

Les unités consacrées aux partenariats public-privé

UNE ÉTUDE DES STRUCTURES
INSTITUTIONNELLES
ET DE GOUVERNANCE



Les unités consacrées aux partenariats public-privé

UNE ÉTUDE DES STRUCTURES
INSTITUTIONNELLES ET DE GOUVERNANCE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-08385-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-08386-8 (PDF)
DOI 10.1787/9789264083868-fr

Publié en anglais : *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Les unités consacrées aux partenariats public-privé (PPP) incluent tout organisme créé, en totalité ou en partie, avec l'aide de l'État pour veiller à ce que les compétences requises pour gérer la fourniture de biens et de services par des tiers existent et soient regroupées au niveau du gouvernement. La création d'unités spécialisées vise à renforcer la capacité de l'État à gérer les risques liés à l'augmentation du nombre de partenariats public-privé et de la valeur qu'ils représentent. Alors que ces unités spécialisées sont considérées comme un phénomène relativement nouveau, plus de la moitié des pays membres de l'OCDE indiquaient, en 2009, l'existence d'une unité consacrée aux PPP sous une forme ou une autre.

Le présent ouvrage donne une vue d'ensemble des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE et comprend cinq études de cas qui concernent l'Afrique du Sud (pays partenaire de l'engagement renforcé de l'OCDE), l'Allemagne, la Corée, le Royaume-Uni et l'État de Victoria (Australie). Il pose les questions suivantes : quelles sont les fonctions et la localisation des unités consacrées aux PPP ? Dans le cadre de ces fonctions, quel est le rôle joué par ces unités dans le processus d'exécution ? Quels enseignements peuvent en tirer les autres pays qui ont déjà créé ou envisagent de créer une unité spécialisée ?

Cet ouvrage décrit dans les grandes lignes les six fonctions assumées par ces unités dans une mesure plus ou moins importante (orienter les politiques, donner le feu vert aux projets, apporter une assistance technique, développer la capacité, promouvoir les PPP, investir dans les PPP) ainsi que trois modèles d'organisation des unités chargées des PPP et il indique les leçons à tirer de cet examen à l'intention des pays qui envisagent de créer des unités de PPP. Ces leçons concernent l'approbation des projets, le champ des projets évalués par l'unité chargée des PPP, le financement des unités, leurs effectifs et leur évaluation.

Cet ouvrage résulte d'un projet lancé par la Division du budget et des dépenses publiques (BUD) qui fait partie de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) de l'OCDE, sous les auspices du Groupe de travail des Hauts responsables du budget. Le projet a

été coordonné par Ian Hawkesworth (Administrateur, GOV/BUD) qui gère le réseau de l'OCDE sur les partenariats public-privé. Les autres auteurs qui ont apporté leurs contributions à l'ouvrage sont Shivani Ratra (Consultante indépendante), James Sheppard (Consultant, GOV/BUD), et Philippe Burger (Professeur et président du département économique de l'université Free State en Afrique du Sud).

Le Groupe de travail des Hauts responsables du budget de l'OCDE a pour mission de rendre plus efficace la répartition et la gestion des ressources dans le secteur public. Il organise chaque année des sessions portant sur des sujets qui intéressent les autorités budgétaires. Certaines ont un caractère périodique – par exemple les réunions du réseau sur la gestion budgétaire (comptabilité sur la base des droits constatés) ainsi que de celui qui étudie les performances et les résultats. Hormis ces rencontres, d'autres thèmes sont abordés de façon ponctuelle, à la demande du Groupe de travail. C'est le cas du projet relatif aux partenariats public-privé.

Table des matières

Acronymes	9
Résumé.....	11
Notes	15
Bibliographie.....	17
Chapitre 1 Aperçu des unités consacrées aux partenariats public-privé.....	19
Partenariats public-privé	20
Les raisons de l'existence des unités consacrées aux PPP et leurs fonctions ..	28
Principales conclusions	40
Notes	47
Bibliographie.....	49
Chapitre 2 Les unités consacrées aux PPP : cinq études de cas.....	51
Comparaison des unités consacrées aux PPP	52
Afrique du Sud	59
Allemagne	67
Corée	74
Royaume-Uni	83
Victoria, Australie	87
Notes	95
Bibliographie.....	97
Chapitre 3 Les unités consacrées aux PPP : d'autres pays membres de l'OCDE	99
Canada.....	102
Danemark	105
Flandre, Belgique	106
France.....	106
Grèce	108
Hongrie.....	110
Irlande	111

Italie	112
Japon	113
Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie	113
Pays-Bas	116
Pologne.....	117
Portugal	117
République tchèque.....	117
Notes	119
Bibliographie.....	121

Annexe A Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures 123

Tableaux

Tableau 0.1. Existe-t-il une unité consacrée aux partenariats public-privé au niveau national ?	11
Tableau 1.1. Contrats de partenariat public-privé au niveau mondial, par secteurs et régions, depuis 1985	30
Tableau 1.2. Avantages et inconvénients d'une unité consacrée aux PPP.....	34
Tableau 1.3. Localisation et fonctions des unités consacrées aux PPP	39
Tableau 2.1. Vue d'ensemble des unités consacrées aux PPP dans les cinq études de cas	53
Tableau 2.2. Fonctions des organismes publics, ministères des Finances et unités consacrées aux PPP dans le cycle d'exécution	55
Tableau 2.3. Budget et effectifs des unités consacrées aux PPP dans les cinq études de cas, 2009	56
Tableau 2.4. Données relatives aux performances non financières du <i>Commercial and Infrastructure Risk Management Group</i> , <i>Department of Treasury and Finance</i> , État de Victoria, Australie.....	58
Tableau 2.5. Situation actuelle des projets de partenariat public-privé en Afrique du Sud (en février 2009).....	60
Tableau 2.6. Le cycle d'exécution des PPP en Afrique du Sud.....	65
Tableau 2.7. Partenariats public-privé dans les travaux publics de construction en Allemagne, juin 2009	68
Tableau 2.8. Dispositifs institutionnels en matière de partenariats public-privé en Allemagne.....	70

Tableau 2.9.	Responsabilités liées à l'exécution des partenariats public-privé en Allemagne.....	73
Tableau 2.10.	Caractéristiques des projets de type construction-transfert-location et construction-transfert-exploitation en Corée	75
Tableau 2.11.	Situation actuelle des projets coréens de PPP, septembre 2009	76
Tableau 2.12.	Responsabilité dans le cycle d'exécution des partenariats public-privé en Corée.....	81
Tableau 2.13.	L'investissement des partenariats public-privé dans les projets d'infrastructure en Australie, depuis 2000	88
Tableau 2.14.	Principales approbations liées à l'exécution des PPP concernant les organismes publics dans l'État de Victoria, Australie.....	93
Tableau 3.1.	Existe-t-il des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE ?	100
Tableau 3.2.	Projets de Nouvelle-Galles-du-Sud (décembre 2009)	116

Graphiques

Graphique 1.1.	Spectre des combinaisons de participation publique et privée en fonction du risque et des modes de prestation ..	23
Graphique 2.1.	Organisation et structure du capital de Partnerships Germany	74
Graphique 2.2.	Tendance de l'investissement privé en Corée, 1998-2008	77
Graphique 2.3.	Structure organisationnelle des institutions participant à la possession, la gestion et l'approbation de PPP/PFI au Royaume-Uni.....	86
Graphique 2.4.	<i>Commercial and Infrastructure Risk Management Group</i> , Victoria, Australie	94

Encadrés

Encadré 1.1.	Différentes définitions nationales des partenariats public-privé	21
Encadré 1.2.	Évaluer l'optimisation de la dépense dans les projets proposés de partenariats public-privé	26
Encadré 1.3.	Autres définitions des unités consacrées aux PPP	32
Encadré 1.4.	Unités infranationales consacrées aux PPP dans les États fédéraux	37

Encadré 2.1.	Notes pratiques du <i>National Treasury</i> sur les PPP	62
Encadré 2.2.	Postes clés de l'équipe chargée du projet de PPP en Afrique du Sud.....	63
Encadré 2.3.	Lignes directrices d'accompagnement concernant les partenariats public-privé en Allemagne	69
Encadré 2.4.	Le Fonds de garantie de crédit pour les infrastructures de la Corée.....	78
Encadré 2.5.	Les autorités chargées des partenariats public-privé en Australie.....	89
Encadré 3.1.	Sites web des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE.....	101

Acronymes

BBO	Acquisition-construction-exploitation <i>Buy-build-operate</i>
BDO	Construction-développement-exploitation <i>Build-develop-operate</i>
BLOT	Construction-location-exploitation-transfert <i>Build-lease-operate-transfer</i>
BOO	Construction-possession-exploitation <i>Build-own-operate</i>
BOOT	Construction-possession-exploitation-transfert <i>Build-own-operate-transfer</i>
BOT	Construction-exploitation-transfert <i>Build-operate-transfer</i>
BROT	Construction-location-possession-transfert <i>Build-rent-own-transfer</i>
BTL	Construction-transfert-location <i>Build-transfer-lease</i>
BTO	Construction-transfert-exploitation <i>Build-transfer-operate</i>
DBFO	Conception-construction-financement-exploitation <i>Design-build-finance-operate</i>
DCMF	Conception-construction-gestion-financement <i>Design-construct-manage-finance</i>
EFS	Entité à finalité spécifique
LDO	Location-développement-exploitation <i>Lease-develop-operate</i>
PFI	Initiative de financement privé <i>Private Finance Initiative</i>
PFP	Projets financés par le secteur privé <i>Privately financed projects</i>
PPP	Partenariat public-privé <i>Public-private partnership</i>

Résumé

Les unités consacrées aux partenariats public-privé incluent tout organisme créé, en totalité ou en partie, avec l'aide de l'État pour garantir qu'il existe, au niveau des pouvoirs publics, la capacité nécessaire pour créer, soutenir et évaluer une multitude de contrats de partenariat public-privé. Alors que les unités spécialisées sont considérées comme un phénomène relativement nouveau, plus de la moitié des pays membres de l'OCDE ont mentionné, en 2009, l'existence d'une unité consacrée aux PPP sous une forme ou une autre (voir tableau 0.1). La création d'une unité spécialisée vise à renforcer la capacité des pouvoirs publics pour qu'ils réussissent à gérer les risques liés à une augmentation du nombre et de la valeur des partenariats public-privé. Vu l'importance des sommes en jeu et la longue durée de vie des partenariats public-privé, vu l'importance que revêt la répartition des risques et la complexité des relations contractuelles mises en place, la gestion des partenariats public-privé exige un niveau de capacité élevé.

Tableau 0.1. Existe-t-il une unité consacrée aux partenariats public-privé au niveau national ?

	Nombre	Pays ¹
Oui	17	Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Corée, Danemark, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni
Non	12	Autriche, Espagne, États-Unis, Finlande, Islande, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, République slovaque, Suède, Suisse

1. Aucune donnée disponible pour la Turquie.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble sur les unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE. Il répond à l'intérêt de plus en plus grand que suscitent les unités spécialisées en tant qu'élément contribuant à la réussite des programmes de partenariats public-privé mis en œuvre dans les pays, et à une insuffisance d'informations transnationales sur le sujet. Les *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* (Commission européenne, 2003) préconisent qu'en affectant des personnes qualifiées et motivées au sein d'une unité spécialisée il est possible de mieux

définir le rôle du secteur public dans les partenariats public-privé et de développer une capacité institutionnelle permettant d'en assurer la gestion à tous les niveaux d'administration. Les Nations Unies (2007) semblent indiquer que la création d'une unité spécialisée fait partie du déroulement d'un processus et de la mise en place d'un programme de partenariats public-privé dans le pays concerné, partant du fait qu'il est courant de voir des unités spécialisées mises en place pendant la phase intermédiaire d'un programme national de partenariats public-privé¹. L'APEC (2008) recommande de créer des unités spécialisées destinées à gérer la dimension risque que comporte la création de partenariats public-privé en appliquant des méthodes quantitatives et qualitatives solides au niveau de la sélection et de l'évaluation des projets envisageables en matière de partenariats public-privé.

Il n'en demeure pas moins que les publications qui traitent des unités consacrées aux PPP à proprement parler sont rares. La Banque mondiale et le Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007) présentent une étude portant sur huit unités spécialisées qui pose la question de leur contribution à la réussite des partenariats public-privé examinés et, le cas échéant, des conditions dans lesquelles s'inscrit cette contribution². Cette étude considère qu'une unité spécialisée réussit à remplir sa mission si elle apporte une contribution à la réalisation de transactions successives portant sur des partenariats public-privé destinés à répondre à des besoins de l'État, si elle optimise l'exploitation de ses ressources et respecte les règles générales de bonne gouvernance. Comme le préconise le présent ouvrage, il faut élargir ce système de mesure des performances pour qu'il s'applique aux fonctions des unités spécialisées et à leur rôle dans le cycle d'exécution. L'étude de la Banque mondiale et du Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure parvient à la conclusion qu'il faut, pour qu'elles réussissent à remplir leur mission, que les unités spécialisées soient dotées d'un mandat approprié, qu'elles bénéficient d'un soutien politique et soient rattachées au ministère des Finances (ou équivalent) dans les systèmes parlementaires et au Cabinet du Président dans les systèmes présidentiels.

Farrugia *et al.* (2008) examinent huit unités spécialisées et font une comparaison des similitudes et des différences qu'elles présentent dans leurs fonctions et structures³. Ils recommandent aux gouvernements qui envisagent de créer une unité spécialisée d'examiner différents aspects de la question, qui sont notamment le mandat attribué à l'organisme en question, sa structure, ses effectifs, son financement, les moyens disponibles pour évaluer l'optimisation de la dépense et la standardisation des contrats de partenariat public-privé. Ceci étant, ces questions sont présentées en majorité comme des questions sans réponse ou des sujets encore inexplorés.

Mis à part ces deux études, le débat sur les unités spécialisées semble s'inscrire plus généralement dans une discussion autour des partenariats public-privé.

Face à l'insuffisance d'informations transnationales sur la question, la présente étude donne une vue d'ensemble sur les unités consacrées aux PPP qui existent dans les pays membres de l'OCDE. De manière plus précise, il pose les questions suivantes :

- Quels sont les raisons d'existence, les fonctions générales, la localisation et le mode de financement des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE ?
- Quel est le rôle spécifique des unités consacrées aux PPP dans le cycle d'exécution (en amont de l'appel d'offres, au niveau de l'appel d'offres et en aval de l'adjudication) ?
- Quels sont les enseignements tirés par les pays qui ont créé une unité spécialisée ou quels sont les enseignements à tirer par ceux qui envisagent de créer une unité spécialisée ?

Pour répondre à ces questions, le rapport présente les résultats de l'enquête sur les unités spécialisées et de la recherche qui ont été menées par l'OCDE. Cette enquête a eu lieu dans la perspective du 2^{ème} Symposium annuel de l'OCDE sur les partenariats public-privé qui a eu lieu à Paris les 5 et 6 mars 2009⁴. Le Symposium réunit des hauts responsables des pays membres de l'OCDE dans le domaine des politiques de partenariats public-privé. Le chapitre 1 du présent ouvrage est consacré à une présentation de ces résultats.

La suite du chapitre 1 est consacrée à la discussion de questions théoriques concernant les partenariats public-privé et les unités spécialisées. Elle se concentre tout d'abord sur les raisons d'existence, les avantages et inconvénients, les risques encourus et les indicateurs de performance des partenariats public-privé. Elle se penche ensuite sur les raisons d'existence, les avantages et inconvénients, les fonctions, la localisation des unités consacrées aux PPP et les moyens mis à leur disposition ainsi que sur les éléments qui témoignent d'une réussite. La dernière section du chapitre 1 présente un résumé des conclusions qui sont un début de réponse aux questions posées dans ce résumé. Il faut toutefois préciser que ces conclusions ne s'appuient pas uniquement sur le contenu du premier chapitre mais reposent également sur le contenu des chapitres 2 et 3. Par conséquent, il s'agit des conclusions générales de l'étude. Pour mieux comprendre le fonctionnement des unités spécialisées, cinq études de cas sur les structures institutionnelles en matière de partenariats public-privé qui existent en Afrique du Sud (pays de l'Engagement renforcé de l'OCDE)⁵, en

Allemagne, en Corée, au Royaume-Uni et dans l'État de Victoria (Australie) sont présentées dans le chapitre 2. Le choix des pays ne doit pas laisser penser qu'il s'agit de pratiques exemplaires, l'idée était en revanche de présenter un échantillon d'institutions différentes et d'élargir le débat sur ce sujet. Chaque étude de cas comprend un aperçu des types de partenariats public-privé qui existent dans ces pays et de leur nombre, leur cadre juridique, les responsabilités institutionnelles, la participation de l'unité spécialisée au cycle d'exécution et les moyens mis à leur disposition. Enfin, le chapitre 3 présente un bref aperçu des unités spécialisées dans d'autres pays membres de l'OCDE.

Notes

1. Les Nations Unies (2007) proposent un modèle de développement en trois étapes des partenariats public-privé. Au cours de la première étape, le gouvernement définit le cadre d'action, vérifie la viabilité juridique, sélectionne une réserve de projets, élabore des concepts sur lesquels l'évaluation du projet et le processus d'exécution sont fondés, applique les leçons tirées des contrats antérieurs à d'autres secteurs et commence à développer un marché national pour les partenariats public-privé. Au cours de la deuxième étape, le gouvernement crée une unité consacrée aux PPP, consolide le cadre juridique notamment par la publication de lignes directrices destinées aux organismes publics concernant les politiques et les pratiques et continue d'encourager le marché des partenariats public-privé nationaux, d'enrichir la réserve de projets nationaux et de l'étendre à de nouveaux secteurs et d'exploiter de nouvelles sources de financement. Les Nations Unies définissent la troisième étape comme un résultat plutôt qu'un processus. Le gouvernement instaure un dispositif parfaitement complet et élimine les obstacles juridiques aux partenariats public-privé, perfectionne et reproduit ses modèles de partenariat et réalise une répartition complexe des risques, dispose d'une fonction publique bien formée qui s'appuie sur l'expérience de projets antérieurs dans la gestion des projets, utilise un large éventail de sources de financement en s'appuyant sur des fonds de pension et des fonds d'actions privés. Il n'est pas évident de savoir, à partir du modèle des Nations Unies, si la création d'une unité consacrée aux PPP est à considérer comme faisant partie d'un processus transitoire qui permet à la fonction publique d'acquérir une expérience dans le cadre de partenariats public-privé ou si l'unité consacrée aux PPP reste un acteur permanent au sein du gouvernement.
2. L'étude de la Banque mondiale et le Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007) comprenait quatre pays membres de l'OCDE (Corée, Portugal, Royaume-Uni et l'État de Victoria [Australie]) et quatre pays non membres (Afrique du Sud, Bangladesh, Jamaïque, Philippines).

3. L'étude de Farrugia *et al.* (2008) comprenait cinq pays membres de l'OCDE (Australie [État Australie-Méridionale], Canada [Province de Colombie-Britannique et Province de l'Ontario], France, Portugal, Royaume-Uni) et un seul pays non membre (Afrique du Sud).
4. Dix-neuf pays membres de l'OCDE ont participé au Symposium (Allemagne, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, République slovaque, République tchèque, Suisse, Royaume-Uni). Le Groupe de travail des Hauts responsables du budget de l'OCDE a transmis des informations sur les autres pays restants par voie électronique.
5. Pour une information plus détaillée sur le processus d'engagement renforcé de l'OCDE voir OCDE (2008).

Bibliographie

- Banque mondiale et Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007), *Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*, Banque mondiale, Washington DC, www.ppiaf.org.
- Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) (2008), « Déclaration ministérielle conjointe : 2008 », 15^{ème} réunion des ministres des Finances, 5-6 novembre 2008, Trujillo, Pérou.
- Commission européenne (2003), « Guidelines for Successful Public-Private Partnerships », http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- Farrugia, C., T. Reynolds et R.J. Orr (2008), « Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective », *Working Paper No. 39*, Collaboratory for Research on Global Projects, Université de Stanford, Californie, États-Unis.
- Nations Unies (2007), *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, Nations Unies, New York, États-Unis.
- OCDE (2008), « Engagement renforcé : Vers un partenariat renforcé entre les grandes économies émergentes et l'OCDE », Réunion du Conseil au niveau des ministres, 4 et 5 juin 2008, C/MIN(2008)5/Final, OCDE, Paris.

Chapitre 1

Aperçu des unités consacrées aux partenariats public-privé

Partenariats public-privé

Définition des partenariats public-privé

Il n'existe pas de définition classique de ce qu'est un partenariat public-privé. L'OCDE (2008) entend par partenariat public-privé :

Un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (dont peuvent éventuellement faire partie les opérateurs et les financiers), en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et leurs propres objectifs de profit, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés.

Dans le cadre de cette relation, l'État indique la quantité et la qualité du service qu'il demande au partenaire privé¹. Ce dernier peut être chargé de la conception, de la création, du financement, du fonctionnement et de la gestion d'un actif capitalistique et de la prestation, pour l'État ou le public, d'un service impliquant l'utilisation de cet actif. Le partenaire privé est rémunéré par un flux de paiements de l'État ou par des prélèvements directs sur les utilisateurs finaux, ou des deux façons à la fois. Si l'État est également responsable du flux de paiements au partenaire privé en contrepartie des services rendus, à la différence de prélèvements sur l'utilisateur ou d'autres revenus, ces paiements peuvent être subordonnés au respect de ses spécifications de qualité et de quantité par le partenaire privé.

Dans cette définition, le transfert du risque de l'État au partenaire privé est un élément primordial. Les risques sont recensés, évalués et conservés par le secteur public ou transférés au partenaire privé dans le cadre d'un mécanisme de paiement approprié et de conditions contractuelles spécifiques². Les risques doivent être assumés par celui qui est le mieux à même de les gérer, sans maximiser le transfert de risque au partenaire privé à tout prix, dans le seul souci de transférer le risque. Le transfert de risque au partenaire privé peut optimiser la dépense mais uniquement à partir du moment où il incite le partenaire privé à devenir plus efficace. Au-delà, l'optimisation de la dépense pour l'État peut décroître si des risques plus importants sont transférés à la partie privée³. Dans cette définition des partenariats public-privé, les autres points évoqués dans de nombreuses définitions comme par exemple les différents services susceptibles d'être transférés au partenaire privé dans le cadre du contrat, le type de relations que les pouvoirs publics souhaitent établir entre les différentes parties ainsi que la durée ou le montant des contrats ont une importance mineure.

Encadré 1.1. Différentes définitions nationales des partenariats public-privé

L’Afrique du Sud entend par partenariat public-privé une opération commerciale entre une institution publique et un partenaire privé dans laquelle la partie privée exécute, pour une période déterminée ou indéterminée, une fonction institutionnelle au nom de l’institution concernée ou acquiert, pour une période déterminée ou indéterminée, l’usage d’un bien public à ses propres fins commerciales. La partie privée tire un bénéfice de l’exécution de cette fonction ou de l’utilisation de ce bien public sous la forme d’une rémunération provenant d’un fonds de revenus ou de prélèvements effectués par la partie privée sur les utilisateurs ou clients qui utilisent le service fourni, ou selon une formule qui combine des deux.

La Corée entend par projet de partenariat public-privé un projet visant à construire et exploiter des infrastructures, par exemple une route, un port, un chemin de fer, des équipements scolaires ou environnementaux (dont la construction et le fonctionnement étaient, dans le passé, financés par l’État), en utilisant des capitaux privés et en tirant parti ainsi de la créativité et de l’efficacité du secteur privé.

Le Royaume-Uni entend par partenariat public-privé des « dispositifs se caractérisant par une collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Au sens le plus large, il peut s’agir de collaborations de toutes sortes se situant à l’interface entre secteur privé et secteur public impliquant des tâches communes et un partage de risques pour mettre en place des politiques, assurer des services ou créer des infrastructures » (HM Treasury, 2008). L’Initiative à financement privé (PFI, *Private Finance Initiative*) est la forme de PPP la plus courante au Royaume-Uni, il s’agit d’un dispositif permettant au secteur public d’acheter des services au secteur privé dans le cadre de contrats à long terme. Ce dispositif par lequel le secteur public acquiert par voie de contrat des services habituellement liés à un investissement du secteur privé dans des actifs à long terme, a souvent une durée allant de 15 à 30 ans. Il englobe les concessions et les franchises dans lesquelles le partenaire privé assume la responsabilité de fournir un service public, ce qui inclut d’entretenir, de moderniser ou de créer les infrastructures nécessaires.

L’État de Victoria (Australie) entend par partenariat public-privé un système de fourniture d’infrastructures et de services connexes impliquant un investissement ou un financement privé, la valeur actualisée des paiements à effectuer pour ce service par l’État (ou par les consommateurs) pendant toute la durée du partenariat devant être supérieure à AUD 10 millions, ce type de partenariat ne doit être confondu avec les marchés publics traditionnels portant sur des services.

Il est possible de subdiviser les risques de deux façons :

- les risques endogènes par opposition aux risques exogènes, et
- les risques juridiques/réglementaires/politiques par opposition aux risques commerciaux.

La distinction qui est faite entre risques endogènes et exogènes porte essentiellement sur le fait qu'un risque peut ou non être maîtrisé. Les risques endogènes sont des facteurs d'efficience dans les partenariats public-privé. Les participants aux projets ne peuvent pas maîtriser les risques exogènes que sont les catastrophes naturelles, les guerres ou les émeutes par exemple. Cela inclut par conséquent la force majeure.

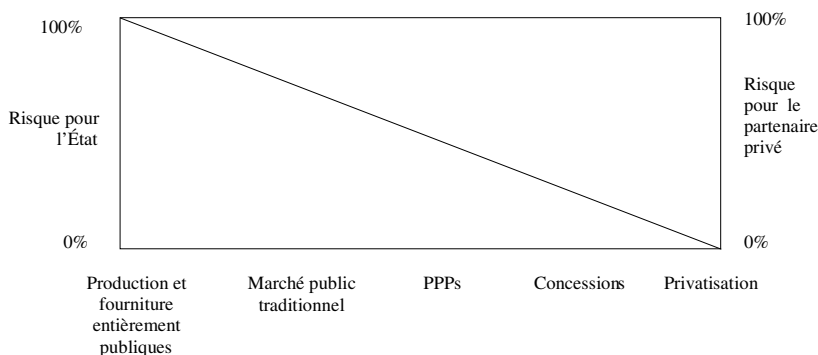
Il convient d'établir une deuxième distinction entre les risques juridiques/réglementaires/politiques et les risques commerciaux. Les risques juridiques/réglementaires/politiques sont ceux qui découlent de mesures prises par les pouvoirs publics comme par exemple de nouvelles lois, de nouvelles priorités gouvernementales, de changements dans le paysage politique susceptibles de modifier les coûts de création et de fonctionnement et, par conséquent, l'optimisation de la dépense. Ce sont des éléments hors du contrôle du partenaire privé et leur transfert ne présenterait aucun intérêt. Dans un sens, ce risque est exogène pour le partenaire privé et endogène pour l'État.

Le risque commercial est lié à des responsabilités susceptibles d'être transférées au partenaire privé concernant la conception, la création, le fonctionnement, le financement et la maintenance liés à la prestation de services publics. Il peut englober des risques liés à la disponibilité et au coût des intrants, aux aspects techniques et au processus de production, à la valeur résiduelle d'un actif et au coût du capital (risques du côté de l'offre). Les risques commerciaux peuvent également englober des modifications au niveau de l'exploitation du bien de capital ou du service concerné à la suite de changements au niveau des préférences des consommateurs, de l'apparition ou la disparition d'alternatives ou de produits complémentaires, ou de modifications de revenu ou d'évolutions démographiques (risques du côté de la demande).

Approfondir la question de l'ampleur du transfert de risque au partenaire privé conduit à distinguer les partenariats public-privé des marchés publics traditionnels, des contrats de concession et de la privatisation. Dans les marchés publics traditionnels, les pouvoirs publics indiquent la qualité et quantité de service demandé et négocient le prix avec le prestataire privé (souvent par un appel d'offres). L'État peut également indiquer comment concevoir les biens pour que le secteur privé les fabrique selon ses spécifications. En général, l'État se sert de ces biens et services comme

d'intrants pour fournir des services mais il peut également les transférer directement aux citoyens. De ce fait, l'État assume le risque que comporte la prestation des services. En cas de fourniture complètement privée ce sont les prestataires privés qui déterminent la qualité et la quantité des biens procurés (mais ils peuvent également faire l'objet d'une réglementation par les pouvoirs publics) tout en spécifiant la conception et en fixant le prix (après avoir éventuellement négocié avec leurs clients). Dans ces conditions, c'est le prestataire privé qui assume les risques que comporte la prestation des services.

Graphique 1.1. Spectre des combinaisons de participation publique et privée en fonction du risque et des modes de prestation



Source : OCDE (2008), Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources, Éditions OCDE, Paris.

La distinction à faire entre partenariats public-privé et concessions est moins évidente. Dans le cas d'un contrat de concession, au lieu que l'État paie l'opérateur privé pour les services fournis, c'est ce dernier qui paie l'État pour obtenir le droit d'exploiter l'actif concerné. Ensuite, le transfert de risques au partenaire privé est généralement considéré comme plus important que dans le cas d'un partenariat public-privé puisque les concessions sont habituellement tributaires du paiement de droits d'utilisation par les bénéficiaires directs du service. Une fois cette distinction faite, il faut noter que la plupart des ouvrages sur le sujet ne définissent pas clairement la ligne de démarcation entre partenariats public-privé et concessions dans l'analyse des problèmes qui donnent lieu à des renégociations de contrats ou de difficultés rencontrées au niveau de la

faisabilité financière ou de l'optimisation de la dépense publique. Ne pas établir clairement une distinction ne signifie pas obligatoirement qu'il est impossible de le faire mais peut être lié à un chevauchement des définitions et au fait que les questions et problèmes qui se posent concernent les deux modes de prestation des services.

La catégorie des partenariats public-privé englobe des modèles différents qui peuvent également faire apparaître des différences dans leur définition. Ce n'est pas exclusivement lié aux responsabilités du partenaire privé mais aussi à la propriété et la conception de l'actif. Le partenaire privé, par exemple, peut concevoir, créer, posséder, exploiter et gérer un actif sans être obligé d'en transférer la propriété à l'État (conception-construction-financement-exploitation). D'un autre côté, le partenaire privé peut acheter/louer un actif existant à l'État, le moderniser ou le développer avant de l'exploiter mais sans obligation d'en restituer la propriété à l'État (achat-construction-exploitation). Enfin le partenaire privé peut concevoir, construire et exploiter un actif avant de le transférer à l'État à la date d'expiration du contrat d'exploitation ou à toute autre date définie à l'avance (construction-exploitation-transfert)⁴.

