



egovernment
schweiz · suisse · svizzera

Guide Partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de la cyberadministration et des TIC

Avec le soutien de:



À propos du Guide

«Les administrations ont elles aussi besoin du savoir-faire et de l'expérience des entreprises du secteur TIC, pour être à jour sur le plan technologique. Le passage de rapports contractuels à un véritable partenariat entre l'Etat et le milieu économique est par conséquent souhaitable dans ce secteur aussi. Le présent guide est conçu pour aider les responsables de projets TIC ou de projets de cyberadministration au sein des administrations et dans le secteur privé à atteindre cet objectif.»

Johann N. Schneider-Ammann, conseiller fédéral



« La Poste Suisse participe activement à différents projets de PPP, comme «SuisseID» ou «PPP-Numéro de logement». De tels projets menés en partenariat nous aident à consolider notre position de premier prestataire de solutions de cyberadministration. Le présent guide, soutenu par la Poste, vise à apporter aux cantons et aux communes une aide axée sur la pratique.»

Jürg Bucher, directeur général du groupe La Poste Suisse

« economiesuisse a l'intime conviction que les futurs partenariats entre les collectivités publiques et le secteur privé permettront d'accélérer la mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration. En outre, l'économie pourra à chaque fois apporter son savoir-faire et exprimer ses besoins. D'où une offre de prestations publiques encore plus attrayante.»

Dominique Reber, membre de la direction d'economiesuisse



Table des matières

Préface	1
Fil conducteur: vos questions	2
1 La Suisse à l'ère de la cyberadministration: les partenariats, une chance à saisir	4
1.1 E-Government Suisse.....	5
1.2 Principaux défis	6
1.3 Les partenariats, une chance pour la cyberadministration / les TIC en Suisse	7
2 Bases	9
2.1 Généralités.....	10
2.2 Formes de coopération.....	10
2.3 Public Private Partnerships (PPP)	11
2.4 Les raisons des pouvoirs publics de coopérer avec le privé	14
2.5 Légitimité	14
2.6 Adéquation	14
2.7 Utilité et rentabilité.....	15
2.8 Conditions-cadre et risques	16
2.9 Le pour et le contre	17
2.10 Pratique de la coopération dans la cyberadministration et les TIC	18
3 Dimensions	20
3.1 Généralités.....	21
3.2 L'objet.....	22
3.3 L'ambition.....	23
3.4 La structure	25
3.5 Le processus de coopération.....	26
4 Modèles fondamentaux.....	30
4.1 Modèles fondamentaux de partenariat	31
4.2 Le partenariat ICT	32
4.3 Le partenariat de service	34
4.4 Partenariats de développement.....	36
4.5 Partenariats relatifs à un programme	37
4.6 Exécution partenariale des tâches	38
5 Les partenaires	40
5.1 Pouvoirs publics.....	41
5.2 Partenaires privés.....	43
6 Marché et potentiel.....	44
6.1 Marché	45
6.2 Potentiel.....	45

7	Facteurs de succès, chances et risques	48
7.1	Facteurs de succès	49
7.2	Opportunités et risques	50
8	Aspects particuliers	51
8.1	Généralités	52
8.2	Calcul de la rentabilité	52
8.3	Financement	52
8.4	Procédure d'adjudication/droit des marchés publics.....	53
8.5	Droit contractuel	54
8.6	Conformité au droit.....	54
8.7	Droits sur les données – protection des données	55
8.8	Droit des finances publiques et droit fiscal	55
9	Exemples de la pratique.....	56
9.1	Généralités	57
9.2	PPP-ésn: Le réseau PPP pour promouvoir les TIC à l'école	57
9.3	PPP-numéros de logement: mise en œuvre dans certains cantons et communes d'une tâche nationale avec le concours d'un partenaire «privé»	58
9.4	Compasso.ch: un portail promu par le secteur public et le monde économique	58
9.5	SuisseID: l'association qui vise à développer la preuve d'identité électronique	59
9.6	eGris: le système électronique d'informations foncières.....	59
9.7	Service national suisse des objets trouvés: une solution nationale pour la recherche et l'annonce d'objets trouvés	60
9.8	Association eCH	61
10	Aides pratiques	62
10.1	Test d'adéquation.....	63
10.2	Gestion des risques.....	66
10.3	Choix du partenaire.....	67
	Bibliographie	70
	Index	72

Table des illustrations

Figure 1: Arguments fréquemment avancés contre un partenariat public-privé	17
Figure 2: Les dimensions de la coopération.....	21
Figure 3: Formes de structures juridiques.....	25
Figure 4: Le processus de coopération	28
Figure 5: Modèles fondamentaux de partenariat	31
Figure 6: Opportunités et risques	50
Figure 7: liste de contrôle Répartition des risques	67

Préface

Contexte et objectifs

Le thème de la collaboration entre l'Etat et le secteur privé n'avait fait l'objet à ce jour en Suisse d'aucune étude systématique dans le domaine de la cyberadministration, pas plus d'ailleurs que dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Or, dans la pratique, des questions se posent régulièrement sur les possibilités et les modalités de collaboration avec des partenaires privés dans les projets de cyberadministration. Il s'agit notamment de savoir si et comment des partenariats avec l'économie permettraient de favoriser et d'accélérer l'essor de la cyberadministration en Suisse. A la demande des organisations chefs de file, le programme E-Government Suisse a mis en place en 2010 un atelier sur le thème PPP – Public Private Partnership. Comme mesure concrète, il lui a été demandé à cette occasion d'acquérir le savoir-faire nécessaire et de préciser le cadre dans lequel s'inscrivent de tels modèles. Selon la convention-cadre en vigueur, la direction opérationnelle d'E-Government Suisse a pour tâches de soutenir activement les organisations mettant en œuvre des projets de cyberadministration, ainsi que de mettre à leur disposition des outils et instruments. La présente étude, destinée à faciliter la tâche des organisations chefs de file et des responsables de projet, recense les possibilités d'encourager les progrès de la cyberadministration, conjointement avec l'économie.

Public cible

Le public cible comprend les décideurs dans les projets TIC ou de cyberadministration, ainsi que les responsables de projets du secteur public – à la Confédération, dans les cantons et les communes. De même, les directeurs d'offices et les comités de direction qui confient des projets concrets, ainsi que les entreprises prestataires de services y trouveront un cadre de référence pour cette forme de collaboration, et les responsables de projets pourront y puiser des conseils utiles pour la pratique.

Structure et utilisation du guide

Le présent guide, conçu sous forme de catalogue des questions essentielles, offre une aide pratique pour se familiariser avec le thème des PPP (p. 2). Les chapitres 1 et 2 définissent les bases générales. Les diverses facettes de la coopération entre l'Etat et l'économie – contenu, ambition, structure et processus des partenariats – sont traitées au chapitre 3. Le chapitre 4 développe les modèles de base de la collaboration sous forme de partenariat. Le chapitre 5 décrit les partenaires impliqués, soit les collectivités publiques et les acteurs privés, en examinant à chaque fois les bénéfices attendus. Le chapitre 6 esquisse le potentiel de telles coopérations dans les domaines de la cyberadministration et des TIC, et le chapitre 7 décrit les facteurs de succès en la matière. L'annexe contient des renvois à des exemples tirés de la pratique et renferme diverses aides pratiques. Enfin, un index des mots-clés facilite la consultation du guide.

Toutes les personnes ayant contribué au présent guide par leur expertise, en émettant des suggestions, en nous soumettant des exemples ou en formulant des critiques constructives ont droit à notre vive gratitude. De même, nous remercions par avance toutes les personnes qui, par leurs réactions, contribueront à approfondir encore et à préciser les idées formulées dans cet ouvrage pour en accroître l'utilité pratique. Nous souhaitons qu'il incite son public cible à discuter et mieux cerner les nombreuses questions et réponses, les opportunités ainsi que les risques inhérents aux partenariats avec les milieux économiques.

Dr. Urs Bolz
bolz + partner GmbH

Astrid Strahm
direction opérationnelle E-Government Suisse

Fil conducteur: vos questions

Vous cherchez des réponses rapides à vos questions ainsi qu'une aide spécifique? Un catalogue de questions vous offre une aide pratique pour l'utilisation du présent guide.

A: Vous allez lancer ou avez déjà entamé un projet, et vous vous demandez SI une coopération avec le secteur privé entre en ligne de compte.

Questions traitées	Chapitre
• Pourquoi les partenariats constituent-ils une chance?	1.3
• Quelle est l'importance des coopérations en Suisse?	2.1
• Quelles sont les formes de coopération existantes?	2.2
• Que recouvre la notion de Public Private Partnership?	2.3
• Quels types de PPP trouve-t-on?	2.3
• Pour quelles raisons entame-t-on une coopération?	2.4
• Quand des projets se prêtent-ils à une externalisation des tâches ou à un partenariat?	2.6
• Quand une coopération avec des partenaires privés devient-elle rentable?	2.7 / 8.2
• Quelles conditions-cadres et quels risques doit-on prendre en compte?	2.8 / 10.2
• Quels sont les arguments contre une collaboration avec le secteur privé?	2.9
• Y a-t-il un marché pour les partenariats?	6.1

B: Vous souhaitez coopérer concrètement avec le secteur privé: **QU'EST-CE QUI** est possible?

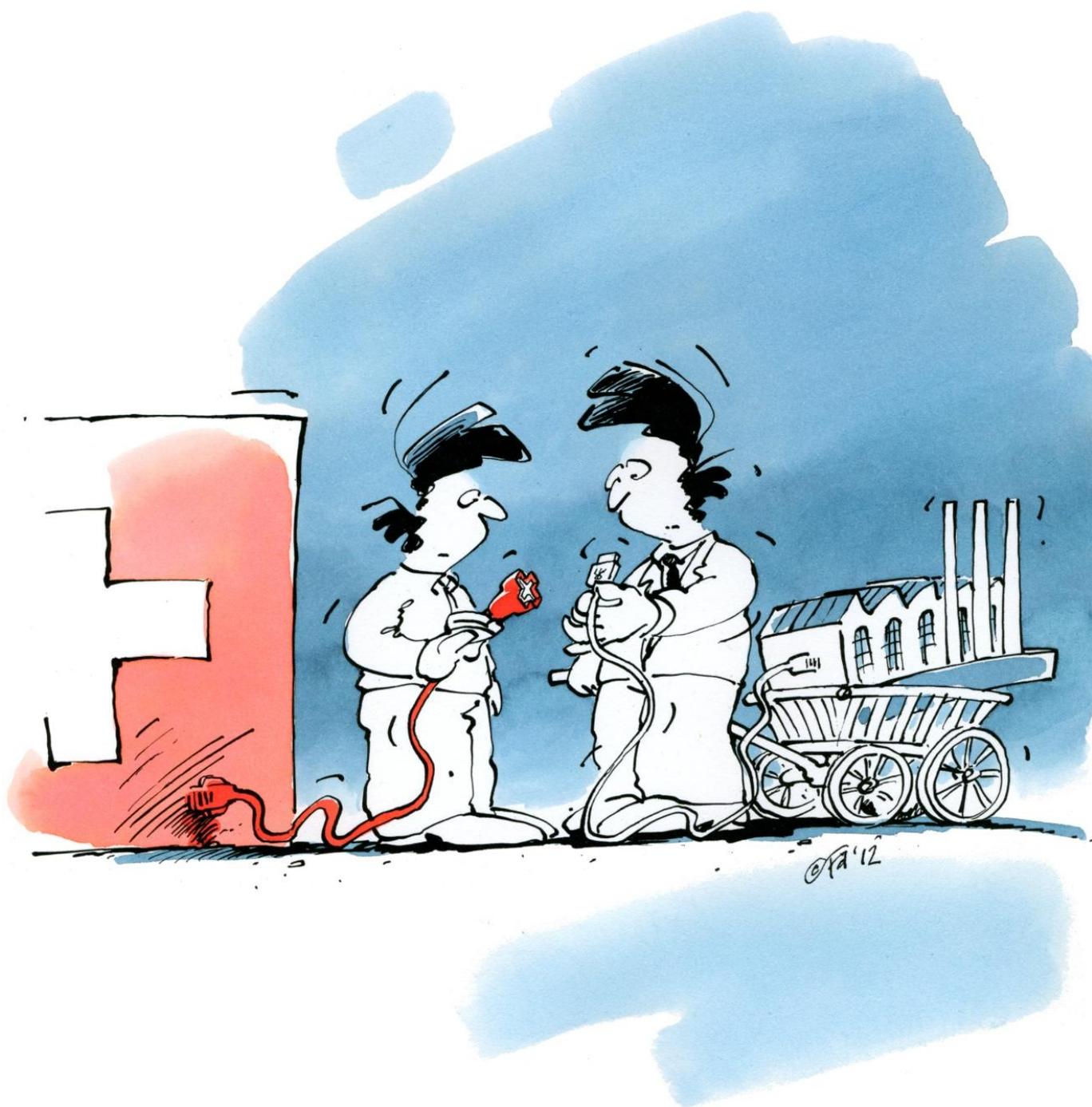
Questions traitées	Chapitre
• Une pratique en matière de coopération est-elle déjà en place?	2.10
• Quelles sont les dimensions constitutives d'un partenariat?	3.1
• Sur quoi peuvent porter les partenariats?	3.2
• Quelle est, sur le plan matériel, l'ambition d'un partenariat? Qu'implique le «premier P», soit partenariat?	3.3
• Quelle peut être la structure juridique des modèles de partenariat?	3.4

• Quels modèles de base de partenariats trouve-t-on?	4.1
• Où se situent les potentiels?	6.2
• Quels exemples existe-t-il en Suisse?	9

C: Vous savez quelle coopération vous souhaitez, mais vous vous demandez **COMMENT** procéder.

Questions traitées	Chapitre
• Comment se déroule un processus de coopération avec l'économie? A quoi doit-on faire attention lors de la mise en place d'un partenariat?	3
• Qu'est-ce qui fait d'un contrat TIC normal un contrat de partenariat?	4.2
• Comment les collectivités publiques peuvent-elles collaborer avec des partenaires privés pour les services basés sur les TIC? Comment de telles collaborations voient-elles le jour? A quoi faut-il faire attention?	4.3
• Comment les collectivités publiques peuvent-elles conclure un partenariat de développement avec un ou plusieurs acteurs privés? A quoi faut-il faire attention?	4.4
• Comment faut-il aménager les partenariats de programme entre l'Etat et l'économie?	4.5
• Comment les collectivités publiques peuvent-elles assumer avec des partenaires privés une tâche relevant de la cyberadministration/des TIC?	4.6
• Quels sont le rôle et l'utilité attendue par les collectivités publiques?	5.1
• Quels sont le rôle et l'utilité attendue par les partenaires privés?	5.2
• Quels sont les facteurs de succès des partenariats?	7.1
• Quels sont les chances et les risques essentiels?	7.2
• A quelles questions juridiques faut-il faire spécialement attention?	8.4ff
• Comment procède-t-on à un test d'adéquation?	10.1
• Comment faut-il procéder concrètement à la répartition des risques?	10.2
• A quels aspects de droit procédural faut-il faire attention, dans les premières étapes d'un partenariat?	10.3

1 La Suisse à l'ère de la cyberadministration: les partenariats, une chance à saisir



Quelles sont les ambitions d'E-Government Suisse ?

1.1 E-Government Suisse

Le 24 janvier 2007, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie suisse de cyberadministration. Son contenu a été établi par la Confédération, en étroite collaboration avec les cantons et les communes. Elle vise à permettre tant à la population qu'à l'économie de régler leurs affaires importantes avec les autorités sous forme électronique. Quant aux autorités, il leur incombe de moderniser leurs processus. Cette stratégie sert de base commune à toutes les unités administratives, pour leur permettre d'axer leurs efforts sur des objectifs communs. Elle fixe les principes, la marche à suivre ainsi que les principes de mise en œuvre.

Les travaux de mise en œuvre de la stratégie sont menés de manière décentralisée, quoique coordonnée. Les projets réalisés au titre de la stratégie suisse de cyberadministration sont recensés dans un «catalogue des projets prioritaires», régulièrement examiné par le comité de pilotage et actualisé si besoin est. Ce catalogue distingue, pour chaque projet, entre les prestations à fournir et les prérequis. Les organisations chefs de file (OCF) jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la stratégie. Ce sont elles en effet qui coordonnent le bon déroulement des projets prioritaires. Les modalités de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes sont réglées dans la «convention-cadre de droit public concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse». La convention-cadre en matière de cyberadministration en Suisse a été renouvelée à la fin de 2011. En outre, un plan d'action vise à donner un nouvel élan à la cyberadministration, et donc l'idée de faire appel au secteur privé est particulièrement d'actualité.

La cyberadministration vise à optimiser les processus entre les clients (économie et population), d'une part, et les services étatiques, d'autre part, mais aussi au sein de l'administration, en exploitant les technologies de l'information et de la communication (TIC). Les procédures électroniques doivent permettre d'organiser les activités administratives de manière aussi économique et proche du citoyen que possible.

Les notions de cyberadministration et de TIC sont prises au sens large dans le présent document. Car il n'existe pas de ligne de démarcation nette entre les projets de cyberadministration et les «purs» projets TIC. Il est ainsi courant de parler de cyberadministration à propos de simples transactions électroniques concernant des clients de l'administration. Les grands projets basés sur les TIC et impliquant un nombre élevé d'autorités différentes, év. à plusieurs niveaux du fédéralisme, sont souvent aussi présentés comme projets de cyberadministration.

Le thème de la coopération se présente de manière analogue, pour la cyberadministration comme pour les TIC. En ce sens, le présent guide se concentre sur les coopérations en matière d'exécution de tâches publiques qui :

- concernent les interactions, via des moyens électroniques, entre les services étatiques et leurs groupes de référence (population, économie), ainsi qu'avec d'autres services étatiques;
- relèvent typiquement du secteur d'activité d'un chef de projet TIC ou de cyberadministration, ou
- portent sur des tâches qui doivent être effectuées – ou peuvent l'être – dans une large mesure avec des moyens informatiques.

Quels sont les défis auxquels doit faire face E-Government Suisse ?

1.2 Principaux défis

En Suisse, la cyberadministration est confrontée à trois grands défis:

Garantir la compatibilité et l'interopérabilité, dans le respect du fédéralisme

La dématérialisation des processus administratifs n'avance pas aussi vite que souhaité. Notamment en raison de la diversité fédéraliste de la Suisse. La mise en œuvre de la cyberadministration varie même fortement d'un canton et d'une commune à l'autre, sous l'effet de la décentralisation. Tous ces partenaires rendent la prise de décision d'autant plus complexe et laborieuse. Or un traitement entièrement électronique des processus administratifs suppose d'avoir dûment garanti la compatibilité et l'interopérabilité des solutions. En l'occurrence, les développements et les solutions à grande échelle nécessitent souvent, du fait de ce morcellement politique, un processus complexe, basé sur le consensus et la standardisation. La coopération entre collectivités publiques (Public-Public) revêt par conséquent une importance considérable, qu'elle soit verticale (Confédération-cantons, cantons-communes) ou horizontale (canton-canton, commune-commune).

Accélérer les processus de changement

Le passage au traitement électronique des processus administratifs est une opération complexe. Bien souvent, il implique de modifier également les processus et l'organisation des unités administratives concernées. D'où la nécessité d'identifier de nouveaux moyens d'accélérer et d'aménager avec succès ce processus de changement.

Encourager et renforcer la collaboration avec les milieux économiques

Les solutions de cyberadministration débouchent souvent sur une collaboration avec le secteur privé. L'informatique n'est pas seule concernée, un partage des tâches entrant également en ligne de compte dans le domaine des prestations de service (l'Etat déléguant certaines tâches au secteur privé). Une telle collaboration est bien souvent adéquate et ne pose guère de problème. Mais si les projets deviennent plus complexes, les acteurs sont fréquemment confrontés à de grands défis. D'où la question de savoir ce qui est autorisé ou judicieux. Ou encore comment tenir compte des souhaits de tous les protagonistes. Il s'agit de passer en revue les possibilités de partenariat permettant de tirer parti des forces des deux parties. On est tenté de croire que le potentiel d'une telle collaboration entre le secteur public et privé, axée sur le développement de la cyberadministration et des TIC en Suisse, n'est pas encore utilisé de façon optimale.

Le présent guide a pour objet les chances, les risques et les défis liés aux partenariats de collaboration conclus avec le secteur privé.

Pourquoi les partenariats constituent-ils une chance?

1.3 Les partenariats, une chance pour la cyberadministration / les TIC en Suisse

Les partenariats entre les collectivités publiques et le secteur privé constituent une chance pour encourager le développement et la diffusion de la cyberadministration et des TIC en Suisse.

Chance	Description
(1) Les partenariats contribuent à une standardisation.	Les processus de cyberadministration exigent de maîtriser de nombreuses interfaces avec les services publics, ainsi que la liaison aux processus d'affaires des partenaires privés. Ces interfaces et liaisons représentent un réel défi pour le processus de changement, dans un environnement où de multiples intérêts sont en présence. Un partenariat peut ici faciliter l'identification de solutions adaptées.
(2) Les partenariats permettent de développer la logique de l'offre.	Dans le domaine des TIC, les innovations ne sont plus (seulement) tributaires de la demande (commandes des pouvoirs publics). Une logique de l'offre (nouvelles offres et solutions techniques) s'impose toujours plus. L'initiative émane souvent du secteur privé (voir ch. 6.1 sur le marché). D'où la nécessité de repenser le processus classique des commandes et des acquisitions dans les administrations publiques (voir ch. 8.4 sur les procédures d'adjudication).
(3) Les partenariats facilitent et stimulent les interactions entre le monde des affaires (business) et celui des technologies.	Les innovations dans le domaine des TIC supposent une interaction entre l'auteur de la commande (entreprise) et le fabricant (TIC). Le monde des affaires et les TIC ne constituent toutefois pas (ou plus) des milieux séparés, dont l'un passerait commande et l'autre se contenterait de livrer: l'évolution a entraîné une fusion de la modernisation administrative et des TIC, deux domaines distincts jusque-là. Ainsi, les TIC soutiennent et accélèrent la modernisation administrative. Des innovations fructueuses requièrent par conséquent de nouvelles formes de dialogue, dans le cadre de la collaboration avec des partenaires privés et lors des acquisitions. Le développement par itération des TIC à tous les niveaux – stratégie, processus, systèmes TIC, gestion des modifications, gestion de projet – a beau être usuel aujourd'hui (voir HERMES), il aboutit rarement, a fortiori dans les grands projets TIC. Car l'itération n'intervient pas au tout début des coopérations. La mise en place rapide de partenariats entre les divers acteurs, aux phases de planification puis de réalisation, permettrait d'y remédier. En ce sens, des partenariats et une nouvelle conception des interactions entre la planification indépendante et les solutions potentielles seraient propices à l'innovation.

<p>(4) Les partenariats facilitent l'adaptation des processus et des organisations.</p>	<p>L'introduction de nouveaux systèmes TIC ou la modernisation des TIC débouche fréquemment, à l'heure actuelle, sur des adaptations des processus et des organisations, voire parfois de la fourniture des prestations par les collectivités publiques. Les projets subissant ce processus de changement présentent un potentiel suffisant pour bénéficier des avantages qu'offrirait un partenariat avec le secteur privé.</p>
<p>(5) Les partenariats peuvent contribuer à surmonter les barrières entre les systèmes et les structures.</p>	<p>Dans le système fédéraliste suisse, les entités associées aux termes «government» ou «public» sont d'une grande complexité. La recherche de solutions dans le domaine de la cyberadministration se fait souvent à plusieurs niveaux, soit la Confédération (plusieurs services étant fréquemment impliqués), les cantons (souvent plusieurs) et les communes (souvent très nombreuses). Or, la collaboration pour les points susmentionnés entre toutes ces collectivités relève du casse-tête. La création d'organismes responsables ou de réseaux – souvent en collaboration avec des partenaires privés – pourrait toutefois la soutenir et l'encourager à tous les niveaux de l'Etat fédéral. Autrement dit, les partenariats avec l'économie peuvent jouer un rôle de catalyseur.</p>
<p>(6) Les partenariats encouragent l'économie à investir dans les nouveaux développements.</p>	<p>Pour que l'administration publique bénéficie réellement de nouveaux développements, il faut pouvoir garantir, par des effets de quantités et de multiplication, que les nouveaux produits et services soient rentables. Dans le système fédéraliste suisse, il faut donc que plusieurs collectivités publiques s'unissent en vue du développement des TIC et des commandes correspondantes. Des mécanismes de commandes dans le cadre de partenariats seraient susceptibles d'encourager le secteur privé à investir dans des développements et des perfectionnements en Suisse.</p>

2 Bases



Quelle est l'importance des coopérations en Suisse?

