

Public Private Partnership Partenariat Public-Privé

Une approche nouvelle pour la Suisse

Public Private Partnership Partenariat Public-Privé

Une approche nouvelle pour la Suisse

Comment optimiser la réalisation de projets publics menés conjointement avec des partenaires du privé

Editeurs:
Département des Travaux Publics du Canton de Zurich
Credit Suisse
Département des Finances de la Ville de Zurich
Département Fédéral des Finances
PricewaterhouseCoopers
Société Suisse des Entrepreneurs
Secrétariat d'Etat à l'Economie
UBS SA

Rédaction:
Stefan Bingisser, UBS SA
Urs Bolz, PWC
Ivo Cathomen, Illux
Werner Oehry, UBS SA

Traduction:
CLS Communication AG, Bâle

Coordination:
Bruno Erb, Schulthess Druck AG, Zurich

Maquette:
Alessandra Wenzler, Schulthess Druck AG, Zurich

Impression:
Schulthess Druck AG, Zurich

Copyright:
UBS SA et PricewaterhouseCoopers SA

Cette publication a été établie à partir de sources dignes de foi. Nous déclinons néanmoins toute responsabilité quant à l'exactitude ou à l'exhaustivité des données qu'elle contient. Les informations et opinions y figurant sont par ailleurs susceptibles d'évoluer à tout moment.

ISBN 3-033-00641-8 / 978-3-033-00641-6
SAP No. UBS 82594F

Public Private Partnership – Partenariat Public-Privé

Une approche nouvelle pour la Suisse

Avant-propos

Les pouvoirs publics ont à cœur d'offrir aux citoyens et aux entreprises les meilleures conditions cadre possibles, tout en étant tenus de maîtriser l'évolution de leurs dépenses. Deux objectifs divergents qu'il importe plus que jamais de concilier vu la concurrence que se livrent les pays en termes d'attractivité. Et la réponse ne se trouve ni dans une politique exclusivement axée sur les économies, ni dans une course effrénée aux infrastructures publiques.

Sans être la panacée, les partenariats public-privé (PPP) permettent, s'ils sont mis en œuvre correctement et à bon escient, une optimisation sur les deux tableaux. Un coup d'œil hors de nos frontières montre en effet qu'ils ont acquis une grande importance pour tout ce qui touche aux marchés publics et à l'exécution des missions de service public. Dans les secteurs de l'approvisionnement, de l'élimination des déchets, des chemins de fer, de la voirie et du bâtiment, nos voisins ont ainsi dégagé des gains d'efficacité allant jusqu'à 20%.

En Suisse, la collaboration entre secteurs public et privé ne date pas d'hier. Toutefois, les tentatives visant à faire du PPP un nouveau modèle pour l'acquisition de prestations diverses sont jusqu'ici restées timides. Or, compte tenu de la complexité croissante des missions de service public et du niveau élevé de l'engagement de l'Etat, l'exploration de nouvelles voies en matière de marchés publics s'avère indispensable.

La collaboration entre les institutions publiques et les entreprises privées va dans l'intérêt des deux parties, tant il est vrai que les premières ne souhaitent ni ne peuvent se spécialiser dans toutes les questions relevant du service public de demain, tandis que les secondes cherchent à s'épanouir librement sur le marché grâce à leur force d'innovation.

Fort de ce constat, en 2004, des représentants des pouvoirs publics et du privé se sont livrés à un échange de points de vue aussi intensif que fructueux sur les PPP en tant que nouvelle approche pour la Suisse. Le projet avait pour but d'ouvrir le débat quant au recours aux PPP pour réaliser certaines missions de service public et de jeter des bases pour l'évaluation et la mise en œuvre de projets menés à bien par le biais de ces partenariats. La présente brochure vise pour sa part, tout comme l'étude

éponyme sur laquelle elle s'appuie, à alimenter le débat au niveau politique en fournissant des pistes de réflexion et des suggestions.

Je souhaite adresser ici mes vifs remerciements à tous les participants au projet pour leur précieuse contribution.



Dorothee Fierz, conseillère d'Etat du canton de Zurich (membre du comité de pilotage du projet «Public Private Partnership-Initiative Schweiz, Grundlagenstudie»)

Sommaire

Avant-Propos	III
Sommaire	1
Vue d'ensemble	2
PPP – une approche nouvelle	4
Types de PPP	5
Aperçu des caractéristiques fondamentales du PPP	6
Comparaison avec d'autres types de coopération	7
Tendances au niveau mondial	8
Exploration de nouvelles voies	10
Une longue tradition de coopération entre public et privé	10
Une opportunité à saisir pour la Suisse	11
Premiers balbutiements des PPP en Suisse	12
Applications potentielles pour les PPP en Suisse	13
Avantages	15
Renforcement de l'efficience et de l'efficacité	15
Opportunités et dangers	17
Instruments et conditions cadre	19
Le PPP, une procédure globale	19
Test d'adéquation	20
Analyse de rentabilité	21
Analyse et allocation des risques	21
Montage du financement	22
Cadre juridique	23
Argumentaire	26
Arguments pour les PPP	26
Contre-arguments	27
Recommandations d'actions stratégiques	29
Citations	31
Interlocuteurs	32

Vue d'ensemble

En Suisse, les partenariats public-privé suscitent pour l'heure un intérêt plus restreint qu'à l'étranger. Une étude menée à l'initiative de représentants de l'économie et des pouvoirs publics montre pourtant que, dans notre pays aussi, les PPP recèlent un potentiel considérable, que ce soit en termes d'accroissement de l'efficacité ou d'exécution plus efficace des tâches incombant à l'Etat. Pour tirer pleinement parti de ce potentiel, seules manquent une réelle volonté politique ainsi que la mise en place de projets pilotes concrets et d'un réseau de compétences dédié aux PPP.

A l'heure actuelle, le PPP est considéré comme une réponse moderne à l'exécution de prestations de service public. Il ne s'agit pas de s'interroger sur le juste dosage de l'intervention étatique, mais plutôt de savoir comment remplir telle ou telle mission. Le PPP est une approche permettant de fournir une prestation de service public avec moins de moyens et en faisant appel à l'initiative et à la responsabilité privées, même en période de vaches maigres.

La principale caractéristique du PPP est que les entrées (input) ne sont pas définies comme elles le

sont lorsque l'autorité publique exécute la mission. Les partenaires s'accordent plutôt sur le niveau de prestation à fournir (output). Pour ce faire, ils fixent ensemble des étalons de mesure clairs. Sous réserve d'éventuelles conditions, le partenaire privé a la liberté de choisir avec quels moyens il va fournir la prestation. Autre spécificité du PPP: l'accord contractuel porte sur toute la durée de vie de la prestation. Dans le cadre de projets d'infrastructure, le partenariat s'étend ainsi de la phase de la planification à celle de la révocation, en passant par la réalisation et l'exploitation.

La présente brochure est le résultat condensé d'une étude de fond consacrée aux PPP et aux conditions qui les régissent en Suisse (voir encadré page 3). Les objectifs du projet sont les suivants:

- tirer parti de l'expérience des autres pays;
- développer le concept de PPP en Suisse pour le rendre interdisciplinaire, applicable à tous les secteurs et conforme aux besoins du terrain;
- créer une base pour la prise de décision politique;
- garantir la diffusion et la mise à profit des informations recueillies en impliquant tous les acteurs concernés;
- jeter les bases nécessaires à la mise en application du PPP en Suisse.

Ce projet a été lancé par des représentants des milieux économiques et des pouvoirs publics. Les collectivités, associations et entreprises suivantes se sont engagées en tant que partenaires dans le projet «Partenariat public-privé – une approche nouvelle pour la Suisse»: Direction des travaux publics du Canton de Zurich, Credit Suisse, Administration fédérale des finances, Département des finances de la Ville de Zurich, PricewaterhouseCoopers, Société Suisse des Entrepreneurs (SSE), Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), UBS SA.

Sur la base des informations recueillies par la présente étude, le potentiel du PPP en Suisse peut être décrit comme suit:

- Dotée d'une longue tradition en matière de coopération entre secteurs public et privé, la Suisse se prête bien au PPP.



- Le PPP présente un potentiel d'augmentation d'efficacité non négligeable, et ce même en Suisse, bien qu'il y soit légèrement inférieur à la moyenne internationale d'environ 20%. Parmi les principaux facteurs d'augmentation d'efficacité et d'efficacité, citons notamment l'exploitation d'un nouveau mode d'approvisionnement et l'approche selon le principe de cycle de vie, un raisonnement des autorités publiques reposant davantage sur l'aspect économique, une nouvelle culture commune et une exécution optimisée des missions de service public.
- Plusieurs domaines recèlent un potentiel accru en matière de PPP: le bâtiment, les transports, la promotion économique et le e-government. S'y ajoutent l'éducation, la culture, le sport, la défense, la santé et le domaine social, l'application des décisions de justice, l'approvisionnement et l'élimination de déchets.
- Le secteur privé manifeste un grand intérêt à l'égard d'une coopération plus étroite avec les pouvoirs publics. Les entreprises disposent en effet du savoir-faire que requièrent les projets complexes ainsi que d'un accès aux moyens de financement. Pour le secteur privé, le caractère économique des prestations revêt une grande importance dans le cadre des divers projets PPP.

Les résultats de l'étude permettent d'émettre les recommandations suivantes pour la mise en œuvre du PPP en Suisse:

1. Engagement actif des décideurs politiques

Exploiter le potentiel du PPP nécessite certes la collaboration des acteurs concernés à l'égard d'un partenariat approfondi, mais aussi la volonté politique d'initier le PPP en Suisse. Le PPP requiert en effet des mesures de soutien ciblées et des impulsions politiques.

Etude de base consacrée aux PPP

Partenariats public-privé en Suisse, étude de base – Résultat d'une initiative conjointe lancée par des représentants de l'économie et des pouvoirs publics, Urs Bolz (éditeur), Schulthess Verlag, 457 pages (disponible en langue allemande seulement).

2. Créer un réseau de compétences en Suisse

L'expérience accumulée à l'étranger montre qu'un réseau de compétences composé des pouvoirs publics, du secteur privé et de scientifiques permet de promouvoir la mise en œuvre du PPP. C'est pourquoi il convient, en Suisse, de mettre en place une task-force PPP.

3. Commencer par des projets pilotes

Le succès du PPP est conditionné par l'expérience, essentielle pour éviter les pièges et ne pas avoir à réinventer la roue. Nous devons donc forger notre expérience en identifiant des projets pilotes adaptés au PPP et en diffusant ensuite de manière transparente les enseignements tirés. Cette procédure permettra d'assembler les connaissances et d'accélérer l'ensemble du processus d'apprentissage.

4. Favoriser le développement du PPP par le biais d'une législation adaptée

Le cadre juridique actuel, en Suisse, limite la marge de manœuvre du PPP. Une législation adéquate – notamment l'autorisation explicite de coopérer avec le secteur privé, l'intégration de nouveautés dans le cadre de la révision en cours du droit des marchés publics, ainsi que l'instauration d'incitations et de conditions cadre favorables dans les domaines financier, fiscal et des subventions – peut contribuer à promouvoir le développement du PPP en Suisse.

PPP – Une approche nouvelle

De quoi s'agit-il ? L'exécution d'une tâche publique était traditionnellement du ressort des autorités publiques. De nouvelles voies montrent bien que pour certains projets, il est avantageux de partager les tâches et les risques de planification, de réalisation et d'exploitation avec des partenaires privés. Une collaboration s'avère précieuse aussi bien pour le projet lui-même, que pour les pouvoirs publics et les partenaires privés.

Les besoins financiers croissants et la complexité des tâches à remplir permettent de moins en moins aux pouvoirs publics d'opérer seuls. Les exigences accrues envers l'Etat, la rapidité des mutations, l'insuffisance de moyens publics

ainsi que la complexité grandissante des processus d'innovation rendent la recherche de nouvelles solutions indispensable, y compris

pour l'exécution des prestations de service public.

Trouver un équilibre entre les exigences croissantes à l'égard de l'Etat et leur financement consti-

tue le principal défi des politiques. L'idée de séparer clairement secteur privé et secteur public, telle qu'elle a été émise en partie au cours du débat sur les privatisations, n'est pas une solution dans le présent dilemme. En matière d'exécution des missions de service public, la Suisse se doit d'explorer de nouvelles voies pour résoudre le conflit entre économies, qualité de service et cohérence sociale/politique. La collaboration avec le secteur privé dans le cadre de partenariats public-privé en est une.

Le PPP n'est pas une notion fermée, strictement définissable sur le plan scientifique, mais plutôt une série de mesures situées dans la vaste palette allant de l'exécution de prestations de service public à la privatisation matérielle. Il s'agit moins d'un instru-

La séparation stricte entre public et privé a fait son temps.



ment ou d'une méthode que d'une solution à certains problèmes, qui se caractérise par une nouvelle culture et une nouvelle attitude des pouvoirs publics vis-à-vis des coûts et des prestations.

Il convient cependant de garder à l'esprit que, vu sa relative complexité, le PPP ne doit être exploité que dans la mesure où la mission ne peut être exécutée à part entière ni par le secteur public ni par le secteur privé. Dans ce sens, le PPP n'est pas une fin en soi mais une voie possible.

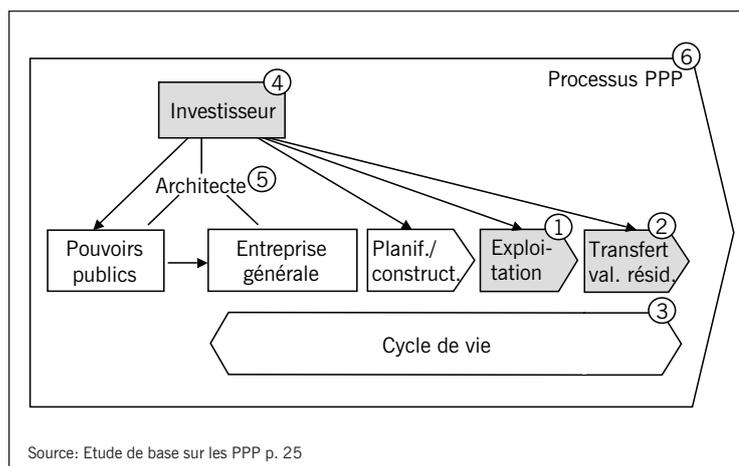
Compte tenu de la complexité grandissante des projets, les formes de coopération classiques entre secteurs public et privé ne sont souvent plus adaptées. Le PPP offre la possibilité de mener à bien de tels projets parce qu'il se fonde sur une vision globale de la situation. L'exemple qui suit illustre l'évolution de contrats traditionnels d'entreprise générale ou d'entreprise totale vers un PPP.

Le PPP engendre les changements suivants (voir graphique page 5 ci-dessus): ① La phase d'exploitation est intégrée au contrat. ② La propriété peut être octroyée au partenaire privé, à condition que ce dernier rétrocède cette prérogative à l'échéance du contrat. ③ Le PPP s'étend intentionnellement sur toute la durée de vie du projet, ce qui engendre des synergies entre la construction, l'exploitation et le transfert (rétrocession). ④ Contrairement au cas du contrat «simple» entre deux parties, comme c'est le cas d'ordinaire avec les entreprises générales, l'investisseur joue toujours un rôle important dans les projets PPP. Il est le premier garant de l'optimisation économique sur l'ensemble du cycle de vie du projet. ⑤ Alors qu'aujourd'hui, les projets publics d'infrastructure démarrent souvent par une mise en concurrence d'architectes, loin de toute étude de coûts, dans le cadre du PPP, la question de l'architecture est discutée et optimisée en étroite collaboration avec les pouvoirs publics, l'investisseur et l'entreprise générale. ⑥ Le projet PPP est axé sur les processus. Les étapes et la procédure sont planifiées et définies conjointement.

Types de PPP

L'étude de base distingue deux types de PPP:

- **PPP d'acquisition:** ce type de PPP propose des solutions de remplacement à la procédure d'achat classique. L'acquisition est étalée sur la durée de vie du projet – qui inclut typiquement la planification, la construction, le financement et l'exploitation. L'Etat intervient en tant que mandant et l'entreprise privée comme exécutant et exploitant d'une infrastructure ou comme prestataire d'un service à long terme. C'est pourquoi l'on parle également dans ce cas de communauté morale. Cette variante, appliquée surtout dans les domaines du bâtiment, des transports publics et de l'infrastructure routière, est une forme de PPP que les Britanniques exploitent depuis de nombreuses années et qui est de plus en plus fréquente en Allemagne.



A titre d'exemple, on peut citer le projet des écoles de Monheim, en Allemagne (voir encadré page 7).

Du contrat d'entreprise générale au PPP d'acquisition

- **PPP d'exécution de services:** ces PPP sont d'une autre nature. A l'origine, pas de besoin d'acquisition, mais la constatation qu'un service public particulier ne peut plus ou pas être exécuté de manière optimale par l'Etat. La collaboration avec des partenaires privés offre des avantages en termes de réalisation d'objectifs, d'efficacité et d'efficacités. Le PPP d'exécution de services ne se fonde donc pas sur le principe mandant-exécutant, mais sur un engagement commun en vue de fournir une prestation de service public.

A titre d'exemple, on peut citer la fondation Greater Zurich Area (voir encadré ci-dessous).