Il est important de noter que tous les mécanismes de prestation de services, qu'il s'agisse de modèles du secteur public, du secteur privé ou de partenariats, comportent des risques. La différence majeure en ce qui concerne les partenariats public-privé est que leur efficacité ou l'optimisation de la dépense publique provient en grande partie de l'efficacité du recensement et de l'évaluation des risques ainsi que du transfert de risques du secteur public vers le secteur privé. Le fait que l'État ne parvienne pas à limiter ces risques peut avoir non seulement des conséquences budgétaires pour l'État mais aussi un impact sur la fourniture des services, ce qui risque aussi d'avoir certaines conséquences.

Les raisons de l'existence des partenariats public-privé

Concernant le recours aux partenariats public-privé, deux arguments majeurs sont évoqués qui sont l'efficacité (ou l'optimisation de la dépense) et les contraintes budgétaires (Posner *et al.*, 2009). L'argumentaire est centré sur l'efficacité. Le secteur privé est considéré comme plus incitatif et capable de produire des actifs capitalistiques présentant un bon rapport coût-efficacité (conception, construction, exploitation et maintenance) comparé à une fourniture par le secteur public exclusivement. Qui plus est, associer la prestation de services à des mécanismes de paiement peut encourager à accélérer la construction et à améliorer la régularité de la maintenance durant toute la durée de vie contractuelle des actifs. Ceci étant, l'argument de l'efficacité repose sur un certain nombre d'hypothèses : des marchés

concurrentiels, l'efficacité du recensement, de l'évaluation et du transfert de risques liés au projet et la capacité requise pour rédiger des contrats généraux. Certes, aucune de ces hypothèses ne tient parfaitement, mais le fait de ne pas les respecter ne rend pas nécessairement les partenariats public-privé plus onéreux que les marchés publics traditionnels. Il incombe néanmoins à l'État de veiller à ce que les risques soient correctement recensés et évalués, que les contrats soient rédigés de manière aussi complète que possible et que, comme dans le cas de contrats publics, un suivi approprié et le respect de leur application soient assurés.

L'argument de la contrainte budgétaire au niveau des partenariats public-privé concerne principalement les pressions exercées sur les États pour qu'ils réduisent les dépenses publiques et respectent les objectifs budgétaires fixés, votés par le Parlement ou prescrits par un traité⁵. En même temps, de nombreux États sont confrontés à un déficit d'infrastructures dû à des causes diverses notamment, selon certains observateurs, un préjugé défavorable contre la budgétisation de dépenses en capital dans des systèmes budgétaires qui comptabilisent les opérations de caisse. Toutefois, face aux contraintes budgétaires, il ne serait pas souhaitable que les pouvoirs publics ne tiennent pas compte des critères d'optimisation de la dépense publique et de faisabilité financière. Cela peut arriver si les partenariats public-privé ne sont pas pris en compte d'une manière appropriée qui permet, d'ailleurs, aux États de contourner les objectifs à court et moyen terme de la politique budgétaire. Des conséquences ultérieures sur le budget ne sont pas à exclure s'ils ne respectent pas le principe d'unité budgétaire, qui veut que toutes les recettes et dépenses soient présentées dans le budget en même temps (et dans le même document) (OCDE, à paraître). Il est indispensable de comparer les éventuels projets à un autre projet qui est en concurrence et ne pas les examiner indépendamment les uns des autres pour éviter de créer des précédents d'examen et d'approbation de projets de moindre valeur. Il ne faut pas non plus que les partenariats public-privé génèrent des dépenses publiques plus élevées que ne le ferait un autre mode de prestation.

Encadré 1.2. Évaluer l'optimisation de la dépense dans les projets proposés de partenariats public-privé

Avant d'entreprendre un partenariat public-privé les autorités publiques doivent examiner si celui-ci permet ou non d'optimiser la dépense publique par rapport aux marchés publics traditionnels. De manière générale, il est possible d'appliquer quatre méthodes pour évaluer l'optimisation de la dépense pour les différents modes de prestation :

- une analyse coûts-avantages complète de tous les autres modes de prestation dont disposent les pouvoirs publics et le secteur privé – c'est la plus complexe des quatre méthodes présentées dans cet ouvrage ;
- le calcul d'un comparateur du secteur public avant la procédure d'appel d'offres afin d'évaluer si les partenariats public-privé, en général, permettent d'optimiser la dépense (Afrique du Sud, par exemple) ;
- le calcul d'un comparateur du secteur public après la procédure d'appel d'offres afin d'évaluer si un partenariat public-privé, en particulier, permet d'optimiser la dépense ; et
- le recours uniquement à la procédure d'appel d'offres sans faire de comparaison entre les modes de fourniture publique et privée (France, par exemple).

Partnerships Victoria utilise un comparateur du secteur public qui permet de comparer le coût actualisé des offres déposées pour le projet de partenariat public-privé par rapport au mode de fourniture respectant les spécifications de production le plus efficace (projet de référence). Le comparateur prend en compte les risques transférables à la probable partie privée et les risques conservés par les pouvoirs publics. Ainsi, le comparateur du secteur public permet de calculer un coût hypothétique ajusté en fonction des risques pour la fourniture publique selon les spécifications de production d'un projet type Partnerships Victoria. La méthode permettant d'établir le comparateur du secteur public est rendue publique par Partnerships Victoria.

Certains observateurs mettent en question la solidité de ce comparateur du secteur public invoquant une manipulation permanente en faveur des partenariats public-privé. Le Royaume-Uni, par exemple, a remplacé le comparateur du secteur public par la prise en compte d'éléments quantitatifs et qualitatifs dans l'évaluation de l'optimisation de la dépense publique. Les éléments quantitatifs comprennent un projet de référence, le rapport coûts-avantages et des critères de faisabilité. Les éléments qualitatifs concernent notamment la visibilité du projet, son caractère opportun et réaliste (Wall et Connolly, 2009).

Assurer la réussite des partenariats public-privé

Les partenariats public-privé qui sont des réussites offrent des services de qualité aux consommateurs et à l'État à des coûts qui sont nettement inférieurs à ceux observés dans le cadre de marchés publics. Les partenariats public-privé ne sont pas, par définition, des instruments d'action qui sont systématiquement efficaces et novateurs. L'OCDE (2007) a établi des principes couvrant cinq catégories de problèmes essentiels pour les autorités nationales concernant la participation du secteur privé aux infrastructures (voir l'Annexe A). Comme indiqué plus haut, la première étape consiste à s'assurer que les projets permettent d'optimiser la dépense publique. La décision d'impliquer le secteur privé doit reposer sur l'évaluation des coûts et avantages à long terme et les possibilités financières, en tenant compte de l'évaluation des risques transférés aux opérateurs privés et d'un traitement prudent, sur le plan budgétaire, des risques restant dans le domaine public.

Il faut également que l'État s'assure de l'existence d'un cadre propice à l'investissement, et de la capacité nécessaire à tous les niveaux d'administration pour mettre en œuvre les projets approuvés, ce qui constitue les deuxième et troisième problèmes. Ce cadre ne renvoie pas seulement aux lois et règlements concernant les partenariats public-privé à proprement parler mais il inclut aussi d'autres appuis d'une bonne gouvernance publique comme l'intégrité et les contrôles *ex post*, l'audit et l'établissement de rapports. La capacité de l'administration peut également constituer un défi majeur pour les pouvoirs publics. Les partenariats public-privé ont des exigences qui ne sont pas les mêmes au stade de l'élaboration, de l'appel d'offres ou de leur gestion après adjudication, ce qui est en partie lié au regroupement de différents éléments et à la complexité des accords contractuels. Mais cela s'explique également par la durée du contrat et les coûts induits en cas de non aboutissement du contrat.

Enfin, les États doivent mettre en place des relations de travail durables et préciser leurs attentes concernant le comportement responsable des partenaires privés, ce sont les quatrième et cinquième problèmes. La réussite d'un projet dépend de la capacité des pouvoirs publics d'être en mesure de maintenir une relation viable à long terme avec le partenaire privé pendant la durée de vie du contrat. De même, il faut gérer les différences culturelles qui existent entre le secteur public et le secteur privé. Les États poursuivent de multiples objectifs et doivent faire face à des pressions politiques diverses pendant la durée d'un projet. D'autre part, le partenaire privé peut avoir une perspective à la fois à plus long terme et plus étroite. Il faut donc, si elles ne découlent pas d'obligations juridiques formelles, que les attentes des autorités publiques en ce qui concerne le comportement responsable des entreprises soient clairement précisées aux partenaires privés par les autorités.

L'importance croissante des partenariats public-privé

Depuis les années 90, de plus en plus de pays ont recours aux partenariats public-privé. Le Royaume-Uni a une bonne longueur d'avance sur les autres pays, au niveau du nombre de projets de PPP mis en œuvre, bien que le recours aux PPP soit de plus en plus fréquent dans certains pays comme l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie et la Corée, ainsi que l'Espagne, la France et le Portugal. Comme il est indiqué plus haut, les définitions ne sont pas identiques en ce qui concerne les éléments constitutifs d'un PPP. Cela conduit à des chiffres également différents pour le nombre de PPP dans le monde. Par conséquent, tous les chiffres ne sont pas comparables mais ils donnent une indication sur l'importance du recours aux PPP dans les différents pays. D'après les données fournies par Deloitte (Irlande) pour la présente étude, les projets d'infrastructures représentent, en nombre de contrats, le secteur le plus important au niveau international, suivi par les secteurs de la santé et de l'éducation. Ces données indiquent également que le Royaume-Uni est de loin le pays qui arrive en tête, en termes de projets mis en œuvre, suivi par les autres pays européens. Par ailleurs, l'activité dans le cadre de PPP a atteint un sommet au cours de la période 2003-07 avant un repli lié à l'apparition de la crise financière internationale et de la récession.

Le tableau 1.1 présente des données recueillies dans le cadre de l'étude menée par *Public Works Financing* « *International Major Projects Survey* » (PWF, 2009, p.2). Il inclut des projets qui conjuguent de diverses manières la prise de risque pour le secteur public et le secteur privé (pour plus de détails sur ces différentes combinaisons, voir la note 4 du présent ouvrage) et présente des données cumulées depuis 1985. D'après *Public Works Financing* (PWF), les PPP concernant des routes représentent quasiment la moitié de la totalité des PPP en valeur (USD 307 milliards sur USD 645 milliards) et un tiers des PPP en nombre (567 sur 1 747). Les chemins de fer arrivent en deuxième position et l'eau en troisième position. La base de données de PWF indique également que l'Europe représente environ la moitié de tous les PPP en valeur (USD 303 milliards) et un tiers en nombre (642).

Les raisons de l'existence des unités consacrées aux PPP et leurs fonctions

De nombreux pays membres de l'OCDE ont créé ou mettent en place actuellement une unité consacrée aux PPP. Dans le présent ouvrage, on entend par unité consacrée aux PPP tout organisme créé, en totalité ou en partie avec l'aide de l'État, ayant pour vocation d'assurer qu'il existe la

capacité nécessaire, regroupée au niveau du gouvernement, permettant de créer, soutenir et évaluer de nombreux contrats de partenariats public-privé. La référence à de « nombreux » partenariats public-privé est un élément important qui permet de distinguer l'unité consacrée aux PPP au niveau du gouvernement de l'unité chargée d'un projet de PPP que l'on peut trouver au sein d'organismes publics et qui contribue à la gestion d'un projet particulier. Les fonctions, la localisation et la compétence des unités consacrées aux PPP sont différentes selon les pays. Elles peuvent apporter des informations sur les politiques, une assistance technique, un développement de capacité, promouvoir ou financer directement des projets de partenariat public-privé. Il leur appartient, dans certains cas, de donner le feu vert pour qu'un projet puisse démarrer. Elles peuvent faire partie d'un organisme indépendant ou d'une unité centralisée du ministère des Finances ou être décentralisées et faire partie d'unités spécialisées appartenant à un ou plusieurs ministères techniques.

Raison d'existence d'une unité spécialisée

Il existe des arguments pour et contre la création d'une unité consacrée aux PPP (voir tableau 1.2). Ils concernent principalement la séparation de la formulation des politiques de la mise en œuvre des projets, le regroupement de l'expertise et l'expérience acquise au niveau du gouvernement, la standardisation des procédures en matière de passation de marchés publics, une prise en compte appropriée de l'aspect budgétaire des projets et l'expression d'une volonté politique et d'une confiance. Toutefois, l'initiative visant à créer un organisme de ce type est tributaire d'un ensemble de facteurs, notamment le type d'institutions qui sont déjà en place ; la répartition sectorielle des partenariats public-privé qui sont examinés, qui fonctionnent, qui sont en cours de réalisation ; les différentes étapes de la préparation ; et la volonté politique du gouvernement.

Tableau 1.1. Contrats de partenariat public-privé au niveau mondial, par secteurs et régions, depuis 1985

		Routes		Chemins de fer		Eau		Bâtiments		Total	
		Nombre de projets	Coût mUSD	Nombre de projets	Coût mUSD	Nombre de projets	Coût mUSD	Nombre de projets	Coût mUSD	Nombre de projets	Coût mUSD
États-Unis	Total prévu et financé depuis 1985	77	61 844	41	53 334	187	20 001	164	10 986	469	151 926
	Financé au 10/09	35	16 913	27	10 950	136	15 024	158	9 421	356	52 308
Canada	Total prévu et financé depuis 1985	31	18 103	7	9 780	29	3 029	91	12 529	158	43 531
	Financé au 10/09	20	11 058	1	2 000	14	457	49	9 572	84	23 114
Amérique latine	Total prévu et financé depuis 1985	272	101 236	69	51 184	153	17 163	19	1 729	513	171 222
	Financé au 10/09	140	61 652	26	10 355	79	9 865	8	521	253	82 393
Europe	Total prévu et financé depuis 1985	339	320 375	102	157 293	218	34 178	306	90 369	965	602 215
	Financé au 10/09	193	156 692	55	54 579	171	24 657	223	66 975	642	302 903
Afrique et Moyen Orient	Total prévu et financé depuis 1985	21	10 886	16	12 479	101	28 166	10	1 186	148	52 717
	Financé au 10/09	13	5 691	4	4 688	45	17 835	4	957	66	29 151
Asie et Extrême Orient	Total prévu et financé depuis 1985	295	92 662	93	101 826	180	50 745	37	11 358	605	256 591
	Financé au 10/09	166	54 640	40	55 676	119	37 452	21	7 201	346	154 969
Monde	Total prévu et financé depuis 1985	1 023	605 106	328	390 896	868	153 282	627	128 157	2 858	1 278 202
	Financé au 10/09	567	306 673	153	138 228	564	105 290	463	94 647	1 747	644 838

L'Amérique latine inclut le Mexique, l'Amérique latine et les Caraïbes.

Le coût en mUSD (millions de dollars américains, valeur nominale) est converti en dollars à la date de finalisation de la transaction.

Cette base de données comprend les données recueillies par l'« *International Major Projects Survey* » de PWF. Elle inclut tous les projets actuellement prévus, réalisés ou exploités dans 131 pays. Selon PWF (2009, p.3) : « L'étude de PWF a pour but de définir les projets dans lesquels les États cherchent à franchir la prestation de services liés à des infrastructures dans le domaine des travaux publics à des entreprises privées, à but lucratif, extérieures à une structure réglementée de service public collectif. Cette délégation de pilotage peut prendre la forme de contrats de prestations de service à long terme ; d'accords de concession concernant le financement, la construction et l'exploitation à long terme d'installations dans le cadre de contrats à durée déterminée ; la mise en place et la possession d'installations par le secteur privé ; et le désinvestissement d'actifs d'infrastructure. »

Source : Public Works Financing (2009), *Public Works Financing Newsletter*, Vol. 242, octobre, www.PWFfinance.net.

Encadré 1.3. Autres définitions des unités consacrées aux PPP

La définition de l'unité consacrée aux PPP qui est donnée par la Banque mondiale et le Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007) inclut tout organisme destiné à promouvoir ou améliorer les partenariats public-privé, qui est doté d'un mandat de longue durée qui lui permet de gérer de nombreuses transactions de partenariats public-privé et de pallier des carences des pouvoirs publics (faibles incitations au niveau de la passation de marchés publics, absence de coordination, manque de compétence, coûts de transaction élevés, manque d'information, etc.). Il peut limiter le nombre total de projets de partenariats public-privé et veiller à ce que les projets proposés remplissent des critères de qualité spécifiques (faisabilité financière, optimisation de la dépense et transfert de risque approprié, par exemple). Cette définition cite parmi les fonctions possibles d'une unité consacrée aux PPP, la définition d'une politique et d'une stratégie, la sélection des projets, l'étude des projets, la gestion des transactions, la gestion des contrats, leur suivi et application.

La Banque asiatique de développement (2008) définit l'unité consacrée aux PPP comme un centre de coordination, de contrôle qualité, de reddition de comptes et d'information sur les partenariats public-privé pour un ou plusieurs secteurs. Les unités qui sont créées constituent de nouvelles entités ou font partie d'un ministère comme le ministère des Finances considéré comme indépendant du secteur qui utilise les partenariats public-privé comme mécanisme de prestation de services publics. La définition de la Banque asiatique de développement indique quels sont les avantages d'une unité spécialisée pour les partenaires publics et privés des projets. En ce qui concerne les partenaires publics, l'unité spécialisée permet de diffuser des informations et de fournir des conseils de gestion spécialisés sur le mode de prestation. Au niveau du partenaire privé, elle assure une transparence et une cohérence.

Farrugia *et al.* (2008) définissent « l'agence » spécialisée comme un organisme public qui fait partie du gouvernement ou lui est rattaché et qui fournit des services concernant exclusivement les partenariats public-privé aux autres entités du gouvernement. Ils établissent une distinction à l'intérieur de cette catégorie entre trois sous-groupes. L'« entité chargée des examens » est essentiellement responsable de l'examen du plan d'entreprise des projets et transmet des recommandations aux entités décisionnaires. Les « agences de plein exercice » assument les responsabilités d'une entité chargée des examens et fournissent des services consultatifs aux organismes publics, développent le marché des partenariats public-privé dans leur juridiction et prennent parfois des participations ou procèdent à des investissements directs. Les « Centres d'excellence » n'examinent pas les plans d'entreprise dans le cadre d'une fonction réglementaire ni ne fournissent de services consultatifs mais ils rassemblent et diffusent la recherche, l'information et les bonnes pratiques.

Encadré 1.3. Autres définitions des unités consacrées aux PPP (suite)

Fischer *et al.* (2006) s'intéressent aux groupes de travail sur les PPP agissant en tant qu'institutions spécialement chargées de proposer des solutions en matière de partenariats public-privé, en ce sens qu'elles préconisent des modifications à apporter à la législation, contribuent au débat sur les politiques et donnent des conseils sur des projets particuliers. Ils peuvent également encourager la transparence et la responsabilité, et la bonne gouvernance de manière plus générale.

Les exemples de l'Afrique du Sud, de la Corée et du Portugal révèlent plusieurs motivations pour la création d'une unité spécialisée. La Corée a créé le Centre coréen pour l'investissement privé dans les infrastructures (PICKO) en 1999 dans le cadre de la Loi sur la participation privée aux infrastructures (il a fusionné en 2005 avec le Centre de gestion de l'investissement public pour constituer le Centre de gestion des investissements d'infrastructure public-privé [PIMAC]). La création de ce centre a été considérée comme étant un élément de réponse du gouvernement à trois préoccupations majeures. L'une d'elles concernait un manque perçu d'expertise des autorités publiques pour mettre en place et évaluer des partenariats public-privé. Des inquiétudes étaient également exprimées concernant le manque de transparence, la complexité excessive des procédures, les systèmes de partage de risque peu attractifs et les incitations insuffisantes, tous ces éléments limitant l'intérêt de partenaires privés. Le gouvernement exprimait aussi ses craintes concernant des effets de la crise financière de l'Asie de l'Est de 1997 sur l'investissement public.

La *National Treasury PPP Unit* de l'Afrique du Sud a été créée en 2000 pour filtrer les projets irresponsables sur le plan budgétaire tout en préservant la confiance des investisseurs dans le programme de partenariats public-privé du gouvernement. La création de la *PPP Unit* a eu lieu à la suite de préoccupations du Trésor suscitées par un projet particulier qui était un contrat construction-exploitation-transfert sur 30 ans pour deux prisons, proposé par le ministère des Travaux publics. Considérant qu'en intervenant il allait créer un précédent d'intervention arbitraire du Trésor dans le domaine des partenariats public-privé, le gouvernement a décidé de créer une unité spécialisée.

Au Portugal, la responsabilité des partenariats public-privé a été déléguée à Parpública SA en 2003. L'initiative de créer une unité spécialisée a été une façon de répondre à l'incapacité des premiers partenariats public-privé à assurer une faisabilité financière à long terme, aux retards et dépassements des coûts de construction, aux rigidités du processus de

passation des marchés publics et au manque de capacité du secteur public pour gérer et surveiller les projets. Il convient de noter que Parpública SA, société contrôlée à 100 % par le Trésor, existait avant d'assumer des responsabilités dans le domaine des partenariats public-privé.

Tableau 1.2. Avantages et inconvénients d'une unité consacrée aux PPP

Arguments en faveur d'une unité consacrée aux PPP	Arguments contre une unité consacrée aux PPP
• Une unité consacrée aux PPP permet de dissocier la formulation des politiques en matière de PPP de leur mise en œuvre.	• La politique en matière de PPP peut être formulée par la même autorité qui a élaboré les dispositions concernant les marchés publics traditionnels. • L'unité spécialisée ne doit pas dissocier formulation et mise en œuvre des politiques dans le cas où elle est susceptible de financer directement les projets de PPP.
• Une unité consacrée aux PPP peut jouer un rôle de centre de compétence dans l'élaboration, la négociation et l'exécution de projets PPP. • La centralisation de la connaissance peut générer des économies de coûts pour l'État.	• La connaissance peut être apportée par des conseillers internes ou externes directement nommés par des ministères ou organismes particuliers qui sont des spécialistes du domaine sectoriel concerné ou de certains aspects des projets.
• Une unité consacrée aux PPP peut contribuer à réglementer la création de PPP par les organismes publics pour s'assurer qu'ils remplissent tous les critères de faisabilité financière, d'optimisation de la dépense et de transfert de risque.	• Les ministères techniques ou organismes publics possèdent avec le ministère des Finances ou de la Planification l'expertise requise concernant l'évaluation des coûts-avantages des projets et la hiérarchisation des priorités en fonction des politiques poursuivies.
• Une unité consacrée aux PPP peut garantir que des considérations budgétaires appropriées ont été prises en compte au niveau des projets de PPP et que les engagements conditionnels ont été évalués.	• Plus une unité spécialisée est proche des responsables politiques concernés plus elle risque d'être influencée dans ses décisions sur les projets de PPP à mettre en œuvre.
• Une unité consacrée aux PPP peut rendre le programme de PPP d'un pays plus dynamique, en sollicitant des projets, en attirant des partenaires/investisseurs potentiels, en créant un climat de confiance et de bonne volonté avec les partenaires privés.	• Créer une unité spécialisée peut conduire à une approbation implicite des PPP en tant que mécanisme et affaiblir l'argumentation en faveur d'autres modes de prestation viables.

Source : Adapté à partir de OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources*, Éditions OCDE, Paris.

Localisation et fonction des unités spécialisées

Lorsque la décision est prise de créer une unité spécialisée il faut se pencher sur la question de sa localisation et de l'étendue de ses fonctions. Il existe trois modèles généraux d'unités spécialisées que les gouvernements peuvent mettre en place : une unité indépendante, une unité unique centralisée qui fait partie du ministère des Finances (ou équivalent), ou encore une seule ou plusieurs unités centralisées organisées par secteur. Le modèle indépendant peut prendre la forme d'un organisme indépendant ou d'une entreprise commerciale contrôlée à 100 % ou partiellement par l'État. Si c'est le cas il existe en général un secrétariat au sein d'un ministère central pour réguler le travail de l'unité spécialisée et approuver les projets. Les ministères techniques et les autres organismes publics sont dans certains cas obligés d'utiliser les services de l'unité indépendante mais ils peuvent également faire appel à des consultants du secteur privé pour contribuer à l'élaboration des projets, à l'appel d'offres et à la gestion des contrats.

La création d'une unité indépendante permet une participation plus étroite du secteur privé mais soulève plusieurs autres problèmes de gouvernance. Par exemple, des conflits d'intérêts potentiels peuvent surgir entre les intérêts du secteur privé cherchant à maximiser le profit tiré des partenariats public-privé et l'intérêt du gouvernement qui est d'assurer une optimisation de la dépense publique. Le risque existe également que l'unité spécialisée encourage le recours aux partenariats public-privé pour maintenir son activité et justifier son existence. Il est possible de prévenir ces risques par des mesures telles que la publication de codes de conduite, la mise en place de structures de règlement des litiges et de procédures de recours, un renforcement de la transparence et la promotion d'une culture professionnelle. Par ailleurs, il faut inscrire les incitations de l'unité (atteindre certains points de référence pour lesquels elle est rémunérée) dans la ligne des solutions à apporter à ces problèmes, de même que les objectifs fixés par le gouvernement – c'est-à-dire, d'optimiser la dépense publique.

Si l'unité spécialisée fait partie du ministère des Finances elle bénéficie d'un lien direct au niveau de l'expertise concernant les autres dépenses et investissements, et des processus de décision. L'éventuel inconvénient d'une localisation au ministère des Finances serait que des préférences politiques, et non les coûts et avantages réels des projets, puissent jouer un rôle dans l'évaluation des contrats de PPP. Par ailleurs, il faut veiller à ce que le personnel de l'unité possède les compétences adéquates, qui ne correspondent pas nécessairement au profil classique de qualification qui est requis pour une carrière dans l'administration.

Les fonctions d'une unité spécialisée peuvent être :

- d'orienter les politiques, notamment de donner des conseils concernant le contenu de la législation nationale, de définir les secteurs éligibles et les méthodes ou dispositifs applicables en matière de partenariats public-privé, les processus d'exécution et de mise en œuvre des projets, ainsi que les procédures de règlement de conflits ou de résiliation ;
- de donner le feu vert aux projets, c'est-à-dire de décider s'il faut faire avancer le projet. Cette fonction fait référence au rôle de « garde-fou » que jouent les unités spécialisées à plusieurs stades, qui vont du lancement du projet à l'approbation définitive du contrat devant être signé par les différents partenaires ;
- d'apporter une assistance technique aux organismes publics à différents stades, sélection des projets, évaluation, exécution, gestion des contrats ;
- de développer une capacité ce qui inclut la formation de responsables du secteur public intéressés ou participant aux PPP ;
- de promouvoir les PPP dans le secteur public ou le secteur privé et éventuellement au niveau d'enceintes internationales.

Il est évident que les fonctions d'une unité consacrée aux PPP peuvent évoluer avec le temps. Au moment de la conception, l'accent est mis plus particulièrement sur l'orientation des politiques en vue de créer les structures légales et réglementaires nécessaires, de susciter l'intérêt du marché et d'encourager les projets pilotes afin de vérifier et de démontrer l'intérêt que présentent les partenariats public-privé. Au fur et à mesure que le programme de partenariats public-privé d'un pays se développe l'accent est mis de plus en plus sur l'assurance d'une optimisation de la dépense publique, la mise en place de méthodes d'évaluation des projets plus sophistiquées et le maintien d'un soutien politique (Hemming, 2006).

Le tableau 1.3 présente une vue d'ensemble sur la localisation et les fonctions des unités spécialisées examinées. Dans 12 cas sur 18, l'unité se trouve au ministère des Finances (ou équivalent). On peut citer comme exemples la *PPP Policy Team* du Royaume-Uni, le gouvernement flamand en Belgique et l'Office de la promotion des PPP qui fait partie du Cabinet au Japon⁶. Six unités sont situées dans un organisme indépendant, notamment le Centre des PPP de la République tchèque, Partnerships Germany, le Centre de gestion des investissements d'infrastructure public-privé de la Corée et Parpública SA au Portugal. Enfin, trois unités se situent dans un ministère technique, en règle générale un ministère qui joue un rôle dans la

fourniture d'infrastructures publiques, par exemple l'Autorité danoise de l'entreprise et de la construction (sous la tutelle du ministère des Affaires économiques et commerciales) et le ministère de l'Infrastructure en Pologne.

L'assistance technique et l'orientation des politiques sont les principales fonctions des unités consacrées aux PPP dans tous les pays qui font partie de l'étude (à l'exception de l'Italie où l'unité n'est pas responsable de la formulation des politiques). L'unité est responsable de la promotion des partenariats public-privé dans plus de la moitié d'entre elles (11) et du développement de capacité dans juste un peu moins de la moitié des unités (8). Au Royaume-Uni, la *PPP Policy Team* est responsable de toutes ces fonctions, avec le soutien de Partnerships UK, qui est elle-même détenue par le secteur privé et l'État et fournit des conseils ou une assistance pour la présentation de projets aux entités du secteur public qui souhaitent créer des PPP.

Encadré 1.4. Unités infranationales consacrées aux PPP dans les États fédéraux¹

La compétence territoriale des unités consacrées aux PPP peut être soit nationale soit infranationale, ou les deux, auquel cas elle exige plus de coordination puisque leurs fonctions sont exercées en parallèle ou de manière séquentielle. En règle générale, la compétence de ces unités reflète l'organisation et la définition des pouvoirs entre les niveaux d'administration. Dans les États unitaires dotés d'une unité consacrée aux PPP, elle se trouve au niveau d'administration central.

Parmi les quatre États fédéraux dotés d'une unité consacrée aux PPP (Allemagne, Australie, Belgique et Canada), la localisation de l'unité varie. En Allemagne, en Australie et au Canada, il existe une unité consacrée aux PPP au niveau des états ou des provinces et au niveau fédéral. Dans ces exemples, ce sont les états ou les provinces qui ont créé en premier des unités spécialisées et le gouvernement fédéral en a créé une au cours de l'année écoulée. En Belgique, une seule unité consacrée aux PPP a été créée dans l'une des trois régions du pays (en Flandre et il n'en existe pas à Bruxelles ni en Wallonie).