2.1 Généralités

La coopération entre l'Etat et le secteur privé a une longue tradition en Suisse. Pendant longtemps, des modèles pragmatiques de collaboration, dont certains s'apparentaient à de véritables partenariats, se sont développés sur le terrain. Ils ont notamment bénéficié du fédéralisme suisse, du système de milice et de sa proximité des milieux économiques, de la société civile et des milieux politiques, ainsi que l'ouverture du droit suisse aux formes de coopération. Au cours des dernières années, de telles formes de coopération apparues spontanément ont pris une ampleur nouvelle, sous l'égide de l'Etat (Etat garant de prestations)¹, à la faveur des idées nouvelles concernant le cycle de vie et les modèles de financement, en réponse aussi aux offres novatrices du secteur privé. Ce constat vaut également pour la cyberadministration et les TIC.

Quelles sont les formes de coopération existantes?

2.2 Formes de coopération

L'administration peut soit s'acquitter elle-même des tâches publiques, soit les confier à des tiers. Si elle s'en charge elle-même, elle peut le faire de manière centrale ou décentralisée. En cas d'exécution décentralisée, on parle aussi d'unités administratives devenues autonomes, ou plus généralement d'«externalisation». Si des tiers sont chargés de tâches administratives qui sont directement fournies aux clients sans intervention étatique, on a affaire à une sous-traitance ou privatisation («contracting out»). Par contre, la notion d'«outsourcing» décrit la délégation de tâches à des tiers dans le cadre de la gestion des besoins. Il s'agit de tâches et de prestations à usage propre, qui ne sont pas directement fournies au client. Le terme générique d'«externalisation des tâches» recouvre généralement tous ces cas de figure.

La notion de Public Private Partnership (PPP) s'emploie parfois, dans la pratique quotidienne, comme synonyme de «contracting out» et d'«outsourcing». Or, cet usage dans un sens large le concept de PPP flou. En outre, cela conduit à des malentendus gênants, en inadéquation avec la notion de PPP bien implantée au niveau international pour les projets d'infrastructures (voir ch. 2.3), ainsi qu'en court-circuitant les efforts menés par la «PPP-Community», aux nombreuses ramifications internationales, afin de positionner les PPP comme norme de qualité pour la collaboration entre les collectivités publiques et le secteur privé. A cela s'ajoute que dans bien des projets de coopération, le label utilisé pour la communication – l'emballage – s'avère parfois très différent du contenu effectif. Les PPP sont une forme spécifique de collaboration entre l'Etat (Public) et l'économie (Private), comme l'indique le troisième P (Partnership). Le présent guide s'en tient par conséquent aux notions suivantes, dont il recommande l'utilisation:

🔑 À retenir

- **Coopérations:** collaboration en général entre l'Etat et l'économie (notion de base).
- **Partenariats:** collaboration entre l'Etat et l'économie satisfaisant aux exigences matérielles d'un partenariat (voir notamment ch. 2.3, 3.3). Le contenu est ici déterminant, non l'appellation.
- **Public Private Partnership:** partenariats conformes aux standards généraux de la communauté internationale des PPP², définis et expressément conçus comme PPP.

¹ Selon le concept de l'Etat garant, l'Etat n'est plus lui-même le fournisseur de prestations, mais confie l'exécution de certaines tâches publiques à des tiers. D'exécutant, l'Etat se transforme en garant des prestations et en régulateur. Voir p. ex. Axel Tschentscher/Andreas Lienhard, *Öffentliches Recht, ein Grundriss*, Zürich/St. Gallen 2011, p. 165.

² Voir p. ex. PPP-Handbuch Deutschland, avec ses nombreuses références.

Que recouvre la notion de Public Private Partnership?

2.3 Public Private Partnerships (PPP)

Les PPP sont une forme aboutie de collaboration qui connaît, depuis une dizaine d'années, un formidable essor international dans le domaine des infrastructures.³ En Suisse, cette notion s'est établie sous l'appellation de partenariat public-privé (PPP). Les praticiens et les chercheurs ont entre-temps précisé les caractéristiques importantes d'un PPP et mis au point des méthodes et des procédures standard pour le domaine des infrastructures.⁴

☞ Les PPP, caractérisés par la prise en compte du cycle de vie, par une bonne allocation des risques, des contrats à long terme, le financement privé et la concurrence, jouissent aujourd'hui d'une reconnaissance internationale en tant que modèle de développement des infrastructures publiques. L'Etat commande, lors d'un appel d'offres axé sur les résultats, une infrastructure; le partenaire privé choisi assume la responsabilité de la planification, de la construction, du financement et notamment aussi de l'exploitation des infrastructures, pendant une période définie et à un prix fixé d'avance.

Procédure d'acquisition par PPP

Les PPP sont aujourd'hui définis au niveau international comme procédure d'acquisition standardisée, à quelques détails près. Le tableau ci-dessous indique les étapes et éléments essentiels de ce processus, avec les éléments de procédure correspondants.

Etapes	Description	Instruments centraux du PPP	Résultat
(1) Constatation des besoins et identification des mesures	Initialisation, constatation des besoins, examen des conditions-cadres, fixation des objectifs, choix des options pour la réalisation.	Test d'adéquation	Décision de principe: PPP/ conventionnel/ abandon
(2) Elaboration du concept	Mise en place de l'organisation de projet, définition provisoire des prestations, év. test du marché, établissement d'une variante d'acquisition conventionnelle, mise au point et comparaison des concepts possibles de réalisation PPP, calcul de la variante d'acquisition par PPP, acquisition (appel d'offres axé sur les résultats au cours du cycle de vie).	Comparaison économique des variantes d'acquisition	Décision de principe: PPP/ conventionnel/ abandon
(3) Appel d'offres et adjudication	Choix du type de procédure, procédure d'acquisition, sélection des partenaires.	Appel d'offres axé sur les résultats Démonstration de la rentabilité	Décision de crédit, conclusion du contrat
(4) Réalisation, exploitation et contrôle de gestion	Mise en œuvre/réalisation, exploitation, contrôle de gestion des pouvoirs publics.	Contrat de PPP	Conclusion du contrat

³ Pour des informations générales: Grundlagenstudie PPP Schweiz, p. 3 ss, avec références bibliographiques.

⁴ Voir en particulier le Guide pratique PPP Suisse Bâtiment, 2011.

(5) Achèvement, réalisation	Fin des contrats et réalisation, transmission, contrôle du succès final.	Contrat de PPP	Fin du contrat et du partenariat
------------------------------------	--	-----------------------	----------------------------------

Instruments essentiels

Quels instruments sont typiquement appliqués dans un PPP?

Un PPP conforme aux normes internationales⁵ inclut typiquement les instruments suivants:

- **Test d'adéquation:** le test d'adéquation effectué à un stade précoce de la procédure de PPP sert à déterminer si un projet se prête en principe à un modèle de partenariat (voir aide pratique «Test d'adéquation», ch. 10.1).
- **Comparaison économique des variantes d'acquisition:** dans le domaine des infrastructures, cette comparaison consiste typiquement à mettre en parallèle deux variantes d'acquisition, soit la réalisation par les pouvoirs publics (Public Sector Comparator, PSC) et celle via un modèle de PPP. Les valeurs cibles reflètent la valeur actuelle de ces variantes, établie à l'aide d'un modèle de calcul dynamique selon la méthode de l'actualisation des flux de trésorerie (Discounted Cash Flow, DCF). D'où la nécessité de prendre en compte tous les coûts pertinents, sur la totalité du cycle de vie (coûts d'investissement, frais d'exploitation, coûts des risques et frais de financement). Alors que les coûts de la réalisation par les pouvoirs publics sont calculés le plus précisément possible, ceux de l'acquisition par PPP doivent être estimés à l'aide de valeurs empiriques, avec les suppléments ou réductions. Cette comparaison sous l'angle économique aboutit à une transparence nouvelle sur les coûts du cycle de vie. En outre, elle fait l'objet de mises à jour aux moments-clés du processus de décision. Les hypothèses de la variante PPP sont ainsi remplacées, en cours de procédure, par l'offre du soumissionnaire retenu. Le domaine de la cyberadministration / des TIC comporte toutefois des défis particuliers, faute le plus souvent de pouvoir se référer à des standards établis (voir ch. 8.2 sur les calculs de rentabilité).
- **Appel d'offres axé sur les résultats** (appel d'offres fonctionnel): il est essentiel qu'au début d'un projet de coopération, les collectivités publiques décrivent la prestation souhaitée en termes de résultats («quoi»). La question du «comment» sera soit développée – pour autant que ce soit admissible – lors d'un dialogue avec le partenaire privé, soit soumise au libre jeu de la concurrence dans la procédure d'acquisition, selon les lignes directrices préalablement définies.
- **Démonstration de la rentabilité:** à l'issue de la procédure d'appel d'offres, le résultat est à nouveau comparé aux coûts d'une réalisation classique. Après l'adjudication, le projet de PPP ne sera réalisé que s'il reste toujours plus avantageux.
- **Contrat de PPP:** bases contractuelles fixant les modalités de la collaboration entre partenaires pour tout le cycle de vie, avec des accords clairs sur les tâches, les responsabilités, la couverture de risque, les garanties, les mécanismes de rétribution, les normes en matière de services, les contrôles de gestion et la surveillance, ainsi que l'état de l'infrastructure à la fin du contrat.

☞ Dans les autres secteurs, comme la cyberadministration et les TIC, il n'existe à ce jour que peu de procédures ou méthodes standard de PPP, même à l'échelle internationale.⁶

La notion de PPP a évolué et gagné en précision au cours des dix dernières années, à la faveur des développements internationaux. L'association PPP Suisse constitue un réseau activement engagé sur ce créneau.⁷ En 2009, le centre administratif Neumatt à Berthoud/Berne a été le premier projet d'infrastructure conforme aux normes internationales en matière de PPP.⁸ Dans le

⁵ Voir note 5.

⁶ Voir l'étude approfondie PPP im IT- und Dienstleistungsbereich.

⁷ Association PPP Suisse (www.pppsuisse.ch).

⁸ Voir l'analyse complète du Guide pratique PPP Suisse Bâtiment.

secteur des services, le terme PPP a fait son entrée dans la politique suisse et dans la législation fédérale avec le projet «L'école sur le net (PPP-ésn)» (voir exemples pratiques, ch. 9/1). Le partenariat sous forme de PPP est également une méthode prévue dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération.⁹ Dans de nombreux domaines des services, l'appellation PPP constitue un label décerné à des projets de coopération. Les PPP ne se sont certes pas encore imposés en Suisse contrairement à la situation dans d'autres Etats, en tant que modèle standardisé dans le domaine des infrastructures.¹⁰ En revanche, la notion de partenariat y est présente à large échelle dans l'accomplissement des tâches publiques.

À retenir

En Suisse, on retient traditionnellement les caractéristiques fondamentales suivantes pour le PPP:¹¹

- prestation de service publique;
- partenaires privés et publics;
- mise à disposition d'une prestation économique;
- constitution d'une communauté morale;
- regroupement des ressources;
- collaboration durable et axée sur les processus (principe du cycle de vie)

Quels types de PPP trouve-t-on?

On peut distinguer dans la pratique suisse deux catégories de PPP:¹²

- **alternative à une acquisition classique (PPP d'acquisition):** les collectivités publiques se concentrent sur la définition des prestations (planification, construction, financement et exploitation technique) et les commandent, à un prix défini pour tout le cycle de vie, auprès d'un partenaire privé – lors d'une procédure publique d'achat ou via l'octroi d'une concession.
- **PPP d'exécution commune de services (PPP d'exécution):** les collectivités publiques choisissent un partenaire privé. La recherche de la meilleure manière d'accomplir une tâche publique se fait en commun. Chaque partenaire s'engage dans le processus, en fonction de ses points forts.

⁹ Art. 52a de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC), RS 611.01.

¹⁰ Voir Lienhard/ Pfisterer (2010).

¹¹ Grundlagenstudie PPP Schweiz, p. 17.

¹² Grundlagenstudie PPP Schweiz, p. 14 s.

Quelles sont les raisons de nouer une coopération?

2.4 Les raisons des pouvoirs publics de coopérer avec le privé

La tendance à l'Etat garant, la pression croissante des coûts, le développement de modèles de partenariat global entre l'Etat et l'économie privée, ainsi que les nouveaux modèles de réseautage et d'organisation des processus influent diversement sur la fonction publique. L'externalisation de processus entiers de création de valeur en lieu et place de simples tâches individuelles prend une importance croissante. Du fait de ces évolutions contextuelles, l'externalisation des fonctions et des types de coopération nouveaux gagnent en audience au sein de l'administration publique.

L'externalisation des tâches et la coopération ne sont pas des remèdes miracles et, par conséquent, ni meilleurs ni moins coûteux en soi. Il faut examiner leurs avantages au cas par cas, en prenant soin d'analyser leur rentabilité de même que leurs limites et leurs risques. A noter qu'il existe une grande diversité de motifs. En général, le souci d'économie occupe le premier plan. Mais l'externalisation des tâches et la coopération sont envisageables pour d'autres motifs. Elles peuvent se révéler utiles pour des raisons stratégiques (recentrage sur les activités clés) ou sont privilégiées lorsqu'il s'avère tout à fait impossible de fournir la prestation en tant que telle sans le concours de partenaires privés. La recherche d'améliorations qualitatives ou de prestations meilleures à coût constant est elle aussi un motif puissant. Souvent, une externalisation prend également toute son importance dans la perspective d'un gain de savoir-faire ou d'une meilleure exploitation d'innovations et de technologies d'avenir, ou encore d'acquérir une capacité d'innovation.

Quel est le droit suisse concernant le PPP?

2.5 Légitimité

La coopération avec l'économie privée revêt des formes de plus en plus diverses. De par son ouverture aux formes de coopération avec des intérêts privés, le droit suisse autorise largement les PPP. Le défi, en l'espèce, réside donc moins dans le «permettre» que dans le «faciliter, promouvoir, clarifier et légitimer»¹³. Des questions de légitimité particulières se posent notamment dans le domaine des tâches relevant de la souveraineté, de l'Etat social, de l'écologie ou dans des secteurs généralement sensibles: il faut prendre au sérieux l'argument de la dilution possible des garanties de l'Etat de droit (protection des droits fondamentaux, administration de la justice) dans le cadre du processus de décision politique.

Quand un projet se prête-t-il à une externalisation des tâches ou à un partenariat?

2.6 Adéquation

Les tâches publiques ne se prêtent pas toutes à une coopération avec l'économie. Si les pouvoirs publics sont capables d'accomplir eux-mêmes une tâche de façon rentable, qu'ils le fassent. Dès lors qu'une activité est privatisable, qu'on le fasse. Autrement dit, il est indiqué d'accomplir des tâches en partenariat chaque fois que ni les pouvoirs publics ni l'économie privée ne sont à même de le faire seuls de façon utile et rentable. Ces cas se multiplient à mesure que notre époque gagne en complexité. Mais le préalable à une coopération fructueuse est que la tâche concrète ou le projet concret à réaliser s'y prête. La question de l'adéquation devrait se poser de manière systématique. Tout projet présente des particularités et soulève des questions spécifiques d'adéquation et de rentabilité. (cf. Aides pratiques, «test d'aptitude», ch. 10.1).

¹³ Bolz et al. (2008), p. 1 s.

Quand une coopération avec le privé est-elle rentable?

2.7 Utilité et rentabilité

L'utilité économique est un critère d'adéquation essentiel en même temps qu'une base de décision importante en vue d'un modèle de coopération (calcul de rentabilité) et, en définitive, le critère de réussite primordial de tout partenariat public-privé. On peut résumer comme suit les éléments qui fondent l'utilité et la rentabilité d'une coopération:

- **Avantages de taille / effets quantitatifs:** Un prestataire de services qui fournit une prestation identique à plusieurs clients peut ventiler ses charges fixes sur un plus gros volume de prestations, ce qui génère la plupart du temps des avantages en termes de coûts. En outre le donneur d'ordre n'engage des frais que s'il sollicite effectivement les prestations en question.
- **Avantages de spécialisation / effets de réseau:** par suite des avantages de la spécialisation, les deux partenaires sont à même de se recentrer sur leurs compétences clés respectives. Ce qui conduit en général à des avantages de coût et de qualité pour les deux parties.
- **Structures et mécanismes d'incitation:** Les deux partenaires sont à même de profiter de normes de prestation et de qualité clairement fixées, combinées à des mécanismes d'indemnisation axés sur la performance. Les possibilités bénéficiaires du partenaire privé sont garanties en principe d'incitations à l'efficacité et à l'innovation.
- **Allocation des risques:** Les risques sont assumés par le partenaire qui sait le mieux les évaluer et les gérer, ce qui minimise les charges au titre du risque et contribue à l'optimisation globale des coûts.

Du fait de son orientation à long terme, et notamment de l'approche du cycle de vie, une coopération sous forme de PPP fait intervenir les éléments supplémentaires suivants:

- **Optimisation des charges d'exploitation:** Les investissements sont optimisés dans l'optique de l'exploitation, ce qui permet de faire l'économie de charges d'exploitation considérables.
- **Concurrence sur toute la durée du cycle de vie:** Non seulement l'investissement mais l'exploitation sont mis en concurrence, ce qui influe positivement sur l'efficacité des charges globales.
- **Innovation:** Sur la base d'un descriptif fonctionnel (orienté résultat) des prestations, le partenaire privé peut faire profiter le partenaire public de ses idées au niveau de la réalisation, ce qui conduit à des optimisations.
- **Synergies:** La possibilité est donnée au partenaire privé, par l'effet de synergies et par le biais d'avantages commerciaux, même annexes, de générer des revenus et, par là même, de maintenir les coûts à un bas niveau ou, plus exactement, de dégager des marges contributives.

☞ Une externalisation ou une coopération doit être rentable à la fois pour l'économie privée et les pouvoirs publics. L'essentiel étant que les coûts de transaction (création et exploitation du partenariat) soient maintenus au plus bas niveau possible, ce qui nécessite une gestion optimale du processus de transformation et des interfaces. Des coûts de transaction excessifs peuvent réduire à néant un avantage escompté en termes de rentabilité.

Quels sont les conditions-cadres et les risques à considérer?

2.8 Conditions-cadre et risques

Quiconque soulève la question de l'adéquation (cf. Adéquation, ch. 2.6) doit se demander si un projet, de par ses conditions-cadres, se heurte à des limites ou comporte des risques inadéquats.

- **Limites légales:** Il peut s'agir en l'espèce, d'une part, de questions de légitimité de projets de coopération (cf. Légitimité, ch. 2.5) mais aussi, d'autre part, de limites découlant de réglementations spécifiques concrètes. Relevons dans ce contexte, par exemple, la législation sur la protection de la personnalité, des données ou le droit pénal, les prescriptions du droit de la propriété intellectuelle, le droit des contrats ou les dispositions spéciales de droit bancaire, boursier et financier (cf. ch. 8.4 ss).
- **Limites politiques:** Une coopération peut être liée à des restrictions de la participation démocratique ou de la surveillance politique. La restriction de la participation démocratique peut entraver les possibilités d'influence politique. De surcroît, une coopération ou une externalisation des tâches risque de conduire à des mutations dans les effectifs (compressions de personnel de la fonction publique ou transferts vers le secteur privé), ce qui peut susciter des résistances. Aussi est-il essentiel, avant toute décision de coopération, d'exposer ces dimensions en toute transparence et d'en débattre lors de l'argumentation des avantages économiques.
- **Risques:** Pas d'opportunité sans risque. Une coopération est une entreprise à risque. Il est important de recenser ces risques, de les évaluer et de les gérer (cf. Opportunités et risques, ch. 7.2, ainsi que Aides pratiques, «Check-list» gestion du risque, ch. 10.2).

☞ Coopérer avec l'économie privée n'est pas un but en soi, mais une voie éventuellement pertinente qu'il ne faut emprunter que si les limites en sont connues et les risques identifiés.

Qu'est-ce qui peut s'opposer à une coopération avec le secteur privé?

2.9 Le pour et le contre

Les solutions résidant dans des coopérations sont souvent l'objet de débats contradictoires. Quand la question se pose de savoir si une activité se prête à une coopération ou un partenariat, il faut toujours peser soigneusement le pour et le contre. Pour déboucher sur un succès, l'idée même d'une coopération doit non seulement faire la preuve de son adéquation technique et de sa rentabilité, mais encore satisfaire au test de résistance des arguments. Voici les arguments le plus souvent mis en avant:

Arguments contre un PPP	Réponse
Une coopération avec le secteur privé est synonyme de perte de contrôle pour les pouvoirs publics.	Des commandes clairement structurées axées sur le résultat, des contrats optimaux assortis d'accords de niveau de service (<i>Service Level Agreements</i> , SLA), des règles précises quant à la prise en charge des risques et en matière d'indemnisation ainsi qu'un bon système de contrôle de gestion peuvent même accroître la transparence et le contrôle par rapport à des modèles conventionnels.
Les projets financés par des capitaux privés sont toujours plus onéreux qu'une réalisation en propre régie.	Un (co-)financement privé induit en général une conscience accrue des coûts. S'il est vrai qu'un financement privé (taux d'intérêt) revient en règle générale plus cher qu'un financement public, la question déterminante n'en est pas moins de savoir si la rentabilité globale du projet est avantageuse ; cela peut être le cas notamment pour un PPP, grâce à l'approche dite du cycle de vie et à une répartition optimisée des risques, malgré des coûts de financement plus élevés.
Il est intolérable que des sociétés privées gagnent de l'argent sur la fourniture de prestations publiques.	L'élément déterminant pour les pouvoirs publics, dans un modèle de coopération, est la rentabilité globale obtenue pour une qualité donnée.
Il faut rejeter le principe de la privatisation des bénéfices et de la socialisation des pertes.	Un modèle de partenariat bien conçu vise principalement, par une répartition optimisée des risques, à obtenir une situation gagnant-gagnant, autrement dit des économies et une meilleure qualité des services pour les pouvoirs publics, des bénéfices raisonnables pour l'économie privée si le scénario se révèle positif, et un partage des risques dans le cas contraire.
Un partenariat se solde par une perte de savoir-faire pour les pouvoirs publics.	Le développement des TIC dans l'industrie prend une allure vertigineuse. Ce qui importe, c'est de savoir si, et comment, les pouvoirs publics sont capables de suivre le rythme de cette évolution des connaissances. En ce sens, un partenariat peut permettre d'optimiser leur savoir-faire. Il appartient aux pouvoirs publics de conserver constamment la maîtrise des compétences clés. Un partenariat fondé sur l'optimisation du cycle de vie inclut en outre le transfert de savoir-faire au terme du projet.

Figure 1: Arguments fréquemment avancés contre un partenariat public-privé

2.10 Pratique de la coopération dans la cyberadministration et les TIC

Sur le plan international

Existe-t-il déjà des exemples pratiques de coopération?

Dans la pratique internationale du PPP, il est fait sans cesse état de projets TIC. Or l'aptitude de projets de cyberadministration et d'ICT à se prêter à des coopérations à long terme est souvent l'objet de controverses. Vu la dynamique dont profite le développement du numérique, les contrats à long terme, qui portent par nature sur un cycle de vie prolongé, ne sont que partiellement transposables au domaine infrastructurel. En l'espèce, l'approche classique n'est donc envisageable que dans des conditions restreintes pour la cyberadministration et les ICT. Cela dit, l'idée de partenariat gagne fortement en audience dès lors qu'elle sert à maîtriser des processus de transformation clairement définis et tient compte du nécessaire besoin de flexibilité. Dans le cadre d'une étude à grande échelle datant de 2011¹⁴, les champs d'application que sont les coopérations en matière d'ICT et de prestations de services ont fait l'objet d'une enquête et d'évaluations en Allemagne. Cette étude a révélé que les modèles de coopération reposent en partie sur des modèles commerciaux d'entreprises privées. Ces dernières sont motivées à standardiser et à établir leurs modèles commerciaux afin de minimiser leurs risques et de réduire leurs coûts de transaction. Les coopérations sous forme de partenariat sont de nature à soutenir la modernisation et la transformation de l'administration et de contribuer à la croissance de l'important marché de l'innovation. En voici quelques exemples.

