fait de certaines de ses caractéristiques (ampleur limitée, lieu d'implantation difficile d'accès, ou risques politiques associés); (3) lorsque l'organisation d'un appel d'offres risque de présenter un mauvais rapport coût/efficacité pour les gouvernements et/ou les candidats; (4) lorsqu'une négociation permettrait d'accélérer le développement du projet, en particulier dans un contexte d'urgence ou de pénurie généralisée. » John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007.

transparence et permet d'apprécier réellement l'intérêt du secteur privé pour le projet.⁸⁵

On recense plusieurs cas dans lesquels l'exécution de projets ayant donné lieu à une négociation directe a subi d'importants retards par suite de contestations juridiques et politiques. Au Ghana, le projet relatif à l'autoroute Accra-Kumasi accuse plus de 11 années de retard, essentiellement en raison des inquiétudes suscitées par l'absence de mise en concurrence lors de la passation du marché (voir Encadré 16). En Jamaïque, le gouvernement a négocié directement avec le promoteur de l'offre spontanée le marché relatif à la construction du tronçon nord-sud du projet Highway 2000. La décision de négocier directement avec le bureau d'études chinois a suscité une polémique publique, et notamment une enquête de la Commission anti-corruption de Jamaïque (OCG—voir Encadré 2), ayant pour conséquence un retard de plusieurs mois dans la passation du marché. Au Kenya, le projet de chemin de fer à voie normale entre Nairobi et Mombasa a été la cible de polémiques de grande ampleur, essentiellement parce que le projet avait été attribué sans mise en concurrence; il s'en est suivi un retard d'au moins deux ans (voir Encadré 15). Le gouvernement de Djibouti a révoqué la licence concédée à l'exploitant du projet de terminal à conteneurs de Doraleh (également promoteur de l'offre spontanée) et engagé des poursuites à son encontre devant les juridictions anglaises pour faits présumés de corruption (voir Encadré 3).

/// L'organisation d'un appel d'offres avant attribution des projets issus d'offres spontanées permet de renforcer le pouvoir de négociation de l'autorité contractante et d'obtenir un rapport qualité/prix avantageux.

De nombreux experts en matière de PPP confirment que même lorsque les capacités du secteur public sont limitées, la négociation du contrat pose moins de difficultés à l'autorité contractante dans un contexte de mise en concurrence qu'en présence d'un candidat unique. À l'issue de l'appel d'offres, l'autorité contractante est en mesure de comparer les offres financières et les approches proposées en matière de répartition des risques. En règle générale, l'autorité contractante est en position de faiblesse lorsqu'elle négocie avec le candidat retenu ou le promoteur de l'offre spontanée, car celui-ci s'entoure souvent de négociateurs professionnels chargés de finaliser les conditions du contrat de concession.⁸⁶

L'organisation d'un appel d'offres est généralement considérée comme une condition nécessaire à l'allocation efficace des ressources et à l'obtention d'une tarification au prix de marché et d'un rapport qualité/prix avantageux.⁸⁷ Dans les Directives pour la passation des marchés, la Banque mondiale constate que la libre concurrence constitue le fondement de l'efficacité de la passation des marchés publics.⁸⁸ Si une procédure de mise en concurrence suscite l'intérêt

⁸⁵ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2003.

⁸⁶ Peter Brocklebank, [Private Sector Involvement in Road Financing](#) (anglais), Programme pour la politique des transports en Afrique subsaharienne (PTASS), document de travail N° 1, 2014, page 2014.

⁸⁷ Cesar Queiroz, [Launching Public Private Partnerships for Highways in Transition Economies](#) (anglais), Transport Papers 9, Transport Sector Board, Groupe de la Banque mondiale, 2005.

⁸⁸ [Directives: Passation des Marchés par les Emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID](#), Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2004.

ENCADRÉ 15: AU KENYA, UNE NÉGOCIATION DIRECTE ALIMENTE LES SOUPÇONS DE CORRUPTION

Le manque de concurrence induit polémiques et retards dans le cadre du projet de chemin de fer à voie normale au Kenya.

La rénovation de l'infrastructure ferroviaire entre le Port de Mombasa, situé sur l'Océan indien, et Nairobi, capitale du Kenya, est l'un des projets-phares du programme de développement national baptisé « Vision 2030 ». La société nationale des chemins de fer du Kenya (KRC) prévoyait, dans son calendrier initial, que les études seraient achevées en mars 2011 et que la phase de construction s'étalerait de novembre 2011 à 2013.¹ Durant les deux années qui ont suivi, la KRC a eu du mal à contracter avec des conseillers externes pour la réalisation des études préliminaires.² Selon certaines sources, la procédure d'appel d'offres pour ce projet d'une valeur finale de 10 millions de dollars aurait été interrompue à deux reprises³; au total, 16 offres ont été soumises.⁴

En mars 2011, le Ministère des transports (MoT) a ordonné à la KRC de suspendre sa collaboration avec les conseillers externes dans le cadre de la procédure de passation du marché, indiquant qu'un protocole d'accord avait été signé entre le Ministre des Transports, Chirau Ali Mwakwere, et le gouvernement chinois. Ce dernier se chargerait de réaliser une étude de faisabilité « à titre gracieux », moyennant quoi la construction du chemin de fer serait confiée à la société China Roads and Bridge Corporation (CRBC). L'accord bilatéral prévoyait par ailleurs que l'essentiel du financement nécessaire au projet (coût d'investissement total: 5,2 milliards de dollars⁵) serait apporté par la Banque d'Exportation et d'Importation de Chine (Banque Exim).

Le contrat signé avec CRBC a été la cible d'accusations de corruption et de mauvaise gestion; différents organismes publics—dont deux commissions parlementaires⁶ et la Commission d'éthique et de lutte contre la corruption (EACC)⁷—auraient ouvert une enquête sur cette affaire. Les détracteurs réclamaient la résolution du contrat et l'ouverture d'une procédure de mise en concurrence.⁸ Deux demandes en justice ont été formées (demande N° 58 en date de 2014, et demande N° 209 en date de 2014)⁹. Elles faisaient état d'inquiétudes concernant la régularité de la passation du marché et de l'exécution du contrat, notamment car ce dernier n'avait donné lieu à aucune mise en concurrence.¹⁰

Bien qu'officiellement lancé en novembre 2013¹¹, le projet n'a véritablement démarré que début 2015 en raison des polémiques entourant l'absence de mise en concurrence.¹² Fin 2015, d'après certaines sources, l'avancement du projet était conforme au calendrier; 50% des travaux de génie civil devaient alors être achevés avant la fin de l'année¹³, et la totalité du tronçon entre Mombasa et Nairobi avant juin 2017¹⁴—soit plusieurs années après la date d'achèvement initialement prévue.

¹ [Firms submit offers for services in new railway project](#) (anglais), Business Daily.

² [Kenya Railways seeks advisor for new line](#) (anglais), Daily Nation, 2009.

³ [Bidders show interest in rail-track modernization](#) (anglais), Standard Daily, 2009; et [Kenya to construct a modern railway](#) (anglais), Standard Digital, 2010.

⁴ [Kenya Tender Annulled](#) (anglais), Railways Africa, 2010; et [Study on new rail line to go on, says court](#) (anglais), Daily Nation, 2012.

⁵ [Kenyan Puts Cost of Key Infrastructure Project at \\$5.2 Billion](#) (anglais), Bloomberg Business, 2014.

⁶ [Chinese Firms Lock Horns in Kenyan Big-Money Projects](#) (anglais), Business Daily, 2014; [State Defends Award of Sh1.2trn Rail Deal to Chinese Firm](#) (anglais), Business Daily, 2013; [MPs Probe Chinese Firm over Sh1.2tr Railway Deal](#) (anglais), Business Daily, 2013; [Shadowy figures pushing rail deal, says Keter](#) (anglais), Daily Nation, 2014.

⁷ [Graft Team Opens Probe on Rail Deal](#) (anglais), The Daily Nation, 2014.

⁸ [New standard gauge railway 'is a do-or-die project for Kenya'](#), (anglais) Daily Nation, 2013.

⁹ [Petition No. 58 of 2014](#) (anglais), High Court of Kenya at Nairobi, Constitutional and Human Rights Division, Republic of Kenya.

¹⁰ [CS Michael Kamau says Chinese set out terms of SGR tender](#) (anglais), Standard Digital, 2014; [Making of a mega scandal? Why railway figures do not add up](#) (anglais), Daily Nation, 2014; [New railway petitioners asked to notify parties to the suit](#) (anglais), Daily Nation, 2015; [Petition No. 58 of 2014](#) (anglais), High Court of Kenya at Nairobi, Constitutional and Human Rights Division, Republic of Kenya; Communiqué de presse de la Banque mondiale, [World Bank Applies 2009 Debarment to China Communications Construction Company Limited for Fraud in Philippines Roads Project](#) (anglais), 2011; and [Chinese Construction Giants barred by World Bank](#) (anglais), China.org.CN, 2009.

¹¹ [Uhuru asked to halt railway project](#) (anglais), Daily Nation, 2014.

¹² [Construction of Standard Gauge Railway gathers steam](#) (anglais), site Internet du gouvernement kenyan (MyGov), 2015.

¹³ [President Kenyatta on inspection tour of Standard Gauge Railway](#) (anglais), site Internet du gouvernement kenyan (MyGov), 2015; [Rail Contractor to Clear Half of the Civil Work this year](#) (anglais), site Internet du gouvernement kenyan (MyGov), 2015; et [Kenya: Standard Gauge Railway construction ahead of schedule](#) (anglais), Standard Digital, 2015

¹⁴ [SGR project key to China's foray in Africa](#) (anglais), site Internet du gouvernement kenyan (MyGov), 2015; et [High public debt attributed to borrowing to fund major projects](#) (anglais), site Internet du gouvernement kenyan (MyGov), High 2015.

d'autres candidats que le promoteur de l'offre spontanée, il est fort probable que le prix demandé par les opérateurs privés baissera⁸⁹, rendant la transaction plus intéressante pour l'autorité contractante.

Parfois, les opérateurs privés eux-mêmes préfèrent prendre part à une mise en concurrence plutôt qu'à une négociation directe. Une enquête menée en 2011 auprès de sociétés privées américaines a en effet révélé que 70% des répondants préféreraient participer à une mise en concurrence plutôt qu'à une négociation directe par suite de la soumission d'une offre spontanée.⁹⁰

ENCADRÉ 16: AU GHANA, UN PROJET RETARDÉ EN RAISON DE L'ABSENCE DE MISE EN CONCURRENCE LORS DE LA PASSATION DU MARCHÉ

L'absence de mise en concurrence retarde le projet d'autoroute Accra-Kumasi au Ghana

L'autoroute Accra-Kumasi constitue un tronçon de l'axe routier international reliant le Ghana, le Burkina Faso, la Guinée, le Tchad, la Libye et le Sénégal. En 2004, la joint-venture Arterial Toll Roads Company Limited (ATRCL), réunissant Wellington Trust (Canada), Savarino (États-Unis) et DSC International (Égypte), a soumis une offre spontanée visant le doublement de tous les tronçons non-améliorés de l'autoroute (ajout de deux voies supplémentaires dans chaque sens), dans le cadre d'un contrat de concession de type DBFO (conception-construction-financement-exploitation). En novembre 2005, le gouvernement du Ghana a attribué le marché à ATRCL à l'issue d'une négociation directe. Il s'agit du premier PPP portant sur un projet d'autoroute au Ghana. À l'heure actuelle, plus de dix ans après l'attribution du contrat, le projet n'a toujours pas été exécuté.

Bien que les retards affectant la finalisation du contrat de concession et l'exécution du projet résultent de plusieurs facteurs, l'absence de toute procédure de mise en concurrence a eu un lourd impact de ce point de vue. Le parlement du Ghana a exprimé des inquiétudes, liées essentiellement à l'absence de procédure d'appel d'offres. En réponse à ces inquiétudes, une équipe interministérielle a été chargée d'examiner le projet. Ses membres ont souligné l'absence de toute procédure de mise en concurrence, ainsi que l'insuffisance du business case. En raison du manque d'expertise et d'expérience du secteur public, le gouvernement du Ghana n'avait pas réalisé les études préalables nécessaires, et s'en était remis au business case élaboré par le promoteur de l'offre spontanée, ATRCL. En outre, le contrat ayant été négocié directement entre le gouvernement et ATRCL, il n'avait pas été possible d'apprécier la validité du business case par le biais d'une mise en concurrence. Dans ce contexte, le gouvernement du Ghana a chargé des conseillers indépendants d'évaluer la viabilité du projet et d'attribuer le marché par mise en concurrence si le projet s'avérait viable.¹

¹ Peter BrockleBank, [Private Sector Involvement in Road Financing](#) (anglais), Programme pour la politique des transports en Afrique subsaharienne (PTASS), document de travail N° 1, 2014, page 84.

La plupart des appels d'offres dans le cadre desquels le promoteur de l'offre spontanée bénéficie d'un droit d'alignement suscitent un intérêt limité, voire nul, au sein du secteur privé. L'octroi de bonus n'induit pas nécessairement une distorsion de concurrence si les bonus représentent un faible pourcentage des critères d'évaluation des offres.

La plupart des cadres de gestion des offres spontanées incluent un dispositif d'incitation en faveur du promoteur de l'offre spontanée dans le cadre de la procédure d'appel d'offres (voir Annexe 9). Le droit d'alignement est le dispositif le plus fréquemment employé; c'est le cas en Inde (Andhra Pradesh,

⁸⁹ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#) (anglais), Groupe de la Banque mondiale, 2003.

⁹⁰ Ahmed Abdel Aziz, Human Nabavi, [Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA](#) (anglais), Construction Research Congress, 2014, pp. 1349-1358.

Madhya Pradesh et Rajasthan), aux Philippines, au Pérou, en Colombie, en Jamaïque et en Italie. L'octroi de bonus est utilisé au Chili, en Colombie et en Corée du Sud.⁹¹ Plus rarement, le dispositif d'incitation employé consiste à admettre automatiquement le promoteur de l'offre spontanée à la phase de soumission de l'offre finale (étape dite de la « meilleure offre définitive »); c'est le cas en Afrique du Sud (SANRAL) et aux Philippines.⁹²

Dans certains territoires, dont l'Afrique du Sud (Trésor national) et l'État de Virginie (États-Unis),⁹³ le promoteur de l'offre spontanée ne bénéficie d'aucune mesure incitative qui le favoriserait par rapport à ses concurrents. Aux États-Unis, une étude de 2011 a démontré qu'aucun des 22 États dotés d'un cadre de gestion des offres spontanées ne prévoyait l'octroi de mesures incitatives.⁹⁴ Ces territoires se sont aperçus que les dispositifs d'incitation favorisaient la soumission d'offres opportunistes et que la soumission d'offres spontanées de qualité pouvait être encouragée par le remboursement aux promoteurs d'offres spontanées des frais engagés lors de la réalisation des études de faisabilité (lorsque les promoteurs participaient au développement des projets). L'intérêt de cette approche est confirmé par les opérateurs privés, dont la plupart sont opposés à l'octroi de mesures incitatives lors de la passation des marchés.⁹⁵

Les pays qui octroient un droit d'alignement—dont l'Italie, les Philippines, la Colombie et le Pérou—peinent à faire jouer la concurrence dans le cadre de leurs procédures de passation de marchés. En présence d'un droit d'alignement, les projets issus d'offres spontanées ne suscitent pas un intérêt suffisant chez les candidats concurrents potentiels. En Italie, aux dires des fonctionnaires concernés, le contrat serait, dans près de 85% des cas, attribué au promoteur de l'offre spontanée.⁹⁶ Aux Philippines, seul 1 des 10 projets

⁹¹ La Corée du Sud octroie également des points de bonus aux promoteurs d'offres spontanées. Si l'autorité contractante ne demande aucune modification des caractéristiques du projet proposé dans l'offre spontanée, et si le promoteur de l'offre ne soumet aucune proposition modifiée, le bonus est au maximum 10% du score total attribué à l'issue de l'évaluation de l'offre. Si l'autorité contractante demande à modifier certaines caractéristiques du projet proposé, et si le promoteur de l'offre soumet la proposition modifiée, le bonus est au maximum 5% du score total attribué à l'issue de l'évaluation de l'offre.

⁹² Aux Philippines, les lignes directrices applicables aux joint-ventures (NEDA JV Guidelines) autorisent le promoteur de l'offre spontanée à réviser son offre financière avant ou au moment de la dépouille des offres concurrentes. Ces lignes directrices portent principalement sur les projets exécutés dans le cadre d'un accord de joint-venture signé entre une personne de droit public (telle que définie dans le texte) et un opérateur privé, lesquels mutualisent leurs intérêts communs en réalisant un investissement visant la réalisation d'un objectif commun.

⁹³ En Virginie (États-Unis), si le bureau VAP3 développe le projet selon les modalités applicables aux projets commandités par le secteur public (c'est à dire sans l'aide du promoteur de l'offre spontanée), la passation du marché s'effectue alors en deux étapes, à savoir une étape de préqualification suivie d'un appel d'offres restreint. Le bureau VAP3 fait office de guichet unique pour la passation des marchés et travaille en concertation avec les autorités contractantes compétentes pour les infrastructures visées dans chaque projet. Le bureau VAP3 est néanmoins habilité à signer avec le promoteur de l'offre spontanée un accord provisoire permettant à ce dernier de pré-développer certains volets du projet avant la passation du marché. Dans ce cas, la passation de l'accord provisoire s'effectue par le biais d'un appel d'offres sous pli fermé ou d'une négociation avec mise en concurrence, conformément à la Loi sur la passation des marchés publics de l'État de Virginie (1982). L'avis doit être publié au moins 10 jours avant l'appel à manifestations d'intérêt ou l'appel d'offres (selon le cas).