Encadré 1.4. Unités infranationales consacrées aux PPP dans les États fédéraux¹ (suite)

En Australie, chaque état et territoire a nommé un organisme public principal pour mettre en œuvre les mesures liées aux partenariats public-privé. Seuls les gouvernements de trois états ou territoires, qui sont la Nouvelle-Galles-du-Sud, l'Australie-Méridionale et le Victoria, ont créé une unité spécialisée. Les autres états et gouvernements territoriaux (Tasmanie, Australie-Occidentale, Territoire de la capitale australienne, Territoire du Nord), n'ont pas d'unité consacrée aux PPP et situent cette compétence le plus souvent au niveau du ministère des Finances. Dans le Queensland, le Queensland Treasury et le Queensland *Department of Infrastructure and Planning* participent à la création des PPP.

Au niveau national, Infrastructure Australia a été créé en tant qu'organisme indépendant en 2008 en vue de définir la politique en matière de partenariats public-privé et des lignes directrices. Cet organisme est placé sous la tutelle du ministère fédéral chargé des Infrastructures, du Transport, du Développement régional et des Autorités locales. Infrastructure Australia remplace une entité intergouvernementale, *National PPP Forum*, créée en 2004 pour développer une stratégie nationale plus uniforme en matière de partenariats public-privé.

Au Canada, trois provinces ont créé une unité spécialisée : Partnerships British Columbia, Infrastructure Ontario, et Partenariats Public-Privé Québec (au niveau de l'état ou de la province). Au niveau fédéral, Infrastructure Canada a été créé, en août 2002, en tant que division distincte sous la tutelle du ministère du Transport, des Infrastructures et des Communautés.

En Allemagne, plusieurs états fédérés (*Länder*) ont aussi créé leur propre unité consacrée aux PPP depuis 2001 pour permettre aux organismes publics d'exécuter et de gérer des projets de partenariats public-privé. Les *Länder* peuvent également avoir recours aux services de Partnerships Germany, l'unité indépendante consacrée aux PPP. Pour relier les unités au niveau fédéral, un réseau fédéral d'expertise (*Föderales PPP Netzwerk*) a été créé entre le gouvernement fédéral, les *Länder* et les municipalités et facilite les transferts mutuels de savoir, verticaux et horizontaux.

1. Dans les États fédéraux, la séparation des pouvoirs entre un gouvernement central et plusieurs gouvernements régionaux ou d'états est définie par la Constitution. Par contre, les États unitaires comprennent souvent plusieurs niveaux d'administration (local et provincial ou régional), ces divisions administratives ne sont pas définies par la Constitution. Parmi les pays membres de l'OCDE, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, les États-Unis, le Mexique et la Suisse sont des États fédéraux. Par ailleurs, l'Espagne et l'Italie sont des États dans lesquels la régionalisation est très importante.

Tableau 1.3. Localisation et fonctions des unités consacrées aux PPP¹

		Localisation	Année de création	Orientation des politiques	Assistance technique	Développement de capacité	Promotion
Études de cas	Afrique du Sud	ministère des Finances	2000	•	•	•	○
	Allemagne ²	organisme indépendant	2009	•	•	○	○
	Corée	organisme indépendant	1999	•	•	•	•
	Royaume-Uni	ministère des Finances	1997	•	•	•	•
	Victoria, Australie	ministère des Finances	2000	•	•	•	•
Autres pays membres de l'OCDE	Danemark	ministère technique	2006	•	•	○	•
	Flandre, Belgique	ministère des Finances ³	2002	•	•	•	•
	France	ministère des Finances	2005	•	•	○	•
	Grèce	ministère des Finances	2006	•	•	○	•
	Hongrie	ministère des Finances	2003	•	•	○	○
	Irlande	ministère des Finances	2003	•	•	•	•
	Italie	ministère des Finances	1999	○	•	•	•
	Japon	ministère des Finances ⁴	2000	•	•	○	○
	Nouvelle-Galles-du Sud, Australie	ministère des Finances	2000	•	•	○	•
	Pays-Bas	ministère des Finances	1999	•	•	○	○
	Pologne	ministère technique	2001	•	•	○	○
	Portugal	organisme indépendant	2003	•	•	○	○
	République tchèque	organisme indépendant	2004	•	•	•	•
Total			n.a.	17	18	8	11

• = oui, ○ = non, n.a. = non applicable

1. Pas d'unité consacrée aux PPP en Autriche, Espagne, États-Unis, Finlande, Islande, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, République Slovaque, Suède et Suisse (voir tableau 0.1).
2. Allemagne : seulement au niveau fédéral.
3. Belgique : personnel du gouvernement flamand.
4. Japon : Office chargé de la promotion des IFP, Cabinet.

Principales conclusions

Comme il est indiqué dans le Résumé, le présent rapport comporte trois objectifs majeurs. Le premier est d'établir les raisons d'existence, les fonctions générales, la localisation et le mode de financement des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE. En second lieu, le rapport examine le rôle de l'unité dans le cycle d'exécution et, troisièmement, il vise à définir une liste d'enseignements à tirer destinée aux pays ayant créé ou envisageant de créer une unité chargée des PPP. Cette section présente les conclusions concernant ces trois objectifs.

Les raisons de l'existence, les fonctions générales, la localisation et le mode de financement des unités consacrées aux PPP

L'examen qui précède a montré qu'il n'existe aucune uniformité entre les pays en ce qui concerne les raisons de l'existence, les fonctions, la localisation et le mode de financement des unités chargées des PPP.

- **Les raisons de l'existence des unités chargées des PPP.** Le contexte institutionnel préexistant d'un pays joue habituellement un rôle majeur dans la détermination des motivations d'un pays qui décide de créer une unité chargée des PPP. Même s'il existe des arguments contre la création de telles unités, comme la nécessité de dissocier la formulation des politiques et l'assistance technique durant la mise en œuvre des projets, la plupart des pays membres de l'OCDE (et plusieurs autres) ont créé des unités de ce type. Très souvent, l'existence d'une unité chargée des PPP témoigne de l'engagement de l'État en matière de PPP. Elle indique également aux éventuels partenaires privés que le gouvernement possède les compétences requises pour gérer des PPP. À cet égard, Ahadzi et Bowles (2004, p.976) affirment que :

... il n'est pas surprenant que le secteur privé soit plus intéressé de voir qu'il existe une unité chargée des PPP au sein de l'organisme client. Une unité chargée des PPP laisse supposer que l'équipe cliente a la capacité et l'expérience requises et possède le pouvoir et l'autorité nécessaires pour mener des négociations efficaces. L'absence d'une telle équipe peut susciter des interrogations sur la solidité de la gestion de projet du secteur public. C'est surtout vrai si les fonctions du client appartenant au secteur public sont fragmentées entre plusieurs ministères.

- Les fonctions des unités consacrées aux PPP (formulation des politiques, assistance technique, promotion des PPP et développement de capacité). S'agissant de leurs fonctions, la majorité, si ce n'est la totalité, des unités consacrées aux PPP sont impliquées dans l'assistance technique et l'orientation des politiques. En effet, ces deux dimensions semblent être la caractéristique déterminante des unités chargées des PPP dans tous les pays. Ces deux fonctions sont aussi étroitement liées à la motivation de la création des unités chargées des PPP dans plusieurs pays et peuvent s'expliquer par le caractère relativement technique des PPP. Le développement de capacité et la promotion des PPP apparaissent également dans la moitié environ des pays examinés dans le présent ouvrage. Comme l'indique l'examen du chapitre 2, le développement de capacité est une caractéristique très marquée dans quatre études de cas (Afrique du Sud, Corée, Royaume-Uni et Victoria [Australie]). Au Royaume-Uni, la *PPP Policy Team* et *Partnerships UK* sont responsables de l'assistance technique apportée aux entités publiques désireuses de conclure des contrats de PPP, de la promotion des PPP et du développement de capacité. On constate des différences entre les unités au niveau des relations qu'elles entretiennent avec les entités publiques qui mettent en œuvre des partenariats public-privé et le ministère des Finances. Les unités ont le plus souvent un rôle de conseiller auprès des entités chargées de la mise en œuvre mais elles peuvent également assumer une fonction obligatoire de contrôle.
- **Les fonctions des unités consacrées aux PPP (donner le feu vert aux projets).** Dans la majorité des cas, les unités de PPP ne donnent pas le feu vert aux projets. Ceci étant, sur les cinq études de cas, trois unités (en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et dans le Victoria [Australie]) remplissent un rôle de garde-fou. Dans le cas de l'Allemagne et de la Corée, le ministère des Finances remplit ce rôle. La différence qui existe entre ces pays coïncide avec la localisation des unités ; en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et dans le Victoria les unités chargées des PPP se trouvent au ministère des Finances alors que dans le cas de l'Allemagne et de la Corée ce sont des organismes indépendants. Lorsque les unités sont elles-mêmes des PPP la question de savoir si elles disposent ou sont dotées de l'autorité requise pour donner le feu vert aux projets se pose également.
- **La localisation des unités chargées des PPP.** Il existe de manière générale trois modèles d'unités consacrées aux PPP. Dans le premier modèle, l'unité spécialisée fait partie des structures

courantes du ministère des Finances (Afrique du Sud, Royaume-Uni et Victoria [Australie], par exemple). Dans le deuxième modèle, la place de l'unité spécialisée est celle d'un organisme public indépendant qui travaille en collaboration avec un secrétariat du ministère des Finances (ou l'équivalent). Si l'unité spécialisée constitue elle-même un partenariat public-privé on a affaire à une variante du deuxième modèle (Corée, par exemple). Le troisième modèle situe l'unité spécialisée dans un ministère technique qui, de par ses fonctions, est prédisposé à utiliser des partenariats public-privé, comme par exemple un ministère chargé des Infrastructures.

- **Le financement des unités chargées des PPP.** Les unités consacrées aux PPP peuvent être financées soit par le budget de l'État, par des droits d'utilisation ou les deux à la fois. Le financement par le budget de l'État fait référence à une affectation de crédits dans le cadre du budget annuel de l'État. Dans le détail, les modalités varient toutefois en fonction des structures et règles d'affectation budgétaire. Le prélèvement de droits d'utilisation sur un organisme public correspond aux coûts, en partie ou en totalité, des services fournis à d'autres organismes publics pour mettre en œuvre leurs activités ou assurer des services publics. Evidemment, le financement dépend aussi de la localisation des unités spécialisées et des pratiques en matière de prélèvement de droits pour des services assurés le plus souvent à l'intérieur de l'administration.

Le rôle des unités consacrées aux PPP dans le cycle d'exécution

Le chapitre 2 du présent ouvrage examine le rôle des unités consacrées aux PPP dans le cycle d'exécution des cinq études de cas (plus particulièrement dans le tableau 2.2). Ce tableau fait ressortir quelques différences majeures entre les unités, mais il existe aussi plusieurs similitudes. Le tableau établit une distinction entre la phase en amont de l'appel d'offres, l'appel d'offres et la phase en aval de l'adjudication dans le cycle d'exécution.

La phase **en amont de l'appel d'offres** comprend la préparation des projets, une évaluation de la faisabilité et de l'optimisation de la dépense, la budgétisation et l'approbation des projets. Au cours de cette phase, la principale similitude entre les cinq études de cas concerne le rôle des cinq unités au niveau de l'évaluation de la faisabilité et de l'optimisation de la dépense. Quatre d'entre elles (Afrique du Sud, Corée, Royaume-Uni et Victoria [Australie]) ont un rôle direct à jouer alors que dans le cas de l'unité allemande il est indirect. Comme l'indique l'examen plus haut, l'une des principales motivations de l'utilisation de PPP est l'optimisation

supposée de la dépense publique que peut apporter la participation du secteur privé par rapport au mode de prestation traditionnel. Il s'ensuit donc que la principale caractéristique commune de ces unités chargées des PPP est l'évaluation de l'optimisation de la dépense.

Comme il est indiqué plus haut, les unités spécialisées (ainsi que le ministère des Finances) en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et dans le Victoria (Australie) donnent le feu vert aux projets (procèdent à l'approbation des projets) tandis que dans d'autres cas (Allemagne et Corée) cette fonction est réservée exclusivement au ministère des Finances (et même au Parlement dans le cas de la Corée). Dans le cas de l'Allemagne et de la Corée, l'unité spécialisée joue toutefois un rôle indirect. Par ailleurs, à l'exception de la Corée, toutes les unités jouent un rôle direct ou indirect au niveau de la budgétisation des projets de PPP.

La **phase d'appel d'offres** inclut l'annonce de l'appel d'offres, l'évaluation des offres, les négociations et l'adjudication. Pendant la phase d'appel d'offres, les unités spécialisées en Afrique du Sud, Allemagne et Corée jouent un rôle le plus souvent indirect, l'organisme public d'exécution intervenant directement. Cependant en Afrique du Sud, la *PPP Unit* est chargée de l'adjudication. Dans aucune des études de cas, le ministère des Finances ne joue un rôle direct ou indirect (sauf dans le cas de la Corée où le ministère des Finances joue un rôle directement au niveau de l'appel d'offres).

Concernant la **phase en aval de l'adjudication** (qui comprend la gestion des contrats et le contrôle des paiements) la plupart des unités spécialisées ne jouent qu'un rôle indirect. En Corée, l'unité ne joue aucun rôle ni direct ni indirect. Dans les cinq études de cas, l'organisme prestataire joue un rôle direct. Ceci est lié au fait que l'unité spécialisée est par principe une entité qui, en majeure partie, assiste des organismes d'exécution. Ceci est lié également au point de départ qui est que pour renforcer l'efficacité et l'optimisation de la dépense les partenaires publics et privés doivent gérer leurs risques pour garantir une optimisation maximale de la dépense. Le partenaire public est dans ce cas l'organisme d'exécution.

Les enseignements à tirer

Le troisième objectif du présent rapport est de dégager de l'analyse des enseignements destinés aux pays qui ont créé ou envisagent de créer des unités spécialisées. Ces enseignements concernent l'approbation des projets, le champ des projets évalués par l'unité spécialisée, le financement des unités consacrées aux PPP, les effectifs des unités ainsi que l'évaluation des unités.

- **Donner le feu vert**, l'examen plus haut établit une distinction entre les pouvoirs des unités spécialisées de l'Afrique du Sud, du Royaume-Uni et du Victoria, d'une part, et de celles de l'Allemagne et de la Corée, d'autre part. On a indiqué que cette distinction pouvait être liée à la localisation de l'unité. Bien qu'elle ne soit pas examinée dans ce rapport, la question se pose de savoir si l'unité doit être impliquée ou non dans la formulation des politiques, dans l'assistance technique durant la mise en œuvre des projets et dans l'approbation des projets et si, oui ou non, elle ne devrait pas limiter son rôle aux deux premières fonctions citées. Compte tenu de l'éventuel conflit d'intérêts entre l'assistance technique et l'approbation des projets, cela implique que dans le cas où une unité est chargée de l'assistance technique et de donner le feu vert aux projets il faudrait une muraille de Chine pour séparer ces fonctions au sein de l'unité concernée.
- **Champ des projets couverts**. L'une des principales différences entre la Corée et les quatre autres unités consacrées aux PPP est que l'unité coréenne n'est pas, au sens strict, une unité uniquement chargée des PPP. Elle examine tous les projets d'investissement de l'État, y compris les projets de PPP. Dans les quatre autres études de cas, les unités consacrées aux PPP se concentrent exclusivement sur les PPP. Le seul avantage majeur de l'uniformisation de l'évaluation et de l'approbation de tous les projets d'investissement public dans un même organisme est qu'on rend plus probable, de cette façon, l'alignement des critères d'investissement et d'optimisation de la dépense appliqués aux PPP et aux projets traditionnels. Elle pourrait également supprimer le sentiment que l'unité spécialisée favorise la création de PPP.
- **Financement des unités consacrées aux PPP**. Comme il est indiqué plus haut, les unités consacrées aux PPP peuvent être financées par le budget de l'État, par des droits d'utilisation ou les deux à la fois. Le type de financement est très souvent lié à la localisation de l'unité. Quel que soit le mode de financement utilisé, le gouvernement doit se rappeler au moment où il opte pour ce mode de financement particulier, que la source de financement choisie risque de créer une structure incitative qui aura une influence sur le comportement de l'unité. D'un côté, par exemple, les droits d'utilisation prélevés sur des organismes publics qui cherchent un soutien peuvent, s'ils ne sont pas correctement structurés, constituer une incitation favorisant la création de PPP. D'un autre côté, une unité qui dépend uniquement du ministère des Finances pour son budget peut avoir une orientation favorable ou

défavorable envers les PPP, selon les considérations politiques qui prédominent au ministère des Finances. Pour éviter toute distorsion, il peut s'avérer nécessaire de définir des critères précis en matière de financement afin de s'assurer que l'unité est financée pour optimiser la dépense publique. Cela veut dire que l'unité chargée des PPP doit savoir qu'elle obtiendra les fonds nécessaires pour assumer ses fonctions même si elle estime que, par rapport au mode de prestation traditionnel, les projets qu'elle examine ne représentent pas, en majorité, une amélioration en termes d'optimisation de la dépense.

- **Effectifs de l'unité consacrée aux PPP.** Pour parvenir à remplir ses fonctions, l'unité spécialisée doit avoir un personnel composé de spécialistes qui possèdent des compétences techniques spécifiques aux secteurs concernés, et de spécialistes en matière économique et financière, réglementaire, dans le domaine des marchés publics, de la communication et de la formation. Pour attirer les personnes qualifiées qui conviennent, y compris des personnes venant du secteur privé, les unités doivent être en mesure d'offrir un ensemble de conditions attractives à du personnel permanent et des consultants à court terme. Dans certains cas, le système de rémunération rigide du secteur public peut rendre cela difficile. Le secteur public a bien des chances de ne jamais être en tête sur le plan des rémunérations mais d'autres aspects (vastes projets intéressants, sécurité de l'emploi, équilibre entre travail et vie de famille) peuvent rendre le secteur public attractif pour les personnes très qualifiées.
- **Comment faut-il évaluer une unité spécialisée ?** Dans le cas d'une unité spécialisée, il faut que les attentes et les objectifs soient mesurables, réalistes et progressifs sur une période donnée. Évaluer la réussite d'une unité spécialisée uniquement à l'aune du succès du programme de partenariats public-privé d'un pays n'est pas un système de mesure satisfaisant. Dans bien des cas, l'unité spécialisée n'est que l'un des acteurs impliqués dans le cycle d'exécution des projets. La réussite d'une unité spécialisée doit être évaluée sur la base de la bonne ou mauvaise exécution de ses fonctions, à savoir la qualité de ses conseils, la qualité de son analyse des risques, sa capacité à créer de l'innovation dans les projets et son optimisation de la dépense publique, en général.

L'impact et la qualité de ces activités sont sans doute difficiles à mesurer, mais il serait souhaitable que l'évaluation de toute unité de ce type comprenne des mesures à la fois quantitatives et qualitatives. La réussite de ce type d'unité ne devrait jamais être évaluée exclusivement sur la base du nombre de PPP. En effet, on peut faire valoir que la réussite de l'unité ne s'apprécie pas uniquement sur la base du nombre de projets de PPP dont la création permet d'optimiser la dépense publique mais qu'il faut l'apprécier également en tenant compte du nombre de projets de PPP dont la création a été évitée parce qu'elle n'aurait pas optimisé la dépense publique.

Enfin, il faut bien comprendre qu'une unité spécialisée n'a pas pour vocation d'accorder systématiquement une légitimité à l'utilisation de partenariats public-privé. La décision de créer ou non un PPP dépend, en premier lieu et en dernier lieu, du type de projet concerné et plus précisément de l'optimisation de la dépense publique par rapport aux marchés publics traditionnels que la création d'un PPP permet ou non de réaliser.

Notes

1. Le présent ouvrage utilise le terme partenaire privé au singulier. Toutefois, les partenariats public-privé sont souvent organisés dans le cadre d'entités à finalité spécifique (ou d'une coentreprise à finalité spécifique). Une structure à finalité spécifique est généralement un consortium d'entreprises chargé de toutes les activités des partenariats public-privé. Un consortium inclut, en réalité, des banques et des institutions financières qui ont une expérience en matière d'investissement et de financement des partenariats public-privé.
2. L'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat, 2004) considère que la question essentielle pour classer un partenariat public-privé est de savoir qui assume le plus de risques. La recommandation que contient la décision d'Eurostat est que les actifs qui concernent un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics si les deux conditions suivantes sont remplies : *i*) le partenaire privé assume le risque de construction ; et *ii*) le partenaire privé assume au moins l'un des deux risques suivants : celui de la disponibilité ou celui lié à la demande. Il n'est pas toujours facile de savoir qui assume le risque et la conception des contrats varie. S'il est impossible de classer un partenariat public-privé en fonction du fait qu'on enregistre ou pas ses actifs dans le bilan des administrations publiques, d'autres éléments du contrat peuvent être pris en considération, par exemple la question de savoir si l'actif est supposé être transféré par le partenaire privé à l'administration publique à la fin de la durée du contrat ou encore à quel prix. Ce fait constitue également un élément important du partage de risques.
3. Il convient de mentionner également que l'État et son partenaire privé peuvent apprécier les risques d'une manière très différente l'un et l'autre et utiliser ultérieurement des méthodes différentes pour attribuer un prix au risque de marché. L'État emploie généralement le taux social de préférence temporelle et d'autres taux d'actualisation hors risque pour l'évaluation des projets. Les partenaires privés incluent en général des taux d'actualisation plus élevés qui reflètent la prime de risque plus élevée qui leur est imposée.

4. Il existe une multitude d'acronymes qui désignent les partenariats public-privé. Le présent document fait référence aux partenariats public-privé en général, et ne se penche pas sur des variantes particulières qui sont, en effet, très différentes selon les pays. Il existent plusieurs variantes des modèles conception-construction-financement-exploitation (DBFO), acquisition-construction-exploitation (BBO) et construction-exploitation-transfert (BOT). Les variantes de conception-construction-financement-exploitation incluent les modèles construction-possession-exploitation (BOO), construction-développement-exploitation (BDO) et conception-construction-gestion-financement (DCMF). Les variantes de acquisition-construction-exploitation incluent les modèles location-développement-exploitation (LDO) et agrandissement. Enfin, les variantes de construction-exploitation-transfert incluent les modèles construction-possession-exploitation-transfert (BOOT), construction-location-possession-transfert (BROT), construction-location-exploitation-transfert (BLOT) et construction-transfert-exploitation (BTO). Voir Hemming (2006).
5. Les objectifs budgétaires inscrits dans la loi sont contenus dans la législation primaire (Constitution et lois). Les objectifs politiques peuvent constituer un engagement politique pris par l'État ou un accord de coalition entre les partis politiques qui forment la majorité au Parlement. Les objectifs budgétaires imposés par un traité sont contenus dans des accords supranationaux (Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, par exemple).
6. Les responsabilités du Cabinet au Japon incluent la politique économique et budgétaire.

Bibliographie

- Ahadzi, M. et G. Bowles (2004), « Public-Private Partnerships and Contract Negotiations: An Empirical Study », *Construction Management and Economics*, Vol. 22 (novembre), pp. 967-978.
- Banque asiatique de développement (2008), *Public-Private Partnership Handbook*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Banque mondiale et Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007), *Public-Private Partnership Units: Lessons for Their Design and Use in Infrastructure*, Banque mondiale, Washington DC, www.ppiaf.org.
- Eurostat (2004), « Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette : Traitement des partenariats public-privé » *Communiqué de presse n° 18*, 11 février, Office statistique des Communautés européennes, Luxembourg.
- Farrugia, C., T. Reynolds et R.J. Orr (2008), « Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective », *Working Paper No. 39*, Collaboratory for Research on Global Projects, Université de Stanford, Californie, États-Unis.
- Fischer, K., A. Jungbecker et H.W. Alfen (2006), « The Emergence of PPP Task Forces and Their Influence on Project Delivery in Germany », *International Journal of Project Management*, Vol. 24, pp. 539-547.
- Hemming, R. (2006), *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- HM Treasury (2008), *Infrastructure Procurement : Delivering Long-Term Value*, HM Treasury, Londres, www.hm-treasury.gov.uk.
- OCDE (2007), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (à paraître), *Les pratiques et procédures budgétaires dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

Posner, P., S.K. Ryu et A. Tkachenko (2009), « Public-Private Partnerships : The Relevance of Budgeting », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 2009/1, pp. 49-74.

Public Works Financing (2009), *Public Works Financing Newsletter*, Vol. 242, octobre, www.PWFinance.net.

Wall, A. et C. Connolly (2009), « The Private Finance Initiative », *Public Management Review*, Vol. 11, No. 5, pp. 707-724.

Chapitre 2

Les unités consacrées aux PPP : cinq études de cas¹

Comparaison des unités consacrées aux PPP

Alors que le chapitre précédent avait pour objet de présenter les unités consacrées aux PPP et leurs fonctions générales dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, au travers de cinq études de cas, ce chapitre étudie l'architecture institutionnelle qui entoure l'exécution de projets de partenariat public-privé en Afrique du Sud, en Allemagne, en Corée, au Royaume-Uni et dans l'État de Victoria en Australie. Ces pays ont été sélectionnés en raison de leur expérience dans le domaine des partenariats public-privé et de caractéristiques nationales qui les différencient. Ces cinq pays possèdent tous une expérience de plus de dix ans en matière de partenariats public-privé ; leurs projets, en volume et en valeur, vont de 19 projets pour une valeur de EUR 1.9 milliard en Afrique du Sud à 450 projets pour une valeur de EUR 43.3 milliard au Royaume-Uni (voir tableau 2.1). Cet échantillon comprend quatre pays membres de l'OCDE et un pays non membre de l'OCDE, trois pays unitaires et deux pays fédéraux, et quatre gouvernements centraux et un gouvernement infranational au niveau d'un état fédéré.

Participation de l'unité spécialisée au cycle d'exécution

Le tableau 2.2 présente une vue d'ensemble des différents acteurs participant au cycle d'exécution. L'image globale qui ressort des études de cas montre que l'organisme public d'exécution est directement responsable de chacune des phases du processus d'exécution et qu'il partage directement ou indirectement, dans certaines phases, cette responsabilité avec l'unité chargée des PPP. Une exception notoire apparaît dans ce tableau et concerne la phase d'approbation du projet qui relève, en Allemagne et en Corée, de la compétence du ministre des Finances, et non de l'unité chargée des PPP, tandis que en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et dans le Victoria elle relève de la compétence de l'unité chargée des PPP qui fait partie du ministère des Finances ou du Trésor. En Afrique du Sud, le *National Treasury* délivre des « *Treasury Approvals* » aux différentes étapes du cycle d'exécution des partenariats public-privé, à savoir après l'étude de faisabilité, la prestation, le rapport sur l'optimisation de la dépense et la présentation sous sa forme définitive du plan de gestion du contrat concernant le projet. En d'autres termes, lorsque la décision est prise de considérer, ou pas, que le projet optimise la dépense et est financièrement réalisable, la décision finale revient au ministère des Finances. Après l'approbation du projet, c'est l'organisme public d'exécution, soutenu par l'unité chargée des PPP (et dans certains le ministère des Finances), qui opère au niveau de l'étape de l'appel d'offres et de l'étape en aval de

l'adjudication, en partant du principe que les résultats de l'appel d'offres respectent les paramètres de l'approbation du projet.

Tableau 2.1. Vue d'ensemble des unités consacrées aux PPP dans les cinq études de cas

	Unité consacrée aux PPP	Volume des projets ¹		Valeur des projets ²	
		Attribués	En préparation	Attribués	En préparation (estimation)
Afrique du Sud³	PPP Unit	19	44	ZAR 21.9 milliards (EUR 1.9 milliard)	n. d.
Allemagne⁴	Partnerships Germany	123	153	EUR 3.5 milliards	EUR 5.2 milliards
Corée⁵	PIMAC	415	154	KRW 47.7 milliers de milliards (EUR 26.7 milliards)	n. d.
Royaume-Uni⁶	PPP Policy Team	668	117	GBP 55.2 milliards (EUR 62.5 milliards)	GBP 19.01 milliards (EUR 21.5 milliards)
Victoria (Australie)⁷	Partnerships Victoria	18	3	AUD 6 milliards (EUR 3.5 milliards)	AUD 4 milliards (EUR 2.3 milliards)

1. Les projets attribués sont ceux retenus lors de l'adjudication du contrat (ou qui ont obtenu les approbations nécessaires) et qui peuvent être en cours de construction ou d'exploitation. Les projets en préparation sont ceux qui ont été engagés mais qui n'ont pas encore remporté un contrat. Le recensement des projets en préparation est différent selon les pays. En Corée les projets en préparation englobent ceux qui sont candidats et engagés dans un appel d'offres. En Afrique du Sud les projets en préparation englobent ceux qui ont été engagés mais qui n'ont même pas fait l'objet d'une analyse de faisabilité.
2. Les taux de change en euros (EUR) du won coréen (KRW), du rand sud-africain (ZAR), de la livre britannique (GBP) et du dollar australien (AUD) sont calculés à partir des taux au comptant du 31 août 2009. Ces taux sont : KRW 1 784.32 = EUR 1.00 ; ZAR 11.1228 = EUR 1.00 ; GBP 0.883 = EUR 1.00 ; AUD 1.70687 = EUR 1.00.
3. Afrique du Sud : chiffres de mars 2009.
4. Allemagne : chiffres de juin 2009.
5. Corée : aucun chiffre disponible ne permet de faire une distinction entre la valeur des projets attribués et l'estimation des projets en préparation. Le total des projets attribués et estimés en préparation est de KRW 47.7 milliards environ en septembre 2009 alors qu'il existait 30 projets en préparation du type construction-transfert-exploitation en septembre 2009 et 124 projets en préparation du type construction-transfert-location en décembre 2007.
6. Royaume-Uni : concerne uniquement les projets IFP et n'inclut pas les autres types de PPP. Chiffres de décembre 2009.
7. Victoria : concerne uniquement les projets de partenariat public-privé engagés depuis la mise en place du programme de Partnerships Victoria, c'est-à-dire depuis 2000.

Source: Notes des auteurs.

Ressources (effectifs et financement) des unités consacrées aux PPP

Le bon fonctionnement d'une unité consacrée aux PPP demande qu'elle soit composée de spécialistes qui possèdent des compétences techniques spécifiques aux secteurs concernés, ou en matière économique et financière, réglementaire, ou dans le domaine des marchés publics, de la communication et de la formation. Les unités situées dans des organismes publics qui participent à la fourniture d'infrastructures peuvent déjà posséder ce type d'expertise². Pour attirer des personnes qui possèdent l'expérience nécessaire, les unités spécialisées doivent être en mesure d'offrir une rémunération concurrentielle et d'autres avantages ce que le système rigide de rémunération du secteur public rend difficile. Le secteur public a des chances de ne jamais être leader sur le marché en matière de rémunérations mais d'autres atouts (vastes projets intéressants, sécurité d'emploi, équilibre entre travail et vie de famille) peuvent rendre le secteur public attractif pour des personnes très qualifiées.

