



# Les partenariats public-privé dans les technologies de l'information et de la communication

Mémoire de fin d'études

Aymeric AUGUSTIN  
Guillaume MEHEUT

Juin 2008

## Remerciements

Nous tenons à remercier :

- Robert STAKOWSKI, qui a encadré la réalisation de ce mémoire ; son expérience, ses conseils et ses relations nous ont été précieux ;
- Antoine TARDIVO, qui a suivi nos travaux et répondu à nos questions ;
- l'ensemble de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPP), pour la documentation et l'assistance qu'elle nous a fournies ;
- toutes les personnes qui ont accepté de nous recevoir pour partager leurs idées sur les partenariats public-privé (voir la liste page 63).

## Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>7</b>
Qu'appelons-nous « partenariat public-privé » ? . . . . .	7
Qu'appelons-nous « technologies de l'information et de la communication » ? . . . . .	8
Quels contrats de partenariat se sont concrétisés dans ce domaine ? . . .	8
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
<b>1 Les contrats de partenariat renouvellent les possibilités de financement et de partage des risques dans la contractualisation public-privé</b>	<b>13</b>
1.1 Historiquement, les partenariats public-privé ont été créés pour mobiliser les capacités de financement et de réalisation privées au profit des acteurs publics . . . . .	13
1.1.1 Le <i>Private Finance Initiative</i> britannique, conçu pour recourir à l'investissement privé, a désormais pour vocation d'améliorer l'efficacité de la dépense publique . . . . .	13
1.1.2 La France a créé en 2004 les contrats de partenariat, soumis à des critères restrictifs et à une procédure complexe . . . . .	14
1.1.3 Une révision du cadre légal va atténuer le caractère dérogatoire des contrats de partenariat afin de stimuler leur utilisation	16
1.2 Le contrat de partenariat se positionne de manière intermédiaire entre les marchés publics et les délégations de service public . . . . .	17
1.2.1 Les contrats de partenariat introduisent une rupture avec la philosophie des marchés publics . . . . .	17
1.2.2 Les possibilités de contractualisation public-privé se différencient par leur portée, leur financement et leur répartition des risques . . . . .	19
1.3 Les contrats de partenariat autorisent des mécanismes de financement flexibles . . . . .	22
1.3.1 L'investissement est supporté par des acteurs privés . . . . .	22
1.3.2 L'étalement des flux de paiement sur la durée s'optimise de manière spécifique pour chaque contrat . . . . .	23
1.3.3 Les recettes complémentaires réduisent le coût du contrat ou augmentent son attrait pour le partenaire privé . . . . .	24
1.3.4 Un contrat de partenariat peut prévoir un équilibrage des coûts en cas de mutualisation du service . . . . .	25
1.4 Un contrat de partenariat réussi requiert un réel partage des risques selon les compétences et le rôle de chaque partie . . . . .	27
1.4.1 L'analyse préalable estime le coût du transfert du risque au partenaire privé . . . . .	27

1.4.2	En cas de délais ou de surcoûts, l'impact opérationnel sur l'acteur public risque de dépasser celui des pénalités sur l'acteur privé . . . . .	27
1.4.3	La responsabilisation du partenaire privé atteint ses limites pour les projets critiques de l'État . . . . .	28
<b>2</b>	<b>Le succès de contrats de partenariat en technologies de l'information et de la communication repose sur les compétences de la maîtrise d'ouvrage publique</b>	<b>29</b>
2.1	Le contrat de partenariat introduit un volet d'externalisation . . . . .	29
2.1.1	Le contrat de partenariat diffère fondamentalement de la simple prestation de services et de la sous-traitance . . . . .	29
2.1.2	Le choix du contrat de partenariat est une recherche d'efficacité par la spécialisation, la réduction des risques et la mutualisation . . . . .	30
2.2	La personne publique doit contrôler son recours au privé afin d'améliorer le service public . . . . .	31
2.2.1	L'activité transférée au privé doit être préalablement bien maîtrisée en interne . . . . .	31
2.2.2	Distinguer les fonctions support des fonctions métier permet d'externaliser à bon escient . . . . .	32
2.2.3	La mutualisation des services à l'administration dépend des perspectives de marché pour les prestataires de service . . . . .	33
2.2.4	L'externalisation allège la gestion des ressources humaines de l'administration . . . . .	34
2.3	L'externalisation des activités de l'administration soulève des difficultés qui ne se présentent pas dans le secteur privé . . . . .	35
2.3.1	La sensibilité des missions régaliennes peut limiter les possibilités de transfert d'activités au privé . . . . .	35
2.3.2	Les missions de l'État s'exécutent dans un contexte culturel et réglementaire particulier . . . . .	37
2.3.3	La mobilité public-privé des agents de l'État doit préserver les statuts . . . . .	37
2.4	L'administration doit adapter son approche de la maîtrise d'ouvrage lorsqu'elle confie un système d'information à un partenaire privé . . . . .	38
2.4.1	Une maîtrise d'ouvrage de qualité est indispensable pour prévenir la dérive des coûts, principal risque des partenariats public-privé . . . . .	38
2.4.2	La définition traditionnelle de la maîtrise d'ouvrage ne s'applique pas à la réalisation de systèmes d'information . . . . .	39
2.4.3	L'organisation de la maîtrise d'ouvrage est déterminante pour traiter les problématiques d'intégration dans les projets technologiques . . . . .	40

2.4.4	La maîtrise d'ouvrage publique doit assurer l'interopérabilité et l'intégration à l'existant pour valoriser les investissements immatériels et limiter les coûts d'exploitation . . . . .	42
2.4.5	Au delà du risque de perte de compétences, l'évolution du rôle de la maîtrise d'ouvrage exige de monter en compétence	43
<b>3</b>	<b>La complexité des technologies de l'information et de la communication et l'innovation rapide créent un environnement risqué</b>	<b>45</b>
3.1	Le caractère immatériel des technologies de l'information et de la communication engendre des mécanismes de création de valeur inhabituels . . . . .	45
3.1.1	La propriété intellectuelle d'un système d'information, à laquelle les deux parties contribuent, doit être déterminée pour permettre sa valorisation . . . . .	45
3.1.2	Les investissements immatériels représentent une valeur significative dans un système d'information . . . . .	46
3.1.3	La longue durée des partenariats public-privé est une arme à double tranchant . . . . .	47
3.1.4	L'amélioration continue, la maintenance et le support exigent de maîtriser la complexité et les coûts dans la durée . . . . .	49
3.2	La définition et l'évaluation des critères de qualité et de performance sont une partie délicate d'un contrat de partenariat . . . . .	50
3.2.1	Choisir judicieusement le périmètre du projet conduit à des critères de performance mutuellement avantageux . . . . .	50
3.2.2	Au delà de la difficulté à définir des critères de qualité objectifs, leur conversion en valeur de contrat est incertaine . . . . .	52
3.2.3	Ces obstacles ne sont pas rédhibitoires, au contraire ils indiquent la nécessité de lancer des projets pilotes . . . . .	53
3.3	Outre les engagements contractuels, un contrat de partenariat doit organiser la gestion des évolutions . . . . .	54
3.3.1	Une structure de pilotage conjointe doit être en mesure de négocier la gestion des évolutions et de décider des sauts technologiques . . . . .	54
3.3.2	Par une riposte graduée, la maîtrise d'ouvrage publique peut reprendre la main sur un contrat mal engagé . . . . .	54
3.3.3	La réversibilité doit être prévue lors de l'établissement du contrat . . . . .	56
3.4	Le contrat de partenariat donne une opportunité de faire évoluer les relations avec les entreprises vers davantage de confiance . . . . .	57
3.4.1	Prendre des engagements sur le long terme protège le partenaire privé d'aléas politiques néfastes . . . . .	57
3.4.2	Les sociétés de services en ingénierie informatique doivent mûrir leur démarche de prestation de services . . . . .	58

3.4.3	La confiance apparaît progressivement, en s'appuyant sur une contractualisation sérieuse . . . . .	59
	<b>Conclusion</b>	<b>61</b>
	<b>Sources</b>	<b>63</b>
	Entretiens . . . . .	63
	Bibliographie . . . . .	65
	Textes légaux . . . . .	66
	Sites Internet . . . . .	66

## Avant-propos

### Qu'appelons-nous « partenariat public-privé » ?

Les partenariats public-privé (PPP) sont une modalité de financement de l'action publique permettant de confier à des prestataires privés des missions globales contribuant au service public, pour de longues durées. Le partenaire privé reçoit en contrepartie des paiements du partenaire public étalés sur la durée du contrat. Cependant, « partenariat public-privé » n'est pas un terme juridique : il n'est pas défini dans une loi. Nous en donnons la définition suivante :

Tout montage juridique ou cadre contractuel permettant à un organisme public, dans le cadre de missions d'intérêt général ou de service public, des investissements matériels ou immatériels portés par un opérateur privé, avec un partage de risques.

En France, il existe actuellement quatre formes de contrats administratifs entrant dans le champ des partenariats public-privé :

- les baux emphytéotiques hospitaliers (BEH),
- les baux emphytéotiques administratifs (BEA),
- les autorisations d'occupation temporaires (AOT), principalement utilisées par l'administration pénitentiaire,
- les contrats de partenariat (CP), introduits par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, qui généralisent ces contrats spécifiques.

Les contrats de partenariat représentent déjà l'essentiel des partenariats public-privé<sup>1</sup>. De plus, ils sont la seule forme de partenariat public-privé applicable dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, en particulier en tant que modalité de financement de biens immatériels.

**Ainsi, dans ce document, nous emploierons de manière indifférenciée les termes « partenariat public-privé » et « contrat de partenariat » pour désigner les contrats introduits par l'ordonnance du 17 juin 2004.**

Notons qu'en droit européen, les partenariats public-privé relèvent de la directive « marchés publics », car le prestataire est payé par la collectivité publique. La Commission Européenne a publié le 5 février 2008 une communication interprétative précisant l'application de cette directive aux partenariats public-privé institutionnels.<sup>2</sup>

---

1. État et perspectives du marché des contrats de partenariat, janvier 2008 : [http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers\\_de\\_presse/ppp080213/etat\\_perspectives.pdf](http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ppp080213/etat_perspectives.pdf)

2. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm)

## Qu'appelons-nous « technologies de l'information et de la communication » ?

Si l'expression « technologies de l'information et de la communication » (TIC) est souvent utilisée dans les débats contemporains, ses contours n'en restent pas moins flous. Elle englobe l'informatique et les télécommunications, qui convergent autour d'Internet depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Nous définissons les technologies de l'information et de la communication par leur usage, qui est le traitement et la transmission d'informations dématérialisées.

Dans le champ d'action de l'État, nous identifions comme objets plausibles de partenariats public-privé :

**Les systèmes d'information** qui regroupent des ressources — matériel, logiciel, données, processus, documentation, etc. — permettant d'acquérir, de stocker, de structurer et de communiquer des informations. Ce sont des biens essentiellement immatériels. On peut considérer le système comme un tout ou isoler les différents éléments ; toutes les segmentations sont envisageables ;

**L'infrastructure informatique** et les fonctions support nécessaires à son entretien, qu'il s'agisse de postes clients, de serveurs ou d'équipements réseau ; cela recoupe éventuellement le point précédent ;

**Les infrastructures de télécommunications** et notamment les réseaux d'initiative publique.

Nos réflexions peuvent se transposer à d'autres domaines hautement technologiques. Par exemple, nous pourrions ajouter à la liste précédente des dispositifs électroniques d'acquisition de données spécifiques, comme les appareils d'imagerie médicale, les systèmes de contrôle aérien, les dispositifs de contrôle de vitesse ou de pollution, etc.

## Quels contrats de partenariat se sont concrétisés dans ce domaine ?

En février 2008, sur les vingt-sept contrats de partenariat signés, seuls trois avaient trait aux technologies de l'information et de la communication<sup>3</sup>. Leur réalisation est actuellement en cours ; en voici une brève description. Nous ferons référence à ces exemples par la suite.

**Informatisation des collèges dans le département d'Eure-et-Loir** Début 2006, le département d'Eure-et-Loir s'est engagé dans un contrat de partenariat pour l'informatisation de quarante collèges publics. Le projet a pour objectifs de :

---

3. [http://www.ppp.bercy.gouv.fr/liste\\_cp\\_attribues.pdf](http://www.ppp.bercy.gouv.fr/liste_cp_attribues.pdf)

- mettre à disposition des élèves et enseignants des réseaux informatiques, utilisables dans le cadre des programmes scolaires,
- permettre l'accès aux ressources par Internet, grâce à des portails web dédiés et des adresses e-mail,
- mettre en place des outils de travail entre les équipes administratives de chaque établissement public local d'enseignement et les services du conseil général.

Avec ce partenariat public-privé, le premier en France à être étroitement axé sur une vision de services, le conseil général voulait accélérer la modernisation complète des équipements informatiques dans ses collèges, la situation étant critique dans une douzaine d'entre eux. Le projet a été étendu à une dizaine de collèges privés dans un second temps. Cette opération préfigure le service appelé e-éducation.

**Déploiement d'un réseau haut-débit en région Auvergne** Face à de nombreuses zones blanches sans accès haut-débit à Internet, la région Auvergne et ses quatre départements (Allier, Cantal, Haute-Loire et Puy-de-Dôme) se sont appuyés sur l'article L1425-1 du code général des collectivités territoriales qui autorise le déploiement de réseaux d'initiative publique pour pallier l'absence d'initiatives privées. Le but du projet est d'apporter une connexion à Internet d'un débit minimum de 512 kbps à tous les habitants. Cet objectif clair a abouti à un cahier des charges simple. Le choix d'un contrat de partenariat par rapport à une délégation de service public s'est fait en raison des faibles perspectives de rentabilité commerciale.

D'après le site web dédié au projet <sup>4</sup>, « le budget global de l'opération est de 38,5 M€ (hors taxes) sur 10 ans dont 22,4 M€ d'investissement. Ce projet est soutenu par l'État à hauteur de 4,8 M€ et par l'Union Européenne à hauteur de 10 M€. Il reste un coût net de 23,7 M€ pour les 5 collectivités réparti à parité : moitié pour la région, moitié pour les départements, partagée en fonction du nombre de lignes effectivement concernées sur leur territoire. »

La procédure a été menée très rapidement, entre janvier et octobre 2007. France Télécom a obtenu le contrat en proposant de déployer des DSLAM dans les sous-répartiteurs, pour les transformer en NRA-ZO <sup>5</sup>. La société Maxtel, qui détient la licence Wimax pour la région, n'avait pas posé sa candidature.

**Rénovation du système de billetterie du Château de Versailles** L'établissement public, créé en 1995, est principalement financé par les recettes de billetterie ; il n'a pas de subvention de fonctionnement et son fonds de roulement est minimal. Or refondre la billetterie et moderniser le système d'information représente un investissement lourd. Son financement pouvait se faire soit par un emprunt, une solution compliquée pour un établissement public administratif, soit par un partenariat public-privé.

---

4. <http://www.auvergnehautdebit.fr/>

5. Nœuds de raccordement d'abonnés - zones d'ombre

La procédure a été lancée en 2005 et le contrat de partenariat signé en 2007, pour 2 M€ par an pendant 10 ans. Ambitieux et complexe, il intègre différents sujets de modernisation de l'accueil du public :

- la billetterie, les distributeurs automatiques et la vente en ligne,
- la réservation par les professionnels pour les groupes,
- un centre de contact à Poitiers et une gestion moderne de la clientèle,
- un portail Internet avec des développements multimédia.

Une dizaine d'autres contrats de partenariat sont en projet<sup>6</sup> dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. L'un d'entre eux est remarquable par sa taille.

**Déploiement d'un réseau de communications GSM-R pour Réseau Ferré de France (RFF)** La technologie GSM-R est le standard européen pour les télécommunications ferroviaires. Elle vient remplacer la radio sol-train (RST), ancien système analogique en fin de vie. Son déploiement est prévu sur 14 000 km de lignes, soit la moitié du réseau. Dans le cadre de marchés publics, 2 000 km de lignes ont déjà été équipées et le cœur de réseau construit. Il reste 2 000 antennes relais à construire sur l'ensemble du territoire, un investissement de l'ordre de 500M€.

Grâce au partenariat public-privé, le déploiement de l'infrastructure devrait se faire sur 4 à 5 ans tout en lissant l'investissement sur 15 ans. Sur cette durée, la part de l'investissement et celle de l'exploitation et de la maintenance sont du même ordre. Un contrat plus long augmenterait le risque d'évolutions technologiques majeures durant son exécution. Des revenus complémentaires pourront être tirés de la commercialisation des installations aux limites du réseau et de services payants supplémentaires.

Suite à la création des contrats de partenariat, RFF avait lancé des consultations pour identifier les projets les plus aboutis et les réaliser en partenariat public-privé afin de comparer leur déroulement avec celui des contrats de marchés publics. Ainsi, le GSM-R est un projet pilote pour RFF.

**Parmi les autres contrats de partenariat en préparation, on peut citer :**

- un système de vidéo-surveillance pour Paris,
- un système d'information multi-modale pour la région Alsace,
- des réseaux haut-débit pour diverses collectivités locales,
- un réseau de desserte IP pour l'interconnexion des bases aériennes en France métropolitaine. Le projet avait été suspendu en attendant la révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>7</sup>. L'avis d'appel public à concurrence a été relancé au premier trimestre 2008.

---

6. [http://www.ppp.bercy.gouv.fr/liste\\_projets\\_extract\\_boamp\\_mars.pdf](http://www.ppp.bercy.gouv.fr/liste_projets_extract_boamp_mars.pdf)

7. [http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux\\_defense/defense\\_au\\_parlement/questions\\_parlementaires/contrats\\_de\\_partenariat\\_public\\_privé](http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux_defense/defense_au_parlement/questions_parlementaires/contrats_de_partenariat_public_privé)

## Introduction

Les premiers partenariats public-privé français ont été réalisés dans le secteur immobilier, sous la forme de contrats spécifiques. Depuis la formalisation des contrats de partenariat en 2004, une trentaine ont été signés, en majorité pour de l'équipement urbain. Les projets en cours portent aussi sur des bâtiments publics, des infrastructures culturelles et sportives, des réseaux de transport ou de la fourniture d'énergie. L'utilisation de ces contrats reste marginale, car ils sont nouveaux et soumis à des conditions restrictives.

Or, au plus haut niveau de l'État, la volonté politique de favoriser les partenariats public-privé est affichée, afin de mobiliser le financement privé pour accélérer la réalisation de projets. Les domaines prioritaires identifiés sont le transport, l'éducation, la recherche et l'énergie. En particulier, pour assouplir le cadre légal, une révision, sous forme législative, de l'ordonnance du 17 juin 2004 est en préparation.

Les contrats de partenariat rémunèrent la fourniture d'un service sur une longue durée, laissant à des entreprises privées la charge de l'investissement et de son amortissement. Paradoxalement, alors que les technologies de l'information et de la communication relèvent du secteur tertiaire et conduisent naturellement à des contrats de service, ce secteur est rarement évoqué.

Pourtant, les systèmes d'information occupent une place de plus en plus centrale dans l'accomplissement des missions de l'administration. Aussi bien la réalisation de grands projets que la maintenance de l'existant représentent des budgets conséquents. L'État comme les collectivités locales sont concernés ; mais leurs ressources et leurs objectifs sont différents, et leur approche du sujet s'en ressent.