- Le **projet Herkules** est un PPP visant à mettre l'armée allemande en réseau informatique. Il inclut des services de logistique de l'information et une infrastructure ainsi que des services de communication et de transmission de données. Une société PPP a été fondée avec deux partenaires industriels (IBM et Siemens). L'Etat allemand en détient 49,9 % et verse en contrepartie des prestations fournies une indemnité constante de 700 millions d'euros par an. Signé en 2006, le contrat porte sur 7,1 milliards d'euros. La société PPP fournit des ICT qui répondent aux progrès les plus récents de la technique. Elle joue vis-à-vis de la Bundeswehr le rôle de prestataire principal pour tous les services ICT standard (notamment le réseau de communication et de données, le réseau immobilier ICT, la modernisation et l'exploitation des centres de calcul logistique et administratif, la maintenance des logiciels), et ce, pour une durée de 10 ans¹⁵.
- **Bibliothèque nationale autrichienne**: La Bibliothèque nationale coopère avec Google à ce projet PPP le plus vaste à ce jour dans le paysage culturel autrichien. Il s'agit de numériser l'ensemble des ouvrages exemptés de droits d'auteur. Google assume le coût de la numérisation, ce qui, au final, soulagera l'Etat d'une charge financière de 30 millions d'euros.¹⁶

¹⁴ «PPP im IT- und Dienstleistungsbereich», p. 45 ss.

¹⁵ Hahnenfeld (2010), p. 115ss; Ehrensperger/Bolz/Stoll (2008), p. 101ss; www.bwi-it.de; www.bundeswehr.de

¹⁶ http://diepresse.com/home/techscience/internet/google/573948/Digitalisierung_Nationalbibliothek-goes-Google, 29.12.2011

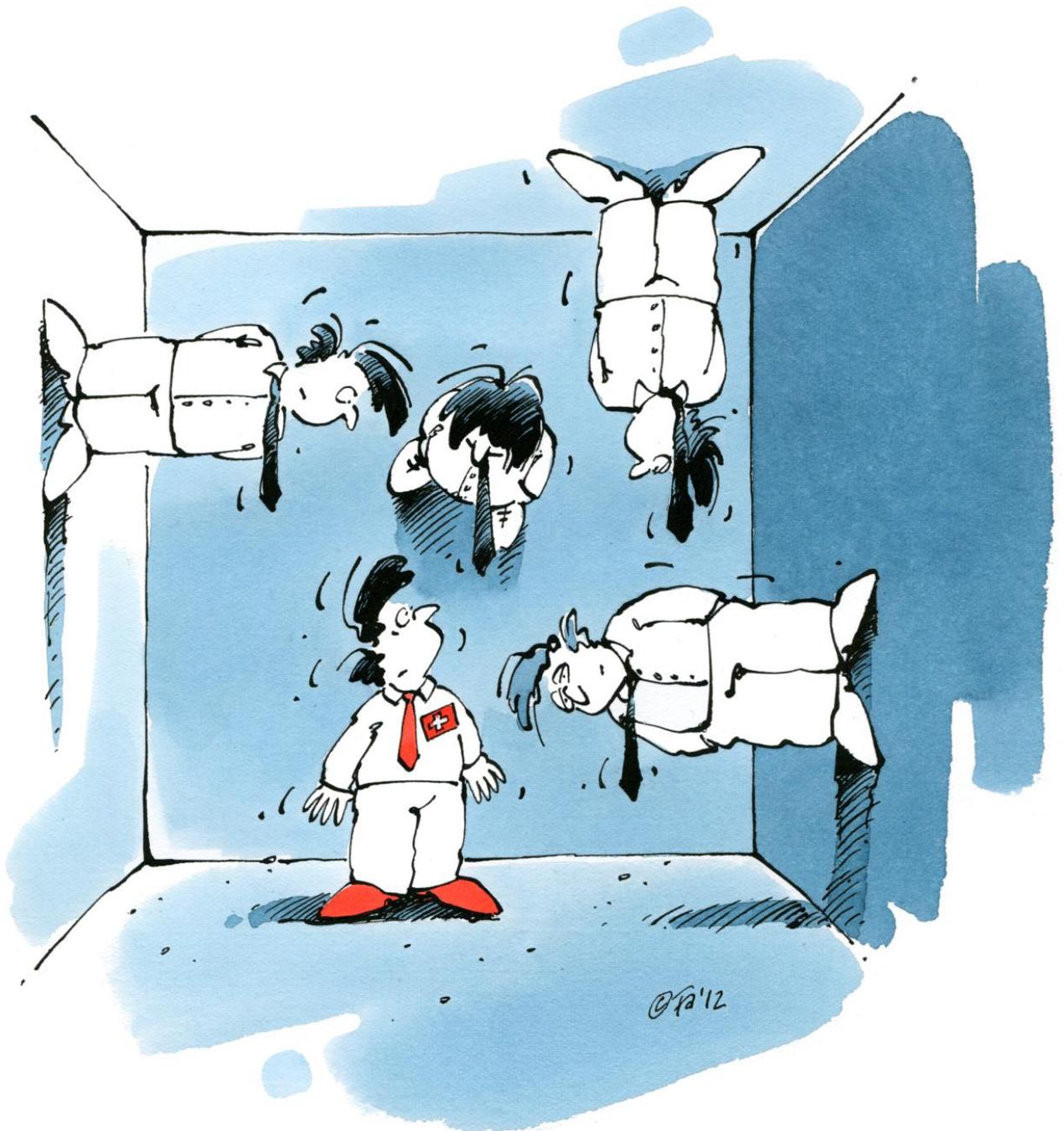
En Suisse

En Suisse, le sujet de la coopération ou du partenariat avec l'économie dans le domaine de la cyberadministration et des ICT n'a pas encore été vraiment approfondi. C'est là un constat d'autant plus surprenant que l'association eCH a été créée précisément en vue de développer des normes communes sous forme de partenariats¹⁷. Cela étant, la nécessité d'une coopération entre l'Etat et l'économie dans le but de développer la technologie de l'information dans ce pays est prise au sérieux au niveau politique. En témoignent, p. ex., les initiatives telles que ePower¹⁸ ou eEconomy Board. Par contre, les modèles de coopération et de partenariat ainsi que les opportunités et les risques qui y sont liés n'ont suscité que peu d'attention à ce jour. Ce qui explique aussi que les termes de partenariat et de PPP ne soient pas encore répandus ni systématiquement employés dans le domaine de la cyberadministration et des ICT. Divers projets présentant des approches de coopération intéressantes sont néanmoins documentés au ch. 9.

¹⁷ L'association eCH a été créée en 2002. Cf. www.ech.ch et les ch. 9/8.

¹⁸ Le groupe de parlementaires «ePower pour la Suisse» entend faire en sorte que le potentiel des technologies de l'information et de la communication soit mieux exploité en Suisse. www.epower-initiative.ch.

3 Dimensions



Selon quelles dimensions peut-on définir une coopération ou un partenariat?

3.1 Généralités

Les coopérations et les partenariats sont pluridimensionnels. On distingue notamment quatre dimensions: l'objet, l'ambition, la structure et le processus. Pour situer un projet comme étant un projet de coopération ou de partenariat, voici les questions à se poser:

- I. Quel est l'objet de cette coopération? S'agit-il, p. ex., d'une démarche commune visant à promouvoir une image de marque, d'une coopération portant sur un contenu précis ou de solliciter un service technique d'un fournisseur privé?
- II. Quelle est l'ambition sous-jacente à cette coopération? S'agit-il d'un partenariat revêtant la forme d'une communauté de responsabilité ou d'un simple contrat de prestation de services?
- III. Quelle est la structure de cette coopération? Les parties prenantes sont-elles liées par un contrat, un organe responsable commun ou un réseau?
- IV. A quel processus constitutif cette coopération obéit-elle? Les partenaires sont-ils présents dès le début ou le partenaire privé doit-il être désigné selon une procédure d'adjudication?

Les projets se distinguent parfois nettement les uns des autres en ce qui concerne ces quatre dimensions. Pour les uns, la réponse est donnée d'emblée dans certaines dimensions, tandis que pour d'autres, le résultat n'est acquis qu'au terme d'un processus d'évaluation, voire de négociation. Le prochain chapitre permet d'avoir une vue d'ensemble des diverses dimensions.

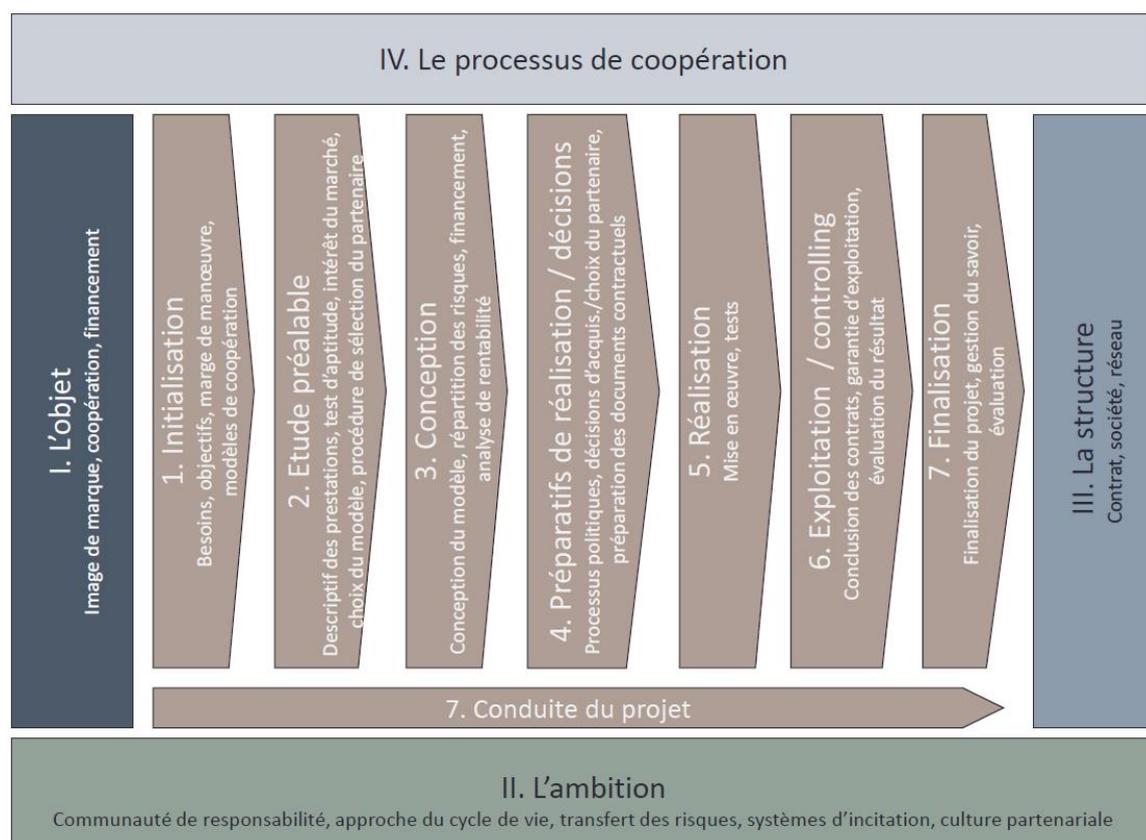


Figure 2: Les dimensions de la coopération

Quel est l'objet d'un partenariat?

3.2 L'objet

L'objet du partenariat caractérise les possibilités, les opportunités et les limites de la coopération. Il diffère considérablement en fonction de la profondeur de cette coopération. La situation est bien différente lorsque les deux partenaires s'engagent à parité sur un projet commun ou que la coopération soit restreinte à une contribution financière ou de contenu de la part de l'un des partenaires. En ce sens, on peut distinguer les catégories suivantes:

Contenu	Description
Image	La coopération vise à promouvoir conjointement une image, les contributions respectives pouvant différer plus ou moins.
Coopération sur le contenu	Le partenaire privé intervient au niveau de la conception et met en forme le contenu en apportant son savoir-faire et sa puissance d'innovation. Toutefois, la responsabilité du produit est assumée par les pouvoirs publics, et par eux seuls.
Coopération en matière d'exploitation / technique	Le partenaire privé fournit une assistance technique ou en matière d'exploitation sur la base d'un contrat et contre rémunération.
Financement	Les modèles de coopération permettent de cofinancer une tâche publique par l'économie privée. Cofinancement / prestation en nature (investissement); sponsoring (outil de marketing); financement de projet; modèles d'investisseur; contribution au financement servant à mettre à disposition des fonds propres ou de tiers (cf. Financement, ch. 8.3).

Les différents niveaux sont parfaitement combinables. Bien entendu, l'objet peut se caractériser par d'autres dimensions qui, cependant, n'entrent pas prioritairement en ligne de compte dans une perspective globale des modèles de coopération:

- **Degré de souveraineté:** Les tâches relevant de la souveraineté publique ne peuvent pas faire l'objet d'une communauté de responsabilité. Des services d'assistance fournis par le secteur privé dans les domaines de la coopération sur le contenu, d'exploitation ou technique sont par contre envisageables. S'agissant de domaines politiques sensibles, il est essentiel que les pouvoirs publics assument seuls la responsabilité de la démarche; il importe moins de savoir s'ils ont élaboré les résultats seuls ou avec le concours de partenaires. Les domaines ne relevant pas de la puissance publique ou qui ne sont pas politiquement sensibles offrent un éventail de possibilités plus large.
- **Domaines politiques:** Ils définissent, par le biais des diverses bases légales, les conditions-cadres d'une coopération ou d'un partenariat. Toutefois, les thèmes fondamentaux présentent des similarités sur tout l'éventail des domaines politiques, notamment au regard de la coopération en matière de cybernétique et des TIC. Il est donc tout à fait possible d'échanger des expériences entre domaines politiques (éducation, santé, défense, etc.).

👉 À retenir

- L'objet caractérise les possibilités, les opportunités et les limites de la coopération.
- Sans exclure une coopération, une tâche relevant de la souveraineté publique en restreint néanmoins la profondeur.

Quelle est, sur le fond, l'ambition du partenariat? Quel est le contenu du troisième «P», partenariat?

3.3 L'ambition

PPP ou pas PPP? Partenariat ou simple coopération? L'ambition et, partant, l'aménagement de la « relation associative » constituent la dimension essentielle distinguant la simple coopération du partenariat. Au début du spectre, une coopération peut se limiter à une simple relation d'affaires consistant, sur une base légale, en une prestation et une contre-prestation. A l'extrémité du spectre, l'ambition peut viser une coopération à très long terme sous forme d'une véritable communauté de responsabilité (à l'instar du projet Herkules, cf. ch. 2.10). Dans cette dimension, les formes de coopération répondant à la définition du partenariat public-privé (cf. ch. 2.2/2.3) se distinguent des coopérations traditionnelles. Le premier P dans «partenariat public-privé» décide de la question de savoir si l'on a affaire ou non à un partenariat.

👁 À retenir

Contrairement au terme très restreint sur le plan international de PPP dans le contexte du financement d'infrastructures, nous parlons ici de «partenariat» lorsque le premier P peut recevoir un contenu plausible (partenariat, partenariat public-privé, cf. ch. 2.2/2.3).

Un partenariat est un projet dans lequel les parties prenantes reconnaissent former une communauté de responsabilité axée si possible sur le cycle de vie du projet, sachant attribuer les risques au partenaire adéquat et connaissant des systèmes d'incitation pertinents. La collaboration se caractérise par une culture partenariale.

Dans le domaine de la cyberadministration, l'approche du cycle de vie répond à une définition différente de celle qui concerne, par exemple, le secteur du bâtiment (planification, construction, financement, exploitation, conclusion / transfert). Elle porte notamment sur les éléments suivants: fixation des objectifs de transformation; développement de la solution TIC ou de la stratégie d'optimisation des processus; acquisition de l'infrastructure TIC ou du matériel, financement inclus; mise en œuvre de la solution ou de la stratégie; exploitation, entretien et maintenance du système TIC; optimisation régulière et développement continu; contrôle de gestion et évaluation du degré de réalisation de l'objectif; conclusion une fois atteint l'objectif de transformation.

On peut, en référence aux définitions générales, décrire comme suit les éléments essentiels du partenariat dans le domaine de la cyberadministration et des TIC¹⁹:

Caractéristique	Description
Communauté de responsabilité	Les deux partenaires assument en interne (éventuellement aussi vis-à-vis de l'extérieur) la responsabilité du succès du projet. Ils aspirent à une réussite commune (et non pas chacun pour soi). Le projet doit être gratifiant pour les deux parties (rapport gagnant-gagnant). Les parties partagent l'intention et l'espoir concerté de tirer des avantages raisonnables de leur coopération.
Approche du cycle de vie	Le partenariat est axé sur le cycle de vie. Son évolution est maîtrisée sur une base partenariale, les responsabilités définies sur toute la durée du cycle de vie. Les partenaires ont une vision à long terme. Le succès de leur collaboration et de leurs prestations seront évalués à la fin. Ainsi, chacune des parties a intérêt à ce que l'entreprise commune réussisse. Dans le domaine de la

¹⁹ Cf. «PPP im IT- und Dienstleistungsbereich», p. 29 ss.

	cyberadministration et des TIC, l'approche du cycle de vie s'aligne avantageusement sur l'objectif de transformation.
Transfert des risques	Les risques sont définis au début du projet. Chaque partenaire assume les risques qu'il maîtrise le mieux de par ses compétences clés. Dans le contexte de la cyberadministration et des TIC, il s'agit surtout des risques de développement, de rentabilité et de transformation, qu'il faudra identifier, évaluer, allouer et gérer sur toute la durée du projet. En échange de sa prise en charge des risques, le partenaire privé perçoit une compensation (cf. aide pratique «Gestion du risque», ch. 10.2.).
Systèmes d'incitation	Les systèmes d'incitation aiguisent la motivation des parties prenantes et les stimulent à s'améliorer. Les incitations sont destinées à agir, dans la perspective de la réussite commune du projet, une fois atteints le cycle de vie ou l'objectif de transformation. Les incitations envisageables consistent en un système de bonus/malus, des indemnités pour prise de risque ou effort d'innovation (clauses d'innovation), ou encore en l'octroi de droits sur les résultats.
Culture partenariale	Approche partenariale au gré des hauts et des bas, fondée sur une confiance mutuelle. La culture partenariale est marquée par une forte volonté de coopération et de réussite ainsi que par un esprit de compréhension mutuelle. L'entretien de cette culture requiert aussi une certaine aptitude à gérer les litiges et les conflits, de même qu'une transparence réciproque (cf. «La culture comme facteur de succès», ch. 7.1).

Un partenariat est intéressant aussi bien pour les pouvoirs publics que pour les partenaires du secteur privé car ces aptitudes et ces atouts complémentaires peuvent s'intégrer dans d'intéressants modèles d'affaires²⁰.

À retenir

- L'ambition de la coopération distingue une simple relation d'échanges d'un véritable partenariat. En ce sens, l'important pour un PPP n'est pas l'étiquette mais le contenu.
- Il est essentiel que les avantages à retirer de part et d'autre (contenus de la situation gagnant-gagnant) soient définis à un stade précoce de la coopération.
- Les ambitions spéciales nourries pour un partenariat ne sont pas réservées au seul PPP. Elles peuvent aussi être inhérentes à d'autres formes de coopération. Dans un PPP ces ambitions constituent d'emblée le but ou le programme véritable de la coopération.

²⁰ PPP-Handbuch Deutschland, p. 457.

Quelle structure juridique les modèles de partenariat peuvent-ils revêtir?

3.4 La structure

Une coopération peut avoir pour cadre différentes structures juridiques. Le tableau ci-après en évoque les plus courantes, pour les formes classiques de coopération et pour les modèles de partenariat.

Modèles	Coopération contractuelle	Organe responsable commun	Partenariat en réseau à but commun
Formes classiques	Externalisation Sous-traitance Outsourcing	Société anonyme (SA) SARL Association Fondation	Réseau reposant sur les rapports contractuels les plus divers ou sur des conventions informelles
PPP	Acquisition d'un PPP (appel d'offres de prestations en fonction du cycle de vie du projet)	Idem	Réseau nourrissant des ambitions partenariales explicites

Figure 3: Formes de structures juridiques

Le choix de la structure idoine doit intervenir au cas par cas, après analyse du projet concret. En présence de coopérations plus complexes, des organisations ou des rapports contractuels à plusieurs niveaux sont envisageables. C'est ainsi que les différents partenaires peuvent constituer une association qui délègue l'exécution opérationnelle des tâches à une société, laquelle, à son tour, engage des partenaires sous contrat ou fournit les prestations en réseau.

Suivant la nature de l'opération, un contrat de PPP peut présenter une complexité considérable puisqu'il a pour objet de déterminer les droits et obligations (y compris les risques) des parties sur toute la durée de vie du projet (cf. ch. 2.3, Droit des contrats, cf. 8.5).

S'agissant d'organes responsables communs, notamment sous la forme de sociétés de capitaux, la question de la majorité joue toujours un rôle capital. La majorité exerce une influence essentielle sur la société. Il faut donc veiller au rôle du partenaire minoritaire et en particulier, pour ce qui est de l'exécution d'une tâche publique, à ce que la participation du partenaire privé s'accompagne d'une prise en charge réelle et substantielle des risques. Sinon, le danger menace de voir l'Etat assumer seul les risques dans les périodes difficiles du fait de sa responsabilité de garant.

À retenir

- Diverses formes juridiques sont envisageables pour constituer un partenariat. Il convient de définir la structure adéquate au cas par cas.
- La structure à elle seule ne permet pas de conclure l'existence d'un partenariat. Ainsi, une société anonyme ne saurait être un PPP du seul fait qu'outre les pouvoirs publics, elle intègre également des copropriétaires privés. Tout dépend de l'ambition (cf. Ambition, ch. 3.3).

Comment se déroule le processus de coopération avec le secteur privé? A quoi faut-il veiller lors de l'initialisation d'un partenariat?

3.5 Le processus de coopération

La recherche d'une voie praticable vers un modèle de partenariat fructueux constitue fréquemment un défi majeur. Un partenariat fructueux ne commence pas nécessairement à la signature du contrat mais souvent bien avant: au recensement des intérêts de chacun des partenaires, lors du choix des partenaires et des préparatifs, notamment à l'évocation des attentes respectives quant au partenariat. Le processus de coopération peut :

- se dérouler selon les règles fondamentales d'un processus d'appel d'offres TIC classique,
- revêtir des aspects particuliers en raison de formes de coopération complexes et
- par le biais d'un PPP – notamment en raison de l'ambition du partenariat et de l'approche du cycle de vie – connaître des manifestations particulières. Dans le processus PPP, les éléments que sont le test d'aptitude et l'analyse de rentabilité revêtent une importance particulière.

Vu la diversité et la complexité des formes de coopération, il est difficile de définir un processus standard universel susceptible d'être suivi comme un livre de recettes. Cela étant, nous allons tenter, dans les pages qui suivent, d'esquisser un schéma chronologique de référence qui puisse servir d'aide à une planification concrète. Ces considérations reposent sur l'approche standard éprouvée de l'appel d'offres ICT selon HERMES²¹, complétée par des explications sur les particularités de projets stratégiques, de coopérations complexes et d'approches partenariales.

Le processus de coopération: phases et interrogations

Phases	Interrogations / Questions	Précisions
1. Initialisation Besoins Objectifs Marge de manœuvre Modèles de coopération	Quels sont les besoins des pouvoirs publics? Quel est le but de la tâche publique? Dispose-t-on des ressources financières nécessaires pour couvrir toute la durée du cycle de vie? Quels sont les modèles de coopération qui entrent en ligne de compte? Quelles conditions-cadres faut-il fixer pour le déroulement opérationnel et technique des opérations? Quels objectifs arrêter en matière d'assurance-qualité et de gestion des risques? Faut-il/ peut-on prendre un premier contact informel avec les prestataires? La phase de conception requerra-t-elle de consulter des experts externes?	Bases: stratégie en matière de cyberadministration/ICT (cf. Guide de cyberadministration, p. 10 ss). Durant la phase d'initialisation, des orientations essentielles sont prises quant à la suite du processus. Il convient donc de l'aborder avec un soin particulier.
Résultat: décision quant au lancement d'une étude préalable incluant l'organisation du projet et son financement		
2. Etude préalable Descriptif des prestations	Quel est le contenu du descriptif provisoire des prestations? Le projet concret est-il conciliable avec un partenariat public-privé (faire un test	Bases: planification de l'infrastructure informatique, feuille de route ICT (cf. Guide pratique de cyberadministra-

²¹ Cf. Hermes, p. 11.

