

ISSAI 5220

Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Pour plus de renseignements visitez le site www.issai.org



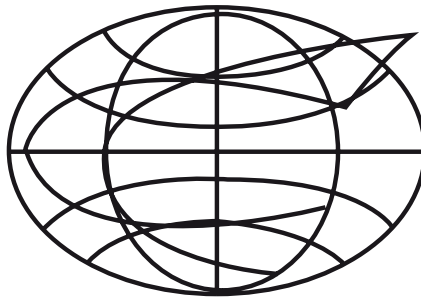
*Directives sur
les meilleures
pratiques pour
le contrôle des
financements
public/privé et
des concessions
(édition révisée)*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Avant-propos

Par Sir John Bourn

Commissaire général aux comptes du Royaume-Uni

Président du Groupe de travail sur le contrôle des privatisations

Voilà maintenant six ans que le Groupe de travail a publié ses directives concernant le contrôle des financements public/privé et des concessions. L'usage des financements et concessions privés s'est considérablement répandu depuis 2001, aussi bien au niveau du volume de contrats que du nombre de pays adoptant un tel procédé. Un nombre toujours plus grand d'ISC est désormais impliqué dans le contrôle des financements privés. Au vu de la maturité du marché des financements privés dans de nombreux pays, nous jouissons aujourd'hui d'une expérience collective accrue quant à la phase opérationnelle des contrats de financement privé. Il s'agit dorénavant pour l'État d'établir des pratiques susceptibles d'optimiser les ressources sur toute la durée des contrats.

En ce qui concerne les ISC chargées du suivi de ces contrats, une approche dans la durée de la pratique du contrôle se fait de plus en plus pressante. Les évaluations de l'optimisation des ressources dépendent du contexte dans le quel s'insère le projet, de la façon dont sont adjudiqués les marchés, ainsi que de la gestion globale des opérations, et peuvent varier tout au long de la durée du projet. À la lumière de l'expérience acquise, les membres du Groupe de travail ont établi comme priorité d'ajuster les directives initiales afin qu'elles puissent refléter les évolutions actuelles, en particulier en termes de contrôle de la phase opérationnelle des contrats. Il me semble que ces nouvelles directives sauront profiter à toutes les ISC, où qu'elles soient, impliquées dans le contrôle des contrats de financement privé.

*John Bourn
Mexico
Novembre 2007*

Table des matières

Introduction	2-9
Section 1: Approche Generale de l'ISC Directives 1 à 4	10-14
Section 2: Champ d'application du Projet Directives 5 à 14	15-25
Section 3: Gestion du Projet Directives 15 à 27	26-38
Section 4: Appel D'offres Directives 28 à 30	39-42
Section 5: Contrat Directives 31 à 35	43-48
Section 6: Phase Opérationnelle Directives 36 à 43	49-56
Glossaire	57-59

Introduction

Contexte général

À la suite d'une décision prise par le XIV INCOISC à Washington en 1992, le Groupe de travail INTOISC sur le contrôle des privatisations a officiellement été mis en place par le Conseil d'administration en mai 1993, sous la direction de Sir John Bourn, Directeur du United Kingdom National Audit Office (Cour des comptes britannique). Depuis la mise en place du Groupe de travail, ses attributions se sont étendues aux domaines contigus du contrôle de la régulation économique et des partenariats public/privé¹.

Le Groupe de travail est composé de représentants d'ISC de 42 pays:

Albanie	Estonie	Paraguay
Allemagne	Fédération de Russie	Pérou
Antigua-et-Barbuda	France	Pologne
Arabie Saoudite	Hongrie	République Tchèque
Argentine	Inde	Roumanie
Australie	Israël	Royaume-Uni (Présidence)
Autriche	Lettonie	Salvador
Bahamas	Lituanie	Slovaquie
Bangladesh	Maroc	Slovénie
Bésil	Mexique	Turquie
Bulgarie	Nouvelle-Zélande	Uruguay
Chili	Norvège	Venezuela
Equateur	Oman	Yémen
Egypte	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Zambie

¹ L'ensemble des directives inclut l'établissement de meilleures pratiques pour le contrôle des privatisations, de la régulation économique et des financements public/privé. Ces directives peuvent être consultées sur le site Internet du Groupe de travail sur la privatisation (PWG) <http://www.nao.org.uk/INTOSAI/wgap/home.htm>

Ces dernières années, les gouvernements ont exploré de nombreuses pistes quant à la manière dont les secteurs public et privé peuvent collaborer pour améliorer l'optimisation, du point de vue des contribuables, des ressources allouées à l'offre de services publics. Les avancées viennent de la création de structures au sein desquelles sont optimisées les ressources utilisées grâce à l'innovation au sein des financements du secteur privé et à de nouvelles compétences de gestion; grâce à des synergies entre la conception, la mise en place et l'exécution ; grâce à la réorganisation des méthodes de travail ; grâce à une gestion efficace des risques ; grâce, enfin, à l'approche globale de l'offre en termes de durée et de services.

En 1998, le XVI INCOSAI a invité le Groupe de travail à développer des directives relatives au contrôle de l'exemple significatif de tels partenariats public/privé que constitue l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions. Les directives qui s'ensuivirent ont été publiées en octobre 2001 et ont été depuis lors utilisées par des ISC impliquées dans le contrôle de tels contrats. Lors du XVIII INCOISC en 2004, les nouvelles attributions du Groupe de travail incluent la nécessité d'ajuster les directives existantes à la lumière de l'expérience acquise. Lors de la réunion annuelle du Groupe de travail à Londres en 2006, ses membres se sont attachés à la révision des directives relatives aux financements public/privé et aux concessions en vue de leur présentation au XIX INCOSAI en 2007.

L'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions s'éloigne de l'attribution traditionnelle de marchés où le secteur public paie pour la construction ou le développement de biens et conclut ensuite des accords séparés pour la maintenance et l'exploitation des biens. Elle est aussi différente de la sous-traitance traditionnelle qui n'implique que l'offre de services. L'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions implique au contraire une offre de services au secteur public de la part du secteur privé, où ce dernier assume aussi la responsabilité de la construction/développement et du financement de tous les biens nécessaires à l'offre desdits services. En outre, les services fournis peuvent aller bien au-delà des services de soutien traditionnellement offerts au secteur public par le secteur privé, tels que la maintenance de bâtiments, et s'étendre à la fourniture de services autrefois de la seule responsabilité du secteur public, tels que la construction et la gestion de prisons, d'hôpitaux et d'écoles.

En conséquence, les contrats de financements public/privé et de concessions impliquent que les usagers du secteur public fassent savoir les services qu'ils désirent se voir offrir et qu'ensuite, par le biais de la concurrence, soit choisie l'entreprise chargée de les offrir. Une concession peut également être attribuée à une entreprise privée qui fera ensuite payer aux usagers l'utilisation des services fournis. Dans certains cas, le secteur privé devra construire de nouveaux biens, des bâtiments par exemple, afin de pouvoir fournir les services en question. Dans d'autres, des biens existants du secteur public pourront être transférés ou loués à l'entreprise privée, afin de permettre à ce dernier de fournir les services nécessaires.

Comme nous l'avons déjà souligné, cette approche de l'offre de services peut permettre une meilleure optimisation des ressources que les méthodes traditionnelles de financement public. Elle s'avère néanmoins plus compliquée que les méthodes traditionnelles et apporte avec elle de nouveaux pièges et de nouveaux risques. Cela signifie que la mise à profit des avantages offerts par l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions requiert de nouvelles compétences de la part du secteur public.

Du fait de l'expérience acquise par l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions le nombre de contrats entrés dans leur phase opérationnelle est de plus en plus important. L'angle d'étude de ces contrats inclut donc aujourd'hui, au-delà de ce qui ressort de leur adjudication et de leur négociation, les enseignements que l'on peut tirer de leur mise à exécution. En particulier, les responsables de la gestion des contrats en phase d'exécution doivent reconnaître l'importance de pouvoir s'adapter aux nouvelles données. Cela passe par l'introduction d'une certaine flexibilité au sein même du contrat afin de pouvoir répondre aux évolutions de la technologie et des services pouvant être offerts et implique en outre de la part du secteur public le maintien d'une équipe compétente et bien informée responsable de la gestion du contrat pendant toute sa durée. Cela dépend également de l'existence de structures de gouvernance appropriées, de la révision ponctuelle des opinions relatives à la optimisation des ressources et du contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds alloués au contrat.

L'objectif de ces directives est donc de fournir un cadre logique aux ISC désireuses de contrôler ces accords en vue d'établir si le secteur public a fait le meilleur choix possible dans l'intérêt des contribuables. Ces directives entendent couvrir tous les aspects potentiellement impliqués dans de tels accords sans néanmoins prétendre pouvoir s'appliquer à tous les cas de figure, tant il est vrai qu'une ISC n'a pas toujours les pouvoirs

nécessaires à l'application de chaque directive dans son intégralité. Le Groupe de travail reconnaît que l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions apparaîtra totalement inédite à certains pays et donc à certaines ISC. D'un autre côté, certains pays ont déjà plusieurs années d'expérience de cette approche et l'auront déjà fait évoluer pour répondre à un marché déjà bien installé. C'est pour cette raison que les directives devront être appliquées à la lumière du contexte propre à chaque pays. Aucuns des aspects traités dans ces directives ne se veut dogmatique ; tous requièrent que l'ISC soit bien informée et fasse preuve de pondération dans ses opinions. Chaque directive a donc été conçue de façon à mettre en évidence le raisonnement et l'expérience qui la sous-tendent. À cette fin, chaque directive est divisée en deux parties:

- la directive en elle-même; et
- les raisons qui la motivent.

Les directives : Sommaire

Ces directives, ainsi que des orientations complémentaires plus détaillées sur la façon de les appliquer, sont disponibles sur le site Internet du Groupe de travail www.nao.org.uk/intoISC/wgap.

Les directives sont regroupées en six sections.

Section 1: Approche générale de l'ISC

Si l'ISC a pour objectif de procéder à des contrôles pertinents menant à des recommandations utiles et à la diffusion de bonnes pratiques, il lui faudra déterminer précisément ses attributions relatives au contrat de financement public/privé et de concession et planifier son contrôle de la façon la plus exhaustive qui soit. Il lui faudra également avoir accès à tout un éventail de compétences spécialisées.

