



# Guide des partenariats public- privé pour les services électroniques dans le secteur postal

Publié par l'Union postale universelle (UPU)  
Berne (Suisse)  
Imprimé en Suisse par le Bureau international de  
l'Union postale universelle

Copyright © 2016 Union postale universelle  
Tous droits réservés

Sauf mention contraire, l'Union postale universelle détient les droits de propriété intellectuelle de la présente publication. La reproduction est autorisée à des fins non commerciales, sous réserve d'indication des sources en bonne et due forme. Cette autorisation ne couvre pas les éléments de cette publication identifiés comme étant la propriété intellectuelle d'un tiers. Pour reproduire ces derniers, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation des détenteurs des droits de propriété intellectuelle concernés.

**AUTEUR:** Bernhard Bukovc

**SUPERVISION:** Paul Donohoe et  
Daniel Nieto Corredera

**TITRE:**  
Guide des partenariats public-privé pour les services électroniques dans le secteur postal  
Janvier 2016

**ISBN:** 978-92-95025-78-3

**CONTACT:**  
Programme «Services postaux électroniques»  
Union postale universelle  
Case postale 312  
3000 BERNE 15  
SUISSE

**TÉLÉPHONE:** +41 31 350 31 11

**TÉLÉCOPIE:** +41 31 351 31 10

**ADRESSE ÉLECTRONIQUE:** [eservices@upu.int](mailto:eservices@upu.int)

**SITE WEB:** [www.upu.int](http://www.upu.int)

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>4</b>
<b>Comment utiliser ce guide</b>	<b>6</b>
<b>Résumé analytique</b>	<b>7</b>
<b>1. Les services électroniques dans le secteur postal</b>	<b>8</b>
1.1 Les services électroniques et leur importance pour le secteur postal	8
1.2 Développer et mettre en œuvre une stratégie de services électroniques	10
<b>2. Définition des partenariats public-privé</b>	<b>11</b>
2.1 Types de partenariats public-privé et possibilités	11
2.1.1 Contrats de service	13
2.1.2 Contrats de gestion	13
2.1.3 Contrats de bail et contrats d'affermage	14
2.1.4 Concession	14
2.1.5 Contrats construction-exploitation-transfert	16
2.2 Structure de financement	19
2.3 Partenariats public-privé et fonds publics	22
<b>3. Cadre politique</b>	<b>23</b>
3.1 Objectifs du partenariat public-privé	23
3.2 Portée et ampleur	24
3.3 Principes de mise en œuvre et de bonne gouvernance	24
<b>4. Environnement et cadre – Analyse du secteur</b>	<b>25</b>
4.1 Cadre juridique et réglementaire	26
4.2 Questions techniques	27
4.3 Analyse financière et économique	28
4.4 Implication des parties prenantes et communication avec celles-ci	29
4.5 Engagement de l'Etat et capacité institutionnelle	30
4.6 Risques et écueils liés aux projets	31
<b>5. Obligations liées aux projets de partenariats public-privés</b>	<b>32</b>
5.1 Identification des projets de partenariats public-privé	34
5.2 Caractère adapté du projet	34
5.3 Evaluation des projets	36
5.3.1 Etude de faisabilité et viabilité économique du projet	36
5.3.2 Viabilité et attrait financiers	37
5.3.3 Evaluation de la rentabilité	38
5.3.4 Etablissement des tarifs	39
5.3.5 Subventions	39
5.3.6 Répartition des risques	40
<b>6. Préparation d'un projet de partenariats public-privé</b>	<b>41</b>
6.1 Plan et feuille de route du projet	41
6.2 Elaboration du contrat de partenariats public-privé	41
6.2.1 Exigence de résultats	42
6.2.2 Mécanismes de paiement	42
6.2.3 Règlement des différends	43
6.2.4 Clause d'annulation	44
<b>7. Définition de la procédure de passation de marché</b>	<b>44</b>
7.1 Période précédant l'appel d'offres	45
7.2 Procédure d'appel d'offres	46
7.3 Procédure de sélection	46
<b>8. Suivi et gestion des contrats de partenariats public-privé</b>	<b>47</b>
<b>Recommandations</b>	<b>47</b>
<b>Références</b>	<b>49</b>

## Avant-propos

Le secteur postal est en pleine mutation. Alors que les opérateurs postaux font face à la baisse du volume de courrier et à l'intensification de la concurrence, de nombreuses possibilités s'offrent à eux pour relever ces défis et en sortir gagnants. L'environnement se modifie, et ne pas évoluer avec son temps en s'adaptant aux nouvelles contraintes du marché n'est tout simplement pas envisageable.

Dans ce contexte, l'Union postale universelle (UPU) a prévu un certain nombre de processus en faveur du changement dans sa Stratégie postale de Doha<sup>1</sup>, dont le but 3 est de promouvoir les produits et services innovants afin d'aider les opérateurs postaux «à améliorer, à moderniser et à diversifier leurs produits et services pour satisfaire les besoins évolutifs de la clientèle». Les services postaux électroniques sont au cœur de cet axe stratégique. L'UPU prévoit également le développement durable du secteur postal au travers du but 4 de sa stratégie, qui soutient les efforts menés par les opérateurs postaux pour élaborer un portefeuille de services économiquement durable. La réussite des opérateurs postaux dans ce nouvel écosystème postal et leur capacité à conserver une position forte sur le marché dépendront de leur capacité à stimuler l'innovation. Dans l'optique du prochain Congrès postal universel, qui doit avoir lieu à Istanbul en septembre 2016, l'UPU élabore sa prochaine stratégie postale mondiale en prenant appui sur la Conférence stratégique mondiale<sup>2</sup> et sur plusieurs conférences stratégiques régionales<sup>3</sup>. La Conférence stratégique mondiale d'avril 2015 a conclu que la croissance du commerce électronique, l'augmentation des volumes de colis et l'évolution des comportements de la clientèle faisaient partie des facteurs qui contraignaient les services postaux publics à se redéfinir pour le XXI<sup>e</sup> siècle. La modi-

fication des habitudes des consommateurs entraînées par les nouvelles applications technologiques a été citée comme l'un des principaux défis rencontrés par le secteur postal<sup>4</sup>.

Aujourd'hui, les principaux vecteurs de changement des opérateurs postaux sont les innovations dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). La façon dont nous communiquons a fondamentalement changé ces dernières années; la substitution du courrier physique par le courrier électronique en est une conséquence<sup>5</sup>.

D'un autre côté, le nouvel écosystème postal offre aux opérateurs postaux un certain nombre d'opportunités. Selon la région et le développement du marché sur lequel ils évoluent, leurs propres caractéristiques et les particularités de la demande, les opérateurs postaux peuvent proposer de nouveaux services ou ajouter de la valeur à leurs services traditionnels en intégrant les avancées des TIC et en mettant en œuvre des solutions répondant aux besoins du marché et de leur clientèle. Afin d'exploiter ces possibilités au mieux, en particulier dans le domaine des services électroniques, les opérateurs postaux doivent avoir une bonne connaissance de leur rôle et de leur fonction dans la société. Ils jouent le rôle d'intermédiaire entre les clients, les entreprises et le gouvernement et, en tant que tels, ils peuvent offrir des services importants qui rapprochent leurs clients. Si nous considérons les opérateurs postaux comme des intermédiaires dans les contextes de la communication, de l'information et de la finance, un rôle qu'ils jouent depuis de nombreuses décennies, les services électroniques pourraient démultiplier la portée des services et des solutions qu'ils proposent.

Toutefois, même si les innovations en matière de TIC offrent des

<sup>1</sup> La feuille de route mondiale pour les services postaux – Stratégie postale de Doha 2013–2016 (CONGRÈS–Doc 16 du 25e Congrès postal universel à Doha (Qatar) du 24 septembre au 15 octobre 2012), Union postale universelle, 2012.

<sup>2</sup> La Conférence mondiale s'est tenue à Genève en avril 2015.

<sup>3</sup> Davantage d'informations sur les conférences mondiale et régionales sont disponibles à l'adresse [strategy2015.upu.int](http://strategy2015.upu.int) (en anglais).

<sup>4</sup> Davantage d'informations sont disponibles à l'adresse [strategy2015.upu.int](http://strategy2015.upu.int) (en anglais).

<sup>5</sup> Pour plus de renseignements, voir *Development strategies for the postal sector: an economic perspective*, Union postale universelle, 2014; La feuille de route mondiale pour les services postaux – Stratégie postale de Doha 2013–2016 (CONGRÈS–Doc 16 du 25e Congrès postal universel à Doha (Qatar) du 24 septembre au 15 octobre 2012), Union postale universelle, 2012; *Evaluer le développement des services électroniques postaux – Perspective mondiale*, Union postale universelle, 2012; *Postal Services in the Digital Age*, M. Finger et al., IOS Press, 2014 et *Evaluer le développement des services électroniques postaux – Perspective mondiale*, deuxième édition, 2015.

opportunités de services, de solutions et de sources de revenus novateurs, les opérateurs postaux et les gouvernements doivent encore faire face à certains obstacles. Pour intégrer les avancées des TIC et mettre en œuvre des solutions de services électroniques, les opérateurs postaux doivent maîtriser les aspects techniques de ces nouvelles technologies, comprendre les besoins et la demande des marchés correspondants et investir dans l'élaboration et la construction de l'infrastructure et des systèmes nécessaires à ces services. Or les opérateurs postaux n'ont souvent pas le savoir-faire ou des ressources financières nécessaires.

De manière générale, le développement et la mise en œuvre de nouveaux services dans le domaine des TIC sont onéreux et exigent des connaissances et une expertise particulières. En outre, certains des services électroniques développés précédemment par les opérateurs postaux se sont avérés inadaptés ou peu pratiques pour l'utilisateur, et ont entraîné des pertes financières. À l'inverse, d'autres services ont été couronnés de succès, en répondant parfaitement aux besoins du marché. Alors que l'approche traditionnelle adoptée face aux mutations du marché consiste à tâtonner, les dernières années ont montré quels types de services peuvent être légitimement considérés comme faisant partie de l'ADN du secteur postal, quels sont les atouts des opérateurs postaux et comment ils peuvent s'appuyer sur ceux-ci pour aller de l'avant. Dans tous les cas, un opérateur postal qui entre sur le marché des services électroniques doit définir une stratégie claire avant d'analyser et de sélectionner les services qu'il souhaite mettre en œuvre. Il lui faut définir quels services peuvent ajouter de la valeur à son portefeuille actuel et quels sont ceux qu'il souhaite développer en tant que solution indépendante, avec pour but d'entraîner des répercussions positives sur d'autres domaines d'activité postale.

Comme expliqué plus haut, la mise en œuvre de nouveaux systèmes ou le développement d'une infrastructure fondée sur les TIC exigera très probablement un investissement considérable. Cela peut représenter une difficulté pour un opérateur postal qui ne dispose pas des ressources financières nécessaires ou qui prévoit de déployer différents services dans le même temps, augmentant ainsi les besoins budgétaires de façon considérable. Les méthodes traditionnelles de passation de marchés peuvent donc se révéler inadaptées. L'emprunt peut représenter un moyen de répondre aux contraintes budgétaires, mais il exige un remboursement, et il est parfois difficile de savoir si les revenus du nouveau service seront suffisants pour l'envisager.

Les partenariats public-privé (PPP) sont largement utilisés dans différents secteurs pour mettre sur pied des projets considérés comme importants pour le gouvernement et la société. Les projets de PPP sont généralement développés dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de la production d'énergie, du réseau routier, des télécommunications ou des soins de santé. À l'origine de ces projets se trouve habituellement le souhait du gouvernement d'améliorer le niveau de service d'un domaine en particulier ou de construire une nouvelle infrastructure. Souvent, de tels projets exigent un investissement considérable, notamment la construction de routes, de centrales électriques ou d'hôpitaux. Cependant, ce qui manque à certains projets, ce ne sont pas des fonds supplémentaires mais une meilleure compréhension du système concerné et de plus grandes compétences dans le domaine en question. C'est le cas des PPP en rapport avec les nouvelles technologies (TIC et services électroniques), qui ne requièrent pas de travaux de construction à grande échelle et qui ne touchent pas au droit foncier ou au droit de la propriété. Les services électroniques exigent moins d'investissement mais un plus grand savoir-faire technique. Leur cycle de vie est aussi plus court que, par exemple, les projets de construction d'axes routiers, qui peuvent s'étaler sur plusieurs dizaines d'années.

Certains PPP sont mieux adaptés au développement de services électroniques que d'autres. Ce guide donne la définition d'un PPP et détaille les possibilités offertes aux opérateurs pour choisir une structure de PPP et un modèle de financement adaptés; les critères et prérequis applicables; les avantages et inconvénients potentiels, et les processus de sélection, de mise en œuvre, de gestion et de suivi d'un projet. Il représente la première étape pour tout responsable de services postaux qui souhaite évaluer la faisabilité d'un partenariat public-privé pour mettre en œuvre un projet de service électronique ou élaborer une stratégie de services électroniques.

Les PPP peuvent être un moyen efficace de s'approprier les innovations liées aux TIC et réussir à proposer des services répondant aux besoins du marché et de la clientèle. Ils combinent les forces de l'opérateur postal, son réseau et sa logistique au savoir-faire, à l'expertise et à l'efficacité d'un acteur du secteur privé. Pour qu'il soit une réussite, un PPP doit offrir des avantages à toutes les parties prenantes: l'opérateur postal, l'entreprise privée et la clientèle.

## Comment utiliser ce guide

Pour davantage de clarté, ce guide est divisé en trois grandes sections: définitions et modèles, cadre politique et analytique et mise en œuvre d'un projet de PPP.

Figure 1: Structure du guide

### Thème 1 – Définitions et modèles

- Définition du PPP
- Types de PPP et possibilités
- Structure de financement (modèles)
- Financement public

### Thème 2 – Politique et cadre analytique

- Cadre politique (objectifs, portée et taille du projet, bonne gouvernance)
- Analyse du secteur (analyse juridique et réglementaire, technique, financier et économique, gestion des parties prenantes, capacités institutionnelles)

### Thème 3 – Mise en œuvre

- Critères du projet de PPP (définition et analyse du projet)
- Préparation du projet de PPP (plan d'exécution, feuille de route, contrat de PPP)
- Procédure de passation de marché
- Evaluation et suivi du projet

Ces étapes permettront aux opérateurs postaux de comprendre quelles conditions internes et externes ils doivent respecter, quelles mesures ils doivent prendre, comment le contrat de PPP peut devenir un facteur essentiel du succès de leur projet, et comment éviter les risques et les écueils.

En quelques mots, le présent guide donnera aux opérateurs postaux et gouvernements intéressés une connaissance théorique des PPP, complétée par des renseignements pratiques, des études de cas, des exemples et des questionnaires de vérification, pour leur proposer une vue d'ensemble des diverses possibilités offertes par le partenariat public-privé. Les documents dont la liste est fournie à la fin de ce guide donnent des informations plus approfondies sur certains aspects des PPP.

Observations complémentaires relatives à ce guide:

1. Le présent guide a pour but de pouvoir être mis en pratique partout dans le monde; il met en lumière des conclusions d'ordre général applicables de manière universelle. Cependant, il est important de noter que les pratiques et la législation locales peuvent varier, et qu'une solution adaptée à un pays peut ne pas fonctionner dans un autre. C'est, entre autres, la raison pour laquelle le cadre juridique et le marché doivent être analysés de manière approfondie avant la mise en œuvre d'une stratégie de PPP.
2. Le présent guide fait souvent référence aux services électroniques afin de mettre en avant les similarités et les différences avec d'autres secteurs ou modes de mise en œuvre, les observations propres aux services électroniques et les études de cas expliquant comment les PPP dans le domaine des services électroniques peuvent fonctionner et réussir.
3. Différents modèles et structures de partenariat peuvent être mis en œuvre, selon le rôle et le cadre institutionnel de l'opérateur postal. Certains opérateurs postaux font partie de l'administration publique et, à ce titre, remplissent le rôle d'entité publique; d'autres sont privatisés et fournissent des services au gouvernement en tant qu'entité du secteur privé, en leur nom ou au sein d'un partenariat avec d'autres entreprises. Dans le cadre du PPP, les relations suivantes pourront être mises en place, selon le contexte:
  - a) partenariat entre une entreprise privée et un opérateur postal public (détenu par l'Etat). Ce scénario, dans lequel un opérateur postal recherche des opportunités de PPP au travers de la coopération avec le secteur privé, est le sujet même de ce guide. C'est pourquoi, dans les chapitres qui suivent, toute référence à une entité publique ou gouvernementale doit être comprise comme une référence à l'administration.
  - b) partenariat entre un opérateur postal privatisé et le gouvernement (situation inverse).
  - c) partenariat entre un opérateur postal privatisé et une entreprise pour offrir de manière conjointe des services au gouvernement (modèle de collaboration à trois).

## Résumé analytique

Si le recours aux PPP dans le secteur postal est relativement récent, ces derniers sont de plus en plus reconnus comme étant une solution adaptée à la mutation de l'écosystème postal. L'opérateur postal doit mettre en place l'infrastructure et les systèmes nécessaires à la fourniture de solutions ou de services nouveaux en réponse aux exigences du marché. Il peut alors être exigé de lui un investissement financier et des compétences techniques ou de gestion qu'il n'a pas le temps ni les moyens d'acquérir dans des délais raisonnables. C'est pourquoi un opérateur postal peut, afin de mettre en œuvre et de pouvoir offrir ces nouveaux services, forger des partenariats avec des acteurs du secteur privé.

Un opérateur postal, à l'instar de toute autre entité publique dans une situation semblable, peut choisir parmi plusieurs solutions. Il est possible de suivre une procédure classique de passation de marché et de rémunérer une entreprise du secteur privé pour concevoir, construire et mettre en œuvre le service. Cependant, étant donné les implications financières, l'opérateur postal et le gouvernement peuvent souhaiter examiner d'autres solutions pour trouver un équilibre plus juste entre l'investissement de capitaux, la construction et la mise en œuvre du projet, l'exploitation de l'infrastructure et du système, et la répartition des risques. Dans un tel contexte, un PPP peut être la solution. Les PPP sont un moyen très efficace de rapidement mettre en œuvre un projet qui, autrement, prendrait bien plus de temps. La participation d'entreprises du secteur privé, les incitations octroyées dans le cadre du partenariat et le partage des risques et des recettes font qu'ils offrent un fondement plus solide.