<p>Test d'aptitude Intérêt du marché Choix du modèle Procédure de sélection des partenaires</p> <p>Résultat: décision quant au lancement de la phase de conception</p>	<p>de conformité si cela n'a pas déjà été fait durant la phase d'initialisation)? Quels sont les modèles de réalisation qui entrent concrètement en ligne de compte et qu'il faut prioriser? Le marché témoigne-t-il de l'intérêt pour une coopération? La coopération présente-t-elle un potentiel économique pour les pouvoirs publics? Un «Business Case» est-il envisageable pour le secteur privé? Comment entamer la planification de la mise en œuvre? Comment sélectionner les partenaires potentiels (par appel d'offres)? Faut-il trouver des réponses adéquates à des sujets comme la sécurité de l'information et la gestion des données?</p>	<p>tion, p. 14 ss).</p> <p>Le descriptif provisoire des prestations constitue une base importante pour concrétiser les besoins des pouvoirs publics.</p> <p>Il convient de clarifier soigneusement – en particulier en vue d'un partenariat – la question de l'adéquation du projet dans cette phase (cf. aide pratique «Test d'aptitude», ch. 10.1).</p>
<p>3. Conception</p> <p>Elaboration du modèle Répartition des risques Financement Analyse de rentabilité</p> <p>Résultat: décision de principe concernant la réalisation</p>	<p>Quel est le contenu du descriptif concret des prestations? Quelle est la structure adéquate? Est-il licite et utile d'entamer un dialogue avec le secteur privé? Quel modèle commercial choisir? Comment répartir les risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé? Peut-on espérer une contribution de l'Etat? Quelle est la feuille de route en vue de la réalisation du projet? Peut-on, à ce stade, démontrer la rentabilité et les avantages de la coopération? Comment aménager le financement? Préparation de la procédure d'appel d'offres (si nécessaire) Faut-il considérer les droits d'auteur?</p>	<p>Durant la phase de conception, il faut développer toutes les questions relatives au modèle de partenariat (éventuellement sous le titre «étude de faisabilité»).</p> <p>La question de la rentabilité ou de l'utilité du projet doit être soigneusement examinée (cf. Calcul de rentabilité, ch. 8.2).</p> <p>Le choix de la procédure de sélection du partenaire est crucial dans la phase de conception (cf. Procédure d'adjudication / droit des marchés publics, ch. 8.4).</p>
<p>4. Préparatifs en vue de la réalisation / décisions</p> <p>Processus politique Décision quant à l'acquisition Choix du partenaire Préparation des documents contractuels</p>	<p>Préparation du processus politique. Préparation de la procédure d'appel d'offres ou de sélection du partenaire en l'absence d'appel d'offres. Elaboration des documents de mise au concours (pour un partenariat, de préférence un appel d'offres fonctionnel). Elaboration du modèle de réalisation (préparatifs éventuels en vue de la fondation de l'organe légal responsable, préparation des documents contractuels).</p>	<p>Bases: normes générales d'appel d'offres ICT.</p> <p>Le processus d'autorisation politique varie considérablement en fonction du projet et de la collectivité publique concernée. Il faut le planifier à un stade précoce, surtout si plusieurs collectivités publiques y sont associées.</p>

<p>Résultat: décision quant à la réalisation du projet par l'instance publique compétente</p>	<p>Choix du partenaire privé (procédure d'adjudication, sélection, adjudication). Conclusion des contrats. Fondation de l'organe légal.</p>	
<p>5. Réalisation</p> <p>Mise en œuvre Tests</p> <p>Résultat: adjudication au partenaire privé, fondation du sujet de droit ou conclusion des contrats de coopération</p>	<p>Réalisation du travail de conception / de la solution. Préparation du contrôle de gestion. Institution éventuelle d'une commission pour les conventions.</p> <p>Mise en place éventuelle d'un organe chargé du contrôle des opérations ultérieures.</p> <p>Définition et mise en œuvre du processus d'assurance-qualité.</p>	
<p>6. Exploitation / controlling</p> <p>Signature des contrats Garantie d'exploitation Evaluation du résultat</p> <p>Résultat: l'exploitation atteint les objectifs légaux; sinon, mise en œuvre des mesures nécessaires</p>	<p>Début des travaux / activités. Préparation de l'exploitation. Contrôle de gestion des pouvoirs publics. Gestion des contrats et des conflits. Rapport aux instances politiques (Parlement et organes de contrôle financier inclus) sur l'exécution des tâches.</p>	<p>Cf. Guide pratique de cyberadministration, p. 31 ss.</p>
<p>7. Finalisation</p> <p>Finalisation du projet Gestion du savoir Evaluation</p> <p>Résultat: Le projet est achevé et évalué.</p>	<p>Partage des biens. Rétrocessions. Garanties de sécurisation et de transfert des connaissances. Leçons tirées de l'évaluation et du contrôle des résultats.</p>	<p>Durant cette phase, les deux partenaires font leurs comptes. C'est l'occasion d'évaluer définitivement la rentabilité du projet sur toute la durée de son cycle de vie.</p> <p>Cette rétrospective commune et les leçons mutuelles tirées de la coopération sont importantes pour la culture partenariale.</p>

Figure 4: Le processus de coopération

Quelles sont les exigences liées à la conduite du projet?

A propos de la conduite du projet

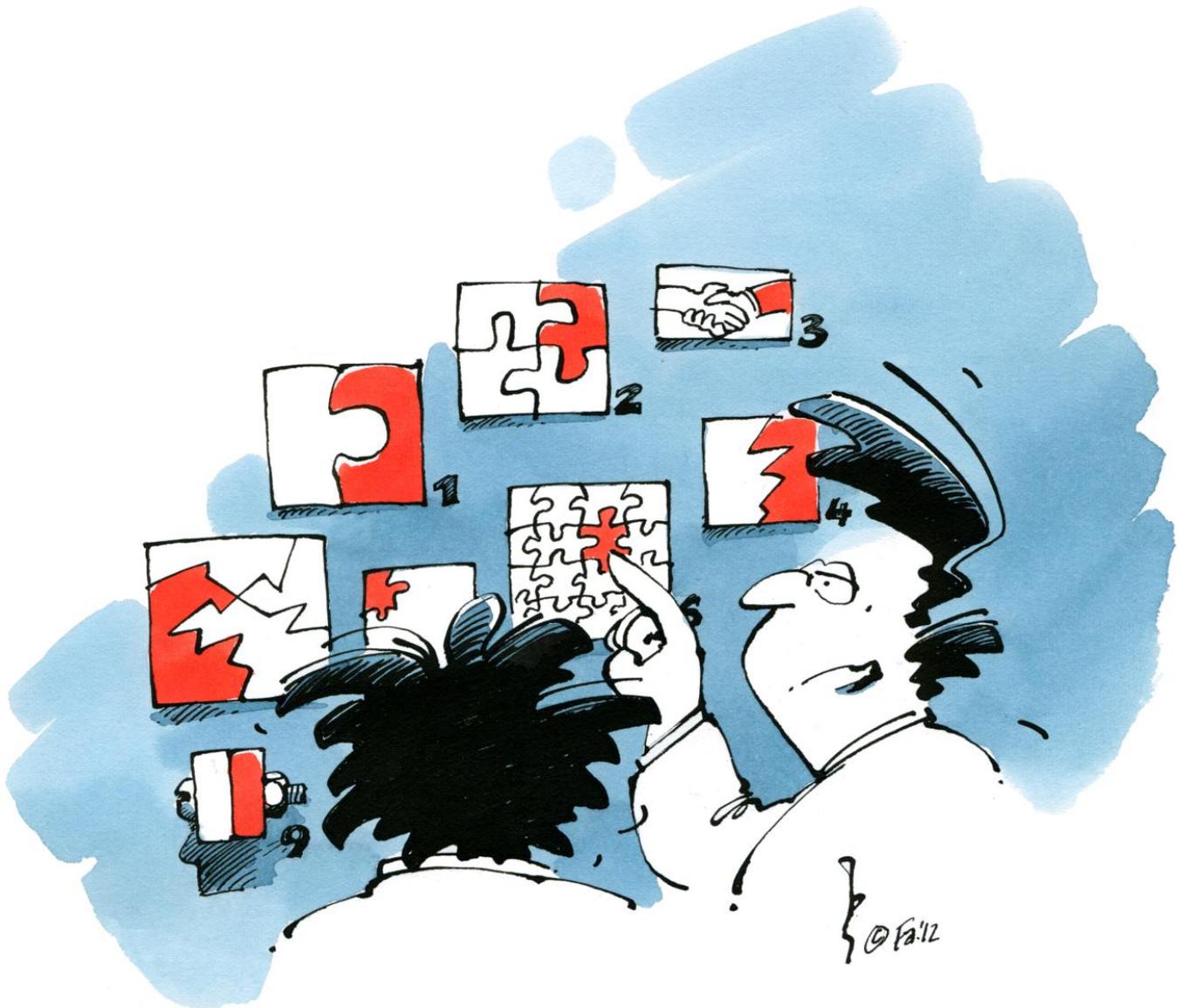
La conduite du projet occupe une place importante dans les processus de coopération. Le plus simple est de l'asseoir sur des méthodes éprouvées. La conduite du projet doit s'étendre sur toute la durée du cycle de vie. Au cours de la préparation, il convient notamment de faire la lumière sur les questions suivantes:

- Quelles sont les exigences liées au projet (éventualité d'une gestion complexe de plusieurs projets concomitants)?
- Quels sont les objectifs ou étapes visés pour la réussite du projet?
- Comment mettre en place l'organisation du projet?
- Faut-il s'attacher le concours de spécialistes ou d'animateurs externes?
- Quels sont les risques inhérents au projet?
- Comment aménager la gestion des risques, l'assurance-qualité et le contrôle de gestion (sur toute la durée du cycle de vie du projet)?
- Quelles sont les ressources à mobiliser?
- Comment instituer la gestion du changement?

👉 À retenir

- Il est essentiel de planifier le projet car ses orientations essentielles sont fixées dès le stade de l'initialisation. D'où l'intérêt d'investir en temps utile dans l'architecture du projet.
- L'organisation du projet est de la plus haute importance. Il faut impérativement établir les responsabilités de part et d'autre. Le but étant d'exécuter des tâches publiques, il appartient aux pouvoirs publics d'assumer le rôle de chef de file.
- L'appui d'éléments externes expérimentés peut se révéler très utile à moindres frais grâce à leur capital d'expérience, notamment durant les phases d'initialisation et de conception de la coopération ou du partenariat. D'autant plus s'ils comprennent les intérêts et les préoccupations à la fois des pouvoirs publics et des partenaires privés.
- Il faut prêter une grande attention à la procédure de sélection du partenaire. Une coopération précipitée avec un partenaire donné risque de fausser le jeu de la concurrence et même de l'exclure de la procédure ultérieure. Il existe des possibilités adéquates d'entretenir des contacts avec des partenaires privés avant la procédure d'appel d'offres proprement dite, sans pour autant exclure de celle-ci des prétendants éventuels. Des prises de contact informelles sont envisageables mais il faut les planifier et les mettre en place soigneusement afin que tous les candidats soient traités «à armes égales» (cf. Choix du partenaire, ch. 10.3).

4 Modèles fondamentaux



4.1 Modèles fondamentaux de partenariat

Comme il est dit plus haut, la coopération entre l'Etat et l'économie peut prendre les formes les plus diverses (cf. Formes de coopération, ch. 2.2). Dans ce chapitre, nous allons décrire quelques modèles de base typiques applicables à la cyberadministration et aux ICT.

Quels sont les modèles fondamentaux de partenariat?

Modèle de base	Description	Particularités <i>(partout : communauté de responsabilité et de résultat, approche du cycle de vie, répartition des risques, systèmes d'incitation, culture partenariale, cf. Ambition, ch. 3.3)</i>
A. Partenariat ICT	Collaboration partenariale entre les pouvoirs publics et un prestataire privé de services ICT, évolution de la coopération ICT classique.	<ul style="list-style-type: none"> • Les ICT figurent nettement en première place. • Le commettant et une collectivité publique. • Susceptible d'un appel d'offres.
B. Partenariat de service	Un prestataire ICT propose des services courants sur le marché pour venir en aide aux pouvoirs publics, services qui dépassent le cadre traditionnel des prestations ICT.	<ul style="list-style-type: none"> • Les ICT figurent en première place, tout comme certains éléments du processus qui y sont liés. • Evolution d'une offre privée par échange avec les pouvoirs publics. • Les tâches opérationnelles peuvent être transférées au secteur privé. • La responsabilité des prestations demeure acquise aux pouvoirs publics.
C. Partenariat de développement	Les pouvoirs publics et des partenaires privés se retrouvent pour développer ensemble des amorces de solution, des normes ou des produits, et unissent leurs ressources à cette fin.	<ul style="list-style-type: none"> • L'objet du partenariat consiste en des activités de développement. • Les partenaires privés s'engagent dans la perspective de la création d'un futur marché ou de conditions de marché optimales. • Une fois le développement mené à son terme, l'Etat et le privé reprennent leurs rôles ordinaires respectifs.
D. Partenariat de programme	Les pouvoirs publics et des partenaires privés se retrouvent pour mettre au point ensemble un programme ayant des implications d'intérêt public.	<ul style="list-style-type: none"> • Coopération en réseau sur la base de contrats ou avec un organe responsable commun. • Les partenaires contribuent à un programme convenu.
E. Exécution de tâches en partenariat	Les pouvoirs publics et des partenaires privés s'unissent pour exécuter une tâche publique déterminée au sein d'une communauté de responsabilité.	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un organe responsable commun. • Partage des tâches de production en fonction des aptitudes de chacun des partenaires. • Pas toujours susceptible d'un appel d'offres. • Sans figurer en première place, les ICT n'en sont pas moins l'instrument de fourniture des prestations.

Figure 5: Modèles fondamentaux de partenariat

Qu'est-ce qui fait d'un contrat ICT normal un contrat de partenariat?

4.2 Le partenariat ICT

De nos jours, pour la planification, la réalisation et l'exploitation de leur infrastructure ICT, les pouvoirs publics sollicitent régulièrement et abondamment des sociétés privées, soit à titre de prestataires ICT, soit comme partenaires d'outsourcing (contrats de service, achats, location, maintenance de matériel et de logiciel, développement de logiciels, planification, mise au point et exploitation de systèmes ICT). La coopération se borne, en l'occurrence, à fournir une assistance technique souvent standardisée, bien spécifiable et disponible sur le marché. La collectivité publique intervient comme client passant des commandes, le partenaire privé comme fournisseur des prestations. Il y a en général matière à appel d'offres.

Les motifs d'une telle coopération sont notamment les suivants: acquisition de savoir-faire, exploitation d'effets d'échelle, couverture de besoins fluctuants. La coopération avec des prestataires de services ICT ou des fournisseurs de logiciels est devenue une routine pour les pouvoirs publics. L'externalisation de tâches techniques peut leur apporter des avantages considérables mais aussi comporter des risques. C'est ainsi qu'un souci excessif d'économies risque plus tard de faire gonfler les charges d'exploitation et d'adaptation. De surcroît, les contrats d'outsourcing classiques se heurtent à des limites lorsqu'ils portent sur des prestations de services complexes, des questions stratégiques ou des processus de changement²².

Ambition du partenariat

Le partenariat ICT a pour but de profiter des effets positifs d'une coopération partenariale avec le prestataire privé tout en minimisant les risques encourus. Le contrat est ainsi aménagé que le partenaire privé puisse optimiser les coûts sur toute la durée du cycle de vie et assume la responsabilité de la gestion de tous les risques qui sont de sa compétence. Une coopération partenariale dans le domaine des ICT repose en particulier sur les éléments suivants:

- Les parties prenantes sont animées d'une ambition partenariale qui dépasse le cadre d'une relation de prestation de services purement axés sur les ICT. Toutes deux ont une compréhension commune du projet, en parfaite transparence des objectifs et des priorités stratégiques de chacun des deux partenaires (cf. Ambition, ch. 3.3).
- Le partenariat s'étend sur toute la durée (cycle de vie) de l'application informatique. Il obéit au principe du coût total de possession (*total cost of ownership*), qui fait référence à l'objectif de transformation du projet. Le partenaire privé assume par exemple des obligations de garantie et de service qualifiés pour toute la durée du cycle de vie de l'application. De par son engagement à long terme, il permet à son cocontractant public d'améliorer sa capacité de service. Le transfert de savoir-faire et de qualification s'opère sur toute la durée du partenariat, qui met le partenaire public en situation de reprendre seul la fourniture de la prestation au terme de la coopération.
- Les risques sont identifiés, décrits et répartis au cours du processus contractuel. Chacun des partenaires assume les risques qu'il est le mieux à même de supporter.
- Les contrats incluent des systèmes d'incitation sous forme, p. ex., de bonus/malus, de récompenses pour la prise en charge de risques ou de droits de participation aux résultats.
- Les développements du produit et de son application font l'objet d'une concertation entre les partenaires. L'investisseur privé qui a été choisi à la faveur d'une procédure d'appel d'offres et a élaboré une solution de base règle avec le commettant public, en vertu d'une convention, le développement d'une solution en matière de cyberadministration. Il a le loisir, dans le cadre d'un projet, de mettre au point une solution et de rectifier au fur et à mesure les erreurs et lacunes éventuelles ou de se conformer aux exigences du client, lequel profitera au bout du compte de conditions plus favorables et, qui plus est, d'une allocation des risques avantageuse pour lui.

²² Cf. «PPP im IT- und Dienstleistungsbereich», p. 32, 106 s.

A condition que le temps disponible permette une telle démarche et que les ressources en personnel requises pour les tests et les analyses soient suffisantes. Un tel partenariat peut, lors de la mise en place et du développement de systèmes TIC complexes, créer une situation véritablement gagnant-gagnant pour les deux parties.

À retenir

- Il est difficile de délimiter avec précision les activités d'outsourcing et les partenariats TIC à proprement parler. Toute coopération dans le domaine des TIC est propice à vérifier si une approche partenariale offre des possibilités d'optimisation.
- L'approche du cycle de vie ainsi que le transfert des risques au partenaire privé requièrent une attention particulière lors de l'aménagement du contrat.

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils coopérer avec des sociétés privées dans le domaine des services assimilés aux TIC? Comment de tels partenariats s'instaurent-ils? A quoi faut-il veiller?

4.3 Le partenariat de service

La cyberadministration conduit à l'adoption de nouveaux processus. Les fournisseurs de prestations TIC proposent aujourd'hui un large éventail de services commercialisables destinés à soutenir les pouvoirs publics. Ces offres reposent en général sur des produits éprouvés et il n'est pas rare qu'elles incluent des fonctions de service couvrant les tâches ordinaires incombant à l'administration. L'achat d'une prestation de service se substitue à l'achat d'un logiciel (*software as a service*). Le partenariat de service est caractérisé par l'externalisation à des partenaires privés d'éléments entiers d'un processus, voire d'une chaîne complète de processus en rapport avec le matériel ou le logiciel (exemple: Le partenaire privé est autorisé par la collectivité publique à accéder à ses données actuelles ainsi qu'à la planification de la production informatique. Il imprime des formulaires de facture individuelle, les met sous pli avec leurs annexes et veille à leur expédition en temps utile. Contrairement aux systèmes classiques d'acquisition TIC, l'initiative, en l'espèce, appartient souvent au partenaire privé, qui vend ses propositions et ses offres innovantes à la collectivité publique cliente. Ce qui fonctionne parfaitement avec telle administration peut susciter avec telle autre incertitude et irritation à propos de la ligne de démarcation entre prestation publique et offre privée.

Ambition du partenariat

En matière de cyberadministration, rien n'empêche la collectivité publique de formuler ses besoins. Souvent, toutefois, elle n'est pas en mesure, dans un environnement technique en mutation constante, de décrire avec précision la prestation qu'elle attend. Le marché mondialisé est aujourd'hui à même de proposer des solutions d'avenir encore inconnues du client. Le partenariat de service a l'ambition d'instaurer un dialogue entre la collectivité publique cliente et le prestataire privé. Le but étant d'aboutir à une solution fondée certes sur l'offre du marché mais adaptée aux besoins du client, dans le respect des conditions-cadres imposées par le droit des marchés publics. Le partenariat de service repose sur les éléments suivants:

- La collectivité publique développe avec le concours d'un prestataire privé une offre de service reposant sur le produit de ce dernier. Cette offre peut dépasser le cadre d'une pure prestation TIC dans la mesure où l'important est d'avoir une vision la plus cohérente possible du processus.
- Là encore, le partenariat est axé sur le cycle de vie (dans une optique de transformation). Les risques sont répartis de manière optimale. Il existe des systèmes d'incitation adéquats.
- Des procédures appropriées garantissent le respect des principes de concurrence et du droit des marchés publics (cf. Procédure d'adjudication / Droit des marchés publics, ch. 8.4).
- La collectivité publique cliente conserve la responsabilité de la fourniture de la prestation publique. Son partenaire privé a le statut de prestataire interne (contrairement à celui qui est le sien dans l'exécution de tâches en partenariat, cf. ch. 4.6).

A titre d'exemples, citons le projet eGRIS (prestataire privé mettant à disposition une plateforme de communication et de processus, cf. Exemples pratiques, ch. 9/5), projet de PPP dans le domaine de l'harmonisation des registres (offre de service TIC complète élaborée par La Poste, cf. Exemples pratiques, ch. 9/2) ainsi que les expériences vécues avec une solution standard d'envergure nationale (cf. Potentiel, ch. 6.2 (5))

👉 À retenir

- S'il s'agit d'encourager le partenaire à investir, on tentera d'accroître le volume de marché possible, soit par un éventail de prestations plus large, soit en amenant plusieurs collectivités publiques à s'associer à la commande.
- Les possibilités et les limites de réutilisation d'un produit sur le marché dépendent des dispositions en vigueur du droit de la propriété intellectuelle (licences, droit d'auteur). Il y a lieu en même temps de toujours observer les prescriptions du droit de la concurrence. On veillera, dans le cadre des dispositions légales, à prévoir dans un contrat sur mesure une protection efficace des investissements du partenaire privé. A cet égard il est indispensable, avant de conclure le partenariat, de procéder à une analyse minutieuse des risques et de peser les intérêts respectifs des parties. Même pour un partenariat de service, il faut faire jouer la concurrence sous forme, p. ex., d'un appel d'offres portant sur un modèle commercial provisoire, approximatif, sans spécifications en matière de TIC. Une initiative précoce commune mettant en jeu plusieurs prestataires privés permettra éventuellement d'identifier en temps opportun «les meilleurs et les plus capables» dans des conditions réelles de pratique professionnelle et d'évaluer les chances de réalisation de solutions innovantes. Il apparaît tout à fait possible, au moyen de questionnaires étroitement délimités, d'organiser de petits concours sur la base d'un modèle commercial développé conjointement et, ainsi, de confronter différentes possibilités de solution.

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils conclure un partenariat de développement avec le secteur privé? Quelles sont les principales caractéristiques?

4.4 Partenariats de développement

Les solutions complexes de cyberadministration ne peuvent être développées de manière autonome ni achetées prêtes à l'emploi. De même, les prestataires ne sont pas disposés à investir dans des projets au potentiel de commercialisation incertain. C'est souvent la raison pour laquelle des innovations utiles et nécessaires dans la cyberadministration ne sont pas réalisées.

Des partenariats de développement entre l'Etat et l'économie peuvent contribuer à concrétiser ces innovations. Les intérêts, les ressources et les potentiels des deux parties sont alors exploitées dans le cadre d'un processus transparent et équitable afin d'atteindre l'objectif convenu et, ainsi, de permettre une situation gagnant-gagnant pour tous les participants. Le but du partenariat est donc le développement. Les pouvoirs publics peuvent dès lors élaborer, en collaboration avec l'économie, des solutions TIC répondant à l'intérêt public, le secteur privé investissant en vue d'un futur marché.

Objectif du partenariat

Un partenariat de développement repose sur les points suivants:

- Les pouvoirs publics et le partenaire économique s'associent pour développer un produit.
- Le secteur privé est disposé à investir dans le développement en vue d'un futur marché conséquent ou de l'amélioration des conditions-cadres relatives à sa propre activité. Les investissements et les innovations doivent être pris en compte de manière adéquate, voire être partiellement indemnisés.
- Les règles usuelles s'appliquent de nouveau à l'issue du partenariat de développement. La fourniture de prestations proprement dite ne fait plus partie du partenariat, de sorte que les pouvoirs publics sont libres de recourir au partenaire privé de leur choix.