Directives:

1. Responsabilités de l'ISC
2. Acquisition des compétences nécessaires
3. Implication de l'ISC
4. Planification du contrôle

Section 2 : Champ d'application du projet

Cette section traite de l'examen par l'ISC des conditions dans lesquelles un organisme adjudicateur a établi le champ d'application d'un accord de financement public/privé et de concession. Lors de cet examen, l'ISC devra faire preuve d'une compréhension claire des raisons qui poussent l'organisme à choisir d'allouer des ressources à ce projet plutôt qu'à un autre et des objectifs qui sont à l'origine de ce choix. L'ISC devra en outre examiner de quelle façon l'organisme structure le projet pour répondre à ses besoins et s'interroger sur le rôle de l'évaluation, par l'organisme, des potentialités du secteur privé dans la mise en place de cette structure.

Directives

5. Choix du projet
6. Définition des exigences du projet
7. Capacités du secteur privé
8. Évaluation des avantages potentiels
9. Objectifs politiques plus généraux
10. Choix de la forme de partenariat la plus appropriée
11. Innovation
12. Évaluation des risques
13. Coûts et optimisation des ressources envisagés
14. Dossier préliminaire

Section 3 : Gestion du projet

Cette section traite de l'examen par l'ISC des conditions dans lesquelles un organisme adjudicateur a géré le processus d'attribution d'un contrat de financement public/privé et de concession. L'ISC devra pour cela savoir si l'organisme a constitué une équipe, dotée des compétences et de l'expertise requises, responsable de mener à bien le projet et si elle a mis en place un système spécifique de contrôle des coûts. L'ISC devra en outre s'intéresser aux modes de décision choisis par l'organisme, afin de s'assurer qu'une concurrence effective a précédé l'attribution du marché et que tout accord déjà conclu s'avère efficace en termes d'optimisation des ressources.

Directives

15. Équipe de projet
16. Étude de marché
17. Questions contractuelles
18. Stratégie d'appel d'offres
19. Calendrier du projet
20. Comparaison des coûts et des avantages
21. Liste de soumissionnaires
22. Spécifications des exigences
23. Maintien de la concurrence
24. Contrôles réguliers
25. Budgets relatifs aux coûts du projet
26. Nomination de conseillers
27. Gestion des coûts

Section 4 : Appel d'offres

Cette section traite de l'examen par l'ISC des conditions dans lesquelles un organisme adjudicateur a sélectionné un partenaire du secteur privé et a négocié avec lui les termes définitifs du contrat. L'ISC devra s'assurer que l'organisme a correctement évalué tous les aspects des offres reçues, tels que la répartition des risques entre lui-même et le secteur privé par rapport au prix proposé, et a bien choisi le soumissionnaire qui lui offrait son meilleur prix.

Directives

28. Propositions des soumissionnaires
29. Évaluation des offres
30. Choix du soumissionnaire

Section 5 : Contrat

Cette section traite de l'examen par l'ISC des conditions dans lesquelles un organisme adjudicateur s'est assuré, avant de s'engager en signant le contrat, que l'accord conclu est le meilleur. L'ISC devra en outre contrôler le déroulement des négociations entre l'organisme et le soumissionnaire choisi afin d'identifier les effets que tout changement convenu au cours de ces négociations aura eus en termes d'optimisation des ressources. L'ISC devra de plus s'assurer que l'accord répond aux objectifs, a été convenablement comparé aux autres offres, assure l'offre du service et reste abordable.

Directives

31. Modifications des termes du contrat lors de la négociation avec le soumissionnaire choisi
32. Réalisation des objectifs
33. Évaluation des alternatives
34. Garantie de l'offre du service
35. Confirmation du caractère abordable du coût du projet

Section 6 : Phase opérationnelle

Cette dernière section traite de l'examen par l'ISC des conditions selon lesquelles un organisme adjudicateur gère le contrat après sa signature. L'ISC devra à cette fin examiner les mesures prises par l'organisme contrôlé pour s'assurer que tous les aspects du contrat répondent aux objectifs fixés et que l'offre de service continue de respecter les exigences imposées par le secteur public. L'ISC devra en outre confirmer que l'accord est toujours valable en termes d'optimisation des ressources, qu'il est judicieusement géré et que des structures de gouvernance appropriées sont en place. L'ISC devra également examiner comment l'organisme contrôlé a géré les modifications du contrat et la répartition des risques entre lui-même et l'entreprise et comment, le cas échéant, l'organisme a organisé son dégageant du contrat.

Directives

36. Adéquation des ressources par rapport aux objectifs du contrat
37. Adéquation de l'offre de service aux exigences du contrat
38. Garantie de l'optimisation constante des ressources
39. Maintien des structures de bonne gouvernance
40. Maintien d'une équipe de gestion efficace pour le contrat
41. Maintien d'une répartition des risques adéquate
42. Gestion appropriée des comptes
43. Gestion de l'expiration du contrat

Conclusion

Quoique l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions soit aujourd'hui bien établie dans certains pays, elle constitue encore un développement récent dans d'autres. Les pratiques exemplaires permettant de mettre en œuvre avec succès de tels projets ont déjà bien évolué et continueront à le faire. Les directives proposées doivent être considérées comme des suggestions et des conseils présentés à la lumière de l'expérience acquise jusqu'ici. Il ne s'agit ni de lois ni de procédures rigides que toutes les ISC seraient tenues d'appliquer intégralement pour chaque étude. Les directives visent essentiellement à offrir des orientations pour veiller à ce que le contrôle de telles opérations soit conduit selon une approche professionnelle et structurée et identifie d'utiles enseignements pour les opérations futures. Nous estimons toutefois qu'un grand nombre des questions abordées resteront probablement valables et pertinentes, quelle que soit la façon dont l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions se développe.

Section 1: Approche Générale de l'ISC

Directive 1

Responsabilités de l'ISC

Directive

L'ISC devra identifier ses responsabilités concernant le contrôle des projets de financement public/privé et des concessions et décider comment s'en acquitter.

Justification de la directive

Dans presque tous les pays, la responsabilité du contrôle des organismes publics passant des contrats de financement public/privé et de concession incombe à l'ISC. Cependant, ces contrats peuvent également être attribués par des administrations régionales ou locales. Les contrats conclus par ces organismes peuvent relever ou non du domaine d'attributions de l'ISC, suivant le cadre de contrôle en place dans un pays donné. En tout état de cause, l'ISC doit savoir clairement qui a été responsable de quoi dans la passation d'un contrat et quelles sont ses attributions en ce qui concerne l'examen de l'opération.

Le recours à une entreprise privée pour financer et mettre à disposition des biens et ensuite offrir les services y afférents signifie qu'une grande partie de la documentation pertinente relève à la mise à disposition et à l'offre de services se trouve entre les mains de l'entreprise privée et pas nécessairement entre celles de l'organisme public adjudicateur. L'ISC doit par conséquent être très claire quant à son droit d'accès à des entreprises privées associées des projets public/privé.

Dans le domaine des financements public/privé et des concessions, il peut s'avérer particulièrement important que les organismes publics attribuant de tels marchés se fassent une opinion propre et usent de leur pouvoir discrétionnaire en toute connaissance de cause. Les responsabilités de l'ISC ne devraient pas l'amener à substituer son propre jugement à celui de l'organisme contrôlé. Au contraire, l'ISC devrait avoir pour objectif d'encourager les organismes contrôlés à exercer leur pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable et judicieuse. Ce faisant, l'ISC pourra mettre à profit les enseignements tirés de l'examen, à des fins de contrôle, d'autres cas dans lesquels les organismes publics ont usé de leur pouvoir discrétionnaire.

Directive 2

Acquisition des compétences nécessaires

Directive

L'ISC devra identifier et acquérir les compétences internes essentielles nécessaires à l'étude appropriée des projets de financement public/privé et des concessions, et compléter ces compétences, si nécessaire, avec l'assistance de conseillers externes.

Justification de la directive

Les projets de financement public/privé et les concessions sont motivés par la volonté de créer des relations étroites entre des entités du secteur privé pour la fourniture de services commandés par l'Etat : une approche du secteur privé d'un problème du secteur public. Pour assurer au Parlement et au public le degré de garantie attendu quant à l'optimisation des ressources offerte par de tels accords, l'ISC devra probablement disposer de compétences plus larges que celles normalement utilisées dans le contrôle d'un projet relevant entièrement du secteur public.

Ainsi, outre les compétences générales plus habituelles de contrôle de gestion nécessaires à l'examen d'une opération complexe ou à haut risque et l'expertise spécifique relative au bien et/ou au service contrôlé, l'ISC devra peut-être recruter du personnel ou des consultants dotés de compétences spécifiques dans le domaine des financements privés. Les compétences et les connaissances techniques liées au financement de projets sont particulièrement importantes, du fait qu'une proportion considérable des projets public/privé est mise en place en utilisant des structures de financement de projets.

Directive 3

Implication de l'ISC

Directive

L'ISC devra examiner l'opération de financement public/privé et de concession aussitôt que possible après l'attribution du contrat et considérer par la suite l'opportunité d'examiner à nouveau le projet lorsqu'il est en phase opérationnelle et que l'entreprise/le concessionnaire fournit déjà les services spécifiés dans le contrat.

Justification de la directive

Lorsqu'elle analyse des opérations de financement public/privé et de concession, l'ISC est confrontée à un dilemme quant au choix du moment propice pour procéder à son examen. Dans de nombreux cas, l'opération prévoit que le prestataire du secteur privé fournira des services pendant de nombreuses années, voire des décennies. Il ne sera donc réellement possible d'effectuer une évaluation finale de l'optimisation des ressources offerte par l'opération qu'à la fin du contrat en question. Ce délai est toutefois trop long pour que des leçons puissent être tirées et des améliorations mises en œuvre dans des projets ultérieurs et bien évidemment, dans le projet examiné lui-même. Par ailleurs, la nécessité de rendre des comptes exige que ces opérations soient examinées dès que possible et que des conclusions pertinentes en soient tirées. L'ISC devra donc examiner les opérations de financement public/privé et de concession avant la fin du contrat.

Un bon moment pour procéder à un premier examen de ces projets pourra être peu de temps après l'attribution du marché. L'examen de l'opération peu après la signature du contrat présente l'avantage que les conditions de l'opération sont fixées ; avant la signature, ces conditions peuvent constamment changer au fur et à mesure de leur renégociation. Cela donne en outre l'opportunité à l'ISC de se prononcer sur la façon dont l'accord pourra répondre aux exigences futures de l'autorité publique.