Par ailleurs, depuis 2004, les collectivités locales peuvent déployer des réseaux d'initiative publique. Ces infrastructures de télécommunications contribuant au service public peuvent être financées dans le cadre de partenariats public-privé.

**Nous posons donc la question suivante : est-il judicieux de faire des partenariats public-privé dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, et quelles sont les conditions de leur succès ?**

Dans un premier temps, nous présenterons les contrats de partenariat et les raisons qui ont conduit à leur création. Nous analyserons leurs différences avec les autres modes de contractualisation publique. Nous insisterons sur certains éléments de montage financier et de gestion des risques à prendre en compte lorsque l'on évalue l'opportunité d'utiliser ces contrats.

Nous discuterons ensuite les enjeux des transferts de fonctions vers le privé qu'entraîne le partenariat public-privé. Bien menés, ils peuvent optimiser la fourniture du service public ; toutefois, les écueils sont nombreux. Nous mettrons en valeur les points clés dans le choix des fonctions à externaliser. Nous illustrerons les obstacles spécifiques à l'administration et nous soulignerons l'importance de la maîtrise d'ouvrage publique pour la réussite des projets.

Enfin, nous parlerons des risques spécifiques au secteur des technologies de l'information et de la communication, en particulier de ceux liés à l'innovation rapide et à la complexité. Nous étudierons leur impact sur le montage de contrats de partenariat à travers les mécanismes de création et de mesure de la valeur. Nous décrirons comment organiser la gestion des évolutions et pourquoi elle doit être prévue en amont. Enfin, nous analyserons les changements que le partenariat public-privé peut apporter dans les relations de l'État avec les entreprises de services informatiques.

# 1 Les contrats de partenariat renouvellent les possibilités de financement et de partage des risques dans la contractualisation public-privé

## 1.1 Historiquement, les partenariats public-privé ont été créés pour mobiliser les capacités de financement et de réalisation privées au profit des acteurs publics

### 1.1.1 Le *Private Finance Initiative* britannique, conçu pour recourir à l'investissement privé, a désormais pour vocation d'améliorer l'efficacité de la dépense publique

Les limites de l'intervention du capital privé dans l'action gouvernementale au Royaume-Uni ont été formalisées en 1981 dans les *Ryrie Rules*, peu incitatives à la recherche de financement privé. Elles posent comme principes qu'un projet financé par le secteur privé :

- ne devrait être poursuivi que s'il est plus rentable qu'un projet comparable à financement public, en termes d'efficacité par rapport aux coûts ;
- devrait produire une réduction de la dépense publique équivalente à son coût.

Ces règles situent le contexte du débat sur le partenariat public-privé au Royaume-Uni dans les années 80. Elles ont été formellement abolies par John Major en 1989.

En 1992, son gouvernement a introduit le *Private Finance Initiative* (PFI) pour promouvoir le financement privé des infrastructures publiques :

- en autorisant le financement privé de tout projet rentable, indépendamment de la comparaison avec un projet public similaire,
- en encourageant les sociétés mixtes (*joint ventures*), plutôt que de n'envisager que des projets totalement privés ou totalement publics,
- en étendant le recours à des contrats de services, lorsque c'est une solution compétitive (*value for money*) et que le risque reste sur le secteur privé.

L'esprit des *Ryrie Rules* persistera et les efforts politiques pour favoriser le *Private Finance Initiative* garderont toujours ces deux conditions :

- le secteur privé doit réellement assumer les risques, sans garantie contre les pertes par les contribuables ;
- l'efficacité (*cost effectiveness*) de toute dépense d'argent public doit être démontrée.

Dans ces conditions, comme le partenaire privé met en jeu son capital et s'engage sur des niveaux de service, on attend du partenariat public-privé la fourniture de services publics de qualité et la réalisation de projets publics en respectant les délais et les budgets.

Le *Private Finance Initiative* est devenu la forme canonique des partenariats public-privé en Grande-Bretagne ; son principe de base est de payer un service

plutôt qu'un bien. L'esprit des contrats de partenariat français est similaire à celui des contrats de *Private Finance Initiative*, même si la tradition libérale des anglo-saxons permet à ces derniers d'aller plus loin dans les transferts vers le secteur privé.

Sans l'ombre d'un doute, l'objectif premier du *Private Finance Initiative* était d'augmenter les possibilités d'investissement sans augmenter les emprunts, dans un contexte de contrôle de la dette. En 1998, le gouvernement a relâché les contraintes sur les emprunts publics ; en particulier il a introduit la *golden rule*, qui autorise à financer par l'emprunt des investissements — mais pas des dépenses de fonctionnement. Le *Private Finance Initiative* a alors évolué vers un moyen d'augmenter l'efficacité des investissements ou la productivité des services publics (*value for money*).

Actuellement, son rôle est considéré comme limité, mais important pour la modernisation des services publics. Les technologies de l'information et de la communication sont particulièrement concernées. On s'oriente vers un renforcement des relations de partenariat public-privé sur le long terme, mais pas vers une généralisation.<sup>8</sup>

Ainsi, l'expérience britannique offre aux acteurs français un recul de quinze ans, qui permet d'analyser le déroulement de ces contrats sur le long terme. En particulier, nous disposons de nombreux rapports du Parlement britannique sur les résultats du *Private Finance Initiative*.<sup>9 10 11 12</sup>

### **1.1.2 La France a créé en 2004 les contrats de partenariat, soumis à des critères restrictifs et à une procédure complexe**

Observant que le partenariat public-privé avait permis au Royaume-Uni de trouver des solutions plus modernes que le marché public ou la concession de service public pour mobiliser les capacités de gestion et de financement privées, le gouvernement français a créé les contrats de partenariat par l'ordonnance du 17 juin 2004. Il pouvait procéder par ordonnance grâce à l'article 6 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, qui lui donnait une large délégation pour moderniser la commande publique.

#### **Le principal objectif de la création du contrat de partenariat est de proposer des solutions innovantes pour réaliser des grands projets** jusque

---

8. [http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget\\_06/other\\_documents/bud\\_bud06\\_odpfi.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_06/other_documents/bud_bud06_odpfi.cfm)

9. <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>

10. <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-079.pdf>

11. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmtreasy/147/14703.htm>

12. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublic/764/764.pdf>

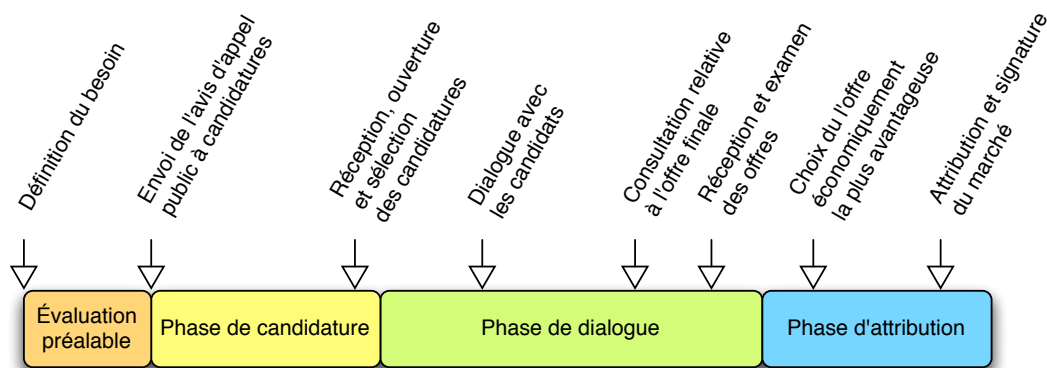


FIG. 1 – Procédure de passation d'un contrat de partenariat

là difficilement envisageables en raison de l'insuffisance des ressources financières ou humaines de la personne publique. Le recours au secteur privé ne doit pas signifier l'affranchissement des contraintes budgétaires ou le dessaisissement de ses prérogatives. Il s'agit d'exercer différemment ses attributions en pilotant au lieu de réaliser soi-même. Le financement privé permet une réalisation accélérée.

**Une évaluation préalable doit montrer que le projet est soit complexe, soit urgent et prouver les avantages du contrat de partenariat.** En effet, un tel contrat ne peut être conclu que s'il satisfait le critère de complexité — lorsque le projet est trop compliqué pour que la personne publique puisse le maîtriser techniquement — ou le critère d'urgence. Le critère de complexité est souvent applicable dans les technologies de l'information et de la communication, surtout pour les collectivités territoriales : elles ont rarement les compétences pour définir les moyens techniques à mettre en œuvre. Le critère d'urgence peut être délicat à utiliser, comme en témoigne l'annulation par le tribunal administratif d'Orléans le 29 avril 2008 de la délibération du Conseil Général du Loiret autorisant la signature du contrat du collège de Villemandeur : l'urgence aurait été invoquée à tort pour justifier le recours au partenariat public-privé. Une procédure d'appel est en cours.

L'évaluation préalable doit ensuite démontrer que le partenariat public-privé est économiquement plus intéressant que les autres modes de contractualisation à travers une analyse comparative qui porte notamment sur le coût global, la performance et le partage des risques. On peut alors lancer un **appel à candidatures** puis une procédure de **dialogue compétitif**.

Les principales étapes de la procédure de passation d'un contrat de partenariat sont représentées à la figure 1. Une présentation plus détaillée est disponible dans un guide édité par la mission d'appui aux partenariats public-privé [1] ; on pourra aussi se référer aux pages 66–70 du guide Ecoter [2].

**La création des contrats de partenariat a suscité des réactions contradictoires.** Les interventions successives du Conseil Constitutionnel et surtout du Conseil d'État ont permis de stabiliser et de sécuriser son cadre juridique [5] en lui attribuant un caractère dérogatoire, ce qui explique les critères restrictifs.

Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé le 26 juin 2003<sup>13</sup> en faveur de la constitutionnalité de la loi d'habilitation. Cependant, il a émis des réserves et introduit des critères :

- « l'urgence, qui s'attache en raison de circonstances particulières ou locales à rattraper un retard préjudiciable »,
- « la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service donné ».

Par ailleurs, certains ont considéré les critères d'urgence et de complexité insuffisamment précis et ont attaqué l'ordonnance devant le Conseil d'État. Dans sa décision du 29 octobre 2004<sup>14</sup>, il a interprété les critères de la manière suivante :

- l'urgence est définie comme « la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs » ;
- la complexité peut être prise en compte « lorsqu'elle est telle que la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique » du projet.

### 1.1.3 Une révision du cadre légal va atténuer le caractère dérogatoire des contrats de partenariat afin de stimuler leur utilisation

*L'analyse suivante repose sur le projet de loi modifiant l'ordonnance du 17 juin 2004 adopté par le Sénat le 2 avril 2008<sup>15</sup>. Même si des changements peuvent encore intervenir, la plupart de ces idées devraient se retrouver dans le texte final.*

L'article premier précise deux points pour **faciliter l'usage des contrats de partenariat** dans des cas particuliers.

D'une part, le mécanisme des recettes complémentaires est enrichi ; notamment à l'expiration du contrat de partenariat, le partenaire privé peut continuer à vendre des services à des tiers.

D'autre part, il devient possible pour plusieurs collectivités de s'associer pour réaliser un projet. Elles choisissent alors l'une d'entre elles pour conduire la procédure d'attribution et signer le contrat. Cela facilite la mutualisation d'un projet entre plusieurs structures pour générer des économies d'échelles.

**L'évaluation préalable est maintenue et son esprit est légèrement revu.** Elle aura comme rôle premier d'exposer les « motifs économique, financier, juridique et administratif qui ont conduit la personne publique (...) à décider de

---

13. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003473/2003473dc.htm>

14. [http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisprd/index\\_ac\\_ld0442.shtml](http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisprd/index_ac_ld0442.shtml)

15. [http://ameli.senat.fr/publication\\_pl/2007-2008/211.html](http://ameli.senat.fr/publication_pl/2007-2008/211.html)

lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat ». Ensuite, et cela découle de cette évaluation, le projet doit satisfaire à au moins un critère parmi :

- **la complexité** qui est inchangée,
- **l'urgence** qui reçoit une définition légale,
- **un bilan entre avantages et inconvénients favorable** par rapport aux autres contrats de la commande publique,
- **participer à un domaine d'action prioritaire** parmi les six énumérés, jusqu'au 31 décembre 2012 ; l'urgence est alors réputée acquise.

**Ainsi le contrat de partenariat reste une procédure dérogatoire mais avec des conditions plus larges.** La démonstration de conformité juridique à un contexte d'urgence ou de complexité disparaît au profit d'une seule démonstration de l'intérêt économique. L'urgence ou la complexité orientent alors le choix par la personne publique de la forme que prendra l'appel public à concurrence : appel d'offres dans un cas, dialogue compétitif dans l'autre.

Diverses autres modifications s'attachent à ne pas pénaliser le choix du partenariat public-privé lorsqu'il semble pertinent. Notamment, la fiscalité est revue pour établir une égalité de traitement par rapport aux marchés publics. En plusieurs endroits où l'objet de contrat était désigné par l'expression « ouvrages et équipements », les mots « ou biens immatériels » ont été ajoutés ; peut-être y a-t-il là un clin d'œil en direction des projets du domaine des technologies de l'information et de la communication.

## 1.2 Le contrat de partenariat se positionne de manière intermédiaire entre les marchés publics et les délégations de service public

Il existe plusieurs modes de contractualisation publique en France. Nous limitons notre comparaison aux trois principaux : les marchés publics, les contrats de partenariat et les délégations de service public. Le guide [2] présente et compare de manière plus exhaustive les différents contrats publics.

### 1.2.1 Les contrats de partenariat introduisent une rupture avec la philosophie des marchés publics

**Le contrat de partenariat est un contrat global.** Cela signifie que le prestataire intervient dans le projet de bout en bout. Dans le cycle de vie d'ouvrages, d'équipements ou d'investissements immatériels, il prend à sa charge :

- la conception,
- le financement,
- la construction ou la transformation,
- l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion.

De plus, la durée d'un contrat de partenariat est longue : jusqu'à quarante ans selon la nature du projet, plus vraisemblablement entre dix et quinze ans dans

le domaine des technologies de l'information et de la communication. Il n'existe aucune contrainte légale chiffrée. Cette durée laisse au partenaire privé le temps d'amortir ses investissements et d'optimiser le service rendu au partenaire public sur le long terme.

Comme le secteur privé porte des investissements lourds sur une longue durée, des acteurs financiers comme des banques ou des fonds d'investissement doivent être impliqués dans le financement. Leur présence impose tout particulièrement qu'un partenariat public-privé ait une équation économique claire à chaque instant.

**Le contrat de partenariat consiste à faire faire plutôt que faire et à acheter des services plutôt qu'un ouvrage.** L'évaluation préalable part d'un besoin exprimé en termes de mission ; elle ne définit pas de spécifications techniques. Des solutions pour répondre à ce besoin émergeront dans les propositions des candidats et seront évaluées au cours du dialogue compétitif. Rappelons que l'essentiel des projets en technologies de l'information et de la communication font appel au critère de complexité ; à ce titre, le projet se poursuit sous forme de dialogue compétitif et non d'appel d'offres.

Ainsi la décision d'investissement est mieux fondée. Pour que ce mécanisme joue, il faut veiller à la neutralité technique dans la définition des besoins et dans la sélection d'une offre ; autrement dit, il ne faut pas que l'expression des besoins soit biaisée par la connaissance des solutions techniques existantes qui permettraient d'y répondre.

En outre, le partenariat public-privé cherche à tirer parti des économies d'échelles et des synergies dues à l'intégration de toutes ces étapes sous la responsabilité d'une seule entreprise. Cela doit engendrer une meilleure conception grâce à une meilleure capacité d'anticipation et des arbitrages objectifs entre coûts d'investissement et de fonctionnement.

**La rémunération du partenaire privé repose en partie sur l'évaluation du service à l'aide de critères de performance.** Cette rémunération provient du donneur d'ordre public et non directement de l'utilisateur. En effet, c'est bien la personne publique qui achète le service, même si elle peut ensuite refacturer une partie du coût à l'utilisateur. Les partenariats public-privé constituent une solution pour des projets où l'exploitation ne produit pas une source de revenus suffisante pour le rentabiliser.

La rémunération est étalée tout au long de la durée du contrat et dépend du respect d'un niveau de qualité de service établi dans le contrat. Par ses paiements, le partenaire public rembourse sous forme de loyers les investissements, les frais financiers et les coûts d'exploitation et de maintenance engagés par le partenaire privé. Les recettes complémentaires mais aussi les malus ou bonus relatifs à la qualité des prestations réalisées peuvent apporter une modulation à ces loyers. Ce type de rémunération contribue à un partage des risques entre le public, qui assure le risque commercial, et le privé, qui assure le risque de conception et de

réalisation.

**Le contrat de partenariat présente une certaine flexibilité.** Cela signifie que le contrat est adaptable au cas par cas pour répondre au mieux aux exigences de chaque projet. Cette flexibilité se matérialise dans la procédure de passation du contrat. En effet, la phase de dialogue compétitif aide le partenaire public à mieux définir ses besoins et à faire émerger une solution *ad hoc*, en particulier en discutant la répartition des risques entre les partenaires. Notons que le dialogue compétitif existe également dans le cadre des marchés publics.

La flexibilité, liée au fait qu'il n'y a pas de clause contractuelle imposée dans un contrat de partenariat, a pour contrepartie qu'une fois signé, le contrat est applicable, même avec des lacunes. La durée longue du contrat engendrera ensuite une certaine rigidité; toute modification ou ajout au contrat a un coût qu'il faudra négocier. De ce fait, un donneur d'ordre public doit s'entourer de conseils juridiques de niveau adéquat lors de la mise au point du contrat, notamment pour les clauses de performance, ou *Service Level Agreements*. La MAPPP s'efforce aussi de capitaliser l'expérience acquise. La partie 3.3 reviendra sur la gestion des évolutions qui est particulièrement cruciale dans les technologies de l'information et de la communication.

### 1.2.2 Les possibilités de contractualisation public-privé se différencient par leur portée, leur financement et leur répartition des risques

Le tableau 2 compare les principaux modes de contractualisation public-privé. Une comparaison plus exhaustive est disponible auprès de la MAPPP<sup>16</sup>.

**La différence la plus évidente entre les marchés publics d'une part et les contrats de partenariat ou les délégations de service public d'autre part est la durée et la globalité du contrat.** Dans le premier cas, c'est l'administration qui assure l'intégration du projet, réalisé à l'aide de plusieurs marchés publics, tandis que dans le second, elle adopte un rôle de contrôle ou de pilotage à plus haut niveau.

On note que le contrat de partenariat diffère de la délégation de service public au niveau du périmètre du contrat car le service confié au partenaire privé est censé être un service support (des infrastructures de télécommunication par exemple), le service public proprement dit ne pouvant être délégué (les soins dans les hôpitaux par exemple). Le service est fourni au partenaire public, pour lui permettre d'exercer ses missions, et non directement au public. Au contraire, une délégation de service public a pour objet de confier à une entreprise l'exploitation d'un service à vocation industrielle et commerciale, tel que la distribution d'eau, les autoroutes, etc. Dans ce cas, le partenaire privé assume directement le risque de demande.