Le tableau 2.3 présente des données relatives aux effectifs et au budget des unités consacrées aux PPP dans les cinq pays examinés. La taille d'une unité va de 12 personnes dans le Victoria, 13 personnes dans le cas de la *PPP Policy Team* au Royaume-Uni à un effectif se situant entre 60 et 70 personnes pour PIMAC en Corée. Partnerships Germany et la *PPP Unit* en Afrique du Sud se situent entre les deux avec des effectifs respectifs de 21 et 22 personnes. L'interprétation de ces chiffres requiert toutefois une certaine prudence pour diverses raisons. L'étendue des fonctions assumées par ces unités n'est pas identique, c'est vrai aussi pour leur compétence territoriale. En Allemagne et en Australie, les deux pays fédéraux examinés dans cet ouvrage, il existe des unités consacrées aux PPP dans d'autres juridictions. En Australie, on trouve des unités spécialisées dans d'autres états (Nouvelle-Galles-du-Sud et Australie-Méridionale, par exemple). En Allemagne, un grand nombre de *Länder* ont également leur propre unité spécialisée et ne sont pas obligés d'avoir recours aux services de Partnerships Germany. Il est important de préciser que le recours à des consultants peut aussi être très variable.

Tableau 2.2. Fonctions des organismes publics, ministères des Finances et unités consacrées aux PPP dans le cycle d'exécution

	Afrique du Sud		Allemagne			Corée			Royaume-Uni			Victoria	
	Organisme public d'exécution	National Treasury PPP Unit (unité consacrée)	Organisme public d'exécution	Ministère fédéral des Finances	Partnerships Germany (unité consacrée aux PPP)	Organisme public d'exécution	Ministère de la Stratégie et des Finances	PIMAC (unité consacrée aux PPP)	Organisme public d'exécution	HM Treasury	PPP Policy Team (unité consacrée)	Organisme public d'exécution	Partnerships Victoria (unité consacrée aux PPP)
En amont de l'appel d'offres													
Lancement du projet	●	●	●	-	-	●(1)	-	-	●	●	○	●	●
Évaluation de la faisabilité et de l'optimisation de la dépense	●	●	●	-	○	●	○	●(2)	●	○	●	●	●
Budgétisation	●	○	●	●	○	●	●	-	●	●	-	●	●
Approbation du projet	●	●	-	●	○	●	○	○	●	●	●	●	●
Appel d'offres													
Invitation à participer à l'appel d'offres	●	○	●	-	○	●	●	-	●	-	-	●	-
Évaluation des offres	●	○	●	-	○	●	-	○	●	-	-	●	-
Négociation	●	○	●	-	○	●	-	○	●	-	-	●	-
Adjudication	●	●	●	-	○	●	-	-	●	-	-	●	-
En aval de l'adjudication													
Gestion des contrats	●	○	●	○	○	●	○	-	●	-	○	●	○
Contrôle des paiements	●	○	●	○	○	●	○	-	●	○	○	●	○

● = responsabilité directe, ○ = responsabilité indirecte, - = non applicable

1. Peut aussi venir du secteur privé, partenariat public-privé (non sollicité).

2. Voir tableau 2.12.

Source : Notes des auteurs.

Tableau 2.3. Budget et effectifs des unités consacrées aux PPP dans les cinq études de cas, 2009

	Effectifs ¹	Budget annuel approximatif ²	Source de financement
<i>National Treasury PPP Unit, Afrique du Sud</i>	20	ZAR 35 milliards (EUR 3.1 milliards)	Budget de l'État
<i>Partnerships Germany, Allemagne</i>	21	n.d.	Droits d'utilisation
<i>PIMAC, Corée³</i>	77	KRW 17 065 milliards (EUR 9.56 milliards)	Budget de l'État et droits d'utilisation
<i>PPP Policy Team, Royaume-Uni</i>	13	Pas de budget distinct	Budget de l'État
<i>Partnerships Victoria</i>	12	Pas de budget distinct	Budget de l'État

1. Les chiffres concernant les effectifs ne font aucune distinction entre cadres, spécialistes et personnels auxiliaires.
2. Les taux de change du won coréen (KRW) et du rand sud-africain (ZAR) en euros (EUR) sont calculés à partir des taux au comptant du 31 août 2009. Ces taux sont : KRW 1 784.32 = EUR 1.00 ; ZAR 11.1228 = EUR 1.00.
3. Les chiffres relatifs aux effectifs et au budget annuel de PIMAC concernent non seulement les programmes de PPP mais aussi les programmes financés par l'État.

Source : Notes des auteurs.

Les unités consacrées aux PPP peuvent être financées directement par le budget de l'État ou par des droits d'utilisation. Le prélèvement de droits sur un organisme public est censé correspondre aux coûts, en partie ou en totalité, liés aux services fournis à d'autres organismes publics. En Allemagne, les droits d'utilisation constituent la principale forme de financement des unités spécialisées.

L'Afrique du Sud et le Victoria financent leurs unités spécialisées par le budget de l'État. En effet, elles constituent toutes les deux une unité organisationnelle ordinaire du ministère des Finances (ou l'équivalent). Dans le Victoria, il n'est pas facile d'établir le total précis du budget affecté à l'unité en raison de la structure des dotations budgétaires du ministère du Trésor et des Finances. Le budget de Partnerships Victoria fait partie du budget du *Commercial and Infrastructure Risk Management Group* auquel il appartient. L'absence de prélèvements en Afrique du Sud et dans le Victoria est liée au système budgétaire. De manière générale, ils n'effectuent ni l'un ni l'autre de prélèvements internes de droits³. En Corée, PIMAC est financé par le ministère de la Stratégie et des Finances et par des prélèvements de droits sur le ministère technique concerné ou l'autorité locale concernée au titre de l'aide apportée au projet. Cependant, PIMAC est tenu de consulter le ministère de la Stratégie et des Finances concernant ces prélèvements.

Évaluation des performances des unités consacrées aux PPP

Dans les discussions sur les unités consacrées aux PPP il n'est guère question de leur mode d'évaluation des performances. La Banque mondiale et le Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007) suggèrent de déterminer la réussite des unités spécialisées à l'aide de l'indicateur que fournit la réussite du programme de partenariats public-privé d'un pays. Dans cette discussion, un programme est réussi s'il fournit des services qui répondent aux besoins de l'État, qui optimisent la dépense publique d'après une évaluation de la prestation des services publics et qui respectent les normes générales de bonne gouvernance et la politique gouvernementale en la matière (prestation transparente et concurrentielle, prudente sur le plan budgétaire, conforme aux lois et règlements de l'État concerné).

Évaluer la réussite d'une unité spécialisée uniquement à partir de la réussite du programme de partenariats public-privé du pays concerné n'est cependant pas un système de mesure satisfaisant. Dans bien des cas, l'unité spécialisée n'est pas l'unique acteur impliqué dans le cycle d'exécution des projets. Néanmoins cela ne veut pas dire qu'il faut accorder moins d'importance à l'analyse de l'efficacité et l'efficience des projets. L'unité spécialisée peut également être évaluée sur la qualité de ses conseils, la qualité de son analyse des risques et sa capacité à générer des projets novateurs. En effet, il est même possible de faire valoir que si l'unité joue un rôle réglementaire de garde-fou, sa réussite ne doit pas être mesurée uniquement sur la base du nombre de PPP viables qu'elle a permis de créer mais aussi en tenant compte du nombre de PPP non viables dont elle a empêché la création. L'impact et la qualité des services consultatifs offerts par ces unités peuvent s'avérer difficiles à mesurer, mais il est possible qu'en introduisant des mesures quantitatives et qualitatives l'évaluation soit plus équilibrée et davantage liée au contexte.

Par exemple, dans le Victoria, le *Budget Paper 3 (Prestation des services publics)* concerne essentiellement la production et la fourniture de services par les ministères, ce qui inclut Partnerships Victoria. Les indicateurs de production des unités de Partnerships Victoria, qui fait partie du ministère du Trésor et des Finances, ne sont pas distincts puisqu'ils sont intégrés dans ceux du *Commercial and Infrastructure Risk Management Group*. Dans le budget de 2009-10, la production du *Commercial and Infrastructure Risk Management Group* est constituée de conseils, de cadres d'action et d'informations sur la gestion des risques, qui ont été fournis aux ministres, ministères et partenaires privés dans des projets d'infrastructure dans le cadre de la gestion des risques commerciaux et liés aux projets d'infrastructure auxquels l'État est exposé. Les évaluations des performances, quantitatives, qualitatives et en termes de coûts, sont

présentées pour l'exercice budgété avec l'objectif et la production escomptés pour l'exercice budgétaire en cours, ainsi que les résultats effectifs pour l'exercice budgétaire précédent.

**Tableau 2.4. Données relatives aux performances non financières du
Commercial and Infrastructure Risk Management Group, Department of
Treasury and Finance, État de Victoria, Australie**

Principaux produits/résultats <i>Évaluation des performances</i>	Unité de mesure	Objectif 2009-10	Production escomptée 2008-09	Objectif 2008-09	Évaluation effective 2007-08
Conseils commerciaux et relatifs à la gestion des risques concernant des projets facilitateurs en matière d'infrastructures et visant à minimiser les risques auxquels l'État est exposé ^{1,2}	Nombre	300	310	189	365
Promotion des examens de contrôle en vue de minimiser les risques liés aux projets auxquels l'État est exposé ^{3,4}	Nombre	70	112	90	nm
Recettes provenant de la cession d'un surplus de terres de l'État, y compris de terres de la Couronne (DTF portfolio) ^{5,6}	Millions AUD	40	35	30	38.9
Services (incluant les politiques, les procédures et la formation) facilitant les investissements dans de nouvelles infrastructures ⁷	Nombre	30	38	18	19
Taux de prestation de services (données provenant d'une enquête ministérielle)	%	80	80	80	nm
Coût total des produits	Millions AUD	21.8	21.7	19.2	22.6

1. Cette mesure des performances remplace la mesure des performances de 2008-09 « Conseils commerciaux et relatifs à la gestion des risques concernant des projets facilitateurs liés à de nouvelles infrastructures et visant à minimiser les risques auxquels l'État est exposé ». L'évaluation des performances de 2009-10 est la même que celle utilisée en 2008-09 mis à part l'omission du mot « nouveau » pour indiquer qu'il s'agit de l'évaluation des conseils commerciaux et relatifs à la gestion des risques concernant des infrastructures nouvelles et existantes.
2. La production escomptée pour 2008-09 est supérieure à l'objectif fixé pour 2008-09 en raison d'une charge de travail plus importante que prévu à la suite de la fusion pour 2008-09 des produits « Gestion commerciale et des projets d'infrastructure » et « Terres de l'État et services immobiliers ».
3. La production escomptée pour 2008-09 est supérieure à l'objectif fixé pour 2008-09 en raison de l'augmentation du nombre d'examens de contrôle, de la formation liées à ces contrôles et des produits fournis par l'unité chargée des examens de contrôle (*Gateway Unit*) en 2008-09.

4. L'objectif 2009-10 est inférieur à la production escomptée pour 2008-09 puisqu'il n'intègre que l'évaluation des examens de contrôle. L'évaluation des performances liée aux services (incluant les politiques, les procédures et la formation) facilitant les investissements dans de nouvelles infrastructures inclut l'évaluation d'autres services de contrôle, y compris la formation.
5. La production escomptée pour 2008-09 est supérieure à l'objectif 2008-09 et repose sur le nombre de biens fonciers devant être vendus en 2008-09.
6. L'objectif 2009-10 indique une augmentation du nombre de biens fonciers estimés susceptibles d'être reconnus comme excédentaires par rapport aux besoins par les ministères et organismes publics.
7. La production escomptée pour 2008-09 est supérieure à l'objectif 2008-09 en raison d'une charge de travail plus importante que prévu à la suite de la fusion pour 2008-09 des produits « Gestion commerciale et des projets d'infrastructure » et « Terres de l'État et services immobiliers ».

Source : Victoria Department of Treasury and Finance, www.dtf.vic.gov.au, consulté le 31 août 2009.

Le reste de cette section est consacré à un examen concernant chacun des cinq pays. L'accent est mis sur l'analyse du rôle des unités spécialisées vis à vis du ministère des Finances (ou l'équivalent) et de l'organisme d'exécution, suivie d'un examen portant sur l'organisation et les ressources disponibles (effectifs et financement) des unités spécialisées.

Afrique du Sud

Le gouvernement sud-africain définit le partenariat public-privé comme un contrat conclu entre le secteur public ou une institution ou une collectivité locale et un partenaire privé, dans lequel ce dernier assume des risques financiers, techniques et opérationnels importants au niveau de la conception, du financement, de la création et de l'exploitation du projet. Trois types de partenariats public-privé sont définis de manière plus spécifique, celui où le partenaire privé assume une fonction institutionnelle ou municipale et où l'institution ou la municipalité paie le partenaire privé pour la prestation de services, celui où le partenaire privé obtient l'usage d'un bien de l'État ou de la municipalité à ses propres fins commerciales en contrepartie de commissions ou de droits prélevés sur l'utilisateur, et celui qui est une forme de partenariat hybride alliant les deux premiers. Le système ne tient pas compte des offres non sollicitées qui sont considérées comme étant difficiles à gérer et pouvant nuire à des conditions équitables entre les entreprises.

Les premiers projets de partenariat public-privé ont été lancés entre 1997 et 2000 par la *South Africa National Roads Agency* pour deux routes importantes à péage ; par le ministère des Travaux publics et le ministère des Services pénitentiaires concernant deux prisons de haute sécurité ; par

deux municipalités pour des services de l'eau ; et par *South Africa National Parks* concernant des concessions dans le domaine du tourisme. En février 2009, 63 projets se trouvaient dans diverses phases du cycle d'exécution, lancement, préparation, construction et exploitation. Actuellement 19 projets sont en cours de construction ou d'exploitation et représentent une valeur de ZAR 21.9 milliards environ. Parmi ces projets, le type conception-financement-construction-exploitation-transfert est le plus courant. L'unité chargée des PPP considère que les investissements réalisés dans le cadre de PPP en Afrique du Sud ne dépasseront sans doute pas 20 % de l'investissement total dans les services publics pour une année donnée (Dachs, 2006).

Tableau 2.5. Situation actuelle des projets de partenariat public-privé en Afrique du Sud (en février 2009)

	En cours de construction/ d'exploitation	Négociations	Exécution	Faisabilité	Lancement	Total
Niveau national	16	0	4	6	9	35
Niveau provincial	0	1	2	5	1	9
Entités publiques	1	0	1	9	1	12
Municipalités	2	1	3	7	4	17
Total	19	2	10	27	15	63

Source : Site web de la PPP Unit du National Treasury, www.ppp.gov.za.

Cadre juridique

Au niveau national et provincial ainsi que dans les entités publiques, les projets de PPP sont régis par la Loi sur la gestion des finances publiques (Loi 1/1999), le Règlement 16 du Trésor sur les partenariats public-privé (16 janvier 2004) et les *National Treasury Practice Notes*. Le cadre juridique en place au niveau national et provincial est reproduit au niveau des municipalités par la Loi sur la gestion des finances municipales (Loi 56/2003), le Règlement sur les finances municipales (2005) et les Lignes directrices sur la fourniture de services publics municipaux et les PPP formulées par le Trésor et le ministère du Gouvernement provincial et local (*National Treasury/Department of Provincial and Local Government Municipal Service Delivery and PPP Guidelines*, 2007). Cette section se concentre sur les procédures au niveau national et provincial.

La Loi sur la gestion des finances publiques désigne les responsables des ministères nationaux et provinciaux (appelés « administrateurs des comptes ») et les administrateurs généraux ou les conseils d'administration des entités publiques (appelés « autorités comptables ») comme responsables de la gestion efficace et efficiente de leur budget dans le cadre de l'exécution de leur mandat public. Dans ce cadre juridique, les partenariats public-privé représentent le seul mécanisme de fourniture de services qui garantit l'optimisation de la dépense. Le Règlement 16 du Trésor définit la compétence exclusive des administrateurs des comptes, les différentes phases du cycle d'exécution des partenariats public-privé ainsi que les approbations du Trésor liées au cycle, la gestion et la modification des contrats liés aux projets.

Le *National Treasury* a publié un Manuel sur les partenariats public-privé et des dispositions normalisées sur les projets qui font l'objet de Notes pratiques du Trésor. Ces notes définissent dans les grandes lignes le cadre juridique et les différentes obligations durant le cycle d'exécution. Le Code des bonnes pratiques en faveur de l'émancipation économique des Noirs dans le cadre de partenariats public-privé fait l'objet d'une Note pratique du Trésor sur les PPP qui fait partie du Manuel sur les PPP conformément à la Loi de 2003 en faveur d'une vaste politique d'émancipation économique des Noirs d'Afrique du Sud.

Responsabilités institutionnelles

En Afrique du Sud, les responsabilités institutionnelles en matière de partenariats public-privé sont réparties entre les ministères nationaux et provinciaux, les entités publiques et les municipalités ainsi que la *PPP Unit* qui fait partie du *National Treasury*. Les ministères nationaux et provinciaux et les entités publiques sont directement responsables devant le Parlement ou les élus pour la mise en œuvre des projets conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques. L'administrateur des comptes ou l'autorité comptable met en place une équipe chargée de gérer le budget du projet et d'assurer la communication sur le projet entre toutes les parties concernées. Elle examine et approuve les documents nécessaires pour les approbations du Trésor aux différents stades de l'élaboration du projet. L'équipe chargée du projet comprend quatre postes clés. La nomination du conseiller chargé du projet crée l'obligation pour le ministère ou l'entité publique d'impliquer la *PPP Unit* du *National Treasury* à partir de la première phase du processus d'exécution.

Encadré 2.1. Notes pratiques du *National Treasury* sur les PPP

- Dispositions normalisées sur les PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°01, 2004)
- Module 1 : Réglementation sud-africaine concernant les PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°02, 2004)
- Module 2 : Code des bonnes pratiques en faveur d'une vaste politique d'émancipation économique des Noirs dans le cadre de PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°03, 2004)
- Module 3 : Lancement des PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°04, 2004)
- Module 4 : Étude de faisabilité relative aux PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°05, 2004)
- Module 5 : Exécution des PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°06, 2004)
- Module 6 : Gestion des contrats de PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°07, 2004)
- Module 7 : Audit des PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°08, 2004)
- Module 8 : Traitement comptable des PPP (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°09, 2004)
- Module 9 : Une introduction au financement des projets (Note pratique du *National Treasury* concernant les PPP n°10, 2004)

La PPP Unit a été créée par le *National Treasury* sud-africain en 2000 pour simplifier la préparation, la négociation et la gestion en aval de l'adjudication des partenariats public-privé. Elle a été mise en place conformément aux recommandations d'un groupe de travail interministériel créé en 1997 par le Cabinet sud-africain dans le but d'élaborer un ensemble de mesures, de réformes législatives et institutionnelles visant à soutenir la création de partenariats public-privé, et de créer une unité chargée des investissements d'infrastructure municipaux au ministère du Gouvernement provincial et local dans le but d'apporter un soutien aux municipalités participant à des partenariats public-privé⁴. La *PPP Unit* diffuse des panoplies d'outils détaillés, des manuels sur les politiques et des instruments normalisés destinés aux ministères ou entités publiques, et elle supervise les projets du lancement à la conclusion du contrat. Elle propose également une

assistance technique et un développement de capacité aux organismes publics et désigne pour chaque projet un conseiller de l'unité qui est chargé d'apporter une assistance technique directe spécifique.

Encadré 2.2. Postes clés de l'équipe chargée du projet de PPP en Afrique du Sud

- **L'Administrateur des comptes ou l'autorité comptable** assume la direction générale du projet, obtient du Trésor toutes les approbations nécessaires et signe le contrat de projet passé avec le partenaire privé, et il applique les mesures anti-corruption dans le cadre du projet. Au cours de la mise en œuvre du projet, l'Administrateur des comptes ou l'autorité comptable est chargé de veiller à une application en bonne et due forme du contrat de projet.
- **Le Responsable du projet** gère à plein temps le contrat de projet depuis son élaboration jusqu'aux premières années de la prestation. Cette obligation est censée assurer une mémoire institutionnelle et contribuer à la mise en place d'une relation durable avec le client. Le Responsable du projet est un fonctionnaire appartenant au ministère d'exécution compétent ou à l'entité publique compétente.
- **Le Conseiller chargé de la transaction** s'attache aux aspects juridiques, techniques et financiers du contrat de projet. Sa fonction inclut, entre autres, de réaliser une analyse de faisabilité du projet, d'établir les documents nécessaires à l'approbation du Trésor et d'apporter un soutien durant premières années de la création ou de l'exploitation du projet. Le Conseiller chargé de la transaction ne doit pas être obligatoirement un fonctionnaire, il peut être un consultant externe engagé spécifiquement pour le projet.
- **Le Conseiller du *National Treasury* (de la *PPP Unit*) chargé du projet** appuie le ministère compétent ou l'entité publique compétente pendant tout le cycle d'exécution notamment la préparation et la mise en œuvre pendant toute la durée du projet. Le Conseiller chargé du projet aide également le responsable des comptes ou l'autorité comptable à établir les demandes de crédits pour le développement de projets accordés par le *National Treasury*, à mettre en place une équipe chargée du projet ainsi que d'autres activités majeures liées au projet.

Enfin, le *National Treasury* délivre des « Approbations du Trésor » aux différentes étapes du cycle d'exécution des partenariats public-privé, après l'étude de faisabilité, la prestation, le rapport sur l'optimisation de la dépense et quand le plan de gestion du contrat de projet est définitivement établi.

La création de la *National Treasury PPP Unit* a permis de filtrer et d'exclure les projets irresponsables sur le plan budgétaire et de rassurer les investisseurs sur l'intérêt que porte le gouvernement aux projets de partenariats public-privé et sur la solidité du cadre juridique national. La création de la *PPP Unit* répondait principalement à des préoccupations du Trésor suscitées par une proposition de projet du ministère des Travaux publics concernant un contrat de type construction-exploitation-transfert sur 30 ans pour deux prisons. Quand le Trésor a découvert à propos de ce contrat, pour lequel un examen du Trésor établissait que l'offre concernant les prisons permettait d'optimiser la dépense (qu'elle était plus intéressante qu'une solution reposant sur le secteur public), qu'en fait le contrat posait des problèmes au niveau de la faisabilité financière, il a décidé de créer une unité chargée des PPP pour simplifier la mise au point des projets et l'intervention du Trésor.

La *PPP Unit* du *National Treasury* a également créé et gère une *Project Development Facility* qui est une « entité commerciale à fonction unique » qui permet aux ministères ou entités publiques de payer une partie des coûts liés aux prestations des conseillers intervenant dans la transaction⁵. Les fonds ne sont pas des subventions. Au contraire, ces fonds sont récupérés sur le partenaire privé retenu à la date de finalisation de la transaction financière sous la forme d'une commission variable (« *success fee* »). Cependant, ces fonds ne sont accordés qu'après l'approbation de l'étude de faisabilité par le *National Treasury* pour s'assurer que ce financement n'a pas d'influence sur les résultats de l'étude de faisabilité. La *Facility* a toutefois une durée de vie limitée. Il est prévu d'arrêter son activité en 2014 quand, on l'espère, les partenariats public-privé seront suffisamment bien établis pour être entièrement financés par le budget du ministère concerné ou de l'entité publique concernée. Le financement initial apporté à la *Facility* était assuré par le gouvernement sud-africain et des donateurs bilatéraux et multilatéraux. À cet égard, les donateurs ont également la possibilité de financer des projets spécifiques concernant des secteurs ou des zones géographiques prédéfinis.

Tableau 2.6. Le cycle d'exécution des PPP en Afrique du Sud

Phase	Définition
Phase 1 : lancement	L'Administrateur des comptes ou l'autorité comptable fait enregistrer le projet proposé auprès de la <i>National Treasury PPP Unit</i> . L'Administrateur des comptes ou l'autorité comptable nomme un Administrateur du projet et la <i>PPP Unit</i> nomme un Conseiller chargé du projet.
Phase 2 : étude de faisabilité	L'Administrateur des comptes ou l'autorité comptable effectue une étude de faisabilité du projet incluant une analyse des besoins, une analyse des solutions envisageables, une appréciation de la diligence raisonnable et une estimation de la valeur du projet. Une évaluation économique peut également être exigée. L'équipe chargée du projet établit un plan d'exécution du projet qui précise les éléments suivants : le calendrier du projet, la disponibilité des fonds nécessaires, une liste de difficultés potentielles, les parties prenantes du projet, l'équipe du projet, le processus d'évaluation des offres, la liste d'approbations nécessaires.
Approbation du Trésor I (Evaluation de faisabilité)	L'équipe chargée du projet présente le rapport sur la faisabilité et le plan d'exécution du projet à la <i>National Treasury PPP Unit</i> pour approbation avant de préparer le dossier d'appel d'offres et le projet de contrat pour le projet.
Phase 3 : Exécution	L'équipe chargée du projet et le Responsable du projet doivent préparer un appel de qualification.
Approbation du Trésor IIA (Appel de qualification)	Présentation de l'appel d'offres par l'équipe chargée du projet au <i>National Treasury</i> pour approbation.
Phase 3 : Exécution (suite)	L'appel de qualification est publié et les soumissions sont évaluées par l'équipe chargée du projet au regard du cahier des charges pour sélectionner un certain nombre de soumissionnaires préqualifiés invités à participer à l'appel d'offres.
Approbation du Trésor IIB (Dossier d'appel d'offres)	L'appel d'offres et le projet de contrat de PPP sont présentés au <i>National Treasury</i> pour approbation.
Phase 3 : Exécution (suite)	L'appel d'offres est envoyé aux soumissionnaires présélectionnés pour qu'ils soumettent une offre. À la réception des soumissions, l'équipe chargée du projet procède à une évaluation incluant une évaluation technique, une évaluation par le Comité de coordination des évaluations et le Comité des évaluations de projets.
Approbation du Trésor III	Après la négociation du contrat de PPP, toute la diligence requise est apportée sur le plan juridique, l'approbation est délivrée et l'équipe chargée du projet doit demander l'« Approbation du Trésor III ».
Phase 3 : Exécution (suite)	La proposition ainsi que le projet de contrat de projet de PPP sont publiés et les offres sont évaluées au regard de l'étude de faisabilité pour désigner le soumissionnaire retenu par l'équipe chargée du projet.
Phase 4 : Développement	Le projet est développé.
Phase 5 : Prestation	L'équipe chargée du projet administre l'exécution du projet de sorte qu'il reste faisable financièrement et respecte le contrat de projet.
Phase 6 : Fermeture	L'équipe chargée du projet évalue les prestations liées au projet, prend en considération les enseignements du partenariat et prépare un examen postérieur à la mise en œuvre.

Source : La *PPP Unit* du *National Treasury*, www.ppp.gov.za.

Le cycle d'exécution du projet

Le cycle d'exécution du projet est composé de six phases : lancement, étude de faisabilité, exécution, développement, prestation et fermeture. Conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques, les responsables des ministères nationaux et provinciaux (administrateurs des comptes) et les conseils d'administration des entités publiques (autorités comptables) sont chargés de la mise en œuvre des projets de partenariat public-privé. Ils sont directement responsables devant le Parlement/ l'Assemblée élue et sont tenus d'évaluer l'optimisation de la dépense. Au cours du processus, le *National Treasury* délivre des « approbations du Trésor » aux différentes étapes du cycle d'exécution du partenariat public-privé, après l'étude de faisabilité, l'exécution, le rapport sur l'optimisation de la dépense et lorsque le plan de gestion du contrat de projet est définitivement établi. Le calendrier d'exécution s'étend habituellement sur une durée de 41 semaines (dix mois) à 103 semaines (deux ans environ).

Organisation et ressources

La *PPP Unit* comprend six « guichets ». La division d'évaluation de projets (deux professionnels) est responsable de l'évaluation générale des projets nationaux et provinciaux et le guichet municipal (trois professionnels et un consultant) a la même fonction pour les projets municipaux. Ensuite, le guichet des technologies de l'information (un professionnel) évalue la dimension TI des projets. Le guichet de l'analyse financière (trois professionnels) examine l'optimisation de la dépense dans tous les projets en utilisant un instrument qui est un comparateur du secteur public, et le guichet du suivi et de l'évaluation (deux professionnels) examine la gestion des contrats pendant la mise en œuvre des projets. Enfin, le guichet chargé du développement commercial (deux professionnels) est responsable des relations avec les médias, des publications et présentations. Au total, les effectifs de la *PPP Unit* comprennent 20 personnes dont 13 professionnels et six administratifs. Il est possible de faire une comparaison avec la période qui a précédé la création en 2000 de l'unité, alors composée de cinq professionnels. Tous les employés ont une rémunération établie d'après la grille des salaires de la fonction publique. La *PPP Unit* est financée comme les autres divisions par le *National Treasury*.

Le *National Treasury* reconnaît qu'il existe dans les effectifs une importante pénurie de professionnels disposant d'une expérience dans de nombreuses disciplines différentes comme le demanderait la *PPP Unit*. L'État est confronté à la concurrence du secteur privé qui offre des rémunérations plus élevées et des perspectives d'évolution de carrière. En réponse à ces difficultés, la *PPP Unit* a décidé d'attirer des jeunes diplômés

talentueux poursuivant des études supérieures en leur proposant des formations longues sur le terrain.

Allemagne

En Allemagne, 144 projets de partenariat public-privé (132 construction ; 12 transport) d'une valeur de EUR 5.6 milliards ont été attribués et 126 autres projets représentant une valeur de EUR 5.2 milliards sont en cours d'élaboration⁶. Les modèles construction-transfert-exploitation⁷ constituent le type de partenariat public-privé le plus courant. On trouve des partenariats d'autres types notamment construction-rénovation-exploitation-transfert et location-mise en place-exploitation⁸. L'Allemagne distingue trois grands types de projet qui sont la construction d'immeubles, le transport et les biens meubles (véhicules, avions, technologies de l'information et équipements techniques, par exemple). La majorité des projets concernent la construction d'immeubles, quelques-uns le transport. Une grande proportion de projets approuvés, un tiers environ (42 sur 144) se concentre géographiquement dans l'état fédéré (*Land*) de Rhénanie du Nord-Westphalie. À cette date, les partenariats public-privé représentent 2 à 4 % de l'investissement total du secteur public. L'État vise à faire passer la contribution des projets de partenariat privé à 15 % de l'investissement total du secteur public (ministère allemand des Finances, 2008).