Toutefois, dans certains cas, et lorsque cela est possible conformément à la constitution, il peut être nécessaire ou souhaitable que l'ISC examine l'opération avant l'attribution du marché, par exemple si des inquiétudes sont exprimées au sujet de la probité ou de l'éventuelle optimisation des ressources de la procédure d'attribution. L'ISC assume en outre

Section 1: Approche Générale de l'ISC

la responsabilité statutaire de l'examen des modèles financiers (cf. les comparateurs du service public) utilisés dans la justification de l'attribution de marchés via des financements public/privé avant la signature de quelconque contrat. L'examen d'une opération avant l'attribution du marché présente l'avantage de permettre de remédier, avant la signature du contrat, aux faiblesses identifiées par l'ISC et, de ce fait, d'éviter des difficultés plus graves à un stade ultérieur. L'ISC pourra donc décider, si le projet présente d'importants risques relatifs à l'optimisation des ressources, de l'examiner à chacun des stades les plus importants de l'adjudication et de l'exécution.

En procédant à un examen avant la signature du contrat, l'ISC devra gérer les risques liés à une intervention aussi précoce. Par exemple, l'examen précoce de l'ISC risque d'avoir une incidence négative sur la procédure d'attribution du marché elle-même car l'organisme contrôlé pourrait réaffecter les maigres ressources qu'il aurait utilisées pour négocier la meilleure affaire possible pour le secteur public de façon à gérer les questions relatives à l'intervention de l'ISC. Par ailleurs, l'ISC elle-même risque d'être confrontée à un conflit d'intérêts lorsqu'elle fera des observations à une date ultérieure sur un aspect de l'opération résultant de conseils qu'elle a donnés lors d'un examen antérieur.

L'examen précoce d'un marché par l'ISC, avant ou juste après son attribution, ne l'empêche pas de l'examiner de nouveau à une date ultérieure. La gestion d'un contrat de financement public/privé et de concession, une fois signé, est également importante pour garantir à long terme l'optimisation des ressources. L'ISC doit en conséquence considérer l'intérêt de procéder à l'examen de tels projets de financement public/privé pendant leur phase opérationnelle. Une analyse menée durant les premières années du contrat devrait se concentrer sur la vérification du respect par l'entreprise privée de l'offre de service prévue au contrat. Tout examen mené une fois le contrat en vigueur pendant plusieurs années devrait se concentrer sur la qualité du travail en commun des secteurs public et privé afin de s'assurer que les objectifs fixés puissent éventuellement être modifiés pour répondre aux nouvelles exigences de l'autorité publique.

Directive 4

Planification du contrôle

Directive

Lors de la planification du contrôle d'un contrat de financement public/privé et de concession, l'ISC devra prévoir de couvrir tous les principaux aspects de l'opération susceptibles d'avoir des incidences sur l'optimisation des ressources, tels qu'indiqués dans les directives ci-après, d'identifier les principaux responsables de l'opération, d'obtenir d'eux, lorsque cela est possible, des éléments de preuve et de faire en sorte de tirer des leçons pour l'avenir.

Justification de la directive

À défaut d'une bonne planification, l'ISC risque d'effectuer un contrôle mal cadré, n'ayant ni la portée ni la profondeur des éléments de preuve nécessaires pour garantir un rapport fiable. Pour se faire un avis sur l'optimisation des ressources offerte par une opération, l'ISC devra pouvoir accéder à l'organisme du secteur public attribuant le marché. Toutefois, étant donné que les projets de financement public/privé et de concession impliquent normalement non seulement l'organisme du secteur public attribuant le marché, mais aussi un grand nombre de tiers, l'ISC devra également recueillir les avis de ces tiers pour pouvoir parvenir à des conclusions solides au sujet de l'opération.

L'objectif de tout contrôle devra être d'identifier les leçons à tirer pour l'avenir afin d'assurer que de meilleurs accords soit négociés, ainsi que soit améliorées la gestion en cours de tels contrats et les performances des entreprises. Pour atteindre cet objectif, l'ISC devra planifier son contrôle pour que celui-ci inclue la meilleure façon de présenter les leçons tirées de l'expérience en vue de leur application.

Il est important que l'examen effectué par l'ISC tienne compte, dans la mesure où cela est possible conformément à la loi, de toutes les informations pertinentes, y compris celles susceptibles d'être fondamentales d'un point de vue commercial ou confidentielles. Même si ces informations ne peuvent pas ou ne devraient pas être publiées dans le rapport de l'ISC, elles pourraient bien influencer de façon significative sur les conclusions de l'ISC.

Section 2: Champ d'application du projet

Directive 5

Choix du projet

Directive

L'ISC devra examiner comment l'organisme contrôlé a classé par ordre de priorité les projets potentiels et s'il les a mis en œuvre dans cet ordre de priorité.

Justification de la directive

Le recours à un financement public/privé ou à une concession peut être moyen d'exécuter un projet plus tôt que s'il avait été financé comme un projet relevant entièrement du secteur public. Bien que cette démarche puisse être avantageuse, elle peut également impliquer que des projets de qualité médiocre soient mis en œuvre simplement parce qu'ils peuvent être financés de cette manière et que l'exécution de projets de grande qualité, ne pouvant être financés que sous la forme de projets publics, soit reportée. Il est donc utile pour l'ISC d'examiner comment l'organisme contrôlé a considéré ses priorités parmi les projets concurrents.

Directive 6

Définition des exigences du projet

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a exposé clairement ses exigences dès le début et qu'il les a exprimées en termes de résultats, en précisant les contraintes particulières éventuelles auxquelles le secteur privé sera soumis.

Justification de la directive

Afin que l'exécution d'un projet soit couronnée de succès, il est important que l'organisme concerné expose clairement ses exigences dès le début. Autrement, il court le risque d'obtenir un résultat qui ne répond pas à ses besoins réels. Par exemple, dans une opération dans le domaine des transports ferroviaires, l'organisme contrôlé n'a pas défini à un stade suffisamment précoce ses exigences concernant les déplacements à prix réduit pour certaines catégories de voyageurs. En conséquence, le gouvernement a dû négocier des arrangements avec l'entreprise privée après l'attribution du marché lorsque sa position de négociation était plus faible.

L'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions, si elle est correctement utilisée, peut permettre au secteur privé d'innover dans des domaines tels que l'offre de services. La possibilité d'une telle innovation est toutefois limitée si le client ne spécifie pas ses exigences en termes de résultats, mais se concentre sur les moyens à engager et les mécanismes de l'offre, imposant ainsi d'inutiles contraintes à la façon dont le secteur privé peut exécuter le projet. Il est donc important qu'une organisation spécifie ses besoins en termes d'éléments livrables. Il peut exister de bonnes raisons pour que des contraintes particulières soient appliquées ; par exemple, il peut être nécessaire de réglementer les prix payés par le public, de respecter certaines contraintes environnementales ou de permettre l'acquisition par le secteur privé de certains biens publics à un prix préférentiel. L'organisme contrôlé doit consulter tous les partenaires pertinents afin de s'assurer qu'il met en place les spécifications les plus appropriées au projet.

Afin d'éviter un gaspillage de ses propres ressources et de celles du secteur privé en planifiant des projets qui ne seraient pas d'un prix abordable dès le départ, l'organisme contrôlé devra identifier des limites claires quant aux coûts qu'il peut supporter. Il devra en outre identifier la marge de flexibilité requise, une fois le contrat mis à exécution, pour pouvoir effectuer des modifications des spécifications du service et réévaluer le prix payé pour ces services dans le but d'assurer une optimisation à long terme des ressources.

Directive 7

Potentialités du secteur privé

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a procédé à une évaluation préliminaire des potentialités du secteur privé quant à la satisfaction des exigences.

Justification de la directive

Dans sa détermination des résultats à atteindre, un organisme devrait tenir compte des potentialités du secteur privé, en vue de garantir que soit proposé au marché un projet dont l'attribution ultérieure puisse se faire de façon la plus limpide qui soit. Dans certains cas, par exemple un service de gestion des salaires, le secteur privé peut bien connaître le type de résultat susceptible d'être requis et, de ce fait, être facilement capable de l'assurer. Dans d'autres cas, tels que de nouvelles applications des technologies de l'information, il peut avoir besoin d'une assistance complémentaire afin de bien cerner les exigences. Lorsqu'un nouveau marché est développé, le secteur public pourrait être amené à mettre en place des activités spécifiques afin de s'assurer de la juste compréhension des enjeux de la part des soumissionnaires potentiels. Le partenaire du secteur public doit réfléchir minutieusement, pour chaque projet potentiel, à la manière dont ses exigences doivent être présentées pour que le secteur privé soit le mieux à même de les comprendre.

L'ISC devra donc examiner les études initiales de marché effectuées par un organisme contrôlé pour déterminer comment le secteur privé pourrait comprendre au mieux ses exigences et quelle est l'assistance supplémentaire dont celui-ci aurait besoin pour se prévaloir d'une telle compréhension.

Directive 8

Évaluation des avantages potentiels

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a procédé à une évaluation préliminaire des avantages recherchés.

Justification de la directive

Dès les tout premiers stades du développement du projet, l'organisme contrôlé doit avoir effectué une évaluation préliminaire des avantages qu'il entend retirer du projet quant à l'offre du service concerné. Il devra également identifier tout coût et contrainte potentiels relatifs à la concrétisation de ces avantages. Une telle évaluation permettra à l'organisme concerné de fixer des critères pertinents pour l'évaluation ultérieure des offres reçues. L'ISC doit par conséquent vérifier que l'organisme contrôlé a bien été clair par rapport aux avantages recherchés et a bien utilisé les avantages potentiels identifiés en tant que base pour fixer les critères d'évaluation des offres; l'ISC doit confirmer que l'organisme contrôlé n'a pas simplement établi ses critères d'évaluation à la fin du processus d'attribution dans le simple but de justifier l'accord conclu.

Directive 9

Objectifs politiques plus généraux

Directive

L'ISC devra examiner comment l'organisme contrôlé a évalué l'impact que des objectifs politiques plus généraux seraient susceptibles d'avoir sur le projet.

Justification de la directive

Dans de nombreux domaines des affaires publiques, des raisons d'ordre politique ou liées à la réglementation peuvent imposer des contraintes quant à la manière dont un service donné doit être fourni. En conséquence, des compromis peuvent s'avérer nécessaires entre ces exigences politiques générales et les autres objectifs financiers ou liés à la qualité du service, spécifiques au projet en question. Par exemple, un gouvernement peut exiger la protection des droits en matière de retraite et d'emploi de ceux des fonctionnaires du secteur public qui sont transférés dans le secteur privé dans le cadre d'une opération de financement public/privé et de concession. Les organismes adjudicateurs doivent identifier ces impératifs politiques et comprendre parfaitement leurs fondements afin de pouvoir les inclure dans leurs exigences et les communiquer clairement au secteur privé. Au cours d'une opération, l'organisme contrôlé, n'ayant par exemple pas pris en considération à un stade suffisamment précoce les incidences de ces objectifs politiques sur la protection des droits des fonctionnaires, a été contraint de demander aux soumissionnaires de présenter des offres révisées car les offres initiales reçues ne traitaient pas de cette question de manière satisfaisante. L'ISC devra donc examiner de quelle manière l'organisme contrôlé a pris en compte ces objectifs politiques lors de la planification du projet et quel poids leur a accordé.

