



Etat le:

26 février 2009

Directive concernant la gestion des projets de partenariat public-privé (PPP) dans l'administration fédérale

1 Introduction

Du fait des exigences croissantes face à l'Etat, de la rapidité des progrès de la technologie, du caractère limité des fonds publics et de la complexité des processus d'innovation, il est nécessaire de rechercher sans cesse des solutions nouvelles et efficaces pour l'achat de biens et de services, pour la construction de bâtiments et d'infrastructures ou pour l'exécution des tâches d'exploitation de l'Etat. **Le partenariat public-privé (PPP), qui apparaît comme une option innovante face aux processus traditionnels d'achat et d'exécution des tâches, peut aider à répondre à ces restrictions et à ces exigences. A travers l'orientation sur les processus de fourniture des prestations, la détermination des cycles de vie, la répartition optimale des risques, l'allocation spécifique des ressources et l'exploitation de la capacité d'innovation du secteur privé, le PPP permet d'utiliser plus efficacement les deniers publics.**

La Suisse a une longue tradition de partenariats public-privé, par exemple en matière de construction et d'exploitation de centrales électriques ou de transports. La Confédération collabore déjà étroitement avec l'économie privée dans des domaines variés. Ainsi, divers offices travaillent avec le secteur privé dans le domaine de l'informatique; l'Office fédéral des constructions et de la logistique, lui aussi, confie la plupart des travaux de construction et de rénovation à des entreprises privées. Dans ses réponses aux interpellations Pfisterer (05.3603) et Burkhalter (06.3111) et à la motion du groupe radical concernant les partenariats public-privé, le Conseil fédéral a approuvé sous réserve le principe du PPP. Il estime que ce dernier a plus de chances aux niveaux cantonal et communal, où les projets sont souvent de plus petite taille et plus compréhensibles qu'à la Confédération. En ce concerne cette dernière, il voit un potentiel pour des projets PPP avant tout dans les domaines de l'informatique, de la culture, des bâtiments administratifs (en particulier des constructions spéciales), et de l'armée.

Parfois, le recours au PPP comporte également des risques. En cas de collaborations à long terme, les contrats peuvent devenir extrêmement complexes et présenter une grande marge d'interprétation, ce qui peut entraîner des litiges longs et coûteux. Il convient par conséquent d'accorder une attention particulière à la planification.

La présente directive a pour objectif, d'une part, d'expliquer plus précisément ce qu'est le PPP et de définir quelques principes relatifs à l'usage de cette nouvelle forme de collaboration entre l'Etat et le secteur privé. Le PPP se distingue de la collaboration «habituelle» avec le secteur privé. Pour en garantir la qualité, il faut empêcher que ce nouveau concept ne soit employé au sein de

l'administration fédérale pour qualifier des projets qui ne correspondent pas à son esprit. D'autre part, il s'agit d'appliquer les dispositions de l'art. 52a OFC¹ entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. La présente directive s'appuie, à beaucoup d'égards, sur l'étude de base de Bolz et al. (2005).

2 Définition du PPP

Il n'existe pas de définition exacte du PPP qui soit unanimement reconnue. On trouve plutôt des approches descriptives. Cependant, pour qu'un projet puisse être désigné comme PPP, un certain nombre de critères doivent être respectés:

1. exécution d'une **tâche publique**;
2. participation, **au moins, d'un partenaire public et d'un partenaire privé**;
3. **répartition des coûts, des risques et des responsabilités** entre les partenaires, de façon à ce que le secteur privé assume une part substantielle des risques et des responsabilités;
4. **spécification des prestations à fournir** (fonction, qualité, durée, indemnités, etc.), mais non de la manière dont elles doivent être fournies (par quels moyens?);
5. **collaboration à long terme, définie par un contrat** (trois ans au minimum, 20 au maximum; dans certains cas isolés et fondés, en particulier pour de grands projets d'infrastructures, des délais plus longs peuvent être convenus);
6. **financement** assuré en règle générale au moins en partie **par le secteur privé**.