L'association eCH ou le projet SuisseID sont des exemples de partenariats de développement (cf. exemples pratiques, ch. 9/8 et 9/4).

🔑 À retenir

- L'équilibre entre la volonté d'investir du secteur privé en vue d'un futur marché et le principe de concurrence une fois l'innovation réalisée constitue un élément central des partenariats de développement. L'économie privée n'est pas disposée à investir dans le développement si elle ne retire aucun avantage du résultat. Dans certains cas, elle est toutefois prête à investir dans des marchés nettement plus significatifs si elle peut y conquérir une part substantielle tout en s'assurant de conserver une longueur d'avance sur ses concurrents.
- Il faut veiller autant que possible au principe de concurrence: sur la base du modèle de concurrence entre investisseurs dans la construction, il est envisageable d'inviter plusieurs partenaires TIC présélectionnés à participer au développement d'un produit. Le prestataire de service pour les premiers clients publics sera ensuite choisi parmi les partenaires de développement au cours d'un appel d'offres. L'entreprise retenue peut être tenue d'indemniser raisonnablement les autres participants pour leur contribution à l'innovation.

Comment mettre en place des partenariats relatifs à un programme entre l'Etat et l'économie?

4.5 Partenariats relatifs à un programme

La cyberadministration et les projets TIC peuvent prendre la forme de programmes d'envergure. Les tâches publiques sont régulièrement définies afin d'obtenir un effet précis allant dans l'intérêt public, mais dépassant les possibilités de l'administration. L'Etat fait alors office d'animateur et de catalyseur. Souvent, les moyens et les ressources des pouvoirs publics ne permettent pas à la Confédération, aux cantons et aux communes de réaliser ensemble l'effet souhaité.

Objectif du partenariat

Dans les partenariats relatifs à un programme TIC/de cyberadministration, l'Etat et l'économie entendent réaliser ensemble un objectif relevant de l'intérêt public. Les partenaires les plus divers s'associent pour planifier, financer et exécuter un programme. Les différents projets peuvent être mis en œuvre dans un cadre global, sous la responsabilité de plusieurs participants. Grâce à leurs ressources et à leur réseau, les partenaires privés peuvent encourager fortement l'intérêt public. Cette procédure coordonnée permet de développer des solutions qui n'auraient pu voir le jour en d'autres circonstances. Ces partenariats reposent sur les points suivants:

- Les pouvoirs publics et les partenaires économiques s'associent pour élaborer un programme.
- La collaboration relève d'une organisation appropriée.
- Les partenaires sont disposés à investir des ressources dans le programme et à participer activement à sa mise en œuvre.
- La collaboration se base sur une culture du partenariat. Il est entendu que chaque partie poursuit ses propres intérêts et objectifs. La direction du projet veille à conserver une situation gagnant-gagnant grâce à une culture adéquate du projet et à la transparence.
- Contrairement aux partenariats de développement, une participation active à la mise en œuvre fait partie intégrante de l'engagement.

Le partenariat public-privé «L'école sur le Net» (cf. exemples pratiques, ch. 9/1) est un modèle en termes de partenariats relatifs à un programme. Il fut le principal moteur pour l'intégration des TIC dans la formation. L'impact au niveau national a été considérable grâce à une base légale spécifique (loi fédérale), à une grande ambition et à l'engagement de différents partenaires.

👉 À retenir

- La direction du projet (gestion des différentes parties prenantes) est décisive dans les partenariats relatifs à un programme. Un accompagnement neutre des processus correspondants est souvent utile.
- La question des ressources est capitale: le financement des phases préliminaires constitue un problème récurrent. En effet, les objectifs et les avantages du projet sont souvent peu clairs au début de celui-ci, ce qui entrave la levée des fonds auprès des partenaires publics et privés. Cette question constitue fréquemment le talon d'Achille des bonnes idées de partenariats relatifs à un programme, car la phase préliminaire vise à poser les fondements du projet et à définir l'idée servant d'argument de vente auprès des décideurs.
- L'organisation doit être simple et claire (cf. notamment le PPP «L'école sur le Net»). En général, les pouvoirs publics assument la direction stratégique.
- Il est impératif de définir clairement les rôles. Les attentes, les objectifs et les rôles des différents acteurs doivent être déterminés dès le début et rappelés régulièrement au cours du processus.
- Les pouvoirs publics doivent accepter les participants privés en tant que partenaires et non uniquement comme sponsors.

4.6 Exécution partenariale des tâches

Contexte

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils exécuter une tâche de cyberadministration/TIC avec le secteur privé?

Les tâches publiques peuvent être si complexes qu'elles dépassent les possibilités de l'administration. Dans ce cas, on recourt de plus en plus fréquemment à une coopération avec l'économie.

Objectif du partenariat

L'approche commune permet d'utiliser les atouts de chaque partenaire afin d'amplifier l'impact. Des solutions qui n'auraient pu voir le jour sans coopération sont ainsi souvent réalisées. Ces partenariats relatifs à l'exécution des tâches (également PPP en vue de l'exécution des tâches, cf. ch. 2.3) reposent sur les points suivants:

- Les pouvoirs publics et les partenaires privés s'associent pour exécuter une tâche publique précise.
- Ils créent une entité commune à cet effet.
- Les prestations sont fournies en fonction des tâches, chacun agissant selon ses capacités (compétences clés).
- Les pouvoirs publics ne sont plus seuls pour la gestion de projets multiples complexes. Le secteur privé peut apporter toute sa compétence en la matière.
- Le partenaire public peut bénéficier de manière spécifique des progrès technologiques, par l'intermédiaire du partenaire privé.
- Les partenariats relatifs à l'exécution des tâches n'impliquent pas nécessairement une acquisition.
- A la différence d'un partenariat de service, le partenaire privé est également coresponsable vis-à-vis de l'extérieur. Contrairement aux partenariats relatifs à un programme, une tâche publique précise doit être exécutée. Les partenaires travaillent ensemble, et non parallèlement.

Des plates-formes gérées en partenariat, comme compasso (cf. exemples pratiques, ch. 9/3) illustrent parfaitement les partenariats public-privé relatifs à l'exécution des tâches.

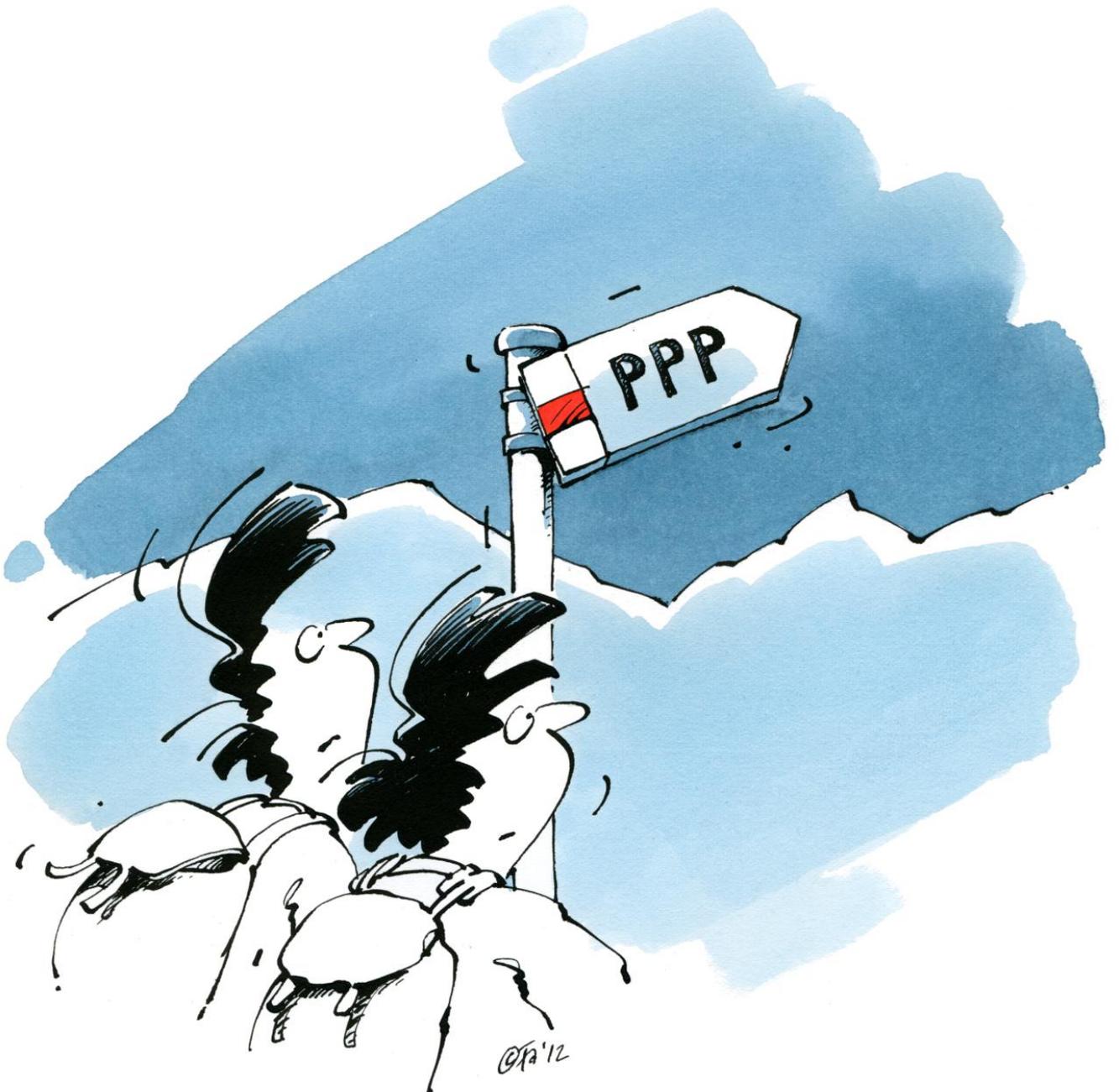
👉 À retenir

- Le pilotage d'un partenariat public-privé relatif à l'exécution des tâches nécessite des ressources. En dépit des partenariats, la direction incombe au final toujours aux pouvoirs publics. Ceux-ci assument la responsabilité finale (responsabilité de garantie), car l'enjeu est l'exécution de tâches publiques. Le suivi et le controlling requièrent de l'attention et des ressources. Les deux parties doivent donc nommer des chefs de projet précis et faire preuve d'une grande constance, dans la mesure du possible. Il est souvent judicieux de faire également appel à un animateur externe.
- Ces partenariats impliquent que tous les partenaires soient dans le même bateau et suivent le même cap. Pour ce faire, des règles sont indispensables. Si elles ne sont pas suffisamment claires, les conflits seront fréquents. Il est dès lors judicieux de les déterminer au préalable (cf. facteurs de succès, ch. 7.1).
- L'acceptation d'un modèle d'affaires commun est une condition sine qua non à tout partenariat. Ce modèle présentera clairement la position du secteur privé sur les clients, le marché, les tâches, l'organisation des comptes d'investissement (cf. ci-dessous), les prévisions de ventes et de chiffre d'affaires, les flux financiers, les résultats escomptés et la communication. Les unités d'organisation de l'administration publique doivent impérativement participer au moment adéquat à l'élaboration de ce modèle d'affaires afin de favoriser l'acceptation mutuelle et la confiance nécessaire à la mise en œuvre. Celui-ci doit également comporter un objectif de transformation clair. Il est judicieux d'investir dès le début

dans l'élaboration de la solution. Une évaluation pilote peut aussi y contribuer. Les solutions optimales doivent être réalisées avant de démarrer la mise en œuvre.

- Importance considérable du tarif: fixer la rémunération de la prestation est capital dans les PPP relatifs à l'exécution des tâches, alors que le prix de la prestation peut être mis en concurrence pour l'ensemble du cycle de vie dans les PPP relatifs à une acquisition. Si les résultats du projet ne sont pas définis, le prix des prestations privées et la répartition des risques ne pourront pas être déterminés précisément dès le début. Il faut éviter qu'un partenaire supporte en fin de compte l'ensemble du risque. En l'espèce, des solutions flexibles sont de mise, notamment car les bénéfices ou les pertes ne peuvent, en général, pas être répartis, contrairement à l'économie privée. Un consensus sur le processus de fixation de la rémunération et la couverture des risques est essentiel. La transparence mutuelle joue indéniablement un rôle décisif en la matière. Il est très difficile de définir le prix et les risques pour des projets uniques, en raison du manque d'expériences et de références. Le prestataire devrait communiquer un tarif comportant une variante minimale et maximale, ce qui permettrait de réguler les attentes sur la qualité du produit final.
- Liberté de négociation, conclusion du contrat: la liberté de négociation doit être garantie dans les PPP relatifs à l'exécution des tâches jusqu'à ce que toutes les prestations essentielles des partenaires et les résultats escomptés soient clairement définis. Il existe un risque de dépendance indésirable si le partenaire externe est désigné trop tôt (par ex. par la législation ou parce qu'un seul partenaire entre en ligne de compte).

5 Les partenaires



Quel est le rôle des pouvoirs publics? Quels avantages espèrent-ils?

5.1 Pouvoirs publics

Eu égard au domaine traité, la responsabilité incombe aux pouvoirs publics, car la cyberadministration relève de l'exécution de tâches publiques à l'aide de moyens électroniques et de processus numériques.

Les chefs de projet sont en première ligne: ils doivent identifier les chances et les risques des coopérations et des partenariats, initier les décisions nécessaires et réaliser le projet avec succès. La réussite repose en particulier sur la capacité à examiner les modèles de coopération possibles, à rassembler les expériences nécessaires et les connaissances techniques (grâce à des compétences propres ou externes) et à piloter efficacement le modèle de coopération en dépit de sa grande complexité afin d'atteindre l'objectif fixé.

Les unités administratives responsables doivent toujours veiller à examiner le potentiel de coopération des modèles (si l'impulsion correspondante ne vient pas des milieux politiques). Elles doivent définir les lignes directrices et les valeurs de référence, initier les décisions ponctuelles, organiser le financement et, élément particulièrement important, s'assurer que les principales parties prenantes maintiennent leur participation, y compris les différents partenaires publics. La gestion des partenaires incombe, en l'espèce, aux responsables hiérarchiques.

Les autorités politiques doivent soutenir les processus de coopération et les projets de partenariat avec l'économie. Les décisions correspondantes devraient être prises après une analyse minutieuse des risques et de la rentabilité des projets. Une volonté manifeste et des conditions-cadres favorables doivent donner confiance dans la fiabilité du partenaire public. Des mandats légaux ou politiques précis facilitent et encouragent l'exécution par les administrations et les directions de projet. Il est fréquent que les services de la Confédération, les cantons et les villes/communes coopèrent dans leurs actions; il incombe dès lors au milieu politique d'inciter les différents partenaires publics à s'engager pour un projet commun et de veiller au soutien nécessaire ainsi qu'à la garantie financière.

Les pouvoirs publics espèrent notamment retirer les avantages suivants des coopérations:

- **Economie de coûts: l'engagement partenarial et les systèmes d'incitation encouragent le partenaire privé** à fournir les meilleures prestations possibles. Le partenaire public peut ainsi exploiter les gains d'efficacité. Une approche axée sur le cycle de vie joue un rôle primordial à cet égard. De nombreux projets de cyberadministration/TIC entraînent, au début, un nouveau développement et/ou une modification de l'exécution des tâches ou de l'organisation des pouvoirs publics. Si la collaboration dans le cadre d'un partenariat est basée sur le cycle de vie du projet, le partenaire privé sera intégré aux phases de développement, de modification et d'exploitation. Il sera donc d'autant plus motivé pour accroître l'efficacité durant la phase d'exploitation. Les pouvoirs publics peuvent bénéficier de ce gain d'efficacité grâce à un système d'indemnisation approprié. L'engagement du secteur privé repose, en général, sur des modèles d'affaires éprouvés. Les entreprises internationales standardisent leurs offres sur le plan mondial afin de réduire les coûts et les risques et d'augmenter les performances. Les pouvoirs publics peuvent profiter de tels produits «industrialisés».
- **Garantie de progrès technologique et d'innovation:** un contrat de partenariat permet aux pouvoirs publics de bénéficier de la technologie et du progrès en exigeant du secteur privé une prestation correspondant au standard actuel (le tout étant consigné dans un Service Level Agreement). Le risque en question est alors supporté par le secteur privé.
- **Acquisition optimisée:** des collaborations sous forme de partenariats peuvent compléter des acquisitions classiques afin de répondre à des exigences complexes.
- **Professionnalisation et hausse de la qualité des prestations:** un partenariat à plus long terme permet aux pouvoirs publics d'accroître leur capacité de service grâce au savoir-faire et au transfert de qualifications.

- **Modernisation de l'administration:** les grandes entreprises économiques recourent au partenariat TIC principalement pour augmenter leur valeur à long terme, et non pour réduire les coûts ou économiser. Elles considèrent les TIC non seulement comme une fonction d'assistance, mais également comme une technologie clé qui, associée aux capacités correspondantes, influe positivement sur leur activité principale respective. Cela s'applique également à l'administration: des partenariats dans le domaine de la cyberadministration/des TIC peuvent dès lors contribuer à sa modernisation²³ et permettre de bénéficier de ressources essentielles à cette dernière.
- **Avantages économiques:** l'acquisition de TIC peut jouer un rôle non négligeable dans la promotion économique, la sauvegarde des sites et la promotion des technologies d'avenir.

👉 À retenir

- **Aptitude à coopérer:** les pouvoirs publics doivent disposer du personnel requis pour coopérer avec l'économie. Il faut suffisamment de collaborateurs qualifiés pour nouer des partenariats avec l'économie privée et pouvoir traiter d'égal à égal. Les responsables doivent être soutenus par leurs supérieurs hiérarchiques. Il est important d'entretenir des contacts avec les partenaires économiques privés à un certain échelon hiérarchique (par ex. au niveau de la direction).
- **Volonté de coopérer:** un partenariat repose sur le respect mutuel, même pour les coopérations public-privé. Si les pouvoirs publics estiment que le partenaire privé ne peut ou ne veut pas assumer la responsabilité de l'exécution d'une tâche publique, toute collaboration partenariale sera difficile, voire impossible. De même, les pouvoirs publics doivent pouvoir accepter que l'objectif du partenaire privé soit axé sur les bénéfices.
- **Harmonisation des prises de décision:** les pouvoirs publics et le secteur privé ont chacun leur manière de préparer un projet et de prendre des décisions. Il est essentiel que les pouvoirs publics connaissent les procédures privées et en tiennent compte dans la planification du projet.

²³ Manuel PPP Allemagne, p. 457.

Comment un partenaire privé évalue-t-il une coopération avec les pouvoirs publics?

Quels avantages espère le partenaire privé?

5.2 Partenaires privés

Dans le cadre d'une coopération ou d'un partenariat avec les pouvoirs publics, un partenaire économique privé recherche également la réussite économique, c'est-à-dire un certain niveau de chiffre d'affaires et de marge et, par conséquent, un bénéfice. Cette dynamique commerciale peut entraîner des tensions, mais constituer également un moteur essentiel de l'efficacité dans l'exécution de tâches publiques. La collaboration avec les partenaires économiques doit donc être clairement différenciée des activités d'utilité publique.

L'engagement du secteur privé repose sur les avantages escomptés suivants:

- **Réussite économique comme motivation principale:** les partenariats sont motivés par la garantie de recettes régulières et stables sur le long terme (cash-flows). Le volume de travail est significatif: il peut résulter d'un ensemble de tâches ou de leur multiplication. En outre, le secteur privé est intéressé par des «projets phares» de plus grande envergure, qui ont un effet positif sur le marché.
- **Avantages indirect et engagement social:** le succès économique ne se limite pas uniquement à l'indemnisation financière directe. Il est également encouragé par l'accès à une clientèle ou à des réseaux, la possibilité de développer de nouveaux secteurs d'activité, le recueil de données empiriques, l'obtention d'un savoir-faire ou le renforcement de la réputation, par exemple en participant à des «projets phares». Les grandes entreprises s'engagent aussi au niveau social: la Suisse accusant un retard au niveau international en matière de cyberadministration, elles sont prêtes à contribuer au développement de sa place économique. Cet investissement fait partie de la gouvernance de l'entreprise et a des retombées positives sur l'activité de cette dernière.

👉 À retenir

- **Importance de l'étude de cas:** dans le secteur privé, tout repose sur une étude de cas ou *business case*, qui peut être transposée en une «idée commerciale générant des bénéfices». C'est le cas lorsqu'un engagement social ou un investissement financier produit un rendement correspondant après un certain temps («retour sur investissement»).
- **Avantages attestés et processus de décision interne:** la présentation d'une étude de cas est primordiale dans le secteur privé en vue de l'approbation interne du projet. Un chef de projet privé peut souvent mener rapidement et facilement des entretiens dans son domaine de responsabilité et identifier les possibilités sur le marché. En général, la mise à disposition de ressources plus importantes ou la libération de moyens financiers requièrent toutefois assez tôt des décisions à un niveau plus élevé. Celles-ci se basent sur une présentation des avantages et des risques de l'opération, qui doit démontrer que l'activité ou l'utilisation des ressources générera la plus grande valeur possible («value for money»). Le partenaire public doit pouvoir s'adapter à ces conditions-cadres privées concernant la prise de décisions.
- **Importance d'un partenaire fiable:** l'économie recherche des partenaires fiables, car eux seuls justifient les investissements et rendent les risques calculables. Les pouvoirs publics sont considérés comme des partenaires fiables, notamment en ce qui concerne la morale de paiement. Pour le secteur privé, la fiabilité des pouvoirs publics repose principalement sur la constance des décisions et des conditions-cadres, sur un calendrier impératif et sur un traitement rapide du projet. Les pouvoirs publics doivent tenir compte de ces attentes s'ils ne veulent pas compromettre l'engagement de l'économie.
- **Satisfaction du client «administration publique»:** une approche standardisée de la clientèle ne répondra que très rarement aux exigences et aux attentes des pouvoirs publics. Le partenaire économique doit donc effectuer une analyse clientèle minutieuse afin de satisfaire les besoins du client, d'adopter une procédure adéquate et, partant, de conclure un partenariat prometteur.

6 Marché et potentiel



©pa'12

6.1 Marché

Existe-t-il un marché pour les partenariats?

On peut partir du principe que le marché est aujourd'hui intéressé par des coopérations et des partenariats avec l'Etat. La cyberadministration constitue un marché significatif, tant pour les grandes entreprises privées que pour les PME et les entreprises publiques.

Des coopérations basées sur un partenariat permettent des modèles d'affaires plus fiables et plus stables et augmentent les opportunités dans la vente de services. Elles constituent un meilleur faire-valoir pour les compétences du secteur privé.

Quels sont les éventuels partenaires?

De grandes entreprises et des PME du secteur TIC, des PME proposant des services informatiques, ainsi que des entreprises publiques actives ou non dans ces domaines peuvent faire office de partenaires sur le marché. Les entreprises publiques qui opèrent sur un marché libéralisé, telles que Swisscom et La Poste, sont considérées comme des partenaires «privés».

Les projets sont souvent initiés par des partenaires privés ou des tiers indépendants.²⁴

6.2 Potentiel

Où est le potentiel?

Il est vraisemblable qu'à l'avenir, la coopération basée sur un partenariat s'établira comme un complément judicieux et nécessaire à une collaboration classique et qu'elle gagnera en importance pour les solutions complexes. Ce potentiel existe aux trois niveaux du fédéralisme que sont la Confédération, les cantons et les communes et il s'étend à des domaines tels que la cyberadministration, l'infrastructure TIC, le développement de logiciels et les centres de prestations.²⁵

Les partenariats permettant d'atteindre des normes industrielles ou des tailles critiques, notamment en étendant les avantages et en regroupant la demande, présentent le potentiel le plus important. Le secteur privé a tout intérêt à concentrer ses investissements, ce qui bénéficie au marché. Des commandes coordonnées de la part des pouvoirs publics peuvent encourager cette approche.

Le potentiel inhérent à un partenariat se déploie sur l'ensemble du cycle d'innovation, de la phase d'analyse à l'exploitation en passant par la planification/conception et la mise en œuvre. Une collaboration basée sur un partenariat peut concerner certaines phases, mais dans l'idéal, elle englobe tout le cycle de vie (cf. ambition, ch. 3.3).