Caractéristiques fondamentales du PPP

Les projets de partenariat entre l'Etat et le secteur privé se caractérisent par sept critères centraux, qui peuvent varier en termes d'intensité. Le financement de projet par des capitaux privés n'est pas une condition nécessaire, et ne joue d'ailleurs pas un rôle déterminant dans la pratique. En revanche, les modalités de la collaboration doivent obligatoirement être définies sous forme contractuelle. L'objectif suprême du PPP est l'augmentation de l'efficacité et de l'efficacités.

Greater Zurich Area (CH)

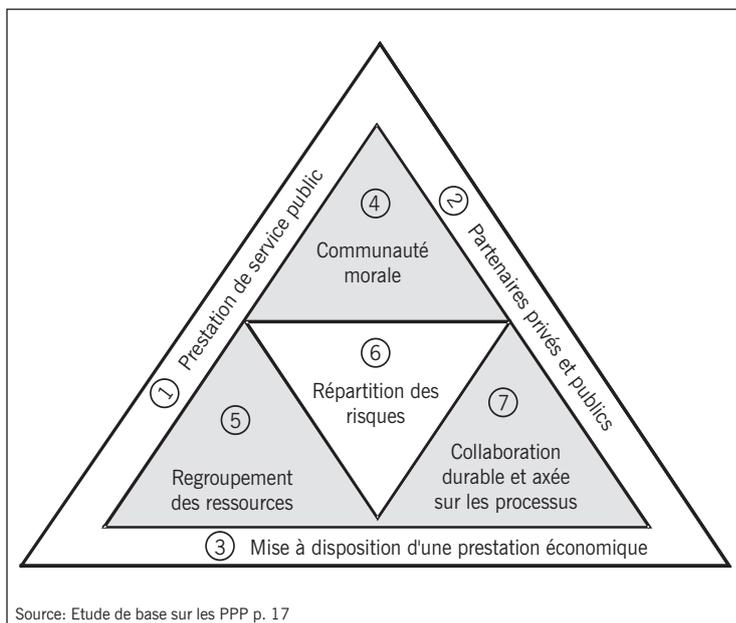
Fondée en novembre 1998 à Zurich, la fondation Greater Zurich Area Standortmarketing est née de la conviction que la promotion et le développement d'un espace économique peuvent être rendus plus performants en associant les pouvoirs publics au secteur privé dans le cadre d'un partenariat actif. Parallèlement, la fondation, en tant qu'actionnaire unique, a créé la société Greater Zurich Area AG (GZA AG), dont la vocation est d'assurer le marketing de la région. Les membres de la fondation incluent des cantons, des municipalités ainsi que des entreprises privées et des banques.



Aperçu des caractéristiques fondamentales du PPP

Aperçu des caractéristiques fondamentales du PPP

- ① **Une prestation de service public pas uniquement commerciale:** le PPP concerne toujours l'exécution d'une prestation de service public. Il repose sur un fondement juridique, au minimum sous la forme d'une obligation de garantie ou



Source: Etude de base sur les PPP p. 17

d'une autorisation d'exécution. Sont exclues les prestations à vocation purement commerciale de l'Etat et les aides financières aux entreprises privées.

- ② **Des partenaires privés et publics:** un PPP engage au moins un partenaire du secteur privé et un partenaire du secteur public. Les accords de coopération entre des entités publiques détachées et le secteur privé ne sont en général pas considérés comme des PPP.
- ③ **La mise à disposition d'une prestation économique:** dans le cadre du PPP, le partenaire privé participe à l'exécution d'une prestation considérée sous un angle économique. La définition pure et simple de conditions cadre par l'Etat pour l'activité économique privée est exclue du champ d'application du PPP. Il est courant dans les PPP que la contrepartie économique prenne la forme d'une rémunération par l'Etat ou de recettes provenant des utilisateurs des secteurs public et privé.
- ④ **Communauté morale:** les deux partenaires constituent une communauté morale. L'entreprise privée est co-responsable de la prestation économique fournie, ce qui implique une culture de collaboration en conséquence.
- ⑤ **Regroupement des ressources:** le PPP comprend la mise à disposition de capitaux, de moyens d'exploitation et de savoir-faire, avec pour objectif l'utilité mutuelle et l'augmentation de l'efficacité.

- ⑥ **Répartition intelligente des risques:** chaque partenaire répond des risques qu'il sait le mieux gérer.
- ⑦ **Principe de cycle de vie:** la collaboration dans le cadre du PPP est un processus de longue haleine qui exige – compte tenu de l'évolution des conditions cadre – la mise en œuvre de mécanismes d'adaptation et de structuration ciblés. L'orientation vers les processus est une caractéristique fondamentale de ce type de collaboration. A ce titre, les projets d'infrastructure illustrent bien le principe de cycle de vie.

Comparaison avec d'autres types de coopération

Les PPP se distinguent des autres formes de coopération entre Etat et entreprises privées, tout en offrant des possibilités d'évolution à partir de ces différents types de collaboration. C'est ainsi que, dans le cadre de privatisations matérielles, la collectivité publique renonce à l'exécution d'une prestation de service public pour transférer cette tâche au secteur privé. Ces missions privatisées peuvent rester d'intérêt public, mais leur exécution ne relève plus du cahier des charges de l'Etat. Dans le cas de privatisations formelles, l'Etat garde la maîtrise de la mission de service public, bien que celle-ci ne passe plus par l'administration mais par des entreprises privées. Ces entreprises permettent d'intensifier et d'améliorer la collaboration avec le secteur privé.

La sous-traitance et l'externalisation sont des mesures courantes pour augmenter l'efficacité dans l'exécution des prestations de service public. Il y a sous-traitance lorsqu'une collectivité publique confie l'exécution d'une mission de service public à une

Partenariat public-privé (PPP)

Le PPP peut être décrit comme une nouvelle approche basée sur la collaboration sous forme de partenariat avec le secteur privé, ayant pour objectif d'accroître l'efficacité ou d'exécuter ensemble des missions complexes de service public. Mais dans la pratique, ce terme est parfois utilisé dans un sens très large. Il est donc utile de signaler que l'étude s'intéresse au PPP dans le sens strict du terme, c'est-à-dire lorsque les sept caractéristiques fondamentales sont réunies.

entité administrative décentralisée (par exemple un établissement de droit public).

Le contrôle et l'exécution de la mission res-

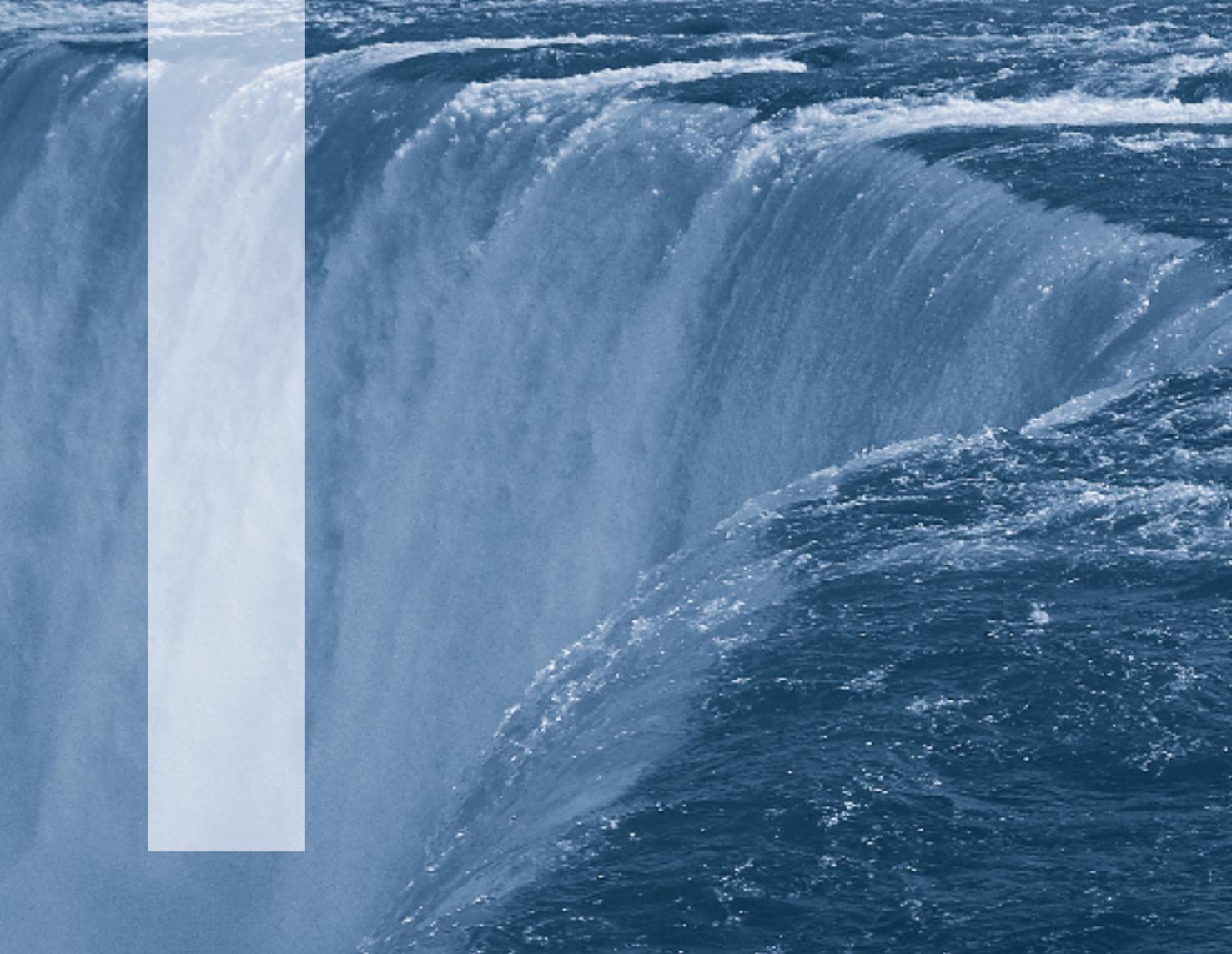
tent alors du ressort des pouvoirs publics. En revanche, en cas d'externalisation, la collectivité ne répond plus de la mission dans sa propre administration mais transfère celle-ci à un tiers du secteur privé, permettant à ce dernier de fournir une prestation directement au client. Enfin, les activités subventionnées par l'Etat (agriculture, Spitex, maisons de retraite) ainsi que le sponsoring par le secteur privé sont des types de coopération largement répandus en Suisse. Le potentiel d'applications s'ouvrant aux PPP en Suisse est dès lors considérable.

De nombreux types traditionnels de coopération peuvent évoluer vers des PPP.

Exemple de mise en œuvre: rénovation des écoles de Monheim am Rhein (D)

Ce projet est un important PPP dans le domaine de l'éducation en Allemagne. L'abondance de données à son sujet le rend de surcroît très intéressant du point de vue suisse. A la suite d'un appel d'offre élargi à l'UE et de longues négociations, la Ville de Monheim a signé un PPP avec la société Hermann Kirchner Projektgesellschaft, de Bad Hersfeld. Ce PPP a pour objet le financement et la réalisation de projets d'assainissement et de nouvelles installations dans tous les bâtiments scolaires et sportifs placés sous la responsabilité de la ville – y compris leur entretien et leur gestion. Un contrat de partenariat et de garantie sur 25 ans a été conclu, qui assure à la municipalité un large contrôle des prestations concernées. Le montant de l'investissement engagé jusqu'en 2006 est d'environ 21 mio. d'EUR. En incluant les prestations de financement, d'entretien

et de gestion des bâtiments, l'ensemble du contrat porte sur un montant avoisinant les 75 mio. d'EUR. La société Kirchner a fondé et gère la société de PPP Schulen Monheim am Rhein GmbH. La municipalité verse à la société de PPP une indemnité de jouissance annuelle de 3 mio. d'EUR (dont 1 mio. d'EUR provient de la subvention forfaitaire pour les bâtiments scolaires du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie). L'économie ainsi réalisée (par rapport aux coûts qu'aurait autrement dû supporter la municipalité) devrait avoisiner les 7 mio. d'EUR (soit environ 15%). Si les circonstances venaient à évoluer, le prix pourrait être adapté selon des modalités strictes définies par avance. Un comité consultatif paritaire (il accueille en son sein des représentants de la politique et de l'administration) a été créé.



Tendances au niveau mondial

En observant les applications de PPP dans le monde, on distingue deux motivations centrales conduisant à la mise en place de tels partenariats. Dans les pays émergents, ils constituent une alternative à l'acquisition par les pouvoirs publics des infrastructures de base faisant défaut. Alors que dans les pays industrialisés, il s'agit plutôt de renouveler ou de mettre à disposition de manière plus rationnelle des infrastructures publiques ainsi que d'exécuter conjointement des missions complexes relevant du service public.

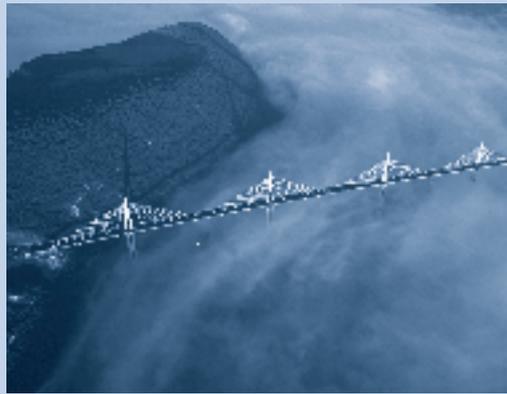
Dans la plupart des Etats membres de l'UE, les PPP jouissent d'un immense potentiel encore inexploité et seuls quelques pays disposent aujourd'hui d'une grande expérience en la matière. Prenant acte de ces taux de pénétration variables, la Commission européenne a publié un Livre vert sur le partenariat public-privé et lancé en 2004 une consultation publique sur la question, en invitant toutes les parties intéressées à lui transmettre leurs observations. Il s'agissait par ce biais de se doter d'instruments susceptibles d'améliorer l'ouverture

des PPP à la concurrence, et ce dans le cadre d'une législation claire. A noter que, contrairement à la Nouvelle Gestion publique (NGP), les PPP peuvent être qualifiés de « neutres » sur le plan politique. A ce titre, ils bénéficient en Europe du soutien de gouvernements de centre-gauche comme de droite.

L'Europe, et notamment la Grande-Bretagne, fait figure de précurseur à l'échelle mondiale. A l'aune des sommes en jeu, le Vieux Continent concentre à lui seul 85% de tous les projets PPP menés à bien jusqu'ici dans le monde, les autres zones économiques

Viaduc autoroutier de Millau (F)

Ouvert à la circulation le 16 décembre 2004, le viaduc de Millau, situé dans le département de l'Aveyron (sud de la France), illustre la sensibilité du secteur privé aux incitations. Ce projet n'a en effet pas été réalisé via un PPP mais dans le cadre de la loi sur les marchés publics, sous la forme d'une concession classique. Et le pont a été livré avec six mois d'avance par rapport au calendrier prévu. Il a été construit en trois ans par la société française Eiffage pour un montant de 394 mio. d'EUR. Le viaduc autoroutier à quatre voies domine la vallée de 270 m et fait sauter un «bouchon» sur la route des vacances vers le sud. Sa construction n'a été entachée d'aucun retard ni dépassement de budget. La société a monté le financement de l'ouvrage d'art sans subventions publiques et est titulaire d'une concession d'exploitation de 75 ans qui prendra fin en 2079. Les automobilistes doivent déboursier 4,90 EUR (6,90



(Image: Gilbert Simo / ULM de Millau)

EUR en été) pour franchir le viaduc. Le reste du tronçon autoroutier est gratuit, contrairement à la plupart des autres autoroutes françaises. La société s'est engagée à restituer l'ouvrage dans un état d'entretien comparable à son état actuel à l'Etat français en 2124.

se voyant réduites à la portion congrue. Au niveau mondial, le volume représenté par ces projets a plus que doublé entre 2000 et 2003, passant de 15,8 à 40,8 mrd d'USD. De récentes études montrent toutefois qu'une dynamique s'est enclenchée sur le continent américain, et surtout aux Etats-Unis. C'est ainsi qu'en 2004, ceux-ci ont rattrapé leur retard et même pris la tête pour ce qui est des volumes.

A en croire des études internationales, les retombées financières sont considérables. Les expériences britanniques et hollandaises prouvent notamment que, s'ils sont conduits avec clairvoyance, les projets PPP peuvent aboutir à des économies allant jusqu'à 20%. Il importe de relever de surcroît que les expériences menées dans les divers pays abondent dans le même sens. A la lumière des enseignements tirés à l'étranger, il s'avère que le succès des programmes PPP dépend des facteurs suivants:

- L'engagement des pouvoirs publics est crucial et ne doit pas se borner au soutien de projets isolés,

mais aussi déboucher sur la création d'un centre de compétences (task force).

- Le lancement des PPP doit être précédé de travaux de fond, de formations et d'un certain degré de sensibilisation de l'opinion publique.
- Des programmes pilotes doivent être initiés dans les secteurs où les conditions cadre sont les plus favorables et où les restrictions sont moindres.
- Dans tous les pays, le processus d'introduction des PPP a nécessité beaucoup d'énergie et de volonté.
- Il faut se garder de considérer le PPP comme une solution pour les projets en manque de soutien politique et de budget. Le projet doit pouvoir être financé.

En dépit d'améliorations constantes et des expériences accumulées, le principal obstacle à la mise en application du PPP provient de la complexité des législations. Il incombe dès lors à la task force de confronter ces expériences, d'harmoniser les processus et de simplifier les procédures.