⁹⁴ Interrogés sur les différents dispositifs d'incitation, 30% des territoires ont indiqué préférer la meilleure offre définitive; 20%, l'octroi de bonus; 10%, le défi suisse (droit d'alignement); 10% le défi suisse couplé à l'octroi de bonus; et 30% se sont déclarés opposés à toute mesure incitative. La méthodologie de recherche employée reposait sur l'envoi d'un questionnaire en ligne et des entretiens directs avec les dirigeants de 33 opérateurs privés signataires de PPP basés aux États-Unis. A. M. Abdel Aziz, H. Nabavi, "Unsolicited Proposals in Public-Private Partnerships Projects—Analysis of State Regulations in the USA" (anglais), Dept. of Construction Management, the University of Washington, Seattle, USA, juin 2011.

⁹⁵ Ahmed Abdel Aziz, Human Nabavi, Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA (anglais), Construction Research Congress, 2014, pp. 1349-1358.

⁹⁶ Entretiens avec un fonctionnaire italien et un consultant italien spécialisé dans les PPP, le 17 novembre 2015.

proposés a été attribué à un candidat concurrent (voir Tableau 4). Au Pérou, les contrats ont été attribués au promoteur de l'offre spontanée dans tous les cas, sauf un—la station d'épuration des eaux usées de Taboada (voir Encadré 14). En Colombie, les 7 projets issus d'offres spontanées validés en 2015 ont tous été remportés par le promoteur de l'offre (voir Tableau 3).

Nombreuses sont les administrations publiques à avoir exprimé de vives inquiétudes concernant le dispositif du droit d'alignement. En Italie, un cadre de gestion des offres spontanées a été mis en place en 1998 et l'octroi du droit d'alignement (« diritto di prelazione ») est autorisé depuis 2002; ce dispositif est cependant vivement critiqué tant par les Italiens que par l'Union européenne, en ce qu'il constitue une violation du principe d'équité de traitement des candidats⁹⁷; le droit d'alignement pourrait ainsi être abrogé pour la seconde fois en 2016 (voir Encadré 17).⁹⁸ En Inde, le Département des affaires économiques (DEA) du Ministère des finances, chargé de coordonner les projets de PPP menés par le gouvernement central, s'est prononcé contre l'octroi du droit d'alignement (voir Encadré 18).

TABLEAU 3: INTENSITÉ DE CONCURRENCE DANS LE CADRE DES PROJETS ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES EN COLOMBIE

DÉSIGNATION DU PROJET	CAPEX (MILLIONS DE DOLLARS)*	VALEUR DU CONTRAT (MILLIONS DE DOLLARS)	NOMBRE DE CANDIDATS CONCURRENTS	DATE D'ATTRIBUTION DU CONTRAT	SOUTIEN FINANCIER DU GOUVERNEMENT	DÉLAI ALLOUÉ AUX CANDIDATS CONCURRENTS POUR MANIFESTER LEUR INTÉRÊT**	CANDIDAT RETENU
Ibagué – Cajamarca	553	776***	0	Janvier 2015	Non	2 mois	Promoteur
Malla Vial del Meta	356	1,282****	0	Avril 2015	Non	2 mois	Promoteur
Chirajará –Fundadores/Bogotá – Villavicencio	803	2,039*****	0	Avril 2015	Non	2 mois	Promoteur
Cesar y la Guajira	16	680*****	0	Mai 2015	Non	2 mois	Promoteur
Cambao Manizales	216	547*****	0	Mai 2015	Non	2 mois	Promoteur
Neiva – Girardot	260	656*****	0	Septembre 2015	Non	2 mois	Promoteur
Antioquia – Bolívar	395	1,007*****	0	Septembre 2015	Non	2 mois	Promoteur

- * Les coûts d'investissement (CAPEX) en dollars ont été calculés par les auteurs sur la base des taux de change indiqués sur [le site Internet de la Banque centrale de Colombie](#), en prenant en compte le cours moyen sur un mois, selon la date de validation de chaque projet; [Iniciativas Privadas en APP](#) (espagnol), Departamento Nacional de Planeación, 2015.
- ** Sistema Electrónico de Contratación Pública, Sistema Electrónico de Contratación Pública, nom du document: Invitación Participar (espagnol).
- *** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-001-2014](#) (espagnol).
- **** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-001-2015](#) (espagnol).
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-002-2015](#) (espagnol).
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-003-2015](#) (espagnol).
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del Proceso VJ-VE-APP-IPV-004-2015](#) (espagnol).
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-005-2015](#) (espagnol).
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-006-2015](#) (espagnol).

⁹⁷ « Commission des Communautés européennes/République italienne », Affaire C-412/04, CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL RUIZ-JARABO COLOMER, présentées le 8 novembre 2006; voir également: Zunarelli, Stefano, "Il diritto del mercato del trasporto," (italien), Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, Vol. 49, CEDAM, Milan, 2008.

⁹⁸ Entretiens avec des fonctionnaires italiens.

TABEAU 4: INTENSITÉ DE CONCURRENCE DANS LE CADRE DE L'ATTRIBUTION DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES AUX PHILIPPINES

DÉSIGNATION DU PROJET	SECTEUR	ANNÉE DE SOUMISSION DE L'OFFRE SPONTANÉE	CANDIDAT RETENU (TIERS OU PROMOTEUR DE L'OFFRE SPONTANÉE)	NOMBRE D'OFFRES CONCURRENTES	STATUT DU PROJET
Centrale électrique de Caliraya-Botocan-Kalayaan	Énergie	N. disp.	Promoteur	N. disp.*	Opérationnel
Projet multifonctionnel de Casecanan	Irrigation/énergie	1994	Promoteur	N. disp.	Opérationnel
Projet multifonctionnel de San Roque	Irrigation/énergie	1996	Promoteur	N. disp.	Opérationnel
Centrale de cogénération de San Pascual	Énergie	1995	Promoteur	N. disp.	Opérationnel
Réseau électrique de la province de Bohol	Énergie	N. disp.	N. disp.	N. disp.	Opérationnel
Réaménagement du port d'Irene	Transports/Ports	N. disp.	Promoteur	N. disp.	Opérationnel
Extension de la route à péage au Sud de l'île de Luzon	Transports/réseaux routiers	N. disp.	Promoteur	N. disp.	Opérationnel
Terminal 3 de l'Aéroport international de Ninoy Aquino (NAIA 3)	Transports/aéroports	1994	Tiers	2*	Concession résiliée (attribution du contrat invalidée par la Cour suprême) mais projet opérationnel (sous la direction de l'autorité contractante)
Ligne 7 du métro (MRT)	Transport/réseaux multimodaux	2007	Promoteur	0	En attente de closing financier; début de la construction prévu en 2016
Jonction entre les autoroutes NLEX et SLEX	Transports/réseaux routiers	N. disp.	N.Ap.	N.Ap.	Actuellement en phase de passation de marché par mise en concurrence (avec droit d'alignement)

N. disp. = données non disponibles. N.Ap. = non applicable

* Selon John Hodges et Georgina Dellacha, auteurs du document de travail PPIAF de 2007, le droit d'alignement (« défi suisse ») a joué un rôle dans l'attribution finale du contrat.¹

¹ Voir le Tableau B.3: Unsolicited Projects Presented to BOT Center and ICC Secretariat, 1994–2006 (operational and awarded) (anglais). John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007.

ENCADRÉ 17: POLÉMIQUES SUSCITÉES PAR LE DROIT D'ALIGNEMENT

Polémiques suscitées en Italie par le droit d'alignement

Le droit d'alignement (*diritto di prelazione*, en italien) est un élément controversé du cadre de gestion des offres spontanées instauré en Italie depuis la réforme législative de 2002 (Loi n° 166/2002, ou Merloni-quarter). Le droit d'alignement est critiqué non seulement en Italie, mais aussi par l'Union européenne (UE), au motif qu'il constitue une violation du principe d'équité de traitement des candidats.¹

Une analyse des appels d'offres lancés pour des projets d'infrastructures dans la région d'Émilie-Romagne sur la période 1999-2003 a montré que les autorités contractantes recevaient en moyenne 4,5 offres d'opérateurs privés dans le cas des projets initiés par le secteur public, contre seulement 1,5 offre dans le cas des projets issus d'offres spontanées. Une analyse des projets d'infrastructures lancés dans la région de Lombardie a montré que les autorités contractantes recevaient en moyenne, au titre des appels d'offres, 3,1 demandes de candidature (et 1,8 offre) de la part d'opérateurs privés dans le cas des projets initiés par le secteur public, contre seulement 2,7 demandes de candidature (et seulement 1,6 offre) dans le cas des projets issus d'offres spontanées. En outre, 75% des marchés en Lombardie ont été attribués directement au promoteur de l'offre spontanée, sans mise en concurrence.²

En 2007, en réponse aux critiques émanant tant des acteurs nationaux que de l'UE, le gouvernement 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.³

Les fonctionnaires italiens ne cessent de critiquer le dispositif du droit d'alignement, lui reprochant d'entraver fortement la concurrence—aux dires des fonctionnaires interviewés, le contrat serait, dans 85% des cas, attribué au promoteur de l'offre spontanée—et de favoriser la corruption, notamment parce que le recours aux offres spontanées est plus courant aux échelons régional et local qu'à l'échelon national. Un puissant lobby du secteur privé est parvenu jusqu'ici à empêcher l'abrogation du droit d'alignement.⁴ Les fonctionnaires italiens estiment cependant que ce dispositif sera probablement abrogé dans le cadre des futures réformes législatives.⁵

¹ « [Commission des Communautés européennes contre République italienne](#) », Affaire C-412/04, CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL RUIZ-JARABO COLOMER, présentées le 8 novembre 2006; et Stefano Zunarelli, *Il diritto del mercato del trasporto* (italien), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Vol. 49, CEDAM, 2008.

² À noter: ces chiffres concernent les appels d'offres en général (projets initiés par le secteur public comparés à ceux initiés par le secteur privé) et ne se limitent pas aux seuls projets exécutés sous forme de PPP. Chiara Bentivogli et al., [Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto? Questioni di Economia e Finanza](#) (italien), Banca d'Italia, 2008. Lungarella, Raffaele, *La finanza di progetto in Emilia-Romagna* (italien), Bologne: CLUEB, 2004.

³ Entretiens avec un fonctionnaire italien et un consultant italien spécialisé dans les PPP, le 17 novembre 2015.

⁴ Entretiens avec un fonctionnaire italien et un consultant italien spécialisé dans les PPP, le 17 novembre 2015.

⁵ Entretiens avec des fonctionnaires italiens, le 17 novembre 2015.

ENCADRÉ 18: DIFFICULTÉS POSÉES PAR LE DROIT D'ALIGNEMENT EN INDE

Le gouvernement central indien déconseille l'utilisation du « défi suisse », mais ce dispositif a été adopté par les gouvernements des États.

Avec près de 1 200 projets actuellement en phase de développement ou d'exploitation, l'Inde constitue un vaste marché pour les PPP dans le secteur des infrastructures, totalisant en octobre 2015 un investissement estimé à 7 200 milliards de Roupies indiennes (soit environ 110 milliards de dollars).¹ La structure fédérale de l'Inde permet au gouvernement central et aux gouvernements des États (ou provinces) de développer et d'appliquer des stratégies et lignes directrices distinctes en matière de PPP et d'offres spontanées. Certains États (Gujarat, Andhra Pradesh, Madhya Pradesh et Rajasthan, notamment) ont édicté des lois et des lignes directrices prévoyant que les offres spontanées soient traitées par le biais d'une mise en concurrence avec droit d'alignement (« défi suisse »). Les États du Gujarat (1999) et d'Andhra Pradesh (2001) ont été les premiers à mettre en place un cadre législatif prévoyant le droit d'alignement.

Contrairement à certains gouvernements fédérés, le gouvernement central s'est très clairement opposé à l'octroi d'un droit d'alignement dans le cadre de la passation des marchés issus d'offres spontanées. Cet avis rejoint celui du Comité central de vigilance (CVC), chargé de superviser les procédures de passation de marchés du gouvernement central, qui s'est prononcé en faveur de la mise en place de procédures transparentes et concurrentielles pour l'attribution des contrats visant des projets d'infrastructures. En outre, un rapport récent du Département des affaires économiques (DEA) du Ministère des finances, chargé de coordonner les projets de PPP menés par le gouvernement central, a vivement déconseillé l'octroi d'un droit d'alignement aux promoteurs d'offres spontanées car celui-ci « crée une asymétrie d'information dans la procédure de passation de marché et a pour conséquence un manque de transparence, incompatible avec un traitement juste et équitable des candidats potentiels à la phase de passation de marché. »²

¹ Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, [Report of the Committee on Revisiting and Revitalizing PPP Model of Infrastructure](#) (anglais), 2015, paragraphe 2.2.2, page 10.

² Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, [Report of the Committee on Revisiting and Revitalizing PPP Model of Infrastructure](#) (anglais), 2015, paragraphe 6.2.7, page 45.

Certains gouvernements tels que ceux du Chili et de la Corée du Sud ont constaté que l'octroi de bonus n'avait pas nécessairement pour effet de limiter excessivement la concurrence. En Corée du Sud, le promoteur de l'offre spontanée peut recevoir un bonus allant jusqu'à 10% si sa proposition n'est pas modifiée par l'autorité contractante, et jusqu'à 5% dans le cas contraire. Bien que la Corée du Sud peine à stimuler la concurrence en phase de passation des marchés, un rapport de la Banque asiatique de développement (BAD) daté de 2011 n'a constaté aucun écart significatif entre le nombre de candidats aux projets issus d'offres spontanées et aux projets initiés par le secteur public; cela indique que le manque de concurrence ne doit pas nécessairement être imputé au dispositif d'octroi de bonus employé dans le cas des offres spontanées; cela ressort également des données présentées au Tableau 5.⁹⁹ Ce constat est cohérent avec l'Étude de 2007, qui a conclu que « l'octroi de points de bonus ne semble pas avoir une influence décisive sur le résultat de la sélection » en Corée du Sud,¹⁰⁰ et avec une étude de l'Institut coréen pour le développement (KDI) datée de 2013, laquelle n'a observé aucun écart significatif entre

⁹⁹ Jay-Hyung Kim et al. « [Public-Private Partnerships: Case Studies from the Republic of Korea—Volume 1: Institutional Arrangements and Performance](#) » (anglais), Banque asiatique de développement (BAD), 2011.

¹⁰⁰ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007.

TABLEAU 5: NOMBRE DE CANDIDATS PAR PROJET PPP (SELON LE SECTEUR) EN CORÉE DU SUD

NOMBRE DE CANDIDATS							
Type de projet	Secteur	1 candidat	2 candidats	3 candidats	4 candidats	Sous-total	Total
Nombre de projets initiés par le secteur public	Réseaux routiers	9	1		1	11	42
	Ports maritimes	9	2		2	13	
	Réseaux ferroviaires	3	4			7	
	Logistique	2	1			3	
	Aéroports	6		1		7	
	Environnement			1		1	
	Sous-total		29	9	1	3	
Nombre de projets issus d'offres spontanées	Réseaux routiers	8	2	1	1	12	27
	Ports maritimes	3		1		4	
	Réseaux ferroviaires	2		1		3	
	Logistique	1	1			2	
	Aéroports						
	Environnement	5	1			6	
	Subtotal		19	4	3	1	
Total	Procédures d'appel d'offres	48	13	4	4	69	
	% du total	69,57%	18,84%	5,80%	5,80%	100%	

le nombre de candidats ayant soumissionné dans le cadre de projets initiés par le secteur public et de projets issus d'offres spontanées.¹⁰¹

Au Chili, qui utilise le dispositif d'octroi de bonus depuis 1992, il semble que ce dernier n'ait pas pour effet une distorsion significative de concurrence. Sur les 19 projets issus d'offres spontanées exécutés depuis 1995, la plupart (12 projets) ont été attribués à des candidats concurrents dans le cadre d'appels d'offres, avec 3,4 candidats en moyenne, tel qu'indiqué dans le Tableau 6. Le Chili a cependant réduit de 20 à 3,8% la valeur du bonus octroyé au promoteur de l'offre spontanée, afin de maintenir une intensité de concurrence suffisante.¹⁰² Il convient de noter que l'octroi de bonus n'est sans doute pas le seul facteur ayant contribué à l'instauration de conditions de soumission équitables au Chili: en effet, le Ministère des travaux publics est particulièrement impliqué dans le développement des projets et prévoit pour les candidats concurrents un délai suffisant pour la préparation et la soumission de leurs offres—ces deux facteurs ayant pour effet de limiter l'avantage stratégique dont dispose le promoteur de l'offre spontanée.

¹⁰¹ Jay-Hyung Kim, Seung-yeon Lee, « Public–Private Partnerships: Lessons from Korea on Institutional Arrangements and Performance » (anglais), Korea Development Institute et Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea, 2013.