De plus, il faut distinguer deux catégories principales de PPP: (1) PPP relatifs à des achats et (2) PPP relatifs à l'exécution de tâches. La première catégorie offre une solution de rechange aux achats traditionnels (p. ex. le développement, l'acquisition et l'exploitation de constructions ou d'appareils); la seconde englobe tous les autres types de PPP (p. ex. l'entretien de routes, l'exploitation d'installations informatiques de l'administration).

2.1 Limites: qu'est-ce qui ne doit pas être dénommé PPP?

Les projets qui ne respectent pas les critères énumérés ci-dessus ne peuvent pas être appelés PPP au sens strict. Pour préciser les limites du PPP, nous indiquons ci-après des cas où l'appellation de PPP ne doit pas être utilisée:

Cas	Exemple
Externalisations	La Confédération externalise une activité auprès d'une société autonome.
	Les critères 3, 5 et 6 ne sont en grande partie pas respectés. Si l'entreprise reste entièrement la propriété de la Confédération, celle-ci continue d'assumer tous les risques; si l'entreprise est entièrement vendue, la Confédération n'en assume plus aucun.
Externalisations/achat de prestations ou de biens	L'Etat confie à une entreprise externe l'entretien des locaux d'un bâtiment administratif, ou achète des éléments préfabriqués, des matières premières ou des prestations de service.
	Les critères 3, 5 et 6 ne sont en grande partie pas respectés. Les autres critères peuvent être respectés dans des cas précis.
Leasing/location	La Confédération acquiert un véhicule en leasing ou loue un bâtiment.
	Les critères 1, 2 et 6 devraient la plupart du temps être respectés, mais les critères 3 et 4 rarement. Il s'agit moins d'une collaboration que d'un achat de prestations de service par la Confédération.

¹ Art. 52a Collaboration avec des partenaires privés («Public Private Partnership») (art. 39 et 57 LFC)

¹ Dans l'accomplissement des tâches, les unités administratives examinent, s'il y a lieu, la possibilité de collaborer à plus long terme, sur des bases contractuelles, avec des partenaires privés.

² L'Administration fédérale des finances (AFF) règle les détails dans des directives.

Subventions (aides financières/indemnités)	En cas d'aide financière au sens de l'art. 3 de la loi sur les subventions (LSu, RS 616.1), l'Etat soutient financièrement un allocataire dans la réalisation d'une tâche que celui-ci a décidé d'assumer. Dans le cas d'une indemnité au sens de l'art. 3 LSu, la Confédération prend à sa charge tout ou partie des frais qui résultent de l'exécution de tâches fédérales.
	Il se peut que certaines aides financières respectent plusieurs critères énumérés ci-dessus; il est rare cependant que tous les critères soient respectés en même temps. Les bénéficiaires sont souvent des institutions étatiques; ils ne réalisent pas forcément des tâches publiques («une tâche que celui-ci a décidé d'assumer»); ou bien il n'y a pas de partage des risques et des responsabilités. Le cas des indemnités est moins clair. Le critère 1 est par définition respecté. Les autres critères peuvent également être respectés dans certains cas (par ex. pour les contrats de prestation de longue durée), mais non dans d'autres (indemnités octroyées à des cantons).
Parrainage	Le parrainage peut être défini comme un soutien financier à des fins publicitaires.
	Les critères 1, 3 et 4 ne sont qu'exceptionnellement respectés. Les critères 2, 5 et 6 peuvent être respectés dans certains cas. Le plus souvent, le parrainage n'est pas un partenariat mais l'achat d'une prestation (de l'argent contre de la publicité).
Dons/legs	Une personne privée fait un don en argent ou en nature à la Confédération, dans un but défini.
	Les critères 2 et 6 sont par définition respectés. Dans des circonstances particulières, les critères 4 et 5 peuvent l'être. Dans un grand nombre de dons ou de legs, la personne privée transfère cependant des tâches à l'Etat (le respect du critère 1 est remis en cause). De plus, la personne privée n'assume pratiquement aucun risque ni aucune responsabilité (le critère 1 n'est pas respecté, ou du moins pose problème).