Cependant, la mise en œuvre d'un PPP n'est pas sans difficulté. Si certains gouvernements ont acquis des connaissances et de l'expérience en matière de PPP, ce n'est pas le cas de tous. Afin d'éviter les écueils, les entités publiques souhaitant mettre en œuvre un projet de TIC au travers d'un PPP doivent analyser les avantages et inconvénients de cette démarche, examiner les solutions alternatives et suivre une procédure élaborée dans le but de garantir la réussite de la mise en œuvre, du fonctionnement et de la conclusion du projet. Elles doivent aussi examiner les cadres législatif et réglementaire nationaux, le marché et leurs propres capacités.

Pour résumer, les opérateurs postaux doivent suivre une feuille de route précise, conduire une analyse, développer une stratégie et trouver la meilleure solution possible pour leur projet. Les principales remarques et conclusions du présent guide concernant ce point sont les suivantes:

1. En premier lieu, les opérateurs postaux doivent développer une stratégie en matière de services électroniques, identifier les services qui correspondent à leurs capacités et aux exigences du marché, et classer par ordre de priorité les services qu'ils souhaitent proposer.
2. Avant de mettre en œuvre une stratégie de PPP, les opéra-

teurs postaux doivent examiner les cadres juridique et politique de leur pays. Si ceux-ci ne sont pas adaptés, une procédure traditionnelle de passation de marchés ou une autre forme de financement peuvent être choisis.

3. Il est essentiel d'analyser le secteur postal dans son ensemble, mais également le domaine dans lequel il est prévu de mener à bien le projet de PPP. Une analyse poussée du marché (y compris pour les autres secteurs qui offrent des services semblables), de la réglementation, du contexte technique et des cadres financier et économique doit aussi être effectuée.
4. Les différentes possibilités de financement doivent être étudiées et évaluées: un PPP n'est pas toujours la meilleure solution. Il convient de se poser les questions suivantes: existe-t-il un meilleur moyen d'atteindre l'objectif? Est-il possible de mieux utiliser les ressources disponibles?
5. En fonction des paramètres définis (besoins en investissement, conditions envisagées pour le contrat de PPP, responsabilités, répartition des risques et autres éléments abordés dans ce guide), un type de PPP pourra être plus avantageux qu'un autre. Une analyse doit être menée pour déterminer quel modèle de PPP est le plus adapté à la stratégie de services électroniques et aux exigences du projet.
6. Les outils institutionnels et organisationnels sont tout aussi importants. L'opérateur postal devrait mettre en place une unité de PPP pour servir de point de contact, gérer les contrats de PPP, apporter une aide et un appui au processus de mise en œuvre et assurer le suivi des projets en cours.
7. Le plan de développement et de projet clair et la feuille de route constituent des éléments essentiels. Les opérateurs postaux devraient avoir une connaissance précise des différentes phases du projet, des étapes à franchir et des actions à mener pour chacune d'entre elles.
8. La gestion des parties prenantes est un facteur de réussite très important. Les partenaires doivent être convaincus, gérés et impliqués.
9. Il est crucial de faire preuve de transparence pour convaincre tous les partenaires que les différents processus liés au PPP (développement de projet, procédure de passation de marchés, etc.) ne sont pas biaisés et qu'ils sont correctement menés et fiables.
10. Une analyse approfondie des risques et des obstacles potentiels doit être menée.
11. L'opérateur postal doit déterminer quels projets sont réalisables, et évaluer leur viabilité économique, leur caractère abordable et rentable, leur durabilité et leur rapport qualité-prix.
12. Le contrat de PPP devrait prévoir les critères ci-dessus et définir clairement les conditions du partenariat.
13. Le suivi et la gestion des contrats de PPP sont aussi importants que les étapes de mise en œuvre du projet.

## 1. Les services électroniques dans le secteur postal

### 1.1 Les services électroniques et leur importance pour le secteur postal

## 1. Les services électroniques dans le secteur postal

Les avancées dans le domaine des TIC ont fondamentalement modifié l'écosystème postal. Si, d'un côté, ces avancées ont permis la dématérialisation des échanges, de l'autre, la demande émergente de services électroniques par la clientèle a donné naissance à de nouveaux secteurs d'activité. Face à ce constat, les postes peuvent élargir leur gamme de services existante ou élaborer de nouvelles solutions, sous la forme de services indépendants prenant appui sur les atouts déjà en leur possession.

Ces dernières années, les services électroniques postaux se sont multipliés rapidement et partout dans le monde. Cependant, la situation n'est pas la même partout, et si le taux de croissance dans certains pays et régions est fort, ce n'est pas le cas dans d'autres (parmi lesquels des pays en voie de développement)<sup>7</sup>.

## 1.1 Les services électroniques et leur importance pour le secteur postal

L'UPU a évalué et analysé les services électroniques postaux, mesuré leur développement à l'échelle internationale et défini les facteurs clés de leur évolution<sup>8</sup>. D'après les recherches de l'UPU, les services électroniques sont définis comme «les services que les postes fournissent à leurs clients finals par le biais des technologies de l'information et de la communication (TIC)». Dans ce contexte, Internet serait le principal canal de prestation des services électroniques. Cependant, d'autres canaux, comme les téléphones portables, les centres d'appel ou la télévision pourraient aussi être envisagés. Les services qui ne font qu'appuyer des processus internes, c'est-à-dire qui ne sont pas proposés à un client final (p. ex. les machines de tri) sont exclus de la définition.

Suite à ce premier rapport publié en janvier 2012, l'UPU a procédé à une réévaluation des services et a revu leur liste dans sa deuxième édition du rapport intitulé «Evaluer le développement des services électroniques postaux», publiée en octobre 2015. Cette mise à jour a permis la suppression de services électroniques désormais considérés comme obsolètes, l'ajout de nouveaux services et la fusion de services semblables. Le rapport dresse la liste de 42 services électroniques postaux et les divise en quatre groupes, comme suit:

- services de poste en ligne et de cyberadministration, c'est-à-dire des services liés à la communication, au commerce et à l'administration fournis aux clients au moyen des TIC;
- services de commerce électronique, pour faciliter l'achat et la vente de produits et de services au moyen des TIC en permettant le traitement et la livraison de marchandises achetées sous forme physique ou électronique;
- solutions financières et de paiement numériques, c'est-à-dire les services financiers proposés par les opérateurs postaux à des clients finaux au moyen des TIC (l'UPU a élaboré une réglementation pour les services postaux de paiement proposés par les postes);
- services d'appui, largement disponibles et majoritairement gratuits, fournis par les opérateurs postaux à leurs clients finaux au moyen des TIC.

Plusieurs nouveaux services ont été intégrés par les opérateurs postaux, et leur nombre va probablement augmenter avec la mutation des exigences du marché, de la clientèle et du gouver-

<sup>7</sup> Measuring postal e-services development – a global perspective, Universal Postal Union, 2012; and Measuring E-Services Development. A Global Perspective. 2nd Edition, Universal Postal Union, 2015.

<sup>8</sup> Measuring postal e-services development – a global perspective, Universal Postal Union, 2012; and Measuring E-Services Development. A Global Perspective. 2nd Edition, Universal Postal Union, 2015.

<sup>9</sup> Measuring postal e-services development – a global perspective, p. 4, Universal Postal Union, 2012.

<sup>10</sup> Measuring E-Services Development. A Global Perspective. 2nd Edition, Universal Postal Union, 2015.

<sup>11</sup> See Annex 2 for a detailed list of services according to the UPU.



nement. En s'appuyant sur leurs nombreux atouts, les opérateurs postaux pourraient jouer un rôle décisif dans tous ses services et tirer profit des possibilités qui s'offrent à eux pour mettre à jour de nouveaux marchés et de nouvelles sources de revenus.

Il existe de nombreux services fondés sur les TIC que les opérateurs postaux pourraient ou devraient mettre en œuvre. Certains sont moins complexes et pourraient être plus facilement développés que d'autres. D'après le rapport de 2014<sup>12</sup> d'Accenture, les opérateurs postaux qui obtiennent de très bons résultats aujourd'hui «se lancent dans des stratégies audacieuses dans le contexte de l'économie numérique et exploitent le numérique dans tous les aspects de leurs produits, services et canaux afin de répondre à la demande des clients». D'après Accenture, ces opérateurs postaux très performants:

- tirent pleinement parti des possibilités offertes par la technologie du mobile, en utilisant le pouvoir des appareils mobiles pour augmenter la valeur des produits et services existants et créer de la plus-value, parce qu'ils tiennent compte de la transition technologique de la clientèle vers les dispositifs mobiles;
- établissent des relations directes avec les clients, en leur permettant de contrôler la livraison tout en offrant à l'organisation un moyen de communication direct, qui leur fournit par la même occasion davantage de renseignements et de données sur les destinataires de leurs produits, qui étaient restés jusque-là relativement anonymes;
- deviennent un partenaire de poids de l'écosystème du commerce, en s'intégrant comme véritable acteur de la chaîne de valeur du commerce électronique, par exemple en élargissant leur offre de services et de solutions hors du marché national ou en mettant à disposition un point de contact pour des services de conception et de création de sites Internet, de stockage, d'expédition et de paiement;
- utilisent les canaux numériques pour gagner en efficacité opérationnelle, par exemple en proposant des activités à moindre valeur sous forme d'options en libre-service.

Les services appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans le futur sont en lien avec l'identification (gestion de l'identité et authentification), le commerce mobile et l'analytique. Le potentiel commercial de ce dernier domaine est énorme, puisque

les opérateurs postaux disposent de quantités considérables de données leur permettant d'avoir recours à l'analyse prédictive dans un marché hautement compétitif<sup>13</sup>.

La mise en œuvre de nouveaux services électroniques exige toujours de posséder des connaissances et une expertise, de comprendre la demande et la faisabilité, d'avoir accès à la technologie et, enfin, de pouvoir investir. L'investissement peut prendre la forme de fonds propres, des subventions du gouvernement, l'emprunt ou d'autres moyens, notamment des partenariats public-privé qui, tout en étant bénéfiques sur plusieurs plans, doivent être comparés aux autres options.

Les services mobiles ont une importance croissante, principalement en raison du taux de pénétration grandissant des smartphones et des tablettes. Ces évolutions sont mondiales et ont une importance particulière pour les pays en développement, où les smartphones occupent peu à peu une place prépondérante dans le flux de communication<sup>14</sup>. C'est pourquoi les services mobiles devraient être dans la ligne de mire des opérateurs postaux. Dans un rapport publié récemment, le Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS) insiste sur l'importance des services mobiles et propose que l'USPS ajoute des solutions mobiles à son portefeuille de services<sup>15</sup>. Ce rapport suggère d'améliorer les applications mobiles existantes en y ajoutant des fonctionnalités relatives à la gestion de comptes, au paiement, aux colis, au temps d'attente dans les bureaux de poste et au service clientèle, et de créer de nouvelles applications (scanner et envoyer, contrôle des passeports, règlement de factures, mandats nationaux et internationaux, encaissement de coupons).

12 *Achieving High Performance in the Postal Industry: Accenture Research and Insights 2014.*

13 Avoir également *Accenture Research and Insights 2014.*

14 A Pour des données concernant la croissance rapide des téléphones mobiles, en particulier des appareils prépayés en Afrique, voir le rapport du Consortium pour les infrastructures en Afrique à l'adresse [www.icafrica.org](http://www.icafrica.org).

15 *A Mobile Opportunities: Smart Services for Connected Consumers*, rapport du Centre de recherches sur l'analyse des risques (RARC), Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS), 2015.

## 1.2 Développer et mettre en œuvre une stratégie de services électroniques

Même s'il apparaît clairement que les services électroniques sont amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans le secteur postal, les opérateurs postaux ne devraient pas se contenter d'adopter une démarche ou de choisir des services de manière aléatoire; il est préférable d'effectuer une analyse et de définir les services pouvant améliorer leur portefeuille ou générer des revenus supplémentaires. Cela peut dépendre des exigences du marché régional, des services existants et de la stratégie globale menée par le gouvernement dans le domaine postal et du numérique.

Adopter une stratégie de services numériques est la première démarche que les opérateurs postaux doivent entreprendre. Avant d'aller plus loin, il convient de repérer les difficultés dans le domaine des TIC et d'analyser le marché. En outre, les opérateurs postaux doivent être en mesure d'adopter une stratégie numérique, ce qui signifie disposer des éléments organisationnels nécessaires, parmi lesquels la main d'œuvre et la gestion. La participation des instances dirigeantes est une nécessité, et le personnel doit être formé. De la même manière, il convient de construire ou de renforcer les capacités opérationnelles et techniques. Le fait que les opérateurs postaux mettent en place un service spécifique sera insuffisant: ils doivent pouvoir traiter des données, faire le lien entre les systèmes existants, créer du contenu pour de futures analyses et élaborer de nouveaux processus. Des indicateurs clés de performance doivent être définis de manière à évaluer la transformation et la mise en œuvre de la stratégie numérique.

Avant de pouvoir mettre en œuvre des services numériques, les opérateurs postaux doivent prendre certaines mesures. Après avoir développé une stratégie de services électroniques, ils doivent définir quels services électroniques peuvent ajouter de la valeur à leur activité et à leur portefeuille existant, puis déterminer quelle méthode de financement est la plus adaptée. Ils pourront alors envisager la mise en œuvre de leur stratégie et des services qu'ils auront sélectionnés. La figure 2 ci-dessous explique ce processus de prise de décision à partir de la définition de la stratégie numérique jusqu'à la mise en œuvre des services concernés.

Les partenariats public-privé peuvent être une solution intéressante pour les opérateurs postaux qui mettent en œuvre des services électroniques. Les entreprises du secteur privé peuvent être à même de fournir la technologie et les fonds nécessaires, et d'apporter un appui à la mise en œuvre de projets en s'appuyant sur leur expérience et leurs capacités. Les gouvernements et les opérateurs postaux doivent développer une stratégie claire pour déterminer s'ils souhaitent collaborer avec des partenaires du secteur privé pour développer leurs services électroniques, et doivent avoir conscience des répercussions d'un PPP afin de savoir s'il s'agit ou non d'une solution préférable à une autre pour atteindre leurs objectifs. Le présent guide contribue à trouver des réponses à ces questions et à expliquer quel rôle les PPP peuvent jouer.

Figure 2 Développement et mise en œuvre d'une stratégie de services électroniques

### Définition de la stratégie numérique

- Pour quelle raison et dans quels buts des services électroniques doivent être ajoutés au portefeuille de services postaux?
- Quelles sont les difficultés de développement numérique rencontrées par l'opérateur postal?
- Comment la stratégie numérique s'intègre-t-elle dans la stratégie du gouvernement et comment répond-elle aux exigences du marché?

### Définition des services électroniques

- Définir les services électroniques pouvant apporter de la valeur, soit en améliorant la valeur des services existants ou en fournissant de nouvelles capacités et de nouveaux revenus
- Analyser le marché et la demande

### Investissement/financement

- Définir les besoins en investissement et les coûts
- Acquisition traditionnelle, autre financement ou PPP?

### Mise en œuvre

- Développer un plan opérationnel et une feuille de route
- Définir le mécanisme de financement le plus adapté
- Conduire une analyse du cadre et du marché, puis mettre en œuvre le projet

## 2. Définition des partenariats public-privé

Il n'existe pas de définition internationale officielle des partenariats public-privé. Le fait de distinguer les exigences propres à la région et au secteur et les usages a permis la définition de plusieurs concepts, à la portée différente. Dans le contexte de ce guide, les PPP sont définis de manière générale pour pouvoir être appliqués sur tous les continents et à toutes les formes de partenariat.

Cependant, certaines caractéristiques essentielles sont communes à toutes les définitions rencontrées dans le monde:

- un accord sur le long terme entre un gouvernement, ou une entité publique, quelle qu'elle soit, et une entreprise du secteur privé;
- un accord fondé sur la prestation d'un service public, par une entreprise du secteur privé ou en collaboration avec elle;
- un accord qui transfère de l'entité publique à l'entreprise du secteur privé certains risques découlant de la conception, de la mise en œuvre ou du financement du projet, ou de la demande;
- le versement d'argent à l'entreprise du secteur privé pour la prestation de services, au moyen d'allocations budgétaires ou de subventions gouvernementales, de charges facturées à l'utilisateur ou d'une combinaison des deux;
- le financement privé (en partie tout du moins) lorsque l'entreprise du secteur privé doit investir dans le projet.

### 2.1 Types de partenariats public-privé et possibilités

Outre les caractéristiques fondamentales citées plus haut, un PPP peut être défini selon sa fonction et la nature de ses actifs.

Dans le cadre d'un contrat de PPP, l'entreprise est chargée de fournir un service public ou de contribuer à sa fourniture. Ses fonctions varient grandement selon le type de projet et les besoins de l'entité publique. Cependant, elles peuvent inclure:

- la conception du projet, à savoir l'élaboration du concept et la réalisation de la conception technique et/ou opérationnelle;
- la construction du service, comprenant par exemple la création de nouveaux actifs (plate-forme de commerce électronique, nouveau service numérique, routes, bâtiments, etc.), la réparation ou l'expansion des actifs existants;
- l'entretien du service/des actifs pendant la durée du contrat;
- l'exploitation du service, en tout ou en partie, l'entreprise étant chargée de l'exploitation technique ou de la prestation de services d'appui à l'entité publique.

Concernant les actifs, les PPP sont partagés entre des projets qui créent de nouveaux actifs (dans le cadre desquels l'entreprise construit et exploite un nouvel actif tel qu'une plate-forme de commerce électronique ou un nouvel hôpital), et des projets qui élargissent ou gèrent les actifs existants.