²⁴ PPP dans l'informatique et le secteur tertiaire, p. 43.

²⁵ Pour l'Allemagne, cf. PPP dans l'informatique et le secteur tertiaire. p. 27 ss.

Quels domaines de la cyberadministration présentent un potentiel pour les partenariats?

Domaines présentant un potentiel pour les partenariats

(1) Projets visant à accélérer la réalisation des programmes de cyberadministration

Les approches basées sur le partenariat peuvent accélérer les projets de cyberadministration, car elles contribuent à mieux maîtriser les nouveaux développements multiples inhérents à ces projets et à soutenir le processus de transformation de l'exécution des tâches ou de l'organisation des pouvoirs publics, notamment grâce au savoir-faire, au regroupement des ressources et à la dynamique commerciale. Les partenariats peuvent permettre de dépasser les limites structurelles ou liées au système.

(2) Nouvelles tâches, notamment les nouveaux centres de prestations interdisciplinaires

Les modèles de partenariat présentent un potentiel considérable notamment lorsque les pouvoirs publics sont confrontés à de nouvelles tâches qui ne peuvent ou ne doivent être abordées qu'avec l'aide d'un partenaire externe. Cette catégorie est très pertinente, car de nombreuses nouvelles tâches reposent fortement sur les TIC/la technologie.²⁶ Les centres de prestations, qui fournissent des services à plusieurs collectivités, peuvent également être considérés comme de nouvelles tâches. Les volumes plus importants qu'ils traitent permettent d'utiliser des technologies modernes et des systèmes TIC plus complexes. Il en va de même pour les centres de service partagé (*Shared Service Centers; SSC*), qui peuvent contribuer notablement à optimiser les services. Ils fournissent des prestations à plusieurs collectivités sans que celles-ci ne doivent renoncer à leur responsabilité politique ou relative à l'exécution des tâches.

(3) Domaines nécessitant une professionnalisation

Dans certains domaines, le savoir-faire de l'administration ne suffit plus ou ne peut plus être financé en vue d'une modernisation rapide de celle-ci. Un partenariat avec l'économie peut alors déboucher sur une professionnalisation. Si les tâches ne peuvent ou ne doivent pas être entièrement externalisées ou privatisées, le savoir-faire du secteur privé sera mis durablement à la disposition de l'administration. Le partenaire public conserve l'autorité stratégique et les fonctions souveraines, tandis que le partenaire privé apporte ses connaissances spécifiques au niveau opérationnel.

(4) Optimisation de l'approvisionnement

Les approches basées sur le partenariat peuvent optimiser les stratégies d'approvisionnement, notamment lorsque l'on souhaite simplifier les acquisitions en définissant les prestations à fournir pendant la durée d'utilisation plutôt qu'en rédigeant des cahiers des charges complets (cf. partenariat TIC, ch. 4.2.)

(5) Possibilité de solutions standard (nationales)

Des partenariats avec l'économie (ou avec des entreprises publiques) peuvent donner naissance à des solutions standard nationales. Le PPP «Numérotation des logements» (cf. exemples pratiques, ch. 9/2) illustre parfaitement la recherche d'une solution standard à l'échelle nationale dans un domaine technique. En l'espèce, la limite entre une solution fédérale centralisée et une application décentralisée est mince. L'expérience a toutefois clairement démontré que seule une réglementation légale permettrait d'introduire une solution fédérale uniforme sur le plan national. On a donc recherché un type d'application qui prendrait en compte autant que faire se peut les contextes, les besoins et les exigences très différents des cantons, des villes et des communes. La solution du PPP a été élaborée afin d'éviter une application autonome dans les villes et les communes, ce qui aurait non seulement affecté la qualité des données, mais égale-

²⁶ PPP dans l'informatique et le secteur tertiaire: 50% des projets sont nouveaux de par leurs caractéristiques; 85 des nouveaux projets intègrent une composante informatique essentielle.

ment conduit à des solutions inefficaces et à des situations inacceptables pour les partenaires privés concernés, en particulier pour les gérances immobilières. Le positionnement retenu, à savoir un prestataire national, constitue une approche adéquate pour une solution standard nationale et une alternative à une solution fédérale définie juridiquement ou à une autonomie cantonale/communale. L'application technique de cette solution est cependant difficile. Quatre facteurs sont décisifs en la matière:

- Les solutions standard optimales devraient s'intégrer dans la législation fédérale existante. Ainsi, chaque canton n'a pas besoin de «réinventer» des modèles de réalisation et il est dispensé d'une réglementation spécifique à la solution nationale s'il décide d'adopter cette dernière.
- La participation précoce des collectivités concernées à l'élaboration commune d'une solution est primordiale. Une ambition commune garantit non seulement l'acceptation des cantons vis-à-vis de la législation fédérale, mais permet également une mise en œuvre cohérente. La solution standard peut prévoir plusieurs options/modules afin de répondre à des besoins différents.
- Le type d'intégration du prestataire national (partenaire privé) est essentiel. Connaître suffisamment tôt ce partenaire constitue un atout, car cela permet un dialogue ciblé sur la fourniture concrète des prestations. Il faut néanmoins éviter que les pouvoirs publics ne soient tributaires d'un prestataire précis avant la conclusion du contrat, car ils perdraient alors toute liberté de négociation. S'il n'y a qu'un seul prestataire, il faut rechercher une alternative pour obtenir les prestations et garantir ainsi une réelle option en termes de négociation. La mise en concurrence de prestataires est nettement plus simple.
- Enfin, la solution standard librement choisie doit être appliquée conjointement. Seuls le dialogue et l'échange d'expériences entre les différents acteurs permettent d'y parvenir. Pour ce faire, il faut une direction et des réunions régulières entre les participants. Sinon, la recherche coûteuse de solutions individuelles pour chaque variante spécifique est inévitable.

(6) Solutions informatiques en nuage présentant un potentiel de partenariat particulier

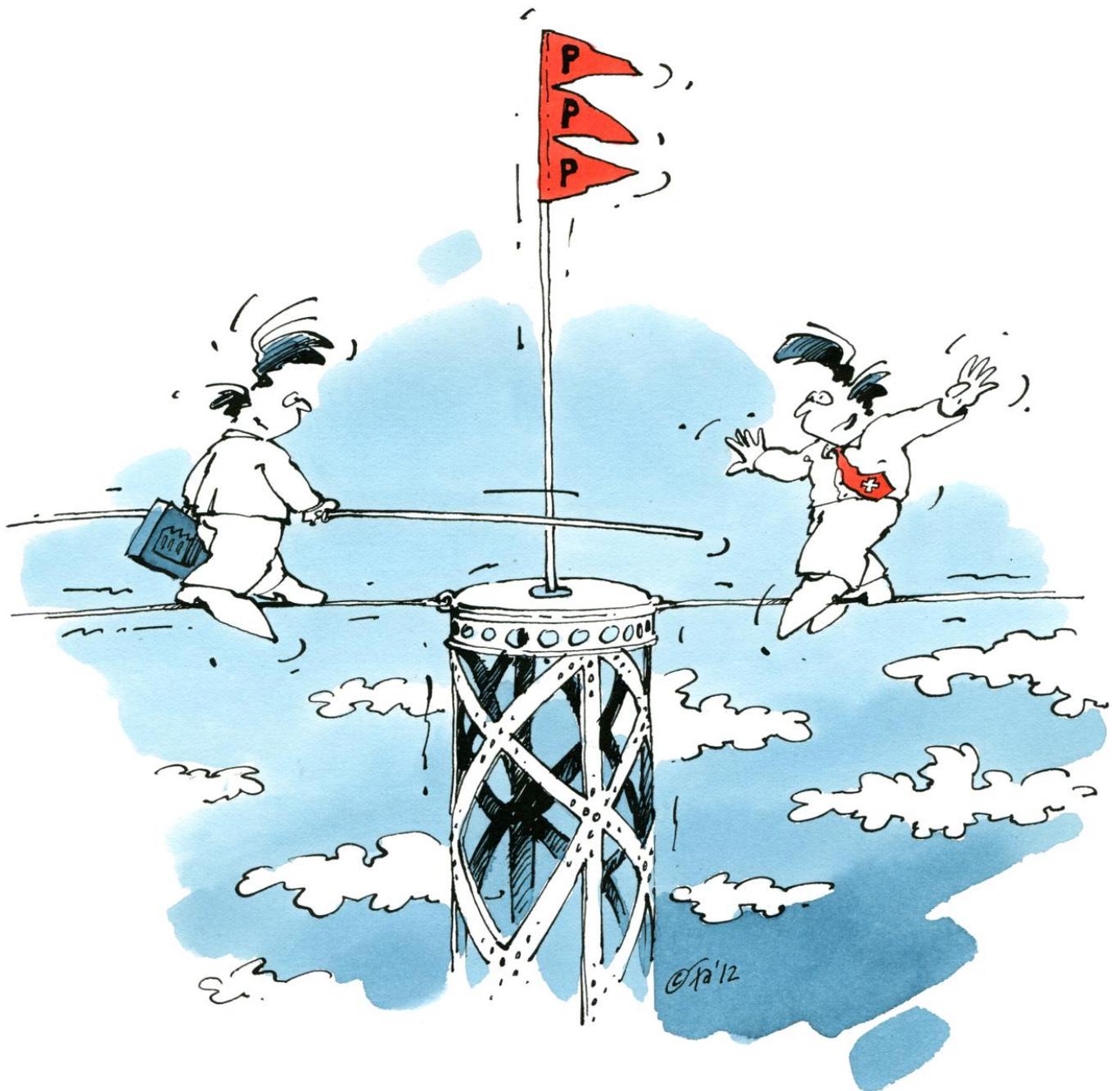
L'informatique en nuage (*Cloud Computing*) implique une redéfinition des rôles, des prestations et des possibilités de financement.²⁷ Cette expression désigne la mise à disposition dynamique d'infrastructures TIC en fonction des besoins par l'intermédiaire de réseaux: par exemple, capacités de calcul, sauvegarde des données (infrastructure en tant que service), suites logicielles prêtes à l'emploi (logiciel en tant que service) et environnements de programmation (plate-forme en tant que service). L'informatique en nuage est encore relativement peu utilisée en Suisse et elle présente un très grand potentiel de croissance.²⁸ Le recours à cette technologie permet d'accroître l'efficacité et la flexibilité. Le projet de stratégie Cloud Computing de la Confédération précise que les autorités et l'économie profitent réciproquement de la collaboration, en ce qui concerne la standardisation et la promotion du Cloud Computing. Pour ce faire, il faut identifier une plate-forme adaptée à la collaboration.²⁹

²⁷ Projet 2011 de la stratégie Cloud Computing des autorités suisses mis en consultation (<http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00183/01368/01372/index.html?lang=fr>, 29.12.2011).

²⁸ Cf. le rapport du Conseil fédéral concernant le classement de la motion Noser 07.3452 «Centralisation des fournisseurs de prestations TI» (FF 2011, 8567): «De nouvelles formes de prestations TIC (informatique en nuage) vont offrir à l'administration publique toute une série d'avantages, dont l'extensibilité, l'élasticité et la rentabilité, ainsi que l'attestent clairement les premières expériences en la matière (par ex. services cartographiques de l'Office fédéral de la topographie). Plutôt que d'opter pour un FP unique, on peut appliquer une stratégie d'approvisionnement différenciée afin d'optimiser l'assistance TIC du point de vue tant des coûts que de la qualité des prestations. Un fournisseur de services d'informatique en nuage, qui ne travaille pas exclusivement pour l'administration fédérale, peut dégager des économies d'échelle sensiblement plus importantes qu'un FP interne centralisé.

²⁹ Stratégie Cloud Computing des autorités suisses : (<http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00183/01368/01372/index.html?lang=fr>, ch. 5.5).

7 Facteurs de succès, chances et risques



Quels sont les facteurs de succès des partenariats?

7.1 Facteurs de succès

Pourquoi une collaboration sous forme de partenariat entre l'Etat et l'économie privée est-elle couronnée de succès dans la cyberadministration? Les trois principaux facteurs de succès sont présentés brièvement ci-après.

(1) Motivation élevée reposant sur des avantages escomptés clairs

Dans des partenariats, tous les partenaires doivent être très motivés pour établir une communauté de responsabilités. C'est la seule façon de répondre aux exigences et de surmonter avec succès les aléas inhérents à une collaboration à long terme. Cette motivation est requise non seulement chez les collaborateurs du projet, mais également dans le milieu politique et chez les cadres dirigeants du partenaire privé. Une bonne stratégie de vente en interne (attention limitée) est indispensable à la validation du projet. La motivation nécessaire naît des avantages à long terme identifiables par tous les partenaires. Il est dès lors recommandé d'investir suffisamment de temps et d'énergie dans la description de ces avantages, car ils constituent le moteur principal de tout projet de PPP pour chaque partenaire (réalisation des objectifs des pouvoirs publics, étude de cas dans le secteur privé).

(2) Organisation et gouvernance ciblées (pilotage et gestion du changement)

Un projet en partenariat requiert une organisation claire, ciblée et axée sur le cycle de vie, comprenant une répartition limpide des rôles et des responsabilités.

Sa responsabilité doit être ancrée à un haut niveau hiérarchique tant au sein des pouvoirs publics que dans le secteur privé (directions des offices avec participation du milieu politique, direction de l'entreprise ou du groupe). Ainsi seulement les investissements et les ressources nécessaires pourront-ils être garantis. Sinon, les processus décisionnels risquent d'entraîner de nombreuses coupes liées à des frictions.

Les pouvoirs publics sont responsables du déroulement complet du projet. Ils doivent constamment accompagner l'exécution des tâches et la corriger si nécessaire. Une exécution des tâches en partenariat ne signifie pas que celles-ci sont confiées au secteur privé. Les délégations à ce dernier s'effectuent toujours sous réserve de la responsabilité des pouvoirs publics en termes de pilotage et de garantie.

Le pilotage réussi de projets de coopération nécessite une compétence élevée dans les processus et les questions économiques, financières et juridiques. Il est également primordial de bien comprendre les partenaires et de savoir aborder les questions complexes des parties prenantes. Le conseil externe est dès lors primordial, en plus des principales compétences internes: il confère notamment des avantages lors du transfert ponctuel de connaissances empiriques (conseil lors des phases préliminaires) et dans la direction neutre (pilotage) des processus (tiers de confiance).³⁰

La gestion du changement est capitale dans les processus de modification inhérents aux projets complexes de cyberadministration et de TIC. Elle implique aussi la mise en place de solutions adéquates pour résoudre les conflits. Si un transfert de personnel est prévu entre les pouvoirs publics et le prestataire privé ou si le modèle de coopération entraîne une réduction des effectifs, il faut agir avec la diligence requise et adopter des approches socialement acceptables (par ex. réglementation de la transition, garanties).

Les contrats relatifs à la cyberadministration/aux TIC doivent garantir la flexibilité nécessaire pour amortir ces processus de modification. La possibilité de réagir vite aux changements (fluctuation des besoins, modification des prestations nécessaires, de leur type ou de leur étendue) est vitale eu égard aux courts cycles de vie des technologies et de l'innovation.³¹

³⁰ Notamment PPP dans l'informatique et le secteur tertiaire, p. 12, 109.

³¹ PPP dans l'informatique et le secteur tertiaire, p. 94 s.

(3) Culture du partenariat

La véritable nature des partenariats se reflète non dans leur forme, mais dans la culture (cf. également ambition, ch. 3.3). La culture du partenariat dans une communauté de responsabilités signifie agir ensemble, élaborer conjointement des solutions et soutenir les décisions. Une volonté commune est nécessaire pour réussir à mettre au point un bon produit. Il faut également entretenir cette culture. Tous doivent supporter les intérêts communs définis et les communiquer aux tiers.

Un partenariat est avant tout synonyme d'un parcours commun, tout au long duquel des objectifs conjoints doivent être clairement fixés.

Le succès ou l'échec des tâches exécutées en partenariat est souvent évalué à l'aune de toutes les attentes des partenaires. Une fixation précoce des objectifs, l'identification des chances et des risques, des normes et des niveaux de service, ainsi qu'une collaboration constante adéquate permettent de positionner correctement les attentes dès le départ et d'établir la confiance nécessaire tout au long du processus.

7.2 Opportunités et risques

Quels sont les opportunités et les risques principaux?

Les opportunités et les risques d'un projet doivent être examinés systématiquement avant de prendre une décision. La figure suivante montre, de façon générale, les opportunités et les risques principaux d'un partenariat dans le domaine de la cyberadministration et des TIC (les éléments spécifiques du projet devant être pris en compte par ailleurs).

Opportunités	Risques
Pour les pouvoirs publics	
<ul style="list-style-type: none"> • Economies et optimisation de la passation de marchés • Professionnalisation et augmentation de la qualité de la prestation • Assurer l'accomplissement d'une tâche et développement d'une prestation • Prévisibilité si des normes ont été convenues pour la prestation • Délégation de tâches opérationnelles • Transparence des coûts sur le cycle de vie complet • Apport pour l'économie 	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvais choix de partenaire • Relation à long terme / manque de flexibilité • Complexité excessive • Sous-estimation des différences culturelles entre l'économie privée et le secteur public
Pour le partenaire privé	
<ul style="list-style-type: none"> • Accès à de nouveaux marchés et à des rentrées prévisibles et durables • Accès à des clients et à des réseaux • Meilleures chances de réussite du fait de l'esprit partenarial • Gain de réputation 	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de décision longs et complexes • Relation à long terme et risques correspondants • Rentabilité potentiellement menacée si les intérêts divergent (par ex: pour les pouvoirs publics, l'essentiel est que le projet fonctionne, pas qu'il soit rentable) • Manque de compétence et de compréhension des enjeux pour le secteur public

Figure 6: Opportunités et risques

8 Aspects particuliers



Quelles sont les principales questions juridiques auxquelles il convient d'être attentif ?

8.1 Généralités

Certaines compétences techniques sont nécessaires concevoir une coopération ou un partenariat de façon intelligente. Le présent chapitre passe en revue une série d'aspects particuliers. Il fournit un cadre de référence aux responsables de projet, mais ne dispense pas de mener une analyse approfondie sur la base des paramètres concrets.

8.2 Calcul de la rentabilité

La question de la rentabilité revêt une importance particulière dans le cadre d'un projet de partenariat. Lorsque le PPP porte sur une infrastructure, il est indispensable de comparer les options d'acquisition sous l'angle économique selon les normes internationales. La rentabilité doit faire l'objet de calculs systématiques lors d'un projet de partenariat.

Quand une coopération avec des privés devient-elle rentable ?

Les modèles appliqués aux projets de PPP dans le domaine des infrastructures ne peuvent transposés tels quels dans le domaine de la cyberadministration et des TIC (voir Formes de coopération, ch. 2.3). L'option de la réalisation propre et le modèle PPP sont généralement difficiles à comparer car une base de calcul appropriée fait défaut. En effet, il n'existe pas de procédure standardisée générale et donc d'indicateur de référence (benchmark).

La rentabilité et les autres avantages tirés par les pouvoirs publics doivent être établis aussi précisément que possible au moyen des méthodes usuelles (analyses coûts-bénéfices, analyses de la valeur d'usage, calculs comparatifs).³² Il est aussi utile de soumettre à un examen périodique commun les avantages mutuels pendant le déroulement du partenariat afin de vérifier si les buts sont atteints. A cette fin, on définira par exemple des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et on procédera à des relevés réguliers.

L'analyse ne saurait porter uniquement sur les avantages chiffrables, spécialement lorsque le projet porte sur la cyberadministration. Les pouvoirs publics doivent tenir compte aussi, de façon appropriée, de considérations qualitatives, mais aussi politiques et stratégiques. Les modèles de coopération qui réussissent découlent souvent d'une décision entrepreneuriale, fondée sur la conviction que le modèle d'affaires va dans le bon sens, plus qu'ils ne procèdent de calculs détaillés.

8.3 Financement

Que faut-il prendre en compte lors d'un financement commun entre le secteur public et privé ?

Les solutions fondées sur un partenariat sont souvent proposées dans le but de mobiliser du capital privé, que ce soit sous forme de capital-innovation – apport de fonds étrangers bienvenu lorsque les ressources publiques sont limitées – ou de participation au risque de l'économie privée. En général, le capital privé est plus cher que les fonds mis à disposition par le secteur public; par conséquent, la solution fondée sur un partenariat ne sera plus rentable que si elle permet d'améliorer globalement la passation du marché ou l'accomplissement de la tâche.

L'inconvénient que représente le coût supérieur du capital privé doit être compensé par une meilleure rentabilité sur le cycle de vie complet. Les intérêts de chacun des partenaires dépendent de la structure du financement et, partant, de la façon dont les risques ont été répartis. Ils ont donc un impact direct sur l'optimisation des coûts du projet.

Le financement de solutions TIC ne diffère pas fondamentalement de celui de projets de partenariat dans le domaine des infrastructures. Nous renvoyons donc à l'abondante littérature qui existe à ce sujet.³³

³² Voir aussi désormais le modèle de calcul de l'utilité «Utilitas».

³³ Pour des renvois supplémentaires, voir Reimann et al. (2009).

A quoi faut-il être attentif lors d'une procédure d'adjudication ?

8.4 Procédure d'adjudication/droit des marchés publics

En matière de coopérations, la question essentielle du point de vue du droit des marchés publics est celle de savoir s'il existe un élément constitutif d'un marché public. Lorsque la réponse n'est pas évidente, l'avis de l'organisme compétent doit être sollicité. En l'absence d'élément constitutif d'un marché public, le principe de l'égalité de traitement doit néanmoins être respecté. Le tout doit être transparent.

Les projets de coopération peuvent souvent être réalisés de différentes manières. Il est recommandé d'évaluer à un stade précoce les conséquences potentielles de chacune des options du point de vue du droit des marchés publics.

Concernant les formes classiques de coopération avec des partenaires TIC, nous renvoyons aux règles générales s'appliquant à l'acquisition de TIC. Les coopérations qualifiées avec des tiers privés – modèles PPP notamment – soulèvent, quant à elles, des questions qui le dépassent le cadre habituel des adjudications de TIC. Il arrive par exemple que les partenaires décrivent le but visé par la coopération et non une prestation concrète, que la durée du projet soit inhabituellement longue ou que les responsabilités assumées par le partenaire privé soient particulièrement importantes et qu'il supporte peut-être une grande part des risques. Par ailleurs, il est déterminant que le prestataire ait la possibilité de faire part de ses idées en amont d'un projet de partenariat. Cela suppose des possibilités d'échange. Or la comparaison et l'évaluation des propositions soumises par les différents prestataires doivent se dérouler dans le cadre d'une mise au concours. Ainsi, les modèles de partenariat sont confrontés à des exigences particulières.

En Suisse, le droit des marchés publics ne tient pas (encore) pleinement compte des formes de PPP modernes.³⁴ Les possibilités de négociation dans le cadre de la procédure d'adjudication et d'échange entre partenaires sont limitées par exemple. Le processus d'acquisition a tout à gagner d'une planification détaillée lors de la détermination de l'objet de l'adjudication et d'une préparation minutieuse de la documentation concernant l'adjudication. Le droit des marchés publics est actuellement en révision et l'optimisation des règles du jeu en vue de faciliter les PPP fait partie des sujets abordés.

Lorsque, dans le cadre d'une procédure coopérative, un partenaire a engagé des discussions avec les pouvoirs publics, il est essentiel qu'il ne soit pas exclu de la suite de la procédure de passation de marché du fait de ces rapports antérieurs. Une possibilité de prévenir le risque que les participants à la mise au concours n'aient pas tous un niveau d'information identique et qu'une partie dispose d'un avantage compétitif au début de la procédure est de publier les résultats des discussions sur l'objet à adjuger qui ont eu lieu entre le service chargé des acquisitions et les prestataires potentiels. Les acteurs sur le terrain appellent de leurs vœux des assouplissements supplémentaires en la matière, sans remise en cause des principes fondamentaux du droit des marchés publics (voir Aide pratique, Choix du partenaire, ch. 10.3).

Le droit des marchés publics en vigueur offre une marge de manœuvre importante pour le choix du partenaire adéquat. Il est essentiel que les critères principaux à remplir par le partenaire soient fixés à un stade précoce de la procédure de sélection et qu'ils soient transparents et sans équivoque.