La frontière entre le PPP et les relations d'affaires habituelles avec des personnes privées est fluctuante. Pour délimiter les deux domaines (au moins dans le cas de PPP d'acquisition), il est impératif de savoir si le partenaire privé apporte, ou non, des ressources financières personnelles pour la réalisation du projet. Si c'est le cas, on tend à parler plutôt de projet PPP. En résumé, il convient d'évaluer au cas par cas si un projet peut être appelé projet PPP ou non.

2.2 Délimitation du PPP à l'aide d'exemples

Le PPP n'est pas encore très répandu en Suisse. Pour l'instant, aucun projet de la Confédération ne relève clairement d'un PPP. Au niveau cantonal, les exemples reconnus sont rares, même si divers projets sont à l'étude. Cependant, la Confédération a développé quelques coopérations proches d'un PPP, qui peuvent servir de références. A l'étranger, notamment en Grande-Bretagne et en Allemagne, il existe quelques exemples fréquemment cités (p. ex. dans l'armée britannique, le métro de Londres, les écoles de Monheim et d'Offenbach, le tunnel Warnow à Rostock, voir Bolz, 2005). Les écoles de Monheim en Allemagne sont mentionnées à titre d'exemple.

2.2.1 Les appareils de saisie de la RPLP de l'AFD ne sont pas un exemple de PPP

L'Administration fédérale des douanes fait développer, produire et entretenir les appareils de saisie RPLP par des entreprises privées. Ceci implique une étroite collaboration avec le fournisseur privé. Cependant, les risques financiers et la responsabilité incombent à la Confédération; cette dernière règle l'application de l'assujettissement à la RPLP en collaboration partielle avec les cantons. La Confédération établit des spécifications détaillées pour la fabrication de ces appareils; le partenaire privé n'a donc qu'une marge de manœuvre minimale. Les acheteurs commandent l'appareil à la Confédération et non chez le fournisseur privé. Il s'agit donc dans ce cas d'un achat de biens et de services et non pas d'un PPP.

2.2.2 Réseaux: cas limite

Des réseaux consacrés par exemple à la promotion de la place économique ou du tourisme ou à la définition de standards (p. ex. pour la cyberadministration), peuvent faire l'objet d'un PPP. Dans chaque cas, il faut contrôler le respect des critères énumérés ci-dessus. Une attention particulière doit être portée à la question de savoir s'il s'agit d'une tâche publique. Il faut également examiner la manière dont les partenaires privés collaborent. Ceux-ci doivent s'engager à long terme et de façon continue; des interventions ponctuelles ou des dons ne suffisent pas à faire d'un réseau un PPP.

2.2.3 La construction et l'exploitation de terminaux de trafic marchandises sont envisageables en PPP

Selon les exigences de la Confédération, les entrepreneurs privés doivent fournir 20 % de fonds propres pour la construction et l'exploitation d'un terminal de trafic marchandises. La Confédération accorde des contributions à des investissements sous la forme de contributions à fonds perdus ou de prêts remboursables. Les partenaires privés assument donc une partie des risques financiers et sont responsables du projet. La Confédération prescrit les prestations, mais non la méthode de leur réalisation. Durant les dix premières années d'exploitation, les partenaires privés sont tenus de fournir un compte de résultats à la Confédération. Celle-ci peut exiger le remboursement de ses contributions si le terminal n'est pas exploité conformément aux prescriptions. Les conditions d'un PPP sont en principe remplies dans ce cas.