Les gouvernements peuvent structurer les projets de PPP de plusieurs façons, chacune ayant ses propres caractéristiques et ses propres niveaux de risque et de responsabilité pour les parties prenantes.

Pour les besoins du présent guide, un bref aperçu de ces dispositifs et leurs principales caractéristiques est proposé ci-dessous. Le choix du type de projet et du dispositif correspondant va dépendre de la politique du gouvernement et de ses objectifs, et peut-être également du secteur dans lequel le projet va être mis en œuvre. La durée est un paramètre important: certains projets exigent un investissement lourd et un délai d'amortissement étendu (p. ex. les projets de construction d'autoroute, amortis par les péages après une durée considérable). D'autres nécessitent un investissement bien moindre, et s'accompagnent donc de périodes d'amortissement plus courtes; c'est souvent le cas des projets fondés sur les TIC. Certains PPP peuvent être mieux adaptés en cas d'investissement à grande échelle dans l'infrastructure (bâtiments, routes, hôpitaux, etc.), quand d'autres seront le bon choix pour des projets fondés sur les TIC. Les différents types de PPP et dispositifs sont abordés ci-après.

La figure ci-dessous donne un aperçu de la participation des secteurs public et privé aux collaborations public-privé, ainsi que des modèles de PPP décrits plus bas, en s'intéressant à la gestion des prestataires de services et au contrôle des actifs:

### Services électroniques dans le secteur postal

La durée d'amortissement joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des services électroniques. Comme expliqué plus bas, certains PPP sont particulièrement adaptés aux projets au long cycle de vie, comme la construction de routes ou d'hôpitaux. La concession peut être utile dans les situations où la période d'amortissement dépasse 20 ans. Les services électroniques ayant un cycle de vie plus court, la concession peut ne pas être le meilleur choix. Un contrat de service ou un contrat de PPP serait une meilleure solution. Cependant, le cas d'EPTTAVM, en Turquie (étude de cas 7, annexe 3) montre que la concession peut être utilisée pour mettre en œuvre des services électroniques postaux, selon les exigences et le contexte.

Figure 3: Types de partenariats public-privé et mécanismes

<b>Gestion du prestataire de services</b>	<b>Privée</b>	Contrat de gestion, contrat de franchise	Bail, affermage	Concession	Cession totale
		Contrat de service			
	<b>Hybride</b>	Privatisation Contrat de rendement	Entreprise commune		BOT, DBO, etc.
		<b>Publique</b>	Entité publique		
	<b>Public</b>		<b>Hybride</b>	<b>Privé</b>	
			<b>Contrôle des actifs</b>		

Source: adapté de *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure*, Banque mondiale, 2010.

## 2.1.1 Contrats de service

Un contrat de service peut, dans certaines conditions, être considéré comme un PPP. Le principal critère est le transfert des tâches devant être réalisées par l'entreprise du secteur privé. Dans le cadre d'un tel accord, l'entreprise fournit des services définis pour le compte d'une entité publique et est payée au moyen d'une rémunération forfaitaire, d'un montant unitaire ou de tout autre mécanisme convenu par les partenaires. Le gouvernement applique généralement une procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence pour choisir un partenaire du secteur privé. L'entreprise investit dans un cadre limité, principalement pour couvrir les frais de main d'œuvre ou de gestion. L'entité publique reste propriétaire du service et prend en charge les frais liés à l'amélioration du système ainsi que tout autre investissement nécessaire. L'entreprise privée doit fournir le service conformément aux dispositions du contrat de service, et doit habituellement répondre à des critères de performance. Ce type de contrat est généralement conclu pour une durée limitée, allant d'un à trois ans.

L'un des principaux avantages des contrats de services est la possibilité de préserver la concurrence, ce qui a pour effet d'inciter l'entreprise à fournir des résultats de manière efficace et hautement qualitative. Il s'agit d'une solution adaptée dans le cas de services pouvant être clairement définis et lorsque les besoins, les critères et la demande sont connus des partenaires.

Les contrats de service exigent des acteurs du secteur privé peu d'investissement, voire aucun, et représentent une solution relativement rapide et à faible risque pour le gouvernement. La participation de l'entreprise reste la plupart du temps discrète et le client n'a de contact qu'avec l'entité publique. Cette solution est donc particulièrement adaptée aux services sensibles, qui exigent que le gouvernement reste le prestataire de service du point de vue de la population. L'inconvénient est que l'entreprise n'est pas censée fournir d'investissement de capitaux (ce qu'elle ne fait donc pas).

## 2.1.2 Contrats de gestion

Cette solution va au-delà des simples contrats de services en transférant aussi la gestion et l'exploitation à l'entreprise. Celle-ci administre le service et est généralement en relation avec les clients. Cependant, elle n'apporte pas de fonds privés, ce qui signifie que l'entité publique doit prendre en charge tous les investissements, notamment pour améliorer ou élargir le portefeuille de services. Un montant défini est versé à l'entreprise à partir d'honoraires déterminés ou d'un montant à l'unité, ce à quoi s'ajoutent habituellement des primes de résultat. L'entreprise apporte essentiellement l'efficacité et l'expertise, et l'entité publique tire profit de ces atouts sans avoir à transférer d'actifs à l'entreprise.

Ce type d'accord est généralement conclu pour une durée plus courte, ne dépassant pas cinq ans. Les contrats de gestion peuvent aussi permettre de démarrer une collaboration sur le long terme avec une entreprise du secteur privé en suivant un déroulement par étapes qui rende possible l'établissement entre l'entité publique et l'entreprise d'une relation durable basée sur la confiance.

## 2.1.3 Contrats de bail et contrats d'affermage

Dans le cadre des contrats de bail, l'entreprise privée est responsable de l'exploitation, de la gestion et de l'entretien du service. L'investissement est cependant réalisé par l'entité publique. La principale différence avec les contrats de gestion est le souhait de l'entité publique de transférer davantage de risques commerciaux à l'acteur du secteur privé. Ce dispositif est particulièrement adapté lorsqu'un investissement privé n'est pas disponible ou lorsque l'entité publique désire prendre en charge l'investissement, sans transfert de propriété et avec l'implication du partenaire privé seulement pour améliorer l'efficacité. L'entreprise ne reçoit pas de rémunération fixe pour ce service. La responsabilité de la prestation de service est transférée à cette dernière, qui le facture le consommateur en conséquence et qui endosse le risque de pertes ou de créances non payées par les clients.

Les contrats d'affermage sont de nature similaire. La différence réside dans la manière dont l'entité publique est payée: le contrat de bail prévoit que l'entreprise conserve les revenus et verse un droit de location à l'entité publique; dans le cadre du contrat d'affermage, elle collecte les revenus et facture un montant supplémentaire aux clients, verse à l'entité publique un droit d'affermage pour tout investissement réalisé ou à réaliser dans l'infrastructure, et conserve les revenus restants. Le droit d'affermage correspond généralement à un montant déterminé par unité vendue. Les entreprises ont tendance à préférer les contrats d'affermage, grâce auxquels les chances de toucher des revenus sont meilleures.

Le principal avantage des contrats de bail et d'affermage est la prime versée aux entreprises lorsqu'elles génèrent des ventes plus élevées et qu'elles font preuve d'efficacité. Ces types de contrats de PPP sont établis pour une durée plus longue, généralement de dix ans environ ou plus. Les entités publiques doivent mettre à profit leur pouvoir de supervision pour veiller à ce que l'entretien du service ne soit pas sacrifié au profit des bénéficiaires, en particulier lorsque le partenariat et le contrat arrivent à leur échéance. Comme expliqué plus haut, ces contrats présentent un certain nombre d'avantages en termes de gestion, de responsabilité opérationnelle et de risques, mais ils dépendent toujours des investissements et de la fourniture des capitaux nécessaires par le gouvernement.<sup>16</sup>

## 2.1.4 Concessions

Au contraire des accords présentés plus haut, le contrat de concession prévoit que l'entreprise privée, (aussi désignée comme «concessionnaire») soit responsable non seulement de l'exploitation, de la gestion et de l'entretien du service, mais également du financement et de la gestion de l'investissement requis. L'entreprise est donc chargée de l'ensemble de l'investissement de capitaux, mais l'entité publique reste propriétaire des actifs pendant toute la durée de la concession. Au terme du contrat de concession, tous les droits relatifs aux actifs reviennent à l'entité publique.

Puisque l'entreprise prend en charge l'investissement, un délai d'amortissement suffisant lui est accordé. C'est pourquoi les contrats de concession sont d'une durée plus longue, généralement entre 20 et 30 ans, les revenus provenant des utilisateurs du service. Les parties conviennent habituellement du calcul des tarifs et des futurs ajustements à apporter ces derniers. L'entreprise est responsable de l'amélioration, du déploiement ou de l'élaboration de nouvelles caractéristiques en mettant à profit les revenus tirés du service.

L'entité publique peut définir des objectifs précis en termes de performance, et des lois ou des réglementations peuvent encadrer leur réalisation; ce dernier point doit être abordé dans le cadre particulier du contrat de concession. La façon dont l'entreprise atteint ces objectifs reste à sa seule discrétion. Cependant, l'entité publique peut exercer certains droits, en s'appuyant par exemple sur la réglementation. Une préparation solide et une analyse du marché, de la demande et du service sont des facteurs de réussite essentiels. Tout comme le fait de permettre aux entreprises du secteur privé d'examiner les environnements financier et économique, de faire des prévisions de vente et donc de déterminer les tarifs appliqués. Une telle analyse doit prendre en considération et inclure les investissements à venir.

L'analyse peut montrer que le partenaire privé n'est pas en mesure de recouvrer entièrement les frais engagés, ni d'investir davantage; dans ce cas, le recours à des modèles de recouvrement des coûts doit être envisagés et des subventions publiques peuvent être nécessaires pour atteindre la viabilité financière.

L'avantage indéniable du système de concession est que l'entreprise assume la responsabilité de la construction du service (et donc de l'investissement dans le projet), assume les risques et dispose de la souplesse nécessaire pour mener à bien le projet selon sa propre stratégie économique, axée sur l'efficacité et l'entretien des actifs et de l'infrastructure. Cependant, un certain nombre d'inconvénients doivent également être pris en considération avant de conclure un contrat de concession. La durée de

<sup>16</sup> L'étude de cas 6, en annexe 3, traite du système d'affranchissement informatisé de United States Postal Service (USPS), conçu à partir du modèle de bail.

ce type d'accord étant longue et l'entreprise exerçant un contrôle total, il peut devenir un sujet sensible et prêter à la controverse. Les gouvernements doivent par ailleurs mettre en place des organismes et des mécanismes visant à contrôler les performances, les tarifs et d'autres éléments contractuels.

En conclusion, même si les contrats de concession ont de nombreux avantages (en particulier le financement privé des projets), leur durée et le transfert des responsabilités et des risques dans un contexte de service public les rendent néanmoins sensibles, complexes et potentiellement plus exposés au risque d'échec et de différend<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> L'étude de cas 6, en annexe 3, traite du système d'affranchissement informatisé de United States Postal Service (USPS), conçu à partir du modèle de bail.

## 2.1.5 Contrats construction-exploitation-transfert

De manière générale, dans le cadre d'un contrat construction-exploitation-transfert (BOT), l'entreprise construit une infrastructure, des bâtiments ou des systèmes (démarche du projet nouveau), et se charge de leur exploitation et de leur gestion pendant une durée déterminée au contrat. La responsabilité du financement, de la gestion et de l'exploitation est donc pleinement assumée par l'entreprise, qui, à la fin du projet, doit transférer l'infrastructure ou le système à l'entité publique. Les contrats BOT sont habituellement utilisés dans le cadre de projets exigeant un financement et un investissement privés.

Dans la plupart des cas, les acteurs du secteur privé sont des entreprises à vocation particulière, détenues en tout ou partie par d'autres entreprises qui possèdent le savoir-faire nécessaire à la construction et à l'exploitation de l'infrastructure ou du système en question. Elles possèdent aussi des compétences spécialisées en gestion, en particulier lorsque les partenaires sont originaires de régions et de contextes différents.

Dans le cadre de cet accord, l'entreprise est propriétaire de l'infrastructure ou du système pour la durée du contrat. Une fois encore, comme pour les contrats de concession, la durée de l'accord doit être suffisamment longue pour permettre à l'entreprise d'amortir l'investissement et les coûts de fonctionnement. L'entité publique convient généralement d'acquiescer (dans une certaine mesure) les résultats produits par l'installation ou le système. Souvent, elle est le seul acheteur initial au sein de la structure du projet. Il s'agit là de l'une des principales différences par rapport à la concession, qui prévoit la vente directe du service aux utilisateurs finaux. Une planification solide est essentielle: l'entité publique doit éviter de surestimer la demande, sinon elle sera contrainte d'acheter plus de résultats que prévu auprès de l'installation ou du système. Les prévisions de revenus doivent être calculées pour permettre de couvrir les coûts, le remboursement des créances, l'entretien et le financement des investissements initial et en cours. En outre, puisque l'entreprise assume des risques considérables, elle exigera une certaine forme de garantie ou un engagement particulier de la part de l'entité publique; les détails correspondant doivent être définis dans le contrat de PPP.

Bien que la propriété de l'infrastructure ou du système passe de l'entreprise à l'entité publique à la fin du contrat, le partenariat entre les différentes parties ne cesse pas nécessairement à ce moment-là. L'entité publique peut transférer la responsabilité des opérations à l'entreprise, prolongeant ainsi le partenariat. Elle peut aussi conclure un nouveau contrat avec un autre partenaire.

La structure des contrats BOT, décrite ci-dessus, est générale-

### Services électroniques dans le secteur postal

Les contrats BOT et BOO offrent un certain nombre d'avantages dans le contexte des services électroniques. Les tâches techniques complexes et essentielles sont sous-traitées à une entreprise, par exemple à un fournisseur de logiciel, qui conçoit et construit le système avant de le transférer à l'entité publique. L'opérateur postal est donc propriétaire du service et il en contrôle les principales caractéristiques. Parce qu'ils permettent une telle souplesse, ces contrats sont souvent employés pour des projets au cycle de vie court ou moyen, tels que les projets de services électroniques. Les études de cas en annexe donnent plusieurs exemples de contrats BOT et BOO dans un contexte de TIC.

ment modulable, pour être adaptée à des circonstances ou à des besoins particuliers. D'autres mécanismes présentant les mêmes caractéristiques fondamentales sont:

- BTO (construction-transfert-exploitation), qui prévoit le transfert de propriété une fois la construction de l'infrastructure achevée, l'exploitation étant assurée par l'entreprise;
- BOO (construction-possession-exploitation), dans le cadre duquel la propriété n'est pas transférée à l'entité publique à la fin de la durée du projet<sup>18</sup>;
- DBO (conception-construction-exploitation), qui prévoit la conception, la construction et l'exploitation de l'infrastructure ou du système par l'entreprise sans que celle-ci n'en soit propriétaire.

Souvent, la décision de conclure un contrat BOT ou un accord semblable dépend du droit et des exigences du pays applicables à la propriété, aux délais de transfert de propriété et à d'autres éléments pertinents.

En conclusion, les contrats BOT présentent l'avantage inédit de comporter des risques relativement réduits pour l'entreprise, puisqu'il n'y a qu'un seul partenaire acheteur, c'est-à-dire l'entité publique. Cependant, étant donné la durée moyenne de ce type de contrat, le gouvernement doit être une partie fiable et les conditions du contrat doivent être respectées même en cas de changement de situation politique. L'entreprise doit également disposer de moyens et de recours pour exercer ses droits en cas de différend porté devant un organe judiciaire indépendant ou une instance d'arbitrage internationale, et le gouvernement doit se plier à la décision rendue.

Ce type de contrat est généralement utilisé pour des projets d'infrastructure exigeant un lourd investissement de capitaux, par exemple la construction d'une route à péage.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des types de contrats de PPP présentés plus haut. Veuillez noter que ces exemples

<sup>18</sup> L'étude de cas 2, en annexe 3, explique comment un projet de TIC en Papouasie – Nouvelle-Guinée et aux îles Salomon a été mis en œuvre à partir d'un contrat BOO.



décrivent dans les grandes lignes la structure et la forme classique de chaque type de contrats et ne sont pas applicables à tous les PPP. Ainsi, la durée des contrats n'est pas irrévocable.

Figure 4: Types de contrats de PPP et principales caractéristiques

	<b>Contrat de service</b>	<b>Contrat de gestion</b>	<b>Contrat de bail et d'affermage</b>	<b>Contrat de concession</b>	<b>Contrat BOT</b>	<b>Entreprise commune</b>
<b>Propriété des actifs</b>	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement et entreprise	Gouvernement et entreprise	Gouvernement et entreprise
<b>Durée du contrat</b>	Entre 1 et 3 ans	Entre 1 et 5 ans	Entre 10 et 15 ans	Entre 20 et 30 ans	Modulable	Modulable
<b>Investissement</b>	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement	Entreprise	Entreprise	Gouvernement et entreprise
<b>Risque</b>	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement et entreprise	Entreprise	Entreprise	Gouvernement et entreprise
<b>Autre</b>	Contrat à court terme pour gagner en efficacité	Contrat à court terme pour gagner en efficacité	Contrat à plus long terme avec des gains d'efficacité	Contrat à plus long terme axé sur l'efficacité et l'investissement privé	Contrat à durée variable axé sur l'efficacité et l'investissement privé	Contrat à durée variable avec partage de l'investissement et gains d'efficacité

## Note 1 – Pourquoi mettre en place un PPP?

Le PPP est un moyen pour un Etat de mettre en œuvre des projets de passation de marché. Puisqu'il existe d'autres options, l'Etat doit, avant d'élaborer une stratégie de PPP et d'engager un processus de PPP, mener une analyse pour s'assurer qu'il s'agit du meilleur moyen de mettre en place une nouvelle infrastructure et de nouveaux systèmes ou services.