Ministère de la Défense, Londres (GB)

Plusieurs bâtiments appartenant au ministère britannique de la Défense ont été rénovés, modernisés et regroupés dans le cadre de projets PPP. Le ministère a confié à un partenaire privé la planification, la préparation du déménagement, la rénovation du bâtiment principal et la gestion du déménagement. Ce partenaire est également responsable de l'exploitation subséquente des bâtiments et prend en charge des services supplémentaires tels que la restauration, l'archivage des documents et la réception. Le ministère de la Défense demeure toutefois le propriétaire des murs. Le contrat conclu avec la société exploitante court sur une période de 30 ans qui a débuté en mai 2000.



Exploration de nouvelles voies

A bien des égards (croissance économique, évolution des revenus ou processus politiques), la Suisse se trouve aujourd'hui au point mort. Force est de constater que le climat conjoncturel et la concurrence internationale se sont durcis et que les avantages traditionnellement mis en avant par la Suisse ont perdu de leur attrait. Les PPP nous offrent l'opportunité d'aller de l'avant, alors pourquoi ne pas en profiter, d'autant que la Suisse se prête plutôt bien à leur mise en œuvre?

La Suisse s'est vu ravir sa position de leader dans de nombreux domaines. Sur le plan politique, les projets de réforme les plus ambitieux se sont ces derniers temps heurtés à un large scepticisme. Les projets de privatisation et les mesures de libéralisation ont fini dans les oubliettes (loi sur le marché de l'électricité, par exemple) et les corrections législatives rendues nécessaires par l'évolution démographique n'ont pas rallié la majorité (réforme de l'AVS et de la LPP, assurance maladie). Parallèlement, l'Etat doit faire face aux attentes croissantes de la population et des entreprises tout en étant soumis à une discipline financière très stricte. Le financement d'importants projets d'infrastructures, notamment le développement et la rénovation des voies de transports, est dès lors remis en question. Et si la modernisation de l'administration a donné quelques satisfactions, celles-ci sont toutefois restées relativement rares.

S'agissant de l'exécution de missions de service public, le PPP peut être porteur de solutions pour venir à bout de difficultés majeures (tels de gros pro-

jets d'infrastructures), contribuer à une exécution moins coûteuse des tâches incombant à l'Etat ou promouvoir la modernisation de l'administration. En la matière, la Suisse peut s'inspirer des expériences réalisées à l'étranger. Mais il n'est pas question d'appliquer aveuglément dans notre pays les méthodes en vigueur ailleurs. Les conditions cadre qui gouvernent les PPP doivent être correctement prises en compte.

Une longue tradition de coopération entre public et privé

La Suisse peut s'enorgueillir d'une longue tradition dans le domaine des coopérations public-privé. Depuis toujours, des privés ont été impliqués dans la construction et l'exploitation d'infrastructures publiques (lignes de chemin de fer privés, Alptransit SA, gestion des déchets). Et la législation a de tout temps fourni les bases nécessaires à ces interactions. Au sein des entreprises de la Confédération (CFE, la Poste, Swisscom), des entreprises cantonales (éner-

(Image: Karl Baer, Menzingen)



gie, informatique) et surtout communales (énergie, transports, approvisionnement et élimination des déchets), la collaboration entre le secteur public et l'économie privée n'a d'ailleurs plus à faire ses preuves. Sans compter que la Suisse est riche en associations et fondations (privées ou publiques) d'utilité publique, qui sont certainement l'expression de sa culture de démocratie directe et de consensus ainsi que du principe de milice.

Fédéralisme oblige, les missions de service public ont en Suisse toujours été remplies de manière pratique et axée sur le client. Notre pays offre donc un terrain fertile aux coopérations ciblées avec l'économie privée. En outre, du fait du principe de responsabilisation qui a cours dans de nombreux domaines, le privé a souvent été étroitement associé à l'exécution des prestations de service public. Citons entre autres exemples la Bourse, l'approvisionnement énergétique ou l'agriculture.

Malgré tout, le PPP n'est pas parvenu à percer en Suisse comme il l'a fait en Europe ou ailleurs dans le monde. Plusieurs tentatives ont avorté dans leur phase initiale, achoppant généralement sur une masse de points d'interrogation, sur des procédures trop complexes et surtout sur d'insurmontables obstacles juridiques. Ces entraves existent toutefois aussi dans d'autres pays et ne sauraient donc être seules en cause. Les raisons de ces échecs sont par conséquent à chercher ailleurs. En voici un aperçu.

Les collectivités territoriales suisses jouissent d'une manière générale d'excellentes notes de solvabilité et, par-là même, de conditions de refinancement très favorables. A cela s'ajoute le fait que la Suisse n'accuse pour l'heure pas de retard sérieux au niveau de ses équipements infrastructurels publics. Elle n'est donc pas soumise à la même pression que certains de ses voisins. Parallèlement, elle pratique depuis longtemps déjà l'exécution de prestations de service public en partenariat avec le privé, et ce sous la forme d'entreprises d'économie mixte actives notamment dans les secteurs des transports, de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets.

De plus, les financements spéciaux (pour les routes et les transports publics, par exemple) et les incitations au financement (la Confédération et les cantons participent au financement de projets d'infrastructures urbaines) qui existent en Suisse ne font rien pour rendre les PPP attrayants. Enfin, d'autres facteurs spécifiques à la Suisse, à savoir sa culture administrative, sa démocratie directe et l'exiguïté de son territoire, dressent autant d'embûches sur la route des PPP.

Le PPP peut être considéré comme une évolution logique de la société et de l'Etat. Le libéralisme qui imprégnait la notion d'Etat au XIX^e siècle a été battu en brèche au cours du XX^e siècle par l'industrialisation et l'émergence des préoccupations sociales, et l'Etat s'est alors mis à influencer massivement sur le cours des choses. Le choc pétrolier, la récession, la montée du chômage et l'aggravation de la dette

publique ont dès 1970 mis en évidence les limites de cet interventionnisme. Le courant néolibéral qui s'en est suivi a amené l'Etat à se concentrer davantage sur ses missions centrales et à mettre en place les

conditions cadre nécessaires à un bon fonctionnement des mécanismes du marché. Depuis le début du XXI^e siècle, tous les efforts convergent vers la recherche d'un équilibre entre les exigences croissantes vis-à-vis

de l'Etat et les possibilités d'intervention toujours moins étendues de ce dernier. De nos jours, l'idée selon laquelle l'Etat n'est pas forcément tenu d'exécuter lui-même les missions de service public fait de plus en plus d'adeptes. D'où la nécessité de s'émanciper des formes de coopération traditionnelles (mandats, entreprises publiques ou subventions) pour privilégier une exécution des missions de service public en partenariat avec l'économie privée.

Une opportunité à saisir pour la Suisse

En égard à sa tradition en matière de coopération entre secteurs public et privé, la Suisse se prête plutôt bien au PPP. Et il y a tout lieu de croire que les obstacles cités plus haut pourront être éliminés rapidement. L'administration publique helvétique a par ailleurs témoigné à maintes reprises ces dernières années de son aptitude à conjuguer activité administrative classique dictée par l'intérêt général et méthodes de gestion modernes. Dans le même temps, on constate que les finances publiques se détériorent et qu'il est de plus en plus urgent d'agir pour s'adapter aux mutations démographiques et économiques. L'intérêt porté à de nouvelles approches visant à remplir les missions de service public est donc appelé à s'accroître. Du point de vue suisse, les expériences allemandes semblent être les plus aisément transposables, même si là aussi de multiples différences sont à dénombrer.

Certains arguments en faveur des PPP confortés par la pratique internationale peuvent être transposés tels quels dans le contexte helvétique. D'autres doivent être confrontés aux conditions cadre spécifiques à notre pays, car chaque Etat doit concevoir sa propre stratégie liée aux PPP en fonction de sa législation et de sa culture. Parmi les raisons qui devraient inciter la Suisse à s'intéresser de plus près au PPP, citons les suivantes:

- le PPP, un instrument pour venir à bout de nouvelles tâches complexes incombant aux pouvoirs publics: les rapports entre secteur public et sec-

Le PPP ouvre de nouveaux horizons à la Suisse pour concilier les impératifs divergents que constituent la nécessité d'économiser, les exigences posées à l'Etat et la cohérence politique.

«L'école sur le net» (CH)

Ce PPP fait office de projet pilote. L'initiative s'appuie sur une loi fédérale édictée spécialement à cet effet. Depuis le démarrage de l'initiative «PPP-ésn» en 2000, des entreprises fournissent ainsi aux écoles suisses du matériel et des logiciels informatiques à des conditions préférentielles. Les cantons et les communes prennent en charge les salaires des formateurs et la location des locaux tandis que la Confédération soutient la formation du corps enseignant. Le caractère de PPP a néanmoins pu être optimisé grâce à une répartition équitable des opportunités et des risques et grâce à une définition plus claire des compétences de chaque partenaire.

teur privé se sont trouvés bouleversés par la multitude de défis, tous étroitement liés les uns aux autres, qui se posent sur les plans social, écologique, technologique et économique. La séparation habituelle entre l'Etat et le privé disparaît donc peu à peu.

- le PPP, un outil pour fournir des missions de service public au meilleur coût: le spectre des programmes d'économies plane sur les discussions budgétaires. Au lieu de soumettre l'Etat à une cure d'amaigrissement, il est temps de se pencher sérieusement sur les autres solutions envisageables pour remplir les missions qui lui incombent.

Les PPP peuvent contribuer à résoudre l'équation que posent d'un côté les exigences croissantes manifestées à l'égard de l'Etat et de l'autre côté la question de leur financement.

- le PPP, une opportunité pour stimuler la modernisation de l'administration: au travers de la Nouvelle Gestion publique (NGP) et de la Gestion administrative axée sur l'efficacité, une nouvelle philosophie visant à renforcer la performance et l'orientation client des administrations publiques a vu le jour et s'est largement répandue au cours des dix dernières années. Le PPP peut être un substitut efficace à l'exécution des tâches par le secteur public, notamment en favorisant la coopération avec l'économie. Le principal défi qui se pose aujourd'hui à l'Etat est de rassembler ses forces pour s'affirmer face à l'extérieur, et l'un des moyens pour y parvenir réside dans l'optimisation des relations entre l'Etat et les entreprises privées. A cet égard, le PPP va, en prônant la collaboration avec le privé, dans le droit fil de la

NGP. L'amélioration des coopérations existant d'ores et déjà avec le privé, le perfectionnement des entreprises publiques, l'optimisation des instruments de gestion et des procédures de contrôle politique offre un potentiel encore largement inexploité. Les solutions de PPP renforcent la transparence quant aux coûts d'exécution effectifs et aux prestations des pouvoirs publics et fournissent une base de comparaison avec le privé. Grâce au PPP, l'administration publique se trouve en prise directe avec les méthodes en vigueur dans les entreprises et les nouveaux instruments de gestion. Dans le cadre d'une mise en perspective des intérêts de chacun, on peut affirmer sans crainte que c'est bel et bien l'intérêt général qui doit primer.

Premiers balbutiements des PPP en Suisse

Des projets placés sous le signe du partenariat public-privé ont été lancés et menés à bien en Suisse ces dernières années. Ils peuvent faire office de premières références pour notre pays. Citons entre autres exemples le nouveau centre des congrès de Zurich, le Palais de la culture et des congrès de Lucerne (KKL), l'International Packaging Institute (IPI), Greater Zurich Area et «l'école sur le net» (voir encadré). Il faut toutefois relever que ces projets ne se sont pas à proprement parler déroulés selon une procédure PPP en règle, ce qui rend difficile leur comparaison avec de récents exemples étrangers.

Diverses organisations appartenant à l'administration fédérale ont elles aussi posé des premiers jalons, que ce soit en évaluant la possibilité d'un financement par le biais de PPP pour réaliser des projets d'infrastructures (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Administration fédérale des finances) ou en soutenant des projets de PPP en Europe de l'Est dans le cadre de la coopération économique au développement (Secrétariat d'Etat à l'économie, Seco). Mais c'est au sein de l'Administration fédérale des finances et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports que les efforts les plus intensifs sont actuellement déployés pour acquérir une meilleure connaissance des PPP. Une étude à grande échelle consacrée à l'entretien de la voirie dans les communes («Unterhalt kommunaler Strassennetze: Formen neuer PPP-Kooperationen für den Unterhalt») est en outre en cours à l'EPF de Zurich. Enfin, des concepts et expériences (touchant par exemple à la gestion du risque dans le domaine public) sont constamment intégrés dans les travaux de réforme sans pour autant être étiquetés «PPP».

Le PPP a fait ses preuves hors de nos frontières. En Suisse, le potentiel en la matière est encore largement inexploité. C'est une chance à saisir.

Applications potentielles pour les PPP en Suisse

Vu la complexité croissante des projets de grande ampleur à la charge des pouvoirs publics et la marge de manœuvre financière de plus en plus restreinte de ceux-ci, une collaboration plus étroite entre l'Etat et le privé semble s'inscrire dans l'ordre logique des choses. Et ce d'autant plus que les entreprises, confrontées au durcissement de la concurrence, à des carnets de commandes qui se remplissent difficilement et à un faible taux d'utilisation de leurs capacités, ont elles aussi tout à y gagner.

En s'intéressant sérieusement au PPP, la Suisse se donnerait la chance d'insuffler une nouvelle dynamique à des modèles de coopération désuets et de transposer dans d'autres secteurs de précieuses expériences réalisées dans des domaines politiques rompus aux PPP. Dans ce sens, tout porte à croire qu'en incitant l'administration à se focaliser sur les coûts et sur le résultat et en dépoussiérant la conception d'Etat dans notre pays, la collaboration avec le privé ouvre un large éventail de possibilités.

L'étude de fond qui a été menée passe à la loupe quatre domaines politiques, lesquels sont le bâtiment, les transports, la promotion économique et le e-government.

- **Bâtiment:** le potentiel en matière de PPP y est jugé considérable, notamment en ce qui concerne l'entretien, la rénovation et l'exploitation des bâtiments administratifs généraux. De plus, les besoins liés à la construction de nouvelles installations complexes (reconversion de friches industrielles, nouveaux quartiers, installations sportives et polyvalentes) ouvrent au PPP des horizons prometteurs.
- **Transports:** du fait des conditions qui régissent actuellement ce secteur, le potentiel y est relativement restreint pour les PPP. Mais la construction et l'entretien d'infrastructures ferroviaires et la nouvelle réglementation portant sur l'affectation des bénéfices conformément à la Réforme des chemins de fer 2 ouvrent néanmoins certaines perspectives. Au niveau fédéral, un potentiel se dégage dans le domaine des infrastructures routières dans la mesure où la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) autorise la Confédération à confier l'extension, l'exploitation ou l'entretien des routes nationales à des partenaires. Mais les solutions de PPP sont également une voie à examiner systématiquement aux niveaux cantonal et surtout local pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier. Il s'agit en outre d'analyser de plus près le potentiel que recèle le trafic d'agglomération.

- **Promotion économique:** la volonté affichée actuellement de mieux coordonner les efforts déployés en la matière par le public et le privé visent à mettre en place une politique de promotion économique inscrite dans la durée et à gommer les disparités. Les PPP peuvent trouver ici des applications utiles (au travers de coopérations intersectorielles dotées d'une gestion intégrée ou par l'exploitation des connaissances acquises par le privé).

La Suisse offre de multiples applications aux PPP.



- **e-government:** en comparaison internationale, la Suisse est à la traîne dans ce domaine. Au nom de l'attractivité de notre place économique, il serait dès lors utile de donner un coup d'accélérateur aux investissements dans l'informatique.

L'exploitation du potentiel offert par les PPP dépend de plusieurs critères centraux.

Outre le financement conjoint de projets informatiques, une meilleure coordination des ressources technologiques dans les secteurs d'intérêt général

offre un bon potentiel en termes de PPP. Au final, le e-government recèle donc un fort potentiel.

Parmi les disciplines d'intérêt pour les PPP, on peut encore citer: l'éducation, la culture, le sport, la défense, la santé et le domaine social, l'application des décisions de justice, l'approvisionnement et l'élimination de déchets.

Quant à savoir si le potentiel qui existe bel et bien en Suisse pourra être exploité de manière satisfaisante, plusieurs critères en décideront. Les PPP ne pourront ainsi réussir leur percée que si les politiques s'engagent en leur faveur et mettent en place les conditions nécessaires, ce qui passe par la reconnaissance de l'idée de «partenariat», l'instauration des bases légales adaptées et la création d'un centre de compétences. La bonne exploitation du potentiel offert par les PPP repose sur quatre critères:

- **maîtrise de la complexité:** il importe que les solutions de partenariat soient reconnues comme une approche pour maîtriser la complexité que revêtent certains projets. La standardisation des PPP et la définition claire des processus qu'ils impliquent sont en effet de nature à réduire cette complexité. La destinée des PPP dépendra donc de notre aptitude à standardiser les notions et modèles qu'ils recouvrent de manière à simplifier leur application, à maintenir les coûts de transaction à un niveau acceptable et à faire profiter les projets de l'expérience acquise par les deux parties.

- **mécanismes incitatifs:** certains facteurs bloquent la multiplication des PPP en Suisse. Les financements spéciaux limitent ainsi l'intérêt d'une optimisation économique. De plus, les subventions octroyées par la Confédération et les cantons sont en général soumises à des conditions et à des délais qui déterminent les processus à mettre en œuvre par les collectivités. De la modification de ces incitations dépendra donc l'avenir des PPP. La transparence au niveau des coûts est une piste à suivre dans la mesure où, bien souvent, trop de zones d'ombre entourent le prix total des projets publics. En l'absence de pressions visant à accroître l'exactitude et la transparence des coûts, les PPP auront du mal à s'imposer. En revanche, les modèles de NGP, le calcul du rapport coût/présentation et des optimisations comptables peuvent inciter à s'essayer aux modèles PPP.