16. [http://www.ppp.bercy.gouv.fr/tableau\\_comparatif.pdf](http://www.ppp.bercy.gouv.fr/tableau_comparatif.pdf)

	<b>Marchés publics</b>	<b>Contrats de partenariat</b>	<b>Délégations de service public</b>
<b>Objet et durée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objet unique</li> <li>– Courte durée</li> <li>– Nécessité de plusieurs marchés successifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objet multifonctionnel</li> <li>– Longue durée</li> <li>– Un seul contrat peut regrouper conception, construction, maintenance et gestion</li> <li>– En principe, le service ne peut pas être délégué puisqu'il relève de l'administration (prisons, écoles, hôpitaux, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objet multifonctionnel</li> <li>– Longue durée</li> <li>– Un seul contrat peut regrouper conception, construction, maintenance et gestion</li> <li>– Exploitation du service qui est à vocation industrielle et commerciale (eaux, autoroutes, etc.)</li> </ul>
<b>Financement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de pré-financement privé</li> <li>– Paiement public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pré-financement privé</li> <li>– Paiement public principalement</li> <li>– Déconsolidation possible (critères Eurostat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Financement privé et subvention publique</li> <li>– Paiement substantiel par l'utilisateur</li> <li>– Déconsolidation</li> </ul>
<b>Cible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Service rendu à l'administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Service rendu à l'administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relation directe à l'utilisateur</li> </ul>
<b>Risques confiés au privé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risque de construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risque de construction</li> <li>– Risque d'intégration</li> <li>– Risque d'exploitation et de maintenance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risque de construction</li> <li>– Risque d'intégration</li> <li>– Risque d'exploitation et de maintenance</li> <li>– Risque de demande</li> </ul>

FIG. 2 – Comparaison des principaux modes de contractualisation public-privé

**Une autre différence majeure se situe au niveau des mécanismes de financement.** Le contrat de partenariat et la délégation de service public permettent de mobiliser un pré-investissement privé et autorisent des montages financiers déconsolidants sous des conditions fixées au niveau européen<sup>17</sup>. Cependant, cela semble une mauvaise raison de choisir ces outils : ils introduisent une tentation dangereuse de multiplier des projets, sans que le montant des engagements publics ne se matérialise, créant un risque financier incontrôlé. De plus, la rapidité de l'investissement privé dans un contrat de partenariat s'accompagne inévitablement, à terme, d'un coût supplémentaire de remboursement de la dette par le partenaire public.

Examinons ces différences dans le domaine des technologies de l'information et de la communication :

**Dans le cas des réseaux d'initiative publique** les compétences de l'administration — en l'occurrence une collectivité locale ou un groupement de collectivités — ne lui permettent pas de déployer puis d'exploiter un réseau en régie ou à l'aide de marchés publics. L'objet d'un réseau d'initiative publique étant de pallier une carence d'investissement privé, le projet repose alors sur un montage financier adéquat et il s'agit de choisir entre délégation de service public et contrat de partenariat. Pour la couverture de zones blanches ou grises en haut débit, la densité de population détermine largement ce choix, étant entendu que le contrat de partenariat libère le partenaire privé du risque de demande.

Selon les travaux de Frédéric MARTY dans ce domaine [8], à défaut d'être une solution parfaite, le partenariat public-privé assure alors « un gain économique provenant moins d'économies de coût que d'une moindre exposition aux risques de surcoûts ». En outre, selon l'ARCEP, l'impact d'un réseau d'initiative publique sur la concurrence est assez indépendant du choix de l'outil contractuel. Certes, le partenariat public-privé s'envisage lorsqu'il n'y a pas de rentabilité commerciale et s'accompagne de fortes subventions. Néanmoins, grâce au dialogue compétitif, il peut réduire les asymétries d'informations, fréquentes lors de la négociation d'une délégation de service public. De plus, la rémunération du partenaire privé selon la qualité de service et non selon le succès commercial favorise les offres passives et limite la distorsion de concurrence. Il n'y a en général pas de relation entre le cocontractant et l'utilisateur final mais entre le cocontractant et les opérateurs de détail.

Pour le partenariat public-privé conclu en 2007 entre la région Auvergne et France Télécom pour la couverture haut débit des zones blanches, nous estimons que le choix a surtout été politique et fondé sur l'urgence, malgré le risque de renforcer à long terme la position dominante de l'opérateur historique en finançant l'extension de son réseau dans les zones les moins rentables.

---

17. Critères Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

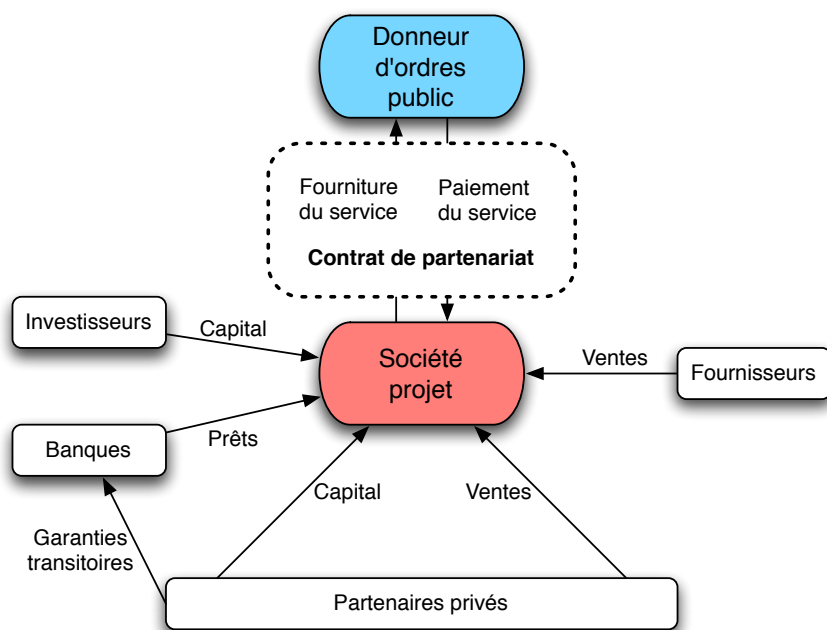


FIG. 3 – Structure financière d'un partenariat public-privé

Dans le cas des systèmes d'information publics davantage de facteurs vont influencer le choix de l'outil de contractualisation avec le privé. En raison de l'intrication d'un système d'information avec les processus métier et vu les rapports entre coûts de développement et de maintenance, les possibilités de pilotage du projet et la capacité à faire évoluer les systèmes deviennent des questions centrales. La durée optimale du contrat est un sujet de débat, de même que la définition précise du rôle des partenaires. La suite de ce rapport explore en détail ces sujets.

### 1.3 Les contrats de partenariat autorisent des mécanismes de financement flexibles

#### 1.3.1 L'investissement est supporté par des acteurs privés

Le schéma 3 illustre la structure financière liée à un contrat de partenariat. On voit que le contrat donne lieu à la création d'une société projet, que les anglo-saxons appellent *Special Purpose Vehicle (SPV)*. C'est un consortium regroupant les différents acteurs privés, industriels ou investisseurs. Il passe le contrat avec le donneur d'ordres public et centralise les flux financiers. Cette structure financière n'est obligatoire que pour les gros projets ; sinon, d'autres montages sont possibles tels que le financement sur fonds propres.

La part des investisseurs dans le consortium est généralement majoritaire, parce

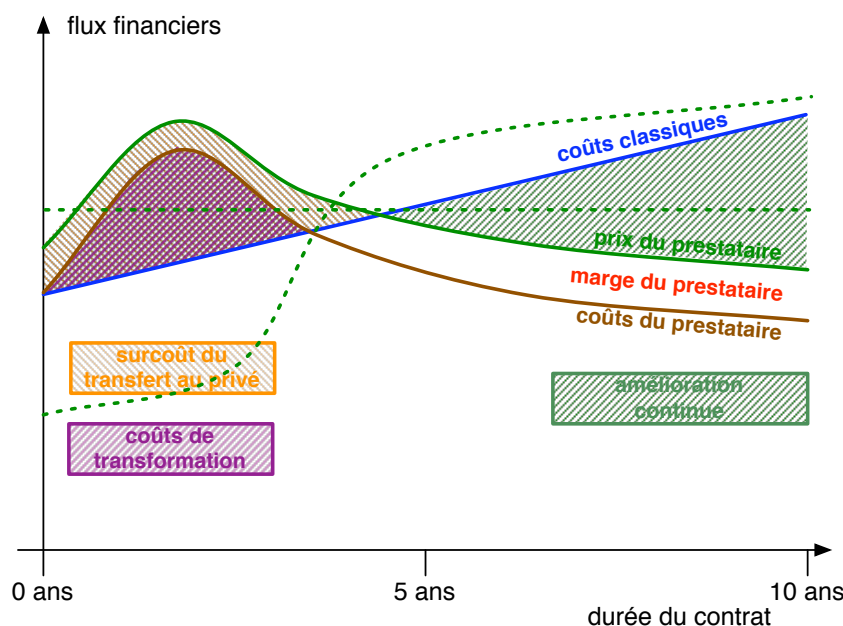


FIG. 4 – Flux financiers sur la durée d'un contrat de partenariat

qu'en plus de la question de l'intégration fiscale, qui fait que les partenaires industriels cherchent une certaine dilution, les sommes à réunir pour investir en capital dans la société projet peuvent être lourdes. Dans le cas du partenariat public-privé GSM-R lancé par Réseau Ferré de France, le budget prévu est d'environ un milliard d'euros dont la moitié d'investissement et l'autre moitié de service sur une durée de 15 ans. Typiquement, il semble, au vu d'informations parues dans la presse, que les concurrents industriels prendraient entre 15 et 30% des montants en capital à apporter à la structure.

### 1.3.2 L'étalement des flux de paiement sur la durée s'optimise de manière spécifique pour chaque contrat

La répartition dans le temps des flux de paiement est une des principales différences entre les contrats de partenariat et les marchés publics. Il y a un équilibre optimal à identifier, car payer trop tôt diminuerait l'incitation à atteindre les objectifs du projet dans les délais, tandis que payer trop tard pénaliserait les coûts en augmentant le poids de la dette. D'un côté, le fait de payer progressivement le partenaire privé, en fonction de la qualité du service fourni, introduit une incitation à tenir les délais et une incitation à la performance. De l'autre, le remboursement de la dette contractée par le partenaire privé — même après une cession de créance, autorisée par la loi quand le risque de construction a disparu — augmente le prix global du contrat.

La figure 4 illustre les flux de paiement typiques d'un partenariat public-privé,

tels que les conçoivent les entreprises anglo-saxonnes dans le cadre du *Private Finance Initiative*. Le contrat, selon son objet, commence par une phase de développement, de rénovation, de déploiement ou de construction qui augmente temporairement les coûts. Mais ce surcoût lié au transfert au privé, aux travaux et à la marge du cocontractant doit être compensée sur le long terme par l'amélioration continue.

Nous avons également représenté en pointillés deux schémas de paiement possibles en contrat de partenariat :

- des paiements constants sur la durée du contrat,
- des paiements qui commencent à un niveau très bas et augmentent lorsque le service est mis en œuvre et que ses bénéfices se font ressentir.

**Dans le cas d'un système d'information, l'existence de flux de paiement tout au long du contrat est essentielle.** Lors des phases de déploiement de nouveaux logiciels ou infrastructures, de gros efforts sont nécessaires pour réussir ou accélérer la conduite du changement. Si les coûts du prestataire ne sont pas compensés au prétexte que le service n'est pas encore opérationnel, il pourrait se désintéresser du projet, en particulier s'il rencontre des difficultés qu'il n'a pas anticipées. Il faudra aussi observer l'impact du faible poids de l'amortissement dans la rémunération du prestataire une fois que l'investissement est terminé. Les expériences dans ce domaine sont toutefois récentes.

Pour la refonte du système de billetterie, le partenaire privé retenu par le Château de Versailles bénéficie depuis février 2007 d'un contrat de partenariat de 10 ans, avec une redevance annuelle d'environ 2 M€. Avec un tel ordre de grandeur, l'établissement public perd une partie non négligeable de sa capacité d'arbitrage sur son budget annuel ; un contrat de partenariat suppose un réel engagement des partenaires et le public ne peut espérer des investissements privés sans contrepartie. De plus, il faut prévoir un flux de paiements suffisant pour assurer l'amélioration continue du système.

### **1.3.3 Les recettes complémentaires réduisent le coût du contrat ou augmentent son attrait pour le partenaire privé**

L'ordonnance de 2004 ouvre pour les contrats de partenariat une perspective inédite en marchés publics : la possibilité pour le partenaire privé d'augmenter la rentabilité de l'ouvrage réalisé via une exploitation complémentaire. On cite souvent la location d'espaces dans le cas du bâtiment ; dans le cas des technologies de l'information et de la communication, on peut faire preuve d'imagination. Des recettes complémentaires équivalentes à 10% du montant du contrat sont tout à fait envisageables. La seule limite est de ne pas intervenir dans l'équilibre du contrat au point de créer un risque commercial, qui justifierait une requalification du contrat en délégation de service public.

Dans le cas de la billetterie du Château de Versailles, des recettes publicitaires sur le portail Internet ont été envisagées mais écartées pour des raisons d'image

de marque. L'exploitation du fichier de clientèle à des fins de prospection commerciale est étudiée : c'est un cas typique d'investissement immatériel, dont nous reparlerons en 3.1.2. Se posera la question de la propriété intellectuelle, de laquelle dépend la répartition des revenus complémentaires : la constitution de ce fichier repose-t-elle sur l'expertise privée ou publique ? Pour le projet GSM-R, des revenus complémentaires pourront être tirés de la commercialisation du système aux extrémités du réseau, lorsqu'il est connecté à une infrastructure ferroviaire privée, ou bien simplement de la mise en location de bande passante ou de points hauts.

Les recettes complémentaires traduisent tout l'intérêt de mettre en place un partenariat public-privé dans des domaines à la frontière entre service public et initiative privée : chaque partenaire apporte une source de valorisation du contrat. **Cette valorisation à la marge du contrat de partenariat est en fait un élément moteur pour la réussite économique du projet.** Elle participe à la motivation du partenaire privé à réaliser un ouvrage et à fournir un service de qualité ; elle permet également une réduction du prix global du contrat par un mécanisme de redistribution proportionnée entre les partenaires.

#### 1.3.4 Un contrat de partenariat peut prévoir un équilibrage des coûts en cas de mutualisation du service

**Les possibilités de mutualisation** sont un domaine de carence des marchés publics. En effet, ils précisent l'usage des réalisations commandées à des prestataires. Leur évolutivité repose uniquement sur leur courte durée et la possibilité d'avenants. Non seulement ce n'est pas le cas des contrats de partenariat, mais ces derniers peuvent même prévoir spécifiquement des clauses incitant à la mutualisation du service. Notons d'ailleurs que les groupements publics sont possibles en marchés publics mais plus facilement utilisables dans les partenariats public-privé.

Par exemple, le ministère de la Défense a payé une plate-forme de dématérialisation des appels d'offres<sup>18</sup>. Étant donné les capacités d'hébergement et de traitement prévues, elle aurait été techniquement directement utilisable par les autres ministères ; mais juridiquement cela n'a pas été possible. Par conséquent, pour les autres ministères, une autre plate-forme<sup>19</sup> a été achetée au titre de service, suite à un dialogue compétitif portant sur les fonctionnalités et sur le financement. Elle a coûté un peu moins de 5 M€ sur 3 ans.

**La e-administration** est un autre exemple où l'intérêt de la mutualisation est évident. Le projet e-Bourgogne<sup>20</sup> est un groupement d'intérêt public (GIP) d'administration électronique au niveau régional ; il regroupe la région, les départements

18. <http://www.achats.defense.gouv.fr/>

19. <http://www.marches-publics.gouv.fr/>

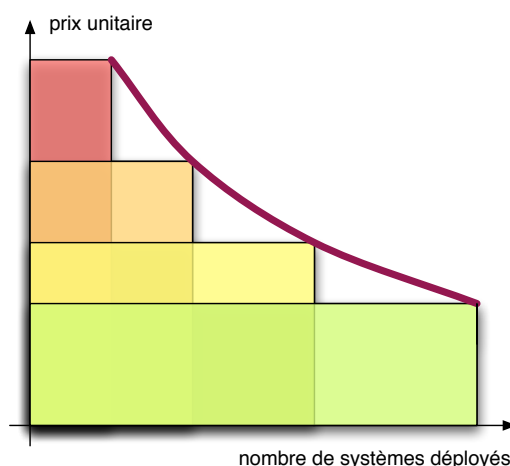
20. <https://www.e-bourgogne.fr/>

et des collectivités. Il fournira des services en ligne aux citoyens, aux collectivités, aux entreprises et aux établissements de la région.

Au delà de ces regroupements d'acteurs au sein d'une région, il apparaît souhaitable de pousser des regroupements entre régions pour créer une cohérence au niveau national et pour profiter d'économies d'échelles. Toutefois, le dimensionnement de ces groupements sera une question délicate, car d'une part un marché suffisamment fragmenté est nécessaire pour conserver une concurrence saine mais d'autre part il faut prendre en compte les coûts d'interopérabilité surtout s'ils n'ont pas été évalués dès l'origine. Il faudra tenir compte de la maturité du marché, de la taille des acteurs privés, de leur nombre et du niveau de normalisation des interfaces.

**Les contrats de partenariat autorisent des clauses contractuelles permettant à des collectivités de rejoindre progressivement un projet** en faisant profiter l'ensemble des participants des économies d'échelles générées.

Typiquement, l'industriel retenu signe un contrat de déploiement progressif et d'exploitation ; sa rémunération va dépendre à la fois des quantités commandées et de la qualité de service. Le contrat contient deux échelles de prix unitaires : une pour les déploiements et une pour les services. Ces prix décroissent avec l'augmentation de la quantité, comme illustré sur la figure ci-contre. La décroissance dépend de la répartition entre coûts fixes et coûts variables et des économies d'échelles envisageables pour le service concerné.



La véritable innovation est qu'on instaure un principe de « moralité » entre collectivités territoriales : celles qui ont été les premières à s'engager ne vont pas payer plus cher que celles qui arrivent une fois le système rodé. Les réductions de prix gagnées par la mutualisation sont répercutées sur tous les « clients ». Plus ils sont nombreux, plus le prix baisse pour les premiers. Ce mécanisme représente une forte incitation à lancer des projets pilotes en partenariat public-privé.

## 1.4 Un contrat de partenariat réussi requiert un réel partage des risques selon les compétences et le rôle de chaque partie

Selon les statistiques du *National Accounting Office* britannique, le taux de dépassement des délais ou du budget — y compris les cas d'échec complet — au Royaume Uni est de 72% pour les marchés publics contre 23% pour les projets en *Private Finance Initiative*. Le partenariat public-privé a donc clairement un impact sur la gestion des risques.

### 1.4.1 L'analyse préalable estime le coût du transfert du risque au partenaire privé

L'évaluation préalable a pour but d'étudier la pertinence du recours au contrat de partenariat pour un projet donné par rapport à d'autres moyens contractuels tels que les marchés publics ou la délégation de service public. **Pour éviter d'oublier certains coûts cachés, l'évaluation préalable est orientée vers l'analyse des risques, notamment à travers une matrice des risques et le calcul d'une valeur actuelle nette (VAN) probabilisée pour chaque solution envisagée.** Le site internet de la MAPPP propose un modèle de calcul standard, tandis que l'ouvrage de l'Institut de la Gestion Déléguée [3] propose deux études de cas chiffrées : « réseau haut débit pour une collectivité locale » et « gestion d'un système d'information ».