Directive 10

Choix de la forme de partenariat la plus appropriée

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a bien pris en considération d'autres moyens susceptibles de répondre à ses besoins, comme les marchés publics traditionnels ou la privatisation, avant de choisir l'option du financement public/privé et de la concession.

Justification de la directive

Après avoir défini les exigences du projet, l'autorité adjudicatrice doit identifier la forme de partenariat et/ou la méthode d'adjudication les plus appropriées. Par exemple, dans le cas de la construction d'une route, l'autorité adjudicatrice devra décider s'il va s'agir d'une route à péage, si son objectif s'arrête à la conception, au financement et à une exploitation financée d'une autre manière, ou si le projet s'arrête à la conception et à la construction. L'ISC devra par conséquent vérifier si l'organisme contrôlé a bien pris en considération un éventail de projets alternatifs avant de choisir d'adjudiquer le projet selon l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions.

Directive 11

Innovation

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a identifié à l'avance les possibilités d'innovation dans des domaines tels que la conception, la construction, le fonctionnement et le financement du projet.

Justification de la directive

L'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions est susceptible d'optimiser au maximum les ressources lorsqu'est offerte au secteur privé la possibilité de développer des moyens innovants de fournir les services ou les résultats requis par l'organisme adjudicateur contrôlé (cf. 6e directive). A cette fin, il est de la plus haute importance que l'organisme adjudicateur s'assure que toute restriction qu'elle est susceptible d'imposer en matière d'innovation est justifiée. L'ISC devra donc déterminer si l'organisme contrôlé a procédé à une évaluation préliminaire des possibilités d'innovation pour s'assurer que toute restriction identifiée à cet égard était justifiable. Cette évaluation servira ensuite de base à un système adéquat pour l'évaluation de quelque innovation proposée par les soumissionnaires.

Directive 12

Évaluation des risques

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a étudié à l'avance la répartition appropriée, entre les parties des secteurs public et privé concernées, des risques liés au projet.

Justification de la directive

Une répartition appropriée des risques entre les secteurs public et privé est indispensable pour que l'approche fondée sur les financements public/privé et les concessions puisse assurer une meilleure optimisation des ressources que les marchés publics traditionnels. Dans de nombreux cas, le secteur privé est mieux placé pour gérer des risques traditionnellement supportés par le secteur public. Pour cette raison, les coûts liés à de tels risques devraient être plus bas si le secteur privé les assumait. Toutefois, si le secteur public cherche à transférer un risque que le secteur privé ne peut pas gérer, la rentabilité diminuera car le secteur privé demandera un supplément pour l'acceptation d'un tel risque. Le secteur public devra donc viser à un transfert de risque optimal et non pas maximal ; autrement dit, il ne s'agit pas d'essayer de transférer tous les risques coûte que coûte, mais de chercher à attribuer séparément des risques à ceux qui sont le mieux placés pour les gérer.

Pour ce qui est de certains risques, le secteur public reste le mieux placé. Dans d'autres cas, il pourrait être judicieux de partager les risques, en attribuant par exemple un risque au secteur privé, mais avec une garantie de la part du secteur public en cas de concrétisation de ce risque (auquel cas, l'ISC devra examiner la justification de la garantie et la base de la détermination de son montant). Les arrangements relatifs à la reprise de biens publics par le secteur privé en tant que partie intégrante de l'opération peuvent également être pertinents pour la répartition des risques. Par conséquent, les organismes adjudicateurs se doivent d'examiner soigneusement à l'avance si certains aspects de l'opération qu'ils se proposent d'offrir au marché sont susceptibles d'empêcher une répartition optimale des risques, en créant par exemple de nouveaux risques que devra supporter le fournisseur du secteur privé.

Section 2: Champ d'application du projet

Le traitement comptable du projet dans les comptes de l'organisme contrôlé peut dépendre de l'importance du transfert de risque au secteur privé. Il peut donc encourager les organismes contrôlés à transférer des risques afin de conserver un traitement comptable particulier, même si un tel transfert de risque ne va pas dans le sens de l'optimisation des ressources. Il est donc de la plus haute importance que l'ISC examine le bien-fondé du transfert de risque dans le projet.

Directive 13

Coûts et optimisation des ressources envisagés

Directive

L'ISC devra examiner la mesure dans laquelle l'organisme contrôlé a déterminé, avant d'ouvrir la procédure d'attribution, si le projet était susceptible d'être d'un coût abordable et d'offrir une bonne optimisation des ressources.

Justification de la directive

Le lancement d'un appel à la concurrence pour un projet qui aurait dû être considéré comme trop coûteux ou peu efficace en termes d'optimisation des ressources avant même que des offres ne soient sollicitées constitue une perte de temps et d'argent. Bien que l'organisme adjudicateur puisse raisonnablement exiger le maximum du marché en cherchant de nouvelles approches, y compris en matière de transfert de risque, il est souvent possible, avec l'aide de conseils externes appropriés, de prévoir si le marché sera ou non en mesure de satisfaire, à un prix abordable, à des exigences envisagées. Avant de lancer un appel d'offres, l'organisme adjudicateur doit donc démontrer que le projet proposé, comparé aux autres options, est susceptible de permettre l'optimisation des ressources, qu'il a les moyens de faire face au coût du projet et qu'il est probable que le secteur privé puisse fournir les services requis.

L'optimisation des ressources ne consiste pas simplement à obtenir le coût le plus bas possible, mais à obtenir, durant toute la durée de vie du projet, la meilleure combinaison de coût, de flexibilité et de qualité satisfaisant aux exigences d'un organisme. L'évaluation de l'optimisation des ressources fera donc intervenir non seulement l'appréciation des coûts et des avantages financiers, mais aussi des facteurs non financiers.

Directive 14

Dossier préliminaire

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a préparé un dossier préliminaire adéquat à l'appui de sa décision d'ouvrir une procédure d'attribution de marché.

Justification de la directive

Il est utile de réunir formellement les arguments en faveur de la réalisation d'une opération de financement public/privé et de concession, afin que les dirigeants d'un organisme disposent d'éléments probants clairs leur permettant de prendre une décision sur la suite à donner au projet. À défaut d'un tel dossier, une opération risque d'être réalisée simplement parce qu'elle peut l'être et non pas parce qu'elle devrait l'être. À ce stade précoce, un tel dossier sera uniquement schématique et un dossier plus détaillé sera préparé avant la décision d'attribution d'un marché.

Section 3: Gestion du projet

Directive 15

Equipe de projet

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a bien identifié les compétences dont il avait besoin pour mener à bien le projet et où il pouvait se les procurer, auprès par exemple de son personnel ou de conseillers externes, puis que l'organisme a mis en place son équipe de projet en temps utile.

Justification de la directive

De la même façon que le recours à un financement public/privé ou à une concession peut obliger l'ISC à déployer des compétences supplémentaires (cf. 1ère directive), peut-être l'organisme contrôlé a-t-il eu lui-même besoin d'acquérir des compétences spécialisées afin de pouvoir négocier un tel contrat. Le fait que l'organisme contrôlé dispose ou non des compétences nécessaires au moment voulu peut avoir un impact majeur sur la qualité du contrat qui en résulte. Les procédures de communication et de prise de décision au sein d'une équipe de projet devront également être clairement précisées afin d'assurer le bon déroulement de la procédure d'attribution.

Les défaillances de l'équipe de projet peuvent présenter un grand risque pour l'optimisation des ressources. L'ISC devra donc identifier les mesures prises par l'organisme contrôlé pour garantir l'impartialité et l'intégrité de la procédure d'attribution du marché. Par exemple, les membres de l'équipe de projet peuvent être tenus de se conformer aux dispositions d'un code de déontologie en vigueur.

Directive 16

Étude de marché

Directive

L'ISC devra examiner l'étude de marché effectuée par l'organisme contrôlé, avant l'ouverture de la procédure formelle d'attribution du marché, pour s'assurer que des fournisseurs étaient désireux de soumissionner à l'appel d'offres.

Justification de la directive

Dans le cadre de la planification de la procédure d'attribution, l'organisme contrôlé devra procéder à une étude de marché relative aux services en question. Le but de cette étude est de présenter le projet au marché afin que les fournisseurs potentiels puissent se rendre pleinement compte des possibilités commerciales qu'il offre. Il est donc utile de discuter d'un projet potentiel avec des soumissionnaires potentiels afin de déterminer les aspects du projet susceptibles de les intéresser et ceux qu'ils pourraient trouver moins attrayants. Ceci est particulièrement important lorsque le projet est d'un type nouveau. Toutefois, lors de la tenue de ces discussions, l'organisme contrôlé devra tenir compte des contraintes juridiques éventuelles imposées par les règlements concernant l'attribution des marchés.

Directive 17

Questions contractuelles

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a bien identifié les questions contractuelles susceptibles de survenir durant la procédure d'attribution du marché et rédigé un projet de contrat présentant des propositions initiales sur chaque question.

Justification de la directive

Le résultat de la procédure d'attribution sera un contrat conclu avec le partenaire du secteur privé. Il est donc judicieux, au stade de la planification de la procédure d'attribution, d'envisager les questions susceptibles de se poser lors de la négociation du contrat. L'ISC devra donc examiner si aux tout premiers stades du projet l'organisme contrôlé a identifié les questions contractuelles susceptibles d'apparaître (par exemple, la résiliation du contrat avant le délai fixé, les modifications du prix contractuel) et a rédigé un projet de contrat reflétant sa position sur chaque question. Le but visé est d'obtenir dès que possible un contrat qui protège de façon adéquate la position du secteur public, mais qui est dans le même temps acceptable pour les soumissionnaires du secteur privé et leurs banquiers. L'obtention de conseils juridiques à un stade précoce sera donc essentielle pour l'organisme contrôlé.

Directive 18

Stratégie d'appel d'offres

Directive

L'ISC devra déterminer si l'organisme contrôlé a préparé une stratégie d'appel d'offres couvrant le nombre de phases à organiser, le nombre d'offres à solliciter à chaque phase de l'appel d'offres, l'approche adoptée par l'organisme pour communiquer avec les soumissionnaires et un calendrier réaliste de la procédure d'attribution du marché.