Cadre juridique

La Loi sur l'accélération des PPP (2005) définit le cadre général, juridique, financier et technique du partenariat public-privé en Allemagne. Elle est entrée en vigueur en septembre 2005 et a entraîné la modification de plusieurs lois allemandes, notamment celles concernant la passation des marchés publics, l'impôt, les redevances pour les routes publiques, le budget et l'investissement, afin d'éliminer les obstacles aux partenariats public-privé. Ceux-ci étaient juridiquement possibles avant la loi mais ils étaient considérés comme désavantageux du point de vue juridique par rapport aux marchés publics traditionnels. Plusieurs objectifs au niveau des politiques ont également été définis dans la note explicative accompagnant cette loi, notamment la fourniture par le niveau central d'orientations sous la forme de manuels et de contrats standard et la création de pôles d'excellence.

Tableau 2.7. Partenariats public-privé dans les travaux publics de construction en Allemagne, juin 2009

	Projets attribués		Projets prévus	
	Nombre de projets	Valeur des projets en millions EUR	Nombre de projets	Valeur des projets en millions EUR
Établissements scolaires/centres de formation	54	1 375	42	1 260
Équipements sportifs/culturels	36	670	29	415
Bâtiments administratifs	25	655	17	675
Parkings/centres logistiques/divers	8	115	18	280
Hôpitaux	4	490	17	1 860
Immeubles fédéraux (casernes)	2	315	11	565
Prisons	3	200	2	100
Total	132	3 820	136	5 155

Sources : ministère fédéral des Finances ; Partnerships Germany.

Pour soutenir la création de partenariats public-privé, un certain nombre de lignes directrices ont été élaborées depuis la Loi sur l'accélération des PPP par les ministères fédéraux et les états fédérés (*Länder*). Elles concernent le cadre juridique des partenariats public-privé, les évaluations des projets et la gestion des relations contractuelles. Certaines sont consacrées à des secteurs particuliers (éducation, par exemple).

Depuis l'adoption de la Loi de 2005, plusieurs éléments indiquent une évolution vers une plus grande simplification du cadre institutionnel allemand permettant de mieux soutenir les partenariats public-privé. Un accord de la coalition de novembre 2005 énonce le souhait de faciliter la participation des PME aux partenariats public-privé. En avril 2006, un groupe de travail a été constitué pour étudier de nouvelles dispositions visant à simplifier le cadre juridique et concernant plus particulièrement des questions liées à l'impôt sur le chiffre d'affaires, aux mesures limitant l'investissement et au parrainage des projets.

En Allemagne, les responsabilités institutionnelles au niveau fédéral en matière de partenariats public-privé sont partagées entre le ministère fédéral des Finances et *Partnerschaften Deutschland – ÖPP Deutschland AG* (Partnerships Germany). Le ministère fédéral des Finances est chargé de la coordination des partenariats public-privé au sein de l'administration fédérale. Le ministère coopère étroitement dans ce domaine avec le ministre

fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme. Au sein du ministère fédéral des Finances, la Division II B6 joue un rôle de premier plan en ce qui concerne les questions de politique, notamment l'élaboration de la stratégie gouvernementale en matière de partenariats public-privé, le cadre juridique et la coordination entre la fédération, les *Länder* et les collectivités locales. Une unité spéciale de *Partnerschaften Deutschland* chargée des transferts de projets (PDPT) est responsable de la coordination des activités du gouvernement fédéral en matière de partenariat public-privé avec d'autres pays et organisations internationales.

Encadré 2.3. Lignes directrices d'accompagnement concernant les partenariats public-privé en Allemagne

Un Guide de l'analyse d'efficacité pour les projets de PPP (2006) définit une norme minimale concernant la réalisation par les ministères ou les collectivités locales d'analyses d'efficacité pour des projets de partenariat public-privé concernant tous les secteurs. Le Guide a été élaboré par la Conférence des ministères des Finances des *Länder*, en étroite coopération avec le gouvernement fédéral.

Le *Guide des bonnes pratiques en matière de PPP : lignes directrices pour les partenariats public-privé* (2008) contient des informations sur le savoir-faire et l'expérience pratique des professionnels de la construction dans le secteur public et des membres du réseau d'expertise fédéral en matière de partenariats public-privé. Ce Guide a été élaboré par le ministère fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme en collaboration avec l'Association allemande des Caisses d'épargne et les organismes centraux représentant les collectivités locales.

Le Guide sur les PPP et les dispositions d'appui (2006) est un guide axé sur l'utilisateur, réalisé à la demande de l'ancien Groupe de travail fédéral sur les PPP, concernant l'éligibilité des projets prévus dans un cadre de partenariats public-privé.

L'Étude sur les PPP concernant les établissements scolaires, accompagnée d'informations pratiques sur les procédures et de modèles de contrats (2008) est un manuel conçu pour faciliter la mise en œuvre de projets de partenariat public-privé dans le secteur de l'éducation. Cette étude a été réalisée à la demande du Groupe de travail sur les PPP du ministère fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme.

Tableau 2.8. Dispositifs institutionnels en matière de partenariats public-privé en Allemagne

Niveau de gouvernement	Année	Unité(s)	Sous l'autorité de/du	Secteurs	Niveau d'administration	Comité directeur
Fédération	2008	ÖPP Deutschland AG	ministère fédéral des Finances	Construction	F, EF, M	Non
	2008	Société de financement des infrastructures de transport	ministère fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme	Transport	F	Non
Bade-Wurtemberg	2004	Groupe spécial PPP	ministère de l'Économie du Land	Construction ¹	EF ¹	Oui ¹
Bavière	2004	Groupe de travail PPP	Autorité suprême de la construction ; ministère de l'Intérieur du Land	Construction et transport	EF, M	Oui ²
Berlin			Administration des Finances		EF, M	Non
Brandebourg	2004	Ministère	ministère des Finances du Land	Construction et transport	EF	Non
Brême	2004	Ministère	Sénateur pour l'Environnement, la Construction, les Transports et l'Europe	Construction et transport	EF, M	Non
Hambourg	2004	Ministère	Autorité des Finances	Construction et transport	EF, M	Non
Hesse	2005	Centre d'excellence PPP	ministère des Finances du Land	Construction et transport	EF (construction) ; M (conseil)	Oui ³
Mecklembourg-Poméranie occidentale	2008	Ministère	ministère des Transports, de la Construction et du Développement régional du Land	Construction et transport	EF	Non
		Ministère	ministère de l'Intérieur du Land	Construction	M (supervision financière des municipalités)	Non
Basse-Saxe	2005	Réseau de compétence PPP	ministère de l'Économie, de l'Emploi et des Transports du Land	Construction	EF, M	Oui

Tableau 2.8. Dispositifs institutionnels en matière de partenariats public-privé en Allemagne (suite)

Niveau de gouvernement	Année	Unité(s)	Sous l'autorité de/du	Secteurs	Niveau d'administration	Comité directeur
Rhénanie du Nord-Westphalie	2001	Groupe spécial PPP	ministère des Finances du Land	Construction et transport	EF, M	Non
Rhénanie-Palatinat	2001	Réseau de compétence PPP	ministère des Finances du Land	Construction et transport	EF, M	Oui ⁴
Sarre	2001	Ministère	ministère de l'Économie et de l'Emploi du Land	Construction et transport	EF, M	Non
Saxe	2001	Ministère	ministère des Finances de la Saxe	Construction et transport	EF, M	Non
Saxe-Anhalt	2005	Groupe spécial PPP	ministère des Finances du Land	Construction et transport	EF, M	Non
Schleswig-Holstein	2004	Équipe PPP	ministère des Finances du Land	Construction et transport	EF, M	Non
Thuringe	2004	Groupe de travail PPP	ministère de la Construction et des Transports du Land	Construction et transport	EF, M	Non

F = Fédéral ; EF = État fédéré (*Land*) ; M = Municipal

1. Bade-Wurtemberg : les projets en matière de transports relèvent de la compétence du ministère de l'Intérieur du Land ; les projets du Land relèvent de la compétence du ministère des Finances du Land ; Comité directeur créé en novembre 2004.
 2. Bavière : le Comité directeur comprend la représentation de l'Autorité de la Construction, du ministère des Finances du Land, du ministère de l'Économie du Land, du ministère de l'Intérieur du Land, des associations municipales, de l'Association de constructeurs, des institutions d'audit.
 3. Hesse : Comité consultatif, Groupe « PPP en Hesse ».
 4. Rhénanie-Palatinat : Groupe de travail créé en décembre 2005.
- Source : ministère fédéral des Finances.

Partnerships Germany a été créé en janvier 2009 en tant qu'unité centrale pour fournir des services consultatifs aux clients du secteur public (le gouvernement fédéral, les *Länder* et les municipalités). Cette unité vise à apporter des conseils généraux ou spécifiques au secteur public sur les partenariats public-privé. Les conseils d'ordre général concernent la mise en place d'un cadre légal et institutionnel et de normes, le transfert de connaissances entre tous les acteurs impliqués dans les partenariats public-privé et la désignation des domaines prioritaires requérant l'attention du gouvernement. Selon les projets, Partnerships Germany peut apporter des conseils professionnels aux organismes publics au cours de la conception, de la procédure d'appel d'offres et de la gestion de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé. Au cours des phases de lancement et de préparation du projet ils peuvent concerner plus particulièrement la création d'une structure, la préparation des contrats, la négociation avec les banques, les organismes de réglementation et les soumissionnaires ainsi que les audits.

Partnerships Germany a remplacé le Comité directeur fédéral sur les partenariats public-privé, et son Groupe de travail, créés en 2002 par le ministère fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme. Ce Groupe de travail a été créé pour mettre au point un cadre pour le cycle d'exécution, des contrats standards et des comparaisons de faisabilité économique, ainsi que le transfert de connaissances. Le Comité était composé de représentants de toutes les parties prenantes participant à des partenariats public-privé au niveau fédéral, des *Länder* et des collectivités locales ainsi que de représentants des secteurs de la construction et de la banque. Il était appuyé par un service du ministère fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme.

La décision de créer Partnerships Germany répondait à un certain nombre de considérations :

- le souhait de disposer d'un service consultatif interne pour les clients du secteur public dans tous les secteurs ayant recours à des partenariats public-privé ;
- la nécessité de regrouper des personnes issues des secteurs privé et public dans le processus consultatif ;
- la nécessité de favoriser une meilleure compréhension, en facilitant l'accès à des conseils spécifiques, neutres et crédibles sur les projets.

Plusieurs *Länder* ont également créé leur propre unité consacrée aux PPP pour aider les organismes publics à exécuter et gérer des projets de partenariats public-privé. La Rhénanie du Nord-Westphalie qui a été la

première à créer un Groupe de travail sur les PPP en 2001 a été suivie par de nombreux autres *Länder* en 2004 et 2005. Cependant, les structures et les compétences de ces centres sont très hétérogènes, ce qui amène le gouvernement fédéral à solliciter une action plus homogène. Plusieurs *Länder* comme le Brandebourg et la Sarre n'ont pas créé, à cette date, d'unité spécialisée. Dans le but de relier les différentes unités au niveau fédéral, un réseau fédéral sur les PPP (*Föderales PPP Netzwerk*) a été créé entre le gouvernement fédéral, les *Länder* et les collectivités locales pour faciliter les transferts de savoir verticalement entre les différents niveaux d'administration et horizontalement entre les *Länder*. Les recommandations élaborées de cette façon sont appliquées sur une base volontaire.

Cycle d'exécution

Chaque ministère assure lui-même l'exécution des partenariats public-privé dans le cadre de la législation sur les marchés publics. Les ministères se réfèrent au *Guide de l'analyse d'efficacité pour les projets de PPP* au niveau de l'évaluation des projets potentiels. Un guichet PPP a été créé au sein de Partnerships Germany pour permettre aux représentants du secteur public d'obtenir des conseils spécialisés, neutres et non contraignants dans une phase initiale. Partnerships Germany peut être sollicité par des clients du secteur public pour leur apporter des conseils à toute étape du processus d'exécution concernant l'exécution de projets de partenariat public-privé. Comme dans la plupart des pays, le ministère fédéral des Finances a le dernier mot : il vérifie les estimations sur lesquelles repose le projet et procède aux dotations budgétaires nécessaires pour l'exécution des PPP (voir également le tableau 2.2).

Tableau 2.9. Responsabilités liées à l'exécution des partenariats public-privé en Allemagne

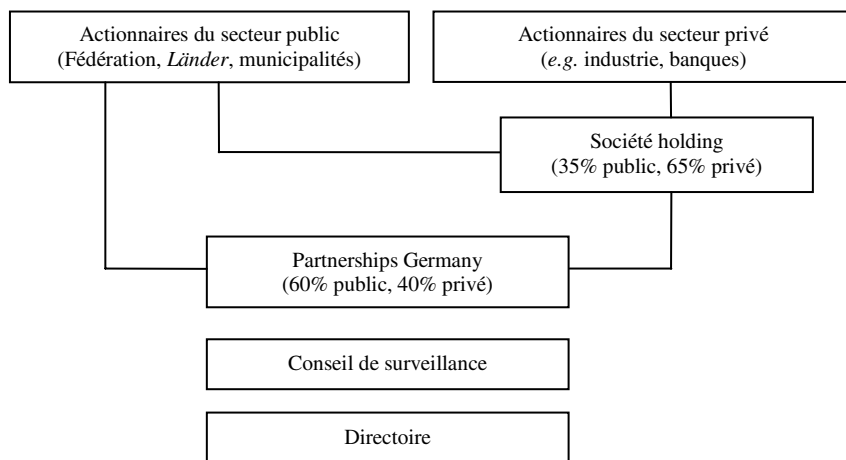
Étape
Déterminer les besoins, les possibilités de financement et la rentabilité
Test sur l'adéquation du PPP
Décision préliminaire pour ou contre le maintien de différentes options liées au PPP
Etablissement d'éléments de comparaison traditionnels (comparateur du secteur public)
Examen provisoire de la rentabilité
Décision préliminaire pour ou contre l'appel d'offres
Déterminer le montant maximum à imputer dans le budget (préparation pour prise en compte dans le budget)
Imputation au budget et appel d'offres
Analyse de rentabilité finale
Décision finale sur l'attribution du contrat et signature
Contrôle du projet

Source : ministère fédéral des Finances.

Organisation et ressources

Partnerships Germany a actuellement deux directeurs généraux et 21 membres. Il est financé exclusivement par le prélèvement de droits d'utilisation sur des organismes publics au titre de services consultatifs. Toutefois, le secteur public est libre de recourir à d'autres consultants et n'est pas obligé de s'adresser à Partnerships Germany pour être conseillé sur ses projets. Partnerships Germany a des actionnaires publics et privés, le secteur public étant l'actionnaire majoritaire : 60 % des actions sont détenues par des organismes publics et 40 % par des sociétés privées par le biais d'une société holding (répartition des actions entre les différents secteurs économiques). Actuellement, la participation du secteur public dans Partnerships Germany est détenue par le gouvernement fédéral, par les *Länder* Schleswig-Holstein et Rhénanie du Nord-Westphalie, et par l'Association allemande des villes et municipalités (DStGB). Il est prévu que d'autres *Länder* et collectivités locales deviennent actionnaires en 2010.

Graphique 2.1. Organisation et structure du capital de Partnerships Germany



Source : ministère fédéral des Finances.

Corée

Le gouvernement coréen définit le partenariat public-privé comme une initiative à laquelle participent les secteurs public et privé dans le but de

fournir des infrastructures et des services publics⁹. Les projets de type construction-transfert-exploitation et construction-transfert-location sont les plus courants. Les projets construction-transfert-exploitation concernent en général les services de transports (routes et chemins de fer, par exemple). Les projets construction-transfert-location, introduits en 2005 à la suite d'un amendement législatif, sont utilisés pour construire ou rénover des établissements scolaires ou des résidences universitaires ou encore des résidences pour militaires ainsi que pour développer ou moderniser des réseaux d'assainissement. En septembre 2009, il existait 569 projets se trouvant dans des phases diverses, phases d'examen, de construction ou d'exploitation. Parmi ceux-ci, 203 projets du type construction-transfert-exploitation représentaient une valeur de KRW 66.1 milliers de milliards et 366 du type construction-transfert-location une valeur de KRW 19.7 milliers de milliards. Le plan de dépenses à moyen terme de l'État pour 2007-2011 plafonne les dépenses de projets de partenariats public-privé à 2 % des dépenses budgétaires annuelles.

Tableau 2.10. Caractéristiques des projets de type construction-transfert-location et construction-transfert-exploitation en Corée

	Projets de type construction-transfert-location	Projets de type construction-transfert-exploitation
Investissement/ rénovation	Loyer (revenu fixe)	Droits d'utilisation Subvention à la construction Garantie de revenu minimum ¹
Risques liés au projet	Faible risque lié à la demande assumé par le concessionnaire	Risque lié à la demande assumé par le concessionnaire
Rendement	Faible risque, faible rendement	Risque élevé, rendement élevé
Éligibilité	Projets sollicités uniquement	Projets sollicités et non sollicités

1. La garantie de revenu minimum (GRM) a été supprimée en octobre 2009.

Source : ministère de la Stratégie et des Finances et Institut de développement de la Corée (2008), *Building a Better Future Through Public Private Partnerships in Infrastructure in Korea*, ministère de la Stratégie et des Finances, Séoul.

Tableau 2.11. Situation actuelle des projets coréens de PPP, septembre 2009¹

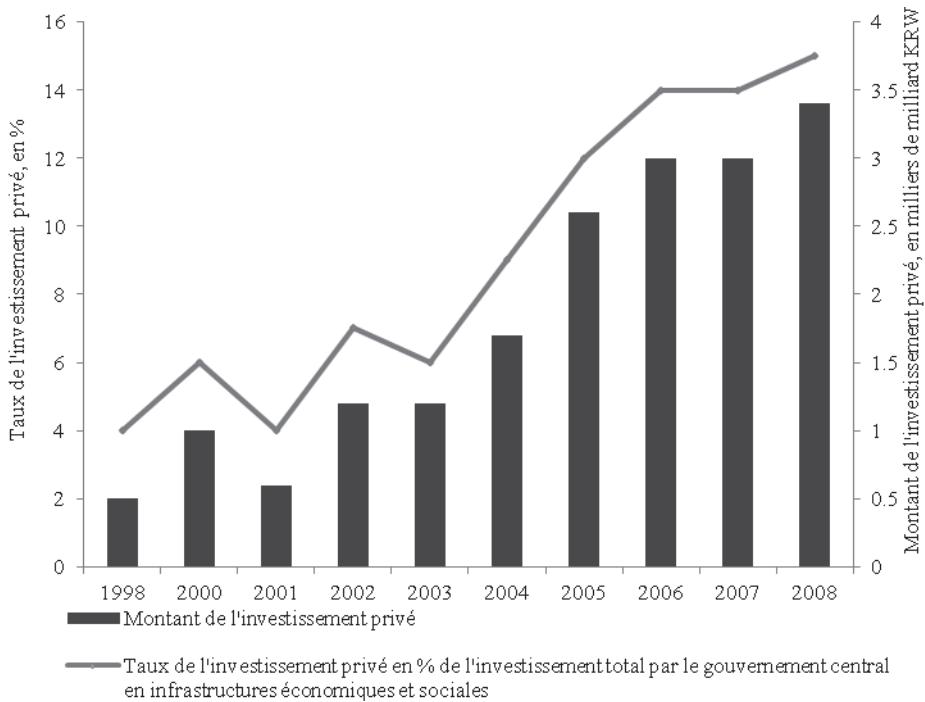
	Construction- transfert- location	Construction-transfert-exploitation			Total
		National	Local	Sous-total	
En cours d'exploitation	142	29	81	110	252
En cours de construction	92	32	12	44	136
Contrat attribué	8	10	9	19	27
En cours de négociation	79	15	9	24	103
Appels d'offres annoncés	45	-	6	6	51
Sous-total	366	86	117	203	569
Total	366	203	569		

1. Tous les chiffres concernant les projets du type construction-transfert-exploitation (CTE) et construction-transfert-location, excluant les projets en cours de négociation et les appels d'offres annoncés, correspondent à la situation en septembre 2009. Les projets CTE en cours de négociation et les appels d'offres annoncés correspondent à la situation en décembre 2007.

Source : ministère de la Stratégie et des Finances et Institut de développement de la Corée (2008), *Building a Better Future Through Public Private Partnerships in Infrastructure in Korea*, ministère de la Stratégie et des Finances, Séoul.

Cadre juridique

La Corée a introduit les partenariats public-privé avec l'adoption de la Loi sur la promotion de l'investissement privé dans des équipements collectifs (Loi sur les PPP) en août 1994. La Loi sur les PPP prime sur les autres lois connexes qui réglementent les secteurs concernés comme la Loi sur les routes à péage, la Loi sur la construction de chemins de fer et la Loi sur les ports. La Loi sur les PPP définit les secteurs d'infrastructure éligibles, les fonctions des entités publiques et privées concernées, le processus d'exécution ainsi que les procédures de règlement de conflits et de résiliation. La Loi a été modifiée deux fois depuis son adoption, en décembre 1998 et en janvier 2005. Ces modifications ont élargi le spectre des secteurs et investisseurs éligibles. Un élément important dans le contexte de cette étude est que la modification de 1998 a créé une unité consacrée aux PPP à l'intérieur du Centre pour l'investissement privé de la Corée (PICKO). Les modifications de 2005 ont transféré ultérieurement les pouvoirs liés aux fonctions du PICKO au Centre de gestion public-privé des investissements d'infrastructure public-privé (PIMAC) qui fait désormais partie de l'Institut de développement de la Corée.

Graphique 2.2. Tendance de l'investissement privé en Corée, 1998-2008

Source : ministère de la Stratégie et des Finances et Institut de développement de la Corée (2008), *Building a Better Future Through Public Private Partnerships in Infrastructure in Korea*, ministère de la Stratégie et des Finances, Séoul.

La Loi sur les PPP est corroborée par un décret d'application et un Plan de base pour les PPP. Le décret d'application régit les affaires déléguées par la Loi sur les PPP et les éléments nécessaires à l'application de la loi, par exemple le Plan de base, les procédures d'application et la gestion de projet, le Fonds de garantie de crédit pour les infrastructures. Le Plan de base articule les orientations de la politique gouvernementale sur les partenariats public-privé, les procédures d'application des projets dans le détail, les lignes directrices en matière de financement et refinancement, les dispositifs de partage de risques et les paiements d'aides publiques, l'assistance et les incitations. Des lignes directrices et des normes ont également été élaborées pour des secteurs précis dans le but d'étayer la mise en œuvre des projets, notamment les tests de faisabilité et d'optimisation de la dépense, les appels d'offres et les contrats standard pour les équipements de type construction-transfert-exploitation et construction-transfert-location.

ainsi que pour le refinancement de projets. Des spécifications de production ont également été élaborées pour différents secteurs (éducation, défense, environnement et culture, par exemple).

Encadré 2.4. Le Fonds de garantie de crédit pour les infrastructures de la Corée

Le Fonds de garantie de crédit pour les infrastructures de la Corée a été créé conformément à la Loi sur les PPP de 1994 en vue de garantir les crédits du partenaire privé désireux d'obtenir des prêts d'institutions financières pour un projet de partenariat public-privé. Le Fonds est géré par le Fonds de garantie de crédit de la Corée et financé par le ministère de la Stratégie et des Finances au moyen d'aides publiques, de commissions de garantie et de revenus dégagés par les investissements. Il garantit les prêts et emprunts obtenus auprès d'institutions financières par les concessionnaires ainsi que des émissions d'obligations finançant des infrastructures. Les garanties peuvent s'élever au maximum à KRW 100 milliards pour une même entreprise (ou si c'est inévitable, KRW 200 milliards). En cas de défaillance du projet garanti par le Fonds, le Fonds de garantie de crédit pour les infrastructures se substitue à la société engagée dans le projet.

Responsabilités institutionnelles

La responsabilité liée aux partenariats public-privé est partagée entre les ministères d'exécution ou les autorités locales, le ministère de la Stratégie et des Finances et le PIMAC. À l'intérieur de cette répartition des responsabilités, les ministères d'exécution ou les autorités locales élaborent et supervisent les plans et politiques d'investissement sectoriels incluant des partenariats public-privé. Les principaux ministères d'exécution sont notamment le ministère de la Culture, des Sports et du Tourisme ; le ministère de l'Éducation, des Sciences et des Technologies ; le ministère de l'Environnement ; le ministère de la Santé, des Affaires sociales et familiales ; le ministère du Territoire, des Transports et des Affaires maritimes ; et le ministère de la Défense nationale.

Le ministère de la Stratégie et des Finances est chargé de l'élaboration et de l'application des politiques liées aux partenariats public-privé, notamment de la Loi sur les PPP et son décret d'application, de l'établissement des plans d'investissement nationaux et du budget de l'État. Ces fonctions sont localisées au Bureau du budget pour l'économie à l'Office du Budget. Le Bureau comporte deux divisions qui s'occupent des partenariats public-privé. La Division chargée des participations privées dans la planification des infrastructures est responsable de la planification

des investissements liés aux projets construction-transfert-exploitation. La Division chargée de la gestion des participations privées dans les projets d'infrastructure est responsable de la planification des investissements liés aux projets construction-transfert-location.

Il est important de noter que le ministère de la Stratégie et des Finances préside le Comité d'examen des PPP de haut niveau auquel il incombe de donner un accord définitif aux projets comme dans la plupart des pays (voir tableau 2.2). La raison pour laquelle le ministère a le dernier mot est de toute évidence liée aux obligations budgétaires qu'impliquent les PPP (subvention à la construction, garantie de revenu ou paiement par l'État, par exemple). Ce Comité est présidé par le ministre de la Stratégie et des Finances et il est composé des ministres adjoints des ministères d'exécution ainsi que d'experts du secteur privé. La Division chargée de la planification des participations privées dans les infrastructures, mentionnée plus haut, sert de secrétariat au Comité d'examen des PPP.

Le PIMAC fait partie de l'Institut de développement de la Corée, un organisme indépendant de recherche sur les politiques qui a été créé en 1971. Il apporte une aide au gouvernement dans le cadre des projets de passation de marchés publics ou de partenariats public-privé. En ce qui concerne les partenariats public-privé, PIMAC remplit quatre fonctions majeures. Premièrement, il mène une recherche au niveau des politiques et élabore une stratégie, notamment le Plan de base concernant les PPP pour le ministère de la Stratégie et des Finances. Deuxièmement il lui apporte une assistance technique au niveau de l'examen des propositions de projets de partenariats public-privé en utilisant des analyses de faisabilité et des tests d'optimisation de la dépense ainsi que pour la formulation des appels d'offres et d'autres documents nécessaires dans le cadre des projets. Troisièmement, il encourage les projets de partenariats public-privé auprès des investisseurs étrangers. Enfin, il organise des programmes de formation sur les systèmes de partenariats public-privé pour permettre une harmonisation entre les ministères ou les autorités locales et les partenaires privés.

Trois éléments ont étayé la décision initiale de créer une unité consacrée aux PPP en Corée. Premièrement, il s'agissait d'une réponse à un manque d'expertise perçu du côté des pouvoirs publics dans la mise en place et l'évaluation de projets de partenariat public-privé à la suite de leur création comme instrument d'action en 1994. Deuxièmement, des inquiétudes étaient exprimées à propos du manque de transparence, de l'excessive complexité des procédures, de systèmes de partage de risques peu attractifs et d'incitations insuffisantes dans la perspective de la participation du secteur privé aux infrastructures publiques. Troisièmement, le niveau de l'investissement public après la crise financière de l'Asie de l'Est de 1997

suscitait des craintes, faisant apparaître l'impérieuse nécessité d'apporter une réponse claire aux deux problèmes évoqués plus haut.

Processus d'exécution

Le tableau 2.12 présente le cycle d'exécution des partenariats public-privé en Corée. Il établit une distinction entre les projets de type construction-transfert-location et construction-transfert-exploitation et entre les projets construction-transfert-exploitation sollicités et non sollicités. Il définit les responsabilités des ministères d'exécution ou des autorités locales (l'autorité compétente), du ministère de la Stratégie et des Finances et de PIMAC. Le tableau indique la consultation du ministère de la Stratégie et des Finances par le Comité d'examen des PPP, si les décisions l'exigent, et par le Bureau du budget pour l'économie de l'Office du budget pour la prise en compte des décisions au niveau du budget de l'État.

Le PIMAC participe au processus d'exécution de l'ensemble des projets de type construction-transfert-location et de type construction-transfert-exploitation, sollicités ou non. Il examine les tests d'optimisation de la dépense élaborés par les autorités compétentes pour tous les projets construction-transfert-location et les projets sollicités de type construction-transfert-exploitation qui dépassent KRW 20 milliards. En vertu de la Loi sur les PPP, PIMAC est habilité à effectuer des tests d'optimisation de la dépense pour des projets non sollicités. PIMAC présente les résultats du test concernant la proposition du secteur privé et donne son avis au ministère ou aux autorités locales concernés ainsi qu'au ministère de la Stratégie et des Finances. Si le ministère ou la collectivité locale en question décide de mettre en œuvre le projet sur la base des résultats du test d'optimisation de la dépense il doit annoncer un appel d'offres pour inviter d'autres parties privées à participer à cet appel d'offres. Les autres étapes du processus d'exécution sont en grande partie les mêmes que pour les projets sollicités. Cependant, PIMAC n'est pas responsable de la désignation du projet comme partenariat public-privé.

Tableau 2.12. Responsabilité dans le cycle d'exécution des partenariats public-privé en Corée

Étape	Projets construction-transfert-location	Projets construction-transfert-exploitation	
		Sollicités	Non sollicités
Définition du projet proposé	Autorité compétente ¹	Autorité compétente	Secteur privé
Étude préliminaire de faisabilité, le cas échéant ²	PIMAC	PIMAC	PIMAC
Définition du plafond d'investissement total pour le projet	ministère de la Stratégie et des Finances	n.d.	n.d.
Test de faisabilité/d'optimisation de la dépense	Autorité compétente examinée par PIMAC	Autorité compétente examinée par PIMAC (si supérieur à KRW 20 milliards)	PIMAC
Approbation par l'Assemblée Nationale	ministère de la Stratégie et des Finances à l'Assemblée nationale pour approbation	n.d.	n.d.
Désignation comme projet de PPP ³	Autorité compétente	Autorité compétente	Autorité compétente
Annnonce de l'appel d'offres (pour les projets sollicités) ou des autres propositions (pour les projets non sollicités) ³	Autorité compétente	Autorité compétente	Autorité compétente
Soumission des offres/d'autres propositions (le cas échéant)	Secteur privé		
Évaluation et sélection du soumissionnaire retenu	Autorité compétente		
Négociation et attribution du contrat (désignation du concessionnaire) ⁴	Autorité compétente avec le soumissionnaire retenu. La contribution de PIMAC peut être sollicitée.		
Demande d'approbation du plan de mise en œuvre détaillé	Concessionnaire à l'autorité compétente		
Construction et exploitation	Concessionnaire		

PIMAC = Centre de gestion des investissements d'infrastructure public-privé.