Le projet doit être propice à la mise en place d'un PPP, et l'analyse du gouvernement doit démontrer que le PPP serait plus rentable que les solutions alternatives. La présente note récapitule certains des principaux arguments en faveur d'un PPP<sup>19</sup>:

### 1. Coût abordable

Puisqu'un PPP permet l'apport de capitaux privés, le gouvernement n'a pas besoin d'identifier d'autres sources de financement. Si un gouvernement ne peut assurer l'investissement nécessaire sans emprunter, le PPP apparaît alors comme un projet abordable.

### 2. Compétences et qualifications du secteur privé

Alors que les procédures traditionnelles de passation de marché consistent à fixer un prix et un délai pour la livraison d'un actif, le PPP est un mécanisme plus large qui confère à l'entreprise privée une plus grande responsabilité concernant la livraison et l'entretien des actifs, avec un niveau de qualité ou de service particulier, de la gestion de projet et de l'exploitation, et de la mise en place ou de la mise à disposition des infrastructures ou des services nécessaires. L'entité publique doit aussi se demander si elle est en mesure de construire elle-même l'infrastructure ou le système, et si elle peut exploiter le système de manière efficace une fois que celui-ci a été livré par l'entreprise privée.

### 3. Risques liés aux coûts relatifs au cycle de vie

Contrairement à ce qui se fait dans le cadre d'une procédure traditionnelle de passation de marché, une entreprise privée agissant au sein d'un PPP s'intéresse au cycle de vie d'un projet dans son intégralité. Ainsi, elle est fortement incitée à concevoir

## Services électroniques dans le secteur postal

Bien que, en toute logique, la mise en œuvre de services électroniques nécessite moins de capitaux que les PPP conclus dans le domaine du BTP (p. ex. pour la construction d'autoroutes ou d'hôpitaux), ses avantages sont les mêmes. Si les capitaux et les investissements privés jouent probablement un rôle moins important, les compétences et la répartition des risques sont des éléments primordiaux. Dans la plupart des cas de création et de mise en œuvre de services électroniques, l'opérateur postal a recours à une entreprise privée possédant les compétences et le savoir-faire nécessaires. L'opérateur postal peut être capable d'exploiter et de gérer le système, être bien placé pour fournir l'application frontale, grâce à son réseau et à la confiance dont il bénéficie, mais il lui manquera probablement les connaissances nécessaires à la conception et au développement d'une plate-forme logicielle (pour interagir avec les différents clients: gouvernements, particuliers, plate-forme de commerce électronique).

Dans ce cas, il peut être souhaitable d'adopter une approche conjointe, dans laquelle une entreprise privée apporte son savoir-faire, ses compétences et ses investissements et assume une partie des risques, sur la base d'un modèle fondé sur un partage

et à construire l'infrastructure ou les systèmes qui permettront de répondre aux besoins sur le long terme. Dans le cadre d'une procédure traditionnelle de passation de marché, l'entité publique se limitera à apporter un investissement de départ limité, sans tenir compte de la possible augmentation des coûts d'entretien à une phase ultérieure du cycle de vie de l'actif.

### 4. Répartition des risques

Dans le cadre d'un PPP, les risques sont partagés en fonction des capacités des parties (selon la partie qui est le mieux à même de gérer tel ou tel risque).

### 5. Prévisions et certitude budgétaire

Lorsqu'un contrat de PPP a été signé, l'entité publique connaît le coût du projet, ainsi que ses résultats et produits attendus. Dans le cadre d'un projet de passation de marché simple, l'entité publique connaît généralement le coût de l'investissement de départ, mais n'a que peu de certitudes en ce qui concerne les coûts futurs, par exemple celui de l'entretien.

### 6. Rentabilité

<sup>19</sup> Références principales: *Public-Private Partnerships Reference Guide, version 2.0*, Banque mondiale, 2014 (ci-après, Guide de référence du PPP); et *Delivering the PPP promise – a review of PPP issues and activity*, PricewaterhouseCoopers, 2005.

Avant la passation de marché et la mise en œuvre, chaque projet de PPP est soumis à une analyse poussée visant entre autres à évaluer sa rentabilité. Or un PPP a toutes les chances d'être rentable, puisqu'il regroupe les compétences et les qualifications du secteur privé et permet des gains d'efficacité et une répartition optimale des risques, sans limite dans le temps. En outre, les partenaires sont sélectionnés au moyen d'une procédure d'appel d'offres.

## 7. Accent mis sur le résultat

Dans un PPP, l'accent est mis sur le service futur (le résultat), alors qu'une procédure traditionnelle de passation de marché est davantage axée sur l'infrastructure ou sur le système grâce auquel le service est fourni (l'apport). Ainsi, les partenaires du PPP définissent clairement, dès le départ, le service et les niveaux de qualité attendus, ainsi que les mécanismes d'ajustement ou les pénalités en cas de non-respect de l'accord. Cette répartition claire des responsabilités permet de maintenir un niveau de service et de qualité élevé sur le long terme. En revanche, dans le cadre d'une procédure de passation de marché traditionnelle, l'infrastructure ou le système peut se détériorer avec le temps, ce qui peut avoir un effet néfaste sur le niveau de qualité ou de service.

## 8. Capitaux et investissements privés

L'investissement privé comporte des avantages qui vont au-delà du simple fait de rendre un projet abordable. Un PPP donne accès à un vaste éventail de financeurs composé de différents acteurs et partenaires potentiels. Le rôle des prêteurs est aussi important car ces derniers veulent être sûrs que leur argent soutient un projet rentable, durable et qui réussisse. Ils effectuent donc leurs propres contrôles et suivent l'évolution du projet, offrant une garantie supplémentaire de succès. Le moment où l'entité publique effectue le paiement est aussi à prendre en considération. L'entreprise privée supporte le risque d'un retard de livraison ou du non-respect des obligations en matière de qualité, et l'entité publique n'effectue le paiement que lorsque l'entreprise privée a livré l'actif

## 2.2 Structure de financement

Le financement est un élément-clé du projet de PPP. Si l'entreprise privée peut être entièrement responsable de l'apport de fonds et du capital d'investissement, le gouvernement doit aussi jouer son rôle et comprendre la structure de financement et les risques qui y sont associés. Le gouvernement a naturellement intérêt à faire en sorte que la structure de financement soit favorable au résultat escompté et ne compromette pas le projet. Il peut aussi jouer un rôle direct et actif dans le financement, par exemple en apportant des fonds.

La nécessité pour le gouvernement de bien comprendre les mécanismes de financement et leurs conséquences repose en particulier sur les éléments suivants:

- Les entités publiques qui souhaitent établir des PPP doivent être convaincues que le projet va pouvoir réunir le capital et les investissements nécessaires à sa mise en œuvre. Ces deux éléments incluent aussi bien les fonds propres des actionnaires du projet que l'attrait financier qu'il représente pour les prêteurs, lequel dépend des chances de réussite du projet et de la capacité de remboursement de l'entreprise privée.
- L'attrait financier est influencé par plusieurs facteurs, parmi lesquels l'environnement du secteur et les attentes en matière de demande, la structure tarifaire par laquelle les revenus vont être générés, la répartition des risques entre les parties et la viabilité technique et financière du projet lui-même. Par exemple, si l'entreprise privée supporte un risque trop important, les prêteurs vont soit réduire le montant du prêt, soit augmenter le taux d'intérêt applicable. La répartition des risques est donc un facteur qu'il faut prendre en compte au moment de déterminer les structures de financement possibles.
- Un autre facteur dont il faut tenir compte est le ratio d'endettement sur fonds propres. Sur ce point, il est important de trouver un bon équilibre car un ratio trop élevé ou trop faible peut avoir des conséquences néfastes sur le projet. Lorsque le ratio d'endettement sur fonds propres est élevé, la part de financement basée sur la créance est plus grande que celle basée sur les fonds propres. Si les conditions économiques se détériorent, un ratio élevé peut donner lieu à des difficultés financières, voire à une faillite. D'un autre côté, un ratio d'endettement sur fonds propres élevé peut inciter les prêteurs à prendre des mesures correctives pour assurer la poursuite du projet. Dans ce cas, le gouvernement préconise parfois un niveau minimum de fonds propres et apporte des garanties aux prêteurs. Les fournisseurs de capitaux propres supportent davantage de risques et obtiennent généralement un retour sur investissement plus important.

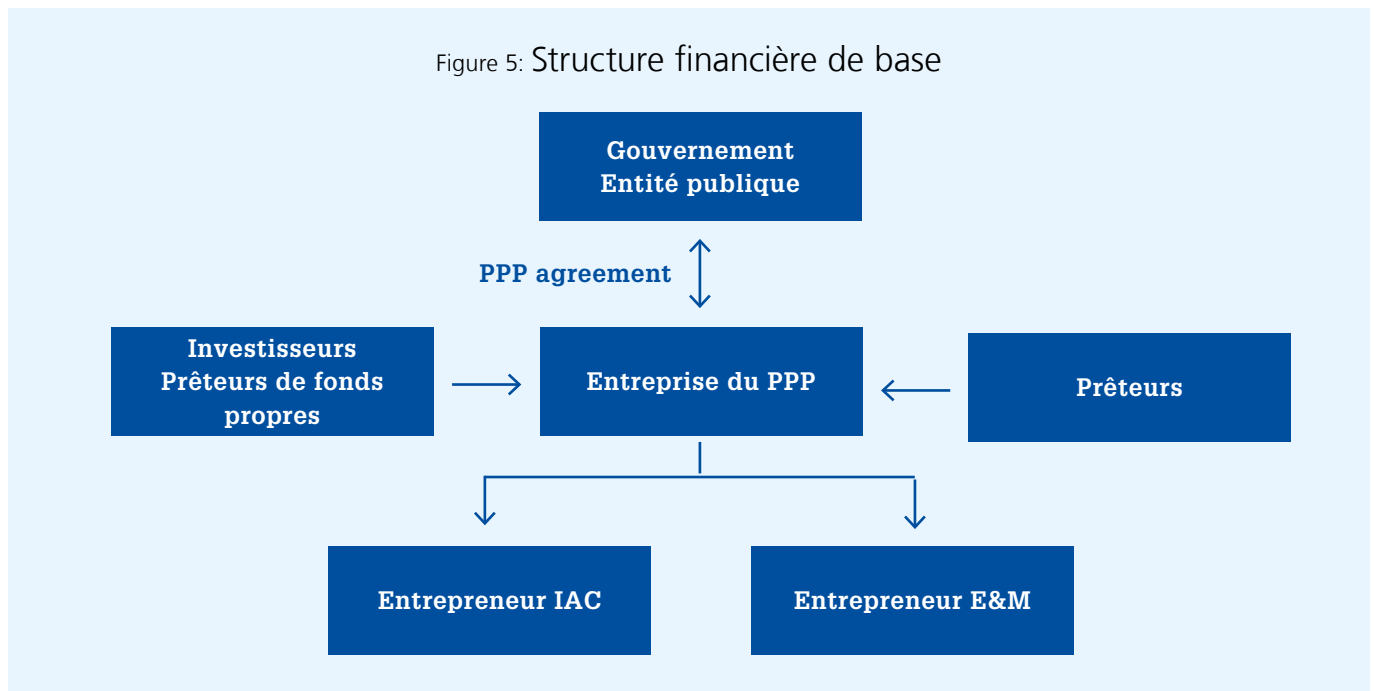
<sup>20</sup> Voir la section relative à l'évaluation du projet.

- Les gouvernements peuvent aussi jouer un rôle actif au niveau de la structure de financement, en octroyant soit des prêts, soit des garanties de prêts <sup>21</sup>.
- Enfin, puisque le financement est un élément très important du PPP, le gouvernement doit avoir conscience non seulement des conséquences de la structure de financement, mais aussi de l'échec potentiel du projet et des mesures à mettre en place à ce moment-là.

Typiquement, la structure de financement peut se composer de l'entreprise privée et de ses actionnaires (investisseurs de fonds

propres), d'une part, et d'emprunts (auprès de banques ou de prêteurs privés et/ou institutionnels), d'autre part. La figure ci-dessous représente une structure de financement simplifiée. L'entité publique signe un contrat de PPP avec l'entreprise privée et, comme expliqué ci-dessus, elle peut aussi signer un accord avec des prêteurs (p. ex. lorsque le gouvernement garantit le prêt). L'entreprise privée se charge de la mise en œuvre du projet, de la conception et de la construction (en tant qu'entrepreneur IAC, ingénierie-approvisionnement-construction), ainsi que de l'exploitation et de l'entretien (entrepreneur E&M)<sup>22</sup>.

Figure 5: Structure financière de base



Lorsqu'on considère le projet dans sa globalité et les différents processus qui entrent en jeu, il apparaît que les sources de financement doivent être trouvées et garanties au bon moment. Souvent, les projets de PPP sont attribués avant que les financements aient été trouvés et garantis. Cela permet aux prêteurs potentiels d'exercer des mesures de vigilance et de décider ou non de financer le projet. Toutefois, l'inconvénient majeur est que les prêteurs peuvent décider de ne pas accorder de financement dans des conditions qui sont acceptables pour les partenaires du PPP. Le projet peut donc être anéanti avant même d'avoir commencé.

L'entité publique peut atténuer ce risque. Par exemple, elle peut: obliger les soumissionnaires à fournir davantage d'informations financières dans leurs offres; fixer un délai pour le déblocage des fonds, faisant ainsi basculer la pression sur l'entreprise privée; appeler les entreprises privées à soumettre avec leur offre un engagement financier et une solution déjà en place (bien que cela nécessite davantage de travail préparatoire et entraîne un risque plus important pour l'entreprise/le soumissionnaire, ce qui peut avoir un effet dissuasif et limiter la concurrence), ou négocier un montage financier et le proposer comme solution possible à l'entreprise privée (c'est ce qu'on appelle le staple financing ou financement « agrafé »).

<sup>21</sup> Voir p. 59f du Guide de référence du PPP pour des exemples de garantie par l'Etat du remboursement du prêt en cas de défaut de paiement de l'entreprise privée. Pour plus d'informations, voir: Outlook for Infrastructure Finance in South Korea: Partnerships at Work (Fitch Ratings, 2006) sur le Fonds pour la garantie des prêts pour la construction d'infrastructures en Corée, qui garantit les prêts grâce à la contre-garantie, et Kazakhstan: PPP Opportunities in a Young Country (Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), 2008) sur les garanties des obligations pour la construction d'infrastructures au Kazakhstan.

<sup>22</sup> Voir le Guide de référence du PPP, p. 50ff (Banque mondiale, 2015).

Les mécanismes financiers peuvent inclure des règles sur le refinancement, qui peuvent s'avérer nécessaires si la durée du projet est plus longue que la durée initiale du prêt. Il est parfois nécessaire de procéder à un refinancement en cours de projet pour garantir l'apport de fonds jusqu'au terme de l'accord. Bien entendu, le risque généré doit être couvert par le contrat de PPP signé entre les parties. L'évolution du marché et de l'environnement financier peut aussi être un motif de refinancement (p. ex. si les conditions deviennent plus favorables). Cette situation est assez fréquente dans le cadre de PPP à long terme, notamment des contrats BOT ou de concession.

Dans ce contexte, il convient d'évaluer également les besoins et obligations spécifiques des différentes régions. Le financement est étroitement lié à la rémunération. En d'autres termes, toute entreprise privée qui investit dans un projet ne le fera que si elle estime, de manière réaliste, qu'il est rentable. Certaines entreprises seront moins intéressées par les profits à court terme et préféreront montrer au gouvernement ce dont elles sont capables et obtenir sa confiance en vue d'établir une collaboration qui portera ses fruits sur le long terme. Mais que ce soit à long terme ou à court terme, la rentabilité est toujours l'objectif premier.

Le développement des services électroniques varie selon les régions. Dans certaines parties du monde, la base d'utilisateurs est déjà très importante; dans d'autres, elle peut être inexistante. Ce facteur a évidemment un impact sur les revenus potentiels. Alors que, dans certaines régions, le service sera entièrement financé par les utilisateurs, des fonds supplémentaires devront être apportés par le gouvernement dans d'autres. Une analyse détaillée des études de marché qui sont nécessaires à la préparation d'un PPP est exposée dans la suite de ce guide. Ces études permettent de définir, au cas par cas, quelle est la meilleure structure de financement possible et si la demande vis-à-vis du service sera suffisante pour financer intégralement le projet, ou s'il sera nécessaire d'obtenir des fonds complémentaires (p. ex. auprès de l'Etat). Si les services électroniques et le déploiement des projets de TIC en général sont déjà envisagés par le gouvernement, celui-ci pourra être encouragé à investir dans ce type de projets ou à fournir un appui sous une autre forme<sup>23</sup>.

Afin de partager ses connaissances et son expérience en matière de structure de financement d'un PPP, le PPIAF (Fonds fiduciaire de conseil en infrastructure publique-privée) a publié un rapport sur le financement d'une infrastructure indienne. Celui-ci montre d'où peuvent provenir les financements et présente les différents obstacles à l'obtention de fonds supplémentaires. Il explique aussi que les PPP se développent de manière optimale unique-

## Services électroniques dans le secteur postal

Dans un PPP, le financement est un élément clé, même pour les projets et solutions de services électroniques, bien qu'ils ne nécessitent pas des investissements aussi importants que les grands projets de construction.

Les projets de services électroniques comprennent généralement une application frontale qui permet aux utilisateurs d'accéder au service, à savoir une plate-forme de commerce électronique ou de communication numérique. Les opérateurs postaux ont besoin que le système soit exploitable et fiable, ce qui ne sera pas forcément le cas si l'entreprise privée se retrouve face à des difficultés financières et n'est plus en mesure de rembourser son prêt. Les opérateurs postaux doivent donc s'assurer que leurs partenaires sont financièrement capables de mettre en œuvre et/ou de déployer le système souhaité. Les risques financiers doivent être évalués, y compris celui de faillite. En bref, les opérateurs postaux doivent comprendre la structure financière choisie et ses conséquences potentielles. Cela permettra aussi aux partenaires de définir les bons niveaux de rémunération, par exemple les tarifs et prix facturés aux utilisateurs du service (v. ci-dessous l'importance de l'établissement de tarifs justes).

ment lorsque le cadre juridique et réglementaire offre à la fois une souplesse et le choix en matière de financement. Etant donné l'importance du financement pour les PPP, si des sources potentielles (p. ex. endettement, capitaux propres, obligations ou subventions) sont bloquées ou inadaptées, le marché peut ne pas évoluer comme prévu<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Voir les études de cas en annexe sur le Myanmar, la Papouasie – Nouvelle-Guinée et les îles Salomon.