- **culture administrative:** l'administration et l'économie entretiennent pour l'heure des rapports parfois tendus. L'administration juge en effet que les prestations de service public qu'elle fournit sont de meilleure qualité et, étant donné qu'elles ne sont pas soumises à une obligation de rentabilité, plus équitables que si elles étaient fournies par le privé. Alors que l'économie considère avoir une bonne longueur d'avance en termes d'esprit d'entreprise, d'efficacité et d'innovation. Pour que les PPP aient leur chance, il faudra donc que les discussions de privatisation souvent perçues négativement par l'administration cèdent la place à un débat ouvert visant à déterminer qui est en mesure d'exécuter au mieux une prestation donnée.

- **adhésion populaire:** le sort du PPP dépend enfin de son acceptation par la population. Diverses consultations populaires permettront de savoir si le souverain est prêt à soutenir l'exécution à long terme par des partenaires privés de missions à la charge des pouvoirs publics, s'il accepte que des entreprises appliquent leur logique de profit dans le cadre de ces missions et s'il surmontera les craintes infondées d'un démantèlement des services.

Station d'épuration des eaux usées au Delfland (NL)

La construction d'une station de dépollution des eaux usées du polder de Harnasch constitue le premier PPP réalisé dans le secteur de l'assainissement aux Pays-Bas. La somme en jeu (400 mio. d'EUR) en fait en outre le plus gros projet de station d'épuration à avoir vu le jour en Europe en 2003. Il s'agit en l'espèce de construire les nouvelles installations ainsi que de moderniser la station existante. Les deux stations mettront leur capacité cumulée au service de 1,7 mio. d'habitants vivant dans la région de La Haye. Le projet court sur une période de 30 ans, au terme de laquelle les installations seront restituées à l'Etat. Les paiements mensuels versés à la société d'exploitation privée dépendent du volume et de la qualité des eaux traitées. Selon des estimations, les économies ainsi générées sont de l'ordre de 14 à 17%.



Avantages

En s'intéressant sérieusement au PPP, la Suisse se donnerait la chance d'insuffler une nouvelle dynamique à des modèles de coopération désuets et de transposer dans d'autres secteurs de précieuses expériences réalisées dans des domaines politiques rompus aux PPP. Dans ce sens, tout porte à croire qu'en incitant l'administration à se focaliser sur les coûts et sur le résultat et en dépoussiérant la conception d'Etat dans notre pays, la collaboration avec le privé ouvre un large éventail de possibilités.

Une prise en considération accrue du PPP peut en outre être source d'avantages sur trois plans.

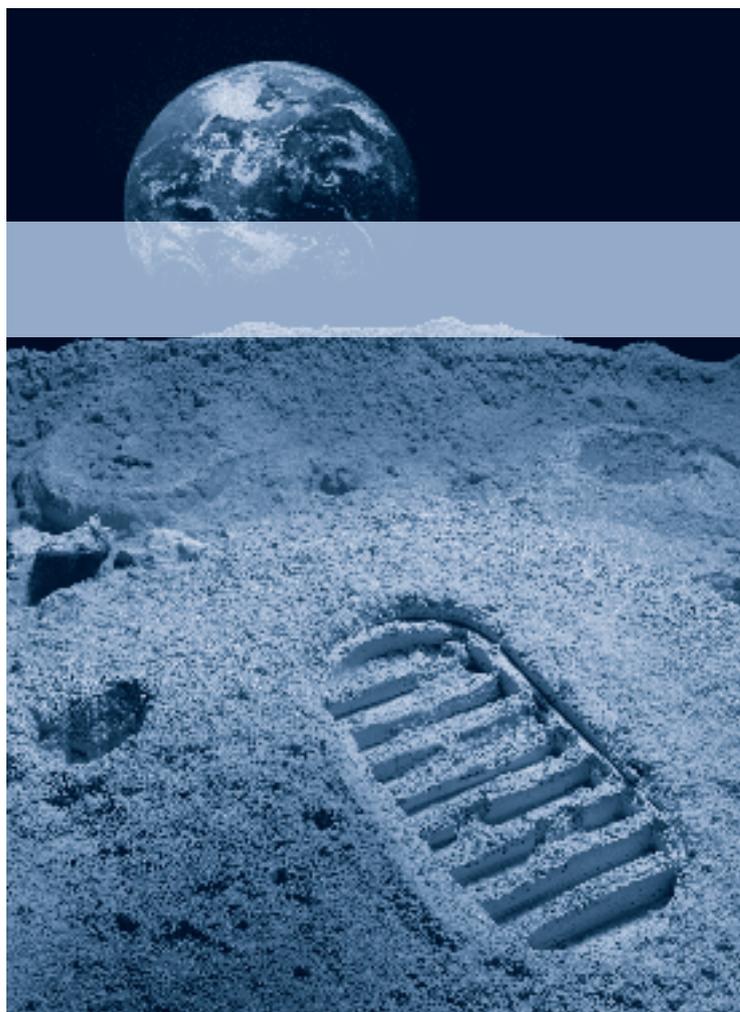
- **Approfondissement des connaissances:** bien que largement répandue, la coopération entre secteurs public et privé n'a jusqu'ici fait l'objet d'analyses que parcellaires. Se pencher sur la question de manière plus détaillée permettrait de mettre en évidence les opportunités et les risques inhérents aux coopérations public-privé, mais aussi leurs limites.
- **Optimisation des coopérations déjà en place:** bon nombre de coopérations public-privé existantes se sont nouées et développées de façon pragmatique. Les comparaisons systématiques quant à leur rentabilité sont rares, tout comme les analyses de risques systématiques. L'évolution connue dans le domaine des PPP à l'étranger a très rapidement mis à la disposition des parties en présence une batterie d'idées, de concepts, de méthodes et d'instruments de travail pouvant se révéler fort utiles pour le développement de modes de coopération éprouvés.
- **Ouverture à de nouveaux modes de coopération:** le débat autour du PPP est susceptible de déboucher sur de nouvelles formes de coopération entre l'Etat et l'économie et d'accélérer leur mise en œuvre. Il permet de plus de reconnaître dans les pouvoirs publics et les institutions privées des partenaires égaux et d'échapper aux discussions tendues sur le thème des privatisations.

Renforcement de l'efficience et de l'efficacité

Le renforcement de l'efficience et de l'efficacité est un des principaux catalyseurs des PPP. On évoque ainsi à l'étranger un potentiel en termes de gains d'efficience allant jusqu'à 20%. Lorsque les projets s'y prêtent, on peut imaginer que des augmentations d'efficience similaires puissent être dégagées en Suisse, même si certaines différences sont à relever par rapport à la situation qui prévaut en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

On ne peut toutefois pronostiquer de manière catégorique l'ampleur des gains susceptibles d'être dégagés en Suisse. Le potentiel en la matière ne pourra

être précisé qu'à l'issue de plusieurs projets pilotes, mais il devrait être en deçà de la moyenne internationale. En comparaison internationale, la Suisse est en effet dotée d'une administration de qualité et particulièrement à l'écoute de la population. Et ses projets d'infrastructures sont généralement jugés de bonne qualité. A noter par ailleurs que le potentiel de renforcement de l'efficience par rapport à une réalisation de projet conventionnelle dépend aussi des caractéristiques mêmes du projet, et notamment de sa taille, de l'ampleur du transfert de prestation, de la répartition des risques, de l'intérêt du marché et des mécanismes incitatifs.



L'évaluation globale du potentiel de gain tient compte d'un éventuel impact fiscal et des coûts du capital plus élevés supportés par le privé. Ces deux facteurs sont également suffisamment pris en consi-

Du point de vue des économies réalisables, l'intérêt des PPP pourrait être considérable pour la Suisse (jusqu'à 20%).

dération dans les valeurs empiriques calculées à l'étranger. Une optimisation du droit fiscal (et surtout de la TVA) pourrait accroître encore les gains d'efficacité suscep-

tibles d'être dégagés en Suisse grâce au PPP. Cependant, des révisions de lois seraient nécessaires.

S'agissant des gains d'efficacité, le potentiel est plus difficilement quantifiable. L'atonie de la croissance dans notre pays devrait toutefois suffire à nous convaincre que la Suisse a tout à gagner à saisir les opportunités qu'offre la réalisation de PPP novateurs dans divers secteurs.

Les moteurs d'un accroissement de l'efficacité et de l'efficacité par le biais des PPP peuvent être résumés comme suit:

- **Nouveau mode d'approvisionnement pour les pouvoirs publics:** lorsqu'ils acquièrent des biens ou des services, les pouvoirs publics ne déterminent plus de quelle manière la tâche doit être remplie mais s'attachent à décrire aussi clairement que possible le résultat attendu. Au lieu de définir les entrées (input), ils formulent donc des exigences quant à la prestation qui doit être fournie par l'organisme privé et indiquent quelles sont les conditions cadre et les normes de qualité à respecter.
- **Principe du cycle de vie:** c'est là que réside en grande partie le potentiel de gain d'efficacité pour les PPP touchant aux infrastructures. Grâce au PPP, le projet est considéré sur l'ensemble de son cycle de vie. Tous les coûts (construction, exploitation, entretien, démantèlement) sont transparents dès la phase de planification. Le principe du cycle de vie est en outre une incitation à réduire les coûts, à gérer les capacités sur l'ensemble des phases du projet et à envisager d'éventuelles autres sources de revenus.
- **Optimisation du transfert des risques:** il s'agit d'un important vecteur d'efficacité dans le cadre des PPP. Les risques sont identifiés, appréciés et affectés à l'une ou l'autre des parties. Généralement, chaque partenaire supporte alors les risques qu'il est le plus apte à gérer. Certains risques restent de ce fait systématiquement du ressort du partenaire public, alors que d'autres peuvent être transférés au partenaire privé. Ce dernier prendra typiquement à sa charge les risques de planification, de financement, de dépassement du budget de construction, de dépassement des délais ou de dépassement du budget d'entretien.

- **Meilleure prise en compte de l'aspect économique par l'administration:** les PPP peuvent amener les instances politiques et administratives à raisonner davantage en fonction de l'aspect économique et du résultat. La confrontation des modes d'approvisionnement classiques avec le PPP permet de mettre en évidence de manière transparente le bien-fondé économique d'un projet, dans la mesure où l'administration est alors tenue de faire état de tous les coûts engendrés par le projet, charges salariales comprises, et de toutes les réserves constituées pour faire face aux risques.
- **Nouvelle culture de coopération:** le PPP permet, de par la démarche partenariale qu'il induit, d'optimiser les procédures. L'idée selon laquelle une bonne compréhension mutuelle est source d'avantages pour les deux parties fait son chemin dans les esprits, d'autant plus que ces avantages ne profitent pas seulement aux deux partenaires directement impliqués, mais à la population toute entière. La compréhension mutuelle est une condition sine qua non à la réussite de projets complexes. Le partenaire privé doit à cet effet assimiler le mode de pensée et le fonctionnement de l'administration publique, mais aussi prendre toute la mesure du processus décisionnel démocratique. Le partenaire public doit pour sa part respecter les impératifs auxquels sont soumises les entreprises, leurs craintes par rapport aux procédures et processus décisionnels complexes ainsi que leur besoin de sécuriser leurs investissements.
- **Exécution optimisée des tâches:** l'Etat n'est aujourd'hui plus en mesure d'assumer seul certaines prestations de service public. La multiplication des coopérations qu'il noue et les subventions considérables qu'il octroie à des privés afin qu'ils remplissent des missions d'intérêt général sont à cet égard révélatrices, et les difficultés ne font pas mine de se résorber. On constate toutefois que ces coopérations sont souvent gouvernées par le plus grand pragmatisme. L'expérience et le savoir-faire en matière de conception, conclusion et réalisation font défaut. Conséquence: on réinvente la roue. Les institutions publiques se trouvent en outre généralement face à des privés opérant de manière professionnelle. L'examen systématique de l'«option PPP» et la mise en place de bases légales adaptées peuvent réduire les dangers inhérents aux projets, faciliter la mise à profit des opportunités qui se profilent et contribuer à optimiser l'exécution des tâches.
- **Renforcement de la collaboration entre collectivités publiques:** il sera à l'avenir de plus en plus important que les collectivités publiques collaborent parfaitement entre elles. La participation de privés à des partenariats public-public peut à cet égard jouer un rôle de catalyseur et déboucher sur une meilleure coopération entre les cantons et la Confédération ou entre les cantons eux-mêmes.

Opportunités et dangers

Pour que le PPP tienne ses promesses, il faut que toutes les parties en présence y trouvent leur compte. Les bons partenariats sont donc ceux qui reposent sur une situation gagnant-gagnant.

Les partenaires doivent être convaincus que le partenariat leur facilitera la réalisation de leurs objectifs. Les risques inhérents au PPP représentent autant d'opportunités ou de dangers qui influenceront sur la décision de chaque acteur d'accepter ou de refuser le partenariat. Il importe de les soupeser avec soin car c'est d'eux que dépendra en définitive la motivation du partenaire, et donc sa disposition à s'intéresser au PPP. En la matière, il convient d'opérer une distinction entre l'évaluation des risques économiques et leur allocation.

Opportunités pour le secteur public

- **Diminution de la charge financière / renforcement de l'efficacité :** en autorisant une meilleure répartition des risques et l'appréhension des projets d'infrastructures sur l'ensemble de leur cycle de vie, les solutions de PPP peuvent permettre de décharger les budgets publics.
- **Coup d'accélérateur à la réalisation de projets :** cet avantage découle notamment de la modification des modes d'approvisionnement mis en œuvre par les pouvoirs publics, ces derniers se bornant à décrire clairement leurs attentes quant à la prestation désirée et laissant le partenaire privé libre de décider comment il va fournir cette prestation.
- **Garantie / optimisation des prestations de service public :** le PPP peut être une piste pour continuer à assurer les missions de service public malgré la pénurie de moyens financiers et pour optimiser l'exécution de ces tâches en s'associant à des partenaires privés.
- **Accès au savoir-faire des entreprises :** la perspective de bénéficier de l'expérience acquise par les entreprises en matière de réalisation de projets et

de gestion, mais aussi de mettre à profit de façon ciblée leur potentiel d'innovation, leurs mécanismes de financement et de gestion des risques et leur connaissance du marketing, devraient constituer autant d'arguments de poids afin de rallier les pouvoirs publics à la cause du PPP.

- **Transfert des tâches opérationnelles :** le transfert de ces tâches permet aux institutions publiques de se recentrer sur leurs activités de base tout en restant en mesure de contrôler les prestations.
- **Amélioration de l'image des administrations :** les PPP peuvent contribuer à consolider la réputation de partenaire fiable des pouvoirs publics vis-à-vis de l'économie.
- **Plus-value économique :** en plus de décharger les budgets publics, les PPP peuvent également produire des retombées positives indirectes sous forme de plus-values économiques.

Opportunités pour le partenaire privé

- **Conquête de nouveaux marchés :** pour le partenaire privé, le PPP peut être un sésame pour accéder à de nouveaux marchés et lui permettre de mieux exploiter ses capacités, de les planifier sur le long terme, de couvrir ses investissements et donc de revitaliser son bilan.
- **Attrait des partenaires du secteur public :** la conclusion de partenariats de longue durée avec les pouvoirs publics constitue une option attrayante pour les entreprises privées. Outre l'avantage que cela représente en termes d'image, les entreprises ont la certitude de pouvoir s'appuyer sur un partenaire commercial fiable et solvable.
- **Multiplication des chances de succès :** par rapport à ce qui prévaut lorsqu'il joue son rôle traditionnel d'investisseur, le partenaire privé profite d'une procédure commune, de chances de succès accrues pour les projets et d'un déroulement plus rapide de ceux-ci.
Pour autant, le PPP n'est pas dénué de risques, risques que l'Etat se doit d'identifier en amont, de

Ambassade de Grande-Bretagne, Berlin (GB/D)

L'Ambassade de Grande-Bretagne à Berlin est aujourd'hui érigée en modèle pour les PPP réalisés en Allemagne. Elle fut aussi le premier projet de cette nature à être mené à bien à l'étranger par le gouvernement britannique. La construction d'un nouveau bâtiment a été décidée en 1994 dans le cadre d'une démarche conventionnelle et une mise au concours d'architectes a été lancée. En 1996 toutefois, à la suite de coupes budgétaires, un PPP a été préféré à la procédure d'adjudication traditionnelle. Le projet portait sur la construction, l'exploitation et le financement de l'édifice sur une période de 30 ans, pouvant être prolongée de 30 années supplémentaires. La contrepartie financière au titre des prestations fournies consiste en deux composantes, l'une fixe (80%) et l'autre variable (20%), l'ensemble de la rémunération étant fonction des prestations fournies. Le paiement dépend ainsi de la qualité de la prestation. Le bâtiment a été inauguré par la Reine Elisabeth II en juillet 2002.



(Image: Peter Cook / VIEW)

peser et de couvrir à l'aide de mesures adéquates s'il entend tirer parti des opportunités présentées plus haut.