1. L'autorité compétente indique les ministères d'exécution ou les autorités locales.
2. Une étude préliminaire de faisabilité est exigée conformément à la Loi budgétaire nationale pour les projets d'investissement qui sont supérieurs à certain seuil. Une étude préliminaire de faisabilité est obligatoire si le projet de partenariat public-privé proposé a un coût supérieur à KRW 50 milliards et nécessite une subvention du gouvernement central supérieure à KRW 30 milliards.
3. Une délibération du Comité d'examen des PPP est nécessaire pour les projets du type construction-transfert-location qui dépassent KRW 100 milliards et les projets du type construction-transfert-exploitation qui dépassent KRW 200 milliards.
4. Une délibération du Comité d'examen des PPP concernant le contrat de concession et la désignation d'un concessionnaire est nécessaire pour les projets du type construction-transfert-location qui dépassent KRW 100 milliards et les projets du type construction-transfert-exploitation qui dépassent KRW 200 milliards.

Sources : Notes des auteurs ; autorités coréennes.

Organisation et ressources

Le mandat dont est doté le PIMAC lui confère une double mission : l'évaluation de projets d'investissement financés par des fonds publics, et la gestion et le soutien des projets de PPP en Corée. Apportant un appui à la fois aux projets financés par des fonds publics et aux projets d'infrastructure dans le cadre de PPP, PIMAC est composé de trois divisions distinctes qui sont la Division des politiques et de la recherche, la Division de l'évaluation des investissements publics et la Division des partenariats public-privé. Une gestion efficace des projets de PPP ne tolère aucun retard dans la prise en compte du contexte du marché et des changements dus à des circonstances diverses au niveau des politiques. La Division des politiques et de la recherche conduit une recherche sur les politiques, de manière indépendante par rapport à la mise en œuvre concrète de projets, en vue d'informer et d'appuyer les autorités publiques dans leurs décisions concernant l'orientation des politiques et le système institutionnel. Conformément à la Loi sur les finances nationales, la Division chargée de l'évaluation des investissements publics est mandatée pour exécuter et gérer les projets d'infrastructure financés par des fonds publics. Les études de faisabilité préliminaires sont réalisées dans la phase de planification du projet et examinent les objectifs, la faisabilité économique, l'opportunité et l'optimisation du projet proposé. Conformément à la Loi sur les PPP, la Division chargée des partenariats public-privé est mandatée pour apporter une véritable assistance administrative et technique au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets de PPP. La Division élabore des lignes directrices pour l'exécution des PPP, effectue des tests d'optimisation de la dépense et contribue à la formulation des annonces d'appels d'offres, au déroulement des appels d'offres et aux négociations.

Les effectifs de PIMAC sont d'environ 80 personnes, dont 42 travaillent dans la Division des PPP. Le PIMAC est entièrement financé par le ministère de la Stratégie et des Finances, mais il dispose de ressources supplémentaires qui proviennent en partie du prélèvement de droits sur les ministères techniques ou les autorités locales au titre des services fournis. PIMAC doit cependant consulter le ministre de la Stratégie et des Finances concernant cette perception de droits. Globalement le budget annuel de PIMAC s'élève approximativement à KRW 17 065 millions ou EUR 9.56 millions. Le Directeur général de PIMAC fait rapport chaque année au ministre de la Stratégie et des Finances.

Royaume-Uni

D'après le Trésor, une Initiative de financement privé (*Private Finance Initiative*, PFI) est un dispositif par lequel le secteur public s'engage par voie de contrat à acquérir des services publics assurés, habituellement à la suite d'un investissement dans des actifs, par le secteur privé sur une base à long terme (souvent entre 15 et 30 ans) de sorte qu'il puisse tirer parti des compétences de gestion du secteur privé stimulées par l'exposition de fonds privés à risque. Le Trésor établit une distinction entre les PFI et d'autres formes de participation du secteur privé dont certaines peuvent être classées par d'autres pays dans la catégorie des PFI. Par exemple, les PFI se distinguent des concessions, des partenariats stratégiques en matière d'infrastructures, des intégrateurs et alliances (HM Treasury, 2008). Les pouvoirs publics définissent les PFI comme un élément modeste mais important de la stratégie gouvernementale en vue d'assurer des services publics de qualité. Il existe actuellement 668 projets en activité qui sont des PFI et dont la valeur totale s'élève à GBP 55.2 milliards, ce qui représente 10 à 15 % de l'investissement public total au Royaume-Uni (HM Treasury, 2009).

Cadre juridique

Aucune loi particulière ne régit la réglementation des projets qui sont des Initiatives de financement public (*Public Finance Initiative*). Le Trésor britannique a publié trois documents d'orientation : *Private Finance Initiative: Meeting the Investment Challenge* (Relever le défi de l'investissement) (2003), *Strengthening Long-Term Partnerships* (Renforcer les partenariats public-privé) (2006) et *Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value* (Acquisitions d'infrastructure : assurer une valeur à long terme) (2008).

Responsabilités institutionnelles

Plusieurs organismes contribuent à la politique des PPP/PFI et à la gestion des projets au Royaume-Uni. Outre les ministères et autorités locales commanditaires, plusieurs organismes qui font partie du Trésor britannique jouent un rôle essentiel dans l'examen et l'approbation des PPP (voir graphique 2.3). La *Corporate and Private Finance Unit* fait partie du Trésor britannique et dans cette unité on trouve la *PPP Policy Team*. C'est l'unité chargée des PPP qui est responsable de l'approbation des contrats concernant les PPP/PFI en Angleterre alors que les contrats de PPP/PFI en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande relèvent de la compétence des administrations décentralisées en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande. La

PPP Policy Team gère le programme et le marché des PPP/PFI. Ces activités visent à faire en sorte que les projets concernés optimisent la dépense publique et que le marché des PPP/PFI se développe. La *PPP Policy Team* est chargée de mettre en place des politiques et d'aider les ministères ou les autorités locales à mettre au point des projets de PPP/PFI. Elle effectue également un examen minutieux des opérations de PPP/PFI et apporte son concours au *Major Projects Review Group* (MPRG) et au *Project Review Group* (PRG). Le MPRG opère au sein du Trésor britannique et examine de près tous les grands projets du gouvernement central, pas uniquement les projets de PFI/PPP. Le PRG supervise le processus d'approbation des projets PFI des autorités locales avec le soutien du gouvernement et est présidé par le responsable de la *PPP Policy Team* (voir également l'examen ci-dessous du rôle joué par le Trésor).

Le gouvernement du Royaume-Uni a également mis au point un contrat PFI standard (appelé SoPC4) que la *PPP Policy Team* est chargée de mettre à jour et de publier. Enfin, la *PPP Policy Team* élabore des mesures qui sont mises en œuvre par la *Operational Taskforce* et la *Infrastructure Finance Unit* (voir graphique 2.3). Cette dernière accorde des prêts quand les projets de PFI ne peuvent en obtenir. Créée en 2009 sur fond de crise financière mondiale, cette activité de prêt est censée être temporaire jusqu'à un retour à une situation normale sur le marché. Pour éviter tout conflit d'intérêts l'unité fonctionne de manière indépendante par rapport aux ministères d'exécution. La *Operational Taskforce* a été créée par le Trésor en 2006 pour apporter une contribution, un soutien, des orientations aux responsables du secteur public chargés de projets PFI/PPP opérationnels. La *Taskforce* conseille et fournit des informations sur de multiples questions d'ordre pratique, notamment la mise au point de stratégies de gestion de contrats, d'un benchmarking, de tests de marché, de modes de gestion, de possibilités de refinancement et d'autres problèmes qui surviennent au cours de la phase opérationnelle d'un contrat.

Outre le Trésor britannique et sa *PPP Policy Team*, Partnerships UK a également pour vocation de soutenir les projets PFI. Créé en 2000, Partnerships UK est un PPP qui a une indépendance opérationnelle et qui exerce donc son activité de manière indépendante par rapport au Trésor britannique. Le secteur privé détient 51 % de son capital alors que le Trésor britannique et le gouvernement écossais détiennent respectivement une participation de 44 % et 5 %. Les activités de Partnerships UK se limitent à une collaboration avec le secteur public (elle n'apporte pas de soutien ni de conseils aux entreprises du secteur privé). Ses activités englobent le soutien de projets, l'élaboration de politiques en matière d'achats et d'investissement, et la prise de participations dans des projets ou entreprises par l'intermédiaire de Partnerships UK Ventures.

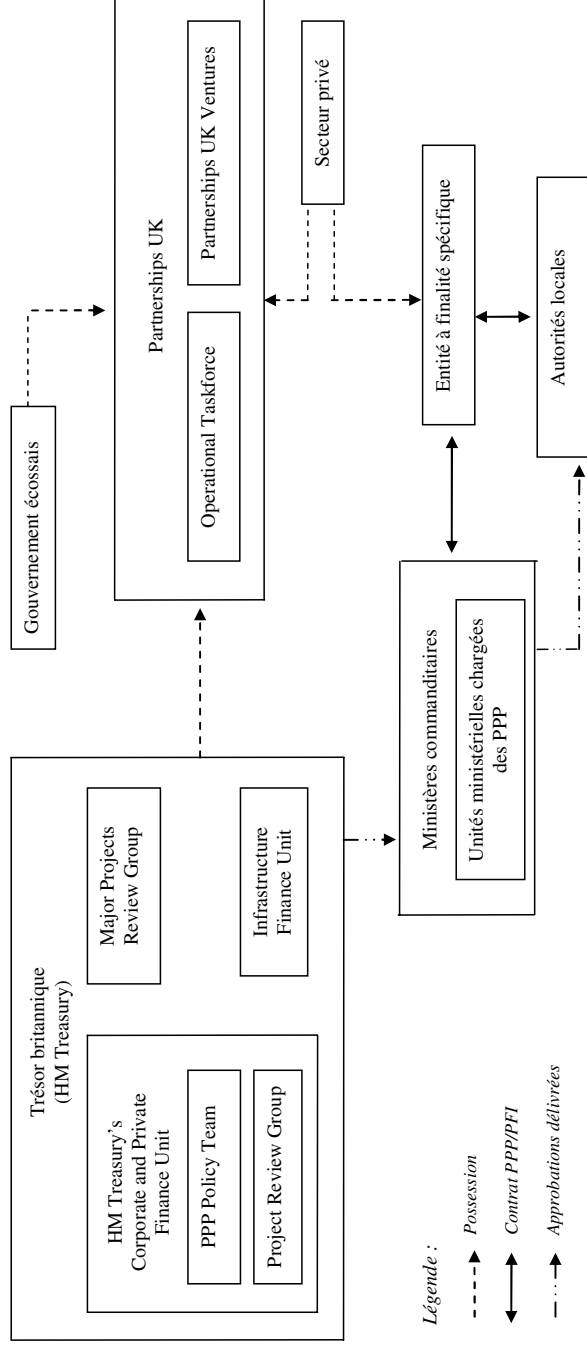
Le chapitre 1 présente les fonctions des unités de PPP. Il précise que les fonctions d'une unité consacrée aux PPP peuvent être notamment l'orientation des politiques et l'approbation des projets, l'assistance technique et le développement de capacité des organismes publics ainsi que la promotion des PPP. En Angleterre, la *PPP Policy Team* est chargée de toutes ces activités (des administrations décentralisées sont chargées de ces fonctions en ce qui concerne l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande) alors que le rôle de Partnerships UK se limite à l'assistance technique, au développement de capacité d'organismes publics et à la promotion des PPP. Ce qui est réalisé dans de nombreux pays par une seule unité spécialisée est donc en principe réalisé en Angleterre par deux entités : la *PPP Policy Team* et Partnerships UK (c'est vrai également dans le cas des administrations décentralisées).

La situation devrait toutefois évoluer au cours de 2010. En décembre 2009, le Chancelier de l'Échiquier a annoncé la création de Infrastructure UK. D'après le Trésor britannique, Infrastructure UK s'emploiera à :

- mettre au point une stratégie pour les infrastructures du Royaume-Uni pour les cinq à 50 années à venir, qui sera publiée dans le budget 2010 ;
- déceler et attirer de nouvelles sources d'investissement du secteur privé dans les infrastructures ;
- gérer l'investissement du gouvernement dans le Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures ;
- appuyer le Trésor britannique dans la hiérarchisation des priorités gouvernementales dans les investissements d'infrastructure ;
- contribuer à la réalisation de grands projets et programmes d'infrastructures et renforcer le développement de capacité de toute l'administration concernant la réalisation d'infrastructures.

Infrastructure UK regroupera dans une seule entité la *PPP Policy Team* et la *Infrastructure Finance Unit*. Seront également intégrées dans cette entité, sous réserve d'accord, les capacités de Partnerships UK qui contribuent à la réalisation de grands projets et programmes.

Graphique 2.3. Structure organisationnelle des institutions participant à la possession, la gestion et l’approbation de PPP/PFI au Royaume-Uni



Sources : Notes des auteurs ; autorités britanniques.

Le rôle du Trésor britannique (et de la PPP Policy Team) dans l'approbation des PPP

Comme l'indique HM Treasury (2008), toute dépense nécessite l'approbation du Trésor. Ceci étant, en réalité, le Trésor autorise les ministères à imputer librement leur budget (mais en respectant les processus d'approbation interne aux ministères) si les dépenses sont inférieures à un plafond fixé par le Trésor. Au-delà de ce plafond, l'approbation du Trésor est requise, les projets de grande dimension (qu'ils soient exécutés dans le cadre d'une PFI ou par une autre voie) requièrent habituellement l'approbation du Trésor. Les projets PFI doivent avoir obtenu toutes les approbations ministérielles avant que le Trésor examine la Présentation générale du projet (« *Outline Business Case* ») pour approbation. L'approbation du Trésor est nécessaire avant la publication de l'annonce du projet au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Victoria, Australie

L'État de Victoria en Australie entend par partenariat public-privé la fourniture d'infrastructures et de services connexes incluant un financement privé, dans laquelle la valeur actualisée des paiements à effectuer par les pouvoirs publics (ou les consommateurs) est supérieure à AUD 10 millions sur toute la durée du partenariat. D'après cette définition, la prestation de services hors fourniture d'infrastructures publiques n'est pas reconnue comme partenariat public-privé.

Actuellement, 18 projets de partenariat public-privé représentant une valeur de AUD 6 milliards environ ont été élaborés dans le cadre du programme Partnerships Victoria¹⁰. Cela correspond à 10 % de l'investissement public total du Victoria. Trois autres projets représentant une valeur de AUD 4 milliards environ étaient en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce rapport. Comparativement à d'autres états et territoires d'Australie, le Victoria dispose de l'un des principaux programmes de partenariat public-privé en Australie.

Tableau 2.13. L'investissement des partenariats public-privé dans les projets d'infrastructure en Australie, depuis 2000¹

	Volume de projets	Valeur des projets, en millions AUD (en millions EUR)
Australie-Méridionale	1	40 (23.4)
Australie-Occidentale	1	200 (117.0)
Gouvernement australien	2	706 (412.8)
Nouvelle-Galles-du-Sud	16	8 000 (4 677.8)
Queensland	2	2 500 (1 462.1)
Tasmanie	1	90 (52.6)
Territoire de la capitale australienne	0	0
Territoire du Nord	1	600 (350.8)
Victoria	18	6 000 (3 509.1)
Total	42	18 136 (10 603.5)

1. Données pour le Victoria jusqu'en 2009 ; données pour le gouvernement fédéral et les autres états et territoires jusqu'en 2006.

Source : Australian Productivity Commission (2009), *Public Infrastructure Financing*, Australian Productivity Commission, Canberra.

Cadre juridique

La publication de *National Policy and Guidelines* en novembre 2008 a fourni un cadre commun au gouvernement fédéral et aux gouvernements des états et territoires australiens en matière de partenariats public-privé. Il est complété par des lignes directrices spécifiques aux états, publiées par leurs autorités respectives en matière de partenariats public-privé. Dans le Victoria, tous les projets de partenariat public-privé conclus par des organismes sectoriels financés par le budget de l'État sont tenus de respecter les dispositions nationales formulées dans *National Policy and Guidelines* et les lignes directrices spécifiques de Partnerships Victoria. L'application de la politique nationale et de la politique de l'état concerné en matière de fourniture d'infrastructures par une entreprise publique se définit au cas par cas. La politique et les orientations nationales sont considérées comme largement cohérentes avec le cadre réglementaire des partenariats public-privé en place avant novembre 2008 dans le Victoria¹¹. Les politiques et orientations au niveau national et au niveau de Partnerships Victoria sont définies comme ayant pour objet l'optimisation de la dépense, l'innovation, la concurrence sur les marchés et une bonne gouvernance des projets. Le cadre d'action défini par le Victoria comporte plusieurs objectifs spécifiques à l'État : optimiser la rentabilité sociale et économique des dépenses publiques, promouvoir les possibilités de croissance et d'emploi pour le Victoria dans son ensemble et gérer les contrats de manière active, utile et constructive.

Responsabilités institutionnelles

La gestion des projets de partenariats public-privé dans le Victoria est partagée entre le ministre d'exécution compétent et Partnerships Victoria. Il appartient au ministre compétent de nommer une équipe possédant les compétences et moyens requis, dirigée par un directeur de projet responsable de l'exécution du projet. Des représentants de niveau élevé du ministère des Finances (*Victoria Department of Treasury and Finance*) et, si nécessaire, d'autres organismes sont représentés dans tous les comités directeurs et groupes de travail concernant les projets.

Dans le Victoria, le *Department of Treasury and Finance* est l'autorité chargée des partenariats public-privé qui a la responsabilité de mettre en place le cadre d'action et réglementaire, de soutenir et d'examiner les projets, d'assurer le suivi et de donner des conseils au ministre des Finances (*Treasurer*) et au Cabinet, de manière indépendante, sur des questions importantes liées à la politique poursuivie et aux projets de partenariat public-privé. Pour aider le ministère à remplir cette mission, Partnerships Victoria a été créé en 2000 et fait partie du *Commercial and Infrastructure Risk Management Group*. Partnerships Victoria est responsable de l'orientation des politiques. Au-delà des fonctions d'élaboration des politiques et de réglementation du *Department of Treasury and Finance*, Partnerships Victoria apporte également une assistance technique et un développement de capacité aux ministères techniques.

Encadré 2.5. Les autorités chargées des partenariats public-privé en Australie

L'organisation fédérale de l'Australie explique qu'il existe une multitude d'autorités qui proposent des partenariats public-privé. Au niveau fédéral comme au niveau des états, c'est en règle générale à l'organisme public concerné qu'il appartient en dernier lieu d'exploiter un projet, en qualité d'autorité d'exécution. Cependant, chaque état ou territoire nomme un organisme public chef de file chargé de mettre en œuvre les politiques poursuivies en matière de PPP. Parmi ces organismes, les seules unités spécialisées qui existent ont été créées par les gouvernements des états de Nouvelle-Galles-du-Sud, d'Australie-Méridionale et du Victoria.

- Nouvelle-Galles-du-Sud : Trésor de Nouvelle-Galles-du Sud (branche des projets privés) ;
- Queensland : Trésor du Queensland, en collaboration avec le Coordinateur général du Queensland et le ministère du Développement de l'État, du Commerce et de l'Innovation du Queensland ;

Encadré 2.5. Les autorités chargées des partenariats public-privé en Australie (*suite*)

- Australie-Méridionale : ministère du Trésor et des Finances d'Australie-Méridionale (branche des projets et entreprises publiques) ;
- Australie-Occidentale : ministère du Trésor et des Finances d'Australie-Occidentale ;
- Tasmanie : ministère tasmanien du Trésor et des Finances ;
- Territoire de la Capitale australienne : ministère du Trésor du Territoire de la Capitale australienne ;
- Territoire du Nord : ministère du Premier ministre du Territoire du Nord ; et
- Victoria : ministère victorien du Trésor et des Finances (Partnerships Victoria) ;
- Au niveau fédéral : *Department of Finance and Deregulation* (ainsi que le *Department of Defence* pour les partenariats public-privé liés aux forces armées).

En 2004, le National PPP Forum qui regroupe les *Treasurers* et les ministres des Finances et des Infrastructures a été créé pour favoriser une plus grande cohérence et coopération entre les juridictions au niveau de la mise en œuvre des partenariats public-privé. Le Groupe de travail du National PPP Forum, au niveau de hauts responsables, se réunit périodiquement et constitue un dispositif interjuridictionnel efficace et coopératif.

En 2008, Infrastructure Australia a été créé sous l'égide du ministre fédéral des Infrastructures, des Transports, du Développement régional et des Collectivités locales. Infrastructure Australia est un organisme public fédéral indépendant responsable de l'élaboration des politiques et lignes directrices en matière de PPP, entre autres, dans le cadre d'un sous-groupe intergouvernemental chargé des PPP. Ce sous-groupe est composé de membres du Groupe de travail du National PPP Forum appartenant au gouvernement fédéral australien et à chacun des gouvernements des états et territoires.

Processus d'exécution

Le tableau 2.14 décrit dans les grandes lignes le cycle d'exécution des partenariats public-privé dans le Victoria. Il définit la responsabilité des organismes publics d'exécution, de Partnerships Victoria et des différentes équipes assurant un contrôle indépendant.

Le processus d'exécution applique les mesures gouvernementales instituant un contrôle indépendant (*Gateway Initiative*). Il s'agit d'un projet mené à l'échelle du gouvernement par le *Victoria Department of Treasury and Finance* qui vise à améliorer la sélection, la gestion et l'exécution de projets d'infrastructures et de TIC dans l'État de Victoria. Les « contrôles indépendants » constituent l'élément essentiel de cette initiative visant à assurer, au niveau des investissements, le respect par les ministères et organismes publics des objectifs stratégiques et d'optimisation de la dépense définis par le gouvernement. Ces contrôles indépendants sont réalisés par une équipe d'experts, qui est indépendante de l'équipe chargée du projet. Il existe au total cinq contrôles qui coïncident avec des décisions essentielles et qui sont assurés par une équipe indépendante au cours de l'élaboration des projets de partenariat public-privé ; ils concernent l'évaluation stratégique, l'exposé du projet, la préparation pour le marché, la préparation pour la mise en service et l'évaluation des avantages.

L'examen sur l'évaluation stratégique porte sur la question de savoir si les projets proposés constituent le meilleur moyen de répondre au besoin défini et s'ils sont conformes aux plans stratégiques du gouvernement et du ministère ou de l'organisme public compétent. L'examen portant sur l'exposé du projet étudie si les choix qui ont été faits dans le projet sont entièrement justifiés et correctement évalués et si la solution préconisée est effectivement la plus intéressante. L'examen concernant l'exécution pose la question de savoir si le mode d'exécution du projet est optimal en tenant compte des contraintes budgétaires et du délai à respecter ainsi que d'une répartition adéquate des risques liés au projet et assumés par ceux qui sont le plus à même de les gérer. La préparation pour le contrôle de mise en service évalue l'état de préparation pour la réception du projet et la mise en œuvre des modifications demandées par la direction. Globalement, le processus d'exécution, de la planification du projet au commencement de l'exécution du contrat, peut s'étendre sur une période allant de deux ans à deux ans et demi (Victoria Department of Treasury and Finance, 2006). Le dernier contrôle porte sur l'évaluation des avantages, sur la question de savoir si les bénéfices prévus ou évoqués dans l'exposé du projet ont été obtenus, puis les résultats de cette évaluation sont diffusés dans le but d'améliorer les projets futurs.

Durant la préparation du projet, l'organisme public d'exécution élabore l'exposé du projet et construit un comparateur du secteur public incluant l'établissement des spécifications de production et d'un projet de référence. Il appartient également à l'organisme d'exécution durant la gestion du contrat de créer et préserver un cadre de gestion solide pendant toute la durée du contrat pour parvenir à atteindre les objectifs du projet. Cela inclut de créer des structures de gouvernance et un système de communication et

d'établissement de rapports appropriés, d'assurer que l'ensemble des personnes qui participent au projet suivent une formation appropriée dans les six mois qui suivent leur nomination, de mettre en place des dispositifs garantissant la continuité et la préservation des connaissances liées au projet sur toute sa durée de vie, de limiter les risques et les différends grâce à l'établissement de rapports et un examen périodique permanent des pratiques de gestion du contrat pour déceler les problèmes non résolus ou émergents et prendre en considération les dernières évolutions et celles qui sont prévisibles.

Par ailleurs, Partnerships Victoria aide les organismes d'exécution à effectuer les estimations de coûts préliminaires pour les principaux éléments du comparateur du secteur public, et l'examen du comparateur préliminaire au niveau de l'exposé du projet. Partnerships Victoria apporte son soutien et contrôle la gestion du contrat, notamment en contribuant à réduire les risques et régler les différends, en facilitant le partage des connaissances au niveau de la gestion du contrat, en particulier par l'organisation de débats réunissant des gestionnaires de contrat en vue de partager les enseignements tirés et de mettre en place des réseaux avec des pairs, en organisant des programmes de formation professionnelle pour les responsables ou gestionnaires de contrats dans le secteur public ainsi qu'en assurant un suivi et en conseillant, de manière indépendante, le ministre des Finances et le Cabinet sur des questions majeures concernant la gestion des contrats.

Toutefois, ce n'est pas Partnerships Victoria qui est responsable des contrôles indépendants, ils sont effectués par une équipe indépendante composée de trois ou quatre personnes nommées par le *Victoria Department of Treasury and Finance*. Cette équipe est sélectionnée en fonction des besoins du projet concerné pour offrir un large éventail de compétences, de connaissances et d'expérience. Elle doit posséder les compétences que requiert le projet et une expérience de la phase correspondante du cycle d'exécution du projet, une connaissance et une bonne compréhension du secteur d'activité du projet ainsi qu'une connaissance des procédures publiques telles que le contrôle indépendant. Les équipes chargées des contrôles indépendants sont précisément nommées pour être indépendantes du projet et, en cas de contrôles à haut risque, l'indépendance de l'équipe chargée du contrôle vis-à-vis de l'équipe chargée du projet est un élément clé de la réalisation de contrôles et rapports objectifs et d'une grande qualité.

Tableau 2.14. Principales approbations liées à l'exécution des PPP concernant les organismes publics dans l'État de Victoria, Australie¹

	Responsabilité
Identification du projet proposé	Organisme public
Élaboration de l'exposé du projet, de l'analyse des solutions envisageables pour son exécution, incluant le comparateur préliminaire du secteur public et le critère d'intérêt général.	Organisme public
Contrôle 1 (Évaluation stratégique) : examen de la conception initiale du projet, de l'exposé du projet et de l'analyse des solutions envisageables pour son exécution, du comparateur préliminaire du secteur public et du critère d'intérêt général.	Équipe chargée du contrôle
Contrôle 2 (Exposé du projet) : examen de l'exposé du projet et de l'analyse des solutions envisageables pour son exécution, du comparateur préliminaire du secteur public et du critère d'intérêt général.	Équipe chargée du contrôle
Approbation par le gouvernement du projet et du mode d'exécution sur la base de l'exposé du projet, du critère d'intérêt général et de l'analyse des solutions envisageables pour son exécution.	Organisme public
Approbation des candidatures	Organisme public
Contrôle 3 (préparation pour le marché) : approbation du comparateur du secteur public (peut être antérieure à cette étape)	Équipe chargée du contrôle
Approbation de l'appel d'offres et évaluation des réponses par l'équipe chargée du projet	Organisme public
Approbation de la note attestant de l'exécution du contrat et de la finalisation de la transaction (dans un délai de trois mois après la finalisation de la transaction)	Organisme public
Approbation du résumé du contrat du projet (dans un délai de trois mois après la finalisation de la transaction)	Organisme public
Contrôle 5 (Préparation pour la mise en service) : le ministre compétent en concertation avec le ministre des Finances approuve le Plan d'administration du contrat (dans un délai de trois mois après la finalisation de la transaction)	Équipe chargée du contrôle
Obligation permanente d'examen et d'approbation d'importantes variations par rapport au contrat.	Relève du pouvoir de délégation conféré
Contrôle 6 (Évaluation des avantages) : un ou plusieurs examens de l'évaluation des avantages doivent être menés par l'organisme d'exécution, en concertation avec le <i>Department of Treasury and Finance</i> .	Équipe chargée du contrôle

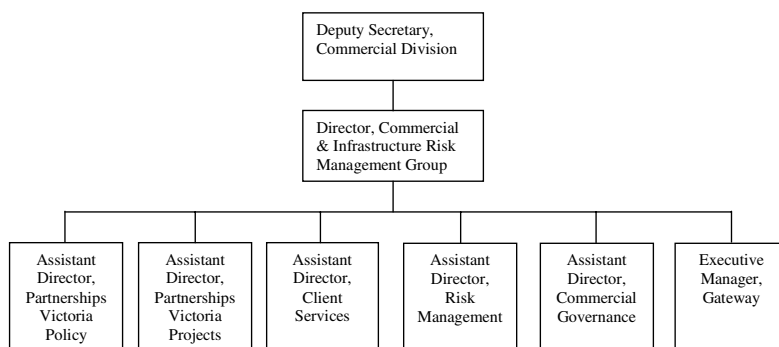
1. Les projets de partenariat public-privé ne font pas l'objet des contrôles 4 (décisions concernant l'appel d'offres) conformément au processus de contrôle indépendant.

Source : Victoria Department of Treasury and Finance (2009), *National PPP Guidelines: Partnerships Victoria Requirements*, Victoria Department of Treasury and Finance, Melbourne, Victoria, Australie.