2.2.4 Ecoles de Monheim: PPP

La ville de Monheim (D) a créé, à travers une société de projet, un PPP pour financer et réaliser des assainissements et des constructions de bâtiments scolaires municipaux. Le contrat de 75 millions passé pour une durée de plus de 25 ans porte également sur l'entretien et la gestion des bâtiments. La ville verse chaque année 3 millions d'euros à la société PPP, qui assure en contrepartie durant 25 ans l'assainissement, l'entretien et la gestion des bâtiments scolaires. Par conséquent, les risques et la responsabilité sont répartis, le secteur privé assume une participation financière (p. ex. investissements d'assainissement) et il s'agit d'une collaboration à long terme fixée par contrat. La société PPP exécute clairement des tâches de l'Etat. Les conditions d'une PPP sont donc remplies.

3 Cadre juridique

Le droit fédéral ne contient pas de loi spécifique concernant le PPP. En principe, les bases juridiques s'appliquant aux projets de type PPP (loi sur les finances de la Confédération, loi sur les subventions et droit des marchés publics) sont les mêmes que pour les marchés traditionnels ou l'exécution traditionnelle des tâches. L'exigence de rentabilité doit notamment être respectée. Selon une étude effectuée en 2007 par le Réseau de compétences PPP Suisse, le droit fédéral général ne comporte pas de limites significatives applicables au PPP. L'art. 52a de l'ordonnance sur les finances de la Confédération contient une référence expresse au PPP. En vertu de cet article, les unités administratives doivent, dans l'accomplissement des tâches, examiner, s'il y a lieu, la possibilité de collaborer à plus long terme, sur des bases contractuelles, avec des partenaires privés. Les explications relatives à la modification de l'ordonnance limitent le cadre en ce sens que des projets ne peuvent être réalisés que sous la forme d'un PPP si cette approche permet d'utiliser les ressources de manière plus rentable.

Dans chaque cas, la conformité d'une solution de PPP aux lois sectorielles et intersectorielles doit être contrôlée, en plus des bases juridiques générales. Dans certains domaines, la Constitution ou des actes législatifs sectoriels peuvent faire obstacle à un PPP ou l'empêcher. Comme exemple, l'on peut

Directive PPP

citer l'art. 82, al. 3, de la Constitution fédérale («L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe»), qui complique le recours au PPP dans le domaine du trafic routier. En matière d'aide aux universités, l'art. 18 de la loi fédérale sur l'aide aux universités (LAU; RS 414.20) et l'art. 17 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU; RS 414.201) représentent de fait une limite au PPP. En effet, la Confédération peut allouer uniquement des contributions aux investissements et pas de contributions à la couverture des frais d'exploitation et les dépenses des collectivités assumant la charge d'une université ne donnent droit à une contribution que si aucune de ces collectivités n'est commerciale. Il convient de supprimer – si cela est voulu politiquement - de tels obstacles ou des obstacles semblables au PPP dans le cadre de révisions de lois.

3.1 Questions financières

En règle générale, un projet de PPP exige un crédit d'engagement (cf. notamment art. 21 ss. LFC; art. 11 ss. OFC). Un crédit d'engagement est requis notamment pour des projets de construction et des achats d'immeubles, pour la location d'immeubles de longue durée ayant une portée financière considérable, pour des projets de développement et d'acquisition, pour l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs, et pour l'octroi de cautions ou d'autres garanties (art. 21, al. 4, LFC).

Le calcul d'un crédit d'engagement pour un projet de PPP est plus complexe que pour un achat traditionnel. En effet, pour ce dernier, la demande de crédit porte en règle générale sur les coûts d'investissement initiaux. Les crédits d'engagement peuvent ainsi atteindre des montants nettement plus élevés que dans le cas de l'exécution traditionnelle des tâches. Le PPP peut en outre soulever de nouvelles questions en matière de présentation des comptes. Ces questions doivent être résolues dans le cadre d'éventuels projets pilotes. Il s'agit par exemple de décider qui inscrit au bilan et amortit une installation construite conjointement par l'Etat et des particuliers.