Le calcul d'une valeur actuelle nette doit aider à optimiser la répartition des risques entre les partenaires, en profitant des compétences spécifiques de chacun : par exemple, le risque réglementaire, c'est à dire le risque d'un changement du cadre légal, est clairement du ressort du public ; le risque de construction revient au privé dans un contrat orienté service. La véritable difficulté de cette répartition des risques se situe dans l'estimation du coût du transfert d'un risque du partenaire public vers le partenaire privé.

Il faut être prudent devant les statistiques britanniques. Elles proviennent surtout du domaine du bâtiment. Dans ce domaine, si le donneur d'ordres paie *a priori* un montant qui permettra de couvrir les surcoûts et d'éviter les retards, il s'assure sur l'issue du projet mais en paie le prix. Dans les technologies de l'information et de la communication, cet argument s'applique moins car un gros budget n'y garantit pas le succès d'un projet. Les questions de compétences et d'expérience y sont déterminantes pour affronter la complexité.

### 1.4.2 En cas de délais ou de surcoûts, l'impact opérationnel sur l'acteur public risque de dépasser celui des pénalités sur l'acteur privé

Indépendamment des pénalités contractuelles infligées au prestataire privé, le donneur d'ordre subit toujours les conséquences d'un retard ou d'un manquement au cahier des charges. Par exemple, son image va souffrir dès lors que le projet a

une visibilité auprès des usagers : pensons au cas d'un portail Internet. Un système d'information qui n'est pas livré à temps ou qui exige beaucoup de corrections avant d'être utilisable crée un surcoût considérable pour le donneur d'ordre, par exemple en temps de travail inefficace du personnel.

**Les leviers de la motivation du partenaire privé sont bien financiers, mais ils tiennent autant aux recettes complémentaires qu'à des menaces de pénalités.** En effet, dans un projet mal engagé et qui échappe au prestataire, on voit mal ce qui va inciter ce dernier à sacrifier sa marge pour surinvestir : il va préférer se concentrer sur un autre projet. Par ailleurs, une entreprise privée n'acceptera pas un niveau de pénalités dissuasif : leur montant se situe généralement entre 5% et 10% du montant global du contrat.

Les recettes complémentaires ne devraient pas non plus dépasser 10%. Toutefois, un cercle vertueux autour d'un partenariat public-privé réussi peut positionner l'entreprise sur un marché et lui donner des opportunités de mutualisation.

Comme les partenariats public-privé sont signés par un consortium regroupant plusieurs entreprises, il est parfois complexe d'appliquer les pénalités. Les entreprises peuvent être de tailles différentes et de spécialités différentes, et se rejeter la responsabilité des problèmes et la charge des pénalités. Compte tenu des enjeux financiers, cela peut aboutir à des blocages qui empirent la situation du projet.

#### **1.4.3 La responsabilisation du partenaire privé atteint ses limites pour les projets critiques de l'État**

**La responsabilisation du partenaire ne doit pas faire oublier la nécessité de la continuité du service public.** Même en ayant négocié la répartition des risques en détail, il est très difficile pour l'État de laisser la situation s'aggraver sur certains projets critiques.

L'exemple du métro de Londres est intéressant à ce titre. En effet, le gouvernement britannique a dû renflouer de plusieurs milliards de livres sterling la société Metronet, responsable de son entretien, malgré un contrat initial de *Private Finance Initiative* de 26 Md£. L'État ne pouvait se permettre de mettre en danger une telle infrastructure de transport public et le partage des risques s'est révélé inexistant. C'est ce qu'explique un article du journal anglais *Telegraph* de décembre 2007<sup>21</sup>. Un rapport du Parlement britannique avait déjà émis des réserves en mars 2005<sup>22</sup> sur ce projet car l'État se retrouvait à garantir des subventions à hauteur de 1 Md£ par an, en contradiction avec l'esprit du *Private Finance Initiative*.

---

21. <http://www.telegraph.co.uk/money/main.jhtml?xml=/money/2007/07/22/ccmetronet122.xml>

22. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmpublic/446/446.pdf>

## 2 Le succès de contrats de partenariat en technologies de l'information et de la communication repose sur les compétences de la maîtrise d'ouvrage publique

L'administration n'a pas vocation à maintenir en interne des capacités de réalisation et d'exploitation ; elle fait déjà couramment appel à des sous-traitants pour réaliser ses projets informatiques. Aussi bien la recherche de compétences supplémentaires que de financement peuvent la pousser à recourir au privé. Dans ces conditions, la question de l'externalisation se pose naturellement, en tant que conséquence du recours au contrat de partenariat.

L'externalisation désigne le transfert par une organisation d'une fonction vers un partenaire externe. L'objectif est généralement de se recentrer sur son cœur de métier, donc sur sa valeur ajoutée. C'est pourquoi l'externalisation porte le plus souvent sur des activités qui ne sont pas directement stratégiques.

La notion de domaine stratégique ne se confond pas avec celle de domaine régalién. De plus, même dans les domaines régaliens, certaines activités de soutien ne sont pas stratégiques. Par ailleurs, ces notions évoluent au cours de temps : par exemple, la distribution d'eau et d'énergie a été privatisée, de même que les services universels de télécommunications.

Dans les entreprises, les activités candidates à l'externalisation sont les fonctions support, en particulier celles qui ont une forte composante informatique : par exemple la comptabilité, la gestion des relations clients, les achats ou les ressources humaines. Comment cette démarche se transpose-t-elle au secteur public ?

Dans cette partie, nous allons étudier les facteurs à prendre en compte pour s'affranchir avec succès des difficultés soulevées par le volet d'externalisation introduit par le contrat de partenariat. Nous parlerons peu d'infrastructures et de réseaux, car la problématique de leur transfert au privé est relativement bien connue et les nouvelles technologies ne changent pas fondamentalement la donne. Au contraire, les systèmes d'information soulèvent des questions spécifiques sur lesquelles nous n'avons encore que peu de recul.

### 2.1 Le contrat de partenariat introduit un volet d'externalisation

#### 2.1.1 Le contrat de partenariat diffère fondamentalement de la simple prestation de services et de la sous-traitance

Dans leur esprit, les partenariats public-privé s'apparentent à une procédure d'externalisation parce qu'ils appellent des durées longues ; parce qu'ils incluent la

conception, le développement, l'intégration, la maintenance ainsi que l'exploitation ou la production de service ; parce qu'ils impliquent une activité récurrente. À l'opposé, les marchés publics traditionnels, en particulier pour des activités situées en amont de l'exploitation ou de la production de services, relèvent plutôt de la sous-traitance — au moins dans le domaine qui nous intéresse.

Comme nous l'avons expliqué dans la partie 1.2.1, le contrat de partenariat est global et crée des relations étroites et durables de coopération entre les parties. Par rapport à la fourniture ponctuelle d'un service décrit dans un cahier des charges exhaustif, davantage de responsabilités sont transférées au prestataire et ce dernier s'engage spécifiquement auprès du donneur d'ordres sur un niveau de satisfaction des besoins. En contrepartie, le travail du partenaire privé est piloté par le partenaire public ; nous détaillerons en 2.4 comment les responsabilités de maîtrise d'ouvrage sont redistribuées.

Cette distinction peut paraître bénigne, une simple différence de degré. Mais en ne percevant pas les différences entre sous-traitance de prestations en amont et externalisation globale d'amont en aval, on passe à côté des innovations que les contrats de partenariat peuvent apporter dans la contractualisation public-privé, et on conclut prématurément qu'ils n'apportent rien par rapport à un marché public bien monté.

### **2.1.2 Le choix du contrat de partenariat est une recherche d'efficience par la spécialisation, la réduction des risques et la mutualisation**

L'externalisation est souvent considérée comme inévitable en raison de la réalité des ressources humaines et financières. C'est une approche négative qui ne dit rien sur les gains qu'elle peut apporter. Or, dans certaines conditions, l'externalisation a des avantages qui justifient de la choisir, et non de la subir. En particulier, la recherche de l'efficience est présente tout au long de la procédure de passation d'un contrat de partenariat à travers l'évaluation préalable et le dialogue compétitif. Il serait idéaliste de penser qu'un projet sera réalisé en partenariat public-privé uniquement pour ces bonnes raisons. Toutefois, chaque projet peut se situer par rapport aux facteurs que nous allons décrire.

La notion d'efficience diffère de celle d'efficacité car elle rapporte les résultats obtenus aux moyens mis en œuvre. L'efficacité mesure le taux de réalisation d'un objectif ; l'efficience mesure l'économie de moyens dans la poursuite d'un objectif. Par exemple, la révision générale des politiques publiques (RGPP) affiche comme objectif de « maîtriser et rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques » : c'est une démarche d'efficience. Toutefois, elle a tendance à se mettre en place sous la pression prépondérante de contraintes budgétaires, ce qui n'aide pas à convaincre de son bien-fondé, d'autant plus que l'optimisation des processus passe souvent par des investissements préalables.

L'externalisation influence l'efficience de multiples façons, dont voici une liste.

**Facteurs favorables**

- l'organisation se libère de la gestion d'une fonction qui ne contribuait pas directement à ses objectifs, et devient plus efficace ;
- elle bénéficie de la compétence et de l'expérience du prestataire, spécialiste de la fonction qui lui est confiée, d'où des gains de qualité ou des réductions de coûts, et d'une manière générale une amélioration des performances ;
- les coûts sont fixés contractuellement donc connus à l'avance et peu sujets à des dérapages ;
- les risques sur la réalisation du projet et l'aléa sur l'efficacité de l'investissement sont réduits par l'expérience du partenaire privé ;
- la mutualisation d'une fonction par plusieurs organisations auprès du même partenaire génère des économies d'échelles ; elle permet d'amortir les variations d'activités de chacune ; elle augmente la disponibilité du service, par exemple en l'affranchissant des congés d'une équipe restreinte.

**Facteurs défavorables**

- les coûts sont augmentés par la marge du prestataire ;
- il est plus difficile de contrôler une fonction externalisée ;
- la perte de savoir-faire sur cette fonction rend une éventuelle réinternalisation coûteuse ;
- les problématiques spécifiques à l'organisation et ses valeurs peuvent être moins bien prises en compte ;
- la confiance en une entreprise externe peut être moindre qu'en un service interne ;
- les lacunes dans la transmission d'informations peuvent créer des malentendus entre les partenaires et être sources d'inefficacités ;
- le risque de défaillance du partenaire s'ajoute aux externalités de l'organisation.

Il ne faut pas condamner le contrat de partenariat au motif qu'il ouvre sur un montage d'externalisation. D'une part, chacun des éléments positifs ou négatifs évoqués ci-dessus doit être évalué dans le cadre des activités de l'administration. D'autre part, l'intérêt du contrat de partenariat ne se résume pas à son seul aspect stratégique d'externalisation mais comprend des aspects opérationnels en se prêtant à une gestion fine des risques ou des jeux de mutualisation.

## **2.2 La personne publique doit contrôler son recours au privé afin d'améliorer le service public**

### **2.2.1 L'activité transférée au privé doit être préalablement bien maîtrisée en interne**

Quelles que soient les circonstances, l'externalisation doit être engagée sur la base d'un vrai raisonnement, d'abord et avant tout économique. Il faut compter sur la capacité du prestataire à améliorer la qualité du système d'information. Toutefois, il ne faut pas attendre de lui qu'il lance sur sa seule initiative un mouvement

structurant les processus internes si ceux-ci ne sont pas correctement connus et évalués par le donneur d'ordre, et si ce dernier n'a pas défini des processus cible. D'où le principe classique :

On n'externalise bien que ce qu'on maîtrise bien, au sens que l'on sait exactement d'où on part et où on veut aller.

Pour illustrer ce principe, imaginons une démarche d'externalisation de l'équipement des agents d'une administration en postes informatiques de travail. Au lieu d'acheter des ordinateurs personnels, on peut acheter un service comprenant la fourniture d'ordinateurs et leur maintenance avec des contraintes de disponibilité par exemple. Mais il faut éviter le piège de la politique publique « sur catalogue ». Pour des raisons évidentes de sécurité et de maîtrise des coûts, le choix du partenaire doit s'appuyer sur l'expertise technique interne : quelle gamme de matériel et quelles options sont réellement pertinentes pour les usages prévus ? Quelles sont les garanties de sécurité et d'interopérabilité fournies par telle ou telle suite logicielle ? Savoir répondre à ce type de questions signifie qu'on maîtrise le sujet et qu'on peut envisager sereinement l'externalisation.

**Pour détecter les parties d'un système d'information que l'on peut externaliser, l'idéal serait de systématiser le réflexe de l'étude préalable et de l'analyse comparative.** Les performances internes et externes seraient évaluées sur les plans économique et technique, en tenant compte des synergies entre domaines d'activités et sans se limiter aux périmètres des projets en cours. Pour préparer les décisions futures, ce calcul de valeur serait permanent via une démarche qualité et des outils de *benchmarking*. La procédure de passation d'un contrat de partenariat a le mérite de souligner l'importance de l'étude comparative des différentes solutions ; mais ce n'est pas réservé aux partenariats public-privé.

### 2.2.2 Distinguer les fonctions support des fonctions métier permet d'externaliser à bon escient

Pour expliquer cette idée, il faut décomposer la notion de système d'information. Un système peut comporter :

- des composants matériels : clients, serveurs, espaces de stockage reliés par des réseaux de communications,
- des composants logiciels : soit des logiciels *ad hoc*, soit des progiciels spécialement configurés, et les environnements nécessaires à leur exécution,
- les processus d'utilisation de ces logiciels ou exprimés au sein des logiciels,
- de la documentation,
- et on pourrait même inclure la connaissance accumulée par les utilisateurs !

Il peut y avoir des processus métier spécifiques dans les administrations, qui représentent une partie significative de la complexité et de la valeur ajoutée d'un système. C'est pourquoi il ne faut pas prendre le problème de la modernisation de

---

l'État à l'envers : **la mise en place de systèmes d'information adéquats est structurante mais un outil, comme le partenariat public-privé, ne fait pas la réforme des processus métier.** Un effort de conduite du changement est indispensable mais difficilement externalisable.

Prenons par exemple le système d'information de l'administration fiscale : il doit exprimer les règles du Code des Impôts, dont la complexité est de notoriété publique et qui évolue massivement chaque année. Le cœur de métier des fonctionnaires est ici précisément de traiter de l'information en utilisant des logiciels et des bases de données. Sans même évoquer les faibles perspectives de mutualisation avec d'autres organisations, le prestataire éprouvera des difficultés et dépensera beaucoup de temps à comprendre les besoins uniques de l'administration dans ce domaine régalié par excellence.

De plus, les services à fournir lors de l'exploitation d'un système d'information ne se résument pas à la maintenance mais comprennent aussi un aspect crucial de support aux utilisateurs. Une opération d'externalisation étendue à cette activité suppose dans cet exemple une connaissance très pointue de la matière, voire des processus métier internes. En revanche des services qui s'éloignent de ce cœur de métier spécifique, tels que la mise à disposition de capacités de traitement et de stockage, font naturellement l'objet de sous-traitance.

La situation est différente dans le domaine de la santé : le cœur de métier reste évidemment les soins et les systèmes d'information assurent une fonction de support, par exemple pour le suivi des patients. Toutefois, ils jouent un rôle de plus en plus crucial pour la qualité du suivi et la gestion financière. Or, on constate qu'il y a déjà une cohabitation naturelle entre secteur public et secteur privé dans la santé avec hôpitaux et cliniques, sans oublier les médecins libéraux. De plus, des SSII spécialisées existent et elles ont de réelles perspectives de marché si elles savent se ranger dans un groupement organisé par des intégrateurs de service récurrent, comme les grandes sociétés d'infogérance. Pour toutes ces raisons, il paraît possible d'envisager de grands projets comme le dossier médical personnalisé (DMP) en partenariat public-privé, à condition de trouver des solutions acceptables pour la protection des données personnelles.

**Ainsi, préalablement à toute orientation vers un partenariat public-privé pour un système d'information, il faut effectuer le tri entre les fonctions métier et les fonctions support.** Cette condition est nécessaire pour que les avantages du transfert au privé l'emportent sur les inconvénients.

### **2.2.3 La mutualisation des services à l'administration dépend des perspectives de marché pour les prestataires de service**

Rappelons que la mutualisation est un des principaux facteurs qui rendent l'externalisation rentable. On peut imaginer trois types de mutualisation pour des contrats publics :

- interministérielle : par exemple, un système de gestion des marchés publics des ministères,
- entre collectivités locales : par exemple, une plate-forme d'e-administration comme le projet e-Bourgogne,
- avec des entreprises privées : par exemple, un service d'hébergement informatique dont les capacités sont revendues aussi bien à l'État qu'à des entreprises.

Le paragraphe précédent a illustré que certaines missions de l'État sont par essence uniques et se prêteront mal à des raisonnements de mutualisation : la spécificité des systèmes d'information des administrations centrales limite les possibilités, sauf dans leurs fonctions support, qui sont génériques. Toutefois, les projets interministériels sont généralement de grande ampleur et les synergies entre ministères les justifient largement. Leur problème chronique est celui de la légitimité de l'autorité de pilotage, car les ministères n'ont pas de tutelle commune suffisamment puissante ; il empire quand l'importance du projet augmente.

Quant aux collectivités locales, leur nombre ouvre indubitablement des perspectives de marché assez claires, d'autant plus que les besoins sont vraiment similaires d'une collectivité à une autre. Le marché reste cependant à créer, au fur et à mesure qu'elles développent leurs systèmes d'information.

La notion de taille de marché est ici prépondérante : si elle n'est pas suffisante, les gains obtenus au niveau de la conception ou du développement ne seront pas essentiels. Ce marché inclut le secteur privé et le secteur public lorsqu'ils ont des besoins suffisamment proches. Il existe donc déjà dans certains cas.

Indépendamment des possibilités de mutualisation, sur des gros projets assez nouveaux et indépendants, il peut être attractif de recourir à l'externalisation uniquement pour accélérer l'investissement. Par exemple, tout le traitement des amendes pour excès de vitesse issues des radars automatiques est externalisé. Mais l'objectif était un déploiement effectif du système dans un délai court, pour des raisons politiques. Le coût n'était pas une question primordiale dans les premiers temps, surtout pour une activité aussi rentable. Le danger de multiplier ce genre d'expérience est de structurer les systèmes d'information publics en silos.

#### **2.2.4 L'externalisation allège la gestion des ressources humaines de l'administration**

Si l'État sait investir fortement dans la formation initiale de ses fonctionnaires, il a du mal à leur offrir une formation continue pour dynamiser leur carrière. De plus, dans les technologies de l'information et de la communication, il est difficile d'évaluer le niveau technique des fonctionnaires ou des candidats. L'ancienneté peut aussi bien apporter une expérience et une expertise métier précieuse que des méthodes datées et inadaptées. L'évaluation des jeunes par les anciens n'est pas nécessairement un bon filtre.