¹⁰² [Artículo 10, Ley de Concesiones](#) (espagnol), Ministerio des Obras Públicas, Gobierno de Chile, 1996.

ENCADRÉ 19: OCTROI DE BONUS AU CHILI: LE CAS DE L'AUTOROUTE 5

Au Chili, l'octroi de bonus n'a pas d'impact significatif sur la concurrence: Le cas de l'autoroute 5 reliant Puerto Montt à Parga

Le 19 octobre 2004, Itinera Chile S.A. (promoteur de l'offre spontanée), société affiliée à l'entreprise espagnole Sacyr, a soumis au Ministère des travaux publics (MOP) une offre spontanée visant l'extension et la rénovation de l'autoroute de 55 km de long reliant Puerto Montt à Parga. L'objectif du projet était de répondre à la hausse de la demande de mobilité entre la ville de Puerto Montt et l'île de Chiloé—liée à l'activité de pêche et d'élevage de saumons dans la région—et de résoudre les problèmes associés (engorgement, dégradation des routes, et accidents fréquents). En 2005, le MOP a déclaré que le projet servait bien l'intérêt général; les études commanditées ont été validées en décembre 2007.

En novembre 2008, le MOP a lancé la phase de passation du marché, invitant les candidats concurrents à soumettre leurs offres avant le 29 octobre 2009. Deux offres concurrentes ont ainsi été reçues: l'une de Concesiones Viarias Chile S.A. (englobant la société Dragados) et l'autre, du groupement Consorcio Vial Chile (réunissant les sociétés Besalco, Belfi et Icafal). En raison du coût d'investissement du projet (157 millions de dollars),¹ le MOP a octroyé un bonus de 3% au promoteur de l'offre spontanée. Les trois candidats ayant présenté des offres conformes du point de vue technique, c'est le critère du coût (déterminé, en grande partie, par le montant de la subvention publique demandée) qui a été appliqué pour les départager. Le montant de la subvention demandée par le promoteur de l'offre spontanée (env. 65 millions de dollars) étant plus de deux fois supérieur à celui inclus dans les deux offres concurrentes (25 millions de dollars dans le cas de Concesiones Viarias et 30 millions de dollars dans le cas de Consorcio Vial Chile), le bonus de 3% a finalement été sans incidence sur les résultats de la passation de marché.² En février 2010, le MOP a attribué le contrat à Concesiones Viarias Chile S.A., l'un des candidats concurrents.³

L'offre spontanée relative à l'autoroute 5 est l'un des douze projets au Chili dans lesquels le marché a été remporté par un candidat concurrent; cela indique que dans ce pays, l'octroi de bonus n'impacte pas significativement ni systématiquement l'équité des conditions de concurrence.

¹ [Puerto Montt-Parga highway concession attracts three bidders](#) (anglais), BN Americas, 2009.

² Il convient de noter que, dans ce cas précis, le promoteur de l'offre spontanée (Sacyr) était lourdement affecté par la crise économique qui sévissait en Espagne et avait entrepris de céder la plupart de ses participations dans des projets de concessions au Chili, ce qui explique peut-être le manque de compétitivité de sa proposition financière.

³ [Snapshot of Ruta 5 Mott Parga](#) (anglais), Base de données des projets PPI, Groupe de la Banque mondiale.

■ Pour susciter un intérêt suffisant au sein du secteur privé, les autorités contractantes doivent fixer pour les candidats concurrents un délai suffisant pour leur permettre d'élaborer leurs offres.

De ce point de vue, les pratiques des gouvernements varient selon le délai imparti aux candidats potentiels soit pour manifester leur intérêt et leur volonté d'élaborer une proposition concurrente, soit pour présenter une proposition concurrente finalisée (voir Annexe 6). En Italie, le cadre de gestion des offres spontanées prévoit que les candidats concurrents disposent d'au moins 52 jours pour préparer une proposition de projet, ce délai pouvant être allongé pour les projets de plus grande ampleur et/ou plus complexes. En Colombie, les candidats concurrents disposent d'un délai de 1 à 6 mois pour manifester leur intérêt pour un projet, la pratique la plus courante consistant à allouer un délai de 2 mois.¹⁰³ Le territoire de Guam¹⁰⁴ prévoit 60 jours et les Philippines, 60 jours ouvrés pour la préparation des offres concurrentes.

¹⁰³ La plupart des projets issus d'offres spontanées qui ont été validés par l'Agence nationale des infrastructures (ANI) colombienne en 2015 n'ont suscité aucun intérêt parmi les candidats concurrents potentiels. Cela a notamment été le cas des offres spontanées relatives aux projets Chirajara-Villavicencio et Malla vial del Meta. Grupo Odinsa construirá la malla vial del Meta, [Portafolio.co](#) (espagnol), 6 avril 2015.

¹⁰⁴ John Hodges, Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#) (anglais), document de travail PPIAF N° 1, 2007.

TABLEAU 6: CONCESSIONS ATTRIBUÉES AU CHILI PAR SUITE D'OFFRES SPONTANÉES (1995– 2015)

DÉSIGNATION DU PROJET	MONTANT DE L'INVESTISSEMENT (UNIDAD FOMENTO/ MILLIONS DE DOLLARS)		% DE BONUS	CANDIDAT RETENU (PROMOTEUR DE L'OFFRE SPONTANÉE OU TIERS)	NOMBRE DE CANDIDATS	DATE D'ATTRIBUTION DU CONTRAT
Aéroport El Tepual de Puerto Montt	164 021	7	20%	Tiers	2	Juin 1995
Aéroport Diego Aracena de Iquique	128 525	6	20%	Promoteur	3	Août 1995
Bretelle d'accès à l'aéroport de Santiago (AMB)	279 990	9	20%	Promoteur	1	Janvier 1996
Autoroute 57 Santiago - Colina - Los Andes	3 700 000	138	10%	Promoteur	1	Décembre 1996
Aéroport El Loa de Calama	70 800	4.5	10%	Promoteur	4	Octobre 1997
Aéroport Carriel Sur de Concepción	629 300	25	10%	Tiers	7	Mars 1999
Aéroport Cerro Moreno de Antofagasta	250 000	7.5	10%	Tiers	5	Décembre 1999
Contournement de Melipilla	669 100	21	10%	Tiers	3	Août 2001
Gare de péage de l'autoroute Américo Vespucio Sud	10 350 000	270	10%	Tiers	4	Août 2001
Autoroute reliant les ports de Talcahuano et de Penco	517 700	25	10%	Promoteur	3	Janvier 2002
Gare de péage de l'autoroute Américo Vespucio Nord	10 100 000	320	10%	Tiers	4	Mars 2002
Anneau intermédiaire du tunnel El Salto - Kennedy	2 500 000	70	10%	Tiers	2	Octobre 2004
Bretelle d'autoroute Melipilla - Camino de la Fruta	880 000	43	3%	Tiers	3	Janvier 2009
Autoroute 5, tronçon Puerto Montt - Parga	4 125 000	99	3%	Tiers	3	Mai 2010
Centro Metropolitano de Vehículos Retirados de Circulación	482 000	N. disp.	6%	Tiers	5	Mai 2010
Autoroutes de la région d'Antofagasta	7 750 000	336	3%	Promoteur	4	Avril 2010
Autoroute en direction d'Iquique	5 000 000	220	3%	Tiers	4	Septembre 2011
Autoroute Concepción - Cabrero	8 400 000	370	3%	Promoteur	3	Septembre 2011
Concession autoroutière de Rutas del Loa	6 560 000	300	3%	Tiers	3	Avril 2014

L'expérience a montré qu'une durée de préparation insuffisante décourage largement les opérateurs privés qui auraient éventuellement souhaité participer à un appel d'offres. Aux Philippines, les fonctionnaires interrogés 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 (« défi suisse ») conduit, en pratique, à ce que la plupart des projets basés sur des offres spontanées soient attribués aux promoteurs de ces offres, tel qu'indiqué dans le Tableau 3. D'après les opérateurs privés, un délai d'au moins 3 à 6 mois (selon la complexité du projet) est nécessaire pour élaborer une proposition solide et compétitive.¹⁰⁵ Une étude d'A. M. Abdel Aziz et H. Nabavi datée de 2014 a montré que l'insuffisance des délais de préparation (par ex.: 60 jours seulement)

¹⁰⁵ Entretien avec des sociétés privées, octobre–novembre, 2015.

est l'une des principales raisons pour lesquelles les opérateurs privés ne soumettent pas de propositions concurrentes.¹⁰⁶

/// Lorsque le promoteur de l'offre spontanée possède des terrains indispensables à l'exécution du projet, propose d'utiliser ses technologies couvertes par des droits exclusifs ou est titulaire de concessions adjacentes, l'avantage stratégique dont il dispose est difficile à surmonter pour ses concurrents. Dans ce cas, l'autorité contractante peut soit restructurer le projet de façon à limiter l'avantage stratégique du promoteur de l'offre spontanée, soit réaliser des démarches de benchmarking, avant de négocier directement avec lui.

Un concessionnaire qui soumet une offre spontanée consistant à étendre le projet existant à la phase d'exploitation possède ainsi un avantage stratégique important sur les candidats concurrents éventuels. 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 (voir Encadré 20 et Tableau 4).

Le fait, pour un promoteur d'offre spontanée, de posséder des terrains peut également lui conférer un avantage stratégique sur ses concurrents éventuels. Aux Philippines, l'offre spontanée relative à l'aménagement de la ligne 7 du métro (MRT), qui présentait une structuration complexe avec un volet immobilier, était conçue pour assurer la viabilité financière du projet et garantir le respect de la Loi BOT interdisant l'apport de soutien financier par le gouvernement. Cette structure était favorable au promoteur de l'offre spontanée, propriétaire de terrains situés à des endroits stratégiques adjacents à la zone couverte par le droit de passage. Dans ce contexte, aucune offre concurrente n'a été reçue lors de la passation du marché, attribué au promoteur de l'offre spontanée.

Lorsque le promoteur de l'offre spontanée dispose d'un avantage stratégique majeur susceptible de décourager les candidats concurrents éventuels, les autorités contractantes peuvent restructurer le projet de façon à limiter cet avantage. À l'instar de PROINVERSION au Pérou (voir Encadré 21), certaines autorités contractantes réalisent des démarches de benchmarking et évaluent le caractère raisonnable du coût du projet avant d'engager une négociation directe avec le promoteur de l'offre spontanée, pour s'assurer que la tarification proposée reflète le prix de marché et que l'offre apporte une valeur ajoutée à la société.

¹⁰⁶ Ahmed Abdel Aziz, Human Nabavi, Unsolicited Proposals for PPP Projects: "Private Sector Perception in the USA" (anglais), Dept. of Construction Management, the University of Washington, Seattle, USA, 2014.

ENCADRÉ 20: AVANTAGE STRATÉGIQUE DIFFICILE À SURMONTER

En Colombie, un avantage stratégique difficile à surmonter: Le cas du tronçon d'autoroute Chirajara-Villavicencio

L'autoroute de 85 km de long qui sépare la capitale Bogotá et Villavicencio est l'un des plus gros axes routiers de Colombie et le seul à relier la capitale au Nord-ouest du pays. En août 1994, le gouvernement colombien a attribué le contrat de gestion-exploitation-maintenance du couloir autoroutier de Bogotá-Villavicencio à Corficolombiana (par le biais de Concesionaria Vial de los Andes S.A. et, plus tard, de Coviandes). Ce contrat était l'un des 13 projets attribués par l'Institut national des concessions (INCO, rebaptisé par la suite Agence nationale des infrastructures/ANI) dans le cadre de la première vague de concessions autoroutières. Le contrat a été renégocié en avril 1996 et la construction achevée en septembre 1999.

En 2009, le gouvernement de Colombie a inscrit le projet Bogotá-Villavicencio sur la liste de ses priorités stratégiques dans le cadre de son programme PROESA I, planifiant l'extension de l'autoroute en trois phases: (1) de Bogotá à El Tablón (tronçon 1); (2) d'El Tablón à Chirajara (tronçon 2); et (3) de Chirajara à Villavicencio (tronçon 3). En janvier 2010, le gouvernement a décidé d'étendre le périmètre du contrat signé en 1994 avec Coviandes, pour inclure la construction, l'exploitation et la maintenance des voies supplémentaires entre El Tablón et Chirajara. Ce tronçon, actuellement en cours de construction, sera achevé fin 2017. Le contrat de concession, dont la durée sera fonction des recettes réellement générées, devrait expirer en 2019-2020. L'aménagement du tronçon El Tablón-Chirajara fait partie de la troisième vague de concessions autoroutières en Colombie.

En 2012, après l'adoption de la nouvelle loi sur les PPP, Corficolombiana a soumis à l'ANI une offre spontanée comprenant deux volets: (1) la construction, l'exploitation et la maintenance de 24,6 kilomètres de voies supplémentaires entre Chirajara et Villavicencio (tronçon 3), et (2) la maintenance de 85,6 kilomètres d'autoroute entre Bogotá et Villavicencio (au titre de ce qui n'était, en substance, qu'une extension du contrat en cours). La procédure de validation de l'offre spontanée a duré 3 ans. Le 17 février 2015, le gouvernement colombien a invité les candidats concurrents éventuels à soumettre leurs propositions dans un délai de 2 mois. Aucune offre concurrente n'ayant été reçue, le contrat d'une valeur de 1,8 milliard de dollars a été attribué directement à Corficolombiana le 20 avril 2015, dans le cadre de la quatrième vague de concessions autoroutières du pays. La construction, qui devait débiter au premier trimestre 2016, sera achevée début 2021; le contrat de concession devrait quant à lui expirer entre 2035 et 2040.

ENCADRÉ 21: BENCHMARKING PRÉALABLE À LA NÉGOCIATION DIRECTE AU PÉROU

Benchmarking préalable à la négociation directe: Le cas du terminal de chargement de concentrés de minerais d'El Callao (Pérou)¹

En 2009, le consortium Transportadora El Callao a soumis à l'Autorité portuaire nationale (NPA) une offre spontanée portant sur la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un terminal de chargement de concentrés de minerais à El Callao (Pérou). Le projet proposé, qui devait être cofinancé, présentait un coût d'investissement d'environ 163 millions de dollars.² En mars 2010, le projet a été déclaré d'intérêt général par PROINVERSION, en ce qu'il offrait: (1) au secteur minier, une solution plus efficace pour charger les minerais; (2) à la population locale, des bénéfices environnementaux (réduction des besoins de transport par route); et (3) aux exportateurs de minerais, des tarifs de transport et de chargement compétitifs.³

En août 2010, aucune manifestation d'intérêt n'ayant été reçue de candidats concurrents dans le délai imparti de 90 jours, PROINVERSION a attribué le contrat de concession au promoteur de l'offre spontanée par le biais d'une négociation directe.⁴ Compte tenu de cette absence de concurrence, les autorités contractantes ont mis en œuvre une série de mesures pour s'assurer que les tarifs proposés reflétaient le prix de marché. Des études ont ainsi été réalisées, incluant notamment: (1) une évaluation technique basée sur la demande prévisionnelle de chargement de minerais dans le port de Callao, consistant à comparer la proposition du promoteur de l'offre spontanée avec les prévisions communiquées par le Port de Valence;⁵ (2) un benchmarking portant sur les tarifs; et (3) une estimation du coût d'investissement (basée sur des études similaires et sur les données techniques du projet). Le prix obtenu était inférieur de 6% à celui proposé par le promoteur de l'offre spontanée (le tarif fret passant de 7,40 dollars à 6,97 dollars par tonne). L'autorité de surveillance péruvienne (OSITRAN⁶) a en outre procédé à une réglementation des prix par plafonnement tarifaire à l'aide de la formule RPi-X⁷, assortie d'une révision après 5 ans et d'une indexation périodique.⁸

Le contrat a été signé en 2011 et la construction achevée en avril 2014. L'exploitation du terminal a démarré en mai 2014.⁹ Cette étude de cas souligne l'importance des démarches de benchmarking en cas de négociation directe du marché, pour parvenir à négocier des tarifs compétitifs et conformes au prix de marché, dans l'intérêt des consommateurs.

¹ « Iniciativa Privada Terminal de Embarque Concentrado de Minerales en el Terminal Portuario del Callao » (espagnol), Livre blanc, PROINVERSION, septembre 2009–janvier 2011.

² [Transportadora Callao Opens New Mineral Concentrates Shipping Terminal with \\$163 million USD Investment](#) (anglais), Impala Terminals, 2014.

³ [Este mes declararían de interés muelle de minerales en el Callao](#) (espagnol), Gestion, 2010.

⁴ [Declaran de interés iniciativa privada para muelle de minerales](#) (espagnol), Gestion, 2010.

⁵ Organisme privé à but non-lucratif initialement chargé de l'étude des flux logistiques portuaires, [Valenciaport Foundation](#) est aujourd'hui un expert reconnu dans les domaines de la recherche fondamentale, de la formation et de la coopération au sein du secteur.

⁶ OSITRAN est l'autorité de surveillance des investissements dans le secteur des infrastructures de transport au Pérou. Il s'agit d'une entité décentralisée, rattachée au Conseil des Ministres.