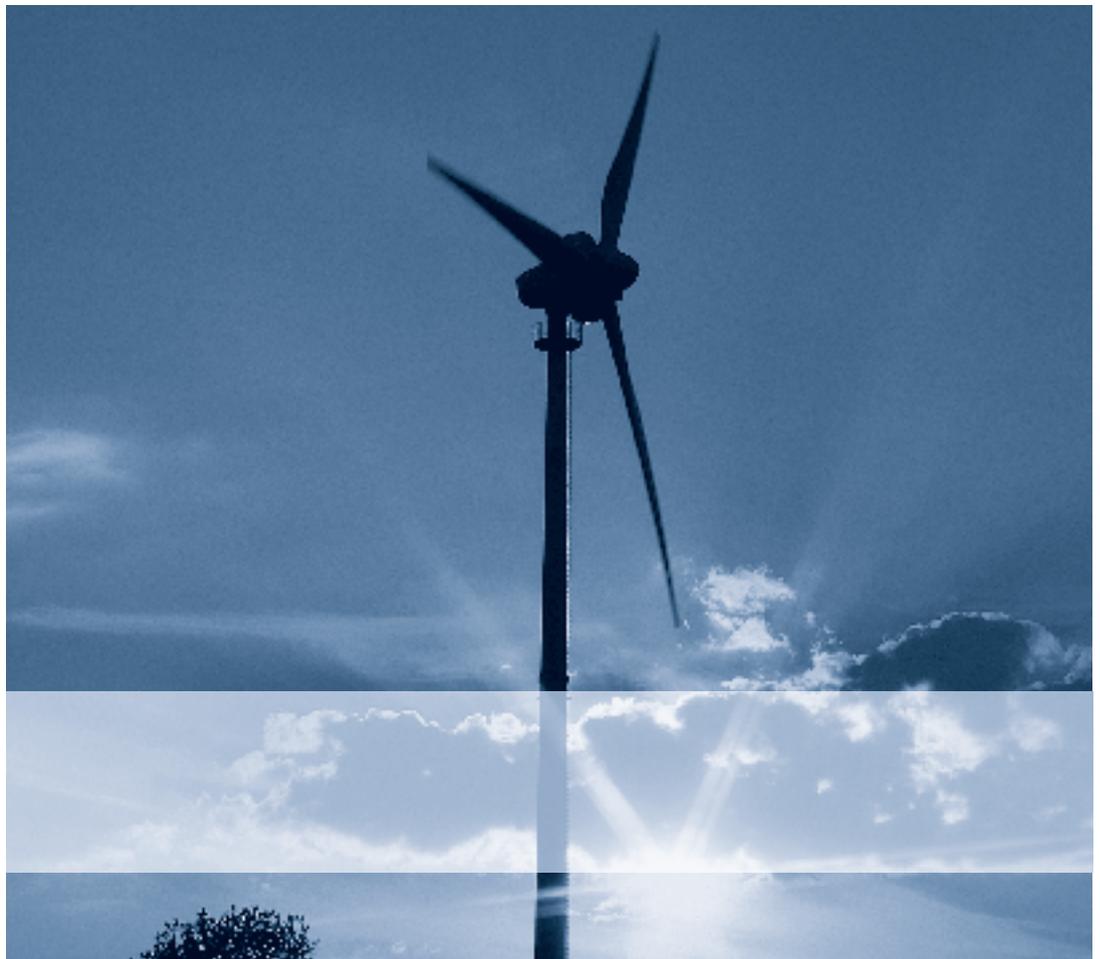
Dangers pour le secteur public

- **Fiabilité du partenaire:** le choix du partenaire constitue une décision cruciale pour l'aboutissement du PPP. Il est dès lors essentiel que le processus de sélection puisse s'appuyer suffisamment d'informations et que les critères fixés pour l'appel d'offres soient de qualité et respectés à la lettre.
- **Engagement à long terme:** les affectations de ressources initialement envisagées sur le long terme peuvent être appelées à changer du fait d'une évolution des conditions cadre ou d'une nouvelle donne politique. Dans ce contexte, un engagement à long terme peut empêcher des adaptations rapides ou engendrer des frais de sortie.
- **Complexité et contraintes des projets de PPP:** les ordres de grandeur en cause et le nombre de partenaires impliqués peuvent être des vecteurs de complexité.
- **Défense de l'intérêt public:** dans le cadre d'un PPP, les pouvoirs publics et le partenaire privé se fixent des objectifs communs. Les deux partenaires peuvent toutefois avoir une perception

différente de la manière dont doit être exécutée la prestation.

Dangers pour le partenaire privé

- **Mise en concurrence «de façade»:** pour le partenaire privé potentiel, il est souvent difficile de savoir à quoi s'en tenir quant aux opportunités réelles que recèlent les appels d'offres lancés dans le cadre de PPP. Les adjudications tendent à se faire au profit des grands groupes et à laisser les PME sur le carreau.
- **Engagement à long terme:** les changements de conditions cadre (facteurs environnementaux, révisions de lois, expression de la volonté du peuple) peuvent mettre en difficulté le partenaire privé qui s'est engagé dans des projets de longue durée.
- **Divergence d'intérêts:** il en est en général difficile de prédire ce que rapportera un PPP. Et plus les prévisions sont incertaines, plus le risque financier supporté par le partenaire privé est important.
- **Processus décisionnels de longue haleine:** si la phase de préparation du projet prend beaucoup (trop) de temps du fait de la complexité des contrats et des procédures d'adjudication, le partenaire privé peut être amené à engager d'importantes dépenses avant même que le projet soit sur les rails et ainsi courir un risque non négligeable.



Instruments et conditions cadre

Le succès des projets de PPP repose principalement sur les études préalables (visant à déterminer s'ils sont aptes à produire les résultats recherchés), sur leur bon déroulement et sur le cadre législatif. Voici un aperçu des principaux instruments à disposition et des conditions cadre. Cette petite «boîte à outils» extraite de l'étude de fond devrait permettre d'éliminer les embûches les plus courantes qui se dressent sur la route des PPP.

Le PPP, une procédure globale

En matière de PPP, il est très important de raisonner en gardant en tête l'ensemble de la procédure. Ce type de coopération étant axé sur le long terme, puisqu'il porte bien souvent sur toute la durée de vie d'un projet, les processus qu'il implique recouvrent un large spectre d'activités. Les partenaires public et privé doivent dès lors appréhender leur collaboration en faisant abstraction des différences qui les séparent en termes de mentalité et de culture. Pour que la coopération porte ses fruits, il faut donc :

- que des objectifs et des conditions cadre communs soient définis;
- que les deux parties s'entendent sur un même calendrier;
- qu'une culture de partenariat se mette en place;
- que les partenaires s'accordent sur l'engagement financier et le personnel à fournir par chacun;
- qu'une direction de projet efficace fasse avancer le projet en tenant compte des processus.

L'approche axée sur la procédure comporte de nombreux avantages. La transparence est ainsi renforcée et les projets sont optimisés sur l'ensemble de leur durée de vie. De plus, les phases les plus délicates peuvent être planifiées bien à l'avance, d'où un risque d'échec et une complexité moindres.

La procédure d'acquisition dans le cadre des PPP

La procédure d'acquisition exposée à la page suivante peut servir de point de départ pour promouvoir une certaine standardisation à l'échelle de la Suisse, sous réserve d'une adaptation de ses composants pour répondre aux impératifs de chaque cas d'espèce. Trois étapes sont cependant incontournables dans un projet de PPP bien structuré : l'examen des conditions cadre, l'analyse de rentabilité et l'analyse des risques.

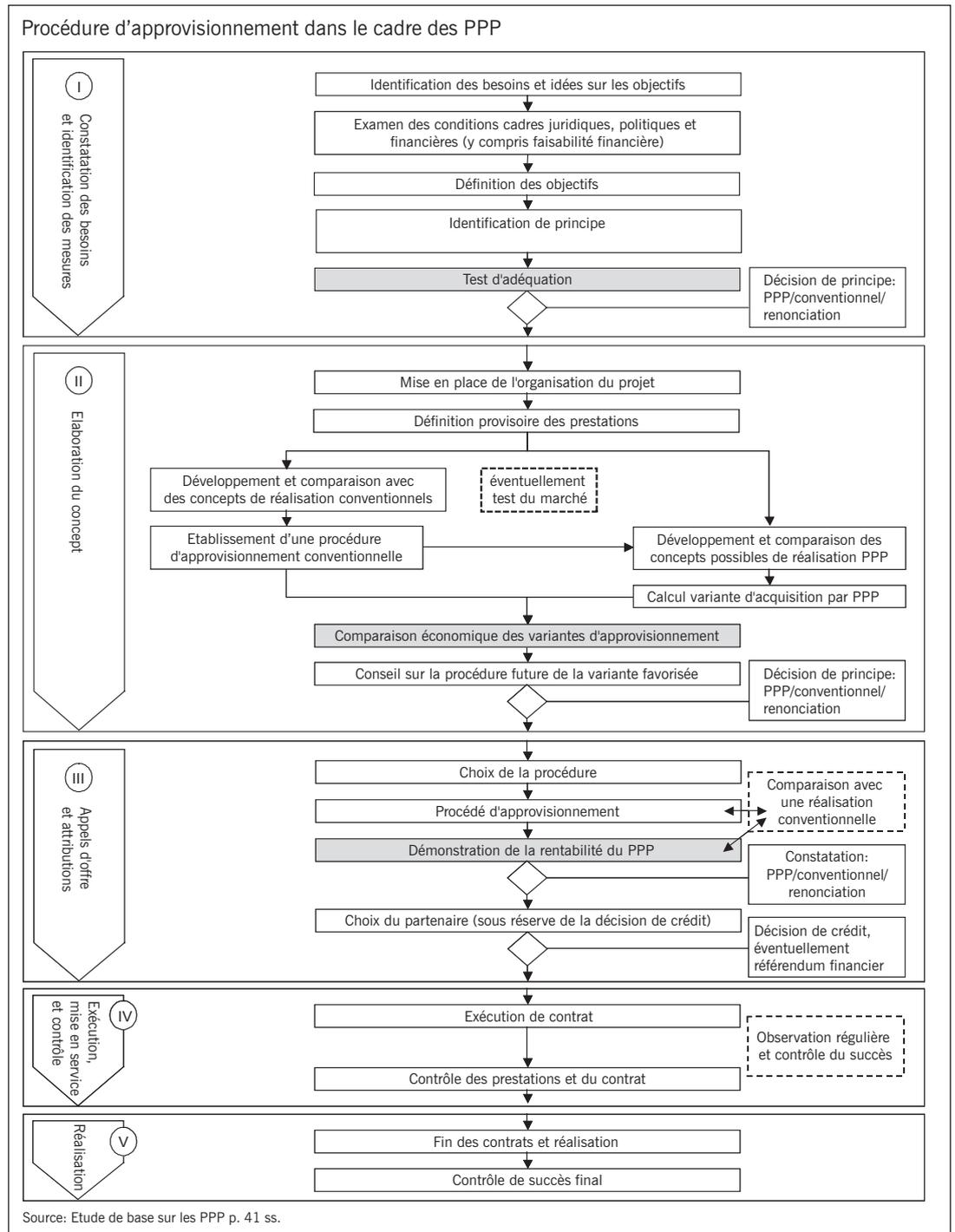
De nombreuses étapes de la procédure d'acquisition par PPP peuvent être transposées quasiment telles quelles aux PPP d'exécution de services, même s'il n'y a pas à l'origine de ces derniers un besoin d'acquisition de la part des pouvoirs publics mais une convergence d'intérêts et d'objectifs entre public et privé. Le choix du bon partenaire privé est

déterminant pour l'aboutissement du PPP. Il s'agit à cet égard de faire la distinction entre les procédures de sélection soumises au droit des marchés publics et celles qui ne le sont pas. Le droit des marchés publics s'applique aux PPP d'acquisition se fondant sur le principe mandant-exécutant. Les dispositions du droit des marchés publics exercent notamment une influence sur la détermination des critères de qualification.

La procédure de sélection dans le cadre d'un PPP d'exécution de services n'entre par contre pas dans le champ d'application du droit des marchés publics. C'est alors l'engagement commun qui pèse le plus dans la balance, ce qui autorise une plus grande marge de manœuvre pour définir les critères de sélection et le déroulement de la procédure de sélection.

Cette procédure s'appuie généralement sur un examen de qualification qui, dans la pratique, s'avè-





re relativement aisé à standardiser. Le partenaire qui convient le mieux au PPP peut être désigné au moyen d'une mise en concurrence, mais d'autres options sont envisageables: la collectivité publique peut sélectionner un partenaire donné d'après son expérience ou son savoir-faire. Pour des raisons liées à la sécurité juridique et à la transparence de la procédure, il est néanmoins conseillé d'appliquer les dispositions du droit des marchés publics, même dans le cas des PPP d'exécution de services.

Test d'adéquation

Au début de la procédure de PPP, il convient de procéder à un test d'adéquation afin de déterminer si

la variante d'acquisition par le biais du PPP se prête effectivement au projet considéré. Ce test s'effectue sur la base d'une liste de pointage standard, au sein de laquelle il est possible de se limiter aux aspects entrant en ligne de compte dans le cas d'espèce. Le test d'adéquation peut en général être effectué par les pouvoirs publics eux-mêmes et être appliqué par analogie aux PPP d'exécution de services. Il fournit aux décideurs publics les informations dont ils ont besoin pour se prononcer quant à la marche à suivre ultérieure et justifie, si ses résultats sont positifs, la poursuite de la procédure de PPP.

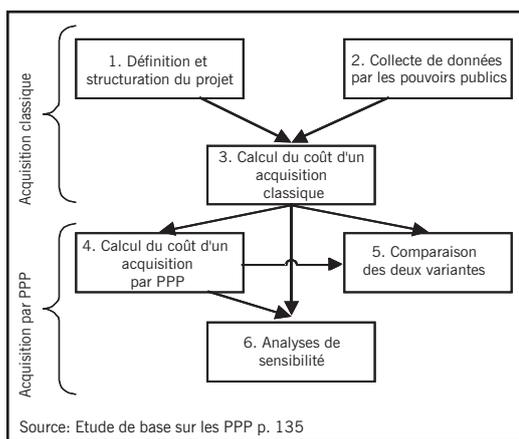
Si le test donne un résultat négatif, la réalisation du projet peut être poursuivie selon une procédure

conventionnelle. L'encadré ci-dessous énumère les critères à prendre en considération lors d'un test d'adéquation portant sur un PPP d'acquisition.

Analyse de rentabilité

La comparaison des différentes variantes d'acquisition sous l'angle de leur rentabilité consiste à mesurer les avantages économiques qu'apporte un PPP reposant sur une procédure à plusieurs niveaux par rapport à une réalisation conventionnelle. Pour mener une analyse de rentabilité, il faut tenir compte des coûts, des recettes et des risques liés au projet sur la totalité de son cycle de vie.

La mise en parallèle des deux modes d'acquisition doit en outre se baser sur la même description de prestation et porter sur le même projet. L'étude doit par ailleurs intégrer des données telles que les



Comparaison des modes d'approvisionnement sous l'angle économique

plus rapide du projet, une gestion plus rationnelle et une amélioration du service.

L'analyse des risques doit s'articuler autour des trois étapes suivantes: 1) identification des risques, 2) classification des risques et 3) évaluation des risques. Les partenaires privés supportant des risques sur lesquels ils n'ont aucune prise et qu'ils ont du mal à estimer ne soutiendront le projet de PPP qu'à condition de recevoir un dédommagement en conséquence (prime de risque). La répercussion des risques liés au projet sur les entreprises privées engendre donc des coûts pour le projet et la société qui le gère. Cette dernière s'efforcera à son tour de répercuter ces coûts sur le destinataire final. Mais cela ne signifie pas que les prestations fournies dans le cadre d'un projet de PPP seront forcément plus chères pour leur destinataire que celles fournies par les institutions publiques.

La figure ci-après détaille les risques encourus sur le cycle de vie d'un projet de PPP, ceux-ci se répartissant entre risques externes et risques découlant véritablement du projet.

Sur le cycle de vie du projet, il s'agit de plus de faire la distinction entre risques survenant avant/pendant la construction ou par la suite.

La pratique montre que les risques suivants peuvent typiquement être assumés et gérés par les en-

Risques à prendre en compte sur la durée de vie du projet

Critères d'analyse

■ Ensemble de la prestation

L'intégration des prestations de planification, de construction et d'exploitation est-elle possible dans le cadre d'un concept de cycle de vie?

■ Allocation du risque

Y a-t-il un profil de risque important? Une allocation optimale du risque est-elle possible?

■ Définition des prestations

Est-ce que les prestations peuvent être définies de manière fonctionnelle?

■ Volumes du projet

Est-ce que l'importance du projet permet de compenser les coûts de transactions?

■ Intérêt du côté de l'offre et structure du marché

Est-ce que le projet peut être développé en fonction du marché? Peut-on s'attendre à de la concurrence du côté de l'offre?

■ Mécanisme de rémunération

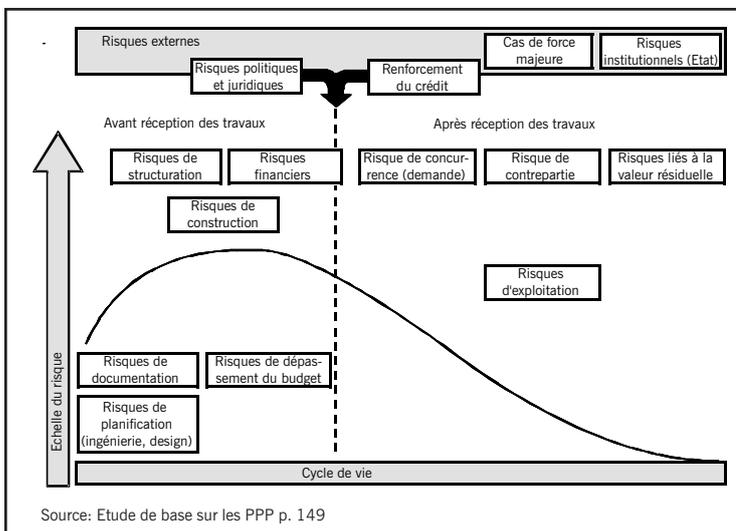
La mise en œuvre d'un mécanisme de rémunération attractif est-elle possible?