3.2 Questions d'acquisition

Certaines dispositions du droit actuel des marchés publics peuvent faire obstacle à un PPP, par exemple les règles de négociation ne prévoyant pas de dialogue «technique» ou «compétitif». La loi fédérale sur les marchés publics (RS 172.056.1) est actuellement l'objet d'une révision totale². L'avant-projet de loi sur les marchés publics (AP-LMP) prévoit que des coopérations en matière de marchés et d'autres formes de collaboration avec le secteur privé sont autorisées. Des solutions innovantes sous la forme de collaborations d'adjudicateurs publics avec le secteur privé (PPP) seront rendues possibles.

Les PPP ne doivent cependant pas servir à contourner des prescriptions du droit des marchés publics (voir art. 7, al. 5, AP-LMP). Lorsque des organisations publiques ou privées non soumises au droit des marchés publics coopèrent avec un adjudicateur soumis au droit en question, les prescriptions de ce dernier doivent être respectées pour la part de cet adjudicateur, même si les organisations qui ne sont pas soumises au droit des marchés publics assument la part la plus élevée du financement (voir à ce sujet le rapport explicatif du 30 mai 2008 sur la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, p. 32).

L'AP-LMP prévoit également le principe de l'unicité de l'appel d'offres³. Un soumissionnaire qui bénéficie du marché peut faire appel à des tiers pour l'exécution des prestations sans être tenu de

² Le message du Conseil fédéral devrait être adopté en 2009.

³ La jurisprudence actuelle confirme le principe de l'unicité de l'appel d'offres. Cela signifie que le partenaire public-privé ne doit plus adjuger d'éventuels marchés selon les règles du droit des marchés publics s'il a auparavant été désigné dans le cadre d'une procédure soumise au droit des adjudications. Il importe par ailleurs que la collectivité publique n'influence pas de manière déterminante les adjudications du partenaire public-privé.

Directive PPP

respecter à cet effet le droit des marchés publics. Ce principe s'applique au transfert de tâches publiques, ainsi que par analogie à la recherche de partenaires stratégiques (p. ex. investisseurs) et par conséquent en particulier aux PPP.

Divers éléments de procédure figurant dans l'AP-LMP visent à faciliter l'utilisation des PPP relatifs à des achats. Ils doivent être mentionnés dans l'appel d'offres:

- Dialogue (art. 46, AP-LMP): dialogue compétitif avec les soumissionnaires en vue de développer les solutions proposées.
- Enchère électronique (art. 48, AP-LMP).
- Transmission d'indications par voie électronique (art. 54, al. 2, AP-LMP).
- Appel d'offres «final» ou «fonctionnel» (art. 21, AP-LMP): seuls les objectifs ou le but du résultat sont décrits dans l'appel d'offres.

4 Test d'aptitude

Les projets ou les activités de la Confédération ne conviennent pas toujours pour des solutions de PPP. Par conséquent, selon l'art. 52a OFC il convient d'examiner uniquement «s'il y a lieu» la possibilité de collaborer à plus long terme, sur des bases contractuelles, avec des partenaires privés. Cette section traite de la question de la compatibilité de projets avec les PPP.

Le test d'aptitude doit se fonder sur une analyse des besoins et sur une première estimation des coûts. La brochure «Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte» publiée par le réseau de compétences PPP Suisse peut servir de guide pour le test d'aptitude proprement dit.