⁷ Appliquée à l'origine au Royaume-Uni dans le secteur des télécoms, la formule RPi-X est un outil de réglementation des prix par plafonnement qui est désormais couramment utilisé dans d'autres pays. Cette réglementation vise à réduire les coûts, tout en préservant la qualité des services. [Elle a pour effet de réduire la tentation de l'opérateur privé de réaliser des investissements excessifs en capital durant la phase de réglementation des prix.](#)

⁸ [Procedura de revisión tarifaire aplicable au terminal de chargement de concentrés de minerais d'El Callao, Clause 8.25.](#)

⁹ [Inauguran muelle y faja transportadora de minerales en Callao](#) (espagnol), El Comercio, 2014.



7. CONCLUSIONS

7.1 DÉFIS INHÉRENTS À LA GESTION DES OFFRES SPONTANÉES ET AUX PERFORMANCES DES PROJETS QUI EN DÉCOULENT

Les données collectées dans le cadre des Retours d'expérience n'indiquent pas si les projets initiés par les promoteurs d'offres spontanées, mais développés par le secteur public et soumis à un appel d'offres, enregistrent de meilleures ou de moins bonnes performances les PPP initiés par le secteur public.¹⁰⁷ Le principal enjeu associé aux offres spontanées n'est donc pas lié au fait qu'un opérateur privé identifie et propose un projet—le secteur privé étant parfois plus à même d'identifier les projets bancables que le secteur public. Les retards d'exécution, les polémiques et les dépassements de budgets observés dans le cadre des projets issus d'offres spontanées sont la conséquence du manque de concurrence lors de la passation des marchés. Les auteurs des Retours d'expérience ont conclu que ces problèmes sont plus fréquents en cas de négociation directe du marché, mais peuvent également être observés lorsque la mise en concurrence organisée par l'autorité contractante ne parvient pas à susciter l'intérêt d'au moins quelques candidats concurrents sérieux (par exemple, lorsque le gouvernement prévoit l'octroi d'un droit d'alignement au promoteur de l'offre spontanée, ou lorsque celui-ci dispose sur ses concurrents d'un avantage stratégique difficile à surmonter).

¹⁰⁷ Le Chili est un exemple de pays dans lequel l'attribution des marchés basés sur des offres spontanées s'effectue selon des modalités très semblables à celles applicables aux projets initiés par le secteur public. Il n'y a donc été constaté aucun écart significatif entre les performances des PPP initiés par le secteur privé et celles des projets initiés par le secteur public. Le Ministère des travaux publics joue un rôle actif dans le développement du projet et attribue les marchés par mise en concurrence, en octroyant un bonus limité (entre 3 et 8%) au promoteur de l'offre spontanée. Malgré ce dispositif, la plupart des appels d'offres suscitent l'intérêt d'un nombre suffisant de candidats. Bien que les autorités chiliennes doivent souvent renégocier le contrat après sa conclusion, les experts indiquent n'observer aucun écart entre le nombre de renégociations relatives aux projets issus d'offres spontanées, et celui touchant aux projets initiés par le secteur public.

Les auteurs des Retours d'expérience ont également conclu qu'il est essentiel que le développement de projet soit piloté par le secteur public¹⁰⁸, afin de préserver le jeu de la concurrence à la phase de passation des marchés. Ce pilotage public permet de surmonter l'avantage stratégique du promoteur de l'offre spontanée et d'acquiescer les connaissances requises pour négocier un contrat prévoyant un rapport qualité/prix avantageux. Cependant, dans les pays en développement comme dans les pays développés, les gouvernements peinent à renforcer leurs capacités pour piloter le développement de projet et organiser une procédure de mise en concurrence (le cas échéant). D'où l'importance, pour les autorités contractantes, de faire appel à des conseillers externes à la phase de développement de projet.

Lorsque le promoteur de l'offre spontanée est autorisé à développer le projet, il est plus difficile d'assurer des conditions de soumission équitables et cela peut générer des problèmes à la phase d'exécution du projet. Les données collectées dans le cadre des Retours d'expérience suggèrent que lorsque le promoteur de l'offre spontanée se charge de réaliser les études de faisabilité et le dossier de consultation des entreprises (projet de contrat, notamment), cela peut également nuire à la qualité des services, augmenter le coût du projet et accroître les risques de renégociation.

Il existe peu de données concernant l'évaluation ex post des performances des projets issus d'offres spontanées. Et rares sont les gouvernements qui réalisent une évaluation structurée et quantitative des performances des projets initiés par le secteur public.¹⁰⁹ Ainsi, les politiques nationales mises en œuvre découlent parfois en grande partie de certaines expériences négatives des gouvernements avec les offres spontanées, ou visent à apaiser les inquiétudes exprimées par le public concernant le manque de transparence; le manque de concurrence; le rapport qualité/prix défavorable; le faible pouvoir de négociation du gouvernement; les pratiques de corruption; l'incompatibilité avec le programme national d'infrastructures; ou la mauvaise allocation des ressources publiques.

7.2 MESURES STRATÉGIQUES MISES EN ŒUVRE EN RÉPONSE AUX DÉFIS INHÉRENTS À LA GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

Bien que les gouvernements n'aient pas tous la même expérience en matière d'offres spontanées, ils sont généralement confrontés à des défis communs dans la gestion des offres et l'exécution des projets qui en découlent. Les Retours d'expérience ont permis d'identifier plusieurs mesures stratégiques ayant permis aux gouvernements de relever ces défis.

¹⁰⁸ Le secteur public peut développer le projet avec l'aide d'institutions multilatérales ou de conseillers externes n'ayant pas d'intérêt à l'exécution du projet. Confier le développement du projet au promoteur de l'offre spontanée peut s'avérer problématique, ce dernier risquant de privilégier ses propres intérêts (remporter le marché) plutôt que l'intérêt général.

¹⁰⁹ L'évaluation « ex post » d'un PPP consiste généralement en un audit de performance axé sur les procédures appliquées pour obtenir le meilleur rapport qualité/prix possible; il ne s'agit pas d'une analyse quantitative. [Value for Money Assessment, Review of approaches and key concepts](#) (anglais), Centre européen d'expertise en matière de PPP (EPEC), 2015.

7.2.1 DEFI N° 1: CREER DES CONDITIONS DE SOUMISSION EQUITABLES

La plupart des gouvernements estiment que l'attribution d'un contrat de PPP par mise en concurrence est plus susceptible de garantir une tarification au prix de marché et un rapport qualité/prix avantageux que la négociation directe. Cependant, il est difficile d'instaurer des conditions de concurrence tout à fait équitables dans le cadre d'un appel d'offres, notamment lorsque l'autorité contractante et le promoteur de l'offre spontanée ont collaboré pendant plusieurs années avant la passation du marché.

L'octroi d'un droit d'alignement ou d'un bonus important au promoteur de l'offre spontanée lors de la dépouille et de la notation des offres a également pour effet de limiter l'intérêt des autres opérateurs privés pour le projet. L'expérience a démontré que les candidats concurrents ont généralement du mal à élaborer des offres abouties et compétitives (voire, décident de ne pas participer à l'appel d'offres) lorsque l'autorité contractante ne leur alloue pas un délai de préparation suffisant, ou lorsque le promoteur de l'offre spontanée se voit octroyer certains avantages tels qu'un droit d'alignement. Si certains gouvernements attendent de l'exécution des projets issus d'offres spontanées qu'elle soit rapide et simple, la plupart d'entre eux reconnaissent en revanche qu'il est préférable de prévoir un délai de préparation suffisant pour les candidats concurrents afin de créer des conditions de soumission équitables.

L'expérience a montré que les mesures stratégiques ci-dessous peuvent contribuer à stimuler la concurrence lors de la passation du marché.

TABLEAU 7: MEILLEURES PRATIQUES POUR STIMULER LA CONCURRENCE LORS DE LA PASSATION DU MARCHÉ

MEILLEURE PRATIQUE	DESCRIPTION
Pilotage public du développement de projet	Lorsque l'autorité contractante « s'approprie » le projet peu après la soumission de l'offre spontanée et pilote le développement du projet (en réalisant les études de faisabilité et en constituant le dossier de consultation des entreprises, notamment), cela permet de limiter l'avantage stratégique du promoteur de l'offre spontanée et d'améliorer l'équité des conditions de concurrence.
Absence de dispositif d'incitation au promoteur de l'offre spontanée dans le cadre de l'appel d'offres	Éviter la négociation directe et l'octroi d'avantages significatifs au promoteur de l'offre spontanée (droit d'alignement ou bonus important lors de la dépouille et la notation des offres) contribue à créer des conditions de soumission équitables.
Délai de préparation des offres concurrentes	Les candidats concurrents doivent disposer d'un délai suffisant pour élaborer leurs offres, ce délai pouvant être allongé pour les projets de plus grande ampleur et/ou plus complexes.
Limitation de l'avantage stratégique du promoteur de l'offre spontanée	L'autorité contractante peut soit rejeter, soit restructurer une offre spontanée si son promoteur dispose d'un avantage stratégique difficile à surmonter pour les candidats concurrents (le promoteur peut être propriétaire de terrains, titulaire d'une concession existante ou de droits exclusifs sur une technologie); l'autorité contractante peut également réaliser des démarches de benchmarking avant d'engager une négociation directe avec le promoteur de l'offre spontanée.

7.2.2 DEFI N° 2: REDUIRE LE NOMBRE D'OFFRES SPONTANÉES DE MAUVAISE QUALITÉ, QUI METTENT SOUS TENSION DES RESSOURCES PUBLIQUES DÉJÀ LIMITÉES

Les Retours d'expérience ont montré que certaines autorités contractantes sont confrontées à un afflux d'offres spontanées, souvent de mauvaise qualité.

La gestion de ces offres détourne les gouvernements de leurs priorités et met sous tension des ressources financières et techniques déjà limitées. Ce problème est souvent lié à l'absence d'exigences minimales pour le dossier d'offre (ou à leur mauvaise définition), qui ne fixe trop fréquemment aucun seuil de qualité en-deçà duquel les offres spontanées seraient systématiquement rejetées. Par ailleurs, des critères d'évaluation mal définis peuvent avoir pour conséquence des offres spontanées non-conformes aux objectifs publics. Enfin, la situation peut être aggravée s'il existe plusieurs destinataires possibles pour le dossier d'offre (absence de guichet unique) et lorsque la soumission génère des gains faciles pour les promoteurs d'offres spontanées (par le biais des remboursements ou de la négociation directe).

L'expérience montre que les mesures stratégiques ci-dessous peuvent réduire le nombre d'offres spontanées de mauvaise qualité reçues par les autorités contractantes, tout en améliorant l'efficacité de traitement des offres.

TABEAU 8: MEILLEURES PRATIQUES RELATIVES À LA SOUMISSION DES OFFRES SPONTANÉES

MEILLEURE PRATIQUE	DESCRIPTION
Définition des exigences minimales pour le dossier d'offre	L'instauration d'exigences minimales strictes et ciblées pour le dossier d'offre permet au gouvernement de filtrer les propositions insuffisamment développées et opportunistes, et de réduire le nombre d'offres spontanées soumises.
Instauration de frais d'examen	Exiger du promoteur de l'offre spontanée qu'il acquitte des frais d'examen permet de réduire le nombre d'offres de mauvaise qualité et opportunistes.
Mise en place d'une procédure de soumission en deux étapes	Le secteur public évite de consacrer un temps et des moyens précieux à évaluer des propositions de mauvaise qualité, ou non conformes aux besoins et objectifs du gouvernement, car celles-ci sont éliminées dès la première étape.
Définition de critères et procédures d'évaluation clairs	Définir des critères et des procédures d'évaluation clairs permet aux autorités contractantes de se consacrer aux projets qui servent l'intérêt général, et de traiter efficacement les offres spontanées.
Mise en concurrence	Éviter la négociation directe et l'octroi d'avantages au promoteur de l'offre spontanée dans le cadre d'une mise en concurrence dissuade les promoteurs potentiels de soumettre des propositions uniquement pour éviter la concurrence.
Centralisation de la soumission des offres	La centralisation du processus de soumission des offres spontanées auprès d'une seule administration permet: (1) de simplifier les processus de coordination; (2) de garantir que les offres spontanées validées sont conformes aux programmes nationaux; (3) de promouvoir la cohérence, la transparence et la responsabilité; et (4) d'éviter d'avoir à renforcer les capacités de plusieurs organismes.
Définition d'un créneau de soumission	L'instauration d'un créneau dédié pour la soumission des offres spontanées évite de détourner les fonctionnaires des projets prioritaires et apporte des garanties aux promoteurs d'offres spontanées.

7.3 STRATÉGIES DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

Les Retours d'expérience ont permis d'identifier non seulement un certain nombre de mesures stratégiques ciblées permettant de relever les principaux défis associés aux offres spontanées, mais également des bonnes stratégies mises en œuvre pour la gestion de ces offres. Ces stratégies varient en fonction des motivations qui conduisent les gouvernements à envisager les offres spontanées, tel qu'expliqué aux Chapitre 2. De nombreux gouvernements autorisent les offres spontanées en vue de surmonter leur manque de capacités

en matière d'exécution de projets; d'autres, dotés des capacités d'exécution requises, peuvent accepter les offres spontanées dans le but de tirer parti de l'innovation proposée dans le secteur privé.

7.3.1 SURMONTER LE MANQUE DE CAPACITES DU SECTEUR PUBLIC

Les Retours d'expérience confirment que souvent les gouvernements ne disposent pas des capacités requises pour identifier et développer les projets d'infrastructures, passer les marchés puis exécuter les projets—un facteur qui les conduit à envisager les offres spontanées. En règle générale, ces gouvernements attendent également du promoteur de l'offre spontanée qu'il réalise les études de faisabilité et constitue le dossier de consultation des entreprises. En dépit des avantages apparents d'une telle approche, il n'est pas rare que les gouvernements, dans la pratique, peinent alors à obtenir un rapport qualité/prix avantageux. Le principal enjeu consiste pour eux à se saisir du pilotage de la définition du périmètre et de la structure du projet et du contrat de PPP, de façon à ce que le projet non seulement serve l'intérêt général, mais suscite également un intérêt suffisant de la part du secteur privé pour pouvoir organiser une mise en concurrence.

Lorsque le développement est confié au promoteur de l'offre spontanée, il y a peu de chances que le projet soit à la fois intéressant pour le secteur privé et conforme à l'intérêt général, notamment parce qu'il est difficile d'assurer des conditions de soumission équitables aux candidats concurrents potentiels. Lorsque le promoteur de l'offre se voit confier l'intégralité du développement de projet, et que l'autorité contractante joue un rôle de supervision ou d'encadrement limité, la passation du marché qui s'ensuit s'effectue généralement par le biais d'une négociation directe ou d'un appel d'offres insuffisamment concurrentiel. Faute de faire jouer la concurrence, l'autorité contractante risque d'être confrontée à des coûts plus élevés, à une moindre qualité de services ou à la nécessité de renégocier le contrat après sa conclusion. Cela peut en outre se traduire par des infrastructures insuffisamment développées, les opérateurs privés cherchant à maximiser leurs bénéfices moyennant des risques aussi faibles que possible.

Les gouvernements qui ne disposent pas des capacités techniques et financières requises pour identifier et développer les projets, passer les marchés puis exécuter les projets peinent souvent à surmonter les défis évoqués ci-dessus. Bien que les Retours d'expérience n'aient pas permis d'identifier une stratégie unique à mettre en œuvre en réponse à ces difficultés, trois approches semblent toutefois y parvenir:

1. Certains gouvernements décident de ne pas autoriser les offres spontanées, évitant ainsi les difficultés associées à leur gestion. Ceux qui optent pour cette stratégie coopèrent souvent avec des institutions multilatérales ou des conseillers externes pour identifier, développer et exécuter les projets initiés par le secteur public. Selon certains experts, cette approche aurait pour effet de réduire le nombre de projets exécutés dans les pays en développement.
2. Parfois, les gouvernements autorisent la soumission d'offres spontanées et sollicitent l'appui d'institutions multilatérales ou de conseillers externes aux stades amont du développement de projet, ce qui permet

de garantir l'équité des conditions de concurrence dans le cadre d'une mise en concurrence ultérieure. Toutefois, cela s'avère difficile en pratique, car cette stratégie nécessite pour les pays de s'assurer un soutien étendu de la part de ces intervenants extérieurs.

3. Dans certains cas (projets relatifs au secteur de l'énergie, notamment), les offres spontanées sont soumises et développées par des sociétés de développement de projets, qui demandent par la suite une participation au capital du projet. Ainsi, l'essentiel des travaux à réaliser peut être attribué par mise en concurrence, tandis que la société pilote la structuration du projet et de l'opération de PPP ainsi que la gestion des interfaces entre les différents volets du projet. Le risque de conflit d'intérêts peut être évité dès lors que la société de développement de projets, quoiqu'issue du secteur privé, sert clairement l'intérêt général dans le cadre du partenariat, ou qu'un conseiller expérimenté appuie le gouvernement d'un bout à l'autre des phases de développement du projet et d'attribution du contrat.