Source: Etude de base sur les PPP p. 130

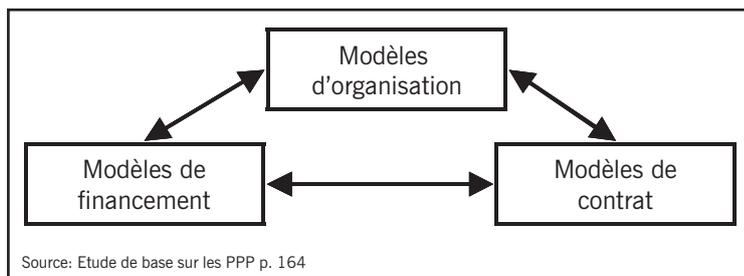
coûts d'investissement, les sources et les conditions de financement, les coûts des risques, les recettes et les attentes du partenaire privé en terme de rendement. Il faut enfin évaluer les coûts et recettes supplémentaires susceptibles d'être entraînés par la variante PPP. La marche à suivre pour ce faire est illustrée dans l'encadré ci-dessus.

Analyse et allocation des risques

Une bonne répartition des risques inhérents au projet est la clé d'un PPP réussi. Il est par conséquent préférable que chaque partenaire supporte les risques qu'il est le plus à même d'apprécier, de contrôler et de gérer. Cela permet d'éviter des coûts des risques élevés, qui seront inévitablement répercutés sur le destinataire final, et procure bien d'autres avantages, parmi lesquels une réalisation



Source: Etude de base sur les PPP p. 149



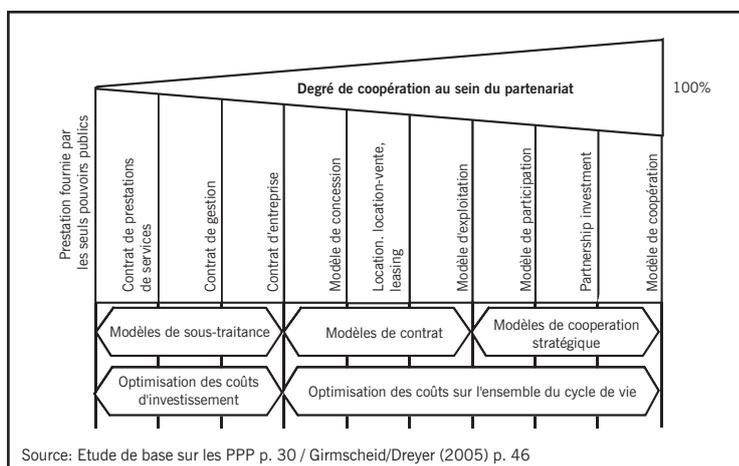
- Structuration en trois dimensions
- entreprises privées;
 - risque de planification;
 - risque de dépassement du budget de construction;
 - risque de dépassement des délais de construction;
 - risque de dépassement du budget alloué à l'exploitation de l'actif et à son maintien en bon état;
 - risque de financement.

Quoi qu'il en soit, l'affectation d'un risque à l'un ou l'autre des partenaires doit être considérée à la lumière du cas d'espèce, l'important étant que cette allocation des risques soit clairement stipulée dans le contrat. Les risques politiques, et notamment les changements dans la législation, soulèvent toujours des questions particulières. Le risque législatif est généralement supporté par le partenaire privé, mais si un changement dans la législation entraîne une modification sensible des rapports contractuels, une adaptation du contrat devra être entreprise.

Montage du financement

L'apport de capitaux et la structuration des flux financiers entre les parties en présence jouent également un rôle clé dans les PPP. En principe, le financement est défini en fonction des cash-flows appelés à être dégagés sur le long terme. Leur durabilité et leur stabilité doivent par conséquent être prises en compte comme il se doit lors du montage financier. De plus, les conditions de financement sont en règle générale étroitement liées au contrat et à l'ampleur des prestations à fournir dans le cadre du PPP. On part donc du principe que le financement doit épouser la structure du projet.

Niveau de coopération des diverses formes de contrat et d'organisation d'un PPP



S'il est structuré en conséquence, un projet de PPP peut ainsi très bien se passer de financements privés. D'autant que si le partenaire public (une commune, par exemple) est seul à contracter les crédits nécessaires, le projet pourra bien souvent être financé à des conditions plus favorables. Dans ce cas, toutefois, le partenaire privé n'assume pas du tout les charges de refinancement, ce qui est susceptible d'entamer sa motivation à déployer des trésors d'efficacité et à optimiser les coûts sur tout le cycle de vie du projet (coûts globaux). Aux conditions d'emprunt plus favorables s'opposent alors des coûts plus élevés sur la durée de vie du projet, qui peuvent même s'assortir, sur le long terme, de risques accrus pour ce qui touche à la maintenance et à la disponibilité de l'actif.

Il existe plusieurs modèles d'organisation, de contrat et de financement pour les PPP. Mais le modèle d'organisation conditionne le modèle de contrat, puis le modèle de financement.

Eu égard aux modèles d'organisation et de contrat, les PPP se distinguent principalement par le niveau et le mode de coopération qu'ils prévoient, le spectre pouvant aller de l'exécution des tâches par les seuls pouvoirs publics à la privatisation complète. Les modèles de PPP présentant le plus faible niveau de coopération sont ceux utilisés pour la transformation de solutions classiques de sous-traitance en partenariats. Même s'ils ne concernent qu'un nombre limité de tâches incombant aux institutions publiques (contrats relatifs à l'information, aux technologies ou à certains services), ils n'en réunissent pas moins les caractéristiques définissant un PPP. Sont qualifiés de modèles de contrat les contrats à long terme couvrant presque intégralement une mission de service public, que ce soit sous la forme de projets globaux ou segmentés. Ils présentent typiquement un niveau de coopération médian. Le niveau de coopération le plus élevé est affiché par les modèles de coopération stratégique dans le cadre desquels les entreprises nouent des coopérations relevant du droit des sociétés. Le recours à des fonds privés ne se justifie sur le plan économique que s'il permet d'optimiser l'allocation des risques (transfert de risques), avec à la clé une orientation stratégique tournée vers le long terme. De plus, contrairement à ce qui prévaut en matière de financement classique d'entreprises, les caractéristiques relatives au financement de projet jouent un rôle de premier plan dans la capacité à financer les projets de PPP, comme le confirment d'ailleurs les expériences menées à l'étranger. En règle générale, le financement classique utilisé par les entreprises ne répond ainsi pas à toutes les exigences, ancrées dans les contrats, d'un projet de PPP en ce qui concerne la répartition des risques, la limitation de la responsabilité et la flexibilité. S'agissant tout particulièrement de projets dont les volumes sont importants, les partenaires privés vont rechercher une participation sur la base d'un financement de projet.

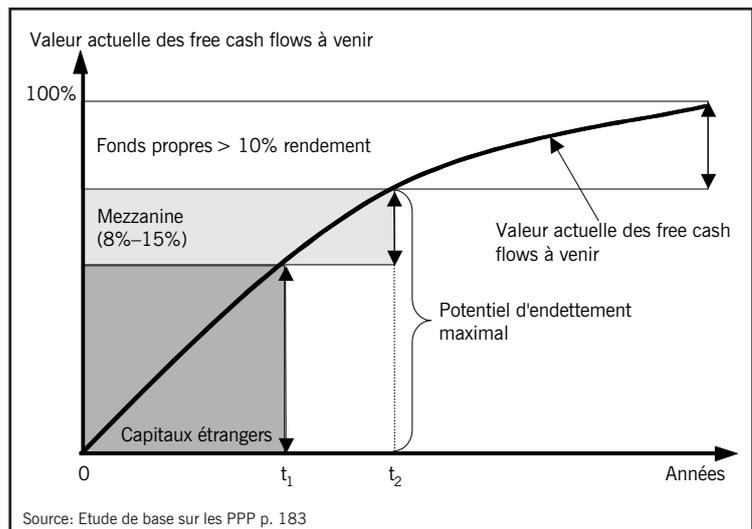
Le financement des projets se fait par le biais de fonds propres et de fonds étrangers, le poids des seconds étant généralement bien supérieur. Dans la pratique internationale, la part des fonds étrangers peut ainsi atteindre 90%, contre 10% pour les fonds propres. Mais dans certaines branches, l'usage privilégie plutôt des rapports de l'ordre de 60% pour les fonds étrangers et 40% pour les fonds propres. Les bailleurs de fonds sont quoi qu'il en soit des intervenants centraux pour réunir la totalité du financement nécessaire à un projet. Les conditions posées par ceux qui apportent les fonds propres et étrangers dépendent des risques qu'ils seront amenés à supporter et de la durée de la période sur laquelle ils vont percevoir des revenus.

Dans le privé, la décision d'investir se prend sur la base de critères clairement définis, au nombre desquels figurent une bonne allocation des risques, la lisibilité des cash-flows, la marge de manœuvre laissée à l'innovation, la conformité du besoin au marché ou la responsabilité assumée par les partenaires.

Cadre juridique

Les considérations légales sont primordiales pour la planification et le déroulement des projets. Or si les dispositions influant sur la collaboration entre secteurs public et privé abondent dans la législation suisse, il semble que les PPP aient été «oubliés». Pour favoriser l'essor des PPP en Suisse, il convient donc de procéder à des examens approfondis et d'apporter des compléments dans quatre domaines du droit.

- **Droit public et administratif:** Dans ce domaine, il s'agit essentiellement de savoir quel droit s'applique (public ou privé) et d'instaurer les fondements juridiques nécessaires. Il faut en outre examiner avec soin le droit de regard du gouvernement et du parlement, les dispositions relatives à la responsabilité et le droit financier. Sans oublier de prendre en compte la possibilité d'un référendum financier telle que prévue par les droits populaires.
- **Droit des contrats:** La principale lacune est ici l'absence de contrat-type pour les PPP. L'appli-



cabilité à la fois du droit public et du droit privé est en outre source de confusion. La longue durée des projets et les possibles changements dans la législation en cours de route posent également des problèmes pour la rédaction des contrats.

- **Droit des marchés publics:** En plus du droit des traités et du droit fédéral, les dispositions relatives aux marchés publics en vigueur dans les divers cantons sont applicables.

Les procédures d'acquisition par le biais de PPP peuvent se dérouler dans le cadre du droit des marchés publics en vigueur sans que leur complexité s'en trouve accrue. Pour autant, des mesures s'imposent dans certains domaines. D'une manière générale, les PPP d'acquisition sont soumis aux dispositions du droit des marchés publics. Les PPP d'exécution de services doivent quant à eux être considérés comme une forme de coopération au sens d'un partenariat. La sélection du partenaire soulève des questions juridiques de taille, mais ce processus n'est pas traité en tant que tel par le droit des marchés publics. Il faudra donc déterminer si les dispositions du droit des marchés publics doivent malgré tout être appliquées par analogie dans ce cas.

Optimisation de la structure financière

Musée Kunst Palast, Düsseldorf (D)

Le musée Kunst Palast de Düsseldorf a ouvert ses portes en 2001. Il est le fruit du premier gros PPP à avoir vu le jour en Allemagne dans le domaine de la culture, PPP au sein duquel se sont associés la ville et E.ON AG. La société privée a ainsi pris un engagement de longue durée envers le musée et apporte les fonds nécessaires à son fonctionnement. La ville et E.ON AG ont apporté ensemble les moyens financiers qui sont gérés par la fondation du musée. La somme investie se monte à 39,8 mio. d'EUR.



(Image: Christoph Schuhknecht, Düsseldorf)

Exemple pratique Parkhaus SA, Zurich



Cet exemple s'inspire du cas du parking situé Gessnerallee à Zurich. Eu égard au type de partenariat choisi et à l'exploitation dans le cadre d'une concession, tous les critères d'un PPP sont remplis.

Un large éventail de structures est envisageable lorsqu'il s'agit de nouer une collaboration entre les institutions publiques et l'économie afin de construire et d'exploiter un nouveau parking public. De fait, ces dernières années, de nombreux parkings ont été réalisés en Suisse en faisant appel aux formes de coopération les plus diverses. La construction et l'exploitation d'un parking public par l'administration sans participation privée relèvent par contre de l'exceptionnel. Le choix de la variante de coopération

dépend des spécificités du projet considéré. On peut néanmoins affirmer que, d'une manière générale, le PPP est de nature à favoriser une optimisation économique des différents modèles (par la répartition des risques, le principe du cycle de vie, etc.).

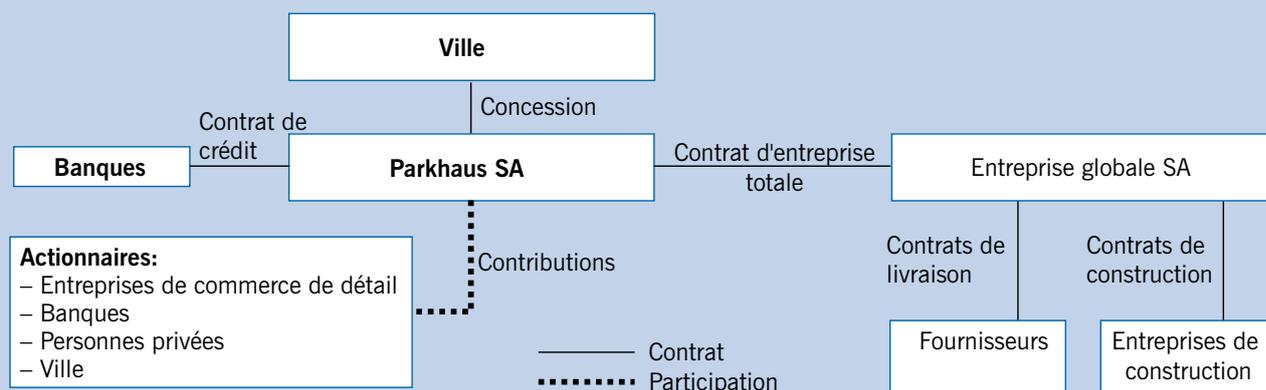
Objectifs des institutions publiques et de Parkhaus SA

L'exécutif de la ville a fait de la création de logements et d'emplois l'une de ses priorités pour les 10 prochaines années. Pour y parvenir, encore faut-il que la ville soit dotée de suffisamment de places de parc faciles d'accès. Or une analyse a montré que les chances de trouver une place de parc à Zurich étaient moindres que dans d'autres villes suisses. La construction d'un nouveau parking souterrain permet de mettre à disposition 500 places mais, pour des raisons liées à la politique des transports, l'ouverture du souterrain a coïncidé avec la suppression de 500 places de parc en surface.

C'est un collectif mêlant entreprises de vente de détail, prestataires de services, banques et particuliers qui a fondé Parkhaus SA, dont le but est de construire et d'exploiter des parkings souterrains et de surface ainsi que de prendre des participations dans de telles infrastructures et ce, essentiellement à l'échelle de la ville.

Description du projet

La figure ci-dessus montre les parties prenantes au projet et leurs liens juridiques avec la société Parkhaus SA.



Les principaux liens juridiques peuvent être résumés de la manière suivante. La ville octroie à Parkhaus SA une concession de 80 ans portant sur la construction et l'exploitation d'un parking souterrain. Parkhaus SA sélectionne sur concours une entreprise globale chargée de fournir les installations clés en main à un prix fixe et selon un calendrier défini. Le financement du projet est assuré d'une part par une augmentation du capital-actions et d'autre part par un crédit accordé à Parkhaus SA par un consortium bancaire.

Coût du projet

Le coût total du projet a été estimé à 35 mio. de CHF, le gros œuvre représentant le poste de charges le plus important (voir décomposition du coût ci-dessous). Pour couvrir les risques susceptibles de survenir avant la fin des travaux, une réserve de 5,5 mio. de CHF a été constituée après que les risques aient été dûment analysés et alloués.

Parkhaus SA vise un rapport de financement (fonds étrangers/fonds propres) de 2:1. L'apport de fonds propres (13 mio. de CHF) est issu d'une augmentation du capital-actions qui, de 9 mio. de CHF initialement, a été portée à 13 mio. de CHF. Les fonds étrangers de 22 mio. de CHF ont été mis à disposition sous forme d'un financement de projet par un syndicat de banques.

Suite à la page suivante

Sources de financement	en CHF	Coût du projet	en CHF
Capital-actions existant	9'000'000	Gros œuvre	22'000'000
Augmentation de capital	4'000'000	Planification, équipements et autres	3'700'000
Crédit	22'000'000	Réserve (risques)*	5'500'000
		Frais de financement	1'800'000
		Frais de transaction	2'000'000
Financement total	35'000'000	Coût total du projet	35'000'000

* les risques effectifs ont été inférieurs à ceux budgétés

Planification financière

La structure de la concession influe grandement sur la planification financière. La concession prévoit notamment les dispositions suivantes: si elle dégage un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 3,8 mio. de CHF, Parkhaus SA est tenue de verser à la ville une redevance de 330 000 CHF (redevance minimale). Si son chiffre d'affaires excède ce montant, la redevance due à la ville sera majorée de 8% du montant du dépassement. La redevance minimale est indexée à intervalles réguliers pendant la durée de la concession. Si le taux d'occupation moyen du parking tombe au-dessous de 60% au cours d'une année, le concessionnaire peut solliciter une baisse de la redevance. Ainsi, si le taux d'occupation recule à 54%, elle ne devra plus s'acquitter que de 90% de la redevance minimale. Si les frais de financement passent au-dessus de 7% par an, le concessionnaire est par ailleurs habilité à demander un ajustement de la redevance, ajustement dont le montant est toutefois plafonné à 50 000 CHF par an.