<sup>24</sup> *Financing the boom in public-private partnerships in Indian infrastructure: trends and policy implications*, Note 45, rapport Gridlines, PPIAF, 2008.

## 2.3 Partenariats public-privé et fonds publics

Généralement, l'investissement de fonds par le secteur privé dans l'infrastructure ou le système est une caractéristique-clé du PPP. Toutefois, cela ne signifie pas que l'entreprise privée doit supporter tous les coûts liés à la construction ou à l'exploitation du projet. Les gouvernements peuvent jouer un rôle actif dans le financement, de différentes manières et pour plusieurs raisons.

Les motifs qui poussent les gouvernements à jouer un rôle actif dans le financement sont les suivants<sup>25</sup>:

- Réduire la prime de risque à verser à l'entreprise privée (si celle-ci juge le risque trop élevé, p. ex. lorsqu'un service électronique est mis en œuvre mais que la demande ou les revenus potentiels sont incertains ou difficiles à prédire, elle peut demander une prime de risque élevée, auquel cas la participation du gouvernement au financement réduirait le risque pour l'entreprise privée et donc la prime de risque).
- Surmonter les problèmes de confiance dans le cadre du PPP en ce qui concerne les subventions et autres versements dans le contexte du projet (lorsque le gouvernement accepte de verser régulièrement des fonds à l'entreprise privée parce que les revenus tirés du projet ne couvrent pas l'ensemble des coûts, et lorsque cette dernière doute de la fiabilité du gouvernement, il peut être souhaitable pour le gouvernement de verser ces subventions en amont, sous forme de prêt).
- Comblent des lacunes du marché financier (lorsque le secteur financier connaît des difficultés et que les prêts à long terme sont difficiles à obtenir, le gouvernement peut combler ce manque et faire bénéficier l'entreprise privée de conditions d'emprunt favorables, réduisant ainsi les coûts globaux).

Le format ou la structure du cofinancement du PPP par le gouvernement peut aussi varier.

Par exemple, le gouvernement peut octroyer un prêt à une entreprise privée. Cette option peut être vue comme un signe envoyé au marché que le gouvernement est prêt à supporter une partie des risques, montrant sa volonté de mettre en œuvre un projet de PPP. Les taux d'intérêt appliqués pour les prêts de ce type, lorsque des entités publiques deviennent prêteur ou emprunteur, ont l'avantage d'être bas, ce qui réduit le coût du projet.

Il est aussi possible, bien que ce soit moins courant, que les gouvernements apportent une partie des capitaux propres. Bien que cette option permette à l'entité publique d'avoir un meilleur accès à l'information et de participer davantage au projet lui-même, elle peut aussi être source de conflits d'intérêt.

Si l'Etat peut accorder des prêts, il peut aussi garantir des prêts accordés par le marché financier. Toutefois, l'Etat doit examiner attentivement toute décision concernant une garantie, car celle-ci peut nuire aux objectifs du PPP. Le transfert du risque vers l'entreprise privée est l'une des raisons d'être d'un PPP, or ce risque peut être atténué si le gouvernement garantit le prêt. C'est pourquoi, s'il décide de garantir le prêt, le gouvernement ne devrait en garantir qu'une partie.

Un système de forfaitage<sup>26</sup> peut être appliqué pour réduire les coûts de financement lorsque l'entité publique s'est engagée auprès de l'entreprise privée à prendre en charge une partie de ces coûts (généralement au moins assez pour rembourser le prêt) à la mise en œuvre du projet (c'est-à-dire une fois l'infrastructure ou le système en place). Comme pour les autres structures de cofinancement, le gouvernement doit s'assurer que les primes de performance destinées à améliorer les résultats ne soient pas revues à la baisse et que l'entreprise privée respecte ses obligations au titre de l'accord, notamment la bonne prestation du service ou l'entretien de l'infrastructure ou du système. Comme mentionné précédemment, cette solution peut être adaptée dans les cas où la demande ou l'évolution de la demande et l'utilisation des services électroniques sont incertaines ou difficiles à prédire.

Les institutions financières publiques et les banques nationales et régionales de développement peuvent contribuer au financement des projets de PPP. Ces structures publiques doivent être préservées de toute ingérence politique et capables à la fois d'évaluer les projets de PPP et d'appliquer des mesures de vigilance; elles doivent aussi posséder les compétences et les connaissances nécessaires. En outre, elles devraient établir des règles et des orientations claires concernant l'apport d'un soutien financier aux PPP. Ces institutions peuvent jouer un rôle très important dans le développement des services électroniques et des TIC; en effet, dans certains marchés, les banques régionales de développement sont particulièrement actives<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Pour une analyse détaillée du rôle des fonds publics dans le cadre d'un PPP, voir le Guide de référence du PPP, p. 58f, Banque mondiale, 2015.

<sup>26</sup> La *cession de créance* est un exemple de système de forfaitage utilisé en France. Avec ce système, une fois l'infrastructure construite, le gouvernement s'engage à effectuer des paiements sans condition pour couvrir une partie ou l'intégralité de la créance. Au Pérou, l'Etat a créé le *Certificado de Reconocimiento del Pago Anual por Obras* (certificat de reconnaissance du paiement annuel des travaux), qu'il délivre aux entreprises privées lorsqu'elles franchissent des étapes de construction. Ces paiements se font sans condition, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas subordonnés à des résultats ou à des opérations. L'emprunt est contracté par le biais d'obligations garanties par la titrisation des certificats. Pour en savoir plus, voir le Guide de référence du PPP, p. 60f (Banque mondiale, 2014).

<sup>27</sup> Voir par exemple le programme et les projets de la Banque asiatique de développement..

## 3. Cadre politique

Tout projet de PPP doit s'appuyer sur une politique claire. Les organismes politiques doivent comprendre comment fonctionne un PPP, ce qu'il permet d'obtenir et comment il aide à atteindre certains objectifs spécifiques. Une politique claire profitera aussi aux investisseurs potentiels en écartant les ambiguïtés et en réduisant les coûts. Le gouvernement doit donc clairement formuler sa politique en matière de PPP, en expliquant comment il compte intégrer les PPP dans son offre globale de prestation de services.

Les objectifs de l'entité publique, la portée envisagée du projet, les principes de sa mise en œuvre et le respect des règles de bonne gouvernance doivent constituer les fondements de cette politique.

### 3.1 Objectifs du partenariat public-privé

De nombreuses raisons peuvent conduire un gouvernement ou une entité publique à envisager de conclure un PPP, que ce soit pour surmonter des obstacles administratifs ou bureaucratiques, faire face à des contraintes financières et budgétaires, ou compenser un manque de connaissances et de compétences.

Les objectifs d'un PPP sont d'attirer des fonds provenant de sources privées, d'améliorer l'efficacité de l'actif ou du service, d'encourager les bonnes pratiques en matière de conception, d'exploitation et d'entretien et de stimuler l'innovation. Un PPP peut aussi venir renforcer la stratégie d'un gouvernement pour réformer certains secteurs économiques, en servant de vecteur à leur restructuration et en permettant de redéfinir les rôles. Les entreprises privées peuvent alors devenir actrices et parties prenantes d'un secteur donné, dont le gouvernement assure la réglementation et la supervision.

L'un des principaux motifs qui poussent à faire participer des entreprises privées est la recherche de capitaux privés, en raison des contraintes budgétaires évoquées ci-dessus et du coût considérable que représentent la mise en œuvre et l'élargissement des services, des nouvelles technologies et de l'infrastructure. L'autre motif mentionné ci-dessus, à savoir l'amélioration de l'efficacité, est lié à l'idée selon laquelle les entités publiques sont moins attachées à la rationalisation des processus, bien que certains gouvernements aient montré qu'ils pouvaient être aussi efficaces que la plupart des entreprises privées. Néanmoins, le fait de transférer la direction des opérations à une entreprise privée peut permettre de réduire les dépenses de l'entité publique et de fournir des services de meilleure qualité et moins coûteux aux utilisateurs et citoyens. Une plus grande efficacité peut aussi permettre de terminer les projets dans un meilleur délai. Un accord de PPP prévoit des mesures incitatives (p. ex. des pénalités de retard incitant les entreprises privées à respecter les délais fixés)

#### Note 2 – Extrait du cadre politique du Gouvernement australien

L'objectif d'un PPP est de fournir des services plus performants et un meilleur rapport coût/efficacité en répartissant mieux les risques, en encourageant l'innovation, en utilisant mieux les actifs et en adoptant une approche de gestion intégrée à long terme grâce à des financements du secteur privé (...). Le choix de la nature publique ou privée de l'infrastructure fournie se fondera sur une évaluation rigoureuse de la rentabilité dans le cadre d'une stratégie de passation de marché. Lorsque l'on s'aperçoit que la fourniture par le secteur privé d'une infrastructure publique et des services qui y sont associés offrira un meilleur rapport coût/efficacité, le choix des entrepreneurs se fera au moyen d'un mécanisme d'appel d'offres cohérent et transparent (...). Lorsqu'il existe une condition de rentabilité, un PPP peut comporter des avantages non négligeables en matière de conception, de qualité des services et de coût de l'infrastructure. Un PPP permet de mobiliser les meilleures compétences, connaissances et ressources disponibles sur le marché, qu'elles se trouvent dans le secteur public ou dans le secteur privé. Les différents services et agences peuvent concentrer leurs efforts sur la prestation de leurs services de base et utiliser les économies réalisées pour améliorer ou élargir leur offre.

*(Partenariats public-privé nationaux, cadre politique, décembre 2008.)*

## 3.2 Portée et ampleur

La portée doit être définie en fonction des objectifs du gouvernement. Elle peut se limiter à certains secteurs (p. ex. lorsque certains critères font que la politique de l'entité publique ne concerne que des secteurs spécifiques). A titre d'exemple, l'entité publique peut souhaiter réformer ou réorganiser un secteur particulier et faire participer des entreprises privées au processus. La politique d'un gouvernement peut aussi être ouverte aux PPP tout en excluant certains secteurs (p. ex. des secteurs particulièrement sensibles). Dans le contexte qui nous intéresse, cela peut signifier que l'Etat a recours au PPP pour atteindre ses objectifs dans le secteur postal, à savoir la mise en place de nouvelles technologies et de services électroniques. Le PPP peut donc permettre d'ouvrir une partie du secteur aux entreprises privées, en attirant des investissements, des compétences, des technologies et un savoir-faire en matière d'exploitation et de gestion, et de partager les risques liés au projet. Le fait que l'Etat ait déjà l'expérience des PPP, de leur mise en place et de leur déroulement peut être un atout. Une telle expérience pourrait aussi rassurer le secteur privé.

Selon le secteur et le type de projet, l'Etat peut aussi fixer des règles concernant la portée du projet. Compte tenu de la complexité et du coût de certains projets, il peut sembler logique d'établir un seuil en-dessous duquel un projet de PPP ne peut être envisagé. Plusieurs gouvernements ont choisi d'appliquer cette règle<sup>28</sup>.

## 3.3 Principes de mise en œuvre et de bonne gouvernance

Une politique en matière de PPP doit établir des principes de mise en œuvre. Ceux-ci fournissent des orientations concernant le déroulement du projet. En substance, ce sont des normes que les personnes responsables du projet de PPP sont tenues de respecter. Il peut s'agir de lignes directrices ou d'extraits de lois et règlements.

Ces principes peuvent prendre différentes formes, mais les exemples les plus fréquents sont l'intérêt public, la répartition des risques, le caractère abordable, les questions fiscales, la responsabilité sociale et environnementale, la rentabilité, la transparence, le caractère approprié, la responsabilité et la viabilité financière<sup>29</sup>.

Il peut aussi s'agir de règles de bonne gouvernance<sup>30</sup>, puisque celles-ci garantissent:

- un processus de sélection équitable et transparent;
- la rentabilité;
- un meilleur niveau de service, en particulier pour les catégories sociales défavorisées;
- la réussite commerciale, assurant un retour sur investissement juste pour les partenaires privés qui supportent le risque.

### Services électroniques dans le secteur postal

Lorsque l'opérateur postal est un organisme public, la principale politique en matière de PPP sera élaborée au sein des structures et hiérarchies de l'Etat, comme expliqué dans le présent chapitre. Les opérateurs postaux qui se sont transformés en société, ont été privatisés ou ont été dissociés de l'Etat d'une quelconque autre manière, doivent élaborer leur propre politique ou stratégie. Ils doivent établir une base et un cadre avant de définir les projets. Ils doivent aussi définir les objectifs et les résultats de leur stratégie de PPP pour les services électroniques, déterminer la portée et l'envergure de chaque projet et développer les capacités organisationnelles nécessaires, comme indiqué dans ce chapitre.

<sup>28</sup> Par exemple, au Brésil, la loi no 11079 de 2004 (consultable sur la page [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), en portugais uniquement) dispose que seuls deux types de contrat peuvent être exécutés dans le cadre d'un PPP, à savoir la concession parrainée et la concession administrative pour une durée minimale de cinq ans et une valeur minimale de 20 millions de BRL. En Colombie, la loi no 1508 de janvier 2012 (consultable sur la page [wsp.presidencia.gov.co](http://wsp.presidencia.gov.co), en espagnol uniquement), dispose que les contrats conclus dans le cadre d'un PPP doivent faire porter la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien sur l'investisseur privé, ne pas dépasser une durée de trente ans et avoir une valeur d'au moins 6000 COP (salaire mensuel minimal légal au moment de la publication de la loi).

<sup>29</sup> Voir les directives pour l'Australie sur [infrastructureaustralia.gov.au](http://infrastructureaustralia.gov.au) (en anglais), pour le Brésil sur [governo-sp.jusbrasil.com.br](http://governo-sp.jusbrasil.com.br) et [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) (en portugais), pour Porto Rico sur [www.app.gobierno.pr](http://www.app.gobierno.pr) (en anglais) et pour Maurice sur [unpan1.un.org](http://unpan1.un.org) (en anglais).

<sup>30</sup> Pour en savoir plus, voir le *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships* publié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur [www.unecce.org](http://www.unecce.org).



**4. Environnement et cadre – Analyse du secteur**Note 3 – Principes de bonne gouvernance pour un PPP<sup>31</sup>

1. Etablir un cadre institutionnel clair, prévisible et légitime, servi par des autorités compétentes et qui disposent de ressources suffisantes:
  - a) Faire connaître les avantages, les inconvénients et les risques du PPP et de la procédure de passation de marché traditionnelle;
  - b) Définir les principaux rôles et responsabilités de chacun en établissant des mandats clairs pour l'entité acheteuse, les unités de PPP, l'autorité budgétaire centrale, les institutions de contrôle et les organismes de réglementation du secteur;
  - c) Veiller à ce que toutes les règles qui concernent le projet soient claires, transparentes et appliquées.
2. Fonder le choix du PPP sur la rentabilité:
  - a) Hiérarchiser les projets d'investissement par ordre de priorité au niveau des hauts responsables politiques;
  - b) Éliminer tout parti pris institutionnel, procédural ou comptable en faveur ou contre les PPP;
  - c) Déterminer quelle méthode d'investissement/de financement est susceptible de produire le meilleur rendement en comparant les risques et les caractéristiques du PPP et ceux des méthodes de passation de marché traditionnelles;
  - d) Définir, identifier et mesurer les risques, puis transférer les risques vers l'entité qui saura le mieux les gérer;
  - e) Préparer non seulement la mise en œuvre, mais aussi la phase opérationnelle du projet;
  - f) Anticiper les changements pour que le rapport coût/efficacité soit préservé lors d'une renégociation éventuelle;
  - g) Faire en sorte de préserver la concurrence entre les acteurs du marché et le bon fonctionnement de celui-ci.
3. Utiliser le processus budgétaire de manière transparente afin de réduire au minimum les risques fiscaux et de garantir l'intégrité du processus de passation de marché: veiller à ce que le projet soit abordable et à ce que l'enveloppe d'investissement globale soit pérenne.

**4. Environnement et cadre – Analyse du secteur**

Comme expliqué plus haut, la première étape d'un projet de PPP est la décision et la volonté de l'entité publique de mettre en place un processus de PPP, autrement dit l'adoption par le gouvernement d'une politique et d'une stratégie visant à faire participer des entreprises privées à la prestation de services publics, soit de manière générale, soit pour un secteur ou dans un but précis.

Ensuite, le gouvernement définit le secteur dans lequel il souhaite mettre en œuvre le projet de PPP et sa portée. Cette décision donne lieu à une série de démarches et d'études consistant à analyser le secteur et l'environnement du marché, à repérer les lacunes éventuelles dans le cadre juridique et réglementaire, et à examiner non seulement les questions techniques mais aussi, principalement, les aspects financier et économique du projet<sup>32</sup>.

Dans ce chapitre sont détaillées les étapes à suivre pour procéder à l'analyse du secteur avant de pouvoir lancer le projet. Outre les objectifs mentionnés ci-dessus, l'analyse du secteur s'intéresse aussi aux différents modèles de PPP qui existent et aux critères qui permettent de choisir celui qui est le plus adapté.

31 Sur la base de la Recommandation du Conseil sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé, OCDE, 2012.

32 Pour en savoir plus sur l'état de préparation de la région et les obstacles aux projets de PPP, voir *Infrascope 2012: Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*, Economist Intelligence Unit; 2014 *Infrascope: Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific*, Economist Intelligence Unit; et *EEICIS Infrascope 2012: Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, Economist Intelligence Unit (en anglais).