Dans ces conditions, il est délicat de donner le statut de fonctionnaire et un emploi à vie à un spécialiste d'une technologie donnée, qui sera peut-être obsolète dans cinq ans. L'externalisation modifie radicalement les termes de cette difficulté, en transférant aux prestataires la charge de recruter les compétences liées aux technologies du moment et de les faire évoluer. Ils disposent de plus de flexibilité grâce au statut de droit privé de leurs employés. Une autre solution est de recourir à des contractuels, mais elle paraît assez illusoire. On retrouve les mêmes problèmes pour déterminer leurs compétences et pour les faire évoluer, et de surcroît cela fait exploser le coût du personnel.

Cependant, la diminution des effectifs techniques signifie aussi la diminution d'un potentiel humain capable de monter en compétence pour occuper à terme des postes de maîtrise d'ouvrage alors même que les besoins sont appelés à augmenter dans ce domaine, comme nous le verrons plus loin.

### **2.3 L'externalisation des activités de l'administration soulève des difficultés qui ne se présentent pas dans le secteur privé**

Dans la phase actuelle d'émergence des partenariats public-privé, les deux parties doivent être conscientes des particularités des activités de l'administration en terme de sécurité, de cadre réglementaire et culturel ou encore de gestion du personnel.

Cela entraîne deux conséquences. D'une part, l'administration ne peut pas recopier tel quel le modèle de l'externalisation observé depuis quelques décennies dans le privé. D'autre part, même une entreprise performante, spécialisée dans la fourniture de service, peut rencontrer des difficultés inattendues lors de ses premiers contrats avec l'administration française.

#### **2.3.1 La sensibilité des missions régaliennes peut limiter les possibilités de transfert d'activités au privé**

Bien entendu, certaines structures comme les services de renseignement ont des exigences de confidentialité absolues et doivent garder le contrôle intégral de leurs systèmes d'information et de communication. Il n'y a quasiment pas d'externalisation envisageable.

En dehors de ces cas extrêmes, dans l'exercice de leurs missions, les services de l'État accumulent une grande quantité d'informations personnelles ou confidentielles sur les personnes et sur les entreprises présentes sur le territoire. Parmi les données à caractère personnel, on peut penser à l'état civil, aux données médicales, aux données fiscales, aux données judiciaires, etc. Garantir la sécurité de ces données lors d'une externalisation est indispensable, en particulier au regard de notre législation très protectrice de la vie privée, mais aussi pour permettre la confiance dans les services en ligne et bénéficier des gains d'efficacité qu'ils permettent.

**La confidentialité** des données dépend surtout de la qualité de la conception du système, de sa maintenance, et du respect des processus. En interne comme en externe, l'administration doit être en mesure de les contrôler ou de les faire contrôler. A priori, en présence de compétences, les deux solutions peuvent donner d'aussi bons résultats.

Des ruptures de confidentialité peuvent être dues à :

- de la négligence : par exemple, aux États-Unis ou au Royaume-Uni, la presse relate régulièrement la perte de supports de sauvegardes contenant des données sensibles, rarement cryptées, par la faute des sociétés responsables des sauvegardes. Il y a certainement un lien avec le fait que l'externalisation y soit plus répandue. Mais peut-être ces incidents reçoivent-ils aussi davantage de publicité lorsqu'ils sont le fait d'un prestataire.
- des actes malveillants en interne : on pourrait argumenter que le statut des fonctionnaires, plus protecteur, limite le risque ; mais le facteur humain devrait être encadré par de solides procédures et rester un risque marginal.
- des tentatives d'intrusion en provenance de structures criminelles ou d'États hostiles : public et privé sont sans doute à égalité face à cette menace. On ne sait guère la quantifier.

**La disponibilité, l'intégrité et la traçabilité** des données doivent être prises en compte lors de la conception du système. On rejoint les questions de neutralité technique et d'interopérabilité abordées à la partie 2.4.4 : l'expression des besoins reste fonctionnelle et laisse le partenaire privé libre de ses choix techniques, tant que l'on peut récupérer les données et qu'elles sont fiables.

Le risque qu'un projet critique soit abandonné en cours de route, par exemple parce que le prestataire qui en est chargé fait faillite, ne doit pas être ignoré. Toutefois, nous avons vu au 1.4 que les projets externalisés atteignent leurs objectifs dans les délais prévus plus souvent que ceux qui sont réalisés en interne par l'administration. Ils sont peut-être davantage protégés des interférences politiques.

**Le cas des entreprises étrangères** peut poser problème, en particulier si les données sensibles risquent d'être transférées vers des serveurs situés à l'étranger. Elles seraient alors soumises à la législation locale qui pourrait être moins protectrice que la nôtre, voire autoriser les services du gouvernement local à y accéder. C'est par exemple le cas aux États-Unis. Il semble utile de se protéger contractuellement contre ce risque.

**Ces risques de sécurité peuvent être audités par la DCSSI.** La direction centrale de la sécurité des systèmes d'information, qui dépend des services du premier ministre, assure la fonction d'autorité nationale de régulation pour la sécurité des systèmes d'information et elle assiste les services publics en la matière. Elle possède l'expertise pour évaluer ces risques, même si son penchant sécuritaire

atténuée pour elle l'importance des facteurs économiques et la rend naturellement réticente à l'externalisation.

### **2.3.2 Les missions de l'État s'exécutent dans un contexte culturel et réglementaire particulier**

L'action de l'État est soumise à des contraintes réglementaires différentes de celles du secteur privé. Les engagements financiers sont contrôlés *a priori* de manière rigoureuse et sur la base de l'annualité budgétaire, contrairement aux pratiques prévisionnelles du privé. Les procédures d'autorisation sont plus complexes. Ces facteurs, s'ils ne sont pas pris en compte correctement durant l'établissement du contrat, peuvent faire dérailler la planification et mettre en danger l'équilibre de l'opération.

D'autres éléments culturels, comme le rôle des syndicats et le mode de concertation entre direction et employés, peuvent ajouter des obstacles ou des délais imprévus. Ressentis par le partenaire privé comme des causes flagrantes d'inefficacité qui l'empêchent de travailler correctement et réduisent ses marges, ils peuvent rapidement tourner au *casus belli* et placer la maîtrise d'ouvrage publique en porte-à-faux. On ne peut évidemment pas toujours traduire facilement ce type de contraintes dans la rédaction d'un contrat, mais le faire contribue fortement à l'établissement d'un climat de confiance.

**Les responsabilités accrues du partenaire privé dans un contrat de partenariat lui imposent donc d'intégrer davantage la culture de l'organisme public** pour que son travail soit reconnu comme positif et ne pas renforcer les inévitables résistances au changement.

### **2.3.3 La mobilité public-privé des agents de l'État doit préserver les statuts**

Le contrat de partenariat, du fait de son aspect d'externalisation, est inévitablement générateur de questions sur la gestion du personnel. Dans le secteur privé, le problème de l'externalisation n'est pas simple puisque socialement sensible, mais les entreprises bénéficient d'une certaine souplesse sur leurs structures, par la création de filiales, la vente ou le rachat de branches, etc. Dans le secteur public, la mobilité des effectifs est soumise à des contraintes supplémentaires de statuts. La réponse n'est d'ailleurs pas forcément la mobilité du public au privé, mais aussi éventuellement la mobilité interne au secteur public.

De son côté, le Royaume-Uni a poussé sa démarche d'externalisation jusqu'à des transferts de personnel du public vers le privé. Par exemple, la ville de Norwich, qui compte 200 000 habitants, a décidé de recourir au *Private Finance Initiative* pour moderniser son système d'information et ainsi améliorer son service au public. Le contrat est entré en vigueur en mai 2002 avec le transfert de trente agents

spécialisés en informatique de la municipalité vers la société Steria. Les premiers résultats semblent positifs avec la rationalisation des moyens mis en œuvre et l'instauration d'un guichet unique pour les usagers qui leur assure une réponse plus cohérente et plus rapide. Le nombre de prestataires différents a été drastiquement réduit et les coûts ont diminué en conséquence. Les statistiques sont disponibles dans l'étude de cas [3].

Une démarche similaire en France nécessiterait obligatoirement des vérifications approfondies avec la Direction Générale de la Fonction Publique, pour donner lieu ensuite à un dialogue avec les organisations représentatives. En raison des niveaux de salaire relatifs et des problèmes de statut social, on doit trouver une solution adaptée au cas par cas, notamment pour des personnes qualifiées. Toutefois, si le salaire est maintenu, les conditions de travail similaires et la pérennité de l'emploi garantie, le dialogue est ouvert. On peut ainsi imaginer des montages intermédiaires, où l'on crée des structures dédiées travaillant en étroite coopération avec un partenaire privé.

## **2.4 L'administration doit adapter son approche de la maîtrise d'ouvrage lorsqu'elle confie un système d'information à un partenaire privé**

### **2.4.1 Une maîtrise d'ouvrage de qualité est indispensable pour prévenir la dérive des coûts, principal risque des partenariats public-privé**

Le principe même du partenariat public-privé est de faire porter les coûts d'investissement et d'exploitation par le partenaire privé, et de lui permettre de les amortir sur la durée du contrat. De ce fait, il est dans son intérêt de maximiser les bénéfices de ses activités de maintenance, en minimisant ses efforts ou en négociant des paiements complémentaires. Pendant toute la durée de contrat, il n'est pas en situation de concurrence et n'a donc aucune raison de faire des efforts au delà de ses engagements contractuels. Tout revenu complémentaire augmente sa rentabilité.

En outre, il n'existe pas encore d'exemple de fin de contrat, mais on peut anticiper qu'il y aura un avantage concurrentiel en faveur du prestataire sortant tel que, même s'il souhaite voir le contrat reconduit, il n'est pas obligé de réduire ses marges ni même de dévoiler ses coûts réels. Cette remarque est essentiellement valable pour les systèmes d'information, pour lesquels le prestataire accumule une connaissance de l'organisation et de ses processus. Pour des infrastructures de réseaux, la reprise éventuelle est plus facile; et si le matériel est en fin de vie, la question du démantèlement et du remplacement par une technologie plus récente se posera de façon prépondérante.

Dans une situation plus délicate où l'exécution du contrat rencontre des difficultés, le prestataire, devant le risque de pertes financières, ne va pas allouer

plus de ressources au projet que ce que les revenus contractuellement garantis ne couvrent. Si la personne publique souhaite poursuivre le projet, elle pourrait se retrouver contrainte à ré-injecter des fonds pour le voir aboutir, et ce à mesure de son importance. C'est là que le partage des risques touche à ses limites, comme évoqué en 1.4.3.

**Le partenariat public-privé n'est donc pas un palliatif au manque de capacités de maîtrise d'ouvrage.** La définition initiale des besoins et leur formalisation dans le contrat ne suffit pas. La maîtrise d'ouvrage publique doit assumer la responsabilité, tout au long d'un contrat de partenariat, d'évaluer les réalisations en cours, de veiller à la satisfaction de ses besoins et de garder un œil avisé sur les choix du partenaire privé. Cette tâche requiert des fonctionnaires hautement qualifiés, ou à défaut le recours à des missions de conseil externes. Comme les contrats sont de longue durée, elle vient se coupler avec la conduite du changement, que nous discuterons en 3.3.

#### 2.4.2 La définition traditionnelle de la maîtrise d'ouvrage ne s'applique pas à la réalisation de systèmes d'information

L'ordonnance du 17 juin 2004 est rédigée comme suit :

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Pourtant, certains aspects de la maîtrise d'ouvrage, comme la définition du périmètre du projet et de son budget, ne peuvent être raisonnablement confiés qu'à l'acteur public. L'ordonnance utilise en réalité un vocabulaire issu du monde du bâtiment et des travaux publics. Probablement le rédacteur souhaitait-il également souligner la liberté du partenaire privé dans la planification du projet, la trajectoire pour exécuter la réalisation, le recours à des sous-traitants, et tout autre moyen d'optimiser l'efficacité de la mise en œuvre du contrat.

#### Que doit on inclure dans cette notion de maîtrise d'ouvrage confiée au partenaire privé ?

La maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée sont définis par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ; ce texte a été écrit en pensant aux « ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi [qu'aux] équipements industriels destinés à leur exploitation ». Essentiellement, la maîtrise d'ouvrage porte la responsabilité de la programmation du projet, de son financement, et de la signature des contrats avec des sous-traitants nécessaires à sa réalisation.

**Cette définition ne peut pas ne peut pas se transposer directement à des partenariats public-privé dans les nouvelles technologies.** En effet, dans les domaines traditionnels, comme le bâtiment et les travaux publics, les interfaces sont très standardisées et l'intégration est bien maîtrisée, parce qu'elle ne pose pas de difficultés particulières. Segmenter finement les travaux et les répartir

entre de nombreux sous-traitants est faisable car leur coopération est en général bien maîtrisée. En phase amont, la maîtrise d'ouvrage consiste principalement en une planification budgétaire de l'investissement. Tout le droit des marchés publics est bâti autour de ce concept, en vue de garantir l'égalité devant la commande publique.

Malheureusement, la nouveauté et la complexité des technologies de l'information et de la communication remettent les problèmes d'intégration au cœur du projet et compromettent ce paradigme. L'atomisation des marchés y est totalement inefficace, c'est même quasiment une garantie d'échec. Les concepts validés dans les bâtiments et travaux publics ne s'appliquent pas ; les règles de l'art ne sont pas encore écrites. Le secteur public gagnerait à ce qu'une autorité reconnue apporte une lumière sur ces questions.

### **2.4.3 L'organisation de la maîtrise d'ouvrage est déterminante pour traiter les problématiques d'intégration dans les projets technologiques**

En raison du regain d'importance de l'intégration que nous venons d'expliquer, la transposition du concept de maîtrise d'ouvrage aux projets en technologies de l'information et de la communication fait apparaître deux rôles distincts :

- une maîtrise d'ouvrage orientée métier va exprimer les besoins et évaluer les résultats ; l'immatérialité et la complexité créent des exigences plus grandes que dans les secteurs traditionnels — nous développerons ces thèmes dans la partie 3 — et en font de nouveaux métiers pour l'administration, exigeant des compétences spécifiques ;
- sur un plan plus opérationnel, des équipes doivent assurer le pilotage, suivre les calendriers, être l'interface des prestataires durant la phase de développement, valider les choix architecturaux, apporter leur assistance durant le déploiement, accompagner le changement et anticiper sur la maintenance.

**La structure retenue pour la maîtrise d'ouvrage est déterminante pour traiter les questions d'intégration.** Les deux rôles que nous venons de décrire peuvent être partagés de différentes manières, comme illustré sur la figure 5. Nous allons examiner l'impact des différentes organisations.

La maîtrise d'ouvrage d'un projet peut assumer toutes les responsabilités et piloter directement les prestataires, selon le schéma classique des marchés publics, représenté sur la première ligne. Cela consiste à les coordonner et à assurer la cohérence entre les fournitures de chacun. Elle doit alors se doter de compétences élargies pour affronter la complexité des projets technologiques, car elle s'implique intimement dans la réalisation de chaque composante du système d'information. La cohérence du pilotage a des avantages durant la phase de développement, en mettant l'accent sur la réalisation des objectifs et la conduite du changement. Mais cela crée un risque important au niveau de l'intégration avec les systèmes existants

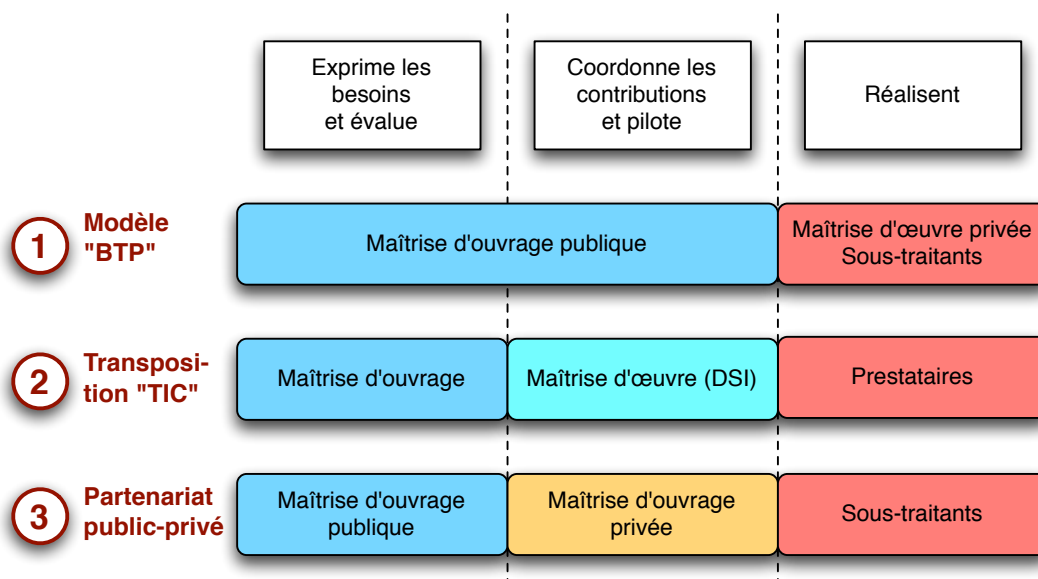


FIG. 5 – Différentes organisations possibles pour la maîtrise d'ouvrage

dans l'organisation. Le nouveau système risque de mal s'interfacier, de fonctionner en silo et donc d'être difficile et coûteux à maintenir.

Dans le schéma transposé représenté sur la deuxième ligne, classique en technologies de l'information et de la communication, la DSI prend à son compte les aspects qui, dans ce domaine, sont habituellement considérés comme relevant de la maîtrise d'œuvre. Il s'agit de coordonner les différentes contributions et de superviser la réalisation. C'est cela qui garantit une bonne intégration avec les systèmes existant parallèlement au moment de la mise en exploitation. Par contre, le projet risque d'être handicapé par des divergences entre les équipes métier de la maîtrise d'ouvrage et celles de la maîtrise d'œuvre, car elles sont souvent rattachées à une hiérarchie différente et elles ne partagent pas les mêmes objectifs ni les mêmes critères d'évaluation de la qualité d'un projet.

Enfin, dans un partenariat public-privé, nous pensons qu'il faut distinguer deux maîtrises d'ouvrage, chacune indispensable au projet, représentées sur la troisième ligne, et institutionnalisées comme suit :

- **la maîtrise d'ouvrage publique** qui contrôle la réalisation des objectifs,
- **la maîtrise d'ouvrage privée ou déléguée** qui gère la trajectoire vers ces objectifs.

Le pilotage n'est plus attaché au donneur d'ordre public mais au prestataire privé. Ainsi l'administration est déchargée d'un rôle qui requiert des compétences très spécifiques au domaine. Cette situation inhabituelle doit faire l'accord des partenaires, pour construire une sorte de « co-maîtrise d'ouvrage » ou de gouvernance partagée du projet. Visiblement, les acteurs publics manquent de recul sur

le fonctionnement de ce schéma, mais on peut espérer qu'il va se stabiliser avec l'accumulation d'expériences, aussi bien côté public que privé.

La mise en place d'une telle organisation doit s'accompagner de changements culturels dans l'administration. Elle ne peut plus agir directement sur ses prestataires ni sur le calendrier en phase de réalisation. Cette situation est ressentie au prime abord comme une perte de contrôle risquée, et elle devient particulièrement douloureuse en cas de difficultés. Nous allons indiquer des pistes pour organiser le contrôle du cocontractant en amont, sans sous-estimer les compétences nécessaires.