7.3.2 TIRER PARTI DE L'INNOVATION ET DE LA CREATIVITE PROPOSEES DANS LE SECTEUR PRIVE

Les Retours d'expérience confirment que certains gouvernements disposent des capacités requises pour identifier, développer et exécuter les projets, mais sont à la recherche de dispositifs permettant de favoriser l'innovation dans le secteur privé. Les Retours d'expérience ont montré que ces pays appliquent généralement l'une des trois stratégies ci-dessous:

1. Certains gouvernements (notamment celui du Royaume-Uni, le gouvernement central en Inde et de nombreux pays d'Europe occidentale) déconseillent vivement—voire interdisent—le recours aux offres spontanées, essentiellement parce qu'ils sont soucieux d'assurer la transparence et la concurrence dans le cadre des appels d'offres, et d'obtenir un rapport qualité/prix avantageux. En règle générale, ces gouvernements recherchent d'autres moyens de promouvoir et exploiter l'innovation dans le secteur privé: par exemple, ils définissent des programmes fonctionnels lors de la passation des contrats de PPP, adressent des demandes d'informations complémentaires (à un stade amont) ou encore organisent des concours d'idées.
2. Dans d'autres territoires (tels que le Chili, la Virginie (États-Unis), et d'autres États américains), les gouvernements autorisent les offres spontanées mais imposent un développement du projet par l'autorité contractante aux stades amont du processus, ou permettent au promoteur de l'offre spontanée de participer au développement du projet sous l'étroite supervision ou l'encadrement solide du secteur public. Ces gouvernements sont ainsi en mesure de tirer parti des concepts innovants proposés dans les offres spontanées, tout en garantissant une mise en concurrence lors de la passation des marchés.
3. Certains gouvernements (en Afrique du Sud et en Australie, par exemple) ne retiennent que les offres spontanées innovantes qui offrent des avantages inédits ou visent des projets que leur promoteur est le seul à pouvoir exécuter. Les projets qui ne satisfont pas à ces critères, mais

dont le concept est néanmoins intéressant, peuvent être développés selon les modalités définies pour les projets initiés par le secteur public. Seules les propositions réellement innovantes ou singulières font alors l'objet d'un traitement différencié (autorisant, dans certains cas, une négociation directe du contrat). Dans cette stratégie, la définition de l'innovation est essentielle. Or les Retours d'expérience n'ont pas permis d'identifier une définition claire et uniforme de l'innovation parmi les différents pays étudiés.

7.4 ÉPILOGUE

Les Retours d'expérience ont corroboré une grande partie des conclusions des études antérieures concernant les défis inhérents à la gestion des offres spontanées. Les Retours d'expérience ont par ailleurs donné un aperçu des principales mesures stratégiques préconisées dans les cadres de gestion des offres spontanées pour surmonter ces défis. Les Retours d'expérience n'ont pas permis d'identifier une politique de gestion des offres spontanées qui soit applicable quel que soit le contexte, mais davantage un panel de stratégies possibles, qui peuvent être choisies en fonction des motivations du gouvernement et de la maturité du marché des PPP. Ces stratégies constituent le fondement des recommandations formulées dans les Lignes directrices.

A large, bold, orange letter 'A' is centered on the page. The background is black with a dense, chaotic pattern of thin, red, hand-drawn lines that create a grid-like effect.

ANNEXES

ANNEXE 1: CRITÈRES DE SÉLECTION DES PAYS/ ÉTATS ET TERRITOIRES INCLUS DANS L'ÉTUDE

La liste ci-dessous présente les critères de sélection appliqués pour le choix des pays et États à étudier durant la première phase des recherches effectuées dans le cadre des Retours d'expérience. L'objectif était de constituer un panel diversifié de pays.

- Continent: diversité géographique.
- Indice global de compétitivité (GCI): diversité selon le niveau de revenus et la compétitivité économique globale des pays.
- Cadre de gestion des offres spontanées en place: diversité selon que les pays ont mis en place un tel cadre ou en sont dépourvus (auquel cas, ils peuvent néanmoins présenter une expérience en matière de projets issus d'offres spontanées).
- Expérience en matière de PPP/maturité au regard des PPP: diversité selon le degré d'expérience des pays dans le domaine des PPP.
- Expérience en matière d'offres spontanées/maturité au regard des offres spontanées: diversité selon le degré d'expérience des pays dans le domaine des offres spontanées.
- Expérience sectorielle en matière d'offres spontanées: diversité des secteurs dans lesquels les pays étudiés possèdent une expérience en matière d'offres spontanées (santé, énergie, transports, eau, etc.).
- Mode de passation des marchés basés sur des offres spontanées: diversité des modalités de traitement appliquées, notamment:
 - a. Passation de marché classique

- b. Présélection automatique à la phase de soumission de l'offre finale
 - c. Octroi de bonus
 - d. Droit d'alignement
 - e. Négociation directe
- Expérience en matière de projets: les projets issus d'offres spontanées exécutés dans le pays ont donné lieu à des études de cas utilisables dans le cadre d'une évaluation ex post.

TABLEAU 9: PAYS INCLUS DANS L'ÉTUDE: PRIVILÉGIER LA DIVERSITÉ

ÉTAT/PAYS/ CONTINENT	INDICE GLOBAL DE COMPÉTITI- VITÉ (GCI)	EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE CADRES DE GESTION DES OFFRES SPON- TANÉES*	MA- TURITÉ DU MARCHÉ DES PPP**	MATURITÉ AU REGARD DES OFFRES SPON- TANÉES***	EXPÉRIENCE SECTORIELLE EN MATIÈRE D'OFFRES SPONTANÉES	MODE(S) DE PASSATION DE MARCHÉ	ÉTUDE DE CAS****
Inde Asie	4.2	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Réseaux routiers, énergie	Droit d'alignement (« défi suisse »), négociation directe	Oui
Philippines Asie	4.4	Importante	Moyenne	Moyenne	Transports, réseaux routiers, aéroports, électricité	Droit d'alignement (« défi suisse »), BAFO*****	Oui
Corée du Sud Asie	5.0	Importante	Importante	Importante	Réseaux routiers, réseaux ferroviaires, transports, infrastructures sociales	Octroi de bonus	Non
Ghana Afrique	3.7	Limitée	Limitée	Limitée	Réseaux routiers	Mise en concurrence	Oui
Kenya Afrique	3.9	Limitée	Limitée	Limitée	Électricité, réseaux ferroviaires	Négociation directe	Oui
Sénégal Afrique	3.7	Limitée	Limitée	Limitée	Énergie, ports	Mise en concurrence, octroi de bonus, négociation directe	Oui
Afrique du Sud Afrique	4.4	Moyenne	Moyenne	Importante	Réseaux routiers	BAFO, négociation directe	Oui
Tanzanie Afrique	3.6	Limitée	Limitée	Limitée	Ports, réseaux ferroviaires, aéroports, électricité/ énergie, eau	Octroi de bonus	Non
Jamaïque LAC	4.0	Limitée	Limitée	Limitée	Ports, réseaux routiers	Droit d'alignement (« défi suisse »)	Oui

* La mesure de l'expérience du pays en matière de cadres de gestion des offres spontanées consiste à déterminer s'il existe un cadre de gestion des offres spontanées et à apprécier l'expérience du pays dans l'utilisation de ce cadre aux fins de la gestion des offres et/ou de l'exécution des projets qui en découlent.

** La mesure de la maturité du pays au regard des PPP consiste à déterminer s'il existe un cadre de gestion des PPP et à apprécier l'expérience du pays dans la structuration des PPP.

*** La mesure de la maturité du pays au regard des offres spontanées consiste à apprécier l'expérience du pays dans la gestion des offres spontanées et l'exécution des projets qui en découlent.

**** Indique si une étude de cas a été réalisée dans le cadre des Retours d'expérience.

***** Présélection garantie à l'étape de la meilleure offre définitive (BAFO).

TABLEAU 9: PAYS INCLUS DANS L'ÉTUDE: PRIVILÉGIER LA DIVERSITÉ

ÉTAT/PAYS/ CONTINENT	INDICE GLOBAL DE COMPÉTITI- VITÉ (GCI)	EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE CADRES DE GESTION DES OFFRES SPON- TANÉES*	MA- TURITÉ DU MARCHÉ DES PPP**	MATURITÉ AU REGARD DES OFFRES SPON- TANÉES***	EXPÉRIENCE SECTORIELLE EN MATIÈRE D'OFFRES SPONTANÉES	MODE(S) DE PASSATION DE MARCHÉ	ÉTUDE DE CAS****
Chili ALC	4.6	Importante	Importante	Importante	Réseaux routiers, aéroports	Octroi de bonus	Oui
Colombie ALC	4.2	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Réseaux routiers	Droit d'alignement (« défi suisse »), octroi de bonus, négociation directe	Oui
Pérou ALC	4.2	Importante	Importante	Importante	Infrastructures sociales, agri- culture, ports, transports, infrastructures carcérales, énergie	Droit d'alignement (« défi suisse »), négociation directe	Oui
Australie (Nouvelle Galles du Sud)	5.1	Moyenne	Importante	Importante	Réseaux routiers, infrastructures sociales	Mise en concurrence, négociation directe	Non
Italie Europe	4.4	Importante	Importante	Importante	Infrastructures sociales, trans- ports, etc.	Droit d'alignement (« défi suisse »)	Non
États-Unis (Virginie) Amérique du Nord	5.5	Importante	Moyenne	Importante	Transports, infrastructures éducatives, infrastructures sociales	Mise en concurrence	Yes

ANNEXE 2: APERÇU DES OFFRES SPONTANÉES SOUMISES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

**TABLEAU 10: APERÇU DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES PROPOSÉS EN OFFRES SPONTANÉES
DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS**

PAYS/ÉTAT	PÉRIODE †	N° D'OFFRES SPONTANÉES	REJETÉE(S)	EN PHASE D'EXAMEN	EN PHASE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET	CLOSING COMMERCIAL ATTEINT	CLOSING FINANCIER ATTEINT	EN PHASE D'EXPLOITATION	EXPLICATION
Inde Andra Pradesh ‡ Gujarat ‡ Madhya Pradesh Rajasthan	2006-2015 2006-2015 N. disp.. N. disp..	Au moins 4 22 N. disp. N. disp.	1 1 N. disp. N. disp.	N. disp. 2-3 N. disp. N. disp.	2 0 N. disp. N. disp.	0 >2 N. disp. N. disp.	0 >2 N. disp. N. disp.	1 >2 N. disp. N. disp.	Gujarat: 10 projets d'infrastructures de transports développés sous forme de contrats de conception - achat - construction (EPC) actuellement en phase d'exploitation.
Philippines	N. disp.								Les données disponibles sur le site Internet du Centre national des PPP sont obsolètes. Les dernières informations à jour ont été demandées.
Corée du Sud	2010-2014	88	13	18	N. disp.	40 projets ont fait l'objet d'un appel d'offres, mais les informations disponibles ne permettent pas de savoir s'ils ont atteint leur closing commercial.	22	16	
Ghana	2011-2015	14	N. disp.	12	3	N. disp.	3	N. disp.	
Kenya	2013-2015	>10							Les offres spontanées n'ont pas fait l'objet d'un rejet officiel, mais les autorités contractantes n'y donnent pas suite.
Sénégal	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	Les fonctionnaires ont indiqué recevoir de nombreuses offres spontanées, mais aucun chiffre n'a été communiqué.

† La période a été sélectionnée en fonction des meilleures données disponibles.

‡ Informations obtenues dans le cadre d'entretiens avec des fonctionnaires et de la recherche documentaire menée par les auteurs.

Les données reportées ci-dessus n'ont pas été confirmées par écrit par les fonctionnaires interrogés.

N. disp. = données non disponibles

N. Ap. = non applicable

TABLEAU 10: APERÇU DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES PROPOSÉS EN OFFRES SPONTANÉES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

PAYS/ÉTAT	PÉRIODE †	N° D'OFFRES SPONTANÉES	REJETÉE(S)	EN PHASE D'EXAMEN	EN PHASE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET	CLOSING COMMERCIAL ATTEINT	CLOSING FINANCIER ATTEINT	EN PHASE D'EXPLOITATION	EXPLICATION
Afrique du Sud Trésor national SANRAL ‡	N. disp. 1999-2015	N. disp. Approx. 20	N. disp. 18	N. disp. N. disp.	N. disp. 0	N. disp. 0	N. disp. N. disp.	N. disp. 0	SANRAL: Seules 2 offres ont été retenues en vue d'un examen approfondi (aménagement d'un tronçon à péage respectivement sur la nationale N1 dans le district de Cape Winelands et la nationale N2 dans la Wild Coast). Un projet a été abandonné.
Tanzanie	2011-2015	>5							Les offres spontanées éligibles pourront entrer en phase de développement de projet après la mise en œuvre des amendements de 2014 à la Loi sur les PPP et de la réglementation sur les PPP de 2015.
Jamaïque	N. disp.								À ce jour, aucune base de données sur les offres spontanées n'a été constituée par le secteur public. Des initiatives en ce sens sont en cours.
Chili	1995-2015	423	N. disp.	N. disp.	N. disp.	19	19	19	Le Ministère des travaux publics a reçu 423 offres spontanées depuis 1995; seules 19 ont atteint la phase d'exploitation.
Colombie*	2012-2015	360	>127	N. disp.	2	7**	N. disp.	N. disp.	Fin 2015, 9 offres spontanées avaient été validées; toutes portaient sur des projets d'autoroutes. Un contrat avait été conclu pour 7 d'entre elles.

* Voir [Informe Trimestral del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas \(APPs\)](#) (espagnol), Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia, 2015.

** Parmi les offres spontanées ayant débouché sur la conclusion d'un contrat, citons notamment: (1) Ibagué – Cajamarca; (2) Malla Vial del Meta; (3) Chirajara – Villavicencio; (4) Cesar - La Guajira; (5) Cambao – Manizales; (6) Antioquia – Bolívar et (7) Neiva – Girardot. 2 autres projets ont été validés par le gouvernement, mais aucun contrat n'a encore été conclu (autoroute à 6 voies entre Bogotá et Girardot, et autoroute Vías del Nus (ou Magdalena 1).

TABLEAU 10: APERÇU DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES PROPOSÉS EN OFFRES SPONTANÉES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

PAYS/ÉTAT	PÉRIODE †	N° D'OFFRES SPONTANÉES	REJETÉE(S)	EN PHASE D'EXAMEN	EN PHASE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET	CLOSING COMMERCIAL ATTEINT	CLOSING FINANCIER ATTEINT	EN PHASE D'EXPLOITATION	EXPLICATION
Pérou	2012-2015	292	N. disp.	81	N. disp.	N. disp.	5	5	Au total, PROINVERSION a reçu 292 offres spontanées au cours des 3 dernières années.
Pérou (Aucun soutien du gouvernement) ***	2012-2015	55	N. disp.	18	N. disp.	N. disp.	5	5	À ce jour, seuls 5 projets issus d'offres spontanées ne nécessitant aucun soutien du gouvernement ont atteint leur closing commercial et ont été exécutés.
Australie (Nouvelle Galles du Sud)	2012-2015	120	112	4	2	3	3	1	Depuis janvier 2012, 3 projets issus d'offres spontanées ont atteint leur closing financier; l'un d'eux est en phase d'exploitation. La valeur totale de ces projets est d'environ 5 milliards de dollars australiens.
Italie	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	Le gouvernement italien a largement recours aux offres spontanées pour l'exécution des travaux publics. Cependant, du fait de la définition large du PPP, les statistiques relatives aux contrats de type DBFOM n'ont pu être désagrégées.

*** Semana Económica, [MEF y ProInversión desbordados por las iniciativas privadas](#) (espagnol), 2015.

TABLEAU 10: APERÇU DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES PROPOSÉS EN OFFRES SPONTANÉES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

PAYS/ÉTAT	PÉRIODE †	N° D'OFFRES SPONTANÉES	REJETÉE(S)	EN PHASE D'EXAMEN	EN PHASE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET	CLOSING COMMERCIAL ATTEINT	CLOSING FINANCIER ATTEINT	EN PHASE D'EXPLOITATION	EXPLICATION
États-Unis (Virginie)	2006-2015	4	3	0	0	1	N.Ap.	0	<p>4 offres spontanées originales et 5**** notes de concept concurrentes ont été reçues entre 2006 et 2015, soit dans la deuxième décennie consécutive à l'adoption de la loi PPTA. Un projet ayant donné lieu à la signature d'un contrat de conception-construction (et non d'un PPP) est en cours de construction.*****</p> <p>De 1995 à 2005, soit dans la première décennie consécutive à l'adoption de la loi PPTA, 31 offres spontanées originales et 15 notes de concept concurrentes ont été reçues. 10 projets ont atteint leur closing commercial.</p>

**** Les données écrites communiquées par les fonctionnaires font état de 2 notes de concept concurrentes; toutefois, dans le cadre de la recherche documentaire, les auteurs en ont identifié 5 au total, dont 3 reçues suite à l'offre spontanée relative au Port de Virginie.