³⁴ En matière de droit des marchés publics, la pratique suisse se caractérise déjà, tendanciellement, par une certaine flexibilité dans le domaine des TIC. Ainsi, en rapport avec le développement de logiciels, elle permet d'axer un appel d'offres sur une fonctionnalité particulière ou un objectif concret.

Que faut-il prendre en considération au moment de conclure un contrat ?

8.5 Droit contractuel

La complexité des projets de partenariat du point de vue du droit contractuel a déjà été abordée dans le cadre de la discussion sur les PPP³⁵. Font parties des éléments à clarifier dans tout contrat de partenariat la répartition des risques, la description de la prestation, les accords de niveau de service, la rémunération, les sanctions, les possibilités de participer, la garantie, le déroulement, la modification du contrat et, éventuellement, la procédure d'escalade ou d'arbitrage. Les solutions mises en place pour les PPP dans le domaine des infrastructures en rapport avec diverses problématiques essentielles du point de vue du droit contractuel (par ex: la longue durée du contrat, les changements de partenaire contractuel et les risques liés à l'exécution du contrat) peuvent être utiles aussi dans le domaine de la cyberadministration et des TIC. La marge de manœuvre dont disposent les partenaires pour trouver des solutions contractuelles flexibles est importante.

Toutefois, les spécificités du droit des contrats TIC doivent être prises en compte. L'utilisation (droit des licences TIC), la transmission (sous-traitance des rapports juridiques) et l'évolution des systèmes techniques font partie des aspects importants. La pratique mise en place dans le droit des contrats TIC en tient compte.

Les contrats-types TIC – y compris les conditions générales-types (conditions générales de la Confédération, de la Conférence suisse sur l'informatique [CSI] ou de l'association SWICO par exemple) – peuvent aussi être utilisés comme base juridique pour des contrats de partenariat. Toutefois, des adaptations sont nécessaires en fonction de la situation concrète (par ex: réglementation des risques techniques et opérationnels, prise en compte des développements techniques pendant la durée du contrat, prétentions garanties et leur exercice, changement de partenaire commercial, etc.).

Dans le domaine des contrats TIC, il n'est pas possible en principe de recourir tel quel à l'une des formes de contrat définies dans la loi (achat, location, travail, mandat). Il s'agit de trouver une solution contractuelle sur mesure, adossée à la pratique, notamment s'il s'agit d'un projet de partenariat. Cela vaut par exemple pour la façon de régler dans le contrat les questions liées aux licences ou à la maintenance, mais aussi à de nouveaux développements techniques (cloud computing, licences open sources).

Lors de la conception du contrat, il est de plus en plus souvent nécessaire de tenir compte d'éléments pouvant tomber sous le coup du droit international. La réglementation contractuelle des droits protégés notamment (droit d'auteur, droit sur des brevets, droit à une concurrence loyale, etc.) mérite une attention particulière vu les sanctions prévues dans certaines législations étrangères (UE, Etats-Unis).

8.6 Conformité au droit

Quelles sont les dispositions légales à respecter ?

De nos jours, les coopérations entre les pouvoirs publics et le monde économique doivent aussi être examinées sous l'angle de la gestion des risques juridiques (compliance). Les partenaires doivent s'entendre sur des règles qui garantissent la conformité au droit en vigueur.

La violation de dispositions légales entraîne des sanctions pour les deux parties et une perte de réputation souvent suivie de conséquences politiques qu'il s'agit d'éviter impérativement.

La coopération et la conformité au droit sont des sujets de plus en plus importants dans le cadre d'un partenariat, notamment dans le domaine de la cyberadministration et des TIC.

³⁵ Voir Guide pratique PPP Suisse Bâtiment, pp. 65ss; Grundlagenstudie PPP Schweiz, pp. 226ss; PPP-Handbuch Deutschland, pp. 65 ss et 333 ss.

Où joue la protection des données un rôle dans les partenariats ?

8.7 Droits sur les données – protection des données

Le droit de la protection des données n'est pas conçu pour des relations coopératives. Il régit principalement le traitement des données des personnes physiques et morales dans le domaine privé ou public. Or la protection des données joue un rôle essentiel dans le cadre des partenariats TIC, notamment en rapport avec l'exploitation des données. Dans le cadre d'un partenariat TIC, de service ou portant sur l'accomplissement d'une tâche, le traitement, la migration, le stockage ou l'archivage des données par exemple sont parfois au cœur du contrat. Ces activités constituent des éléments qui tombent sous le coup des dispositions de la Confédération et des cantons en matière de protection des données. Font notamment partie des aspects devant être pris en compte lors de la conception du contrat et sous l'angle de la conformité au droit le genre et le volume des données traitées, le caractère sensible des données se rapportant à des personnes, les données sur des entreprises ou financières et les données à caractère confidentiel.

Quels sont les aspects du droit des finances publiques à prendre en compte lors de coopérations ?

8.8 Droit des finances publiques et droit fiscal

Du point de vue du droit des finances publiques, les modèles de coopération doivent être examinés sous les aspects suivants³⁶:

- Droit des crédits: les dépenses d'une certaine importance doivent généralement faire l'objet d'un crédit budgétaire et d'une autorisation de dépenses (crédit d'engagement; dépend de la collectivité publique). Dans le cadre d'une coopération fondée sur un partenariat, des questions particulières peuvent se poser du point de vu du droit des crédits. La délimitation des dépenses uniques, récurrentes et d'investissement à porter à charge du compte de résultats peut représenter un défi.
- Etablissement des comptes: nous renvoyons ici au nouvelles règles d'établissement des comptes (nouveau modèle comptable de la Confédération, modèle comptable harmonisé 2 pour les cantons et les communes). Quelques mots clés à ce propos: patrimoine administratif ou financier, inscriptions obligatoires à l'actif, justificatifs, etc. En cas de financement privé, les aspects propres au crédit-bail (leasing) doivent être pris en compte. Les avoirs en rapport avec le crédit-bail doivent être inscrits à l'actif au bilan de la collectivité publique qui effectue la commande, même si l'acteur privé reste propriétaire desdits avoirs.
- En matière de droit fiscal, il s'agit d'examiner avec soin les questions liées à la TVA notamment. Il arrive que les formes de coopération fondées sur un partenariat entraînent l'assujettissement des prestations à la TVA. La question de l'optimisation fiscale et les possibilités d'exonération ou d'allègement fiscal doivent être vérifiées à un stade précoce.

³⁶ Informations générales: Guide pratique PPP Suisse Bâtiment, pp. 77 ss et 80 ss.

9 Exemples de la pratique



Généralités

Quels exemples trouve-t-on en Suisse?

La pratique en matière de coopération entre les pouvoirs publics et l'économie privée est hétérogène en Suisse (voir ch. 2.1 et 2.9). La terminologie utilisée est peu systématique. Dans le cadre du présent guide, les pratiques n'ont pas pu être analysées exhaustivement. Les coopérations entre les pouvoirs publics et le monde économique décrites ci-après ont valeur d'exemple; elles mettent en évidence des approches et des expériences intéressantes dans l'optique des différentes formes possibles de coopération fondée sur un partenariat.

Un élément à souligner est qu'une collaboration entre pouvoirs publics précède souvent la collaboration avec le monde économique. Il arrive aussi qu'elle en constitue une étape préliminaire. Ainsi, on a fréquemment affaire à des «partenariats public-public-privé» (PPPP).

9.2 PPP-ésn: Le réseau PPP pour promouvoir les TIC à l'école

Brève description: Le projet ésn (2000 – 2007) est l'un des rares projets PPP à caractère exemplaire mené en Suisse. Son objectif était de promouvoir dans toute la Suisse le développement rapide des TIC dans l'éducation. La collaboration entre la Confédération, les cantons et l'économie privée a été exemplaire. Œuvre de pionnier a été accomplie notamment en matière de connexion des infrastructures et de formation et perfectionnement. Les partenaires du projet étaient l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), la CDIP et diverses entreprises de premier plan (notamment Apple, Cisco, Dell, Microsoft, Sun, Swisscom). Le programme a été conçu sous forme de réseau. La participation des partenaires reposait sur une loi fédérale et a été précisée dans des contrats. Une task force «TIC et formation» a été mise en place pour intégrer les principaux partenaires. Elle a été transformée en structure fixe par la suite sous le nom de Conférence suisse de coordination TIC et formation (CCTF) (centre de compétence sous la responsabilité de l'OFFT, du SER et de la CDIP). Son secrétariat était assuré par la Centre suisse des technologies de l'information dans l'enseignement (CTIE), une institution sous la responsabilité des pouvoirs publics. Le Parlement fédéral a approuvé un crédit de 100 millions qui a été réduit d'environ $\frac{1}{3}$ par la suite. Le programme poursuivait trois axes: infrastructure, formation et perfectionnement, ressources pédagogiques. Le projet a fait l'objet d'une évaluation complète. Elle a débouché sur une appréciation globalement positive. Les résultats sont remarquables. Toutes les écoles ont été reliées à Internet et plus de 1700 instructeurs ont été formés, de même que 8000 enseignants. Le programme a été le principal moteur de l'intégration des TIC dans le système de formation en Suisse. Un projet de suivi est prévu.

Expériences faites dans le cadre du partenariat: Cette initiative nationale n'aurait pas pris l'ampleur que l'on sait sans une volonté forte de la Confédération, des cantons et de l'économie privée de s'engager dans un partenariat commun. Un esprit de coopération positif s'est mis en place malgré des difficultés organisationnelles et structurelles. Un impact important a été atteint au niveau national grâce à une base légale spéciale au niveau fédéral, une ambition forte et l'engagement des partenaires. Toutefois, les éléments du partenariat ont pâti en cours de projet (en raison de réductions budgétaires au niveau fédéral et de problèmes d'acceptation notamment). Les partenaires privés ont été eu tendance à être perçus comme des sponsors. Des enseignements peuvent en être tirés pour des projets futurs. A posteriori, l'organisation a été jugée trop complexe et trop lourde. La Confédération n'avait pas la possibilité d'assurer un rôle de conduite dans un système d'éducation caractérisé par son fédéralisme. Les partenaires privés n'avaient pas le droit d'assurer un tel rôle et les cantons, auxquels il incombait, n'ont pas pu l'assurer par manque de ressources. Ce partenariat programmatique a mis en évidence la nécessité d'une conduite claire par les pouvoirs publics.

Sources: Voir Beat Hotz-Hart, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, IKT und Bildung: Hype oder Umbruch, Beurteilung der Initiative Public Private Partnership – Schulen im Netz, Ed. h.e.p., Berne 2007.

9.3 PPP-numéros de logement: mise en œuvre dans certains cantons et communes d'une tâche nationale avec le concours d'un partenaire «privé»

Brève description: En vertu de la loi sur l'harmonisation des registres (LHR; RS 431.02), toute personne inscrite au registre des habitants (RdH) a dû être rattachée à un logement, au moyen d'un identificateur de logement en l'occurrence. Dans ce cadre, l'Office fédéral de la statistique a évalué un modèle de PPP. Il a choisi la Poste comme partenaire national pour la mise en œuvre. Le choix de la Poste comme partenaire PPP a été motivé. Il est intervenu sans procédure d'adjudication. L'OFS a conclu un contrat de partenariat avec la Poste. De son côté, la Poste a conclu des contrats de prestations directement avec les cantons, villes et communes intéressés. Par l'intermédiaire d'un numéro de logement, environ 2,5 millions de personnes ont été mises en correspondance avec un demi-million de bâtiments accueillant plus de 1,1 million de logements recensés dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Les partenaires contractuels de la Poste étaient les cantons de Bâle-Ville, de Lucerne et de Zurich, ainsi que 80 villes et communes. Les prestations ont été fournies aux cantons, villes et communes entre 2008 et 2010 sur la base de contrats individuels.

Expériences faites dans le cadre du partenariat: L'Office fédéral de la statistique (OFS) et la Poste se sont lancés dans le projet de partenariat avec de grandes ambitions. Cela a contribué à maintenir un taux de réussite élevé tout au long du projet. La solution proposée aux cantons, cantons, villes et communes était une solution de service informatique complète développée par la Poste. En raison de la constellation tripartite, certains éléments étaient inhabituels pour un PPP. Les contrats entre la Poste et les cantons ou villes ont été perçus comme relevant davantage de l'indemnisation de prestations (modèle de base «partenariat de service» en principe) que d'un PPP (modèle de base «partenariat portant sur l'accomplissement d'une tâche»). Les pouvoirs publics sont intervenus principalement dans la phase de conception et pour soutenir le partenaire privé dans de la prise de contact avec des partenaires contractuels potentiels. Lors de la phase opérationnelle du projet, le partenaire privé était directement aux prises avec et les partenaires contractuels pour l'essentiel. L'évaluation montre qu'il aurait été avantageux pour tous les acteurs impliqués que les pouvoirs publics soient davantage présents durant le cycle de vie complet. Par ailleurs, la création d'une base légale fédérale à un stade précoce aurait sensiblement facilité la mise en œuvre de la solution partenariale (voir ch. 6.2 «Potentiel», point 5).

Sources: Rapport interne de l'OFS sur les expériences faites. Loi sur l'harmonisation des registres (RS 431.02).

9.4 Compasso.ch: un portail promu par le secteur public et le monde économique

Brève description: Le site www.compasso.ch («Compasso.ch: Réadaptation professionnelle – Portail d'information pour les employeurs») est une plate-forme d'information sur la réadaptation professionnelle des personnes employées atteintes dans leur santé. Le portail Internet s'adresse expressément aux employeurs. Axé sur la pratique, il facilite l'accès aux informations pertinentes et à des outils d'aide. Le portail est chapeauté par une association créée en avril 2009. Des acteurs publics et privés font partie de la structure institutionnelle. Le financement est organisé de manière partenariale également. Il inclut du parrainage privé, des contributions publiques et des cotisations des membres. La création d'un portail d'information destiné aux employeurs résulte de la 5^e révision de l'AI. Les employeurs profitent d'un soutien accru en matière de détection et d'intervention précoce depuis cette réforme. Les organisations faitières d'aide aux personnes handicapées, l'Office fédéral des assurances sociales, l'Union patronale suisse et la Conférence des offices AI participent au projet depuis la première heure. Des assureurs privés et la SUVA s'y sont ralliés rapidement. D'autres entreprises privées les ont rejoints en qualité de parrains. Le portail accueille quelque 7000 visiteurs par mois.

Expériences faites dans le cadre du partenariat: Ce cas illustre un partenariat portant sur l'accomplissement d'une tâche. La structure institutionnelle de Compasso est une association organisée en PPP. Des acteurs privés et les pouvoirs publics s'y affichent côte à côte. Ils ont mis au point le contenu ensemble. L'exploitation et la maintenance du portail ont été confiées à des acteurs privés (association, prestataires externes).

Sources: cf. www.compasso.ch.

9.5 SuisselD: l'association qui vise à développer la preuve d'identité électronique

Brève description: la SuisselD est la première preuve d'identité électronique standardisée en Suisse permettant à la fois une signature électronique valable juridiquement et une authentification sécurisée. Grâce à elle, des transactions peuvent être conclues en ligne entre des particuliers et des entreprises, entre entreprises et entre les citoyens et l'administration. La SuisselD a été lancée par le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO dans le cadre de la troisième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle. Elle se fonde sur la loi fédérale sur des mesures de stabilisation conjoncturelle. L'association «Trägerschaft SuisselD» a été fondée le 10 novembre 2010. A sa constitution, trois groupes de travail ont été formés et chargés respectivement du développement des spécifications techniques, de la défense de la marque et de la sécurité. Les membres de plein droit de l'association sont les quatre fournisseurs certifiés de SuisselD et le SECO, en sa qualité de propriétaire de la marque. L'assemblée constitutive a également réuni plus d'une vingtaine d'entreprises et d'institutions intéressées, en tant que membres soutien, au développement de la SuisselD.

Expérience en matière de partenariat: la SuisselD peut être considérée comme un cas typique de partenariat en matière de développement. Elle constitue un exemple parfait de collaboration fructueuse entre l'Etat (SECO, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication OFIT) et des partenaires privés (prestataires de l'ID: QuoVadis Trustlink Suisse SA; La Poste Suisse / SwissSign AG; Swisscom (Suisse) SA). SuisselD devrait fournir une utilité considérable à l'économie. Si 10 000 entreprises et institutions adhéraient à la SuisselD, les économies pourraient se monter à plusieurs centaines de millions de francs. Si l'ensemble des entreprises et des citoyens y adhéraient, elles pourraient même atteindre plusieurs milliards.

Sources: cf. www.suisseid.ch.

9.6 eGris: le système électronique d'informations foncières

Brève description: la réalisation du projet interdisciplinaire de grande ampleur eGRIS facilitera l'échange d'informations du registre foncier en introduisant un système électronique d'informations foncières éponyme à l'échelle nationale. La plupart des cantons a déjà abandonné la tenue traditionnelle du registre foncier sur papier au profit d'une tenue informatisée selon l'art. 949a CC. Avec le projet de base eGRIS I aujourd'hui achevé (2001-2008), la Confédération a pour l'essentiel créé les bases conceptionnelles en vue de la standardisation et de l'échange électronique avec le registre foncier. L'échange de données du registre foncier entre divers systèmes suppose l'utilisation de modèles de données et d'interfaces uniformes, ainsi que la mise en place d'une identification univoque pour toute la Suisse des immeubles inscrits au registre foncier (E-GRID), des droits afférents à ces derniers et des personnes morales et physiques enregistrés au registre foncier. Parallèlement, la base juridique a été créée : l'ordonnance technique du DFJP et du DDPS concernant le registre foncier (OTRF; RS 211.432.11) est entrée en vigueur le 1^{er} août 2007.

Dans le cadre du projet subséquent eGRIS II (à partir de 2009), les applications concrètes et utiles ci-après sont mises en œuvre sur la base des travaux préliminaires précités, de la révision des droits réels immobiliers dans le CC, de la nouvelle ordonnance sur l'acte authentique électronique, et de la révision totale de l'ordonnance sur le registre foncier :

- système de renseignements électronique intercantonal centralisant les données du registre foncier (SIX Terravis SA)
- obtention par voie électronique de données du registre foncier par les autorités et les entreprises (SIX Terravis SA)
- exécution informatisée des transactions avec le registre foncier (SIX Terravis SA)
- sauvegarde à long terme des données du registre foncier (Office fédéral de la justice)
- identifiants dans le domaine du registre foncier (Office fédéral de la justice)

Expérience en matière de partenariat:

En vertu d'un contrat, l'Office de la justice a transmis à SIX Terravis SA les projets partiels qu'il n'a pas réalisés lui-même. Ces projets partiels sont dirigés en toute autonomie par SIX Terravis SA et s'appuient sur un mandat de projet préalablement défini et adopté. Celui-ci fixe clairement les compétences, les responsabilités, le calendrier, le financement, les résultats à livrer et les principaux jalons.

A cet égard, les deux parties profitent de synergies: tandis que SIX Terravis SA exploite les bases élaborées par l'Office fédéral de la justice, ce dernier utilise les définitions techniques rédigées par SIX Terravis SA pour la sauvegarde nationale à long terme des données foncières. Un échange intensif permanent permet d'éviter les doublons dès le début et de simplifier les processus non seulement lors du développement et de l'exploitation, mais aussi lors de l'utilisation. Grâce à un nombre restreint d'interfaces, les processus contiennent aussi moins d'erreurs. Filiale détenue à 100% par SIX Group, SIX Terravis SA fournit, en tant que plate-forme de communication ou de processus, des services économiques pour compte propre aux utilisateurs professionnels affiliés. Les responsabilités sont clairement déterminées. Le projet progresse bien.

Sources: cf. www.egris.ch; www.egris.info.

9.7 Service national suisse des objets trouvés: une solution nationale pour la recherche et l'annonce d'objets trouvés

Brève description: à cause de la décentralisation des bureaux des objets trouvés, la personne en quête d'un bien doit savoir où elle l'a perdu pour savoir à quel bureau adresser sa demande. Le projet de service national suisse des objets trouvés visait donc à mettre sur pied une solution de cyberadministration pour la gestion des objets trouvés (guichet unique, interconnexion de tous les bureaux des objets trouvés). Après examen des offres sur le marché, le groupe de travail a choisi la solution «easyfind.ch», déjà utilisée par les CFF. Cette solution doit désormais être également accessible depuis le portail national www.ch.ch. Les cantons et les communes peuvent opter pour easyfind.ch ou utiliser l'interface d'easyfind.ch couplée avec leur propre solution. Le groupe de travail Informatique des villes et communes de la Conférence suisse sur l'informatique a dirigé la phase de projet. La société Rubicon-IT Suisse SA est désormais responsable du développement et de l'exploitation d'easyfind.ch.

Expérience en matière de partenariat: le groupe de travail Informatique des villes et communes de la Conférence suisse sur l'informatique agit comme chef de file dans ce projet. Le projet est encore en cours d'élaboration.

Dès le début en 2009, les CFF ont joué un rôle central, dans la mesure où ils disposaient déjà d'une solution électronique de gestion des objets trouvés qui couvrait l'ensemble de la Suisse. Une des principales difficultés a consisté à convaincre les cantons et les communes de collaborer. Un groupe de partage d'expériences devra être constitué afin de gérer la qualité. Le groupe discute des modifications du programme et détermine la répartition des coûts. La prise de décision concertée permet de planifier les nouvelles versions du programme uniformément pour toute la Suisse.

Source: cf. Programme de cyberadministration de la troisième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: www.egovernment.ch/de/umsetzung/stabilisierung.php

9.8 Association eCH

Brève description: eCH encourage, développe et adopte des normes de cyberadministration conformément à la stratégie suisse de cyberadministration. Elle vise à atteindre les objectifs ci-après grâce à une collaboration électronique entre les autorités et l'économie privée/la population: soutien à l'interopérabilité et à la coopération, sécurité des transactions, exploitation de synergies dans le cadre du développement et de l'exploitation, économies de coûts et sécurité de la planification informatique à long terme. L'association eCH a été fondée en 2002 à l'initiative de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération. Elle dispose d'un secrétariat professionnel. eCH regroupe des membres collectifs et individuels, dont la Confédération, les cantons, 47 communes et de nombreux organismes de l'économie privée.

Expérience en matière de partenariat: la procédure commune entre partenaires publics et privés représente un réel processus d'innovation basé sur le partenariat. eCH est le parfait exemple de partenariat en matière de développement.

Sources: cf. www.ech.ch.

10 Aides pratiques



Comment réaliser un test d'adéquation?

10.1 Test d'adéquation

Le test d'adéquation permet aux autorités publiques de vérifier si un projet peut être mené à bien au moyen d'un partenariat. Les partenaires privés peuvent également utiliser le test par analogie ou l'adapter si nécessaire.

Compte tenu de la diversité des modèles de coopération, il n'existe pas de test standardisé de l'adéquation qui soit aussi doté d'une validité générale, contrairement au domaine de la construction par exemple.

La liste de contrôle ci-après permet d'effectuer une première appréciation globale dans le cadre de la phase d'initialisation ou de l'étude préliminaire. Elle doit être complétée et approfondie en fonction des projets, notamment sur la base des normes sectorielles.³⁷ L'adéquation est évaluée globalement une fois la liste remplie, et prend également en considération d'éventuels cas inadaptés.

La déclaration d'adéquation d'un projet ne suffit pas cependant pas à fonder une décision définitive. Lors de la phase de conception, elle doit encore être approfondie au moyen d'études de faisabilité et de rentabilité.