## 4.1 Cadre juridique et réglementaire

Si plusieurs pays ont mis au point un cadre juridique et réglementaire solide pour les PPP, d'autres ne disposent pas de la base juridique nécessaire. C'est précisément la raison pour laquelle l'un des objectifs de l'analyse du secteur est d'examiner le cadre juridique et réglementaire et de repérer les possibles lacunes. Il s'agit d'un point particulièrement important car, sans une base juridique solide, les projets de PPP ne peuvent pas réussir; notamment parce que les investisseurs seront découragés par l'absence de mécanismes juridique et réglementaire et par le risque élevé d'échec du projet.

Le cadre juridique se compose de toutes les lois et réglementations qui encadrent et régissent les projets de PPP. Il recouvre aussi les entités juridiques, telles que les organes de réglementation, et les montages en lien avec le secteur concerné.

L'analyse porte donc sur:

- les lois et réglementations applicables aux PPP;
- les entités publiques, organes de réglementation et autres mécanismes de supervision;
- les règles propres au secteur et les éventuelles politiques en matière de tarifs et de subventions;
- la qualité du service ou autres normes obligatoires applicables au secteur ou au domaine concerné;
- les lois et réglementations environnementales;
- le droit et la réglementation du travail;
- de manière générale, toutes les restrictions applicables aux investissements étrangers (p. ex. propriété directe intégrale ou partielle, transfert d'argent et rapatriement des bénéfices ou autres règles ou restrictions susceptibles de décourager les investisseurs);
- les obligations relatives aux licences;
- le droit fiscal;
- les lois et dispositions relatives aux passations de marché;
- le droit des contrats, en particulier les mécanismes de règlement des différends, notamment le cadre judiciaire national, ainsi que l'arbitrage international et l'exécution des sentences.

L'analyse pourra aussi varier selon que le système juridique repose sur le droit civil ou le droit coutumier. Si dans les pays de

### Note 4 – Réglementation du secteur et alternatives

En général, les services postaux sont soumis à des règles sectorielles spécifiques. Certaines d'entre elles ont pour but de régir les marchés caractérisés par une situation de monopole ou de quasi-monopole, alors que d'autres portent sur des défaillances spécifiques du marché (p. ex. le niveau de qualité de service ou les caractéristiques particulières de prestation d'un service), même si le marché est ouvert à la concurrence.

Dans le cas des services électroniques, le service lui-même peut sortir du champ de compétence de l'organe de réglementation en matière de contrôle. Toutefois, l'Etat peut souhaiter établir des règles pour les PPP (p. ex. en ce qui concerne la tarification et la qualité du service). Dans le cadre d'un contrat de PPP, l'approche à privilégier est de déterminer les règles et obligations qui s'appliquent et la manière dont elles seront contrôlées et supervisées. La question des contrats de PPP est abordée en détail dans le chapitre sur la rédaction (élaboration) des contrats de PPP ci-dessous.

(V. également *Body of knowledge on Infrastructure Regulation* sur [regulationbodyofknowledge.org](http://regulationbodyofknowledge.org))

droit civil la plupart de ces règles et réglementations se trouvent dans le droit écrit, en particulier dans le droit administratif, dans les pays de droit coutumier, les lois découlent principalement de la jurisprudence. Or le cadre juridique du PPP dépend directement de ces lois. Alors que, dans les pays de droit civil, les lois existantes prévoient des règles et réglementations pour la plupart des circonstances entourant les PPP, les contrats de PPP conclus dans les pays de droit coutumier doivent traiter de toutes les questions qui ne sont pas directement régies par la loi ou la réglementation, ce qui signifie qu'ils sont souvent plus longs et plus détaillés.

Dans certains pays, où les lois et réglementations existantes ont été jugées insuffisantes ou inadéquates pour régir les PPP, des lois spécifiques ont été promulguées<sup>33</sup>. Celles-ci permettent aux Etats de régler toutes les questions en suspens, de combler les lacunes des lois existantes et d'apporter des solutions pour la mise en œuvre des PPP. Elles renforcent également l'engagement pris par l'Etat au travers de sa politique de PPP. Les pays de droit coutumier peuvent aussi promulguer des lois spécifiques sur les PPP non seulement pour mieux promouvoir et réglementer les PPP, mais aussi pour montrer un engagement plus fort qu'avec une simple politique en matière de PPP.

<sup>33</sup> Parmi les exemples de pays dont des lois nationales ont été promulguées spécifiquement pour réglementer les PPP, on trouve la Colombie, loi no 1508 de 2012 (disponible sur [wsp.presidencia.gov.co](http://wsp.presidencia.gov.co) en espagnol uniquement); le Brésil, loi no 11.079 de 2004 (disponible sur [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) en portugais uniquement); la France, loi no 2004-559 (disponible sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)) et loi no 2008-735 (disponible sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)); l'Afrique du Sud, loi no 1 de 1999 (disponible sur [www.treasury.gov.za](http://www.treasury.gov.za) en anglais uniquement), et Porto Rico, loi no 29 du 8 juin 2009 (disponible sur [www.app.gobierno.pr](http://www.app.gobierno.pr) en anglais uniquement).

## 4.2 Questions techniques

La réussite d'un projet, à commencer par sa mise en œuvre, dépend en grande partie du cadre juridique et réglementaire applicable et de la capacité de l'Etat à mettre en œuvre une stratégie de PPP et un projet de PPP. Récemment, la Colombie et la Jordanie ont démontré qu'un gouvernement pouvait mettre en place une infrastructure et des unités et adapter son cadre juridique pour permettre la mise en œuvre de projets de PPP. Ces deux exemples illustrent l'importance de disposer d'un cadre juridique et réglementaire adapté, d'une entité publique forte avec un mandat solide, et de pouvoir élaborer et mettre en œuvre des projets de PPP, ainsi que des orientations et processus permettant à l'entité publique à la fois de mettre en œuvre et de contrôler les projets de PPP.

Il est donc essentiel qu'un opérateur postal qui prévoit de mettre en place des infrastructures ou des systèmes au moyen d'un PPP s'assure en premier lieu que le cadre institutionnel et juridique est en place pour permettre la réussite des projets de PPP. Si tel n'est pas le cas, d'autres modes de financement (procédures de passation de marché traditionnelles et prêts) peuvent s'avérer plus adaptés à la mise en œuvre de ce projet<sup>34</sup>

L'analyse du secteur porte aussi sur l'environnement technique, principalement pour déterminer s'il existe des obstacles techniques dans le secteur et, si tel est le cas, comment les surmonter. De tels obstacles sont généralement le fruit d'une infrastructure déficiente, d'investissements limités dans la technologie et l'entretien et de problèmes de gestion.

Les problèmes techniques peuvent toucher non seulement le projet de PPP et ses objectifs, mais aussi la connectivité et les liens avec d'autres infrastructures vitales. L'Etat doit donc déterminer si, par exemple, le réseau routier est adapté pour un PPP dans le domaine du transport ou si les lignes électriques sont suffisantes pour la mise en œuvre d'un projet de PPP nécessitant de l'électricité. Ces questions sont particulièrement pertinentes dans les pays qui présentent des problèmes d'infrastructure car la plupart des projets de PPP reposent sur différents éléments infrastructurels interdépendants

### Services électroniques dans le secteur postal

Les aspects techniques sont particulièrement importants dans le contexte des services électroniques. Avant de mettre en œuvre des services électroniques, les opérateurs postaux doivent s'assurer que l'infrastructure et la connectivité existantes offrent une base solide pour le nouveau service ou la nouvelle solution. Une infrastructure de base sous-développée peut être l'occasion pour l'opérateur postal de jouer un rôle plus important en améliorant la connectivité et l'accès public aux TIC, ce qui peut faire partie de la politique nationale. Le cas des TIC en Papouasie – Nouvelle-Guinée et aux îles Salomon pourrait servir d'exemple bien que, dans ces Etats, le réseau des TIC n'ait pas été déployé par l'opérateur postal lui-même. L'avantage des opérateurs postaux est que leur existence précède celle des réseaux physiques, ce qui peut servir à élargir l'accès à Internet et aux services électroniques.

<sup>34</sup> Pour plus de détails, voir PPIAF *Supports the Development of the New National Infrastructure Agency in Colombia* (décembre 2013) sur [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org) et PPIAF *Supports the Institutional and Policy Environment for PPPs in Jordan* (décembre 2014) sur [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org) (en anglais).

## 4.3 Analyse financière et économique

L'analyse du secteur s'intéresse aussi à la situation financière et économique du marché, du secteur et du projet en lui-même. Connaître la situation actuelle du secteur permet aux décideurs de mieux définir leurs objectifs pour le projet. Les analyses financières et économiques permettent également de définir la structure et la conception du projet, de même que les mécanismes d'établissement des tarifs. En bref, cette étape est cruciale pour la viabilité du projet et la mise en œuvre durable de l'infrastructure ou du système.

L'outil utilisé pour procéder à l'évaluation est un modèle financier qui intègre toutes les données nécessaires et prévoit différents scénarios qui seront finalement utilisés pour modéliser la structure en décidant du mode de financement à adopter, ainsi que de la manière dont les revenus seront générés et dans quelle mesure.

La collecte de données est la première condition de l'établissement du modèle financier. Les informations concernées sont les données historiques et réelles des opérations et celles relatives à la structure de l'emploi, aux niveaux de production, aux actifs techniques et à tous les types d'indicateurs financiers. Les données peuvent provenir des états financiers révisés, de la tarification existante, des chiffres de l'emploi du secteur et des informations relatives aux investissements ou aux créances.

Outre ces données propres au secteur, le modèle financier nécessite des données macroéconomiques, telles que le produit intérieur brut, les taux d'inflation ou d'intérêt et des données démographiques. Ces données permettent de déterminer la demande future, les niveaux de tarif potentiels, l'investissement nécessaire et les revenus prévus. Les indicateurs financiers sont utilisés pour une série de calculs visant à tester différents scénarios, parmi lesquels:

- le taux de rendement interne du projet, qui reflète le rendement du projet indépendamment de sa structure de financement;
- le taux de rendement des capitaux propres, qui donne une estimation des gains auxquels peuvent s'attendre les actionnaires;
- le taux annuel de couverture de la dette, qui donne des indications clés sur la manière dont l'entreprise privée pourra rembourser sa dette dans un scénario donné, pour chaque exercice;
- le taux de couverture pendant la durée du prêt, qui indique si, pour chaque exercice pendant la durée du projet, l'entreprise privée est en mesure de faire face à des déficits de trésorerie qui pourraient empêcher la garantie des prêts avant la fin du projet;
- la valeur actualisée nette des subventions, qui est une indication particulièrement pertinente lorsque les subventions sont versées de manière échelonnée dans le temps et lorsque l'objectif est de déterminer le montant des subventions si elles étaient payées en une seule fois au moment présent, neutralisant ainsi les effets de l'inflation.

Comme expliqué ci-dessus, le modèle financier permet d'anticiper les résultats et les risques. Ses conséquences sur la structure, le financement et l'exploitation du PPP sont très importantes. Il permet aussi de préparer de manière optimale la procédure d'appel d'offre car l'entité publique doit comprendre quels indicateurs sont importants, aussi bien pour le secteur privé que pour les prêteurs potentiels, et dans quelles circonstances ils envisageraient un partenariat. Enfin, ce modèle permet de déterminer les prix qui seraient acceptés par les utilisateurs et les consommateurs, de savoir s'ils doivent être ajustés ou si les lois ou les réglementations doivent être modifiées au vu de la réalité du marché.

## 4.4 Implication des parties prenantes et communication avec celles-ci

On n'insistera jamais assez sur l'importance de l'implication des parties prenantes aux phases de préparation, d'appel d'offres et de mise en œuvre. Puisque les projets de PPP portent généralement sur des services publics ou universels et donc des biens ou des systèmes sensibles, il est crucial de comprendre les motivations de chaque groupe de parties prenantes et d'y répondre.

Ces motivations peuvent être très différentes d'une partie prenante à l'autre. Les consommateurs et les utilisateurs attendent des services de haute qualité qui soient accessibles, abordables et à un prix équitable. Les employés veulent la sécurité de l'emploi, un salaire correct, des possibilités d'avancement professionnel dans les nouvelles structures et la participation aux processus futurs. L'Etat, quant à lui, vise un gain d'efficacité, l'obtention de financements privés, l'augmentation des revenus, des niveaux de service constamment élevés et une gestion saine. Il espère aussi que les projets de PPP attirent les investisseurs, les prêteurs et les partenaires privés pour mettre en œuvre et exploiter le système. En ce qui concerne les investisseurs et les partenaires du secteur privé, ils recherchent des processus transparents, la sécurité juridique, la liberté d'exploiter et de gérer des projets, ainsi qu'un environnement économique favorable qui produise une demande suffisante et du personnel qualifié et bien formé.

Le gouvernement doit tenir compte de toutes ces motivations. La bonne mise en œuvre des projets de PPP nécessite de consulter les parties prenantes et de communiquer avec elles de manière active. Ne pas prendre en compte l'avis et le point de vue de chacun pourrait susciter une opposition et une résistance, semer le doute sur les chances de réussite du projet et générer un risque assez important pour décourager les sociétés et investisseurs privés.

Les parties prenantes peuvent aussi apporter une contribution précieuse au projet et ainsi augmenter ses chances de succès et réduire les risques. Si les entités publiques peuvent avoir une influence positive sur l'opinion publique au sujet d'un projet, elles peuvent aussi renforcer l'engagement des dirigeants et de l'Etat, réduire les risques et encourager le secteur privé à s'impli-

### Services électroniques dans le secteur postal

Dans la plupart des pays, les services postaux sont toujours considérés comme publics. Les changements apportés aux piliers traditionnels des organisations ou des services postaux ont fait l'objet d'une grande attention dans le passé. La transformation en société ou la privatisation des opérateurs postaux et la restructuration des réseaux et des collaborateurs de la branche postale ont suscité un débat public intense. Ces réactions montrent bien l'importance du rôle des opérateurs postaux dans la vie de tous les jours et la sensibilité de la population aux changements qui les touchent. Selon les services électroniques concernés, les PPP pourraient être considérés d'un œil critique dans certaines régions ou certains pays, en particulier là où l'opérateur postal fait encore partie de l'administration publique. Comme expliqué dans ce chapitre, une bonne gestion des parties prenantes (tenant compte des caractéristiques du projet, du pays ou de la région et de l'organisation, ainsi que du cadre institutionnel de l'opérateur postal) permet de dissiper les inquiétudes et de prouver l'équité et la transparence du projet.

quer. Bien entendu, les groupes d'intérêt et les parties prenantes peuvent manifester une opposition au contenu du projet, mais il vaut mieux écouter les préoccupations des parties intéressées que les ignorer.

L'Etat a besoin d'une stratégie de communication claire pour bien répondre aux questions des parties prenantes. La gestion des parties prenantes doit être considérée comme un processus large nécessitant une préparation minutieuse. Pour mieux comprendre les motivations et le point de vue des différents acteurs, l'Etat doit jauger l'opinion publique par des recherches, des enquêtes et la communication avec les groupes de parties prenantes. Une fois que les principales objections auront été cernées, les entités publiques pourront y répondre, par exemple grâce à des mécanismes ou à des règles garantissant la transparence, des processus équitables et d'autres principes susceptibles de rassurer les parties prenantes. Cette question peut être abordée lors du processus consultatif, mais également dans le cadre de mesures de sensibilisation telles que des campagnes médiatiques. Des présentations itinérantes, telles que celles organisées en lien avec les processus de privatisation, peuvent également être un moyen efficace de communiquer avec les parties prenantes et le public<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Pour un exemple concret de bonne gestion des parties prenantes, voir l'étude de cas des Philippines à la page 23 du manuel du partenariat public-privé publié par la Banque asiatique de développement. Cette étude de cas montre les difficultés rencontrées par les Philippines dans ses procédures de passage de marché et comment le Gouvernement les a surmontées en permettant la participation d'entreprises du secteur privé à l'infrastructure des services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées du Grand Manille. La stratégie de communication du Gouvernement des Philippines était axée sur la promotion de la transparence tout au long du projet. Cette stratégie a commencé plusieurs mois avant que l'appel d'offres soit lancé en informant la population des mesures prises pour garantir la transparence et l'intégrité des offres par le biais des médias, notamment la télévision. Elle soulignait également le caractère objectif de la procédure d'évaluation des offres, les règles applicables à la soumission des offres et la procédure d'ouverture des plis. La stratégie de communication du Gouvernement a été un élément clé de la réussite du projet.

## 4.5 Engagement de l'Etat et capacité institutionnelle

L'importance de l'engagement de l'Etat dans le processus de PPP a déjà été évoquée plus haut. L'un de ses devoirs est d'établir des structures claires et de veiller à ce que l'entité publique dispose des capacités et des ressources nécessaires. Cela concerne notamment la gouvernance interne et le recours à des conseillers externes pour l'apport de connaissances et de compétences.

En interne, un projet de PPP<sup>36</sup> comprend généralement une unité de PPP ou un comité de pilotage et une unité de mise en œuvre du projet ou une équipe de gestion de projet. L'unité de PPP est chargée des questions de coordination et de vérification de la qualité, et doit rendre des comptes en ce qui concerne les projets de PPP. Elle peut regrouper plusieurs secteurs. C'est un point de contact pour le secteur privé et elle garantit la transparence des processus et des politiques. Pour l'entité publique, elle permet aussi de collecter des informations et de diriger des processus subsidiaires (p. ex. en collectant des informations ou en réalisant des sondages d'opinion). Elle supervise le processus visant à garantir que l'utilisation des ressources est efficace, que les procédures d'appel d'offre sont transparentes et que les concurrents, les employés ou les autres parties prenantes sont traités de manière équitable.

Elle joue un rôle décisif dans l'identification des projets de PPP et l'élaboration des processus. Les unités de PPP doivent bénéficier de l'autorité et du soutien du gouvernement, et doivent être placées au sein de la structure de celui-ci afin de pouvoir travailler dans des conditions optimales et d'exercer correctement leur fonction de coordination.