Justification de la directive

La concurrence est un facteur primordial pour qu'un organisme adjudicateur puisse conclure un accord qui offre une bonne optimisation des ressources. Pour assurer une concurrence maximale, l'organisation devra planifier la procédure d'attribution en tenant compte de cette nécessité. Un élément clé de cette planification est la stratégie d'appel d'offres qui fixe le nombre de phases et de soumissionnaires à chaque phase, la façon dont l'organisation communiquera avec les soumissionnaires et le calendrier de la procédure d'attribution du marché.

Le principe qui devrait régir la stratégie d'appel d'offres est la nécessité de maximaliser la tension compétitive tout au long du processus afin de maintenir la pression s'exerçant sur les soumissionnaires pour qu'ils présentent les meilleures offres possibles. La tension compétitive est plus élevée lorsque les soumissionnaires se livrent une concurrence acharnée. Il est toutefois peu probable que les soumissionnaires se livrent une telle concurrence si un organisme adjudicateur demande à un nombre excessif d'entreprises de présenter des offres et d'engager les substantielles ressources qu'implique la préparation d'une offre complète. Il sera donc utile pour un organisme, lors de la préparation de sa stratégie, de tenir compte du temps et des coûts liés à la préparation des offres par les soumissionnaires et de limiter le nombre de phases au minimum compatible avec une concurrence efficace.

À certaines occasions, la concurrence pour l'attribution d'un marché ne sera pas d'un niveau élevé, comme par exemple si le service exigé est d'une nature technique spécifique et que peu de fournisseurs existent dans le domaine en cause. Dans ces cas où la concurrence est limitée, il est important que la stratégie d'appel d'offres prenne en compte le risque que cela représente pour l'optimisation des ressources et propose des actions diversifiées assurant que l'organisme adjudicateur obtienne un prix satisfaisant.

Directive 19

Calendrier du projet

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a préparé un calendrier raisonnable pour le projet et établi des jalons pour l'évaluation des progrès réalisés aux différentes étapes du processus afin que l'organisme puisse contrôler la viabilité du projet en cours.

Justification de la directive

Lors de la planification de la procédure d'attribution du marché, l'organisme contrôlé devra avoir mis à jour le calendrier du projet dans son dossier préliminaire (cf. 14e directive) pour refléter le calendrier de l'appel d'offres contenu dans sa stratégie d'appel d'offres (cf. 18e directive). Le calendrier du projet sera plus exhaustif que celui de la procédure d'appel d'offres car il devra refléter les travaux détaillés à effectuer par l'équipe de projet et l'entreprise privée avant l'attribution du marché et le début de la fourniture du service. Lorsque cela est possible, ce calendrier devra contenir des jalons permettant de mesurer les progrès accomplis et de fixer les diverses étapes auxquelles l'organisme contrôlé procédera à un examen critique pour établir s'il convient de poursuivre le projet.

Directive 20

Comparaison des coûts et des avantages

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a comparé les coûts et avantages de l'option de financement public/privé à toute autre alternative d'attribution.

Justification de la directive

La décision concernant la question de savoir si une opération proposée de financement public/privé et de concession représente une bonne optimisation des ressources sera toujours mieux fondée si l'organisme adjudicateur réunit les détails d'une comparaison de coûts grâce à laquelle les coûts afférents à l'accord de financement public/privé et de concession peuvent être convenablement évalués.

Il existe deux principales approches de comparaison des coûts : le comparateur du secteur public et le modèle de coût théorique . Le comparateur du service public consiste en général en un calcul des coûts d'une alternative de livraison et d'exploitation du projet financée par le secteur public ; cette technique permet généralement d'estimer ce que coûterait un projet si des méthodes traditionnelles d'appel d'offres étaient utilisées et que le bien produit était ensuite exploité par l'autorité adjudicatrice. Le modèle de coût théorique est quant à lui utilisé afin de disposer d'un calcul indépendant des coûts envisagés pour la livraison de la même solution technique que celle proposée par le soumissionnaire.

Outre la comparaison des potentiels, une analyse des avantages propres à différentes techniques d'attribution devrait aussi être menée par l'organisme contrôlé. L'analyse des avantages doit être utilisée en conjonction avec la comparaison des coûts en vue de contribuer à la question de savoir si la technique d'appel d'offres faisant appel au financement public/privé est la meilleure option. Il s'avère néanmoins relativement aisé de manipuler les chiffres afin d'obtenir le résultat souhaité. Les modèles complexes sont de plus sujets à erreur. L'ISC devra donc examiner minutieusement les détails de ces comparaisons de façon à établir si les données relatives aux coûts et avantages présumés des différentes options d'appel d'offres sont dignes de confiance.

Directive 21

Liste de soumissionnaires

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a réussi à établir une liste judicieuse de soumissionnaires potentiels.

Justification de la directive

La concurrence est un élément central de l'obtention de prix compétitifs pour des opérations de financement public/privé et de concession. L'une des conditions clés d'une concurrence efficace est l'établissement d'une liste judicieuse d'entreprises invitées à soumissionner. On ne peut pas s'attendre à ce qu'une telle liste apparaisse d'elle-même. Un organisme adjudicateur doit activement stimuler l'intérêt pour le projet proposé, faire connaître l'appel à la concurrence conformément aux lois et règlements pertinents et fournir tous les conseils nécessaires aux soumissionnaires potentiels sur la procédure à suivre pour présenter une bonne offre. Elle devra faire son possible pour faciliter le processus grâce auquel les entreprises peuvent prendre connaissance de l'intérêt manifesté par d'autres entreprises afin de se réunir en consortiums. Tout ceci doit, bien entendu, s'effectuer conformément au cadre juridique en vigueur.

Après avoir stimulé l'intérêt du marché, l'organisme adjudicateur devra sélectionner pour sa liste de soumissionnaires des entreprises possédant de bonnes capacités techniques, administratives et organisationnelles. À défaut de ces capacités, il est peu probable qu'une entreprise soit capable de fournir les services requis si le marché lui est attribué. L'organisme adjudicateur devra également, lorsqu'il dresse cette liste, évaluer la volonté et la capacité d'une entreprise quant à la présentation d'une offre. L'expérience indique que des entreprises qui manifestent leur intérêt et qui sont ensuite invitées à soumissionner ne présentent parfois pas d'offre, ce qui se traduit par une réduction de la concurrence.

Directive 22

Spécification des exigences

Directive

L'ISC devra déterminer si l'organisme contrôlé a clairement spécifié ses exigences.

Justification de la directive

Une autre condition nécessaire à une concurrence efficace est une spécification claire des exigences de l'organisme adjudicateur. Les soumissionnaires ne peuvent pas présenter de bonnes offres s'ils ne connaissent pas exactement les besoins du client. À défaut de spécifications claires, seul un nombre très limité d'offres présentées risque de satisfaire aux exigences, ce qui entraîne une réduction de la concurrence. Toutefois, la clarté à elle seule n'est pas suffisante. Des spécifications claires peuvent quand même résulter en une optimisation des ressources insuffisante si elles ne précisent pas les besoins réels de l'organisme adjudicateur ou si elles contiennent des détails excessifs, notamment des détails axés sur les moyens à engager plutôt que sur les rendements ou résultats visés. Une spécification trop détaillée des moyens à engager ou des méthodes de prestation du service limitera l'innovation (cf. 6e directive). Afin de déterminer si des spécifications sont suffisamment claires, l'ISC devra donc examiner si ces spécifications ont tenu compte des besoins réels de l'organisme et des résultats visés. Une attention particulière devra être accordée à la qualité de service requise étant entendu que l'un des principaux objectifs du recours à la concession d'un service est d'améliorer sa qualité.

Directive 23

Maintien de la concurrence

Directive

L'ISC devra déterminer si, par l'établissement d'une liste restreinte finale de soumissionnaires, l'organisme contrôlé a réussi à maintenir la tension compétitive jusqu'à l'attribution du marché et a bien géré les négociations avec le soumissionnaire choisi.

Justification de la directive

Le maintien d'une tension compétitive tout au long de la procédure d'attribution du marché est essentiel pour que celle-ci soit réellement concurrentielle. La tension compétitive incite les soumissionnaires à présenter leurs meilleures offres. Il existe en effet le risque, lorsque l'organisme adjudicateur ne négocie plus qu'avec un seul soumissionnaire et que la tension compétitive a effectivement disparu, que les termes d'un accord soient modifiés et ce au détriment de l'adjudicateur. L'ISC devra par conséquent vérifier que l'organisme contrôlé a bien suivi toutes les étapes indispensables au maintien de la concurrence jusqu'à l'attribution du marché.

Directive 24

Contrôles réguliers

Directive

L'ISC devra déterminer si, durant la procédure d'attribution, l'organisme contrôlé a réévalué le projet à intervalles réguliers pour s'assurer qu'il offrirait toujours une bonne optimisation des ressources.

Justification de la directive

Il est très important qu'un organisme adjudicateur ne perde pas de vue le but originel d'un projet durant des négociations détaillées, ce afin d'éviter de poursuivre un projet qui n'est plus judicieux et, de ce fait, d'occasionner un gaspillage du temps des cadres et des dépenses superflues. C'est la raison pour laquelle une personne qui ne participe pas directement aux négociations devrait être chargée d'examiner, au fur et à mesure du déroulement des négociations, si le résultat escompté est susceptible d'être pleinement compatible avec les objectifs fixés à l'origine. Dans un certain nombre de cas, des consultants externes ont été recrutés spécifiquement pour assurer ce contrôle ; dans d'autres cas, des contrôles internes ont été mis en place.

Toute déviation importante par rapport aux objectifs premiers devrait être signalée aux dirigeants de l'organisme adjudicateur dès qu'elle est clairement établie (ou fortement probable) et une décision devrait être recherchée quant à la question de savoir s'il faut modifier l'objectif ou abandonner l'opération. En tout état de cause, il est essentiel que les dirigeants soient toujours au courant des progrès réalisés en ce qui concerne les projets importants.

L'ISC devra donc déterminer si, après la préparation du dossier préliminaire (cf. 14^{ème} directive), l'équipe de projet de l'organisme contrôlé a procédé à des contrôles réguliers du projet pour s'assurer qu'il était toujours judicieux et si, à des moments importants du déroulement de la procédure d'attribution, les dirigeants de l'organisme ont demandé des garanties à cet égard à l'équipe de projet.

Directive 25

Budgets relatifs aux coûts du projet

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a alloué et contrôlé des budgets réalistes pour tous les coûts du projet, en prenant en compte l'usage des ressources internes et externes.