A	Critères généraux	Appréciation de l'adéquation			
		Oui	Ré- ser- ves	Non	Renvoi aux chiffres du guide
A1	<p>La tâche publique se prête-elle fondamentalement à une réalisation par le biais d'un partenariat?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il de bonnes raisons justifiant un partenariat? • Existe-t-il des exemples de partenariat comparables? • Le caractère souverain ou d'autres intérêts publics essentiels (p. ex. droits fonciers, tâches sensibles relevant de l'Etat de droit ou de la protection de l'environnement) s'opposent-ils à l'implication d'acteurs privés? • D'autres motifs objectifs s'opposent-ils à une exécution de la tâche via un partenariat? • Existe-t-il de bonnes raisons pour lesquelles les pouvoirs publics ou l'économie privée ne seraient pas en mesure de réaliser la tâche tous seuls? • La tâche publique peut-elle faire l'objet d'un mandat de projet capable de définir la mission et les règles du jeu pour les deux parties? 				2.4 Motifs 2.6 Adéquation 2.8 Limites et risques 2.9 Arguments pour et contre un PPP 3.2 Tâches relevant de la puissance publique
A2	<p>Peut-on envisager une réalisation fructueuse compte tenu des acteurs et des personnes impliquées?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les acteurs publics sont-ils disposés à collaborer (volonté? capacité? compétence culturelle?) 				3.3 (Culture) 5.1 Partenaires publics 5.2 Partena-

³⁷ Pour les projets d'externalisation, il est possible d'utiliser, à titre complémentaire, les listes de contrôle spécifiques des Business Process Outsourcings (cf. mentions dans Ehrensperger/Bolz/Stoll (2008), pp. 69 ss)

	<ul style="list-style-type: none"> • Les acteurs de l'économie privée sont-ils disposés à collaborer (volonté? capacité? compétence culturelle?) • Le projet de coopération bénéficie-t-il du soutien politique lui permettant d'aboutir? 				res privés
A3	Le cadre juridique autorise-t-il une réalisation sous la forme d'un partenariat? <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des prescriptions juridiques interdisant l'exécution des tâches sous la forme d'un partenariat? • Peut-on créer à temps les bases juridiques éventuellement nécessaires? 				2.5 Légalité
A4	Les pouvoirs publics sont-ils en mesure de financer le projet? <ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs publics disposent-ils des moyens nécessaires (dans les délais impartis) pour financer le projet? • Les éventuelles subventions étatiques seront-elles (encore) garanties en cas de partenariat? 				

B	Critères spécifiques au projet	Appréciation de l'adéquation			
		Oui	Ré- ser- ves	No n	Renvoi aux chiffres du guide
B1	L'acteur privé a-t-il la possibilité d'exploiter efficacement ses compétences-clés? <ul style="list-style-type: none"> • Peut-il exploiter des avantages de taille et de spécialisation? • Peut-il dégager des synergies? 				2.7
B2	Les prestations que l'acteur privé doit fournir peuvent-elles être décrites sous l'angle des résultats (angle fonctionnel)? <ul style="list-style-type: none"> • Sur la base de la description des prestations orientée résultats, l'acteur privé peut-il fournir une contribution active grâce à son savoir-faire et sa capacité d'innovation? • L'organisation du projet offre-t-elle un cadre suffisamment flexible au partenaire privé? 				2.3
B3	Est-il possible de définir un cycle de vie (conclusion du projet, objectif de transformation)? <ul style="list-style-type: none"> • Les partenaires peuvent-ils orienter leur action à longue échéance d'après des objectifs? • Le projet a-t-il un horizon relativement lointain? • Dans le cas d'espèce, une orientation à longue échéance est-elle possible (cf. vitesse d'innovation, incertitudes). 				3.3 (Cycle de vie)

B4	Est-il possible d'identifier, d'évaluer, de classer les risques efficacement, et de les gérer par tâche? <ul style="list-style-type: none"> Est-il possible de transférer judicieusement des risques au partenaire privé? Les pouvoirs publics sont-ils prêts à transférer une majeure partie des risques? Le partenaire privé est-il en mesure de mieux gérer certains risques que les pouvoirs publics? 				3.3 (Transfert des risques) 10.3 Aide pratique
B5	Peut-on intégrer judicieusement des systèmes incitatifs dans l'exécution des tâches?				3.3 (Systèmes incitatifs)
B6	Peut-on attribuer clairement les rôles et les responsabilités? <ul style="list-style-type: none"> Est-il possible de délimiter clairement les tâches et d'en attribuer la responsabilité aux différents partenaires? Lors de responsabilités partagées, les rôles et les règles du jeu sont-ils évidents en ce qui concerne les risques à supporter? 				7.1/3, 4.5
B7	Le volume du projet est-il suffisamment grand et important pour justifier le travail lié aux opérations et à la coordination?				

C	Critères de rentabilité et d'utilité	Appréciation de l'adéquation			
		Oui	Ré- ser- ves	Non	Renvoi aux chiffres du guide
C1	Les pouvoirs publics peuvent-ils espérer des avantages économiques ou autres de la coopération? <ul style="list-style-type: none"> Peut-on estimer ou rendre vraisemblables les avantages en question? 				2.7 Utilité et rentabilité
C2	Peut-on réaliser un scénario d'utilité économique (<i>business case</i>) pour le partenaire privé?				5.2
C3	Peut-on escompter une situation gagnant-gagnant (<i>win-win</i>)? <ul style="list-style-type: none"> Les deux parties ont-elles des attentes justifiées en termes d'utilité? Existe-t-il un modèle d'affaires communément accepté? 				1.7 Facteurs de succès
C4	Règne-t-il une concurrence appropriée entre les soumissionnaires? <ul style="list-style-type: none"> Existe-t-il un marché de soumissionnaires? Est-il possible de garantir une concurrence suffisante? 				6.1 Marché

Comment faut-il concrètement procéder à la répartition des risques?

10.2 Gestion des risques

La gestion des risques est un facteur central dans les projets de partenariat (cf. Ambition, ch. 3.3). Il est nécessaire d'évaluer les risques éventuels durant le projet puisque ceux-ci peuvent toujours influencer sur le niveau des coûts. Dans un modèle de type PPP, les risques qui se font jour au cours du cycle de vie d'un projet peuvent être partiellement transférés à long terme au partenaire privé. Pour calculer les risques, il convient de:

- **identifier les risques.** Les risques potentiels durant tout le cycle de vie sont recensés, décrits et classifiés;
- **évaluer les risques.** la probabilité du risque, ainsi que le montant des dommages en cas de survenance sont évalués;
- **répartir les risques.** Les risques sont attribués au participant qui est le plus à même de les apprécier et de les gérer. Ce faisant, on incite les partenaires privés à agir de manière plus efficace et économique;
- **gérer les risques.** la situation en matière de risques est contrôlée et corrigée au moyen de mesures appropriées.

Le thème du risque devrait être évoqué et étudié dans son ensemble à l'occasion d'un atelier réunissant des experts des pouvoirs publics. Ces derniers doivent mettre sur pied une gestion des risques appropriée qui permette de prendre en considération la question du risque suffisamment tôt et de charger des collaborateurs expérimentés d'en surveiller l'évolution pendant toute la durée du projet.

Le tableau ci-après peut servir de première liste de contrôle pour identifier et répartir les risques dans les projets de cyberadministration TIC (adapter en fonction des projets).

Risque	Partie indiquée pour supporter le risque
Risques d'évolution	
Processus décisionnel pouvoirs publics	Pouvoirs publics
Evolution technologique et innovation	Partenaire privé
Mise en œuvre des exigences orientées résultats	Partenaire privé
Dépassement des coûts investissement	Partenaire privé
Disponibilité tardive	Partenaire privé
Risques de rentabilité	
Risque liés aux coûts exploitation	Partenaire privé
Risque lié à la demande	Publics/privés
Risque lié aux prix	Partenaire privé

Risques de transformation	
Acceptation du projet	Pouvoirs publics
Evolution du cadre juridique	Pouvoirs publics
Changement politique	Pouvoirs publics
Risques liés à la conformité	Publics/privés

Figure 7: liste de contrôle de la répartition des risques

10.3 Choix du partenaire

A. Initiative des pouvoirs publics

De quels éléments relevant du droit de la procédure faut-il tenir compte lors des premières étapes en vue d'un partenariat?

Les pouvoirs publics peuvent-ils et doivent-ils échanger des informations avec des partenaires privés lors de la phase de planification et de conception? La réponse dépend du projet. Mais le succès du projet impose bien souvent une réponse affirmative. Un échange informel avec des partenaires privés potentiels à un stade précoce peut offrir un certain nombre d'avantages. Il doit cependant être solidement planifié et s'effectuer de manière adéquate. Le partenariat suppose des parties prenantes qu'elles exploitent toutes leurs atouts à chaque phases du projet, y compris lors de la conception et de la planification, ce qui nécessite un dialogue continu.

Concernant le *modus operandi*, les responsables du projet doivent s'attacher en particulier à respecter l'égalité de traitement et le droit des marchés publics. L'Etat doit donner les mêmes chances à tous les partenaires économiques. Il ne peut pas en privilégier un par rapport aux autres.

En outre, il s'agit de vérifier systématiquement si les conditions d'un marché public sont réunies. Le mieux est de faire appel à des spécialistes pour répondre à cette question. Si les conditions sont réunies, il faut définir la procédure d'appel d'offres nécessaire. De plus, il faut étudier la question de la préimplémentation. Si les conditions de l'appel d'offres ne sont pas réunies, le partenaire doit être choisi moyennant une procédure transparente et équitable qui respecte le principe d'égalité de traitement et donne à tous les partenaires intéressés l'occasion de participer.

Le droit des marchés publics en vigueur aux niveaux cantonal et communal ne connaît pas (encore) les formes modernes de coopération (cf. procédure d'adjudication / droit des marchés publics, ch. 8.4). Cela n'exclut pas pour autant l'échange avec des partenaires privés lors de l'initialisation d'un partenariat. L'échange peut s'effectuer selon les modalités ci-après:

Les conditions de l'appel d'offres ne sont pas réunies

Possibilités	Remarques
a) Echange libre à l'initiative des pouvoirs publics	Respecter l'égalité de traitement; accorder des chances comparables à toutes les parties ayant un intérêt substantiel.
b) Echange libre à l'initiative du partenaire privé	Comme décrit ci-dessus. Veiller à ce que l'échange ne donne pas une impression de partialité. Bien préparer les entretiens. Préserver la liberté d'action.

c) Obtention d'offres indicatives	Veiller à ne pas privilégier l'auteur d'une offre indicative, ni à le préjudicier du fait des travaux préliminaires effectués.
Les conditions de l'appel d'offres sont réunies	
Possibilités	Remarques
a) Echange informel	Comme décrit à la lettre b) ci-avant. Plus la procédure éventuelle d'appel d'offres avance, plus l'échange informel devient toutefois délicat. Il faut clarifier la procédure et insister sur le problème de la de préimplication.
b) Approche formelle du marché	Dans le cadre d'une procédure formelle, les pouvoirs publics demandent aux soumissionnaires potentiels s'ils sont intéressés à participer à un projet et quelles sont les conditions-cadres utiles pour les offres. Ce faisant, ils appliquent scrupuleusement le principe d'égalité de traitement. Le recours à un conseiller externe peut s'avérer utile dans le cas d'une approche formelle du marché.

Préimplication

La préimplication est un thème central récurrent en matière de marchés publics. Il y a préimplication lorsqu'un partenaire privé bénéficie d'une avance sur ses concurrents en termes de connaissances, grâce aux entretiens menés avec une autorité ou à sa participation à une procédure préalable, et que cette avance lui procure un avantage concurrentiel dans la suite de la procédure. La préimplication peut conduire à l'exclusion du partenaire concerné.

L'adjudicateur dispose cependant de tout un arsenal de possibilités afin de permettre à la partie impliquée à un stade précoce de soumettre une offre si elle le souhaite. Le critère essentiel dans ce contexte demeure la garantie d'une concurrence loyale. Le mandant dispose des possibilités suivantes pour prévenir la préimplication:

- publication des résultats intermédiaires;
- octroi d'un délai approprié pour la soumission des offres;
- déclaration de la situation concurrentielle de la partie impliquée dans la phase préalable. Un éventuel recourant doit pouvoir agir contre l'appel d'offres déjà.

B. Initiative du partenaire privé

Le partenaire privé traite avec les clients et les partenaires de son choix. Dans ses relations avec les pouvoirs publics, il doit toutefois observer les conditions auxquelles est soumis son partenaire, et notamment les règles de préimplication (cf. let. A ci-avant).

En cas d'incertitudes émanant des pouvoirs publics (p. ex. risque de voir ceux-ci décliner une offre au demeurant intéressante en raison de problèmes juridiques ou techniques non résolus), le partenaire privé dispose des possibilités suivantes:

- rédaction de l'idée commerciale «dans la langue du client»;
- documentation d'un exemple comparable couronné de succès;
- implication d'une tierce partie (de préférence par les pouvoirs publics).

Bibliographie

Ouvrages généraux

- Bolz U. (édit.): Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie PPP Schweiz, Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, Schulthess Verlag, Zurich 2005 (*citation: Grundlagenstudie PPP Schweiz*).
- Bolz U. et al.: PPP: Gesetzgeberischer Handlungsbedarf in der Schweiz, Schulthess Verlag, Zurich 2008.
- Bolz, U./Summermatter, L./Strecker, D.: Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbau- projekte mit Exkursen zu Tiefbau- und Dienstleistungsprojekten, Association PPP 2006.
- Clerc, E.: Innovation et marchés publics: Propriété intellectuelle, prototype, concours d'idées, dialogue technique et financement privé, in : Michel/Zäch, (édit.), Submissionswesen im Binnenmarkt Schweiz. Erste praktische Erfahrungen und Entwicklungen, Zurich 1998, pp. 83 ss.
- Ehrensperger, M. /Bolz, U. /Stoll, A.: PPP: Wirtschaftlichkeit von Aufgabenauslagerungen im öffentlichen Sektor mit besonderer Berücksichtigung der Armeelogistik, Schulthess Verlag, Zurich 2008.
- Fellberg, U. /Weigel, D.: Mehr Effizienz und Innovation, in: Drey / Proll (édit.), Die 20 Besten: PPP-Beispiele aus Deutschland, Bundesanzeiger Verlag, Cologne 2006, pp. 187 ss.
- Fetz, M.: Die funktionale Ausschreibung, in: Zufferey/Stöckli (édit.), Aktuelles Vergaberecht, Schulthess Verlag, 2010, pp. 101 ss.
- Hahnenfeld, K.: Neue Wege: PPP und IT in der Umsetzung, in: Weber, M. (édit.), in Public Private Partnership Jahrbuch 2010, Convent GmbH, Francfort-sur-le-Main 2010.
- Heck, U./Müller, W.: Vorstudie zu Cloud Computing in Schweizer Behörden, 21.10.2010 (<http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00183/01368/01372/index.html?lang=fr>)
- Lienhard, A. / Pfisterer, T. (édit.): PPP – Was fehlt zum Durchbruch?, Schulthess Verlag, Zurich 2010.
- Lienhard et al.: Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, Berne 2003.
- Meyer-Hofmann, B. / Riemenschneider, F. / Weihrauch, O.: Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibungen, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 2^e édition actualisée, Cologne 2008.
- Östereich, R.: Neue Wege: PPP und IT in Wiesbaden, in: Knop (édit.), in Public Private Partnership Jahrbuch 2009, Convent GmbH, Francfort-sur-le-Main 2010, pp. 115 ss.
- Pfnür, A./Schetter, C./Schöbener, H.: Risikomanagement bei Public Private Partnerships, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 2010.
- Proll/Drey (édit.): Die 20 Besten: PPP Beispiele aus Deutschland, Cologne 2006.
- Rechsteiner, P.: Die Beschaffung komplexer Dienstleistungen. Praxis, Probleme und Postulate, in: Zufferey/Stöckli (édit.), Aktuelles Vergaberecht 2008, Zurich 2008.
- Reimann, P. et al.: Möglichkeiten zur Finanzierung von PPP-Infrastrukturprojekten in der Schweiz, Schulthess Verlag, Zurich 2009.
- Tschentscher, A. / Lienhard, A.: Öffentliches Recht, ein Grundriss, Dike Verlag, Zurich/ St-Gall 2011.
- Weber, B., Alfen, H. W. / Maser, S.: Projektfinanzierung und PPP. Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierungen, Bank-Verlag, Cologne 2006.
- Weber, M./Schäfer, M./Hausmann, F. L.: Praxishandbuch Public Private Partnership. Rechtliche Rahmenbedingungen Wirtschaftlichkeit Finanzierung, Munich 2005.
- Wechseltmann, C.: Neue Wege: Mit ÖPP und IT die Verwaltung modernisieren, in: Weber (édit.), in Public Private Partnership Jahrbuch 2010, Convent GmbH, Francfort-sur-le-Main 2010, pp. 111 ss.

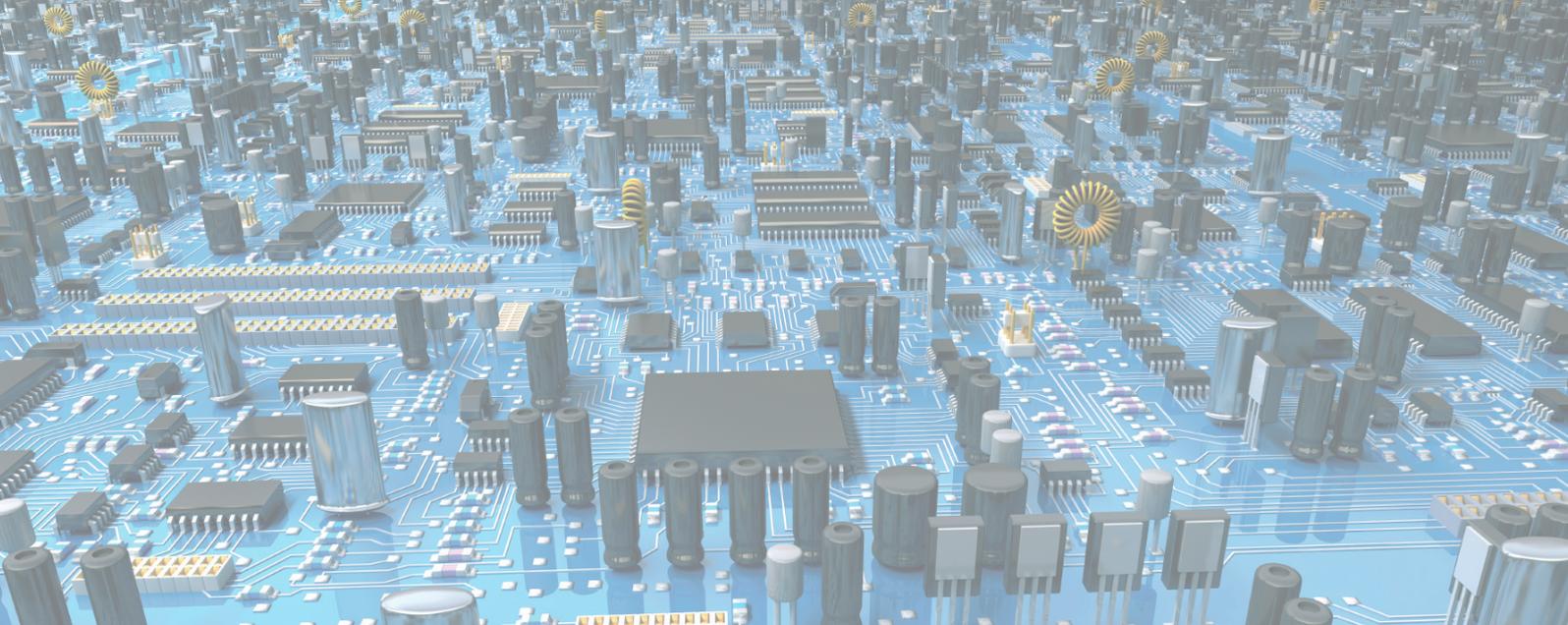
Guides et manuels

- BITKOM, Bundesverband für Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. Public Sector: IT-Outsourcing/Public Private Partnership – Erfahrungen mit Risikopartnerschaften bei der IT-gestützten Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (2006); www.bitkom.org/ppp.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau & Stadtentwicklung (BMVBS) / Deutscher Sparkassen und Giroverband: PPP-Handbuch: Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, 2. Auflage, Vereinigte Verlagsgesellschaft mbH & co., Bad Homburg 2009. *Citation: PPP-Handbuch Deutschland.*
- European PPP Expertise Center (epec); The Guide to Guidance, How to Prepare, Produce and Deliver PPP Projects. www.eib.org.epec.
- Finanzministerkonferenz (Länderarbeitsgruppe und Bundesarbeitsgruppe «Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten»), Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, 2006.
- Direction opérationnelle E-Government Suisse (Thomas Berger), Manuel pratique de cyberadministration: Marche à suivre pour le développement de prestations électroniques dans les administrations publiques. Edition: mai 2009
http://www.egovernment.ch/dokumente/leitfaden/E-Gov-CH_Leitfaden_2009-05_FR.pdf.
Citation: Manuel de cyberadministration.
- Verein PPP Schweiz, Public Private Partnership (PPP) Praxisleitfaden Hochbau: mit Erfahrungsbericht Pilotprojekt Neumatt/BE (Urs Bolz), Schulthess Verlag, Zurich 2011. *Citation: PPP-Praxisleitfaden Schweiz Hochbau.*
- Partnerschaften Deutschland, ÖPP im IT- und Dienstleistungsbereich: Marktüberblick und kritische Erfolgsfaktoren, vol. 5, 2011. *Citation: PPP im IT- und Dienstleistungsbereich.*
- Nutzenmodell Utilitas, Nutzevaluation nach qualitativen Kriterien, Direction opérationnelle E-Government Suisse 2010. *Citation: Nutzenmodell Utilitas.*
- Unité de stratégie informatique de la Confédération USIC, Hermes: Conduite et déroulement de projets dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne 2004,
http://www.hermes.admin.ch/gestion_de_projet_tic/manuels-utilitaires/manuels-a-telecharger?set_language=fr&cl=fr. *Citation: Hermes.*

Index

- Systèmes incitatifs, ch. 3.3; 5.1
- Notion PPP, ch. 2.2; 2.3
- Processus d'acquisition, ch. 3.5, 8.4; 10.2
- Scénario d'utilité économique (*business case*), ch. 5.2
- Gestion des changements, ch. 3.5
- Informatique en nuage (*cloud computing*), ch. 6.2
- Conformité, ch. 8.6
- Sous-traitance, ch. 2.2, 3.4
- Protection des données, ch. 8.7
- Stratégie suisse de cyberadministration, ch. 1.1
- Test d'adéquation, ch. 2.3; 2.6; 3.5; 10.1
- Appel d'offres orienté résultats, ch. 2.3
- Conseil externe, ch. 3.5; 7.1 (3)
- Organisation chef de file (OCF), ch. 1.1
- Financement, ch. 2.9; 3.2; 8.3
- Droit financier, ch. 8.8
- Description fonctionnelle des prestations, ch. 2.3,
- Etat garant, ch. 2.1; 2.4
- Hermes, ch. 3.5
- Formes de coopération, ch. 2.2
- Stratégie de coopération, ch. 5.1
- Culture, ch. 3.3; 7.1 (3)
- Cycle de vie, ch. 3.3
- Marché, ch. 6.1
- Potentiel du marché, ch. 6.2
- Utilité, ch. 2.7; 5.1; 7.1 (1)
- Sous-traitance, ch. 2.2; 4.2
- Choix du partenaire, ch. 3.5; 10.3
- Formes juridiques, ch. 3.4
- Retour sur investissement, ch. 5.2
- Risques, ch. 2.8; 3.3; 7.2
- Répartition des risques, ch. 10.2
- Feuille de route, ch. 3.5
- Personnel, ch. 7.1 (2)
- Contrat de PPP, ch. 2.3
- Tarification, ch. 4.6
- Gestion de projet, ch. 3.5
- Partenariat public-privé, ch. 2.2; 2.3
- Centre de services partagés, ch. 6.2 (2)
- Droit fiscal, ch. 8.8
- Procédure d'adjudication, ch. 8.4
- Droit des contrats, ch. 8.5
- Comparaison économique des variantes d'acquisition, ch. 2.3; 8.2
- Preuve de la rentabilité, ch. 2.3





Impressum

Éditeur:

Direction opérationnelle E-Government Suisse

Unité de pilotage informatique de la Confédération UPIC

Friedheimweg 14

CH - 3003 Berne

info@egovernment.ch

www.egovernment.ch/fr

Auteur:

Dr. Urs Bolz, bolz+partner GmbH

en collaboration avec Guido Grütter, Romeo Minini, Regula Stocker

Suivi et révision:

Jean-Jacques Didisheim, Unité de pilotage informatique de la Confédération

Guido Eicher, Unité de pilotage informatique de la Confédération

Peppino Giarritta, Stabsstelle E-Gov, Canton de Zürich

Stephan Röthlisberger, Direction opérationnelle E-Government Suisse

Dr. Pascal Sieber, sieber und Partner

Hans R.Sprenger, IBM Suisse

Astrid Strahm, Direction opérationnelle E-Government Suisse

Stephan Walser, La Poste Suisse

Illustration:

Bruno Fauser

Distribution:

Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL

CH-3003 Berne

www.publicationsfederales.ch

Art.-Nr. 608.003.f