Les unités chargées de mettre en œuvre le projet gèrent sa mise en œuvre concrète tout au long de son cycle de vie, en collaborant si besoin avec des conseillers externes. Ils gèrent le processus du point de vue du gouvernement en pilotant la procédure de passation de marché, en effectuant des contrôles et en rendant des comptes sur l'élaboration et la progression du projet.

Les conseillers externes apportent des connaissances et des

### Services électroniques dans le secteur postal

Lorsqu'un gouvernement ou un opérateur postal décide d'appliquer une stratégie de PPP, il doit mettre en place l'infrastructure nécessaire. La capacité institutionnelle est une condition essentielle à la réussite de tous les projets, y compris les PPP dans le domaine des services électroniques. Une unité de PPP peut servir de point de contact pour les entreprises privées intéressées et gérer les tâches administratives et contractuelles, laissant à un autre service de l'opérateur postal le soin de prendre en charge les questions techniques ou liées à la clientèle. L'appui fourni par ces unités peut être très utile, que ce soit pour les services électroniques ou dans le cadre d'autres projets techniques, puisque les nombreuses divisions postales peuvent se concentrer sur le service ou la solution et laisser les tâches administratives et de suivi à une entité de PPP expérimentée au sein de l'organisation.

compétences essentielles au projet et interviennent à chaque étape de son cycle de vie. Des consultants sont généralement déjà impliqués dans les phases préliminaires (préparatoires) des projets de PPP pour contribuer à élaborer des plans, à connaître les différentes obligations applicables et à apporter l'appui nécessaire. D'autres consultants offrent leurs compétences dans les domaines juridique (p. ex. obligations et conséquences juridiques, risques juridiques, élaboration de contrats de PPP, etc.), financier (p. ex. financement, modèles financiers, négociations avec les prêteurs, etc.) et technique (p. ex. caractéristiques techniques, évaluation des propositions des soumissionnaires, conception technique, etc.). Enfin, on fait appel à des conseillers spécialisés pour certaines questions particulières liées au projet, par exemple des problèmes démographiques, environnementaux ou de société.

<sup>36</sup> La note 5 présente un bon exemple d'unité de PPP créée aux Philippines; voir aussi *Public-Private Partnerships: Best Practices and Opportunities for the Postal Service* (en anglais uniquement), un rapport publié par le Bureau de l'Inspecteur général d'USPS le 24 juin 2013 selon lequel l'absence d'une unité de PPP rend difficile la création de partenariats, voire même la mise en relation d'une personne responsable au sein d'USPS.

## Note 5 – Centre de partenariat public-privé des Philippines

Un certain nombre de pays possédant des stratégies de PPP bien développées ont créé des unités ou des centres de PPP habilités à piloter, coordonner et contrôler les programmes de PPP. Le Centre de partenariat public-privé de la République des Philippines en est un bon exemple. Voici ses fonctions<sup>37</sup>:

1. Faciliter les projets et fournir une assistance aux organismes d'Etat chargées de leur mise en œuvre, y compris les sociétés du secteur public et les administrations locales, pour surmonter ou supprimer les obstacles à la mise en œuvre des programmes et projets de PPP.
2. Proposer des services de conseil, une assistance technique, des formations et le développement des capacités aux organismes/administrations locales lors de la phase de préparation et d'élaboration d'un projet de PPP.
3. Recommander des plans, des politiques et des orientations en matière de mise en œuvre liés au PPP, en concertation avec des comités de contrôle compétents, les organismes de mise en œuvre, les administrations locales et le secteur privé.
4. Gérer et administrer un fonds renouvelable, connu sous le nom de «mécanisme pour l'élaboration et le suivi de projet», pour la préparation de l'analyse de rentabilité, des études de préfaisabilité et de faisabilité, et de la documentation des appels d'offres des programmes et projets de PPP.
5. Contrôler et permettre la mise en œuvre des programmes et projets de PPP prioritaires des organismes/administrations locales conformément à ce qui a été convenu avec lesdites entités, en coordination avec le Secrétariat de l'Agence nationale pour l'économie et le développement (NEDA).
6. Créer et gérer une base de données centralisée sur les programmes et les projets de PPP.
7. Recommander le raccourcissement du délai de traitement des propositions de programmes et de projets de PPP, et contrôler le respect des règles par l'ensemble des organismes/administrations locales.
8. Elaborer des rapports sur la mise en œuvre de programmes et de projets de PPP par le gouvernement et les soumettre au Président à la fin de chaque année.
9. Toute autre fonction susceptible d'améliorer l'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre de programmes et de projets de PPP par le gouvernement.

## 4.6 Risques et écueils liés aux projets

Un PPP peut aussi comporter des risques, le plus souvent relatifs au contexte général et à la préparation par le gouvernement du processus de PPP, qui comprend notamment l'analyse, la définition et la mise en œuvre du projet. Malgré les avantages que présente le PPP par rapport aux autres méthodes de passation de marché (décrites dans la note 1), les risques et écueils liés à ce modèle doivent être identifiés et évités, d'autant plus lorsque le gouvernement/l'opérateur postal participe à l'investissement.

- Si l'opérateur postal finance l'infrastructure ou le système, les gains d'efficacité doivent être garantis. Dans le cas contraire, le PPP ne présenterait pas de réel avantage par rapport aux autres méthodes de passation de marché, telles que les commandes publiques par l'emprunt.
- Les contrôles sont essentiels, en particulier lorsque l'opérateur postal finance l'infrastructure ou le système. Si le gouvernement ne peut pas garantir la prestation de services de contrôle, il doit être conscient des risques fiscaux liés à ses contrats de PPP.
- L'opérateur postal doit être conscient de l'ensemble des risques qu'il prend, notamment lorsque celui-ci ou le gouvernement se porte garant contre certains facteurs de risque, comme la demande ou les taux de change<sup>38</sup>.
- Il est essentiel que le marché et le secteur soient analysés et qu'un projet adapté soit défini avec le plus grand soin. Si les projets ne sont pas sélectionnés conformément aux critères et aux étapes décrites dans le présent guide, le PPP pourra s'avérer plus coûteux au final qu'une méthode de passation de marché traditionnelle. En outre, le résultat peut ne pas correspondre aux attentes et aux exigences en raison d'une mauvaise planification, d'une analyse défailante ou de l'influence de facteurs politiques sur la sélection et la mise en œuvre du projet.
- Lorsqu'un PPP a pour but principal une amélioration de l'efficacité, il peut échouer dans cette tâche si l'opérateur postal (et les services spécialisés du gouvernement, le cas échéant) ne réussit pas à structurer, mettre et maintenir en place et gérer les projets de PPP tout au long de leur durée de vie. Proposer de véritables mesures incitatives par le transfert de risques et la tension concurrentielle est un moyen de parvenir au résultat souhaité. Etablir des normes et des contrôles de qualité clairs en lien avec des mesures incitatives ou des mécanismes de sanction peut permettre d'obtenir le résultat escompté.

<sup>37</sup> Pour une description détaillée du mandat du centre de PPP, de ses fonctions et de sa mission, voir [www.ppp.gov.ph](http://www.ppp.gov.ph) (en anglais).

<sup>38</sup> Pour des exemples de risques financiers excessifs en Colombie, en Corée, au Mexique et au Royaume-Uni, voir le *Guide de référence du PPP*, p. 36ff, Banque mondiale, 2014.



Ces risques peuvent particulièrement être observés dans les projets impliquant une technologie ou un logiciel complexe. Plusieurs des attributs des services électroniques les rendent vulnérables aux risques et aux écueils.

Premièrement, ces services électroniques se caractérisent généralement par un cycle de vie court. La technologie a en effet une durée de vie limitée et les mises à jour régulières sont loin d'être une exception. Les opérateurs postaux doivent prévoir les mises à jour ou les refontes du système après une période donnée. Deuxièmement, des investissements supplémentaires peuvent être nécessaires; le contrat de PPP doit clairement énoncer qui assume la responsabilité et les coûts de ceux-ci. Troisièmement, l'opérateur postal doit bien comprendre ce qui se passe lorsqu'il est propriétaire d'un système (p. ex. dans le cadre d'un contrat BOT). Dans un tel cas (p. ex. cinq ans après la fin du contrat avec une entreprise privée), il doit être capable d'exploiter le système lui-même ou de sous-traiter cette tâche. Quatrièmement, l'opérateur postal doit avoir une solide compréhension du projet, des gains d'efficacité qu'il permet et de son évolution future afin de tirer parti des avantages du partenariat et d'exercer ses fonctions de contrôle. Cinquièmement, comme cela a déjà été mentionné, les opérateurs postaux doivent clairement définir leur stratégie de services électroniques et les résultats escomptés. Si un opérateur postal souhaite offrir des services électroniques simplement pour être actif sur le marché, il pourra être tenté de ne pas analyser suffisamment les exigences, la demande et les risques du secteur et d'adopter une approche trop optimiste, qui pourrait au final s'avérer coûteuse.

Les analyses que l'opérateur postal réalise doivent donc s'intéresser tout autant aux risques et aux écueils potentiels qu'aux avantages dudit projet.

## 5. Obligations liées aux projets de partenariats public-privé

Nous avons déjà évoqué une partie des obligations générales qui s'appliquent aux projets de PPP, notamment des mesures essentielles qui nécessitent d'être examinées très attentivement. L'adoption d'une politique de PPP et d'une stratégie appropriée est un bon point de départ. Tout gouvernement ou toute entité publique, y compris un opérateur postal, qui souhaite mettre en œuvre un projet de PPP doit élaborer une politique de PPP qui précise à la fois les domaines ou les secteurs concernés, la portée et l'envergure des projets et les résultats et objectifs visés.

Une politique doit être fondée sur une base solide. Elle doit notamment s'appuyer sur des cadres juridique, réglementaire, organisationnel et financier qui soient à la mesure du processus de PPP et des défis qui se présentent. Toute lacune juridique ou réglementaire repérée lors de l'analyse du secteur doit être comblée et, si nécessaire, des lois doivent être promulguées. Des structures institutionnelles doivent être en place, notamment une unité de PPP ou une équipe de haut niveau chargée de superviser et de gérer la politique du gouvernement. Lorsque de telles structures n'existent pas encore, elles doivent être créées avant que des démarches concrètes soient entreprises dans le cadre du processus de PPP. Pour que le système soit équilibré, les organes gouvernementaux doivent assumer des responsabilités en matière de gestion, de supervision et de contrôle. Au minimum, toutes les entités concernées par un projet de PPP doivent participer. Ces entités incluent le gouvernement, les institutions de contrôle et l'assemblée législative chargée de promulguer les lois et règlements adéquats, lesquels définissent le cadre du PPP ou approuvent même le projet de PPP lui-même, ce qui peut être une obligation dans certains pays.

Un opérateur postal public pourrait tirer profit des connaissances et des compétences du gouvernement en matière de PPP et recevoir le soutien des institutions gouvernementales. Toutefois, il est essentiel que l'opérateur postal renforce aussi ses propres capacités, par exemple en créant une unité de PPP.

Une fois que toutes les obligations ont été remplies et que le cadre et les entités gouvernementales sont en place, la mise en œuvre peut commencer. La figure ci-dessous montre les étapes d'un processus ou d'un cycle de projet de PPP, en suivant la même structure que le présent guide. Bien qu'il s'agisse d'étapes «standard», elles s'appliqueraient aussi à la mise en œuvre d'une stratégie de PPP dans le domaine des services électroniques. Un opérateur postal dont l'expérience des projets de PPP est limitée ou nulle peut aussi se faire aider de son gouvernement. Quoi qu'il en soit, un opérateur postal qui est sur le point d'élaborer un projet de PPP doit suivre ce processus pas à pas et mener une analyse aussi poussée que possible. Ainsi, il pourra identifier les éventuels risques ou écueils à éviter et assurer la réussite de son projet.



Figure 6: Cycle d'un projet de PPP

<b>Phase préalable au projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politique en matière de PPP</li> <li>– Cadre et environnement</li> <li>– Cadre juridique et réglementaire</li> <li>– Etude technique</li> <li>– Evaluation financière et économique</li> <li>– Communication avec les parties prenantes et participation de ces dernières</li> <li>– Engagement du gouvernement et capacité institutionnelle</li> </ul>
<b>Sélection du projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sélection des projets conformes à la politique du gouvernement en matière de PPP (dans ce cas, pour le secteur postal et plus spécifiquement dans le domaine des services électroniques)</li> </ul>
<b>Phase d'évaluation du projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluation de la faisabilité du projet et de sa viabilité économique</li> <li>– Viabilité et attrait financiers</li> <li>– Evaluation de la rentabilité</li> <li>– Etablissement des tarifs et subventions</li> <li>– Répartition des risques</li> </ul>
<b>Préparation du projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plan de projet et feuille de route</li> <li>– Elaboration du contrat de PPP</li> <li>– Autres mesures préparatoires</li> </ul>
<b>Phase de passation du marché</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Marché, notification publique et présélection</li> <li>– Définition de la procédure de passation de marché</li> <li>– Procédure d'appel d'offres et attribution du marché</li> </ul>
<b>Mise en œuvre du projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Projet de PPP et gestion du contrat</li> <li>– Suivi</li> </ul>

## 5.1 Identification des projets de partenariats public-privé

Un processus de PPP se divise en un certain nombre d'étapes et de phases. D'abord, l'opérateur postal doit décider quel(s) projet(s) il souhaite mettre en œuvre en priorité en fonction de sa politique et de sa stratégie. Il s'agit essentiellement d'une décision d'investissement dans un secteur car elle concerne le coût, la durée et les ressources.

L'une des premières étapes d'un processus de PPP est donc la sélection de projets parmi une liste de projets potentiels. Toutefois, il convient de préciser que la sélection peut être faite à différentes étapes du processus, et que les critères à ce sujet diffèrent selon les gouvernements<sup>39</sup>. Par exemple, elle peut avoir lieu après que le budget d'un projet spécifique ait été établi sous la forme d'un investissement public. Dans ce cas, le gouvernement transforme l'investissement public en projet de PPP auquel participe un partenaire du secteur privé, ce qui aura des conséquences sur le budget. Dans certains pays, une évaluation du projet doit être réalisée en premier lieu, après quoi le projet peut être approuvé en tant qu'investissement public. Ce n'est qu'après cette étape qu'un partenaire privé peut être intégré au processus.

Très souvent, les entités publiques dressent une liste de projets de PPP potentiels à la fois pour déterminer les domaines où des PPP pourraient être établis et pour définir les priorités. Les entités publiques ont tendance à suivre leur stratégie globale et à fixer les priorités en fonction des besoins du secteur. Par exemple, si l'objectif est de réformer et de restructurer un secteur dans son ensemble, le projet de PPP peut devenir un service ou un élément de l'infrastructure de ce secteur. Dans ce cas, l'entité publique accorde la priorité aux projets jugés cruciaux pour le redéveloppement du secteur. Un autre critère peut être l'état de préparation du projet, qui dépend du travail déjà accompli et de la complexité dudit projet. Enfin, des aspects pragmatiques tels que les chances de réussite et l'attrait que présente le projet pour des parties prenantes du secteur privé peuvent aussi entrer en ligne de compte.

Les services électroniques peuvent jouer un rôle important. Pour décider s'il convient de leur accorder la priorité, l'opérateur postal doit élaborer une stratégie claire en la matière (comme indiqué dans le chapitre précédent).

## 5.2 Caractère adapté du projet

La sélection d'un projet dans le cadre d'un PPP dépend de plusieurs facteurs. Différents éléments relatifs aux services électroniques et aux besoins de l'opérateur postal joueront un rôle important. L'un de ces éléments à lui seul ne justifiera probablement pas de lancer un projet de PPP, mais l'association de plusieurs d'entre eux fera du PPP une solution attractive pour l'opérateur postal. La figure ci-dessous met en lumière certains de ces éléments, mais il convient de noter que d'autres facteurs peuvent aussi jouer un rôle important en fonction des circonstances et des besoins.

Figure 7: Facteurs décisifs pour l'identification de projets de partenariats public-privé



<sup>39</sup> Par exemple, en Inde, les règles relatives au partenariat public-privé comportent des orientations détaillées en matière de sélection des projets et d'obligations applicables aux soumissionnaires. Voir [www.pppindia.com](http://www.pppindia.com) (en anglais).

Les besoins en investissement font partie des raisons d'opter pour un PPP, non seulement pour les projets de construction (autoroutes, hôpitaux, etc.) qui nécessitent des apports en capitaux considérables, mais aussi pour les projets de TIC. Même si, pour ces derniers, les coûts d'investissements initiaux sont plus faibles, ils restent tout de même conséquents.

Les gains d'efficacité sont un autre facteur important et l'opérateur postal peut choisir un PPP parce qu'il s'attend à ce qu'un partenaire du secteur privé lui apporte une meilleure efficacité.

Les services électroniques ont une durée de vie courte et la demande dans ce domaine change rapidement. L'un des principaux facteurs qui peuvent déclencher le lancement d'un projet de PPP est le fait qu'une entreprise privée qui a déjà mis au point le produit ou la solution recherché soit capable de le mettre en œuvre rapidement. L'opérateur postal pourra donc rapidement prendre pied sur le marché avec ce produit ou cette solution, et ainsi répondre aux besoins des consommateurs.

En outre, l'opérateur postal n'aura souvent pas les connaissances et les compétences nécessaires pour concevoir, élaborer et mettre en œuvre une solution de services électroniques, notamment si le projet est de grande envergure et complexe. S'il avait suffisamment de temps, il pourrait peut-être développer les compétences en interne, mais la nécessité d'agir vite et de répondre aux besoins des clients fait que l'opérateur ne peut se le permettre. Le PPP peut en revanche lui apporter rapidement les compétences et les connaissances qu'il recherche.

En ce qui concerne les services électroniques dans le secteur postal, aucun service ne semble être particulièrement adapté ou inadapté à un PPP. Le caractère adapté dépend en grande partie des caractéristiques du service, des besoins particuliers (p. ex. les raisons mentionnées plus haut) et d'autres critères, tels que des facteurs stratégiques ou politiques). Toutefois, certains des services potentiels figurant dans la classification de l'UPU en annexe 2, en raison de différentes caractéristiques et exigences, semblent bien se prêter au PPP.