Justification de la directive

Les procédures d'attribution du marché relatives à une opération de financement public/privé et de concession impliquent souvent des coûts très élevés pour l'organisme adjudicateur et les principes du contrôle des coûts s'y appliquent. En conséquence, l'organisme contrôlé devra avoir alloué des budgets pour tous ces coûts dès que possible. Cette tâche peut s'avérer difficile étant donné que l'organisme peut ne posséder aucune expérience en matière de financement public/privé et de concession et n'avoir qu'une idée vague du volume de travail que ces procédures impliquent. Cependant, bien qu'il puisse être difficile d'établir un budget définitif pour les coûts au début de la procédure d'attribution, il n'existe aucune raison pertinente à ne pas établir un budget initial pouvant être révisé par la suite lorsque des informations plus complètes sur le travail à effectuer sont disponibles.

Les budgets devraient avoir été alloués et contrôlés sur la base du projet et avoir inclus non seulement les honoraires payés aux conseillers externes, mais aussi les frais liés aux ressources internes. Pour les conseillers externes, il est utile d'établir des budgets pour les tâches individuelles qu'ils devront accomplir.

Directive 26

Nomination de conseillers

Directive

L'ISC devra s'assurer que l'organisme contrôlé a sélectionné des conseillers externes compétents après les avoir mis en concurrence.

Justification de la directive

Le recours à des conseillers externes compétents peut être essentiel à la réussite de la négociation d'une opération de financement public/privé et de concession. Le meilleur moyen de s'assurer des services de ces conseillers est de procéder à un appel à la concurrence approprié afin de pouvoir effectuer un choix parmi un certain nombre de firmes compétentes. Le principe de base d'une telle procédure est le choix de conseillers offrant les meilleures prestations possibles et satisfaisant au critère d'optimisation des ressources. Ces conseillers ne seront pas nécessairement les moins chers du marché, encore que la concurrence puisse exercer une pression sur les conseillers pour les amener à baisser les honoraires demandés. Ainsi, en choisissant ses conseillers, l'organisme contrôlé devra avoir tenu compte non seulement du prix mais aussi de la qualité probable des services offerts. L'organisme contrôlé devra en outre s'assurer lors des nominations de l'absence de conflits d'intérêts en vérifiant que les conseillers choisis ne travaillent pas, ou n'ont pas déjà travaillé, pour l'un des soumissionnaires au projet et, si c'est le cas, que des procédures adéquates sont en place pour gérer ou détecter de tels conflits. Les conseillers, lorsqu'ils ont une quelconque relation de travail avec l'un des soumissionnaires, devront soit refuser la nomination, soit mettre en place des mécanismes appropriés garantissant que leur travail au sein de l'équipe de l'organisme adjudicateur est totalement indépendant et qu'ils n'entretiennent aucun contact avec des équipes travaillant ou ayant travaillé avec des soumissionnaires.

Après leur nomination, il est nécessaire que la performance des conseillers soit contrôlée pour s'assurer que ceux-ci offrent des services de qualité à la mesure des honoraires demandés.

Directive 27

Gestion des coûts

Directive

L'ISC devra examiner comment l'organisme contrôlé a surveillé et géré les coûts de son projet, tant au niveau des ressources internes qu'externes.

Justification de la directive

Le contrôle des coûts consiste non seulement à allouer des budgets (cf. 25e directive), mais aussi à contrôler régulièrement les coûts encourus par rapport à ces budgets. L'organisme contrôlé devra donc avoir effectué un tel contrôle pour tous les coûts, relatifs aux ressources internes comme externes, et augmenté les budgets uniquement pour des tâches supplémentaires bien définies. Il devra également avoir clairement identifié le travail devant être effectué par ses conseillers en échange des émoluments versés. Des spécifications imprécises ou incomplètes de la nature du travail exigé d'un conseiller peuvent obliger l'organisme à conclure un accord contractuel supplémentaire et à payer des honoraires plus élevés que prévus.

Dans le cadre de l'examen de la gestion des coûts du projet, l'ISC devra examiner le bien-fondé du mode de rémunération des conseillers choisi par l'organisme contrôlé. Ce dernier devra avoir choisi un mode qui encourage les conseillers à atteindre les objectifs du projet tout en lui permettant de contrôler ses propres coûts. Parallèlement, si les conseillers externes ont été chargés d'émettre des avis sur la question de savoir s'il convenait de donner suite au projet et sur la méthode à adopter en la matière, le mode de rémunération choisi ne devra pas avoir créé des conflits d'intérêts ni influencé les avis émis. Si les conseillers ont été recrutés pour effectuer un volume de travail important, l'ISC devra examiner s'ils ont été poussés à accepter des honoraires moins élevés que ceux qu'ils demandent habituellement.

Section 4: Appel D'offres

Directive 28

Propositions des soumissionnaires

Directive

L'ISC devra vérifier qu'une variété conséquente de solutions a été proposée par les soumissionnaires.

Justification de la directive

L'un des principaux moyens grâce auquel le recours à un financement public/privé ou à une concession peut améliorer l'optimisation des ressources pour le secteur public est l'obtention d'innovations. Lors de son examen de l'efficacité de la procédure d'attribution, il est donc utile pour l'ISC de déterminer dans quelle mesure l'organisme contrôlé a réussi à obtenir des soumissionnaires des solutions différentes et innovantes au problème de la fourniture des prestations requises par l'organisme contrôlé. L'absence d'une variété conséquente de solutions peut être une indication du fait que les spécifications de l'organisme contrôlé ont mis un accent trop important sur les moyens à engager, limitant ainsi les possibilités d'innovation. L'ISC devra donc évaluer si les soumissionnaires ont proposé une variété de solutions pratiques innovantes dans les domaines de la conception des biens, du fonctionnement du service, du financement, des modifications apportées aux spécifications et de la répartition des risques entre les parties des secteurs public et privé.

Directive 29

Évaluation des offres

Directive

L'ISC devra déterminer si l'organisme contrôlé a bien procédé à une évaluation de tous les aspects pertinents des offres reçues.

Justification de la directive

L'étape suivant la réception des offres est leur évaluation par l'organisme contrôlé. L'évaluation des offres devra tenir pleinement compte de tous les aspects financiers et non financiers pertinents des propositions des soumissionnaires susceptibles d'avoir une influence significative sur l'optimisation des ressources offerte par l'opération. Ainsi, les critères d'évaluation ne seront pas uniquement le prix ou le prix sous réserve d'une conformité technique aux spécifications du service. L'organisme contrôlé devra également tenir compte de questions telles que le degré de risque assumé par les fournisseurs potentiels, l'étendue de l'innovation et les compromis entre prix et qualité.

En raison de la complexité de l'évaluation, il est fort probable que l'exercice d'un jugement éclairé soit nécessaire. L'exercice de ce jugement devra toutefois s'inscrire dans le contexte d'un cadre d'évaluation garantissant que la méthode d'évaluation est compatible avec les objectifs fixés par l'organisme contrôlé pour le projet et avec les informations fournies aux soumissionnaires quant aux conditions requises à satisfaire. Pour que son action soit efficace, l'organisme contrôlé devra avoir établi ce cadre au début de la procédure d'attribution (cf. 8e directive).

Il peut être utile pour l'organisme contrôlé, au début du processus d'évaluation des offres, d'évaluer séparément chacun de ces facteurs, par exemple en faisant appel, d'une manière pragmatique et sans bureaucratie excessive, à des groupes de travail distincts chargés d'examiner chaque aspect de l'évaluation. Cela permet d'éviter le risque que l'évaluation initiale des offres, au niveau des aspects techniques et des aspects liés à la qualité des services, soit indûment influencée par la connaissance des prix proposés.

Directive 30

Choix du soumissionnaire

Directive

L'ISC devra examiner comment l'organisme contrôlé a analysé les résultats des évaluations de manière à sélectionner la meilleure offre possible.

Justification de la directive

Le choix final de l'offre dépend des compromis entre prix et qualité proposés par les soumissionnaires. Dans de telles circonstances, les conclusions des analyses de chacun des aspects pertinents des offres reçues (cf. 29^{ème} directive) doivent être réunies dans le cadre d'un classement exhaustif. Ce faisant, l'organisme adjudicateur sera alors en mesure d'aborder explicitement ces compromis lors de son évaluation finale des offres, en tenant compte des facteurs financiers et non financiers et en cherchant à identifier l'offre contenant la meilleure combinaison de ces facteurs.

Si une seule offre est reçue, il sera impossible de procéder à un tel classement. Il convient cependant d'évaluer cette offre grâce à un cadre comparatif permettant l'évaluation de la qualité de l'offre. On passera alors directement de l'invitation à soumissionner aux négociations avec un soumissionnaire unique. La 31^e directive s'appliquera à ce cas de figure.

Il est important que l'organisme adjudicateur mette en place un système d'évaluation fiable permettant de classer les offres. Les organismes adjudicateurs devront néanmoins éviter de suivre aveuglément un système arithmétique de pondération, tant il s'avère peu probable qu'un tel système d'évaluation représente avec exactitude la valeur des différentes offres dans un domaine aussi complexe que les projets de financement public/privé et de concession. Un tel système d'évaluation ne devra pas être utilisé en remplacement de l'exercice nécessaire d'un jugement éclairé lors de l'examen du compromis nécessaire entre prix et qualité. Les organismes doivent faire preuve de souplesse et être réceptifs à des propositions alternatives et innovantes. Elles devraient par exemple veiller à ne pas exclure les idées innovantes des soumissionnaires relatives à des éléments

Section 4: Appel D'offres

livrables tels que les modalités de paiement. Au-delà de ces mises en garde, les systèmes d'évaluation du type décrit ci-dessus peuvent s'avérer utiles pour veiller à ce que le marché soit attribué non pas uniquement sur la base du coût mais au soumissionnaire offrant le meilleur rapport qualité-prix, c'est-à-dire la combinaison de prix, de qualité de service et de transfert de risque répondant le mieux aux besoins.

Étant donné que cette évaluation finale constitue une phase critique de la procédure d'attribution, l'ISC devra s'assurer que l'organisme contrôlé a sélectionné la meilleure offre possible en utilisant des critères d'évaluation appliqués de manière cohérente.

Section 5: Contrat

Directive 31

Modification du contrat lors de la négociation avec le soumissionnaire choisi

Directive

L'ISC devra chercher à savoir si des modifications ont été apportées au contrat et, le cas échéant, s'assurer que l'organisme contrôlé a tenté de réduire au maximum la portée des modifications apportées aux conditions de l'accord durant les négociations finales avec le soumissionnaire choisi.

Justification de la directive

En raison de la complexité des opérations de financement public/privé et de concession, les soumissionnaires sont souvent incapables de présenter des offres finales inconditionnelles, ce qui se traduit fréquemment par une période de longues négociations exclusives avec le soumissionnaire choisi.