Lors de la planification d'un PPP, les pouvoirs publics doivent prendre en compte et gérer les divers risques. Ces risques peuvent être classés comme suit (à ce sujet, voir INTOSAI, 2004):

- Manque de clarté dans l'énoncé des objectifs du partenariat (objectifs contradictoires de divers offices, divergences dans l'appréciation de la qualité des prestations, etc.)
- Difficultés lors de la recherche d'un partenaire approprié dues à des pressions politiques lors du choix, au manque de connaissances techniques de l'administration, etc.)
- Absence de garantie de la protection des intérêts de l'Etat [droit de se prononcer non respecté, problème du «trop grand pour faillir» (*too big to fail*) ou (*too important to fail*)], définition floue du gouvernement d'entreprise, différends concernant le contrat, contrat ne comportant pas de clause de sortie, etc.).

La plupart de ces risques peuvent être maîtrisés grâce à des mesures appropriées. Cependant, si certains risques majeurs ne peuvent pas être assumés, il faut renoncer à un PPP. Les risques mentionnés ci-dessus ainsi que d'importants facteurs de réussite des PPP sont décrits dans la liste de contrôle suivante.

Liste de contrôle relative au test d'aptitude

Dans un premier temps, il s'agit d'examiner la viabilité d'une solution PPP pour le projet en question. La brochure «Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte» du réseau de compétences PPP Suisse pourra servir de guide. L'analyse des besoins et une première estimation des coûts sont indispensables comme base du test d'aptitude. Après l'analyse des besoins, le projet doit être examiné suivant divers critères qui reflètent les facteurs de succès des projets de PPP.

Dans la pratique, ce principe s'applique aussi aux adjudications d'entreprises totales et générales, à condition que les sous-traitants soient tenus de respecter les dispositions relatives à la protection des travailleurs, les conditions de travail et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes (ATF 2C 116/2007, consid. 4.4.).

- ❑ *Le volume des prestations peut être décrit fonctionnellement et convient à une approche axée sur le cycle de vie.* Clairement définir les prestations permet d'éviter des malentendus (exigences très élevées pour l'établissement des contrats ou des contrats de prestations). Il doit être possible d'indemniser les prestations du partenaire de façon incitative. Cela implique nécessairement de pouvoir mesurer la qualité et la quantité de la fourniture de prestations.
- ❑ *Possibilité d'une répartition optimale des risques.* Les deux partenaires (Etat et privé) tirent profit du projet de PPP (situation gagnant-gagnant). Les risques financiers, techniques et politiques doivent être gérables (et peuvent ainsi être évalués et répartis).
- ❑ *Une compensation des coûts de transaction⁴ doit être possible en fonction du volume du projet.* Lorsque le partenariat dégage des revenus, il faut que les partenaires puissent financer par ceux-ci les coûts de préparation et de transaction. Si cette possibilité n'est pas prévue, aucun privé ne voudra faire une offre et aucun Etat ne fera un appel d'offres en PPP. Le volume des mandats ne devrait pas être inférieur à un montant de 10 à 20 millions de francs.
- ❑ *Le projet proposé n'est pas unique en son genre.* Les fournisseurs privés soumettront une offre plus volontiers s'ils entrevoient des possibilités d'autres affaires semblables. Si tel n'est pas le cas, le fournisseur réfléchira à deux fois avant d'accepter des coûts de préparation et de transaction.
- ❑ *Les fournisseurs potentiels sont en concurrence et le secteur privé dispose déjà du savoir-faire nécessaire à l'exécution des tâches.* Si tel n'est pas le cas, les gains en efficacité escomptés seront mis en péril. Les éventuels conflits d'intérêts pouvant résulter pour certains fournisseurs doivent être détectés.
- ❑ *Le projet de PPP doit bénéficier d'un soutien politique (office concerné, Conseil fédéral, Parlement).* Sans un tel soutien, le projet a peu de chances de succès. C'est pourquoi il faut mettre en évidence les avantages qu'apporte le PPP pour le projet.
- ❑ *Le projet pourrait être réalisé et financé sans recours à un PPP.* Cette recommandation permet d'éviter d'entreprendre des projets que la Confédération ne peut pas financer.
- ❑ *Les bases légales permettent ou du moins n'excluent pas une solution en PPP.*
- ❑ *Des projets semblables ont été réalisés avec succès dans d'autres pays.* Si tel n'est pas le cas, une prudence particulière s'impose.