Conclusion

L'exemple de Parkhaus SA repose sur des chiffres réels après réalisation du projet par le privé. Ces chiffres ont, par le biais d'un modèle financier standard, été comparés à ceux qui auraient été obtenus dans le cas fictif d'une réalisation par les pouvoirs publics. La variante PPP utilisée dans l'exemple entraîne un avantage économique d'environ 30% et se justifie tout particulièrement au vu des facteurs suivants: économies lors de la construction, économies liées aux frais d'exploitation, transfert de risques inhérents à la construction et à l'exploitation.

D'autres avantages sont à relever au niveau de la gestion des risques, de la gouvernance d'entreprise et de la surveillance, sans oublier l'investissement moindre engagé par les pouvoirs publics.

– **Droit fiscal:** Qui dit intervention d'entreprises privées dit bien souvent impôts. Et ces derniers peuvent même réduire à néant l'avantage économique espéré. C'est pourquoi les considérations fiscales méritent une grande attention. On peut néanmoins affirmer que, d'une manière générale, les aspects fiscaux ne constituent pas un obstacle insurmontable à la mise en œuvre du PPP en tant que variante d'acquisition en Suisse. Il ne serait pour autant pas inutile de se pencher tout particulièrement sur la TVA et les autres impôts indirects. Tout comme il est souhaitable d'examiner les conditions posées aux exonérations fiscales dans les lois correspondantes. En la matière, une exonération fiscale semble plus faisable dans le cadre d'un modèle d'entreprise que d'un modèle contractuel par voie de PPP.

La législation en vigueur en Suisse est un frein au développement de projets de PPP. Certes, elle ne les empêche pas, mais elle risque, par les incertitudes qu'elle suscite, de faire échouer des projets pourtant réalisables sur le plan économique. Et la structure fédéraliste complexe qui est celle de notre pays renforce encore ce risque. Il existe en effet

dans le droit suisse pléthore de pièges juridiques susceptibles de mettre des bâtons dans les roues des PPP.

Au niveau international, la législation relative aux PPP évolue à rapidement. Plusieurs pays ont d'ores et déjà édicté des ordonnances relatives aux PPP. C'est le cas de la France, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne. A l'échelon de l'UE également, des dispositions concernant les PPP ont été édictées et d'autres mesures sont annoncées dans le Livre vert publié sur la question.

Les actions nécessaires et les initiatives prises en la matière en Suisse et à l'étranger sont analysées de manière plus détaillée dans l'étude de base.

Les PPP suivent une procédure clairement structurée au cours de laquelle des réponses sont apportées à toutes les questions importantes relatives à l'organisation, aux contrats et au financement.

Argumentaire

Partenariat public-privé est un terme de plus en plus usité. Si les uns associent encore le PPP aux premières expériences réalisées en Grande-Bretagne, qui visaient en premier lieu à trouver le financement nécessaire aux projets d'infrastructures, d'autres y voient un terme fourre-tout susceptible de recouvrir tous types de coopérations. L'étude de fond et la présente brochure s'efforcent donc de clarifier la définition du PPP.

Les lignes qui suivent passent brièvement en revue les principaux arguments mis en avant dans le débat au sujet des PPP.

Arguments pour les PPP

Les principaux arguments en faveur du lancement des PPP peuvent être résumés comme suit:

1. Exploration de voies nouvelles

Le fossé grandissant entre les exigences accrues vis-à-vis des services de l'Etat et la pression de plus en plus forte exercée sur les coûts ne peut plus être comblé avec des outils classiques. L'Etat comme l'économie privée apparaissent de plus en plus dépassés lorsqu'ils doivent s'atteler seuls à la résolution de tâches complexes. Les PPP offrent

par ailleurs une alternative aux privatisations, qui se heurtent à des limites d'ordre politique, ainsi que la possibilité de sortir du dilemme «public ou privé» afin de tendre vers des solutions communes.

2. Utilité internationale

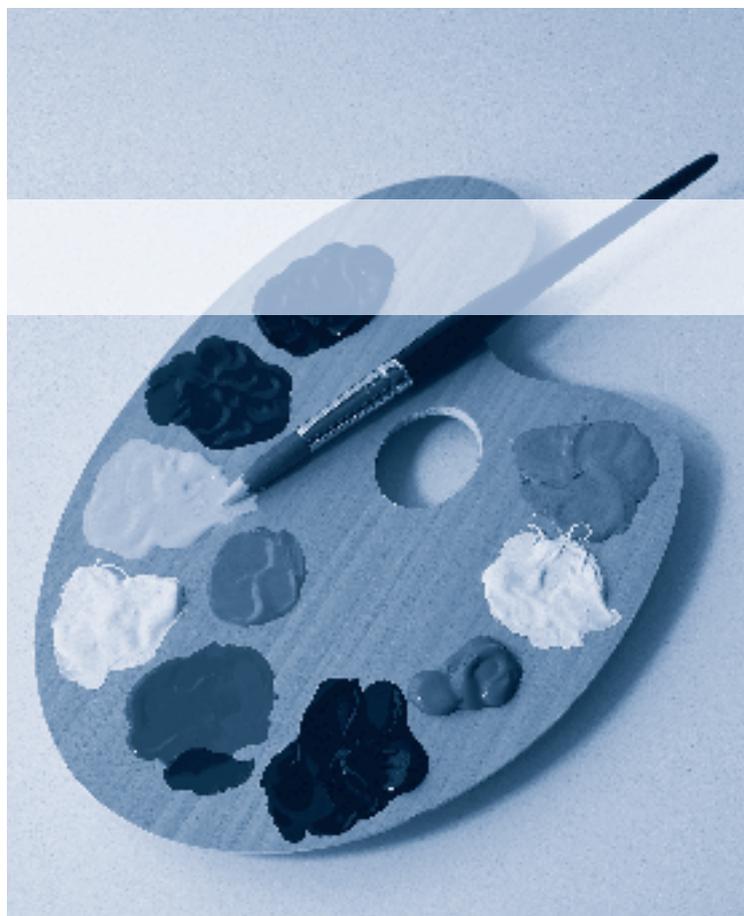
Diverses études internationales attestent clairement l'utilité des projets PPP. Compte tenu des difficultés liées aux budgets publics, la Suisse ne saurait ignorer le potentiel d'économie offert par les PPP. Dans la perspective des programmes d'assainissement en cours, les PPP doivent être utilisés en tant que point de départ pour des études plus détaillées.

3. Potentiel d'efficacité et d'efficacités des PPP

La Suisse se prête bien à la mise en œuvre de PPP. Le potentiel d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités y est énorme. Il réside dans une nouvelle approche en matière d'acquisition, dans le principe du cycle de vie, dans une répartition optimale du risque, dans le renforcement des considérations économiques au sein de l'administration, dans une nouvelle culture de coopération ainsi que dans l'optimisation de l'accomplissement des tâches.

4. Les PPP en tant qu'instrument pour la modernisation de l'administration

Ces dernières années, les réformes induites par la Nouvelle Gestion Publique (NGP) ont donné naissance à une nouvelle philosophie en matière d'administration. Cette dernière doit permettre d'améliorer l'efficacité, l'efficacités et l'orientation client des administrations publiques. Jusqu'ici, les solutions NGP se limitaient essentiellement aux processus internes des systèmes administratifs et politiques. Les PPP permettent désormais de poursuivre ces efforts dans le domaine de la coopération avec l'économie privée. Les PPP soutiennent l'orientation sur l'output (au lieu de l'input), la prise en compte du rapport coûts/prestations ainsi que la transparence des offres de services dans la coopération avec les acteurs privés. Les considérations économiques sont renforcées (entre autres la création de prix du marché ainsi que l'incitation à un mode d'action efficace et innovant et à la prise en compte des risques



et des coûts). Les PPP sont en outre un catalyseur pour la coopération horizontale et verticale entre les collectivités publiques («Public Public Private Partnership», PPPP).

5. Le PPP, moteur d'innovation et de croissance

Les PPP sont un vecteur d'innovation et de croissance. Les opportunités de croissance qu'ils offrent à la Suisse en tant que centre de connaissances devraient attirer l'attention de tous les acteurs intéressés par la prospérité de l'économie nationale. Les PPP sont une «forme de coopération propice à l'innovation et renforçant la création de valeur».

Dès lors, les PPP peuvent également être un plus pour l'attrait de la Suisse aux yeux des entrepreneurs. Ils peuvent contribuer à un climat de coopération favorable avec l'économie et à une optimisation des infrastructures. Les PPP constituent donc une solution potentielle permettant aux cantons ou aux communes de mieux s'affirmer dans la concurrence qu'ils se livrent en termes d'implantation.

Loin d'être une formule magique, les PPP peuvent néanmoins constituer un moyen adéquat d'amélioration de l'efficacité. Autant de raisons pour lesquelles des programmes PPP ont été lancés dans des pays ou des régions qui, comme la Suisse, ne souffrent pas d'un manque d'infrastructures ou de grosses difficultés financières (par exemple la Norvège, Hong Kong, les Pays-Bas ou la Bavière). La réflexion engagée autour des PPP peut contribuer à une amélioration de la qualité dans l'accomplissement des missions de service public. A l'heure où la limitation des budgets publics entrave la satisfaction des exigences accrues posées à l'Etat, les PPP permettent la mobilisation d'intérêts privés.

Contre-arguments

En Suisse, les PPP se heurtent souvent à des a priori. Les réformes constituent un sujet épineux au sein des administrations, et celles menées à l'étranger sont

jugées de manière critique. Les débats sont dès lors régulièrement alimentés par des arguments contre les PPP. De telles objections doivent être prises au sérieux. Quelques-unes des principales questions posées sont énumérées ci-après (avec réponses possibles):

1. Les PPP sont-ils une forme de privatisation déguisée?

Très souvent, les gens ne font pas ou ne saisissent pas la distinction entre PPP et privatisation. Elle réside essentiellement dans le fait que, dans le cas des PPP, il s'agit toujours de missions de service public toutefois accomplies conjointement par les pouvoirs publics et des acteurs privés. Contrairement aux privatisations actuelles, dans le cadre desquelles les pouvoirs publics conservent une responsabilité économique par le biais de participations majoritaires ou minoritaires, un modèle de concession PPP pourrait leur permettre d'optimiser aussi bien les possibilités de contrôle (par l'octroi de concessions) que la gestion des risques économiques (transfert des risques aux acteurs privés). Les PPP peuvent dès lors constituer une alternative aux privatisations.

2. Les PPP ne sont-ils pas un modèle émanant de l'étranger et inapplicable en Suisse?

A l'étranger, les projets de PPP ont été portés par deux forces contraires, à savoir le besoin de nouvelles infrastructures et le manque de ressources financières. En Suisse, ce besoin est moins marqué, ce qui explique en partie pourquoi les PPP n'y ont pas encore réussi leur percée. Il convient néanmoins de noter que la Suisse offre également un environnement favorable au développement de partenariats entre les pouvoirs publics et les acteurs privés. Les droits populaires ne font pas foncièrement obstacle aux PPP. Et dès lors que certains facteurs critiques de réussite sont satisfaits, les PPP disposent en Suisse d'un réel potentiel. Les objections générales auxquelles les PPP se heurtent en Suisse sont de plus largement similaires à celles qui ont été formulées à l'étranger.

Prisons de Bridgend et Fazakerley (GB)

Ce sont là deux projets pilotes dans le secteur carcéral britannique. Ce projet PPP a trait à la construction et à l'exploitation de deux établissements pénitentiaires. Le contrat couvre la planification, la construction, le financement et l'exploitation. Cette dernière implique l'encadrement des prisonniers, l'alimentation, la formation et les soins médicaux sur place. Les contrats d'exploitation s'étendent sur une période de 25 ans. A expiration, les bâtiments seront transférés aux pouvoirs publics. Le risque lié à l'occupation n'est pas pris en charge par l'exploitant privé car les décisions relatives au nombre de prisonniers et à leur répartition sur les sites pénitentiaires relèvent de la seule compétence des pouvoirs publics. Sur l'ensemble du cycle de vie, les économies réalisées sont évaluées à quelque 54 millions de GBP. En comparaison avec les projets pénitentiaires conventionnels, la phase de planification et de construction a pu être réduite de près de moitié.



3. Les PPP n'ont-ils pas toujours existé en Suisse et apportent-ils vraiment quelque chose du nouveau?

Les PPP ne constituent pas une nouveauté à proprement parler mais ils sont un outil supplémentaire dans la boîte à outil à disposition des pouvoirs publics. Par l'accomplissement de tâches en partenariat, l'orientation sur l'output, le renforcement des considérations d'ordre économique, la prise en compte du cycle de vie et l'allocation claire et cohérente des risques, les PPP permettent d'instaurer de nouvelles approches qualitatives particulièrement intéressantes.

Le raisonnement systématique qui sous-tend la mise en place de coopérations avec l'économie privée ainsi que la standardisation de processus appropriés constituent également des éléments nouveaux.

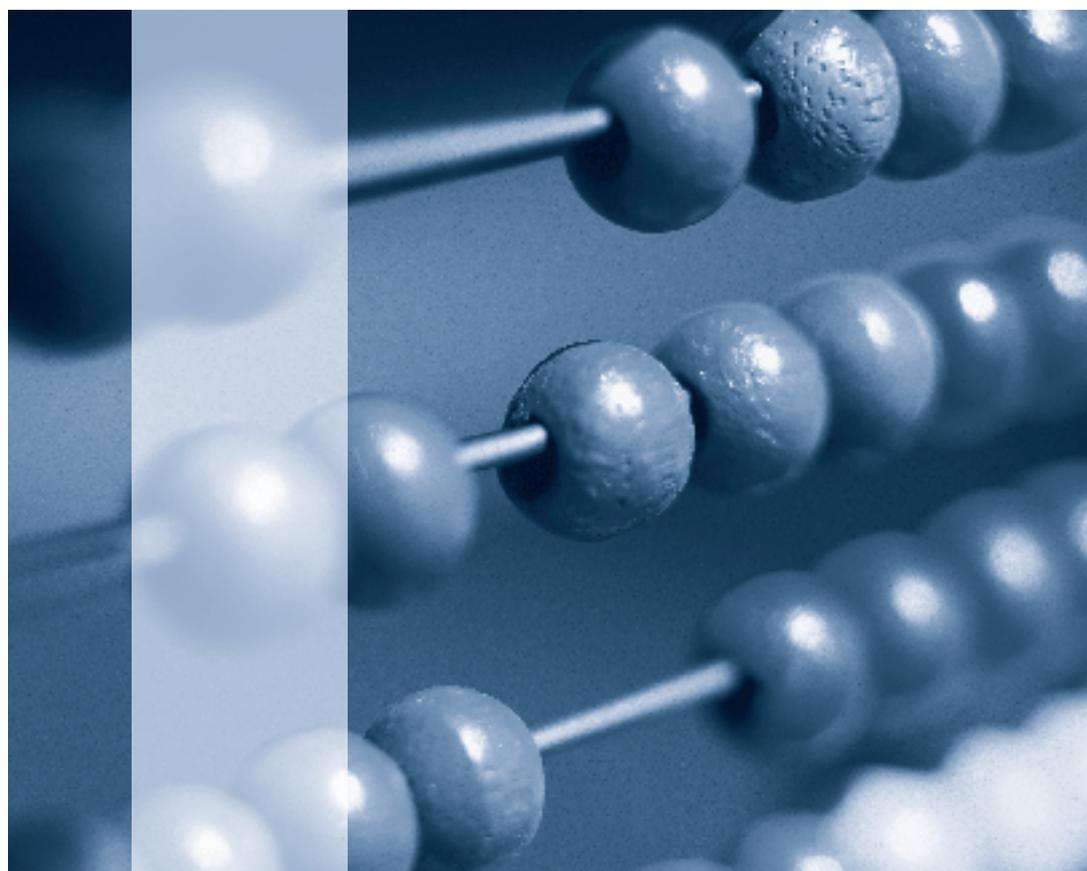
4. La conclusion de PPP revient-elle vraiment meilleur marché que l'accomplissement des tâches par les pouvoirs publics? De fait, les capitaux privés sont plus chers que les fonds publics et les partenaires privés entendent réaliser des bénéfices.

En Suisse, l'Etat est à même de se procurer des capitaux bon marché. Il est dès lors généralement plus coûteux de faire appel à des acteurs privés pour financer des projets (notamment compte tenu des frais de transaction, de la rémunération du capital selon les taux du marché, de la compensation des prestations fournies à des taux de rendements privés appropriés et des risques encourus ainsi que des

charges fiscales). Pour justifier des projets PPP à long terme, il faut donc que les bénéfices apportés contrebalancent ces surcoûts. Il en résulte qu'en Suisse, les PPP sont bien plus que de simples financements privés (ces derniers pouvant néanmoins apporter d'importants avantages). Le processus d'acquisition PPP prévoit des comparaisons de rentabilité standardisées par rapport aux processus d'approvisionnement classiques. Et, bien entendu, les PPP ne sont mis en place que lorsque les bénéfices attendus sont supérieurs à ces coûts supplémentaires, comme l'atteste l'usage fait des PPP à l'étranger.