#### **2.4.4 La maîtrise d'ouvrage publique doit assurer l'interopérabilité et l'intégration à l'existant pour valoriser les investissements immatériels et limiter les coûts d'exploitation**

Comme expliqué en 1.2.1, la liberté du partenaire privé est une condition de son efficacité, et donc de la rentabilité du contrat de partenariat : c'est ce qui justifie la neutralité technique. Sans y porter atteinte, la maîtrise d'ouvrage doit aussi prendre en compte les questions d'interopérabilité et d'intégration aux systèmes appelés à cohabiter avec celui qui fait l'objet du projet. Ce sont certainement les points les plus importants après l'atteinte des objectifs fonctionnels et la maîtrise des coûts.

**Les contraintes d'interopérabilité sont une garantie pour l'avenir** car elles assurent que les données traitées par le système ne resteront pas dépendantes des logiciels d'une entreprise particulière et que d'autres systèmes pourront en tirer profit. L'accumulation de ces données est un investissement immatériel qui représente souvent une grande valeur, comme nous l'expliquerons en 3.1.2 ; c'est pourquoi il faut s'assurer d'emblée que cet investissement sera récupérable lorsque l'on envisagera la fin de vie du système faisant l'objet du projet.

**L'intégration à l'existant permet d'exploiter les investissements passés.** Cela procède de la même idée que l'interopérabilité, vue de l'autre côté. Il s'agit de ne pas gaspiller les sommes investies auparavant et les réalisations qu'elles ont permises. De plus, la cohérence des systèmes d'information au sein d'une organisation facilite la rationalisation des ressources nécessaires à leur exploitation et à leur maintenance. C'est une raison supplémentaire de rechercher une organisation transverse du pilotage des systèmes d'information, dans la mesure où les évolutions technologiques le permettent.

Le partenariat public-privé, en mettant dans les mains d'une entreprise des pans entiers d'un système d'information pour une longue durée, crée une tentation particulièrement forte de tout refaire en partant de zéro, en ignorant l'environnement tant qu'on n'est pas obligé d'interagir, et en suivant les principes de l'entreprise avant ceux du donneur d'ordre public. Si cette méthode favorise une cohérence d'ensemble en éliminant les bricolages historiques que tout système d'information

---

suffisamment ancien contient, elle gaspille l'expérience accumulée par des années de corrections et d'évolutions des programmes informatiques. Elle met en péril le remplacement transparent du système antérieur. Il est là aussi nécessaire que la maîtrise d'ouvrage publique soit en mesure d'assurer un suivi continu de la compatibilité avec ses autres systèmes.

**Il semble utopique d'imposer ces contraintes uniquement par des clauses contractuelles.** Ceci est lié à plusieurs raisons. D'une part il est difficile d'écrire ces clauses lors de l'établissement du contrat, car on ne rencontre des problèmes d'interopérabilité qu'au moment où l'on ressent le besoin de la mettre en œuvre. Le prestataire peut toujours prétendre que son système est interopérable ; reste à savoir à quel prix. D'autre part, le non-respect des règles d'interopérabilité n'affectera pas tout de suite le développement d'un système, ni son déploiement, ni son fonctionnement quotidien, donc il est difficile de les contrôler par des critères de performance. Enfin, si les clauses sont trop précises, elles impacteront les choix techniques et risquent de peser sur la performance.

Pourtant, les questions d'interopérabilité et d'intégration à l'existant devraient être tranchées dès la phase de conception, et leur prise en compte vérifiée durant le développement. Seule une structure adéquate de maîtrise d'ouvrage publique peut répondre à ces impératifs.

La prise de conscience de ces problématiques semble actuellement insuffisante, par exemple lorsque les collectivités locales contestent la légitimité et l'applicabilité du référentiel général d'interopérabilité (RGI) au nom du principe de la libre administration. On peut espérer des progrès sur ce point, et qu'ils s'accompagnent du développement actif des compétences de maîtrise d'ouvrage nécessaires.

#### **2.4.5 Au delà du risque de perte de compétences, l'évolution du rôle de la maîtrise d'ouvrage exige de monter en compétence**

Dans l'hypothèse que nous décrivons, les DSI devront abandonner le rôle de maîtrise d'œuvre qu'elles jouent actuellement et évoluer vers les fonctions plus stratégiques de maîtrise d'ouvrage, particulièrement en ce qui concerne l'identification des besoins de services nécessaires aux processus de fonctionnement et l'évaluation des résultats.

C'est un changement d'état d'esprit et un changement de métier qui n'ira pas de soi. Il impose de passer à un niveau de compétence supérieur par rapport à des tâches de gestion de systèmes, essentiellement techniques. Nous avons présenté des aspects de la réalisation qui doivent être suivis de près. Passer du rôle de maîtrise d'œuvre à celui de maîtrise d'ouvrage demande une adaptation en profondeur, car on perd la prise directe sur les spécifications techniques, un levier de contrôle traditionnel et rassurant. Une prise de recul doit avoir lieu, pour anticiper sur la production de service future et non se contenter de contrôler les résultats en termes techniques.

Au plan individuel, le sentiment qu'il est plus valorisant de participer concrètement en faisant que de piloter à un niveau stratégique peut créer des réticences. Le chef de projet traditionnel va être tenté de dire qu'on lui retire la liberté d'action dont il a besoin pour travailler efficacement. La perspective d'accéder à une fonction qui participe des orientations stratégiques ne l'attire pas forcément.

C'est donc **un tournant délicat qui s'accompagne d'un risque de pertes de compétences, alors même que les besoins augmentent.**

L'exemple du Canada, qui a largement fait appel au privé pour mettre en place l'administration électronique, montre que de tels changements structurels sont à mener avec précaution. La restructuration de son administration s'est accompagnée de départs massifs vers le privé qui, s'ils ont facilité la transition, ont créé à terme un déficit de compétences techniques irréversible. L'administration n'a pas la facilité d'une entreprise pour réembaucher et rebâtir une expertise.

Paradoxalement, il faudra sans doute **conserver des capacités de réalisation pour savoir juger de réalisations externes.** Les compétences dont nous parlons devront se construire progressivement au sein de l'administration, qu'il s'agisse de projets internes ou de projets externalisés.

| Apprendre à faire faire ne dispense pas de savoir faire.

Nous rejoignons aussi l'idée presque banale selon laquelle le donneur d'ordre public devrait seulement externaliser les sujets sur lesquels il conserve une maîtrise suffisante. Il apparaît souhaitable pour l'administration d'orienter sa gestion des ressources humaines et le montage de ses projets en vue de favoriser l'émergence de ces compétences qui permettront de maîtriser de grands projets confiés à des partenaires privés. Elles ouvriront aussi aux personnes en place de nouvelles perspectives de carrière personnelle.

### **3 La complexité des technologies de l'information et de la communication et l'innovation rapide créent un environnement risqué**

Les technologies de l'information et de la communication sont caractérisées par des évolutions continues à un rythme soutenu. Au delà des évolutions quantitatives des capacités du matériel informatique, chaque décennie a vu un ou deux changements majeurs de paradigme. On est passé des ordinateurs centraux aux clients légers, puis aux clients lourds, et maintenant aux applications web. Les coûteux serveurs de la taille d'une armoire sont remplacés par des piles de serveurs génériques sur lesquels sont exploités des systèmes virtualisés.

De nouvelles technologies émergent et se répandent dans le monde entier en quelques années. Par exemple, les applications web, rendues possibles par l'amélioration de l'interactivité des navigateurs, créent de nouvelles possibilités d'architecture client-serveur et facilitent l'édition partagée de données, au prix de risques de sécurité et d'une ergonomie à réinventer.

Par ailleurs, en dématérialisant l'information qu'elles traitent, et en héritant des contraintes historiques de l'informatique, ces technologies créent un environnement pas toujours intuitif pour les humains. L'interaction de multiples systèmes permet des réalisations très puissantes, mais au prix d'une complexité qui les rend difficilement abordables dans leur globalité. Ces caractéristiques en font un secteur sujet à des erreurs d'appréciation, ce qui constitue un risque.

#### **3.1 Le caractère immatériel des technologies de l'information et de la communication engendre des mécanismes de création de valeur inhabituels**

##### **3.1.1 La propriété intellectuelle d'un système d'information, à laquelle les deux parties contribuent, doit être déterminée pour permettre sa valorisation**

**Si l'expression des besoins est bien faite, elle contribue à la valeur de la réalisation.** Nous soulignons dans la deuxième partie l'importance de ce travail réalisé par la maîtrise d'ouvrage publique.

Parmi les critères de qualité importants pour un système d'information se trouvent sa capacité à soutenir les processus de fonctionnement de l'entité pour laquelle il a été développé et à apporter des gains d'efficacité. Ces qualités ne peuvent être atteintes que par le biais d'un travail conséquent d'expression des besoins et de formalisation des processus chez le donneur d'ordres. Il traduit son expérience dans les documents qui serviront de base au travail du prestataire.

Du plus, éviter des corrections multiples dans l'expression des besoins est un facteur de succès d'un contrat de partenariat. Sinon, on s'expose à des surcoûts,

à des incohérences là où les changements ont été demandés en cours de route, au risque d'une architecture bancal, et finalement à une qualité en baisse.

**Comme un système d'information est essentiellement immatériel, la définition de la propriété intellectuelle du système n'est pas naturelle.**

Dans le cas de l'achat d'un logiciel sur étagère, la propriété intellectuelle est celle du vendeur. Dans le cas du développement par un prestataire selon un cahier des charges précis, le contrat prévoit en principe qu'elle est transférée à l'organisation qui a commandé les travaux. Dans un contrat de partenariat, il n'y a pas de solution unique évidente puisque les deux parties contribuent de manière significative à la création de propriété intellectuelle au sein du projet. Par habitude, le prestataire a tendance à considérer qu'il est entièrement propriétaire des systèmes qu'il réalise ; mais le donneur d'ordre peut souhaiter que sa contribution soit valorisée, surtout si des tiers doivent en profiter.

Prenons l'exemple d'un projet de plate-forme multimodale pour consolider l'offre de transports d'un département et la présenter sur le web. L'essentiel de la valeur du système repose dans la base de données qui est constituée. La légitimité du projet est donnée par le soutien de la collectivité et cela sera décisif pour la collaboration de tous les acteurs. Mais c'est l'entreprise privée qui met en place la consolidation des données et rend possible leur utilisation à grande échelle. Les deux partenaires ont ainsi légitimement le droit de revendiquer une partie de la création de valeur.

**Nous recommandons fortement de définir contractuellement la propriété intellectuelle du système** et les conditions dans lesquelles l'une ou l'autre des parties pourra en réutiliser les différentes composantes, en particulier les logiciels et les données. Cela conditionne la répartition des recettes complémentaires qui pourraient être tirées de la revente du système à d'autres organisations. L'absence d'accord entre les parties à ce sujet peut bloquer totalement la mutualisation et les gains qu'elle apporte. Cette situation est particulièrement susceptible de se présenter dans des projets pilotes. De plus, un contrat de partenariat prévoyant toujours un retour des actifs du projet à la personne publique, ce point doit être tranché en prévision de la fin du contrat.

### **3.1.2 Les investissements immatériels représentent une valeur significative dans un système d'information**

Nous évoquons sur l'exemple de la plate-forme multimodale la valeur créée par l'accumulation et la consolidation de données. Augmenter la valeur de données en les agrégeant et en les intégrant à un système cohérent est un mécanisme très général des systèmes d'information. Les limites à l'accumulation de données sont le respect des libertés individuelles et le maintien de la cohérence de l'ensemble.

Prenons d'autres exemples. La migration d'un système de gestion des ressources humaines à un autre de conception plus récente s'accompagne d'une migration des

fichiers. Souvent coûteuse, elle est bien la preuve de la valeur des fichiers du système en fin de vie, sur une durée qui correspond au temps passé par une personne au sein de la structure.

Le projet de carte d'identité électronique prévoit une quinzaine d'années pour mettre en place le système puis initialiser sa base de données, à raison de quelques millions de personnes par an. C'est le temps que prendra le remplacement des documents physiques précédemment en circulation, valables dix ans. Les données seront ensuite utiles pendant toute la vie de la population, soit une période de l'ordre du siècle pour chaque dossier. Les mêmes ordres de grandeur sont valables pour un dossier médical électronique. À l'issue d'un contrat pour la mise en place d'un tel système, l'État récupère un système, et surtout des données, qui ont acquis de la valeur.

**Ainsi, pour un projet ambitieux de dématérialisation, la durée d'investissement peut monter à quinze ans et la rentabilisation se faire sur plusieurs décennies.** L'investissement total peut être bien plus élevé que les coûts apparents. Cela perturbe l'idée courante selon laquelle la part des investissements est moindre par rapport à celle des services dans ce type de projets. Certes, dans l'activité de prestataires, cette répartition s'observe. Toutefois, dans le calcul total de la valeur, il faut prendre en compte ces investissements.

### **3.1.3 La longue durée des partenariats public-privé est une arme à double tranchant**

**Les contrats de partenariats sont prévus pour être signés pour une longue durée,** au minimum six ou huit ans, et plus vraisemblablement dix ou quinze ans. Il serait inefficace de les utiliser pour des durées plus courtes, car leur procédure de passation est elle-même longue : elle prend généralement entre un et deux ans.

**La durée du contrat dépend principalement de la durée d'amortissement des investissements.** Pour les systèmes d'information, une durée de dix ans paraît l'ordre de grandeur adapté, car il faut ensuite prévoir la révision récurrente du système. Il faut bien sûr moduler ce chiffre selon les particularités de chaque projet. Les coûts de maintenance deviennent prohibitifs lorsque les technologies sur lesquelles la conception reposait deviennent obsolètes. Toutefois la valeur attribuable aux investissements immatériels que nous venons d'évoquer relativise ces coûts et peut justifier des contrats plus longs, pour peu qu'ils incluent des mises à jour majeures du système.

Pour les réseaux d'initiative publique, qui impliquent des investissements plus lourds, il faut plutôt programmer quinze ou vingt ans pour permettre l'amortissement ; le changement des éléments actifs selon les évolutions technologiques doit alors être inscrit dans le programme de gestion des évolutions, que nous expliquons en 3.3.

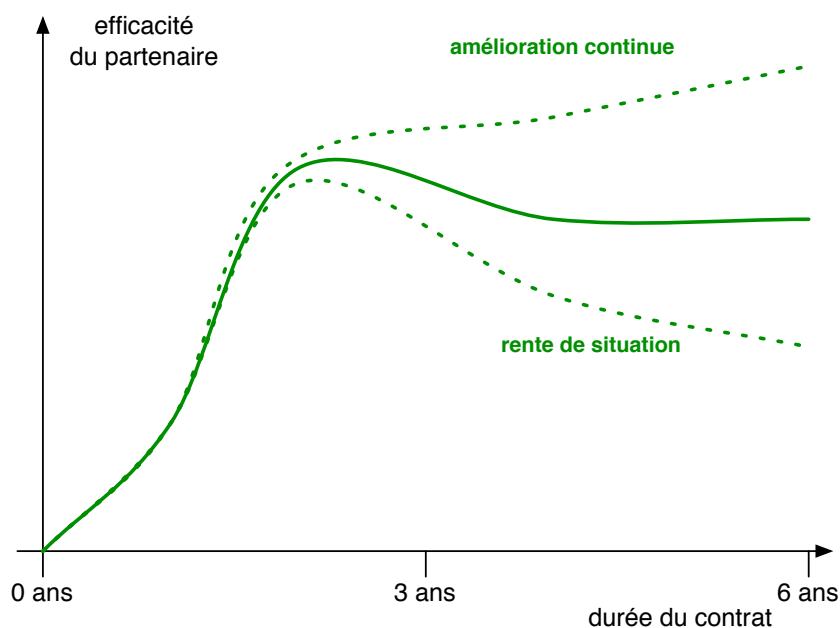


FIG. 6 – Évolutions possibles de l'efficacité du partenariat public-privé dans le temps

**L'accumulation de l'expérience par le cocontractant ne doit pas être surestimée.** En principe, en fournissant un service pendant plusieurs années, il améliore sa manière de collaborer et augmente son efficacité. Toutefois, l'amélioration continue est un idéal et la réalité semble plus proche de ce qui est représenté en trait continu sur la figure 6. L'efficacité du partenaire privé, initialement minimum, augmente au fil de la réalisation du contrat et de l'application de son savoir-faire à la situation qui lui est soumise. Il apporte de l'innovation. Une fois qu'il a mis en œuvre ses compétences, son efficacité retombe à un palier, parce qu'il s'installe dans la maintenance. Dans le cas idéal, il reste une force de proposition et d'innovation dans un esprit d'amélioration continue. Dans le pire des cas, il s'installe dans une rente de situation et fait du contrat une vache à lait.

Nous ajouterons que c'est l'accumulation d'expérience par les interlocuteurs clés chez le partenaire privé qui compte réellement. Or la rotation du personnel est assez élevée chez les prestataires de services informatiques. Nous estimons qu'au delà de trois ans, l'avantage se situe dans les transferts de connaissances internes au prestataire, qui évitent au donneur d'ordre d'avoir à expliquer toute la situation à chaque nouvel intervenant sur le projet. Notons que le taux de rotation est également élevé au sein des administrations pour les catégories de personnel concernées.

### 3.1.4 L'amélioration continue, la maintenance et le support exigent de maîtriser la complexité et les coûts dans la durée

**L'apparition de technologies innovantes à un rythme élevé crée un risque d'obsolescence aigu.** On ressent ce phénomène au quotidien avec l'augmentation incessante des fonctions disponibles sur les téléphones portables, les ordinateurs ou les sites Internet. Dans ces conditions, il est presque illusoire de définir *a priori* des besoins détaillés pour la décennie à venir.

Par exemple, les usagers du service de déclaration des impôts en ligne s'attendent à ce qu'il soit au niveau des autres services qu'ils utilisent au quotidien, en termes de facilité d'utilisation et d'ergonomie. Il est impossible de prédire ce que seront ces normes dans trois ans. Peut-être faudra-t-il refaire la présentation visuelle des données ; peut-être de nouvelles menaces imposeront-elles de revoir l'architecture de sécurité.

Ainsi, un système déployé par un prestataire sera amené à être modifié en profondeur à certains moments du contrat pour le remettre à niveau en termes de qualité. Il s'agira par exemple de mettre en place une nouvelle technologie pour remplacer ou compléter certaines parties du système. L'instabilité du besoin rend difficile la contractualisation et on verra au 3.3 que le pilotage d'un contrat de partenariat vise à y répondre.

**Un système d'information demande un effort continu de maintenance pour demeurer performant ou tout simplement utilisable** indépendamment des sauts technologiques. Une grande partie du service fourni par le prestataire consiste à assurer la disponibilité et la stabilité du système. Dans ce domaine technologique, on ne peut pas considérer qu'un système pourra fonctionner durablement sans intervention. Le remplacement de certains équipements tels que les serveurs informatiques est fréquent et leur bon fonctionnement suppose une attention continue. De même, le développement d'un logiciel n'est jamais parfait et on doit en permanence surveiller et corriger les failles de sécurité ou les inévitables « bugs », ainsi que le faire évoluer parallèlement aux modifications des processus de fonctionnement auxquels il contribue.

Pour reprendre l'exemple du système de déclaration en ligne, il faut s'assurer chaque année que le système fonctionne sur les navigateurs web les plus populaires, dont de nouvelles versions sont sorties durant l'année écoulée.