***** [Odd Fellows Road](#).

ANNEXE 3: RAPIDITÉ DE TRAITEMENT DES OFFRES SPONTANÉES

TABLEAU 11: RAPIDITÉ D'EXÉCUTION DES PROJETS ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES DANS LES CAS ÉTUDIÉS (FÉVRIER 2016)

DÉSIGNATION DU PROJET	DURÉE DE L'ÉVALUATION INITIALE DE L'OFFRE	DURÉE DU DÉVELOPPEMENT DU PROJET	DURÉE DE LA PASSATION DU MARCHÉ (JUSQU'AU CLOSING COMMERCIAL)	DURÉE ENTRE LE CLOSING COMMERCIAL ET LE CLOSING FINANCIER	DURÉE TOTALE ENTRE LA SOUMISSION DE L'OFFRE ET LE CLOSING COMMERCIAL	DURÉE TOTALE ENTRE LA SOUMISSION DE L'OFFRE ET LA MISE EN SERVICE DU PROJET	NOMBRE (APPROX.) D'ANNÉES AVANT LE CLOSING COMMERCIAL	NOMBRE (APPROX.) D'ANNÉES AVANT MISE EN SERVICE
Ligne 7 du métro de Manille	1999-2004	2004-2007	2007-2008	2008-...	1999-2008	2003 - ... (en attente de closing financier)	9 ans	>16 ans (en attente)
Terminal 3 of Ninoy Aquino International Airport	1994-1996	Passation du marché immédiatement après la validation de l'offre spontanée.	1996-1997. Signature d'avenants au contrat de concession en 1998.	N. disp.	1994-1998	1994-2014	3 ans	20 ans
Terminal de GNL et unité FSRU de Jafrabad	2011-2013	2011-2012	2012-2013	2013	2012-2013	2012 - ... (lettre d'intention établie en 2013; en attente de signature du contrat de concession).	2 ans	6 ans (d'après les prévisions)
Tronçon d'autoroute Chirajara-Villavicencio	2012-2014	N. disp.	N. disp.	N. disp.	2012 à avril 2015	La construction devait commencer début 2016 et être achevée début 2021.	3 ans	8-9 ans (d'après les prévisions)
Station d'épuration des eaux usées de Taboada	2006-2007	2008-2009	2008-2009	N. disp.	2006-2009	2006-2013. Mise en service en février 2013.	3-4 ans	7 ans
Chemin de fer à voie normale Mombasa-Nairobi	N. disp. Projet déclaré d'importance stratégique en 2008.	CRBR a proposé de réaliser une étude de faisabilité en 2011. Durée du développement de projet inconnue.	N. disp. Pas de procédure de passation de marché.	N. disp. Financement apporté par China ExIm Bank.	Offre soumise aux alentours de 2011. Incertitude quant aux dates de validation de l'offre et de signature du contrat.	Env. 5 ans (2011 - 2017). La construction devrait être achevée d'ici juin 2017.	N. disp.	5 ans (d'après les prévisions)

TABLEAU 11: RAPIDITÉ D'EXÉCUTION DES PROJETS ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES DANS LES CAS ÉTUDIÉS (FÉVRIER 2016)

DÉSIGNATION DU PROJET	DURÉE DE L'ÉVALUATION INITIALE DE L'OFFRE	DURÉE DU DÉVELOPPEMENT DU PROJET	DURÉE DE LA PASSATION DU MARCHÉ (JUSQU'AU CLOSING COMMERCIAL)	DURÉE ENTRE LE CLOSING COMMERCIAL ET LE CLOSING FINANCIER	DURÉE TOTALE ENTRE LA SOUMISSION DE L'OFFRE ET LE CLOSING COMMERCIAL	DURÉE TOTALE ENTRE LA SOUMISSION DE L'OFFRE ET LA MISE EN SERVICE DU PROJET	NOMBRE (APPROX.) D'ANNÉES AVANT LE CLOSING COMMERCIAL	NOMBRE (APPROX.) D'ANNÉES AVANT MISE EN SERVICE
Terminal à conteneurs de Doraleh	Depuis début 2000.	2000-2006	En 2006, DP World a signé un contrat de concession de type BOT (conception-exploitation-transfert) portant sur le terminal à conteneurs.	2006-2007	Offre soumise aux alentours de 2000 et contrat signé en 2006.	Construction de la Phase I achevée en juin 2009.	6 ans (2000-2006)	9 ans (2000-2009)
Tronçon nord-sud du projet Highway 2000	2009-...	Poursuite des négociations de 2009 au closing commercial.	2009-2012	N. disp.	2009-2012	2009-2012	3 ans	7 ans (d'après les prévisions)
Autoroute Accra-Kumasi	2004-2005	2004-2005	2004 - ... (attribution du marché en 2005, mais le contrat de concession n'a toujours pas été signé).	2004-...	2004 - ... (attribution du marché en 2005, mais le contrat de concession n'a toujours pas été signé)	2004 - ... (en attente de signature du contrat de concession)	L'attribution du marché a duré 1 an, mais le contrat de concession n'a toujours pas été signé.	> 11 ans (en attente)
Péage sur les nationales N1 et N2 dans le district des Winelands	1998-2000	2000-2008	2010 - ... (procédures judiciaires en cours)	N. Ap.	1998 - ... (procédures judiciaires en cours)	1998 - ... (procédures judiciaires en cours)	> 17 ans (en attente)	>17 ans (en attente)
Réaménagement de l'autoroute I-495	2002-2004	2004-2006	2002-2003	2005-2007	2002-2005	2002-2012	3 ans	10 ans

N. disp. = données non disponibles

N. Ap. = non applicable

ANNEXE 4: EXIGENCES CONCERNANT LE DOSSIER D'OFFRE

TABLEAU 12: SYNTHÈSE DES EXIGENCES DÉFINIES POUR LE DOSSIER D'OFFRE DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

État/pays	Le cadre de gestion des offres spontanées définit un destinataire (ou interlocuteur)	Le cadre de gestion des offres spontanées limite la soumission des offres à une période spécifique	Le cadre de gestion des offres spontanées définit des exigences pour le dossier	Descriptif du projet/note de concept et/ou étude préliminaire	Études de faisabilité	Étude de faisabilité économique/analyse coûts - avantages	Étude de faisabilité financière	Étude d'impact environnemental et/ou social	Plan de financement	Soutien du gouvernement escompté	Analyse des risques et/ou répartition des risques proposée	Calendrier prévisionnel et/ou durée prévue du contrat	Argumentaire justifiant la conformité du projet aux objectifs ou priorités du secteur public	Projet de contrat	Identification des informations confidentielles/propriétaires	Frais d'examen des offres/dépôt de garantie
Inde																
Andhra Pradesh			✓	✓	✓		✓						✓			
Gujarat	✓		✓	✓	✓		✓						✓			
Madhya Pradesh	✓		✓	✓	✓		✓	✓					✓			
Rajasthan	✓		✓	✓	✓		✓						✓		✓	
Philippines																
Corée du Sud	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓				
Ghana	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
Kenya	✓		✓	✓	✓		✓						✓			
Sénégal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Afrique du Sud	✓		✓	✓	✓				✓			✓	✓		✓	
Tanzanie	✓		✓	✓	✓		✓			✓			✓		✓	✓
Jamaïque*	✓	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.	N. disp.
Chili	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Colombie			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Pérou	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Australie (Nouvelle Galles du Sud)	✓		✓	✓	✓	✓**	✓	✓	✓***	✓	✓	✓	✓	✓		
Italie			✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓					
États-Unis (Virginie)	✓		✓	✓	✓				✓							✓

* Il ressort des entretiens avec les fonctionnaires que le dossier d'offre doit être accompagné de l'ensemble des études/rapports nécessaires. Bien que le contenu exact du dossier d'offre ne soit pas précisé, le gouvernement attend des offres spontanées qu'elles soient complètes/finalisées.

** selon la nature de la proposition. D'après les entretiens menés avec des fonctionnaires.

*** selon la nature de la proposition. D'après les entretiens menés avec des fonctionnaires.

ANNEXE 5: CRITÈRES D'ÉVALUATION DES OFFRES

TABLEAU 13: SYNTHÈSE DES CRITÈRES MINIMAUX D'ÉVALUATION DES OFFRES

État/pays	L'offre est conforme aux objectifs et programmes de développement du	L'offre comprend un concept innovant	L'offre ne figure pas sur la liste de projets du gouvernement	La solution proposée permet d'accélérer l'exécution du projet ou présente un bon	L'offre est faisable	Faisabilité financière	Faisabilité technique	Faisabilité économique (analyse coûts—avantages)	Faisabilité juridique	Faisabilité environnementale	Durabilité sociale	L'offre ne nécessite aucun soutien du gouvernement	L'offre est susceptible de générer un rapport qualité/prix avantageux ou des retombées économiques positives	L'offre est intégralement ou essentiellement financée par l'opérateur privé	L'offre prévoit un « contenu local » ou un transfert de technologie*
Indie Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Philippines		✓	✓	✓								✓			
Corée du Sud	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		
Ghana	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
Kenya		✓	✓	✓	✓										
Sénégal	✓	✓			✓	✓	✓						✓	✓	✓
Afrique du Sud Trésor national SANRAL	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			
Tanzanie	✓	✓	✓	✓							✓	✓	✓	✓	
Jamaïque	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓		✓		
Chili	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
Colombie	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Pérou	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		
Australie (Nouvelle Galles du Sud)		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓		
Italie	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓					
États-Unis (Virginie)	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		

ANNEXE 6: DÉLAIS DE TRAITEMENT DES OFFRES SPONTANÉES

TABLEAU 14: DÉLAIS FIXÉS POUR LE TRAITEMENT DES OFFRES SPONTANÉES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

ÉTAT/PAYS	ÉVALUATION DE L'OFFRE	DÉLAI DE VALIDATION APRÈS ÉVALUATION	DÉVELOPPEMENT DU PROJET	SOUMISSION DES OFFRES CONCURRENTES (MISE EN CONCURRENCE OU AUTRE DISPOSITIF)	SOUMISSION DE L'OFFRE RÉVISÉE APRÈS EXERCICE DU DROIT D'ALIGNEMENT (« DÉFI SUISSE ») OU PRÉSENTATION DE LA MEILLEURE OFFRE DÉFINITIVE (BAFO)	SIGNATURE DE LA LETTRE D'INTENTION
India ^e Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan	Non précisé Non précisé 1 mois 1 mois	Non précisé Non précisé 1 mois Non précisé	Non précisé Non précisé 6 mois 4.5 mois	Non précisé Non précisé 2 mois Appel d'offres international: 2 mois et 20 jours Appel d'offres national: ≤ 2 mois et 5 jours	Non précisé Non précisé 1 mois 0.5 mois	Non précisé Non précisé 1 mois 3 jours pour la notification d'attribution du marché et 15 jours pour la signature du contrat
Philippines	120 jours calendaires	1,5 mois (30 jours ouvrés)	Env. 18 mois*	3 mois (60 jours ouvrés)	1,5 mois (30 jours ouvrés)	Non précisé
Corée du Sud	60 jours**	Non précisé	Non précisé	≥ 30 jours	Non précisé	Non précisé
Ghana	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Kenya	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Sénégal	Non précisé	3 mois***	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Afrique du Sud Trésor national SANRAL	6 mois**** Non précisé	Non précisé Non précisé	Non précisé Non précisé	Non précisé Non précisé	Non précisé Non précisé	Non précisé Non précisé
Tanzanie	30 jours ouvrés*****	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Jamaïque	Non précisé	Non précisé	Non précisé	3 mois	1 mois	Non précisé
Chili	1,5 mois pour évaluer la conformité du projet proposé à l'intérêt général	6 mois pour réaliser les études	6 mois pour réaliser les études	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Colombie*****	3 mois (faisabilité préliminaire)	6 mois (faisabilité détaillée)	6 mois (faisabilité détaillée)	1 - 6 mois pour que les candidats concurrents manifestent leur intérêt	Non précisé	Non précisé
Pérou	2 mois pour confirmer la pertinence de la proposition; 6 mois pour valider la conformité du projet à l'intérêt général	Non précisé	Non précisé	3 mois pour que les candidats concurrents manifestent leur intérêt	Non précisé	Non précisé

TABLEAU 14: DÉLAIS FIXÉS POUR LE TRAITEMENT DES OFFRES SPONTANÉES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

ÉTAT/PAYS	ÉVALUATION DE L'OFFRE	DÉLAI DE VALIDATION APRÈS ÉVALUATION	DÉVELOPPEMENT DU PROJET	SOUSSION DES OFFRES CONCURRENTES (MISE EN CONCURRENCE OU AUTRE DISPOSITIF)	SOUSSION DE L'OFFRE RÉVISÉE APRÈS EXERCICE DU DROIT D'ALIGNEMENT (« DÉFI SUISSE ») OU PRÉSENTATION DE LA MEILLEURE OFFRE DÉFINITIVE (BAFO)	SIGNATURE DE LA LETTRE D'INTENTION
Australie (Nouvelle Galles du Sud)	Étape 1: 90 jours ouvrés	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Italie	3 mois	Non précisé	Non précisé	52 jours (ou plus) pour la soumission des propositions concurrentes	15 jours	Non précisé
États-Unis (Virginie)	3 mois au stade de l'examen général. Aucun délai fixé pour l'examen approfondi. *****	10 jours au stade de l'examen général	Non précisé	4 mois pour la soumission des notes de concept concurrentes. Le délai prévu est fonction des usages propres à chaque autorité contractante.	Non précisé	Non précisé

* Aucun délai n'est fixé pour le développement du projet. Cependant, la validation d'une offre spontanée n'est valable que 18 mois, sauf en cas d'appel à propositions alternatives. Cela indique que le gouvernement estime que le développement du projet doit être achevé et la phase de passation du marché engagée, dans un délai de 18 mois.

** Jusqu'à 180 jours si le coût total du projet est supérieur à 200 milliards de KRW. L'autorité contractante compétente dispose d'un délai de 2 mois pour notifier sa décision au promoteur de l'offre spontanée.

*** [Loi de 2014 relative aux contrats de partenariat](#), Gouvernement du Sénégal.

**** Aucun des deux cadres sud-africains ne fixe de délai. Le cadre de gestion des offres spontanées défini par le Trésor national prévoit cependant qu'une offre est valable 6 mois. Ceci peut être utilisé comme indicateur indirect pour estimer le délai maximal dont disposent les autorités contractantes pour évaluer les offres spontanées.

***** Pour évaluer la note de concept, l'autorité contractante dispose de 30 jours ouvrés et l'unité PPP de 14 jours ouvrés supplémentaires. L'autorité contractante dispose de 30 jours ouvrés pour examiner et évaluer l'étude de faisabilité. [The Public-Private Partnership Act](#), 2015.

***** Ley No. 1508 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, [se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones](#) (espagnol), República de Colombia, Gobierno Nacional, 2012.

***** Le document intitulé « 2015 PPTA Implementation Manual and Guidelines » ne fixe aucun délai pour l'examen approfondi.

ANNEXE 7: PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE L'OFFRE

TABLEAU 15: PROCÉDURES D'ÉVALUATION APPLIQUÉES DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

COUNTRY/JURISDICTION	ONE-STEP EVALUATION	TWO-STEP EVALUATION	DURATION OF STEP 1	DURATION OF STEP 2
Indie Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan	✓	✓ ✓ ✓	N. disp. N. disp. 2 mois 1 mois	N. disp. 6 mois 4.5 mois
Philippines	✓		120 jours calendaires	N. disp.
Corée du Sud	✓		60 jours*	N. disp.
Ghana		✓	N. disp.	N. disp.
Kenya		✓	N. disp.	N. disp.
Sénégal	✓		N. disp.	
Afrique du Sud** Trésor national SANRAL	✓ ✓		N. disp. N. disp.	N. disp. N. disp.
Tanzanie	✓		14 jours ouvrés	N. disp.
Jamaïque	✓		N. disp.	N. disp.
Chili		✓	N. disp.	N. disp.
Colombie		✓	3 mois	6 mois
Pérou		✓	180 jours	N. disp.
Australie (Nouvelle Galles du Sud)		✓	N. disp.	N. disp.
Italie		✓	N. disp.	N. disp.
États-Unis (Virginie)		✓	3 mois	N. disp.

N. disp. = données non disponibles

* Jusqu'à 180 jours si le coût total du projet est supérieur à 200 milliards de KRW. D'après les entretiens menés avec des fonctionnaires.

** La procédure d'évaluation n'est pas décrite en détail dans le cadre de gestion des offres spontanées établi par le Trésor national ni dans celui de SANRAL.

ANNEXE 8: DÉVELOPPEMENT DE PROJETS ISSUS D'OFFRES SPONTANÉES

TABLEAU 16: RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET PRÉVUE DANS LES CADRES DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

ÉTAT/PAYS	RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET			OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES
	AUTORITÉ CONTRACTANTE (EXCLUSIVE-MENT)	PROMOTEUR DE L'OFFRE SPONTANÉE (EXCLUSIVEMENT)	COLLABORATION (DÉVELOPPEMENT CONJOINT)	
Indie Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan		✓ ✓ ✓ ✓		
Philippines		✓		
Corée du Sud	✓			
Ghana	✓			L'autorité contractante mandate des conseillers externes pour réaliser les études de faisabilité.
Kenya		✓		
Sénégal		✓		
Afrique du Sud Trésor national SANRAL			✓ ✓	
Tanzanie		✓		
Jamaïque	✓			La répartition des responsabilités n'est pas expressément prévue dans le cadre de gestion des offres spontanées, mais il incombe à l'autorité contractante de confirmer que le business case du projet proposé est réaliste.
Chili			✓	Le Ministère des travaux publics joue un rôle actif dans la définition du périmètre des études à réaliser par le promoteur de l'offre spontanée.
Colombie		✓		L'autorité contractante a recours au comparateur du secteur public, mais la grande majorité des études techniques et financières est réalisée par le promoteur de l'offre spontanée.
Pérou		✓		
Australie (Nouvelle Galles du Sud)			✓	Le gouvernement et le promoteur de l'offre spontanée sont tenus de coopérer durant l'élaboration de la proposition détaillée, une fois que l'offre initiale a été validée par le gouvernement.
Italie			✓	L'autorité contractante est tenue de réaliser l'étude de faisabilité.
États-Unis (Virginie)	✓			Si nécessaire, l'autorité contractante est habilitée à signer un accord provisoire avec le promoteur de l'offre spontanée (ou d'autres opérateurs privés) afin d'encadrer sa (leur) participation aux activités de développement de projet.