Si le projet de PPP examiné passe le test d'aptitude, on peut commencer l'analyse approfondie et la comparaison entre le PPP et la solution traditionnelle.

5 Comparaison entre PPP et solution traditionnelle

5.1 Analyse des besoins et comparaison

Pour un PPP, la fourniture des prestations est un critère tout aussi important que le financement. Même si les partenaires privés facturent des coûts plus élevés, le PPP peut se révéler plus économique qu'une solution traditionnelle, par exemple grâce à une exécution plus efficace des prestations. Si une solution en PPP est envisagée, il faut *toujours* la comparer avec une solution traditionnelle. Même si la solution en PPP est finalement rejetée, une telle comparaison peut fournir des enseignements utiles pour la solution traditionnelle et mettre en évidence le potentiel d'augmentation de l'efficacité.

⁴ La complexité des contrats à long terme implique des coûts relativement élevés pour les prestations de conseil. Les expériences faites à l'étranger montrent en outre que les projets à risques engendrent souvent des coûts découlant du règlement de différends juridiques.

Directive PPP

Il n'existe pas de réponse générale à la question du moment de la comparaison. Lorsqu'un appel d'offres comporte des variantes⁵, il est préférable d'effectuer la comparaison entre PPP et solution traditionnelle sur la base des offres déposées. Lorsque aucun appel d'offres n'est lancé, les solutions doivent être comparées sur la base d'hypothèses formulées avec soin (la solution traditionnelle servant de référence).

La comparaison entre une solution de type PPP et des solutions traditionnelles représente un grand investissement de travail et elle exige un grand soin étant donné que le choix d'une solution a des conséquences à long terme. Le soutien d'experts externes peut également s'avérer nécessaire. Dans ce processus, les étapes suivantes sont indispensables:

1. Analyser les besoins et déterminer les exigences, les prestations et les moyens financiers disponibles.
2. Calculer les investissements et les coûts d'exploitation pour une solution traditionnelle sur la durée prévue du contrat de PPP et calculer les coûts d'une production interne des biens et services concernés (calcul de rentabilité), le cas échéant sur la base des offres déposées suite à un appel d'offres.
3. Effectuer sur cette base le calcul des coûts pour la solution PPP pour toute la durée du contrat (calcul de rentabilité), le cas échéant sur la base des offres déposées suite à un appel d'offres.
4. Comparer les deux solutions en tenant compte de l'évaluation des risques et de l'analyse d'utilité, et compléter par une analyse de sensibilité. La comparaison doit porter aussi bien sur la quantité (notamment aspect financier) que sur la qualité.

5.2 Calcul de rentabilité

Selon l'art. 57, al. 1, de la loi sur les finances (LFC), les unités administratives répondent de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués. Elles sont donc tenues de montrer que la solution choisie (PPP ou solution traditionnelle) est la plus rentable sur l'ensemble de la période de planification. Le calcul de rentabilité d'un PPP doit tenir compte des éventuelles recettes.

Les UA doivent apporter la preuve de cet avantage au moyen d'un calcul de rentabilité transparent, tenant compte de tous les aspects importants. Il faut prendre en compte et justifier tous les flux de paiements, y compris une éventuelle valeur résiduelle, ainsi que les risques et les autres facteurs importants. Les flux de paiements (recettes et dépenses) sont à spécifier sur la base de leur valeur actuelle; les flux à venir doivent ainsi être évalués à leur valeur actualisée. Le taux d'actualisation doit être fixé pour chaque projet séparément. Il équivaut au moins au taux d'intérêt fixé chaque année par l'AFF pour les intérêts théoriques courus (3 % en 2009). Ceci vaut aussi bien pour les recettes que pour les dépenses. Cependant, comme il s'agit également d'une analyse de sensibilité, le calcul de rentabilité doit être établi avec des taux d'actualisation plus élevés et plus bas.