**Au delà d'un service de maintenance purement technique, la prise en charge d'un système d'information comprend un volet essentiel d'interaction permanente avec les utilisateurs.** La complexité à décrire et expliquer l'impact d'outils automatiques induit une courbe d'apprentissage sur une durée de quelques mois. Rares sont les utilisateurs avertis ou autonomes pour se former. Beaucoup sont désorientés par les changements, même si leur métier ne change pas, et ont besoin de temps pour se ré-appropriier l'outil. La nouveauté d'un système provoque aussi un réflexe de découragement face aux imprévus ; plutôt que

de chercher à comprendre, on blâme le système. Exceptionnellement, de véritables blocages peuvent se produire.

Il en résulte que l'accompagnement des utilisateurs est indispensable pour que le potentiel introduit par une innovation soit exploité. L'affectation de cette fonction à l'une ou l'autre des parties dans un contrat de partenariat mérite sans doute une discussion au cas par cas. Si la conduite du changement au sein de l'administration repose sur la maîtrise d'ouvrage publique, le prestataire est le plus compétent pour expliquer les subtilités de son système.

## **3.2 La définition et l'évaluation des critères de qualité et de performance sont une partie délicate d'un contrat de partenariat**

### **3.2.1 Choisir judicieusement le périmètre du projet conduit à des critères de performance mutuellement avantageux**

Le choix du périmètre du projet revêt un aspect crucial pour un partenariat public-privé car il impacte directement l'équation économique. Le point clé, vrai dans tout type de contractualisation, est que **les partenaires doivent partager les critères de succès**. Or les intérêts du privé (marges rémunératrices, réalisation rapide, etc.) et du public (meilleur service à moindre coût, pérennité, etc.) ne sont pas automatiquement convergents ; ils sont même diamétralement opposés sur le prix du contrat. Comment dépasser le mécanisme des pénalités et la tentation de l'affrontement pour entrer dans une démarche gagnant-gagnant ? La procédure de passation d'un contrat de partenariat permet d'y réfléchir.

Une partie de la rémunération du partenaire privé dépend de sa performance. Cela signifie qu'il faut définir dans le contrat des indicateurs de qualité de service qui couvrent le périmètre du projet. Le cocontractant s'engage ensuite sur un niveau de service précis (*Service Level Agreement*) sur la base de ces critères. Il s'agit de critères à haut niveau, mesurables objectivement ; leur évolution sert de référence pour le pilotage. En les choisissant judicieusement, on peut créer des objectifs qui laissent des marges de manoeuvre au privé tout en garantissant la satisfaction des besoins publics. On cherche alors, par le contrat, à faire travailler les deux partenaires au meilleur de leurs capacités.

**L'existence de critères de performance communs dépend du choix du périmètre du contrat.** Celui-ci s'évalue selon deux directions, comme illustré sur la figure 7. Horizontalement, on trouve le nombre de fonctions distinctes qui vont être regroupées dans le contrat, et verticalement, les couches fonctionnelles. Nonobstant la globalité des contrats de partenariat, confier l'ensemble d'un projet, du matériel aux couches métier, à une même entreprise pose la question des marges qui peuvent être masquées dans l'empilement des couches, grâce aux synergies d'intégration verticale. L'entreprise peut aussi faire des choix en fonction

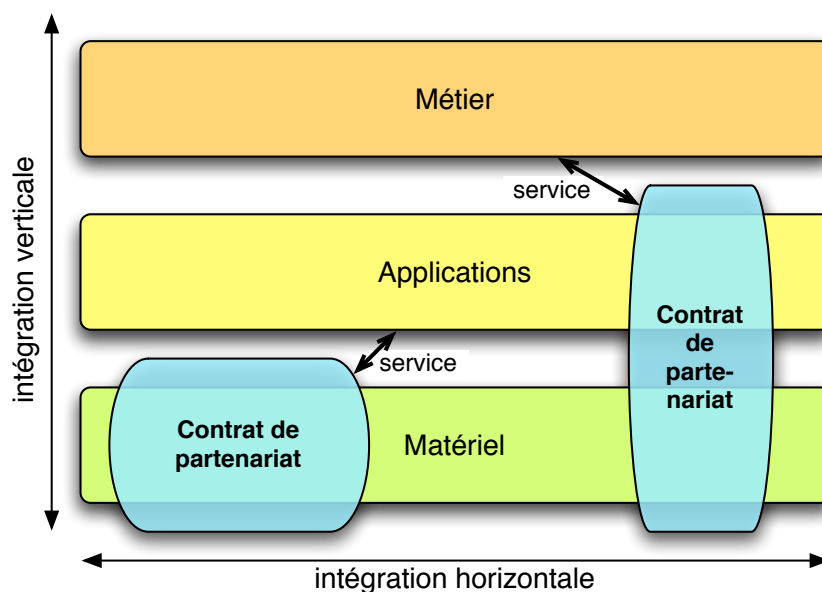


FIG. 7 – Choix du périmètre d'un partenariat public-privé

de ses capacités et de ses marges dans les différentes couches. À l'inverse, ne pas assez déléguer empêchera des économies ou rendra difficile l'évaluation des critères de succès faute d'une liberté suffisante du partenaire privé. Choisir le bon niveau d'intégration verticale n'est pas évident.

Par exemple, plutôt que d'acheter des serveurs pour héberger un site Internet, il paraît naturel d'acheter une capacité de traitement et de stockage, profilée dans le temps. Chaque partenaire aura intérêt à minimiser les ressources mobilisées pour un service donné : il y a là un critère de performance partagé. Le domaine des technologies de l'information et de la communication se prête naturellement à une démarche orientée service, ce qu'il faut exploiter dans le cadre des partenariats public-privé.

Dans le cas du haut débit en Auvergne, le choix du périmètre horizontal est surprenant : le projet consiste à créer un ensemble de petits sites de raccordement proches des abonnés habitant en zones blanches. À la fin du contrat, il est prévu que ces petits sites reviennent au partenaire public. Cependant, ils formeront une structure capillaire isolée, et des équipements supplémentaires seront nécessaires si l'on souhaite les exploiter indépendamment du réseau de collecte de France Télécom.

### 3.2.2 Au delà de la difficulté à définir des critères de qualité objectifs, leur conversion en valeur de contrat est incertaine

**L'état de l'art pour les projets en technologies de l'information et de la communication ne donne pas de critères de performances objectifs a priori.** Contrairement au secteur du bâtiment, dans lequel un certain nombre de normes sont communément admises et relativement stables, les critères de qualité que l'on peut définir dans le secteur des technologies de l'information et de la communication ne sont pas universels et durables.

Certes, il est facile de mesurer le débit offert par un réseau de télécommunications ; mais il est nettement moins aisé de prédire quel sera le débit acceptable pour utiliser Internet dans une dizaine d'années. Pire encore, il paraît beaucoup plus compliqué de définir objectivement les critères de qualité d'un système d'information. Les possibilités de mesures automatisées, par exemple en exploitant les journaux d'accès, sont nombreuses mais leur utilisation n'est pas évidente. Les technologies utilisées évoluent en permanence : sans même parler d'architecture ou d'urbanisation des systèmes d'information, les langages de programmation sont nombreux et le monde du logiciel est peu standardisé, en termes de normes et de bonnes pratiques.

**Si la définition des critères de qualité est délicate, l'évaluation du rapport qualité/prix l'est encore davantage.** Cette difficulté existe quel que soit le type de contrat mais elle s'accroît lorsque le contrat est global et porte sur un service d'intégration. Non seulement la prévision des délais et coûts de développement est périlleuse, mais l'essentiel des coûts d'un système d'information réside dans la maintenance et l'amélioration continue, par essence difficile à anticiper. La conversion de critères de qualité en critères d'efficacité n'est pas maîtrisée aujourd'hui.

Par conséquent, un effort est nécessaire sur la définition des besoins et des critères de performance des systèmes d'information. Même des critères de haut niveau tels que la disponibilité sont ardues à chiffrer dans une perspective de longue durée. On pourrait penser à des critères de performance comparatifs fondés sur du *benchmarking* pour être sûr de suivre les évolutions technologiques du marché ; mais les entreprises seront frileuses face à des clauses contractuelles aussi incertaines. Le *benchmarking* pourra au moins servir à apprécier le degré d'efficacité des partenaires lorsque les projets de contrats de partenariat atteignant une masse critique seront suffisamment nombreux pour constituer une base de comparaison pertinente.

Dans le cas du contrat de partenariat pour l'informatisation des collèges d'Eure-et-Loir, un responsable du projet du côté public a déclaré que « le prestataire étant engagé contractuellement sur un loyer financier et non pas sur un nombre de machines, l'évolution à la baisse des coûts des ordinateurs a permis d'accroître

---

le parc des écoles (1 machine pour 10 élèves) »<sup>23</sup>. Cette analyse est surprenante : la relative simplicité du projet ne doit pas inciter le partenaire public à laisser le partenaire privé optimiser son service selon ses flux financiers indépendamment d'un besoin clairement défini.

Nous pensons qu'il faut être vigilant sur le risque de dessaisissement. Cette remarque fait écho à la partie 2 et plaide pour la constitution d'une capacité de maîtrise d'ouvrage publique de haut niveau. Lorsque l'on externalise la réalisation au secteur privé, mieux vaut autant que possible éviter d'y faire encore appel pour juger des performances. La contribution de cabinets de conseils peut s'avérer utile mais ils ont aussi leurs propres objectifs, dont celui de vendre leurs services de manière récurrente. N'oublions pas que si on sépare le métier d'évaluation et celui de pilotage des projets, c'est dans un souci de qualité et d'objectivité.

### **3.2.3 Ces obstacles ne sont pas rédhibitoires, au contraire ils indiquent la nécessité de lancer des projets pilotes**

Tout nouvel outil demande un effort d'appropriation et d'adaptation ; il n'en va pas autrement du partenariat public-privé. L'acquisition des compétences nécessaires pour définir et évaluer les critères de performances d'un contrat passe par la pratique. Les modèles théoriques ne donnent pas de conclusions suffisamment fiables ; leur complexité est telle qu'ils ne peuvent être validés que par l'expérience. Nous pensons utile de **matérialiser les différences entre les modes de contractualisation en lançant de grands projets pilotes.**

La réalisation d'un ou de plusieurs projets majeurs permettrait de concrétiser les avantages et les inconvénients du contrat de partenariat par rapport aux marchés publics. L'analyse comparative menée lors de l'étude préalable à la procédure de passation d'un contrat de partenariat s'alimentera naturellement des expériences capitalisées grâce à l'affinage de la matrice des risques et du calcul de la valeur actuelle nette.

Si on met raisonnablement des moyens sur des projets pilotes, les industriels ayant la charge des contrats auront à cœur de démontrer leurs capacités d'intégration et de gestion. Nous présumons que leur prix sera plutôt élevé mais que les projets ont de fortes chances de succès.

---

23. Rapport de la mission e-educ confiée à Syntec Informatique par Xavier DARCOS, Ministre de l'Éducation Nationale

### 3.3 Outre les engagements contractuels, un contrat de partenariat doit organiser la gestion des évolutions

#### 3.3.1 Une structure de pilotage conjointe doit être en mesure de négocier la gestion des évolutions et de décider des sauts technologiques

Nous avons constaté en 3.1 que personne ne peut prévoir avec certitude l'évolution d'un projet sur plusieurs années dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. C'est pourquoi il est impossible d'inscrire explicitement toutes les étapes et tous les détails au moment de l'établissement d'un contrat de partenariat. Pour résoudre cette difficulté, **on met en place un processus organisé de gestion des évolutions, à tous les niveaux de gouvernance :**

- stratégique : objectifs généraux et financement,
- programme : gestion de la trajectoire,
- opérationnel : gestion de chaque projet élémentaire.

En interne, le partenaire privé opère sa propre gestion des évolutions, par la voie hiérarchique. Le rythme des points de situation et des demandes d'évolutions s'adapte au niveau de gouvernance : quotidien pour les comités opérationnels, hebdomadaire pour les comités programmes, mensuel pour le comité stratégique.

Dans le cadre des contrats de partenariat, les niveaux « programme » et « opérationnel » sont du ressort du privé. Nous avons vu en 2.4.4 qu'il est préférable que le public n'y exerce son contrôle que pour assurer l'interopérabilité ou l'intégration à l'existant. En revanche, pour le niveau stratégique, le contrat doit mettre en place une structure habilitée à prendre des décisions tout au long de la durée du partenariat, en accord avec la stratégie de la personne publique. Comme illustré sur la figure 8, ce sont les maîtrises d'ouvrage publique et privée décrites dans la partie 2.4 qui interviendront dans cette structure de pilotage.

Afin qu'elle ait une marge de manœuvre, **une partie de l'enveloppe budgétaire doit être réservée pour provisionner la gestion des évolutions.** L'investissement de ces provisions pour assurer l'amélioration continue du projet pourra se faire sur requête du prestataire soumise à décision du donneur d'ordre public, ou sur une demande de ce dernier négociée avec le prestataire.

#### 3.3.2 Par une riposte graduée, la maîtrise d'ouvrage publique peut reprendre la main sur un contrat mal engagé

Si le partenaire privé ne remplit pas ses engagements, la maîtrise d'ouvrage publique devrait moduler sa réponse via un mécanisme de riposte graduée pour **rester cohérente avec l'objectif du projet.** Les pénalités financières ne sont qu'une solution de base dans une gamme progressive de sanctions.

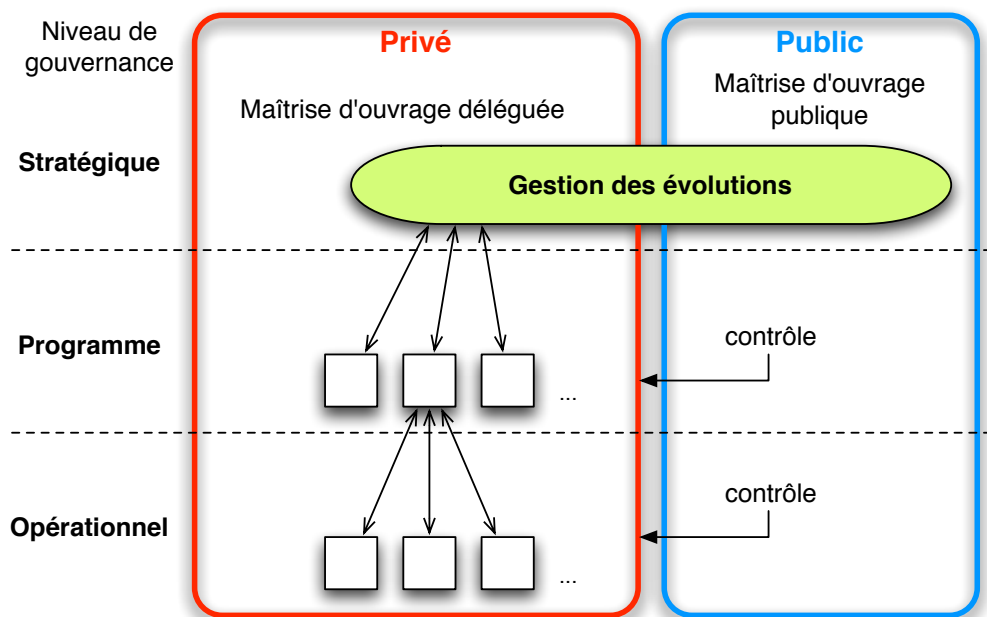


FIG. 8 – Structure de gestion des évolutions dans la gouvernance d'un projet

Par exemple, les pénalités se justifient si la qualité de service se dégrade au fil du temps, parce que le partenaire ne consacre plus suffisamment d'efforts à la maintenance du système. Une sanction financière rappelle que le contrat de partenariat ne doit pas se transformer en rente de situation pour le prestataire. Recourir à l'arbitrage pour formuler des recommandations aux deux parties peut aussi dénouer à moindre coût des désaccords.

Par contre, dans le cas où le partenaire privé rencontre des problèmes plus graves, au point de se retrouver incapable de fournir le service prévu, le cadre contractuel n'offre plus de solution. Les pénalités financières deviennent inefficaces car elles n'ont plus d'effet incitatif et renforcent seulement la démotivation du prestataire.

Dans un souci de crédibilité, on ne doit brandir la menace de rupture du contrat que dans des cas de conflit extrême et lorsque l'on est en mesure d'assurer la réversibilité, soit en interne, soit en changeant de prestataire. Nous parlons de situations où l'on pense que le partenaire privé a pris la décision stratégique de ne pas chercher à redresser la situation. Les coûts liés à la rupture de contrat seront considérables pour le donneur d'ordres et le plus souvent impossibles à répercuter sur l'entreprise défaillante.

Dans une telle situation, la rupture brutale et définitive du contrat n'est pas la seule solution, ni forcément la meilleure. Une renégociation des risques peut permettre la poursuite du projet. Il reste alors à mettre en place un contexte

rendant possible cette négociation, et cela passe probablement par l'interruption temporaire du contrat. Par exemple, on peut mettre le projet en régie. On peut aussi retirer la responsabilité du prestataire et en prendre un autre pour quelques mois ; c'est une solution coûteuse.

En résumé, il ne faut pas considérer la rupture de contrat comme inévitable, surtout quand il existe des solutions moins dommageables pour la personne publique. Les risques sont plus grands dans une phase d'expérimentation ; c'est une raison supplémentaire pour se laisser toutes les portes ouvertes face à l'imprévu.

### 3.3.3 La réversibilité doit être prévue lors de l'établissement du contrat

**Tout contrat devrait contenir un plan d'action en cas de rupture** pour en limiter l'impact sur les deux parties. Nous venons d'évoquer le coût pour la personne publique de la rupture d'un contrat de partenariat. Anticiper la question de la réversibilité dès l'établissement du contrat a des avantages multiples. En diminuant le coût de la rupture, on peut l'envisager à un stade moins critique. En décrivant son déroulement, on la dédramatise. En réduisant les incertitudes, on en fait une alternative rationnelle. L'essentiel pour le partenaire public est d'être préparé et crédible au cas où il devrait faire fonctionner les clauses exceptionnelles.

Pour éviter une négociation difficile à des parties sur le point de se séparer, la clause du contrat consacrée à la réversibilité peut prévoir :

- les modalités de reprise par l'administration de la fonction externalisée, ou les modalités de son transfert à un autre prestataire,
- les éventuelles incidences sociales,
- les conditions de partages des biens matériels et immatériels créés en vue de la réalisation du contrat, et en particulier les questions de propriété intellectuelle,
- les conditions financières, en fonction des réalisations effectuées et des paiements versés.

De plus, pour que la rupture demeure une option réaliste, il est conseillé de réévaluer le plan périodiquement, voire de conduire des exercices pour les projets les plus critiques.

Lors de la mise en œuvre d'une clause de rupture, le point délicat est la réappropriation par l'administration de l'ensemble des connaissances acquises par le prestataire au cours de la durée du contrat. Il est donc nécessaire de prévoir que pendant une période de migration, le prestataire transmette les informations permettant de retrouver le niveau de compétence nécessaire à une reprise du service sans discontinuité. Mais il est illusoire de penser que de la documentation puisse suffire pour garantir la réversibilité. Ce risque justifie à nouveau que **la maîtrise d'ouvrage publique s'applique à garder une bonne connaissance du projet à tous les niveaux**. Sur le plan technique, les règles d'interopérabilité et d'intégration prennent aussi tout leur sens.