ANNEXE 9: DISPOSITIFS PRÉVUS LORS DE LA PASSATION DU MARCHÉ

TABLEAU 17: APERÇU DES DISPOSITIFS ET MODES DE PASSATION DES MARCHÉS AUTORISÉS DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

ÉTAT/PAYS	MISE EN CONCURRENCE	DROIT D'ALIGNEMENT (« DÉFI SUISSE »)	OCTROI DE BONUS	PRÉSÉLECTION À L'ÉTAPE DE MEILLEURE OFFRE DÉFINITIVE (BAFO)	NÉGOCIATION DIRECTE	OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES
Indie: Andra Pradesh		✓			✓	La négociation directe est autorisée dans certains cas particuliers: technologie couverte par des droits exclusifs; échec de la procédure d'appel d'offres; projets d'infrastructures sociales développés par des organismes à but non-lucratif; ou projets relatifs à des méga-infrastructures, tels que définis dans la loi applicable.
Indie: Gujarat	✓					
Indie: Madhya Pradesh		✓				
Indie: Rajasthan		✓				Le Rajasthan a introduit un amendement en 2015. Dans le cadre du « défi suisse », le promoteur de l'offre spontanée n'est autorisé à s'aligner sur la meilleure offre concurrente qu'à condition que l'écart entre cette dernière et la sienne n'excède pas 15%.
Philippines		✓		✓		
Corée du Sud			✓			
Ghana	✓					Le projet de loi sur les PPP prévoit que si une offre concurrente est plus compétitive que l'offre spontanée, le promoteur de celle-ci est autorisé à soumettre sa meilleure offre définitive. Cependant, cette disposition ne sera applicable qu'à compter de l'adoption du projet de loi.
Kenya					✓	Les offres spontanées (ou « propositions d'investissement initiées par le secteur privé », selon le terme employé dans la loi applicable) doivent se conformer à des critères stricts, lesquels sont définis précisément. Ces conditions s'apparentent davantage à des scénarios d'urgence ou d'exclusivité, peu compatibles avec les offres spontanées telles qu'on les entend habituellement.
Sénégal	✓		✓		✓	Le Sénégal autorise la négociation directe à condition que l'offre spontanée satisfasse à certaines exigences minimales. Si l'offre n'est pas innovante, une mise en concurrence doit être organisée.
Afrique du Sud: Trésor national	✓				✓	
Afrique du Sud: SANRAL	✓			✓		Dans le cadre de la procédure de mise en concurrence, SANRAL sélectionne les deux offres les plus avantageuses et invite chacun des porteurs à soumettre sa meilleure offre définitive.

TABLEAU 17: APERÇU DES DISPOSITIFS ET MODES DE PASSATION DES MARCHÉS AUTORISÉS DANS LES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

ÉTAT/PAYS	MISE EN CONCURRENCE	DROIT D'ALIGNEMENT (« DÉFI SUISSE »)	OCTROI DE BONUS	PRÉSÉLECTION À L'ÉTAPE DE MEILLEURE OFFRE DÉFINITIVE (BAFO)	NÉGOCIATION DIRECTE	OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES
Tanzanie			✓			
Chili			✓			Le Chili prévoit l'octroi d'un bonus de 3 à 8%. Il autorise également la négociation directe en présence d'une offre unique (absence de concurrence).
Colombie		✓	✓			La Colombie prévoit l'octroi d'un bonus si le projet proposé nécessite un soutien financier du gouvernement, et un droit d'alignement dans le cas contraire.
Jamaïque		✓				
Pérou		✓			✓	Le Pérou prévoit un droit d'alignement. Il autorise également la négociation directe en présence d'une offre unique (absence de concurrence).
Australie (Nouvelle Galles du Sud)	✓				✓	Si une offre spontanée est jugée non-conforme aux critères d'évaluation applicables, le gouvernement peut organiser une mise en concurrence ouvert à tous les opérateurs privés afin d'attribuer le contrat. Dans ce cas, le promoteur de l'offre spontanée peut participer à l'appel d'offres, mais ne dispose d'aucun avantage supplémentaire par rapport à ses concurrents. Les propositions jugées conformes aux critères d'évaluation donnent lieu à une négociation directe du marché.
Italie		✓				L'Italie a instauré un droit d'alignement depuis 2002.
États-Unis (Virginie)	✓					

ANNEXE 10: TRANSPARENCE ET INFORMATIONS PROPRIÉTAIRES

Cette section examine la façon dont les gouvernements traitent les questions de la transparence et de la protection des droits propriétaires des promoteurs d'offres spontanées. La discussion se fonde principalement sur les clauses traitant de cette question dans les cadres de gestion des offres spontanées.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 16: la protection des informations propriétaires confidentielles est une question pertinente, mais rares sont les cadres de gestion des offres spontanées qui lui consacrent une clause détaillée.

PRÉSENTATION SUCCINCTE

Il est essentiel d'une part d'assurer la transparence du processus de gestion des offres spontanées et d'autre part de protéger les informations propriétaires du promoteur de l'offre. La plupart des cadres de gestion définis par les gouvernements abordent ces deux questions.

- **Transparence:** comme expliqué au Chapitre 3, les offres spontanées—notamment lorsqu'elles débouchent sur l'attribution du contrat sans mise en concurrence ou par négociation directe—alimentent les soupçons de corruption et de népotisme à l'encontre du secteur public. Dans ce contexte, il est essentiel d'assurer la transparence du processus de gestion des offres spontanées. Malgré son importance, les gouvernements ne prévoient pas systématiquement de clause spécifique à la transparence dans leurs cadres de gestion des offres spontanées.
- **Informations propriétaires:** les opérateurs privés qui soumettent une offre spontanée sont soucieux de la protection de leurs informations propriétaires (droits de propriété intellectuelle couvrant des concepts et technologies singuliers/ères et données commerciales confidentielles, notamment). La volonté de promouvoir les concepts innovants est l'une des principales motivations qui conduisent les gouvernements à autoriser les offres spontanées; la protection des informations propriétaires est par conséquent un aspect central des cadres de gestion de ces offres. Ces cadres doivent non seulement garantir la confidentialité des informations propriétaires, mais également protéger les droits de propriété intellectuelle du promoteur de l'offre spontanée. En règle générale, la protection de ces droits est assurée en prévoyant une contrepartie financière appropriée à leur utilisation.

Au premier abord, transparence et protection des informations propriétaires du promoteur de l'offre spontanée peuvent sembler difficilement compatibles. Il est toutefois possible de concilier l'intérêt général (garantir la transparence du processus de gestion des offres spontanées) et les intérêts des promoteurs (protéger leurs informations propriétaires légitimes, et notamment leurs droits de propriété intellectuelle).

EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

Certains gouvernements prévoient des dispositions particulières visant à améliorer la transparence et la responsabilité dans le cadre de la gestion des offres spontanées. Cet usage n'est toutefois pas universel. Seul un tiers des pays étudiés dans le cadre des Retours d'expérience prévoient dans leur cadre de gestion des offres spontanées des clauses couvrant les aspects même les plus essentiels de la transparence.

Pour assurer la transparence dans le cadre de la gestion des offres spontanées, il faut communiquer publiquement les informations nécessaires pour fonder la responsabilité des autorités contractantes vis-à-vis des parties prenantes. Parmi les indicateurs de transparence les plus élémentaires, citons notamment le fait, pour l'autorité contractante, de publier la liste des offres spontanées reçues et les informations relatives au contenu des offres; à leur statut; aux décisions prises; et aux contrats relatifs aux projets mis en œuvre. La transparence concernant les performances des projets issus d'offres spontanées est encore plus limitée, puisque seuls 16% des gouvernements publient les rapports des examens et des revues de performance réalisés.

Après une série de polémiques entourant des projets issus d'offres spontanées, la Jamaïque s'est dotée d'une Politique nationale sur les PPP en octobre 2012. La Jamaïque s'est déclarée attachée à une transparence accrue dans le cadre de son programme de PPP, qui s'applique également aux projets issus d'offres spontanées. Plus précisément, le gouvernement de Jamaïque s'est engagé à publier: (1) une synthèse de chaque projet de PPP avant le début de la procé-

ENCADRÉ 22: ÉTUDE DE CAS: DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE COMMUNICATION D'INFORMATIONS INCLUSES DANS UN CADRE DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

Dispositions en matière de communication d'informations incluses dans le cadre de gestion des offres spontanées en Colombie

La Loi sur les PPP de Colombie (Ley n°1508, 2012), qui définit un cadre pour la gestion des offres spontanées, contient également plusieurs dispositions relatives à la communication d'informations.

La confidentialité des informations du promoteur de l'offre spontanée est garantie durant la première étape de la phase d'évaluation (faisabilité préliminaire), durant laquelle le gouvernement évalue la note de concept à la lumière des critères d'intérêt général. Si l'offre est admise à l'étape suivante de la procédure d'évaluation (faisabilité détaillée), une audience publique est organisée dans un délai d'un mois à compter de la remise des études de faisabilité. L'objectif de cette audience est de faciliter la participation des candidats concurrents potentiels.¹

Les dispositions relatives à la transparence durant la phase de passation du marché ne sont pas les mêmes selon que le projet proposé nécessite ou non un financement public. Les projets qui nécessitent un financement public donnent lieu à une mise en concurrence de manière classique, via une procédure qui impose de publier les mêmes données que dans le cas d'une commande publique. Les projets financés entièrement par le secteur privé bénéficient d'une procédure de passation de marché allégée. Cette procédure utilise également le Système électronique de commande publique (SECOP), qui place les informations facilitant la participation d'autres concurrents dans le domaine public.²

¹ L'obligation d'organiser une audience publique (« audiencia publica ») est prévue dans le [décret n° 1553 du 15 août 2014](#).

² Groupe de la Banque mondiale (WBG), [A Framework for Disclosure in Public Private Partnerships: Technical Guidance for Systematic, Proactive Pre- & Post-Procurement Disclosure of Information in PPP Programs](#) (anglais), 2015.

de passage de marché (avant de faire paraître une demande de qualifications ou un appel à manifestations d'intérêt); (2) le règlement de consultation, si celui-ci est adressé aux candidats concurrents potentiels; (3) le contrat de PPP, après son entrée en vigueur; et (4) les données sur les performances du projet, selon un calendrier et un format prédéfinis.¹

La Virginie (États-Unis) a mis en place des normes de transparence relativement poussées; conformément à la Loi PPTA, l'un des principaux objectifs du Bureau VAP3 est de promouvoir la transparence et la responsabilité dans le cadre des projets de PPP. La Loi PPTA impose plusieurs exigences en matière de communication d'informations; le tableau ci-dessous présente la liste des exigences spécifiquement applicables aux offres spontanées.

TABLEAU 18: EXIGENCES EN MATIÈRE DE COMMUNICATION D'INFORMATIONS PRÉVUES DANS LA LOI PPTA EN VIRGINIE

INFORMATIONS ET DOCUMENTS À COMMUNIQUER	DESCRIPTION ET DÉLAIS FIXÉS
Appel à propositions alternatives	À compter de l'acceptation de l'offre spontanée, prévoir un délai de 120 jours pour la soumission de propositions concurrentes.*
Conclusions et recommandations de l'examen approfondi	Les conclusions et recommandations de l'examen approfondi sont publiées sur le site Internet du Bureau VAP3 au moins 30 jours avant leur examen par le comité consultatif sur les PPP dans le secteur des transports, constitué en application de la Loi PPTA.**
Accord provisoire	Avant de signer un accord provisoire, prévoir un délai de 30 jours pour permettre au public de formuler des observations sur les propositions. À cet effet, l'accord provisoire proposé est publié sur le site Internet du projet et/ou le site du Bureau VAP3.
Rapport de l'audit des conditions définitives du contrat de concession	La Loi PPTA impose au Bureau VAP3 de mandater un consultant indépendant pour auditer les conditions définitives du contrat de concession avant que celui-ci ne soit signé avec le candidat retenu. Le Bureau VAP3 doit publier sur son site Internet les conclusions de l'audit dans un délai de 30 jours à compter de la remise du rapport.***
Projet de contrat de concession	Avant de publier un règlement de consultation définitif, l'autorité contractante compétente prévoit un délai de 30 jours pour permettre au public de formuler des observations sur le projet de contrat de concession.**** Parallèlement, le Bureau VAP3 doit permettre au public de formuler à tout moment des observations sur le projet proposé et les propositions concurrentes reçues, par le biais de son propre site Internet et/ou de celui du projet. Le règlement de consultation (documentation relative à la concession, notamment) est publié sur le site Internet du Bureau VAP3 et/ou du projet.*****

* [Code of Virginia, § 33.2-1820](#) (2014), *Highways and Other Surface Transportation Systems* (anglais), 2014.

** The Commonwealth of Virginia, Virginia Public Private Partnerships, [PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), 2015, page 23.

*** The Commonwealth of Virginia, Virginia Public Private Partnerships, [PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), 2015, page 23.

**** Code of Virginia, § 33.2-1820.B.2 (2014), [Highways and Other Surface Transportation Systems](#) (anglais), 2014.

***** The Commonwealth of Virginia, Virginia Public Private Partnerships, [PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), 2015, page 33.

Toutes les propositions, y compris les offres spontanées soumises par des opérateurs privés en vertu de la Loi PPTA, deviennent la propriété de l'État de Virginie et sont soumises aux exigences en matière de communication

¹ Section 10, [Government of Jamaica Policy and Institutional Framework for the Implementation of Public Private Partnerships](#) (anglais), 2014, page 36.

d'informations prévues dans la Loi sur l'accès à l'information (VFOIA).² Celle-ci impose aux autorités contractantes et au Bureau VAP3 de publier toutes les informations relatives aux projets (propositions reçues, dossier de consultation, accord de concession, etc.). Les informations relatives aux méga-projets du gouvernement sont publiées sur un site Internet dédié.³ Des sites Internet spécifiques aux projets sont également créés pour permettre l'accès à l'historique et aux données actuelles des projets, conformément aux lois PPTA et PPEA (Loi sur les PPP dans le domaine des installations et infrastructures éducatives).⁴

En l'absence de toute disposition spécifique dans le cadre de gestion des offres spontanées, les règles de droit commun relatives à la transparence et à la responsabilité s'appliquent.

En Afrique du Sud, lorsqu'elle décide d'attribuer le développement d'un projet au promoteur de l'offre spontanée, SANRAL est tenue de publier sa décision. Hormis cette exigence, le cadre de gestion des offres spontanées de SANRAL ne contient aucune autre disposition en matière de communication d'informations. Cependant, cela n'a pas pour effet de limiter l'application des règles générales en matière de transparence et de communication d'informations énoncées dans les règles de la commande publique.⁵

De même, la Jamaïque ne prescrit aucune norme de transparence spécifique pour les offres spontanées, mais sa Politique sur les PPP inclut des dispositions générales sur la probité et des procédures de transparence qui leur sont également applicables. En particulier, la Loi sur l'accès à l'information de 2002 et le Règlement sur l'accès à l'information de 2003 s'appliquent tous deux aux projets issus d'offres spontanées, en vertu de la Politique jamaïcaine sur les PPP.⁶

Si les cadres de gestion des offres spontanées imposent souvent de protéger les informations propriétaires (droits de propriété intellectuelle, notamment), ils précisent toutefois rarement les modalités de protection et les dispositifs spécifiques à prévoir à cet effet.

Plus de 60% des cadres de gestion des offres spontanées étudiés dans les Retours d'expérience contiennent des clauses de protection des informations propriétaires. Mais nombre d'entre eux ne précisent pas en quoi doit consister cette protection, ni quels dispositifs doivent être utilisés.

En Jamaïque, bien que la Politique nationale sur les PPP ne mentionne pas les modalités de protection des droits de propriété intellectuelle, elle énonce toutefois le principe selon lequel les droits de propriété intellectuelle des promoteurs d'offres spontanées et des autres candidats doivent être traités de façon juste et équitable. Tout litige en la matière est soumis pour avis au Procureur général de la Jamaïque.⁷ De même, malgré l'adoption d'un cadre

² Code of Virginia, § 33.2-1809 (2014), [Highways and Other Surface Transportation Systems](#) (anglais), 2014.

³ [Virginia Mega Projects](#) (anglais), The Commonwealth of Virginia.

⁴ [Citons comme exemples le site Internet consacré \(i\) aux projets I-495 HOT Lanes et I-95 Express Lanes.](#)

⁵ Entretiens avec des représentants de SANRAL, septembre - décembre 2015.