Durant cette période, un certain affaiblissement de la tension compétitive est presque inévitable. À moins que l'organisme adjudicateur ne puisse exercer un contrôle minutieux sur les concessions faites au soumissionnaire choisi, il court le risque de voir les conditions de l'opération modifiées en sa défaveur. Idéalement, ces négociations exclusives devraient porter uniquement sur les conditions détaillées de l'accord, étant donné que les grandes lignes auraient dû en être convenues avant la sélection de l'adjudicataire. En effet, une détérioration des conditions de l'accord pour l'organisme adjudicateur se produit souvent lorsque d'importantes questions de principe ne sont pas réglées à cette étape de la sélection, comme par exemple dans un projet de fourniture d'une flotte de véhicules, lorsque les négociations avec le soumissionnaire choisi ont été engagées avant qu'un résultat clairement satisfaisant en termes de risque et de rendement n'ait été atteint. L'ISC devra donc examiner comment l'organisme contrôlé a géré cette phase de la procédure d'attribution afin de garantir que le moins de concessions possibles soient faites au soumissionnaire choisi.

Directive 32

Réalisation des objectifs

Directive

L'ISC devra examiner si l'opération satisfait aux objectifs premiers du projet ou à leur plus récente évolution si ces objectifs ont été modifiés durant la procédure d'attribution, auquel cas l'ISC devra étudier la portée de ces modifications.

Justification de la directive

L'atteinte du but visé constitue une exigence fondamentale pour tout projet. Il est toutefois possible qu'un accord, une fois le marché attribué, ne remplisse plus les objectifs de l'organisme contrôlé et, de ce fait, n'offre pas une optimisation des ressources suffisante. Cela est souvent dû au fait qu'un projet de financement public/privé ou de concession est une opération extrêmement complexe qui nécessite des négociations s'étendant sur de nombreux mois. En conséquence, il existe un risque que l'organisme contrôlé puisse avoir perdu de vue ses objectifs premiers. D'autre part, les objectifs de l'organisme contrôlé peuvent avoir changé durant cette période. Il est également possible que les conditions nécessaires pour atteindre ces objectifs n'aient tout simplement pas été disponibles sur le marché.

Pour éviter de poursuivre une opération peu susceptible d'atteindre ses objectifs, les dirigeants de l'organisme contrôlé devront avoir vérifié régulièrement durant la procédure d'attribution du marché que l'opération était toujours rentable (cf. 24^{ème} directive). Il importe tout particulièrement que l'organisme ait procédé à de telles vérifications avant la signature du contrat, étant donné qu'il ne pourra pas facilement se dégager de ses obligations contractuelles après ce stade. L'ISC devra donc s'assurer que les dirigeants de l'organisme contrôlé ont, juste avant la signature du contrat, bien passé en revue l'opération négociée pour garantir qu'elle satisfaisait à ses objectifs, qu'il s'agisse de ceux fixés à l'origine ou encore les derniers à avoir été fixés si les objectifs premiers ont été modifiés. Cette étude devra avoir tenu pleinement compte de toute modification de politique générale susceptible d'intervenir dans un avenir prévisible. L'ISC peut ainsi acquérir la certitude, lors de l'examen de cette revue, que le contrat signé répond aux objectifs de l'organisme contrôlé.

Section 5: Contrat

Un organisme contrôlé devra éviter de modifier ses objectifs d'une manière susceptible d'être considérée comme inconstante par les soumissionnaires potentiels, car cela réduirait les possibilités pour le secteur public de conclure de bons accords de financement public/privé et de concession à l'avenir. En conséquence, si un organisme contrôlé a modifié ses objectifs durant la procédure d'attribution, l'ISC devra vérifier que l'organisme adjudicateur a obtenu des conseils appropriés et examiner si des problèmes juridiques, tels que le risque d'une action en justice engagée par les soumissionnaires, pourraient découler de telles modifications.

Directive 33

Évaluation des alternatives

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé s'est assuré, avant d'attribuer le marché, que l'accord proposé offre les meilleures garanties d'optimisation des ressources, en comparaison avec toute autre alternative raisonnable.

Justification de la directive

Pour pouvoir établir qu'un accord garantit la meilleure optimisation des ressources, l'organisme adjudicateur doit nécessairement s'assurer que cet accord est meilleur que toute autre option réaliste. À cette fin, il devra effectuer une comparaison systématique, exhaustive et minutieuse aux stades clés de la procédure d'attribution du marché (cf. 14^{ème} et 20^{ème} directives). Une dernière comparaison de ce type devra être effectuée juste avant la signature de l'accord avec le soumissionnaire choisi.

L'organisme adjudicateur devra obtenir la confirmation de ce que le contrat qu'il s'apprête à signer reflète les objectifs fixés par le projet, est compétitif en termes de coût et assure une juste répartition des risques entre les secteurs public et privé.

Directive 34

Garantie de l'offre du service

Directive

L'ISC devra vérifier que les dispositions contractuelles relatives à des questions telles que l'évaluation des performances et la rémunération du fournisseur sont susceptibles de garantir l'offre du service requis.

Justification de la directive

Un contrat ayant généralement pour but de garantir l'offre des services requis, les dispositions relatives au contrôle de l'exécution du contrat et des performances de l'entreprise adjudicataire seront de la plus haute importance. L'ISC devra donc évaluer l'adéquation des dispositions prises en la matière par l'organisme contrôlé. Elle devra également examiner, dans le contrat signé, les dispositions relatives à la résiliation et à la cession du contrat, aux droits d'accès de l'organisme contrôlé aux dossiers de l'entreprise, ainsi qu'aux conditions de paiement, afin d'évaluer si l'entreprise bénéficie des incitations suffisantes, et l'organisme contrôlé des garanties adéquates, pour assurer l'offre du service conformément aux normes stipulées. Lorsque le contrat prévoit la participation du secteur public à l'excédent de revenus résultant de l'exploitation du projet par le secteur privé, l'ISC devra examiner le mécanisme d'identification et de comptabilisation de cet excédent. L'ISC devra également analyser les dispositions contractuelles concernant les modifications susceptibles d'être apportées aux exigences de l'organisme contrôlé et autres modifications du prix contractuel, telles que celles qui reposent sur l'indexation et les études de marché. Ces dispositions devront inclure des procédures appropriées pour la résolution des conflits qui pourraient surgir à propos du prix ou de tout autre aspect des modifications proposées.

Directive 35

Confirmation du caractère abordable du coût du projet

Directive

L'ISC devra déterminer s'il existe des sources de financement pour tous les investissements nécessaires à la mise en œuvre du projet et aux paiements réguliers prévus aux termes du contrat.

Justification de la directive

Les opérations de financement public/privé et de concession représentent un engagement contractuel pris par un organisme adjudicateur de payer une offre de services, à la condition que ceux-ci soient effectivement fournis. À ce titre, ces opérations réduisent la flexibilité future de l'organisme quant à la gestion de ses dépenses. Il serait donc irresponsable de la part de l'organisme de passer un tel contrat sans s'assurer qu'il a accès aux fonds nécessaires pour respecter ses engagements contractuels. Cette vérification devra couvrir les coûts d'investissement susceptibles d'être encourus à court terme ainsi que les engagements permanents à long terme de payer les partenaires du secteur privé. Une analyse de l'impact, s'il en est, de l'accord sur la disponibilité des fonds pour d'autres projets devra aussi être menée.

Section 6: Phase Opérationnelle

Directive 36

Adéquation des biens aux objectifs du contrat

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a bien procédé à l'évaluation des standards de qualité, et donc de leur caractère approprié aux besoins de l'organisme contrôlé, de tous les biens faisant partie de l'accord conclu.

Justification de la directive

La fourniture de biens immobiliers en vue de permettre l'offre de services est souvent indispensable à la plupart des projets de partenariat public/privé. Par conséquent, un des éléments clés du succès de tels projets consiste pour le secteur privé à livrer et à entretenir des biens de bonne qualité pendant toute la durée du contrat.

Habituellement, dans les partenariats public/privé, l'organisme d'État transfère au secteur privé les risques associés à la livraison tardive des biens, au non-respect des normes de qualité et à toute augmentation dans les coûts de construction. En termes d'optimisation des ressources, l'ISC doit donc s'assurer, lors de son examen des conditions de construction des biens, que ceux-ci ont bien été livrés dans les temps et à un niveau de qualité répondant aux spécifications contractuelles afférentes.

Lorsque des augmentations relatives aux coûts de la construction ont été transférées à l'organisme contrôlé, l'ISC devra s'assurer que ces paiements supplémentaires sont justifiés, comme par exemple dans le cas où l'organisme contrôlé aurait exigé des modifications dans la conception des biens, entraînant une augmentation des coûts pour l'entreprise privée.

Lorsque l'offre de services a commencé, qu'une route est déjà ouverte à la circulation ou qu'un hôpital reçoit déjà des patients par exemple, l'ISC devra rechercher les éléments lui permettant d'affirmer que l'organisme contrôlé s'assure correctement de ce que l'entreprise du secteur privé entretient et conserve les biens de manière conforme aux exigences contractuelles.

Directive 37

Adéquation de l'offre de service aux exigences du contrat

Directive

L'ISC devra vérifier que les services exigés aux termes du contrat sont fournis et répondent aux normes de qualités appropriées et aux besoins réels de l'organisme contrôlé.

Justification de la directive

Un des facteurs clés de l'optimisation des ressources consiste en l'adéquation entre les services offerts dans le cadre du projet en cours et les besoins réels de l'organisme adjudicateur.

Au début d'une offre de services de la part du secteur privé, un des principaux éléments que l'ISC devra vérifier est l'adéquation entre les services offerts, le prix payé et les dispositions du contrat. L'ISC devra par conséquent s'assurer que le contrôle du service offert et du calcul des prix, souvent appelé Système de mesure des performances (SMP), couvre bien toute l'étendue des services exigés par le contrat et de la performance de l'adjudicataire.

Étant donné que les accords de financement public/privé peuvent impliquer une offre de services sur de longues périodes (30 ans ou plus), l'organisme contrôlé devra vérifier périodiquement l'offre des services sous contrat, afin de déterminer si celle-ci est encore appropriée aux besoins du moment et de négocier des modifications si nécessaire. L'ISC devra donc confirmer que l'organisme contrôlé effectue bien tous ces contrôles.

Directive 38

Garantie de l'optimisation constante des ressources

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé suit de près le déroulement de l'opération de financement public/privé et évalue périodiquement que le principe de l'optimisation des ressources est respecté.