---

**Lorsqu'un contrat atteint son terme, les mêmes questions se posent pour restituer le système à la personne publique.** Bien sûr, il y a moins de conflits. En dehors de cela, les risques sont sensiblement les mêmes, et ils sont importants pour un système d'information externalisé. La transition est une période d'instabilité et d'incertitude qui fragilise le système. C'est un exercice périlleux et coûteux que l'on ne souhaite pas renouveler trop souvent. Ceci relativise d'ailleurs l'idée selon laquelle une durée de contrat courte favoriserait la réversibilité. Certes, des contrats courts ouvrent la possibilité de changer de prestataire plus souvent, mais des changements trop fréquents ne sont pas souhaitables en général.

### **3.4 Le contrat de partenariat donne une opportunité de faire évoluer les relations avec les entreprises vers davantage de confiance**

Un partenariat public-privé sera certainement un véritable succès si les partenaires parviennent à construire une relation de confiance qui leur permet de gérer le contrat efficacement, et notamment de faire face aux périodes de difficulté dans un esprit constructif. C'est particulièrement important pour des contrats de longue durée.

#### **3.4.1 Prendre des engagements sur le long terme protège le partenaire privé d'aléas politiques néfastes**

Les revirements politiques sont une cause majeure d'arrêts brutaux de grands projets, car la durée des mandats politiques n'est pas vraiment compatible avec la mise en œuvre de contrats longs. Chaque majorité politique, chaque ministre souhaite laisser sa marque et tient modérément à poursuivre les projets de ses prédécesseurs, qu'il juge dispendieux ou improductifs et contre lesquels il s'est parfois insurgé. Or l'annulation d'un programme laisse des traces au sein des entreprises qui avaient engagé des études. Des mois de travail sont gaspillés ; des carrières sont stoppées. Les entreprises deviennent prudentes sur les projets étatiques.

Par ailleurs, le découpage d'un grand projet en de multiples lots ou phases crée autant de points auxquels la décision de poursuivre doit être affirmée. Cela rend le projet vulnérable. La tentation d'abandonner certaines tranches pour récupérer des marges budgétaires peut être fatale aux objectifs de départ. Les projets de systèmes d'information sont particulièrement vulnérables car ils sont en général modulaires, contrairement à un ouvrage d'art ou une ligne de tramway. Le principe d'annualité budgétaire contribue aussi à ce problème.

Le partenariat public-privé permet d'envisager un projet dans sa globalité dès le départ, ce qui aide à s'affranchir des instabilités inhérentes aux cycles de décisions politiques. Le partenaire privé a alors une perspective de long terme, aussi bien au niveau des objectifs que des flux de financement. Il peut se consacrer au pilotage

du projet et à la réalisation des objectifs.

Si une ré-évaluation régulière peut s'avérer salutaire pour limiter les dégâts d'un échec manifeste, une remise en cause permanente augmente considérablement le risque de non-aboutissement de projets sains. La maîtrise d'ouvrage publique étant à la fois juge et partie, elle manque de légitimité, et une décision politique peut se justifier. Mais cela devrait être réservé à des cas extrêmes.

Toutefois, l'expérience britannique montre que le partenariat public-privé ne met pas entièrement à l'abri des interférences d'origine politique. Elles peuvent par exemple affecter le financement d'un projet en diminuant la confiance du monde bancaire. Pour le projet d'entretien du métro de Londres, les conditions des emprunts ont été perturbées quand les agences de notation ont attribué la note BBB à la dette en raison des risques de mésentente politique entre l'État et les autorités locales. Cette notation a augmenté les intérêts de 450 M£, mettant en péril l'équilibre financier, alors même que le financement privé était censé apporter de la stabilité financière au projet.

### **3.4.2 Les sociétés de services en ingénierie informatique doivent mûrir leur démarche de prestation de services**

Nous avons longuement développé les évolutions du métier de la maîtrise d'ouvrage publique dans la deuxième partie. Parallèlement, le partenariat public-privé implique un changement de métier pour les prestataires.

**Le marché des services informatiques semble encore immature et fragmenté en France.** Derrière les trois poids lourds du secteur (IBM Global Services, 2,4 Md€, Capgemini, 2,0 Md€, et Atos Origin, 1,7 Md€) une quarantaine d'entreprises ont un chiffre d'affaires compris entre 900 M€ à 100 M€ en 2007<sup>24</sup>. Beaucoup d'entreprises moyennes y luttent avec peu de différenciation. Par conséquent la concurrence pousse davantage les prix vers le bas que la qualité vers le haut. Le système éducatif peine à satisfaire les besoins du secteur en forte croissance et le taux de rotation des employés est élevé, ce qui aggrave le problème. Cependant, la consolidation est en cours.

Dans les marchés publics, les critères de prix ou de strict respect des procédures sont souvent prédominants pour attribuer les contrats. Les acteurs, publics comme privés, s'arc-boutent sur des aspects juridiques et toutes les entreprises font des offres quasiment au même prix ; elles ne sont pas incitées à proposer des solutions innovantes ; elles cherchent leurs marges au détriment de la qualité. Ce contexte ne favorise pas l'émergence de propositions de bonne qualité en réponse à un avis d'appel public à la concurrence pour un partenariat public-privé. Or, on a précisément besoin de compétences supérieures côté privé pour transférer des responsabilités.

---

24. <http://fr.wikipedia.org/wiki/SSII>

**Le métier d'intégrateur de services globaux n'est pas encore vraiment maîtrisé par les SSII.** Pour réaliser des contrats de partenariat, en plus de leurs activités traditionnelles, les prestataires doivent développer la capacité à faire travailler des sous-traitants et à intégrer leurs contributions en un système cohérent. Les grandes entreprises qui ont une activité de conseil auprès de l'administration agissent sur la stratégie et l'innovation ; elle ne sont pas spécialistes de l'intégration et ne souhaitent pas forcément s'engager dans cette voie. Elle ne voient pas forcément d'un bon œil les partenariats public-privé.

Par rapport aux anglo-saxons, nous ne disposons pas encore de très grandes entreprises expérimentées dans l'externalisation de projets de l'administration.

**Enfin, les SSII doivent professionnaliser leur recherche de contrats.** Actuellement, les études de faisabilité sont assez minimalistes et le risque existe que les équipes métier soient incapables de réaliser ce que leurs équipes commerciales ont vendu. Avec le dialogue compétitif, les responsabilités de l'avant-vente sont renforcées et elle aura besoin de se coordonner davantage avec les responsables du développement.

Si les avantages du contrat de partenariat pour le secteur privé sont certains, notamment parce qu'il permet de sécuriser des flux de paiement sur une longue durée, il doit aussi garantir les résultats pour le donneur d'ordre. Pour cela, il faut que les réponses des entreprises soient crédibles ; les choses iront en s'améliorant si un marché concurrentiel s'installe.

### 3.4.3 La confiance apparaît progressivement, en s'appuyant sur une contractualisation sérieuse

**La confiance est souvent citée comme un facteur de succès d'un projet réussi.** Pour un petit projet, il est naturel de faire confiance au chef de projet, c'est à dire lui reconnaître la capacité de faire son métier, et qu'il assume la responsabilité de ses résultats. Pourtant la tentation de le contrôler étroitement est présente, en particulier dans l'administration, ne serait-ce que parce que c'est lui qui détient les leviers financiers. Se focaliser sur le contrôle avant le projet est non seulement un gaspillage, mais aussi un facteur d'échec, dans la mesure où l'on réduit le degré de liberté et la crédibilité du chef de projet. Si tout cela paraît insensé, il faut remettre en cause le choix de cette personne pour ce poste.

Comment peut-on transposer cela à l'échelle d'un partenariat public-privé ? Par analogie, le chef de projet correspond à la maîtrise d'ouvrage déléguée ; la liberté dans la réalisation reste ; la responsabilité se retrouve dans l'évaluation de la performance et le partage des risques. Dans les deux cas, des ressources publiques sont consommées pour parvenir à un objectif. Certes, l'échelle change, le nombre de personnes impliquées aussi. Mais en réalité, seules les sources de la motivation sont réellement différentes.

**Le poids des enjeux exige qu'un contrat précis soit établi.** Comme le partenaire privé n'est pas assujéti à des textes généraux pré-existants, ce sont les règles prévues dans le contrat *a priori* qui déterminent l'évaluation des résultats atteints — contrairement à notre exemple d'un projet interne où l'évaluation est faite par l'autorité hiérarchique *a posteriori*. Cela rappelle l'importance de trouver des critères de qualité partagés.

Il est idéaliste de parier sur la confiance pour traiter les différends entre les partenaires. Chez les Anglo-Saxons, le droit étant peu directif *a priori* et se construisant avec la jurisprudence, les contrats se sont avérés relativement lâches au début du *Private Finance Initiative*, même avec des interventions lourdes de cabinets juridiques. Cette démarche a montré ses limites dans les contentieux, qui se terminaient par de longues et coûteuses batailles d'avocats. Sans un contrat précis, les difficultés créent très rapidement des conflits, chaque partie faisant valoir l'interprétation qui lui est la plus favorable.

La priorité est d'abord d'assurer la réalisation de l'ouvrage comme prévu dans le contrat, et ensuite de favoriser les innovations par un climat propice. C'est pourquoi il faut commencer par inclure toutes les clauses nécessaires pour rendre le contrat robuste et se protéger d'aléas liés au partenaire, des deux côtés.

**La confiance se crée à l'usage, dans le cadre du contrat.** La définition des règles du jeu dans le contrat pose les bases de la relation contractuelle entre donneur d'ordre et prestataire. Elle se développe ensuite dans des relations humaines entre les maîtrises d'ouvrage de chaque côté. Au fur et à mesure de l'exécution du contrat, si la coopération se passe bien, on crée de la confiance. On peut alors chercher à vivre sagement dans le cadre contractuel. En particulier, la confiance peut se concrétiser dans une gestion des évolutions dépassionnée. Elle restera une négociation entre des intérêts divergents, mais le compromis raisonnable pour les deux parties peut se former rapidement, d'un commun accord.

## Conclusion

À la question de la pertinence des partenariats public-privé dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, nous apportons une réponse positive. Les modalités de financement et de gestion de projet offertes par les contrats de partenariat favorisent les réalisations ambitieuses. Le recours par l'État aux capacités du secteur privé devrait s'en trouver amélioré et c'est certainement un outil supplémentaire pour sa modernisation.

Toutefois, nous attirons l'attention sur les risques de l'exercice. Dans les technologies de l'information et de la communication, et plus particulièrement dans les systèmes d'information, la rapidité de l'innovation et la complexité technique obligent à une grande maîtrise dans l'établissement et le pilotage des partenariats public-privé. Compte tenu de leur nouveauté, la prudence s'impose. Ils n'ont pas vocation à remplacer les autres formes de contractualisation public-privé existantes, mais plutôt à ouvrir de nouvelles possibilités, comme les recettes complémentaires.

Voici quelques facteurs de succès des contrats de partenariat que nous avons présentés. Ils portent sur le contexte de leur utilisation et sur le contrôle de leur mise en œuvre.

Pour des réseaux d'initiative publique, le contrat de partenariat supprime le risque commercial pour le partenaire privé et répond ainsi au souhait de compléter rapidement la couverture numérique du territoire. Néanmoins, il faut veiller à la cohérence des équipements publics déployés pour limiter la distorsion de concurrence et pérenniser les investissements.

Pour des systèmes d'information publics, le partenariat public-privé s'apparente à un contrat d'externalisation. Dans le contexte de la révision générale des politiques publiques, nous rappelons que ce contrat n'est qu'un outil. Il ne remplace pas les réformes ; il peut simplement aider à les réaliser. Comme les processus métier se retrouvent partout dans les systèmes d'information, il faut procéder à une analyse pour identifier les fonctions les plus susceptibles de trouver un profit à être externalisées. Il faut prendre en compte les possibilités de mutualisation et estimer les gains d'efficience.

**L'administration doit développer ses compétences pour contrôler les projets transférés au privé** ; c'est là notre principale recommandation. Par rapport aux secteurs traditionnels, les technologies de l'information et de la communication demandent une nouvelle répartition des responsabilités de maîtrise d'ouvrage entre les partenaires. Outre la définition fonctionnelle des besoins, la maîtrise d'ouvrage publique doit apprendre à évaluer les projets à tous les niveaux, tout en conservant sa neutralité technique pour favoriser l'innovation. Pour chaque contrat, une structure de pilotage stratégique rassemblant les maîtrises d'ouvrage publique et déléguée doit prendre en charge la gestion des évolutions pour s'adapter aux risques spécifiques du domaine. Enfin, la maîtrise d'ouvrage

publique doit anticiper le risque d'échec des projets, en prévoyant l'hypothèse de la rupture du contrat et en évaluant les solutions de repli.

À l'heure actuelle, le faible nombre de contrats de partenariat en nouvelles technologies laisse planer une incertitude. **Seule l'expérience validera ou non les arguments théoriques.** Le lancement de grands projets pilotes permettra d'analyser les performances des partenariats public-privé dans le domaine et de les comparer concrètement avec les autres outils de contractualisation. De plus, ces projets aideront à consolider les compétences nécessaires, encore éparses de part et d'autre. Les entreprises développeront leurs capacités d'intégration de services ; les acteurs publics se concentreront sur le métier de maîtrise d'ouvrage.

En responsabilisant les prestataires, on peut espérer alléger le climat de défiance stigmatisé par la complexité du code des marchés publics. Avec le temps, l'établissement d'une certaine confiance entre partenaires ne relève pas d'un optimisme naïf, sous réserve d'une contractualisation sérieuse, notamment sur les critères d'évaluation et les clauses de réversibilité.

---

## Sources

### Entretiens

#### Dans le secteur public

**Denis Berthomier** Administrateur général

*Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*

Responsable de projet de modernisation de la billetterie et du système d'information pour le public.

**Yves Billon** Chef du pôle animation et synthèse du système d'information ministériel

*Ministère des Finances, Direction des Systèmes d'Information (MINEFE/DSI)*

**Yves Buey** Directeur des systèmes d'information

*Ministère des Finances, Direction des Systèmes d'Information (MINEFE/DSI)*

**Jean-Marc Dessapt** Chef de bureau prospective technologies de l'information et de la communication

*Direction Générale des Entreprises (MINEFE/DGE)*

**Jean-Séverin Lair** Adjoint au chef de Service Développement de l'Administration Électronique

*Direction Générale de la Modernisation de l'État (MINEFE/DGME)*

**Alexis Monville** Responsable de schéma directeur

*Direction Générale de la Modernisation de l'État (MINEFE/DGME)*

**Pierre-Édouard de la Roncière**

*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP)*  
Service haut débit et collectivités.

**Émilie Venchiarutti**

*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP)*  
Service haut débit et collectivités.

#### Dans le secteur privé

**Nicolas Cussac** Chef du service partenariats public-privé

*Réseau Ferré de France*

Responsable du projet GSM-R.

**Yves George** Directeur *Business Development* - partenariats public-privé  
*Alcatel-Lucent*  
Responsable de la candidature d'Alcatel-Lucent au projet GSM-R.

**Francis Jubert** Délégué général  
*Syntec informatique*  
Chambre professionnelle des sociétés de services et d'ingénierie informatique (SSII)  
et des éditeurs de logiciels, représentant 80% du chiffre d'affaires de la profession.

**Najah Naffah** Vice-président chargé des relations client en Europe, Moyen-Orient et Afrique  
*Electronic Data Systems*  
A travaillé sur de grands projets de *Private Finance Initiative*.

### Consultants et experts

**Jacques Beer-Gabel** Consultant indépendant  
*BG Consult*  
A été directeur du département informatique du Ministère de la Santé, directeur technique du plan « Informatique pour tous », et directeur du GIP « Dossier Médical Personnalisé ».

**Cédric Le Bris** Chargé de mission  
*Institut de la Gestion Déléguée*

**Frédérique Olivier** Avocat associé  
*DS Avocats*  
Experte en droit des contrats publics et en droit des technologies de l'information et de la communication.

**Jean-Jacques Thiébault** Conseiller technique en télécommunications  
*Strategic Scout*  
Expert dans l'application des partenariats public-privé aux réseaux d'initiative publique.

---

## Bibliographie

- [1] **Les contrats de partenariat, principes et méthodes**  
Édité par la MAPPP, téléchargeable sur :  
[http://www.ppp.bercy.gouv.fr/guide\\_contrat\\_partenariat.pdf](http://www.ppp.bercy.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf)
- [2] **La commande publique au cœur du processus de modernisation**  
*Les Guides Ecoter (novembre 2007)*  
La Mission Ecoter est une association loi 1901 regroupant des collectivités locales et des entreprises. Elle a édité ce guide suite à la révision du code des marchés publics de 2006, pour aider à la modernisation des achats publics.
- [3] **Les PPP, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi** Rapporteurs du groupe de travail : Christian SAINT-ETIENNE et Vincent PIRON  
*Institut de la Gestion Déléguée (IGD) / La Documentation Française (septembre 2006)*  
Voir les études de cas, pages 173–203.
- [4] **La e-administration, levier de la réforme de l'État** Francis JUBERT, Robert STAKOWSKI et Elizabeth MONTFORT  
*Dunod (janvier 2005)*  
Voir en particulier les exemples, pages 213–221.
- [5] **Un cadre juridique désormais sécurisé pour les contrats de partenariat** Didier LINOTTE  
*AJDA, numéro 1/2005, 10 janvier 2005*
- [6] **Les trois principes de la passation des contrats de partenariat public-privé** Cyrille EMERY  
*AJDA, numéro 41/2005, 5 décembre 2005*
- [7] **Synergie public-privé**  
*Revue Télécom numéro 114 (décembre 2006)*
- [8] **Les réseaux d'intérêt public : enjeux concurrentiels et dimensions contractuelles** Frédéric MARTY  
*CNRS - GREDEG - Université de Nice Sophia-Antipolis*  
*OFCE - Département Innovation et concurrence*  
Présentation à l'ARCEP, 18 janvier 2008

## Textes légaux

### **Ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat**

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000438720>

**Communication interprétative de la Commission Européenne** concernant les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, C(2005)569, 15 novembre 2005

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:FR:PDF>

**Communication interprétative de la Commission Européenne** concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI), C(2007)6661, 5 février 2008

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/ppp/comm\\_2007\\_6661\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_fr.pdf)

## Sites Internet

<http://www.ppp.bercy.gouv.fr/> Site officiel de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP).

<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/> La rubrique Marchés publics > Contrats de partenariat regroupe des documents édités par le Ministère des Finances à destination des collectivités locales.

<http://www.fondation-igd.org/> L'Institut de la Gestion Délégué (IGD) est une fondation d'entreprise qui regroupe opérateurs de services publics, associations d'élus, ministères et associations de consommateurs. Il monte des groupes de travail et publie leurs conclusions ; il organise des événements ou y participe ; il publie des documents issus d'études internes.

<http://www.arcurial.org/> L'association Arcurial a pour objectif de former les collectivités locales sur les aspects juridiques, économiques et financiers des contrats de partenariat.

<http://www.forumppp.com/> *Development institute international* (Dii) organise un forum annuel pour les professionnels et édite une lettre trimestrielle en partenariat avec la MAPPP.

<http://www.pppgroupe.com/> Le groupe d'études parlementaires sur les PPP, présidé par Hervé NOVELLI.