Effectifs et financement

Partnerships Victoria comprend 12 employés à plein temps, y compris le Directeur du *Commercial and Infrastructure Risk Management Group*. En plus du personnel de Partnerships Victoria, d'autres services commerciaux et consultatifs du *Commercial and Infrastructure Risk Management Group* participent au traitement des projets d'infrastructures du Victoria. Il s'agit des responsables chargés des services consultatifs fournis aux clients, de la gestion des risques commerciaux, et de la gouvernance en matière commerciale. En outre, des ministères importants comme ceux des Industries primaires, des Services humains, des Infrastructures et de la Justice disposent également de spécialistes qui contribuent à la politique des PPP. Ils viennent des milieux de la banque, du droit, de l'économie, de la finance et des métiers d'ingénieur. Les salaires ne sont pas comparables aux échelles de rémunérations du secteur privé, mais il existe d'autres avantages, notamment la sécurité d'emploi et la participation à l'élaboration des politiques ainsi qu'à la réalisation de projets stratégiques. L'État finance Partnerships Victoria par le budget de l'État. Il est impossible de présenter des chiffres précis sur le budget de Partnerships Victoria qui est l'une des unités qui composent le *Commercial and Infrastructure Risk Management Group*.

Graphique 2.4. *Commercial and Infrastructure Risk Management Group*, Victoria, Australie



Source : Victoria Department of Treasury and Finance, Melbourne, Victoria, Australie.

Notes

1. Les informations du chapitre 2 sont tirées des sites Internet officiels des gouvernements, ainsi que des entretiens avec les fonctionnaires de chaque pays.
2. Par exemple, des compétences techniques liées à des secteurs spécifiques peuvent être nécessaires pour bien comprendre la nature des projets en cours de préparation. L'expertise en économie est indispensable pour effectuer l'analyse coûts-avantages des projets, analyser les prévisions liées aux projets de construction, construire des modèles pour la demande de services publics, modéliser le véritable coût des aides et les engagements conditionnels. L'expertise en analyse financière est indispensable pour mettre au point des modèles de flux de trésorerie, effectuer des analyses de sensibilité, évaluer le coût des risques et mettre au point des modèles de récupération des coûts. L'expertise dans le financement des entreprises est nécessaire pour évaluer les propositions financières et comprendre à quels risques un partenaire privé est exposé. L'expertise en matière réglementaire est nécessaire pour comprendre quelles sont les obligations légales que doivent respecter les projets. L'expertise en matière de passation de marchés publics est indispensable pour établir la documentation des appels d'offres, évaluer la diligence raisonnable d'une entreprise ainsi que gérer la réception et évaluation des offres présentées. L'expertise juridique est indispensable pour comprendre les incidences financières des diverses clauses contractuelles figurant dans les contrats ainsi que pour formuler et négocier des contrats.
3. Voir OCDE (n.d.), *2007 Base de données internationales sur les pratiques et procédures budgétaire*, Q. 64 « Existe-t-il un système pour tarifier les biens et les services fournis par un organisme gouvernemental à un autre ? »
4. La *Municipal Infrastructure Investment Unit* (Unité pour les investissements d'infrastructure municipaux) était une société privée sans but lucratif qui, en 2003, était dotée d'un Conseil d'administration composé de 13 représentants appartenant à différentes parties prenantes mais en majorité issus du secteur privé. Cette Unité était une initiative prévue pour une durée de cinq ans et destinée à développer la capacité des

- marchés locaux dans le but de leur permettre de préparer des projets, et de leur apporter une assistance technique ou d'adapter les subventions fournies aux municipalités afin de leur permettre d'engager des consultants devant leur apporter des conseils juridiques, financiers ou techniques.
5. Au cours des trois premières années, de 2004 à 2007, *Project Development Facility* a été géré par une entreprise de gestion financière dans le cadre d'un contrat.
 6. Voir www.ppp-projektdatenbank.de. La base de données comprend tous les projets signés depuis 2002 et ceux qui ont été annoncés depuis 2009.
 7. *Inhaber-Modell* – l'actif appartient à l'État pendant toute la durée.
 8. *Miet-Modell* – le secteur privé conçoit, crée, finance, exploite et gère l'actif, ce modèle fonctionne comme un modèle de crédit-bail, le gouvernement paie un montant fixe comme « loyer » et une commission de gestion, l'actif peut être acquis à la fin du contrat à sa valeur de marché.
 9. Le gouvernement coréen fait référence aux partenariats public-privé et à la participation du secteur privé aux infrastructures. Le présent rapport considère comme synonymes les termes partenariat public-privé et participation du secteur privé aux infrastructures et adopte le premier.
 10. Partnerships Victoria a été créé en 2000. Plusieurs partenariats public-privé ont été élaborés et ont fait l'objet d'un accord avant le lancement du Partnerships Victoria Programme.
 11. La principale différence entre le cadre qui existait antérieurement dans le Victoria et le nouveau cadre national concerne la méthode d'actualisation appliquée dans l'évaluation du projet de partenariat public-privé. Dans l'approche antérieure qu'appliquait le Victoria, seuls les grands projets de partenariats public-privé ayant un caractère hors du commun étaient soumis à des règles d'actualisation spécifiques. Il existait une règle générale qui s'appliquait à tous les autres projets. Conformément aux *National Guidelines*, des règles d'actualisation spécifiques sont désormais applicables à tous les projets. Le gouvernement national estime que ce changement de méthode n'aura pas d'incidence majeure.

Bibliographie

Australian Productivity Commission (2009), *Public Infrastructure Financing*, Australian Productivity Commission, Canberra.

Dachs (2006), entretien avec Philippe Burger.

Ministère allemand des Finances (2008), « The Market for Public-Private Partnerships in Germany », présentation powerpoint, www.veb.ru/common/img/uploaded/files/ppp/c0810_muller.pdf.

HM Treasury (2008), *Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value*, HM Treasury, Londres, www.hm-treasury.gov.uk.

HM Treasury (2009), « Signed Project List », HM Treasury, Londres, www.hm-treasury.gov.uk.

Ministère coréen de la stratégie et des finances et l'Institut de développement de la Corée (2008), *Building a Better Future through Public-Private Partnerships in Infrastructure in Korea*, Ministry of Strategy and Finance, Séoul.

OCDE (n.d.), *Base de données internationales sur les pratiques et procédures budgétaires*, www.oecd.org/gov/budget/database.

Banque mondiale et Mécanisme consultatif pour le partenariat public-privé en infrastructure (2007), *Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*, Banque mondiale, Washington DC, www.ppiaf.org.

Ministère victorien du Trésor et des Finances (2006), *Partnerships Victoria*, juillet, Melbourne, Victoria, Australie.

Ministère victorien du Trésor et des Finances (2009), *National PPP Guidelines: Partnerships Victoria Requirements*, Victoria Department of Treasury and Finance, Melbourne, Victoria, Australie.

Chapitre 3

Les unités consacrées aux PPP : d'autres pays membres de l'OCDE¹

Environ deux tiers (18 pays) de l'ensemble des pays membres de l'OCDE indiquent qu'ils ont créé une unité consacrée aux PPP sous une forme ou une autre. Le présent chapitre fournit un aperçu des dispositifs institutionnels entourant les partenariats public-privé en place dans les pays qui indiquent disposer d'une unité de ce type, au niveau national ou infranational. Toutefois, ce chapitre n'examine pas les unités consacrées aux PPP qui existent en Allemagne, en Corée, au Royaume-Uni et au Victoria (Australie), qui ont été examinés au chapitre 2. Cet aperçu sur chaque pays a été établi en s'appuyant sur les sites web des gouvernements, sur des rapports annuels et d'autres sources. Le fait qu'un pays ne possède pas d'unité consacrée aux PPP ne signifie pas qu'il n'a pas de programme actif de partenariats public-privé.

Tableau 3.1. Existe-t-il des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE ?

	Nombre	Pays ¹
Oui	17	Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Corée, Danemark, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni
Non	12	Autriche, Espagne, États-Unis, Finlande, Islande, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, République slovaque ² , Suède, Suisse

1. Aucune donnée disponible pour la Turquie.
2. La République slovaque a indiqué initialement qu'elle disposait d'une unité consacrée aux PPP. L'opinion de l'OCDE est que son dispositif institutionnel ne constitue pas une unité de ce type selon la définition contenue dans le présent rapport. La Section chargée de la politique budgétaire et la Section chargée de l'établissement de rapports sur les comptes nationaux du ministère des Finances élaborent des dispositions et des orientations et fournissent une assistance technique et assurent un contrôle des autorités qui concluent des contrats portant sur la mise en œuvre de partenariats public-privé. La Section de la stratégie gère EUR 1.5 million de fonds provenant du Programme opérationnel d'assistance technique. Ces fonds sont utilisés, entre autres, pour financer les honoraires des conseillers chargés des projets de partenariats public-privé. Toutefois, le ministère des Transports, de la Poste et des Communications a créé une unité de mise en œuvre des PPP qui doit contribuer à la mise en œuvre de trois projets globaux pour financer et accélérer la construction de plusieurs routes principales. L'unité consacrée aux PPP exécute toutes les fonctions importantes dont le ministère est actuellement chargé ainsi que l'investissement dans le développement de capacité et l'enrichissement des connaissances.

Encadré 3.1. Sites web des unités consacrées aux PPP dans les pays membres de l'OCDE

- **Belgique, Flandre** : Centre flamand de connaissance Partenariats public-privé, www2.vlaanderen.be/pps
- **Canada, Alberta** : Alternative Capital Financing Office, Treasury Board, Government of Alberta, www.treasuryboard.gov.ab.ca/AlternativeCapitalFinancing.cfm
- **Canada, Colombie-Britannique** : Partnerships British Colombia, www.partnershipsbcc.ca
- **Canada, Ontario** : Infrastructure Ontario, www.infrastructureontario.ca
- **Canada, Québec** : Agence des partenariats public-privé du Québec, www.ppp.gouv.qc.ca
- **Canada, niveau fédéral** : Infrastructure Canada, www.infc.gc.ca
- **Danemark** : Autorité danoise de l'entreprise et de la construction, www.deaca.dk/publicprivatepartnership
- **France** : Mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé (MAPPP), www.ppp.bercy.gouv.fr
- **Grèce** : Comité interministériel et Secrétariat spécial chargé des PPP, www.sdit.mnec.gr
- **Irlande** : Central PPP Policy Unit, www.ppp.gov.ie ; et National Development Finance Agency, www.ndfa.ie
- **Italie** : Unité technique de financement de projets, www.utfp.it
- **Pologne** : Groupe spécial chargé des PPP au ministère de l'Infrastructure, www.centrum-ppp.pl
- **Portugal** : Parpública SA, www.parpublica.pt
- **République tchèque** : Centre des PPP, www.pppcentrum.cz

Canada

L'État canadien a un caractère fédéral et plusieurs provinces ont créé leur propre organisme public chargé des partenariats public-privé. Il s'agit notamment de *Alternative Capital Financing Office* dans l'Alberta, de *Partnerships BC* (Colombie-Britannique), de la Société ontarienne de travaux d'infrastructure (*Ontario Infrastructure Projects Corporation*) et de l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Au niveau fédéral, la responsabilité pour les partenariats public-privé est partagée entre Infrastructure Canada et PPP Canada.

L'Alternative Capital Financing Office de l'Alberta qui a été créé comme unité consacrée aux PPP fait partie du *Treasury Board* de la province. Les principales fonctions de l'Office sont notamment de donner des orientations concernant la politique en matière de partenariats public-privé, d'apporter aux ministères une assistance technique dans l'évaluation des projets d'investissement approuvés pour établir qu'ils remplissent ou non les conditions requises, et d'assurer un contrôle et de donner des renseignements concernant la planification, l'exécution et la mise en œuvre. Il peut aussi négocier un partenariat au nom d'un ministère. Le Comité consultatif pour la diversification des modes de financement des investissements est composé de représentants du secteur privé et présente au Conseil du Trésor des recommandations sur la diversification des modes de financement des projets et peut évaluer des projets et types d'opérations qui lui sont soumis par le Conseil du Trésor.

Partnerships British Columbia (*Partnerships BC*) a été créé conformément à la Loi de la province sur les sociétés commerciales en 2002 comme principale agence de la province pour les concessions à long terme. Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique en est le seul actionnaire. Les principales fonctions de *Partnerships BC* sont d'apporter des orientations et une assistance technique aux organismes publics pour leur permettre d'évaluer, de structurer et de mettre en œuvre des partenariats public-privé. Les organismes publics concernés sont notamment les ministères, les sociétés de la Couronne, les autorités sanitaires, les établissements d'enseignement supérieur, les comités d'éducation, les autorités locales et fédérales.

Partnerships BC est composé de trois unités. L'Unité chargée des services liés aux partenariats met au point les politiques et certaines pratiques, fournit des conseils juridiques et des services liés à l'exécution des projets et elle est chargée de la gestion de la connaissance et de la recherche. L'Unité chargée de la conception et réalisation des partenariats se

concentre sur l'élaboration, la gouvernance et la réalisation des projets ainsi que sur le développement du marché. L'Unité chargée des finances et de l'administration s'occupe des opérations internes et de la gestion des contrats. En 2008-09, Partnerships BC employait 40 personnes à plein temps, y compris le personnel sous contrat. Partnerships BC est financé par des droits d'utilisation, d'une part, pour les services non inclus dans le déroulement par étapes des plans et contrats de projets (commissions sur prestations) et d'autre part, en fonction du déroulement avec succès des étapes prédéfinies (commissions d'étapes) ainsi que par un contrat annuel de prestations de service conclu avec le gouvernement provincial².

Partnerships BC est dirigé par un Conseil d'administration qui présente des rapports sur l'activité de Partnerships BC au ministre des Finances de la Colombie-Britannique (qui est son seul actionnaire). Le Conseil d'administration est appuyé par deux comités. Le Comité de vérification et de gestion des risques contrôle les principales données financières et la gestion des risques, supervise les contrôles internes et les systèmes d'information de la Société. Le Comité des ressources humaines et de la gouvernance apporte son soutien au Conseil d'administration pour les questions liées aux ressources humaines, aux rémunérations pour mettre en place un programme de continuité et de développement au niveau du management.

La Société Ontarienne de travaux d'infrastructure (ci-après, Infrastructure Ontario) a été créé en 2005/06 sous la forme d'une société de la Couronne pour gérer la mise en œuvre des grands projets d'infrastructures autres que pour la fourniture d'électricité. L'Autorité ontarienne pour l'électricité est chargée des grands contrats dans le domaine de l'électricité. Les principales fonctions de Infrastructure Ontario concernent notamment la fourniture d'une assistance technique aux ministères, la promotion du marché des partenariats public-privé de la province ainsi que le financement des projets sélectionnés.

Infrastructure Ontario est composée de cinq unités. L'Unité chargée de la réalisation des projets est responsable de la gestion de la planification, de la conception et de la réalisation des grands projets d'infrastructures publiques, notamment de l'exécution, de la négociation et de la gestion des projets. L'équipe chargée des projets d'approvisionnement en énergie nucléaire est un groupe de travail à finalité spécifique qui soutient le plan du gouvernement visant à développer des nouvelles capacités de production d'énergie nucléaire. L'Unité chargée de l'évaluation des projets est chargée de mettre au point et de planifier des projets permettant de diversifier les modes de financement et de prestation. L'Unité des prêts pour les infrastructures est responsable du Programme de prêts OSIFA de

Infrastructure Ontario qui assure aux municipalités, universités et autres entités du secteur public un accès à des prêts à faible coût pour la création et rénovation d'infrastructures publiques locales. L'Unité chargée des ressources humaines et des technologies de l'information est responsable du développement de capacité interne pour répondre aux besoins dans le domaine des technologies de l'information et des ressources humaines, en organisant des programmes de formation pour le personnel. Les dépenses d'Infrastructure Ontario sont financées par une subvention accordée par le ministère pour la Rénovation des infrastructures publiques.

La structure de gouvernance d'entreprise d'Infrastructure Ontario est établie dans la Loi de l'Ontario de 2006 sur les entreprises spécialisées dans les projets d'infrastructures. Infrastructure Ontario est dirigée par un Conseil d'administration nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le Conseil est assisté par trois comités. Le Comité de vérification a pour tâche de contrôler la gestion des risques et les informations financières d'Infrastructure Ontario. Le Comité de gestion du crédit et des risques veille à ce que Infrastructure Ontario se conforme à la politique de gestion du crédit et des risques et à la politique de gestion du passif et de l'actif en fonction de l'analyse des risques, des politiques approuvées par le Conseil d'administration. Il est également chargé de présenter au Conseil des recommandations de politique et de surveiller le profil de risque d'Infrastructure Ontario. Le Comité de la gouvernance et de l'indemnisation a pour tâche de faire des recommandations au Conseil d'administration concernant la composition du Conseil d'administration et de ses comités et de promouvoir un ensemble de principes de gouvernance d'entreprise visant à développer une culture de gouvernance saine au sein de Infrastructure Ontario.

L'Agence des partenariats public-privé du Québec (ci-après, PPP Québec) a été créée en 2005 pour apporter des conseils au gouvernement sur la mise en œuvre et les structures des partenariats public-privé. Ses principales fonctions concernent l'assistance technique apportée au gouvernement sur toutes les questions liées aux partenariats public-privé, notamment l'évaluation, la sélection et la négociation de projets, ainsi qu'un soutien dans la gestion des contrats.

PPP Québec est organisée en équipes de projet couvrant plusieurs ministères, et elle comprend une unité pour l'administration et la communication. En mars 2008, PPP Québec était composée de 35 personnes, dont 21 professionnels qui s'occupaient spécifiquement de projets. Son financement provient de droits d'utilisation versés par les ministères, de fonds perçus dans le cadre d'un contrat avec le Trésor de la province et de transferts d'aide publique. Un code d'éthique et de conduite

pour le Conseil d'administration et le personnel est en place. Le Conseil est appuyé par plusieurs comités, notamment le Comité de vérification, le Comité de gestion du crédit et des risques et le Comité chargé de la gouvernance et de l'indemnisation.

Infrastructure Canada a été créé en août 2002 en tant que division distincte relevant du ministère des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Infrastructure Canada est la principale référence du gouvernement en matière d'infrastructures, elle aide le gouvernement à répondre aux besoins d'infrastructures et soutient les initiatives concernant des infrastructures dans tout le Canada. Infrastructure Canada assume également la responsabilité de contrôler et coordonner le Plan Chantiers Canada entre les ministères fédéraux et organismes participants. Infrastructure Canada dispose de trois fonds qui soutiennent directement le Plan Chantiers Canada : le Fonds des partenariats public-privé (CAD 1.26 milliard), le Fonds Chantiers Canada (CAD 8.8 milliards) et le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (CAD 2.1 milliards). Alors que le Fonds des partenariats public-privé vise spécifiquement les projets de PPP, les bénéficiaires des deux autres fonds sont tenus, lorsqu'ils planifient des projets d'infrastructure, d'examiner en bonne et due forme si les projets peuvent être réalisés dans le cadre d'un partenariat public-privé.

PPP Canada Inc. est une société de la Couronne qui a été créée en janvier 2009 et qui a pour mission de recenser les PPP fédéraux et d'évaluer les projets de partenariats public-privé qui recherchent un financement fédéral pour des infrastructures. Elle gère le fonds des partenariats public-privé (Fonds 3P) du gouvernement de CAD 1.26 milliard et procède à des investissements, elle conseille le gouvernement sur l'exécution de projets de partenariat public-privé et évalue des solutions de partenariats public-privé pour de grands projets à la recherche d'un financement dans le cadre des programmes fédéraux d'infrastructures.

Danemark

L'Unité danoise chargée des PPP fait partie de l'Autorité danoise de l'entreprise et de la construction (au ministère des Affaires économiques et commerciales). De manière générale, l'Autorité est responsable de l'action publique dans le domaine de l'entreprise et de la construction. Son rôle est de créer pour les entreprises un environnement concurrentiel propice à la croissance et reposant sur le marché ; elle l'exerce en collaboration avec le secteur des entreprises, les associations professionnelles et d'autres acteurs du secteur public. En application de l'Ordonnance ministérielle d'août 2004,

l'Autorité danoise de l'entreprise et de la construction a changé de nom, elle s'appelait antérieurement l'Agence nationale pour l'entreprise et le logement. Les activités liées à la rénovation urbaine et au logement social ont été transférées ensuite au ministère des Affaires sociales.

Son principal rôle est consultatif et non managérial. Les fonctions de l'unité sont axées sur le conseil des municipalités et des régions participant à des projets de PPP. Le groupe de travail est financé dans le cadre de la Stratégie du gouvernement vers la mondialisation de 2006 et a commencé son activité en 2007. Les membres de cette unité travaillent principalement dans des domaines concernant la construction. L'Unité élabore des lignes directrices et joue un rôle de contrepartie essentielle dans l'échange de connaissance appréciable qui a lieu dans ce domaine. L'Unité peut cofinancer une partie des coûts à la charge des organismes publics concernant la recherche initiale et le processus d'appel d'offres. Elle est composée de cinq employés. L'unité a apporté son soutien à trois projets de PPP situés dans des municipalités et régions différentes depuis le commencement de son activité.

Flandre, Belgique

La Flandre, l'une des trois régions qui, avec la Wallonie et Bruxelles, composent la Belgique a créé en 2002 le Centre de connaissance PPP qui fait partie du Service pour la politique générale du gouvernement flamand. La Loi du Parlement flamand sur les partenariats public-privé qui a été promulguée en juillet 2003 donne une définition du Centre. Ses principales fonctions sont de fournir des orientations sur les partenariats public-privé, d'apporter une assistance technique à l'administration flamande dans la conception et l'évaluation des projets de partenariats public-privé, de proposer des stages, des séminaires, ainsi que des informations sur la plateforme interne de l'administration, de promouvoir les partenariats public-privé grâce à la diffusion d'informations sur les possibilités d'associer action publique et marché. Le Centre n'est pas chargé d'assurer une coordination au niveau des projets de partenariats public-privé. Il est constitué à la base d'une équipe composée d'un directeur, deux spécialistes de haut niveau, deux spécialistes et un assistant de gestion.

France

Comme il est indiqué dans cette section les partenariats public-privé correspondent dans une large mesure aux contrats de partenariat, ce qui exclut l'examen des concessions. Le contrat de partenariat est un contrat

administratif en vertu duquel l'autorité qui octroie le partenariat accorde à une autre entité le droit de réaliser la conception, la création (ou la rénovation/modernisation), le financement, l'exploitation, la maintenance ou la gestion des actifs liés à la prestation de services publics. Ils peuvent être mis en œuvre dans tous les secteurs et appliqués à tous les contrats sectoriels, par exemple la défense, la santé. Les concessions ou les baux emphytéotiques administratifs sont des locations à long terme accordées par une autorité locale permettant à un partenaire privé d'être titulaire de droits de propriété liés à un bien foncier public en vue d'assurer la prestation d'un service public. Ils sont largement utilisés dans le cadre de projets d'infrastructure de grande dimension, notamment des routes à péage et des installations de traitement de déchets ou d'eaux résiduelles. Par ailleurs, les concessions ne peuvent pas être utilisées pour des projets dégageant de faibles revenus ou aucun revenu issu de droits d'utilisation.

Le cadre institutionnel des partenariats public-privé en France inclut :

- la Mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé (MAPPP) au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ;
- l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice pour les partenariats public-privé relevant de la compétence du ministère de la Justice ;
- la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier pour les partenariats public-privé relevant de la compétence du ministère de la Santé ;
- le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique ;
- l'Institut de la gestion déléguée (IGD) ; et
- le Centre d'expertise français pour l'observation des partenariats public-privé (CEF-O-PPP).

Un organisme similaire a été créé par le ministère de la Défense.

La MAPPP, créée en août 2005 en tant qu'unité consacrée aux PPP, fait partie du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ; elle a pour objet de donner des conseils sur la faisabilité et la gestion de partenariats public-privé. Elle est responsable de l'évaluation préliminaire obligatoire de tous les contrats de partenariat qui sont examinés par le gouvernement français. Les collectivités locales ne sont toutefois pas tenues de consulter la MAPPP dans le cadre de l'évaluation préliminaire des contrats de partenariat. Les entités publiques peuvent également se rapprocher de la

MAPP au cours de la préparation, de la négociation et du suivi de leurs contrats de partenariat. En outre, elle doit établir des rapports sur l'efficacité du recours aux contrats de partenariat et peut proposer des modifications de la loi au gouvernement. Par ailleurs, le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique est responsable des études sur la faisabilité financière, l'établissement du budget et la reddition de comptes et il publie des orientations sur l'établissement du budget des partenariats public-privé³. La décision définitive de mise en œuvre d'un contrat de partenariat est déléguée au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

La MAPPP consulte périodiquement un comité composé de parties prenantes des collectivités locales, de l'État et du secteur privé. Les pouvoirs publics et les collectivités locales peuvent avoir accès gratuitement aux services de la MAPP. Des conseils sont fournis à tous les niveaux de l'élaboration d'un projet de PPP. Les pouvoirs publics ne sont pas obligés, dans le cadre d'un projet de PPP, d'avoir recours aux services de la MAPP. La MAPP est composée de dix experts issus des secteurs public et privé. Elle est dirigée par un Président et un Secrétaire général⁴.

L'Institut de la gestion déléguée (IGD) a été créé en avril 1996 en tant qu'organisme privé, indépendant et sans but lucratif en vue de promouvoir différents types de partenariats public-privé. Il est composé de représentants issus du secteur public et du secteur privé. L'IGD est dirigé par un Président qui présente un rapport annuel à l'Assemblée générale de l'IGD (Martinand, 2006). Le Centre d'expertise français pour l'observation des partenariats public-privé (CEF-O-PPP) a été créé le 27 juin 2006 par l'IGD et la MAPPP pour réaliser l'analyse de projets de partenariats public-privé, procéder à des échanges d'idées et d'expériences et publier des recommandations. Le CEF-O-PPP est actuellement situé dans les locaux de l'IGD et est géré au niveau opérationnel par l'IGD.

Grèce

Le Comité interministériel et le Secrétariat spécial chargé des PPP ont été créés conformément à la Loi sur les PPP (Loi 3389/2005) pour mettre en œuvre des projets de PPP et contrôler leur mise en œuvre. La loi grecque sur les PPP indique également que l'autorité d'exécution est l'entité publique compétente dans le secteur concerné, ce qui inclut les collectivités locales, les entités juridiques de droit public et les sociétés anonymes (dont le capital est souscrit par les entités publiques mentionnées). Conformément à la Loi sur les PPP, les travaux ou prestations de service, quels qu'ils soient, relevant de la compétence d'entités publiques peuvent faire l'objet d'un contrat de PPP. Toutefois, les activités qui en vertu de la Constitution

relèvent exclusivement et directement de la compétence de l'État ne sont pas habilitées à faire l'objet d'un contrat de PPP. Lesdites activités concernent notamment la défense, les patrouilles de police, les décisions de justice et l'exécution de sanctions imposées par les tribunaux compétents. Depuis mars 2006, 34 projets de partenariats public-privé représentant une valeur de EUR 4 millions ont été approuvés.

Le Comité interministériel pour les partenariats public-privé a été créé en 2006 pour élaborer des mesures concernant la mise en œuvre des projets de partenariat public-privé. Elles concernent notamment la procédure d'approbation, le rôle de l'État dans le financement des projets de partenariat public-privé et les mécanismes de paiement en faveur du partenaire privé dans le cadre du Programme d'investissement de l'État. Le Comité est composé du ministre de l'Économie et des Finances ; du ministre du Développement ; du ministre de l'Environnement, de la Planification et des Travaux publics ; et des ministres de tutelle des autorités publiques qui entreprennent des projets de partenariat public-privé. Le Comité est responsable de l'approbation des projets de PPP, il définit la participation des entités publiques et prend d'autres décisions importantes pour le secteur des PPP. Il prend ses décisions sur la base de recommandations formulées par le Secrétariat spécial chargé des PPP.

Le Secrétariat spécial chargé des PPP au sein du ministère de l'Économie et des Finances fournit une aide et un appui au Comité interministériel pour les partenariats public-privé et aux organismes publics qui veulent entreprendre des projets de partenariat public-privé. Il identifie les projets potentiels de partenariat public-privé, évalue les projets, encourage les partenariats public-privé et assure un suivi de la mise en œuvre des contrats de partenariat public-privé. Le Secrétariat est composé de conseillers juridiques, techniques et financiers et est présidé par un Secrétaire spécial chargé des partenariats public-privé qui fait rapport au ministre de l'Économie et des Finances. Il a pour objet notamment de conduire des travaux de recherche visant à recenser les projets potentiels pouvant être mis en œuvre dans le cadre d'une structure de PPP et d'évaluer les paramètres techniques, financiers et juridiques adéquats. À cet égard, le Secrétariat établit une liste, n'ayant pas force obligatoire, de travaux et services qui peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'une structure de PPP.

Ensuite, le Secrétariat spécial informe les entités publiques intéressées et les invite à présenter une candidature au Comité interministériel pour signifier leur accord de mettre en œuvre le projet dans le cadre d'une structure de PPP. Le Comité rend publique sa décision d'approbation ou de rejet des candidatures ci-dessus. L'entité publique sélectionnée assume, conformément à la décision d'approbation, le rôle d'autorité d'exécution sous la supervision du Secrétariat spécial.

Hongrie

Il n'existe aucun cadre légal pour les partenariats public-privé au niveau central⁵. Le Code civil et la Loi sur les finances publiques ont été modifiés pour instaurer la procédure sur les opérations financières à long terme réalisées par des entités publiques⁶. Quatre-vingt-cinq projets ont été créés entre mai 2003 et décembre 2007. Les projets de PPP incluent l'infrastructure routière (ministère des Infrastructures), les internats (ministère de l'Éducation), les gymnases d'établissements scolaires et les piscines (Office national des sports) et les prisons (ministère de la Justice) (Aggs, 2007). Les règles de procédure hongroises sont structurées d'une façon qui permet d'inclure des éléments de réflexion sur un projet de PPP dans le processus de prise de décision des ministères compétents et c'est le ministre compétent qui est chargé du projet pendant toute la procédure (élaboration du plan du projet, calculs économiques, obtention de l'approbation du gouvernement, préparation du dossier sur la procédure concurrentielle appropriée, lancement de l'appel d'offres, conclusion du contrat, etc.).

Le Comité interministériel sur les PPP a également été créé en juin 2003 conformément au décret 2098/2003 pour gérer et coordonner les projets de partenariats public-privé, analyser les appels d'offres et les rapports sur la faisabilité ainsi qu'assurer le suivi de la mise en œuvre des projets de PPP. Les membres du Comité comprennent des représentants du ministère de l'Économie et des Transports, du ministère des Finances, du ministère de la Justice, des services du Premier ministre et de l'Office central de la statistique. En février 2007, les responsabilités du Comité ont été modifiées pour assurer une meilleure harmonisation avec la stratégie gouvernementale et l'utilisation des fonds accordés par l'Union européenne ainsi qu'un élargissement permettant d'inclure l'Agence pour le développement nationale⁷.