6 Contacts

La Confédération participe à l'Association PPP Suisse (www.ppp-schweiz.ch). Elle contribue ainsi à mieux faire connaître et à améliorer les compétences en matière de PPP dans l'administration fédérale. L'Association PPP Suisse organise un colloque annuel, encourage les échanges d'expériences et assure le suivi et la qualité de projets pilotes. Monsieur Jakob Baumann (chef de

⁵ En d'autres termes, les soumissionnaires peuvent offrir une solution traditionnelle en plus de la solution PPP.

Directive PPP

l'armement) et Monsieur le divisionnaire Andreas A. Bölsterli (chef de l'Etat-major de planification de l'armée) représentent la Confédération au sein de l'association.

Pour toutes les questions concernant le PPP, l'AFF (Politique des dépenses, Service financier II) offrira volontiers son soutien aux unités administratives. Les éventuels projets de PPP doivent toujours être annoncés suffisamment tôt au CDF.

Il est recommandé de recourir au soutien du Centre de compétence des marchés publics de la Confédération (CCMP), dont le chef est Monsieur Fabio Bossi (tél. 031 324 02 58). Toutes les adresses figurent sous: <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00415/00428/index.html?lang=fr>.

Annexe: Bibliographie

Bibliographie sur le calcul de rentabilité

La bibliographie sur le calcul de rentabilité est très vaste et nous ne citerons que deux ouvrages:

- Staehelin Erwin, Investitionsrechnung, éditions Rüegger, 9^e édition, 1998. Chapitre 4 (méthodes dynamiques dans le compte des investissements).
- Loderer Claudio, Handbuch der Bewertung, Praktische Methoden und Modelle zur Bewertung von Projekten, Unternehmen und Strategien, éditions NZZ Libro, 4^e édition, 2007.

PPP

La bibliographie relative au PPP étant très volumineuse, nous ne retiendrons ici qu'une brève sélection.

- Bolz, Urs (Hrsg.), Public Private Partnership in der Schweiz, éditions Schulthess, 2005.
- Association PPP Schweiz, Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte, 2006, <http://www.ppp-schweiz.ch/>.
- Association PPP Schweiz, Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz, Positionspapier, Berne, 2007, <http://www.ppp-schweiz.ch/>.
- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (i.A. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), Public Private Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer, 2003. <http://awvinfo.gmxhome.de/PDF/PPP-Doku-Monitor.pdf>
Le chapitre 2 de ce guide contient des remarques intéressantes pour élaborer un projet en PPP.
- European Commission, DG Regional Policy, Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm
Ces directives s'adressent avant tout aux candidats à l'adhésion à l'UE et concernent notamment les conditions à remplir pour bénéficier de subventions de l'UE. Elles contiennent cependant certaines remarques intéressantes pour mettre en oeuvre un PPP avec succès.
- Nova Scotia Department of Finance, Transferring Risk in Public Private Partnerships, 1997. <http://www.gov.ns.ca/fina/MINISTER/P3GUIDE/P3.pdf>. Ce document se révèle très utile notamment pour les questions concernant le transfert de risques et les facteurs de réussite d'un PPP.
- UK government. La présentation en ligne du gouvernement du Royaume-Uni décrit en détail de nombreux aspects de l'évaluation et de la mise en oeuvre d'un PPP. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm
- INTOSAI (2004), Directives sur les meilleures pratiques pour l'audit du risque dans des partenariats publics/privés (PPP), notamment 1^{re} partie: http://www.nao.org.uk/INTOSAI/wgap/INTOSAI_PPP_French.pdf
- OCDE (2007), Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/32/38297833.pdf>
Enumère les principaux points à respecter pour une participation réussie d'investisseurs privés dans un projet public d'infrastructures.