5. L'économie ne risque-t-elle pas d'évincer les (autres) intérêts publics suite à la mise en place de PPP?

Les PPP comportent le risque que les réflexions d'ordre économique priment sur les autres intérêts publics est particulièrement présent. Il est ainsi possible que la sélection de solutions meilleur marché se traduise par des pertes de qualité architectonique ou urbanistique. D'où la nécessité pour les pouvoirs publics de fixer le standard des prestations. Il est dès lors particulièrement important d'introduire des éléments qualitatifs dans les «Service Level Agreements». En période de vaches maigres, les PPP peuvent permettre aux responsables politiques de déterminer quelle offre doit être soumise à quel prix. Les PPP contribuent à la transparence de l'utilité économique et, partant, des coûts pour l'intérêt général.



Recommandations d'actions stratégiques

En Suisse, le potentiel existant pour les PPP est énorme. Pour exploiter ce potentiel, il est nécessaire d'obtenir un soutien politique, de regrouper les connaissances sur le PPP, et de mettre en œuvre des projets pilotes appropriés.

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'étudier comment ce potentiel peut être exploité et comment la promotion des PPP peut être assurée en Suisse. En comparaison avec l'étranger, la mise en œuvre des PPP accuse en Suisse un retard notable. Mais le potentiel des PPP ne peut pas être exploité sans volonté politique. Cette dernière s'articule autour de trois axes:

- Un engagement actif pour la promotion du concept de partenariat.
- La mise en place de bases légales et de procédures juridiques favorables.
- La participation à l'établissement d'un réseau de compétences.

Compte tenu de ce qui précède, il est possible de formuler les recommandations d'actions suivantes compte tenu de ce qui précède.

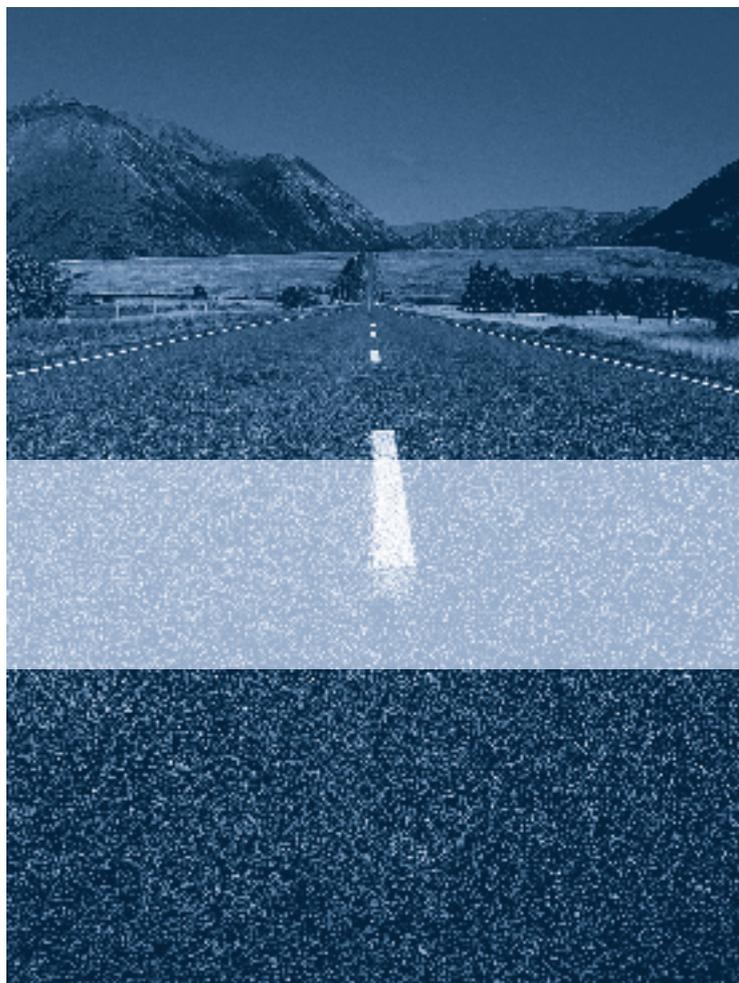
Recommandations d'actions

1. La politique doit s'engager activement.
2. Le développement des PPP doit être favorisé par la mise en place de bases légales et de procédures juridiques.
3. Le développement des PPP requiert l'établissement d'un réseau de compétences.
4. Des projets pilotes doivent être mis en œuvre.
5. Le terme PPP doit être normalisé pour la Suisse
6. Des processus standardisés doivent être mis en œuvre pour l'identification du potentiel PPP.
7. Les PPP doivent être conçus en tant que processus.
8. Les objectifs, la répartition des risques ainsi que les droits et obligations doivent être mis en évidence de manière claire et transparente.
9. Les pouvoirs publics doivent se préparer de manière ciblée à leur rôle de partenaire.
10. Les acteurs privés doivent faire preuve d'une réelle volonté de coopération et des compétences correspondantes.

Les quatre premières recommandations d'actions sont détaillées ci-après.

1. La politique doit s'engager activement

Le potentiel du PPP ne peut être exploité sans volonté politique. Compte tenu des expériences faites en Suisse et à l'étranger, il s'avère que les PPP ne peuvent réussir leur percée que si les responsables politiques s'engagent clairement afin d'instaurer des conditions cadre appropriées. Les PPP requièrent également des mesures de soutien ciblées et des impulsions politiques. Par le biais de mesures adéquates, la politique doit pouvoir influencer sur les facteurs de réussite critiques, éliminer les entraves et créer des incitations positives.



2. Le développement des PPP doit être favorisé par la mise en place de bases légales appropriées

Du fait de la législation actuelle, les PPP se heurtent souvent à certaines limites. En règle générale, les PPP ne sont pas contraires aux lois en vigueur mais il se peut que des projets réalisables sur le plan économique échouent suite à des objections et incertitudes d'ordre juridique. Dans le droit suisse, nombre de pièges juridiques peuvent entraver la mise en œuvre ciblée des PPP.

Le besoin de légiférer s'avère notamment nécessaire pour:

- l'octroi de pouvoirs explicites pour les coopérations en partenariat par les différents organes politiques;
- la promotion de la transparence des coûts ainsi que l'obligation de contrôle des alternatives d'investissement dans le droit financier;
- La mise en œuvre des efforts déployés dans le cadre de la révision du droit des marchés publics;
- la création d'incitations positives dans le droit des subventions;
- la possibilité d'incitations fiscale pour les paiements de dividendes limités.

A l'échelle internationale, les choses bougent énormément sur le plan juridique dans le secteur des PPP. L'UE ainsi que différents Etats ont déjà agi dans ce sens édictant des ordonnances spécifiques aux PPP.

3. Réseau de compétences PPP

A l'étranger, les réseaux de compétences (souvent aussi dénommées task forces PPP) sont aujourd'hui le principal moteur de la mise en œuvre des PPP. En Suisse, nombre de services travaillent d'ores et déjà

sur les PPP à l'échelle de la Confédération et des cantons mais leurs travaux se heurtent souvent à des limites techniques et objectives et sont axés sur les propres intérêts du sponsor du projet. Pour que les PPP puissent se développer en Suisse, il convient, comme cela a déjà été fait dans bien des pays ces dernières années, de mettre en place des centres de compétences ou, mieux, des réseaux de compétences. A défaut, l'expérience à l'étranger montre qu'une percée des PPP est extrêmement difficile.

Un réseau de compétences PPP Suisse pourrait servir de catalyseur pour les projets PPP et apporter une contribution considérable à un transfert de connaissances porteur de valeur ajoutée. Avec à la clé une accélération des projets et une réduction des coûts de transaction. L'essentiel est que cette tâche soit menée à bien par la Confédération, les cantons et les communes conjointement avec des partenaires privés.

4. Des projets pilotes doivent être mis en œuvre au préalable

Les projets pilotes constituent une phase d'expérimentation absolument essentielle. Il convient donc, dans le cadre de projets adéquats et peu complexes, de recueillir et d'échanger des expériences. Les projets pilotes doivent, eu égard à leur objet et à leur taille, être représentatifs de la pratique et pouvoir être menés à terme et évalués dans un laps de temps raisonnable. La coordination conjointe de plusieurs projets lancés par des organismes différents peut en outre s'avérer profitable. Les projets pilotes permettent de mettre les savoirs en réseau et d'accélérer l'ensemble du processus commun d'apprentissage.

Berlin.de (D)

Plus grande place de marché virtuelle communale d'Allemagne, Berlin.de est, aux côtés d'autres grands portails, à l'avant-garde des projets de PPP menés dans le domaine de e-government. En plus de ses nombreuses rubriques commerciales et professionnelles, Berlin.de offre au Land de Berlin une présence officielle sur Internet. La société BerlinOnline Stadtportal GmbH&Co. KG assure l'exploitation technique et économique de Berlin.de. Elle est une entreprise commune de la Druck- und Verlagshaus de Hambourg, de la Bankgesellschaft Berlin AG et de la Berliner Volksbank. La responsabilité économique privée pour le projet PPP échoit intégralement au consortium de partenaires (semi-)privé. Au travers du PPP, les partenaires jouissent des avantages suivants: dépenses publiques directes limitées à l'alimentation du domaine en informations, vitrine Internet professionnelle pour le Land de Berlin et accès des citoyens à la plus grande place de marché virtuelle communale d'Allemagne, dotée de contenus tant publics que commerciaux.



Citations

Dr. Eugen Haltiner, Vice Chairman Business Banking,
UBS SA

«Nous sommes décidés à promouvoir le PPP car il est de nature à stimuler la concurrence et à aider les pouvoirs publics à réduire leurs coûts. Nous entendons notamment participer activement au futur centre des compétences PPP pour la Suisse.»

Prof. Dr. Urs Müller, Chef du Département des Finances du Canton de Bâle-Ville

«Le succès des PPP dépendra en dernier ressort de leur aptitude à apporter des avantages financiers aux collectivités publiques sans que ces dernières ne perdent pour autant la maîtrise politique des choses.»

Dr. rer. pol. Klaus Baumgartner, ancien Maire de la Ville de Berne

«La Suisse a besoin d'investissements. Caisses vides et nécessité d'économiser obligent, la Confédération, les cantons et de nombreuses communes ont été contraints de revoir à la baisse le budget qu'ils consacrent aux investissements. Conséquence: les projets d'infrastructures en suspens s'amoncellent, ce qui se répercute négativement sur l'économie et sur l'emploi. Et les impulsions – déjà timides – données à la croissance s'en trouvent freinées. Les PPP peuvent contribuer à mobiliser davantage de capitaux privés pour l'exécution des missions de service public. Un coup d'œil au-delà de nos frontières montre que d'autres pays d'Europe se sont engagés sur cette voie.»

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Centre de Compétence
Public Management

«Toutes les parties en présence trouvent leur compte dans l'exécution des prestations de service public en collaboration avec des partenaires privés.»

Annemarie Huber-Hotz, Chancelière de la Confédération

«Bien que n'ayant que «survolé» l'étude, je peux déjà prévoir que les résultats de cette initiative entre économie et secteur public vont apporter une contribution essentielle et ouvrir un débat beaucoup plus large sur le PPP.»

Prof. Dr.-Ing. Gerhard Girmscheid, Institut für
Bauplanung und Baubetrieb, EPF Zurich

«L'étude a ceci de caractéristique qu'elle garde en permanence la Suisse en toile de fond lorsqu'elle compare les différentes expériences menées hors de nos frontières. Ces expériences sont ainsi directement mises en parallèle avec les spécificités de notre pays, qu'il en aille de l'examen de projets, des circonstances politiques ou de la situation du secteur public suisse.»

Urs W. Studer, Maire de la Ville de Lucerne :

«Si l'étude de fond confirme ce que promet sa table des matières, et j'en suis convaincu, elle servira de référence à tous les services financiers de l'administration. L'initiative PPP est en soi positive étant déjà elle-même un projet PPP. Je vous félicite pour cette œuvre.»

Prof. Dr. iur. Thomas Pfisterer, Conseiller aux Etats,
Canton d'Argovie

«L'étude de fond consacrée aux PPP en Suisse est un ouvrage remarquable que j'ai lu avec le plus grand intérêt. J'ai particulièrement apprécié l'objectivité dont elle fait preuve vis-à-vis du PPP.»

Claude Kübler, General Manager,
Steiner International, Karl Steiner SA

«Nous voyons dans le PPP un moyen prometteur pour réaliser et exploiter de manière efficace les projets de construction du secteur public. La définition en amont des responsabilités sur tout le cycle de vie du projet permet d'optimiser la répartition des opportunités et des risques en attribuant à chaque partenaire ceux qu'il est le plus à même de gérer.»

Interlocuteurs

■ PricewaterhouseCoopers

Centre de Compétence Public Private Partnership
Dr. Urs Bolz
Hallerstrasse 10, Case postale, 3001 Berne
urs.bolz@ch.pwc.com

■ UBS SA

Centre de Compétence Financement
Public Private Partnership
Niklaus Scheerer et Stefan Bingisser
Case postale, 8098 Zurich
niklaus.scheerer@ubs.com,
stefan.bingisser@ubs.com

■ Crédit Suisse

Corporate Finance/Structured Finance
Daniel Gutmann, BAFZ
Postfach, 8070 Zürich
daniel.gutmann@credit-suisse.com

■ EPF Zurich

Institut für Bauplanung und Baubetrieb
Prof. Dr. Gerhard Girmscheid
ETH-Hönggerberg, HIL F 23.3
8093 Zürich
girmscheid@ibb.baug.ethz.ch

■ Université de Berne

Centre de Compétence Public Management
Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard
Falkenplatz 9, 3012 Bern
andreas.lienhard@kpm.unibe.ch

■ Société Suisse des Entrepreneurs

Serge Oesch, ing. EPFZ/SIA
Jomini 8, CP 21
1000 Lausanne 22
info@sse-srl.ch



Public Private Partnership (Partenariat Public-Privé – PPP) sont aujourd'hui d'actualité dans beaucoup d'états. PPP est employé en tant que méthode de fourniture alternative de la puissance publique et en tant que nouvelle forme de l'accomplissement des tâches publiques. On vise un accomplissement plus efficace et plus effectif des tâches publiques par l'utilisation de ressources privées.

Partenaires du projet

Département des Travaux Publics du Canton de Zurich
Crédit Suisse

Département des Finances de la Ville de Zurich

Département Fédéral des Finances

PricewaterhouseCoopers

Société Suisse des Entrepreneurs

Secrétariat d'Etat à l'Economie

UBS SA

Public Private Partnership – Partenariat Public-Privé

L'étude de base – Résultat d'une initiative commune de l'Economie et de l'Administration

Urs Bolz (Edition)

2005. 457 pages, brochés, CHF 64.00



PPP sont aujourd'hui d'actualité dans beaucoup d'états. Les PPP sont employés en tant que méthode de fourniture alternative de la puissance publique et en tant que nouvelle forme de l'accomplissement des tâches publiques.

On vise une performance plus efficace et plus efficiente des tâches publiques par l'utilisation de ressources privées.

L'étude de base, commandée par un groupement largement soutenu de l'économie et de l'administration, montre

ce que représente les PPP en Suisse, quels sont les avantages potentiels et les conditions nécessaires raisonnables au démarrage d'un tel projet.

L'étude de base est intégrée dans le contenu de cette brochure qui présente et approfondit ce domaine pour tous ceux qui souhaitent s'occuper concrètement d'un PPP.

Elle s'adresse plus particulièrement à la politique, à l'administration et aux entreprises contrôlées par les Etats intéressées. Celle-ci peut également servir comme point de départ pour un éventuel approfondissement aux scientifiques ainsi qu'aux spécialistes des différents

domaines de la politique. L'étude décrit les concepts, les modèles de PPP ainsi que les processus, les risques et les effets des modèles de partenariat. En font partie l'exploration du potentiel des domaines différents tels que la construction, la circulation, développement et promotion locale aussi bien que le eGovernment. Elle formule des recommandations concrètes pour la promotion et la mise en application des PPP en Suisse. En conclusion, une partie pratique décrivant des expériences en Suisse et à l'étranger est présentée.

Sommaire:

- 1^{ère} partie: Principes
- partie II: Potentiel et le mise en œuvre
- partie III: Economie et fiscalité
- partie VI: Aspects légaux
- partie V: Expériences et exemples pratiques
- annexe: Aides pratiques
- Littérature, sources et mot-clé

Auteurs: Urs Bolz, Stefan Bingisser, Marcel Bischof, Marc Ehrensperger, Christian Elsener, Ayhan Güzelgün, Bernhard Knechtenhofer, Romeo Minini, Jörg Oetterli, Thomas Reitze, Niklaus Scheerer, Karin Weber, Claudia Zimmermann.

Partenaires de projet: Département des Travaux Publics du Canton de Zurich, Crédit Suisse, Département des Finances de la Ville de Zurich, Département fédéral des finances, PricewaterhouseCoopers, Société Suisse des Entrepreneurs, Secrétariat d'Etat à l'Economie, UBS SA

COMMANDE

Fax + 41 44 200 29 28

Je commande ____ Ex. Urs Bolz (Edition)
Public Private Partnership in der Schweiz
CHF 64.00 (+ frais d'envoi) ISBN 3 7255 4950 8

Nom	Prénom
Entreprise	
Rue	NPA/Lieu
E-Mail	Numéro de client
Date	Signature