Justification de la directive

L'organisme contrôlé devra évaluer périodiquement le déroulement du projet et ceci pour deux raisons principales: pour s'assurer que le principe de l'optimisation des ressources est constamment respecté et que les résultats obtenus grâce au financement public/privé sont meilleurs qu'avec d'autres méthodes d'attribution des marchés. À cette fin, l'ISC devra pouvoir confirmer que le caractère abordable du projet en cours est maintenu, que toutes les parties prenantes sont satisfaites du déroulement du projet, que les résultats escomptés se font jour et qu'en cas de faibles performances, une sérieuse évaluation des suites à donner au projet ait été menée. L'évaluation concernant l'éventuelle tendance à la hausse des résultats du financement public/privé en relation aux autres formes d'attribution des marchés devra être menée par l'organisme contrôlé de façon à démontrer quels sont les choix les plus pertinents en matière d'attribution des marchés et d'offre de services.

Directive 39

Maintien des structures de bonne gouvernance

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôle s'est doté des structures de bonne gouvernance appropriées au projet et maintient de bonnes relations avec les entreprises adjudicataires.

Justification de la directive

Les structures de gouvernance sont essentielles à la responsabilisation des parties au contrat et ont par conséquent un impact significatif sur l'efficacité des opérations en cours. De bonnes relations entre les parties ne peuvent que les aider à atteindre leurs objectifs respectifs.

Directive 40

Maintien d'une équipe de gestion efficace pour le contrat

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé maintient en opération une équipe qualifiée et informée de gestion du contrat de financement public/privé.

Justification de la directive

Quel que soit le potentiel d'optimisation des ressources d'un accord de financement public/privé au moment de sa signature, une mauvaise gestion ultérieure du contrat pourra impliquer des coûts bien supérieurs, un gaspillage des ressources, de mauvaises performances et des critiques de la part de toutes les parties prenantes. L'ISC devra donc vérifier que l'organisme contrôlé a mis en place une équipe dotée des ressources suffisantes et de l'expertise nécessaire à une gestion intelligente du contrat. L'organisme contrôlé devra savoir gérer ses relations avec l'équipe mise en place par le secteur privé et assumer toutes les responsabilités y afférentes. L'équipe mise en place par l'organisme contrôlé doit faire preuve d'une compréhension claire du contrat et de son contexte, des opérations en cours et de leurs enjeux, et être dotée de fortes compétences de négociations.

L'organisme contrôlé devra maintenir en place une équipe compétente pendant toute la durée du contrat et évaluer régulièrement ses performances dans la gestion du contrat. Il devra en outre réévaluer régulièrement l'optimisation des ressources permise par le contrat. L'ISC devra vérifier que, suite aux conclusions de ces évaluations, l'organisme contrôlé a cherché, chaque fois que cela a été possible, à améliorer les contrats en cours et à venir.

Une certaine confusion dans l'attribution des responsabilités peut aussi mener à une gestion inefficace d'un contrat. L'ISC devra donc vérifier que les rôles et responsabilités attribués pour la gestion du contrat et les procédures à suivre ont été clairement définis. Quoiqu'il en soit, l'application correcte des procédures et le respect des responsabilités convenues ne pourront constituer à eux seuls la garantie de l'optimisation des ressources. Le respect des exigences contractuelles dépend aussi des personnes impliquées. La gestion des relations entre l'organisme contrôlé et l'adjudicataire doit aussi être examinée par l'ISC.

Directive 41

Maintien d'une répartition des risques adéquate

Directive

L'ISC devra vérifier que la répartition des risques entre les parties publique et privée a bien été maintenue à son meilleur niveau pendant toute la durée du projet.

Justification de la directive

La répartition des risques par leur attribution à la partie la plus à même de les assumer est l'une des clés de l'optimisation des ressources d'un projet de financement public/privé. La répartition et la gestion appropriées des risques doivent donc s'appliquer pendant toute la durée du projet. L'ISC devra à cette fin vérifier que la répartition des risques reste à son meilleur niveau de performance et que l'organisme contrôlé gère correctement les risques qu'il doit assumer.

Directive 42

Gestion appropriée des comptes

Directive

L'ISC devra contrôler la gestion financière des biens livrés sous contrat de financement public/privé et vérifier qu'elle répond aux exigences des normes et des pratiques de comptabilité en vigueur.

Justification de la directive

Une fois que le projet devient opérationnel, le transfert des risques peut devenir différent de ce qui avait été initialement envisagé au moment de la conception du projet. Tout changement dans le cadre du transfert des risques peut affecter l'évaluation de la manière dont les biens issus du contrat sont portés aux comptes de l'organisme contrôlé ; l'ISC devra donc confirmer, lorsque cela s'avère nécessaire, que les contrôleurs externes de l'organisme contrôlé (ou l'ISC elle-même) ont réévalué les risques et les avantages liés à l'opération une fois exploitable et qu'ils sont satisfaits du traitement comptable qui en est fait.

De la même manière, l'ISC devra vérifier que, chaque fois que les normes et les pratiques de comptabilité relatives aux partenariats public/privé ont changé, l'organisme contrôlé a adapté le traitement comptable de l'opération en fonction de ces modifications.

Directive 43

Gestion de l'expiration du contrat

Directive

L'ISC devra vérifier que l'organisme contrôlé a planifié et géré efficacement son dégageement du contrat à son expiration.

Justification de la directive

Le risque final pour l'optimisation des ressources intervient à la fin d'un contrat lorsqu'une gestion laissant à désirer peut avoir des incidences négatives sur l'optimisation des ressources relative à tout accord de d'offre de services ultérieur conclu par l'organisme contrôlé. Il est donc important que l'organisme contrôlé procède à une planification adéquate lorsque le contrat arrive à son terme, afin de pouvoir prendre les dispositions qui s'imposent lors de l'expiration du contrat puis gérer au mieux cette sortie.

L'ISC devra donc vérifier que l'organisme contrôlé a identifié la manière dont serait assurée la continuité du service une fois le contrat terminé, les risques liés à cette transition dans l'offre de services et le plan qu'il suivra pour gérer ces risques.

Glossaire

Terme	Définition
Cadre d'évaluation	Ensemble prédéfini de critères relatifs aux objectifs du projet, utilisés pour s'assurer de l'adéquation des offres reçues pendant la procédure d'appel d'offre.
Comparateur du secteur public	Estimation du coût que le projet atteindrait s'il faisait l'objet d'un marché public traditionnel. Il est utilisé pour déterminer si le financement privé offre une meilleure optimisation des ressources que les marchés publics traditionnels.
Conflit d'intérêt	Situation au sein de laquelle une personne ou un organisme donné agit en deux qualités dont les objectifs et les intérêts sont contradictoires. Ce terme peut également être utilisé pour décrire une opportunité donnée à quiconque d'abuser de sa position et de ses prérogatives à des fins personnelles
Dossier préliminaire	Document esquissant les grandes lignes d'une proposition spécifique, couvrant les aspects positifs et négatifs et fournissant des arguments concluants sur les motivations de la proposition et la façon de la mettre en place.
Éléments livrables	Dans le contexte de ces directives, indication des moyens possibles de fournir un service, avant l'attribution du marché. Après l'attribution du marché, les spécifications convenues relatives au service.
Marché public traditionnel	Contrat selon lequel le client paie simplement à l'entreprise la fourniture d'un bien au fur et à mesure de l'avancement des travaux relatifs à ce bien. De tels biens sont payés intégralement à leur réception. L'entretien de ces biens fait l'objet de contrats distincts, tandis que le secteur public demeure responsable de leur exploitation.

Modèle de coût théorique	Calcul indépendant des coûts estimés de l'offre de la même solution technique que celle proposée par le soumissionnaire.
Modification du contrat	Accord entre toutes les parties d'un contrat, prévu dans le contrat original, en vue de modifier certaines des conditions de celui-ci.
Modèle financier	Outils (ex. : tableaux) conçus pour indiquer à long terme le résultat financier d'un ensemble donné de dépenses, de recettes, de coûts fixes et d'investissement estimés pour la fourniture d'un service
Niveau de risque	Évaluation de l'importance des risques devant être assumés par une partie. Elle allie la probabilité de la survenue d'un risque donné aux incidences de ce risque.
Optimisation des ressources	Combinaison de coût et de qualité pendant la durée de vie d'un projet qui satisfait le mieux aux exigences d'un organisme.
Partie prenante	Toute personne, groupe, institution ou organisme impliqué ou affecté par l'accord proposé de financement public/privé et/ou de concession, qui a par conséquent intérêt au succès de l'opération.
Phase opérationnelle	Période suivant la signature du contrat durant laquelle le secteur privé fournit les biens et/ou services conformément aux stipulations du contrat
Procédure d'attribution du marché	Pratique consistant à demander, puis à recevoir et évaluer les offres ou soumissions de la part d'entreprises du secteur privé pour l'exécution des opérations de financement public/privé et/ou de concession, dans le but d'obtenir la meilleure optimisation possible des ressources. .
Répartition des risques	Accord entre les parties d'une opération de financement public/privé ou d'une concession qui définit la ou les parties chargées de supporter les conséquences financières ou autres de la survenue d'un événement néfaste particulier, de minimiser les chances de sa survenue ou, dans le cas contraire, son impact.

Soumissionnaire choisi	Soumissionnaire sélectionné par l'organisme adjudicateur avec lequel celui-ci souhaite signer un contrat à la suite de négociations et l'établissement d'un cadre légal. Lors des dernières étapes du processus d'attribution du marché, l'organisme adjudicateur passera en général à des négociations exclusives avec le soumissionnaire choisi.
Stratégie d'appel d'offres	Plan détaillé du processus d'appel d'offres devant être suivi pour obtenir les meilleurs résultats. Ce plan inclura le nombre de tours et de soumissionnaires impliqués, un calendrier et un plan de communication avec les soumissionnaires.
Structures de gouvernance	Le système de contrôle mis en place pour permettre aux gestionnaires de garder le contrôle du projet, y compris en termes d'affectation des responsabilités de gestion et de processus et systèmes de retour des informations aux gestionnaires.
Système de mesure des performances	Procédures grâce auxquelles l'organisme adjudicateur évalue le respect des exigences du contrat de la part des entreprises du secteur privé en mesurant les performances au moyen de normes préétablies s'appliquant à tous les aspects pertinents de l'accord.
Tension compétitive	Situation dans laquelle les entreprises en concurrence sont contraintes de présenter au meilleur coût leurs offres de biens et/ou de services afin de pouvoir rivaliser avec les autres entreprises en concurrence, au plus grand bénéfice de l'adjudicateur.
Transfert de risque	L'affectation au fournisseur privé du service d'un ou de plusieurs risques normalement assumés par l'organisme adjudicateur.