Le Comité est chargé de créer les conditions nécessaires pour permettre à la structure des PPP de prendre pied et de diffuser l'information sur les mécanismes de PPP dans le secteur public. Ses principales responsabilités sont notamment d'apporter un avis d'expert sur les plans des projets de PPP avant leur présentation à l'audience compétence chargée de prendre une décision (le Cabinet économique, par exemple, ou le Parlement), d'assurer le suivi des projets de PPP en cours d'application (ce qui est une fonction prioritaire) ou lors de l'évaluation de leur application. De plus, le Comité est chargé de mettre au point les modalités relatives à la préparation des projets, à l'élaboration des plans des projets et celle des procédures d'exécution et de la conclusion des contrats ainsi que le suivi des projets de PPP et la mise en

place et la diffusion de la base de connaissance dans le secteur public. Chaque année, un rapport annuel est établi sur les travaux du Comité.

Le Secrétariat des PPP est chargé d'appuyer les travaux du Comité qui fait partie du ministère de l'Économie et des Transports. De même, il doit apporter un soutien administratif aux travaux du Comité (organisation et consignation des comptes-rendus, etc.), préparer les documents à présenter au Comité pour avis en établissant des relations opérationnelles avec les ministères compétents et les responsables de projets de PPP, et préparer les débats sur les questions juridiques et de procédure qui apparaissent pour qu'elles soient examinées par le Comité. Le Président et les membres du Comité interministériel chargé des PPP ne reçoivent aucune rémunération propre au travail accompli au sein du Comité.

Irlande

La Loi sur les autorités publiques de l'État (contrats de partenariat public-privé) de 2002 réglemente les partenariats public-privé en Irlande. En mai 2006, des partenariats public-privé avaient été mis en œuvre, dans de multiples secteurs, par la *National Roads Authority*, le ministère de l'Éducation et de la Science, le ministère de l'Environnement, de la Santé et des Collectivités locales, le ministère des Transports et la *Rail Procurement Authority*, ainsi que le ministère de la Santé et le *Health Services Executive*, l'*Office of Public Works* pour en citer quelques-uns.

Deux entités principales ont été mises en place pour contrôler les partenariats public-privé : la *Central PPP Policy Unit* du ministère des Finances et la *National Development Finance Agency*. Les fonctions essentielles de la *Central PPP Unit* sont d'élaborer le cadre législatif, des orientations à caractère technique ou général pour soutenir le processus des PPP, et de diffuser les meilleures pratiques en la matière. Des mesures sectorielles particulières sont mises au point par les unités sectorielles chargées des PPP. La *Central PPP Unit* préside également un groupe interministériel sur les partenariats public-privé et un groupe consultatif informel public-privé sur les PPP. Le groupe consultatif assure un suivi et examine le cadre des partenariats public-privé mis en place par le gouvernement, et il met à jour une base de données sur les partenaires privés potentiels pour les différents projets.

En 2003, la *National Development Finance Agency* a été créée conformément à la Loi de finances pour le développement national de 2002. L'agence aide les organismes publics à déterminer quels sont les moyens de financement les plus efficaces pour les projets d'investissement public. Tous les projets de partenariats public-privé et les projets d'investissement

ordinaires de plus de EUR 30 millions doivent être soumis à l'Agence. La Loi de 2007 sur l'Agence (devenue la NFDA) a renforcé son rôle en l'autorisant à conclure le contrat au nom de l'organisme public concerné et à être mandataire des organismes publics⁸. La Loi de 2007 permet également à l'Agence, dans certaines circonstances, de lever des fonds pour financer des projets d'investissement public et de constituer des entités à finalité spécifique afin de garantir le financement. Toutefois l'Agence n'a pas exercé ces pouvoirs à cette date.

Des unités consacrées aux PPP ont également été créées dans plusieurs grands ministères comme le ministère des Transports, de l'Environnement et des Collectivités locales ; le ministère de l'Education ; ou le ministère de la Santé. La Loi de 2001 sur les Transports (infrastructure ferroviaire), par exemple, a créé, sous la forme d'une entité indépendante de droit public, la *Railway Procurement Agency* en vue d'acquérir de nouvelles infrastructures pour le métro et le réseau ferré léger ainsi que des services dans le cadre de partenariats public-privé, de co-entreprises ou par d'autres voies selon les décisions du ministre des Transports.

Italie

Les deux principales autorités d'exécution chargées des projets de partenariats public-privé sont ANAS S.p.A., société publique chargée de la gestion des routes nationales, et RFI, l'équivalent d'ANAS pour les chemins de fer. Les autres autorités intervenant le plus souvent en matière de marchés publics sont le gouvernement central, les autorités provinciales et municipales, les services de l'eau, les services sanitaires locaux. Certaines régions ont constitué des sociétés spécifiques qui sont les autorités adjudicatrices pour les partenariats public-privé, à la place d'autres autorités locales (Lombardy, par exemple).

L'Unité technique pour le financement de projet qui fait partie du Comité interministériel pour la planification économique en Italie a été créée en 1999 pour fournir des recommandations sur les partenariats public-privé au gouvernement central et une assistance technique aux organismes publics durant le cycle d'exécution, et pour promouvoir le marché national des partenariats public-privé. En 2002, l'activité de l'Unité a été étendue, conformément à la Loi-cadre sur les infrastructures (décret législatif n°190/2002), pour intégrer l'analyse préliminaire des grands projets d'infrastructure.

Depuis 2006, l'Unité fait partie de la Division de la politique économique, de la programmation et de la coordination, à la Présidence du Conseil des ministres. Elle n'est pas habilitée à lancer des projets et les organismes publics ne sont pas tenus de solliciter son aide ou d'adopter les modalités de prestation dans le cadre de partenariats public-privé qu'elle a mises au point pour de nombreux secteurs, notamment pour les transports (réseau routier, réseau ferré, réseau ferré léger, aéroports, ports), les infrastructures de réseau (gaz et électricité, par exemple), les parcs publics, les équipements sportifs, les soins sanitaires et le logement.

L'UTFP a créé, en 2004, le Conseil 4P (Conseil chargé de la promotion des partenariats public-privé). Ce conseil est composé de représentants du secteur public et du secteur privé, il dirige des recherches et organise des conférences pour faciliter et élargir le dialogue entre les deux secteurs. Un réseau de groupes de travail a été créé par l'UTFP pour développer les compétences en matière de PPP parmi le personnel de l'administration. L'UTFP est composée de 15 professionnels qui possèdent une expérience, dans les secteurs public et privé, et sont des spécialistes dans les domaines juridique, financier ou technique.

Japon

Le Comité pour la Promotion des Initiatives de financement privé fait partie du Cabinet. Le Premier ministre nomme les analystes, les universitaires, les experts et les spécialistes qui font partie du Comité pour la Promotion des Initiatives de financement privé. Les délibérations du Comité portent sur la politique générale et d'autres sujets. L'Office de la promotion des initiatives de financement privé fait également partie du Cabinet. Il fournit des cadres d'action précis et des orientations aux ministères, départements et autorités locales.

Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie

En Nouvelle-Galles-du-Sud, la branche des Projets financés par le secteur privé (*Privately Financed Projects*) de la Direction de la gestion commerciale (*Commercial Management Directorate*) du Trésor de Nouvelle-Galles-du-Sud est l'unité chargée des PPP. Créée en 2000, la branche des PFP est responsable de l'orientation des politiques, de l'assistance technique et de la promotion, mais sa contribution au développement de capacité en dehors du Trésor est limitée et elle ne détient pas de participation directe dans les PPP. L'unité est composée de huit personnes. Comme pour l'unité chargée des PPP du Victoria, il n'existe pas

de budget distinct pour l'unité qui est financée par le budget général de l'État. Elle opère dans le même cadre juridique que l'unité du Victoria (voir chapitre 2).

Au niveau des effectifs et de l'organisation, l'unité chargée des PPP de la Nouvelle-Galles-du-Sud est très comparable à celle du Victoria. Outre la branche des PFP, la Direction de la gestion commerciale comprend la branche *Property and Procurement* (qui inclut l'équipe chargée du contrôle) et la branche *Commercial Business*. Par ailleurs, certains organismes publics de premier plan disposent également de spécialistes dans le domaine des PPP comme l'Autorité pour les routes et la circulation (*Road and Traffic Authority*), le ministère de la Santé et le ministère de l'Éducation et la Formation.

Le gouvernement de la Nouvelle-Galles-du-Sud fait participer le secteur privé à la prestation des services publics de multiples façons. Les Projets financés par le secteur privé constituent un des types de partenariats public-privé. Les PFP créent de nouveaux actifs d'infrastructure et assurent les services liés à ces actifs pendant une période déterminée dans le cadre d'un financement et d'un contrôle, en termes de propriété, par le secteur privé.

La Nouvelle-Galles-du-Sud (et l'Australie, de manière générale) n'exécute par principe les projets dans le cadre de partenariats public-privé qu'après la ventilation des crédits dans le cycle budgétaire de l'autorité concernée. La décision d'investissement doit par conséquent précéder la décision portant sur le mode d'exécution. De manière générale, l'organisme d'exécution définit tout d'abord les besoins en infrastructures liés à la prestation des services, puis il définit des projets spécifiques et entreprend une analyse complète des avantages escomptés de l'investissement. Cette analyse guide la décision d'investissement du gouvernement. Par ailleurs, les ministères et les organismes effectuent un examen des modalités d'exécution pour déterminer quel est le mode de prestation le plus approprié, cet examen guide alors la décision du gouvernement concernant le mode d'exécution.

Le système de contrôle mis en place en Nouvelle-Galles-du-Sud (*NSW Gateway Review*) comporte plusieurs examens structurés durant le cycle d'exécution qui coïncident avec les décisions essentielles concernant la prestation. Ces contrôles (*gates*) s'appliquent à la stratégie, l'exposé du projet, la stratégie d'exécution, l'examen des offres, la réception avant mise en service et l'évaluation ultérieure de la mise en œuvre. Dans le cadre des contrôles des dépenses d'investissement effectués par le Trésor, seuls les contrôles (*Gateway Reviews*) s'appliquant à l'exposé du projet sont obligatoires. Ceci étant, sur le plan des bonnes pratiques, les organismes

publics sont encouragés à effectuer des contrôles aux six étapes indiquées du processus d'exécution, indépendamment du mode d'exécution.

En Nouvelle-Galles-du-Sud, l'évaluation des projets ne se limite pas à la phase en aval de l'appel d'offres. Le Trésor de Nouvelle-Galles-du-Sud et l'organisme public qui lance le projet effectuent des examens en amont de la mise en œuvre pour tous les projets financés par le secteur privé. Ils servent d'instrument de perfectionnement pour l'élaboration des projets d'infrastructure financés par le secteur privé. Ces examens concernent :

- la formulation du projet ;
- les objectifs du projet ;
- l'adéquation du projet ;
- la conception ;
- les procédures d'approbation ;
- la réalisation ;
- l'exposition aux risques/le partage de risque ;
- le délai de livraison ;
- le budget ;
- la gestion du projet/les procédures ;
- la compétence fonctionnelle de l'infrastructure, incluant mise en réseau et interface ;
- l'exploitation, y compris prestation des services et financement ;
- la gestion des relations au niveau du secteur ;
- la gestion de l'environnement ;
- les relations avec les collectivités ;
- le développement du secteur.

De manière générale, l'examen doit commencer 12 mois après le démarrage de l'exploitation mais il peut être lancé plus tôt. Les performances au niveau de la prestation des services et le respect du contrat doivent faire l'objet d'examens effectués par l'organisme public concerné durant toute la vie du contrat et, au moins dans la période initiale, par le Comité de direction.

Tableau 3.2. Projets de Nouvelle-Galles-du-Sud (décembre 2009)¹

	Avant 1995	De 1995 à 2000	À partir de 2000
Nombre de projets attribués	13	10	16
Valeur des projets attribués (coût en capital à la date de signature ; total des coûts, valeur nominale)	AUD 3.1 milliards	AUD 2.5 milliards	AUD 9.9 milliards

1. Un projet est en cours (d'une valeur de AUD 2.5 milliards environ).

Pays-Bas

Chaque projet relève de la compétence du ministère concerné. Les partenaires publics dans les projets de partenariat public-privé sont principalement les autorités nationales, régionales ou locales ainsi que des entités de droit public créées pour accomplir des missions d'intérêt général sous le contrôle de l'État. Des partenariats public-privé ont été mis en place dans plusieurs secteurs aux Pays-Bas, notamment dans le domaine des transports (route et rail), du développement urbain et rural, des services collectifs, dans le secteur scolaire et du logement social.

Le Centre pour la connaissance des PPP qui fait partie du ministère néerlandais des Finances a été créé en janvier 1999 pour apporter des conseils et des orientations sur les politiques de partenariat public-privé et leur mise en œuvre. Il a élaboré un comparateur de secteur public pour faciliter l'évaluation des projets et a établi des listes de contrôle pour les différents types de contrat, des dossiers d'appel d'offres standard et des lignes directrices pour l'exécution des projets et la gestion des contrats. Le Centre est composé de spécialistes des secteurs concernés et de décideurs nommés par le gouvernement. Outre les publications du Centre, il n'existe aucune législation particulière sur les partenariats public-privé aux Pays-Bas.

L'activité du Centre pour la connaissance des PPP est contrôlée par un Conseil consultatif et un Groupe de direction. Le Conseil consultatif est composé de spécialistes du secteur privé qui se réunissent de manière informelle deux à trois fois par an à titre personnel pour parler du fonctionnement du Centre et formuler des recommandations sur l'activité du Centre présentées au Groupe de direction. Ce dernier, composé de représentants des ministères, est chargé de définir le programme de travail du Centre. Tous les documents et rapports d'avancement des travaux préparés par le Centre pour le Conseil des ministres doivent en premier lieu être approuvés par le Groupe de direction. Il ne contrôle pas étroitement l'avancement des différents projets.

Pologne

En 2001, un Groupe de travail chargé des PPP a été créé au ministère de l'Infrastructure pour contribuer à la création d'un cadre juridique pour les partenariats public-privé. La Loi sur les partenariats public-privé a été adoptée en 2005 (*Journal officiel* n°169, point 1420)⁹. D'autres orientations essentielles sont fournies par des dispositions du ministère des Finances sur les éléments nécessaires dans le cadre d'un projet de PPP, le champ d'application et le cadre précis des PPP (Szymanski, 2006).

Portugal

Parpública SA, qui est une société à responsabilité limitée détenue à 100 % par le Trésor, constitue depuis 2003 une unité consacrée aux PPP. Ses fonctions englobent les orientations sur les politiques et l'assistance technique apportée aux ministres aux différentes étapes de l'exécution des partenariats public-privé. Elle ne joue aucun rôle dans la prise de décision concernant les partenariats public-privé mais elle fait des recommandations sur la faisabilité des projets et leur efficacité par rapport aux coûts. Parpública SA peut également participer à la négociation des contrats de projet. Antérieurement, le gouvernement avait créé, en septembre 2001, un groupe de travail pour développer les partenariats public-privé dans le secteur de la santé.

Toutefois, Parpública SA existe depuis 2000 et a été créée pour soutenir le programme gouvernemental de privatisation et pour gérer les actifs et les biens immobiliers de l'État. L'unité chargée des PPP n'est qu'une des divisions de Parpública SA. Elle est composée de sept personnes à temps plein, la plupart sont détachés à long terme d'organismes publics de vérification comme l'Inspection générale des finances (*Inspecção-Geral de Finanças*). Le personnel fait directement rapport au Directeur général de Parpública SA et il est nommé par le ministre des Finances. Parpública SA est financée par le budget de l'État.

République tchèque

En République tchèque, la responsabilité institutionnelle en matière de partenariats public-privé est partagée entre, d'une part, les différents ministères, les différentes régions et collectivités locales en tant que promoteurs de projets et, d'autre part, le ministère des Finances – c'est-à-dire, l'Office de la réglementation et des méthodes en matière de projets de PPP et le Centre chargé des PPP.

L'Office de la réglementation et des modalités relatives aux projets de PPP qui fait partie du ministère des Finances est responsable du cadre législatif et de la coordination des diverses stratégies liées aux partenariats public-privé poursuivies par les ministères et les autorités locales. Le secrétariat des partenariats public-privé est composé de quatre personnes au sein du ministère des Finances et assure la coordination entre les promoteurs de projets, le Centre des PPP et le Cabinet. Il appartient à l'administration d'État compétente ou aux organismes autonomes chargés de la fourniture des services publics ou des infrastructures d'opter pour un partenariat public-privé, de définir les résultats escomptés et de mettre en œuvre un projet. Le Cabinet donne son approbation définitive à deux étapes du projet, d'une part au niveau de l'étude de faisabilité et, d'autre part, pour le contrat de partenariat public-privé.

Le Centre de PPP a été créé par un décret de juillet 2004 sous la forme d'une société anonyme ayant pour objet de conseiller le ministère des Finances et les organismes publics promoteurs de partenariats public-privé et de coordonner la préparation et mise en œuvre des projets de partenariats public-privé. Ses fonctions incluent l'élaboration de procédures et de manuels pour les partenariats public-privé, la fourniture d'une assistance technique aux ministères et autorités locales autonomes pour la préparation des projets, et l'apport de connaissances pour la mise en œuvre des projets¹⁰. Le Centre apporte son soutien aux autorités locales autonomes et aux institutions d'État au niveau central. Le Centre des PPP a été créé selon les recommandations de la Banque mondiale et avec l'appui d'un Projet de jumelage de la Commission européenne (2006)¹¹.

Au moment de la création du Centre, le gouvernement exprimait l'attente de voir l'ensemble des autorités publiques mettre à profit les ressources disponibles du Centre de PPP et, depuis 2007, ses recommandations sont devenues obligatoires pour les institutions d'État au niveau central. Le Centre est actuellement présent dans tous les Conseils chargés de projets pilotes de partenariats public-privé, sauf le projet D3 du ministère des Transports. La fonction du Centre est par principe consultative, il n'est doté d'aucun pouvoir ni d'aucune fonction exécutive. Le Centre possède un effectif composé de 15 personnes et dispose d'un budget annuel de EUR 6 millions environ. Le Centre est rémunéré sur la base de droits perçus. Il ne dispose d'aucun budget pour fournir notamment une aide ou un soutien à un taux réduit aux autorités du secteur public mais il est censé être en concurrence avec le marché des services de conseil commerciaux. Le Centre est supervisé par un conseil de surveillance composé de représentants du ministère des Finances, du ministère du Travail et des Affaires sociales et d'autres institutions publiques au niveau central.

Notes

1. Les informations du chapitre 3 sont tirées des sites Internet officiels des gouvernements, ainsi que des entretiens avec les fonctionnaires de chaque pays.
2. Le contrat de prestation annuel conclu avec le gouvernement provincial a pour objet de développer le marché des partenariats public-privé pour des projets réalisés en Colombie-Britannique, d'aider les organismes publics à identifier et évaluer les possibilités de partenariats public-privé, d'offrir des services spécialisés sur les mesures en place, de développer des pratiques exemplaires pour les partenariats public-privé et une diversification des modes de prestation, d'examiner le potentiel existant dans d'autres juridictions en vue d'étendre l'application des meilleures pratiques à tout le Canada et d'offrir, de manière permanente, directement à la province ou à des organismes, d'autres services consultatifs dont le coût n'est pas imputable à des projets spécifiques. Ce type de revenus est établi sur une base mensuelle.
3. Site web du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique : www.comptes-publics.gouv.fr.
4. Site web de la MAPPP : www.ppp.bercy.gouv.fr/mission.php.
5. La résolution gouvernementale n°2028/2007 inclut la disposition sur la procédure du Comité interministériel concernant les PPP qui est l'unique texte législatif consacré à la réglementation des questions spécifiques aux PPP. Loi sur les autorités locales (Loi 65/1999) concernant les PPP locaux.
6. Par exemple, la Loi sur les marchés publics (Loi 129/2003) ; la Loi sur les concessions (Loi 16/1991) ; la Loi sur le budget de l'État (Loi 38/1992).
7. Voir le décret gouvernemental 2028/2007 (28 février) et le décret gouvernemental 24/2007 concernant l'engagement d'obligations à long terme, présentant un point de vue particulier sur le concept de PPP qui permet de définir dans les grandes lignes le rôle du Comité interministériel sur les PPP qui est d'évaluer si une structure de PPP ou le financement pur et simple par l'État est approprié.

8. Certaines autorités publiques sont exclues par la loi comme les autorités locales.
9. *www.business.gov.pl*
10. La Résolution gouvernementale n°7 sur les partenariats public-privé dans la République tchèque (*Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru*). Traduction non officielle à l'adresse *www.pppcentrum.cz/res/data/002/000312.pdf*.
11. L'aide dans le cadre du projet de jumelage a été apportée par un groupement composé du ministère néerlandais des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'eau et de Partnerships UK. Des experts du gouvernement écossais et de la société portugaise Parpública SA y ont également participé.

Bibliographie

Agg, Z. (2007), « The Hungarian Experience in PPPs », présentation à Public and Private Partnership in Infrastructure, St. Petersburg's Institutional Challenges, 8 décembre.

Commission européenne (2006), « Summarized Overview of the Twinning Project and its Activities », Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04 Implementation of Public-Private Partnerships (PPP) Policy in the Czech Republic, Document n°2006-11-13/1, Commission européenne, Bruxelles.

Martinand Claude (2006), « The French Public Private Partnership Institute », Institut de la gestion déléguée, présentation à la Banque mondiale, 24 mars.

Szymanski, Jan (2006), « Public-Private Partnership: Poland and Pomorskie Background 2007-2013 », présentation powerpoint, Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodeship, http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/doc/presentations/d/szymanski_12d15.ppt.

Annexe A

Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures

L'OCDE a établi des principes qui couvrent cinq catégories de problèmes essentiels pour les autorités nationales concernant la participation du secteur privé aux infrastructures (OCDE, 2007). Premièrement, la décision concernant la participation des investisseurs privés doit se fonder sur un examen des coûts et avantages relatifs à long terme ainsi que des possibilités financières et il faut pour cela évaluer les risques transférés aux opérateurs privés et traiter prudemment sur le plan budgétaire ceux qui seront supportés par le secteur public. Deuxièmement, il faut veiller à ce que l'environnement général soit propice à l'investissement. Troisièmement, le succès de la participation privée aux infrastructures est tributaire de l'acceptation du public et des capacités de mise en œuvre, à tous les niveaux d'administration, des projets qui ont été décidés. Quatrièmement, les autorités publiques et les opérateurs du secteur privé doivent collaborer pour répondre conjointement aux besoins en infrastructures de la population. Cinquièmement, dans la mesure où elles ne découlent pas d'obligations juridiques formelles, les attentes des pouvoirs publics en ce qui concerne un comportement responsable des entreprises doivent être clairement précisées à leurs partenaires privés.

Décider de la fourniture privée des services d'infrastructure

1. Le choix des autorités publiques entre la fourniture publique ou privée des services d'infrastructure devrait se fonder sur une analyse coûts/avantages prenant en compte toutes les modalités possibles, l'ensemble du système de fourniture des infrastructures ainsi que les coûts et avantages financiers et non financiers prévisibles sur toute la durée de vie du projet.
2. Aucun projet d'infrastructures, quel que soit le degré de participation du secteur privé, ne devrait être lancé sans évaluer dans quelle mesure ses coûts peuvent être récupérés auprès des usagers et, en cas de couverture financière insuffisante, quelles autres sources de financement peuvent être mobilisées.
3. La répartition des risques entre le secteur privé et le secteur public sera largement fonction du modèle retenu de participation du secteur privé, et notamment de la répartition des responsabilités. Le choix du modèle et de la répartition corrélative des risques devrait se fonder sur une évaluation de l'intérêt public.
4. Il faut préserver la discipline et la transparence budgétaires, et également bien saisir toutes les conséquences que peut avoir un partage de responsabilité avec le secteur privé dans le domaine des infrastructures.

Renforcer le cadre institutionnel

5. Un solide cadre institutionnel, comportant de strictes normes de gouvernance publique et de gouvernement d'entreprise, de transparence et de conformité au droit, notamment pour la protection de la propriété et des droits contractuels, est indispensable pour attirer la participation du secteur privé.
6. Les projets d'infrastructures devraient être exempts de corruption à tous les niveaux et à toutes les phases du projet. Les autorités publiques devraient prendre des mesures efficaces afin d'assurer l'intégrité du secteur public et du secteur privé et de mettre en jeu leur responsabilité, et elles devraient également instaurer des procédures adéquates pour empêcher, détecter et sanctionner la corruption.
7. La participation du secteur privé aux infrastructures sera d'autant plus fructueuse si l'on s'efforce de créer un environnement concurrentiel, notamment en soumettant ces activités à de véritables pressions commerciales, en éliminant les obstacles inutiles à l'entrée et en mettant en œuvre une saine réglementation de la concurrence.
8. L'accès aux marchés de capitaux en vue du financement des opérations est essentiel pour les participants du secteur privé. Il faudrait éliminer progressivement les restrictions à l'accès aux marchés locaux de capitaux et les obstacles aux mouvements internationaux de capitaux, à la lumière des considérations de politique macroéconomique.

Objectifs, stratégies et capacités à tous les niveaux

9. Les autorités publiques devraient veiller à ce que les usagers et les autres parties prenantes soient correctement consultés, en particulier avant que le projet d'infrastructures soit lancé.
10. Les autorités responsables des projets d'infrastructures exploitées par le secteur privé devraient avoir les capacités nécessaires pour gérer les opérations commerciales en cause et pour agir sur un pied d'égalité avec leurs partenaires privés.
11. Il faut que les stratégies de participation du secteur privé aux infrastructures soient bien comprises et que leurs objectifs soient partagés à tous les niveaux d'administration et dans toute l'administration publique concernée.

12. Il faudra créer si nécessaire des mécanismes de coopération entre les autorités compétentes, notamment au niveau régional.

Faire en sorte que la coopération public-privé fonctionne

13. Pour optimiser la participation du secteur privé, les autorités publiques devraient clairement faire connaître les objectifs de leur politique en matière d'infrastructures et mettre en place des mécanismes de consultation entre le public et les partenaires privés en ce qui concerne ces objectifs ainsi que les différents projets.
14. Toutes les informations se rattachant au projet devraient être pleinement divulguées dans les relations entre l'autorité publique et les partenaires privés, notamment en ce qui concerne l'état des infrastructures préexistantes, les normes de performance et les sanctions en cas de non-conformité. Le principe de diligence raisonnable doit s'appliquer.
15. L'attribution des marchés ou des concessions d'infrastructures devrait être conçue de manière à garantir l'équité procédurale, la non-discrimination et la transparence.
16. L'accord formel entre les autorités et les participants du secteur privé devrait être conçu dans l'optique des services d'infrastructure vérifiables à fournir au public sur la base de spécifications établies en termes de production ou de performance ; il devrait comporter des dispositions relatives à la responsabilité et à la répartition des risques en cas d'événement imprévu.
17. La régulation des services d'infrastructure devrait être confiée à des autorités publiques spécialisées compétentes, dotées de moyens suffisants et préservées de toute influence indue qui pourraient exercer les parties aux contrats relatifs aux services d'infrastructure.
18. Les renégociations occasionnelles sont inévitables dans le cadre d'un partenariat à long terme, mais elles devraient se faire de bonne foi, de façon transparente et non discriminatoire.
19. Il faut mettre en place des mécanismes de règlement des différends permettant de traiter rapidement et impartialement le contentieux qui peut naître à tout moment au cours d'un projet d'infrastructures.

Encourager un comportement responsable des entreprises

20. Les participants du secteur privé aux infrastructures devraient respecter les principes et normes généralement acceptés de comportement responsable des entreprises.
21. Les entreprises privées devraient participer aux projets d'infrastructures en toute bonne foi et en s'engageant à remplir leurs obligations.
22. Les participants du secteur privé, leurs sous-traitants et leurs représentants ne devraient pas se livrer à des actes de corruption et à d'autres pratiques illicites pour se voir attribuer des marchés, prendre le contrôle d'actifs ou obtenir certaines faveurs, et ils ne devraient pas non plus accepter d'être impliqués dans de tels faits à l'occasion de leurs activités se rattachant à des infrastructures.
23. Les opérateurs du secteur privé devraient contribuer aux stratégies de communication et de consultation à l'égard du public, et notamment des consommateurs, des populations concernées et des acteurs de l'entreprise, pour faire en sorte que les objectifs des parties en cause soient mutuellement acceptés et compris.
24. Les participants du secteur privé qui interviennent dans la fourniture de services vitaux pour certaines populations devraient être attentifs aux conséquences de leurs activités pour ces populations et s'efforcer, en concertation avec les autorités publiques, d'éviter et de limiter les résultats socialement inacceptables.

Bibliographie

OCDE (2007), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, Éditions OCDE, Paris.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2010 10 2 P) ISBN 978-92-64-08385-1 – n°57247 2010

Les unités consacrées aux partenariats public-privé

UNE ÉTUDE DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES ET DE GOUVERNANCE

Les unités consacrées aux partenariats public-privé (PPP) sont des organismes créés en totalité ou en partie avec l'aide de l'État, pour veiller à ce que les compétences requises pour gérer la fourniture de biens et de services par des tiers existent et soient regroupées au niveau du gouvernement. Ces unités renforcent la capacité de l'État à gérer les risques liés à l'augmentation du nombre de partenariats public-privé et de la valeur qu'ils représentent. Alors que ces unités spécialisées sont considérées comme un phénomène relativement nouveau, plus de la moitié des pays membres de l'OCDE indiquaient, en 2009, l'existence d'une unité consacrée aux PPP sous une forme ou une autre.

Le présent ouvrage donne une vue d'ensemble des unités consacrées aux PPP dans les pays de l'OCDE et comprend cinq études de cas qui concernent l'Afrique du Sud (pays partenaire de l'engagement renforcé de l'OCDE), l'Allemagne, la Corée, le Royaume-Uni et l'État de Victoria (Australie). Il pose les questions suivantes : quelles sont les fonctions et la localisation de leurs unités consacrées aux PPP ? Dans le cadre de ces fonctions, quel est le rôle joué par ces unités dans le processus d'exécution ? Quels enseignements peuvent en tirer les autres pays qui ont déjà créé ou envisagent de créer une unité spécialisée ?

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/gouvernance/9789264083851

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264083851

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.