⁶ Section 10, [Government of Jamaica Policy and Institutional Framework for the Implementation of Public Private Partnerships](#) (anglais), page 36.

⁷ Section 9, [Government of Jamaica Policy and Institutional Framework for the Implementation of Public Private Partnerships](#) (anglais), pages 34-35.

législatif avancé (Loi PPTA de 1995, complétée par un Manuel et des directives d'application en 2015), la Virginie (États-Unis) formule uniquement des instructions générales concernant la protection des informations propriétaires. La Loi PPTA ne précise pas non plus les modalités de traitement des droits de propriété intellectuelle.

Aux Philippines, le gouvernement souligne la nécessité que le dossier d'offre soit complet, c'est-à-dire accompagné de tous les documents nécessaires à l'évaluation de l'offre. Même s'ils contiennent des informations propriétaires, ceux-ci doivent être remis à l'autorité contractante pour que le dossier d'offre puisse être considéré comme complet. Bien que la Loi sur les contrats de construction-exploitation-transfert (« BOT Law ») et ses textes d'application soulignent la nécessité de faire figurer même les informations propriétaires dans le dossier d'offre, ils ne précisent pas de quelle manière le gouvernement protégera ces informations propriétaires—les textes d'application prévoyant uniquement que les autorités contractantes sont tenues de traiter ces informations avec la plus grande confidentialité et de ne pas les inclure dans les dossiers d'appel d'offres.⁸

Les gouvernements laissent au promoteur de l'offre spontanée le soin de demander la protection de ses informations propriétaires. Les modalités de traitement des droits de propriété intellectuelle sont convenues dans le cadre de négociations entre l'autorité contractante et le promoteur de l'offre spontanée.

Au titre des exigences définies pour le dossier d'offre, la plupart des gouvernements imposent aux promoteurs d'offres spontanées d'identifier clairement les informations confidentielles ou propriétaires. Sur cette base, les autorités contractantes déterminent ensuite les modalités de protection à prévoir pour ces informations. En Virginie (États-Unis), les opérateurs privés qui soumettent des offres spontanées ou des notes de concept concurrentes sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de leurs documents confidentiels ou propriétaires et empêcher ainsi leur divulgation, en portant l'existence de ces informations et documents à l'attention des autorités contractantes et du Bureau VAP3. Le gouvernement fixe ensuite le degré de protection à accorder à ces documents—et, s'il y a lieu, les limites de cette protection. Bien que le gouvernement puisse rejeter la demande de l'opérateur privé et communiquer ces documents—après en avoir dûment informé leur détenteur—le principe fondamental est que les informations peuvent se voir octroyer un statut confidentiel si leur divulgation risque de porter atteinte aux intérêts financiers de l'opérateur privé.⁹

L'Afrique du Sud (Trésor national) interdit aux autorités contractantes d'utiliser la propriété intellectuelle ou les données propriétaires d'un promoteur d'offre spontanée si celle-ci est rejetée. Si elle estime que l'offre peut être admise à la phase de passation de marché, l'autorité contractante ne peut utiliser les données, le concept, l'idée ni tout autre élément de l'offre spontanée comme base partielle ou totale de la passation de marché et des négociations avec les au-

⁸ Section 10.3, Rule 10, [Revised BOT Law Implementing Rules & Regulations, Revised Implementing Rules and Regulations of R.A. NO. 6957](#) (anglais), 2012, page 49.

⁹ The Commonwealth of Virginia, [Virginia Public Private Partnerships, PPTA Implementation Manual and Guidelines for the Public-Private Transportation Act of 1995](#) (modifié) (anglais), 2015, page 65.

tres candidats, sauf autorisation préalable du promoteur de l'offre spontanée. Si un candidat concurrent remporte le marché à l'issue de la procédure d'appel d'offres, l'autorité contractante peut faire exécuter le projet proposé sans la participation de son promoteur, dès lors qu'elle a acquis les droits de propriété intellectuelle nécessaires. Les conditions d'acquisition de ces droits sont formalisées dans l'accord signé entre l'autorité contractante et le promoteur de l'offre spontanée.¹⁰

En Nouvelle Galles du Sud (Australie), le cadre de gestion des offres spontanées impose à l'autorité contractante de respecter les droits de propriété intellectuelle détenus par les promoteurs d'offres spontanées. La marche à suivre pour identifier, faire reconnaître et protéger les droits de propriété intellectuelle est censée faire l'objet d'un accord entre le promoteur de l'offre spontanée et l'autorité contractante à la première étape de la procédure d'évaluation. Plus précisément, il incombe au comité de pilotage chargé d'évaluer l'offre spontanée de confirmer les éléments singuliers de la proposition et de convenir avec le promoteur de l'offre spontanée de l'approche à suivre en matière de gestion de la propriété intellectuelle.

¹⁰ [National Treasury Practice Note No 11 of 2008/2009](#), paragraphes 3.2, 4.2.4 et 7 (anglais).

ANNEXE 11: CHAMP D'APPLICATION DU CADRE DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES

Les gouvernements restreignent parfois le champ d'application de leur cadre de gestion des offres spontanées à certains modes d'exécution, secteurs et/ou échelons administratifs particuliers. La discussion qui suit repose principalement sur les caractéristiques des cadres de gestion existants et sur l'expérience des gouvernements dans leur mise en œuvre.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Conclusion 17: les cadres de gestion des offres spontanées qui ne s'appliquent qu'à un panel restreint de modes d'exécution ont parfois pour effet d'inciter les promoteurs d'offres spontanées à pratiquer un arbitrage réglementaire.

PRÉSENTATION SUCCINCTE

Les gouvernements ont adopté différentes stratégies pour délimiter le champ d'application de leur cadre de gestion des offres spontanées—en d'autres termes, pour identifier les modes d'exécution, secteurs et/ou échelons administratifs auxquels s'appliquera ce cadre. Les stratégies adoptées varient essentiellement à trois points de vue:

- **Modes d'exécution:** dans certains territoires, le cadre de gestion des offres spontanées s'applique à l'ensemble des modes d'exécution possibles pour la participation du secteur privé aux projets d'infrastructures. Certains cadres de gestion des offres spontanées se trouvent définis dans les règles générales de commande publique, lesquelles s'appliquent à l'ensemble des modes d'exécution; d'autres, à l'inverse, ne sont valables que pour les PPP et leurs variantes. Toutefois, la définition d'un PPP peut varier d'un territoire à l'autre, notamment en ce que certains prévoient dans cette catégorie un plus large panel de modes d'exécution. Ainsi, un mode d'exécution considéré comme traditionnel/classique (hors PPP) dans un territoire peut tout à fait relever de la définition du PPP dans un autre.
- **Secteurs:** le champ d'application du cadre de gestion des offres spontanées peut également être défini d'un point de vue sectoriel—le cadre ne s'appliquant dans ce cas qu'aux projets menés dans certains secteurs particuliers, dans lesquels l'attribution des marchés relève de la responsabilité des services sectoriels compétents. Le fait que le champ d'application du cadre de gestion des offres spontanées soit limité à certains secteurs peut être lié à une cause structurelle—en d'autres termes, être la conséquence d'un système politique décentralisé—ou purement fortuit.
- **Échelons administratifs:** certains cadres de gestion des offres spontanées ne s'appliquent qu'à un échelon administratif donné (gouvernement central, États fédérés ou collectivités locales).

EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTUDIÉS

De nombreux pays en développement ont mis en place un cadre de gestion des offres spontanées à l'occasion de l'adoption d'une nouvelle politique ou loi en matière de PPP. Rares sont cependant les gouvernements à avoir adapté leurs règles de la commande publique de façon à tenir compte de l'introduction de ce nouveau cadre; à défaut, cela se traduit par des incohérences entre les modalités de traitement des offres spontanées prévues pour les différents modes d'exécution.

Un certain nombre de marchés de PPP jeunes—dont la Tanzanie, le Kenya, le Sénégal, le Ghana et la Jamaïque—ont récemment adopté une politique et une loi sur les PPP afin d'inciter le secteur privé à participer plus activement au développement des infrastructures publiques. L'objectif est notamment de tirer parti des compétences du secteur privé en matière de financement, d'introduction de technologies innovantes et de développement et d'exécution de projets. Ces gouvernements auraient pu tirer parti de l'efficacité et des compétences du secteur privé dans le cadre de projets de PPP initiés par le secteur public; nombre d'entre eux ont toutefois estimé qu'il fallait promouvoir les offres spontanées pour susciter l'intérêt du secteur privé.¹¹⁰ Ils ont donc intégré un cadre de gestion des offres spontanées à leur nouvelle loi et/ou politique sur les PPP.

Cependant, rares sont les gouvernements qui ont harmonisé les dispositions de leurs règles de la commande publique et celles de leur cadre de gestion des offres spontanées. Ainsi, la Jamaïque a intégré un cadre de gestion des offres spontanées à la Politique nationale sur les PPP de 2012.¹¹¹ La politique sur les PPP de la Jamaïque prévoit des procédures spécifiques pour le traitement et l'examen des offres spontanées. Mais le cadre de gestion des offres spontanées inclus dans cette politique ne porte que sur les projets relevant du programme des PPP. Les autres formes de participation du secteur privé aux projets d'infrastructures sont régies par les règles générales de commande publique, qui prévoient pour la gestion des offres spontanées des procédures différentes de celles de la politique nationale sur les PPP. À titre d'exemple, cette dernière permet l'organisation d'une procédure d'appel d'offres assortie d'un droit d'alignement (« défi suisse »), tandis que ce dispositif n'est pas prévu dans les règles générales de commande publique.¹¹² La gestion d'une offre spontanée portant sur l'aménagement du port de transbordement des Goats Islands n'a pu s'effectuer dans le cadre d'une procédure formalisée car le projet proposé n'était pas structuré sous forme de PPP.¹¹³

À l'inverse, le Sénégal a réformé son code des marchés publics après l'adoption d'une nouvelle loi sur les PPP (appelée « code des partenariats ») intégrant un cadre de gestion des offres spontanées en 2014. Toutefois, au

¹¹⁰ Au Sénégal, par exemple, les fonctionnaires ont estimé qu'un allègement des restrictions applicables aux offres spontanées permettrait de stimuler l'intérêt du secteur privé. Entretiens avec des fonctionnaires sénégalais.

¹¹¹ [Government of Jamaica Policy and Institutional Framework for the Implementation of Public Private Partnerships](#) (anglais), page 36.

¹¹² [Government of Jamaica Policy and Institutional Framework for the Implementation of Public Private Partnerships](#) (anglais), page 36.

¹¹³ Entretiens avec des fonctionnaires jamaïcains.

lieu d'harmoniser les deux cadres, le pays a adopté deux cadres distincts de gestion des offres spontanées selon le mode d'exécution (voir Encadré 22).

ENCADRÉ 23: DEUX CADRES DE GESTION DES OFFRES SPONTANÉES DISTINCTS SELON LE MODE D'EXÉCUTION

Au Sénégal, le cadre de gestion applicable n'est pas le même selon le mode d'exécution

Au Sénégal, le cadre de gestion des offres spontanées applicable dépend du mode d'exécution du projet proposé. En 2014, le gouvernement sénégalais a promulgué à la fois une nouvelle Loi sur les PPP (Loi n°2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat) et un nouveau Code des marchés publics (Décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014). La première régit essentiellement les contrats de PPP à paiement public, et la dernière régit les autres formes de PPP (affermage, concession et délégation de service public (DSP), notamment), dans lesquels les recettes du projet reposent principalement sur les redevances payées par les usagers.

Les deux cadres de gestion des offres spontanées présentent des points communs: tous deux n'autorisent les offres spontanées qu'au-delà d'un coût d'investissement de 85 millions de dollars, et la négociation directe que sous certaines conditions. Les deux cadres divergent néanmoins du point de vue des exigences minimales définies pour le dossier d'offre; de la part de financement à apporter par le secteur privé; et du degré de « contenu local » attendu. Au titre de la loi sur les contrats de partenariat, les offres spontanées doivent satisfaire au moins 2 des 3 conditions ci-dessous: financement à 70% par le secteur privé; innovation technologique; ou tarification compétitive. Le code des marchés publics prévoit en revanche que le projet soit financé à 100% par le secteur privé. Le cadre de gestion des offres spontanées intégré au code des marchés publics est moins strict que la loi sur les contrats de partenariat du point de vue du dossier d'offre (en d'autres termes, concernant l'ampleur des études à réaliser par le promoteur de l'offre spontanée). En outre, par rapport à la loi sur les contrats de partenariat, le code des marchés publics définit plus précisément le « contenu local » exigé (au moins 10%). Enfin, la loi sur les contrats de partenariat prévoit en outre nettement plus d'étapes de validation, qui incombent à diverses administrations publiques.

Bien qu'il soit trop tôt pour apprécier son efficacité, le système adopté au Sénégal (application de deux cadres de gestion distincts selon le mode d'exécution) risque certainement d'inciter les promoteurs d'offres spontanées à opérer un arbitrage réglementaire.

Près de la moitié des gouvernements étudiés dans le cadre des Retours d'expérience ont conçu leur cadre de gestion des offres spontanées comme un instrument juridique applicable aux projets exécutés ou non sous forme de PPP.

En Afrique du Sud, le cadre de gestion défini par le Trésor national s'applique au mode d'exécution sous forme de PPP et au mode d'exécution classique. En Afrique du Sud, le Trésor national a élaboré pour la première fois une réglementation sur les PPP en 2004; la réglementation relative aux offres spontanées (tous modes d'exécution confondus) n'a toutefois été adoptée qu'en 2008-2009. Les procédures établies dans le cadre de gestion des offres spontanées sont communes aux projets exécutés sous forme de PPP et aux projets exécutés selon un mode classique, les seules différences significatives entre ces deux catégories concernant l'évaluation de la faisabilité des projets. La faisabilité des PPP est évaluée à la lumière de la réglementation dédiée, matérialisée par le Règlement n°16 et les Notes de pratique du Trésor national.¹¹⁴

Dans les territoires ayant opté pour une définition très large du PPP, la distinction opérée entre les cadres de gestion applicables aux PPP et ceux applicables

¹¹⁴ [National Treasury Practice Note No 11 of 2008/2009](#), paragraphe 4 (anglais).

aux autres formes de projets tend à disparaître. Par exemple, en Virginie (États-Unis), la Loi PPTA autorise le gouvernement à faire appel à des opérateurs privés pour développer et/ou exploiter des infrastructures. Le gouvernement a cependant exécuté des projets de façon classique—en ayant recours à des contrats de conception-construction (DB) ou de conception-soumission-construction (DBB) (formes de contractualisation qui ne sont pas traditionnellement considérées comme étant des PPP), conformément aux dispositions de la Loi PPTA. En effet, les offres spontanées soumises initialement au Bureau VAP3 ne prévoyaient pas d'exécution sous forme de PPP. Le premier PPP—projet I-495 HOT Lanes exécuté en 2005 dans le cadre d'un contrat de conception-construction-financement-maintenance-exploitation (DBFMO)—était issu d'une offre spontanée.

La plupart des gouvernements étudiés (env. 74%) ne restreignent pas le champ d'application de leur cadre de gestion des offres spontanées à certains secteurs particuliers. Lorsqu'elles existent—comme c'est le cas en Afrique du Sud, en Virginie (États-Unis) et dans l'État d'Andhra Pradesh (Inde)—ces restrictions sectorielles reflètent en grande partie les priorités en matière de développement.

En 2001, l'État d'Andhra Pradesh (Inde) a promulgué une loi permettant de développer sous forme de projets de PPP les infrastructures physiques et sociales dans certains secteurs particuliers. Il s'agit notamment du réseau routier, des bâtiments publics, des infrastructures sportives et de loisirs, de la santé ou encore des réseaux d'eau et d'assainissement. Ces secteurs sont énumérés en Annexe 3 de la Loi, le gouvernement étant libre d'étendre le champ d'application de cette dernière à d'autres projets et secteurs.¹¹⁵ En Virginie (États-Unis), la Loi PPTA de 1995 couvre essentiellement le secteur des transports, le gouvernement ayant reconnu un besoin de développement considérable dans ce secteur. En 2002, la Virginie a promulgué la PPEA, loi de vaste portée couvrant l'éducation, la technologie et d'autres types d'infrastructures et d'installations publiques. Ces deux lois et leurs textes d'application comprennent des dispositions relatives à la gestion des offres spontanées.

En Afrique du Sud, le champ d'application du cadre de gestion des offres spontanées a été défini pour certains secteurs particuliers pour des raisons structurelles. Bien que le cadre de gestion du Trésor national s'applique à tous les secteurs d'activités, l'agence nationale en charge du réseau routier (SANRAL) a été autorisée à élaborer ses propres règles de passation des marchés. SANRAL a donc mis en place un cadre distinct pour la gestion des offres spontanées portant sur le réseau routier national.

¹¹⁵ [Andhra Pradesh Infrastructure Development Enabling Act](#) (anglais), 2001.

IMAGE CREDITS

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

Page x © Shynar Jetpissova/World Bank.

Page 10 © Steve Cole/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Page 22 © IFC.

Page 30 © Andrejs Zavadskis/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Page 70 © Thomas Sennett/World Bank.

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

worldbank.org/ppp

@WBG_PPP

ppiaf.org

@PPIAF_PPP