De nombreux services compliqués à concevoir, à élaborer et à mettre en œuvre et qui nécessitent des compétences pointues en exploitation sont de bons candidats pour un PPP. Les plates-formes de commerce électronique regroupant plusieurs boutiques appartiennent probablement à cette catégorie (v. par exemple l'étude de cas sur la poste turque/ePttAVM en annexe). Les plates-formes de communication numérique regroupant plusieurs partenaires sont un autre exemple intéressant (v. l'étude de cas An Post/Escher Group en annexe). Parmi les autres caractéristiques de ces systèmes, on peut citer une application fron-

taile active. Cela signifie qu'ils sont configurés pour que le public y ait accès, pour permettre l'échange de données et, dans certains cas, pour payer en ligne. Ils doivent donc fonctionner sans interruption. Une panne, une défaillance de la sécurité ou un bug pourrait avoir des conséquences négatives et graves pour les partenaires (financiers ou autres, par exemple en dégradant l'image de l'opérateur postal ou en causant une perte de crédibilité).

Les services de cyberadministration sont également de bons candidats au PPP. Les opérateurs postaux sont très bien placés dans ce domaine en raison de leur proximité avec l'Etat et la population, de leur réseau et du fort capital confiance dont ils bénéficient. Ce dernier atout fait de l'opérateur postal un partenaire privilégié de l'Etat pour la fourniture et la gestion de ce type de services. De nombreux opérateurs postaux ont adopté une stratégie de cyberadministration (p. ex. v. les études de cas d'An Post/Escher Group et de LibanPost à l'annexe 3) parce que leur gouvernement a choisi de coopérer avec un partenaire de confiance qu'il possède ou contrôle dans une certaine mesure.

La probabilité de réussite d'un projet qui associe le capital confiance d'un opérateur postal aux compétences d'une entreprise privée est grande.

L'opérateur postal peut aussi souhaiter grouper des services (p. ex. identification, communication numérique, solutions numériques sécurisées), leur conférant plus de valeur que s'il s'agissait de services isolés. Toutefois, ce processus peut s'avérer complexe et difficile, et coopérer avec un partenaire privé peut permettre de faire progresser plus rapidement et plus efficacement un tel projet.

En conclusion, presque tous les services figurant dans la liste en annexe 2 peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'un PPP. Cependant, certains projets particuliers (p. ex. des projets complexes ou très risqués) exigent naturellement un PPP, alors que d'autres (p. ex. des projets simples et non risqués) appellent une méthode de passation de marché plus traditionnelle.

## 5.3 Evaluation des projets

Un grand nombre de gouvernements ont établi des questionnaires de vérification pour mieux sélectionner les projets de PPP. Ces questionnaires peuvent aider les opérateurs postaux à mieux répondre aux questions essentielles qu'ils doivent se poser lorsqu'ils envisagent de mettre en œuvre des services électroniques dans le cadre d'une stratégie de PPP<sup>40</sup>:

- Le projet sera-t-il abordable si l'on tient compte du remboursement des emprunts et des coûts d'exploitation et d'entretien?
- Quels sont les risques et comment doivent-ils être répartis entre l'entité publique et l'entreprise privée (définition, évaluation et répartition des risques)?
- Comment le projet, notamment l'infrastructure ou le système, sera-t-il financé? Sera-t-il financièrement viable et attrayant pour les investisseurs potentiels?
- Le projet est-il rentable ou, en d'autres termes, offrira-t-il à la société un gain plus important qu'une méthode de passation de marché alternative? De la même manière, son coût sera-t-il moins important que la meilleure alternative possible proposée par le secteur public et permettant d'obtenir le même service et les mêmes résultats, sans l'intervention d'un partenaire du secteur privé?
- Le projet est-il intéressant pour le marché? Autrement dit, des entreprises privées, des investisseurs et des prêteurs voudront-ils le soutenir et établir un partenariat avec l'Etat?

Le présent chapitre met en lumière les indicateurs les plus pertinents pour évaluer et sélectionner les projets. Il s'intéresse à l'étude de faisabilité initiale du projet, à sa viabilité économique et commerciale et à son analyse de rentabilité.

### 5.3.1 Etude de faisabilité et viabilité économique du projet

L'une des premières étapes de sélection d'un projet consiste à vérifier s'il est réalisable, c'est-à-dire de s'assurer qu'il pourra être mis en œuvre avec les technologies existantes, qu'il n'existe aucune restriction au niveau juridique qui empêcherait sa réalisation et qu'il respecte les normes environnementales et sociales

applicables. Plusieurs administrations ont publié des manuels pour aider leur personnel à mener à bien une étude de faisabilité<sup>41</sup>. En utilisant ces manuels, un opérateur postal peut mettre à profit l'expérience déjà acquise par son gouvernement en matière de PPP.

Les avantages économiques doivent aussi être évalués pour démontrer que le projet est intéressant du point de vue de son coût économique, c'est-à-dire de son coût financier et des coûts indirects, tels que les dommages environnementaux, qui pourraient en découler. De la même manière, il convient de noter que les bénéfices regroupent non seulement les gains financiers mais aussi des éléments tels que l'amélioration de l'infrastructure ou l'accessibilité de services importants à un nombre plus grand de personnes.

Dans le cadre du présent guide, des projets qui améliorent l'accès à Internet, offrent à la population davantage de moyens de communication (à la fois numériques et physiques) et augmentent les possibilités d'achat en ligne peuvent correspondre à la politique gouvernementale et présenter des avantages certains là où ils sont mis en œuvre, même s'ils ne couvrent pas leurs coûts. Lorsque les bénéfices financiers ne sont pas le principal objectif recherché, le gouvernement peut aussi, selon sa politique, cofinancer des projets de services électroniques, les rendant ainsi économiquement viables<sup>41</sup>.

Les analyses économiques ont aussi tendance à inclure des paramètres permettant de savoir quels moyens de mettre en œuvre un projet sont les plus rentables ou quels autres projets pourraient être mis en œuvre pour un coût moins élevé<sup>43</sup>.

Enfin, dernier point mais non des moindres, le gouvernement et l'opérateur postal doivent absolument rester lucides et prudents. En d'autres termes, ils doivent résister à la tentation d'être trop optimistes quant à la faisabilité technique du projet ou aux besoins financiers de l'infrastructure, du système ou du service pendant leurs analyses, malgré leur volonté de voir le projet aboutir.

<sup>40</sup> Voir également le *Guide EPEC des PPP – Manuel de bonnes pratiques*, Banque européenne d'investissement, European PPP Expertise Centre (EPEC), 10, p. 2011.

<sup>41</sup> Par exemple, voir *The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government* sur [www.gov.uk](http://www.gov.uk) (en anglais).

<sup>42</sup> Voir aussi le chapitre relatif au financement public.

<sup>43</sup> A la page 1 de *The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government*, il est dit: «L'objectif de ce livre vert est de faire en sorte qu'aucune politique ni aucun programme ou projet ne soit adopté avant que les questions suivantes aient obtenu une réponse: 1° existe-t-il un meilleur moyen de parvenir à cet objectif? et 2° ces ressources peuvent-elles être utilisées d'une meilleure manière?»

## 5.3.2 Viabilité et attrait financiers

Outre la viabilité technique et économique, le processus d'identification des projets s'intéresse aussi à la viabilité financière de ces derniers et à leur attrait financier, autrement dit à la viabilité commerciale du projet.

La principale question à se poser lorsqu'on évalue le caractère abordable d'un projet est si l'on pourra en supporter les coûts, notamment les coûts d'exploitation et d'entretien. Les taux d'intérêt et de remboursement des emprunts doivent aussi être pris en compte. Comme expliqué plus haut, l'analyse du modèle financier compare différentes méthodes de financement afin de déterminer quelle structure financière répond au mieux aux besoins du projet. Dans une analyse de la viabilité financière, les revenus liés à la vente d'un produit ou d'un service et son prix sont étudiés afin de définir une structure commerciale viable, permettant sa pérennité sur le marché et la couverture des coûts. Les questions du choix du niveau de tarif et de l'obtention de subventions publiques sont abordées plus en détail plus loin. L'évaluation de l'attrait financier cherche à savoir si des parties prenantes potentielles considéreront le projet comme suffisamment intéressant et attrayant pour devenir partenaires de celui-ci et investir dedans.

Les entreprises privées regardent principalement les bénéfices financiers, c'est-à-dire la capacité du projet de générer suffisamment de revenus pour que des entités du secteur privé en deviennent partenaires et assument les risques qui y sont liés. Comme expliqué ci-dessus, les entreprises privées doivent tout d'abord avoir confiance dans le projet, dans la politique du gouvernement en matière de PPP et dans le cadre juridique qui la sous-tend. L'analyse financière, quant à elle, se concentre sur les revenus et les flux de trésorerie.

La consultation des parties prenantes joue un rôle important à ce stade. Le gouvernement peut avoir besoin d'étudier le potentiel commercial du projet avant de se lancer dans un processus de PPP<sup>44</sup>. Or, sans consulter les principaux acteurs concernés sur le marché, une telle étude pourrait s'avérer difficile à réaliser. Le gouvernement doit donc analyser la manière dont des projets similaires ont été mis en œuvre, dont les partenaires du secteur privé y ont participé (notamment par des investissements) et dont les prêteurs ont abordé ces projets. Il peut aussi consulter les partenaires et investisseurs potentiels dans le cadre d'un exercice de sondage du marché, soit directement soit par l'intermédiaire d'un consultant. Les consultants et les conseillers peuvent jouer un rôle clé en permettant de mieux cerner les

### Services électroniques dans le secteur postal

La demande et les tarifs fixés sont les principaux éléments à déterminer pour s'assurer que les coûts d'un projet seront couverts. Il est donc très important de réaliser une analyse de marché et des prévisions de la demande (v. ci-dessus), bien qu'il soit difficile de connaître avec certitude la mesure dans laquelle les utilisateurs potentiels sont prêts à payer pour un service, surtout s'il est nouveau. Les services électroniques sont très divers. Dans le cas de la plate-forme de licences développée par An Post pour le gouvernement irlandais (v. annexe 3), la demande a été relativement facile à prévoir: le nombre de licences ou de renouvellements de licence potentiels peut être prédit avec une relative précision et un tarif permettant de couvrir les coûts peut donc être fixé. En revanche, pour un service électronique complètement nouveau dans un pays en développement, les prévisions peuvent être plus difficiles à établir. Ce n'est que lorsque des prévisions font suite à une analyse approfondie et indiquent un projet rentable que des partenaires privés seront susceptibles d'y prendre part.

différents enjeux, grâce à leur connaissance du marché et des parties prenantes potentielles. Leur indépendance peut également permettre d'éviter tout excès d'optimisme, une forme d'écueil mentionnée plus haut.

Le projet doit aussi être financièrement attrayant, autrement dit capable de séduire des prêteurs. Généralement, un projet de PPP est considéré comme attrayant dès lors que des prêteurs veulent le financer. Toutefois, un emprunt trop important par rapport aux actifs et aux capitaux propres peut s'avérer risqué. C'est pourquoi il est important de disposer d'une base solide pour le calcul des besoins financiers, fondée sur des analyses technique, économique et de viabilité financière. Si ces analyses ne sont pas réalisées correctement (p. ex. si des critères ou facteurs importants ne sont pas pris en compte), des fonds supplémentaires devront peut-être être trouvés pendant la mise en œuvre ou l'exploitation du projet. Les prêteurs en particulier voudront savoir si une analyse approfondie a été réalisée pour déterminer si le projet est économiquement et commercialement viable. Les risques qui peuvent entourer les projets sont les suivants: excès d'optimisme concernant la demande et les revenus; importance trop grande accordée aux aspects techniques au détriment des aspects financiers pendant la phase d'évaluation; des emprunts à trop court terme entraînant un besoin de prêts à long terme (donc un refinancement) avec des conditions diverses, ce qui pourrait faire augmenter le coût total.

<sup>44</sup> Voir la page 53ff du manuel du partenariat public-privé (Public-Private Partnership Handbook) de Singapour sur [www.mof.gov.sg](http://www.mof.gov.sg), qui explique l'objectif et la procédure de consultation du marché, laquelle doit durer au moins trois mois, qui aide les soumissionnaires potentiels à bien comprendre les conditions du contrat de PPP et, si nécessaire, permet au gouvernement de modifier ces conditions afin de rendre le contrat plus solide et viable.

### 5.3.3 Evaluation de la rentabilité<sup>45</sup>

Un grand nombre de considérations et d'analyses évoquées plus haut peuvent être intégrées à une évaluation de la rentabilité. La Banque mondiale définit la rentabilité comme la «combinaison optimale des coûts tout au long du cycle de vie et de la qualité (ou de la conformité à l'usage prévu) du bien ou du service pour répondre aux besoins de l'utilisateur<sup>46</sup>». Elle permet d'aider le gouvernement ou l'opérateur postal à décider de mettre en œuvre ou non des projets dans le cadre d'un PPP ou d'un autre mécanisme de passation de marché public.

L'analyse de rentabilité est réalisée à la fois avant le projet (ex-ante) et après sa mise en œuvre (ex-post), d'abord pour déterminer si celui-ci répond aux critères du PPP, ensuite pour vérifier qu'il a atteint le niveau de rentabilité attendu. L'analyse ex-post peut aussi être utile pour de futurs projets de nature similaire: un gouvernement qui mène plusieurs projets de PPP semblables peut effectuer une analyse approfondie (ex-ante et ex-post) du premier projet et appliquer ses conclusions aux suivants. Il s'agit d'une pratique courante dans un grand nombre de pays.

Les analyses de rentabilité comprennent une analyse qualitative et une analyse quantitative<sup>47</sup>.

L'analyse qualitative a généralement lieu dès les toutes premières phases d'évaluation d'un projet de PPP. Elle permet de déterminer si le type de projet se prête à un PPP et à la mise en place d'un partenariat avec une entreprise privée. Les critères évalués sont les suivants: la demande escomptée pour le service ou l'infrastructure; la répartition des risques potentiels; la capacité de l'entreprise privée à gérer ses risques; l'existence de politiques et d'institutions adéquates régissant le cadre de PPP; l'existence d'un marché concurrentiel pour l'appel d'offres (attrait commercial).

L'évaluation quantitative (ou «comparateur du secteur public») compare la rentabilité d'une proposition de PPP par rapport aux autres méthodes traditionnelles de passation de marché public. La portée de cette analyse peut varier d'un pays à l'autre. Alors que certains comparent le coût fiscal estimé d'une solution de PPP à celui d'une méthode traditionnelle de passation de marché public, d'autres vont plus loin et évaluent le risque à supporter par l'entité publique par rapport à un projet de PPP, où le risque est transféré à un partenaire du secteur privé. Il est aussi possible de prendre en compte d'autres paramètres, tels que les avantages socioéconomiques.

#### Services électroniques dans le secteur postal

Le choix d'un projet de PPP dans le domaine des services électroniques peut être motivé non seulement par le gain d'efficacité qu'il offre, mais aussi par sa rapidité. La rentabilité est l'un des principaux paramètres du processus d'évaluation. Toutefois, comme mentionné dans ce chapitre, d'autres éléments importants font du PPP le meilleur choix possible face à des alternatives commercialement attractives. Développer des services électroniques en interne peut nécessiter beaucoup de temps et de ressources et s'accompagner d'un certain nombre de risques en raison du manque d'expérience de l'opérateur postal dans ce domaine. Les services électroniques ont généralement une durée de vie courte; le temps est donc un facteur crucial au moment de choisir le PPP. Et lorsqu'une entreprise privée qui a déjà mis au point une solution appropriée souhaite prendre part à un PPP, le projet peut être mis en œuvre rapidement, avec un risque financier limité pour l'opérateur postal.

Un autre facteur à prendre en compte dans l'analyse de rentabilité est le choix du moment. En particulier, le moment de l'analyse ex-ante peut être délicat, car il faut trouver l'équilibre entre précision et accès aux informations. Mener une analyse qualitative dans un premier temps, puis une analyse quantitative lorsque suffisamment de données sont disponibles peut être une solution intéressante. Pour prendre en compte les nouveaux éléments et les nouvelles informations, l'analyse de rentabilité couvre souvent les différentes phases de mise en œuvre.

Les lacunes de l'analyse de rentabilité ne doivent toutefois pas être oubliées. Pour la réussite d'un projet, l'importance d'une bonne préparation, en particulier au moyen d'évaluations financière et économique, ne saurait être mise en doute. Les analyses de rentabilité, en revanche, sont rarement décisives puisqu'elles sont dans une large mesure scientifiques et ne tiennent pas compte de certains éléments de politique publique. Pour un certain nombre de raisons (parmi lesquelles les contraintes budgétaires), il peut simplement ne pas y avoir d'alternative acceptable au PPP, qui permet non seulement la mise en place rapide d'un service ou d'une infrastructure, mais aussi de couvrir les coûts grâce aux tarifs pratiqués vis-à-vis des utilisateurs finals plutôt que grâce à l'Etat, ce qui réduit la sensibilité politique du projet. La décision d'opter pour un PPP plutôt que pour une méthode de passation de marché traditionnelle peut donc être davantage influencée par des facteurs politiques ou sociaux que par une question de rentabilité.

<sup>45</sup> Pour une analyse approfondie de cette question, voir *Value-for-Money Analysis-Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, Banque mondiale, 2013.

<sup>46</sup> *Value-for-Money Analysis-Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, p. 9, Banque mondiale, 2013.

<sup>47</sup> *Value-for-Money Analysis-Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, p. 13ff, Banque mondiale, 2013.

## 5.3.4 Etablissement des tarifs

L'établissement des tarifs est un élément important pour l'évaluation économique et financière des projets de PPP. Les tarifs appliqués servent à rembourser les emprunts et couvrir les coûts d'exploitation. Au moment de les établir, il convient de se demander si l'utilisateur final serait prêt à payer ces prix-là, s'ils permettraient à l'entreprise privée de couvrir ses coûts et de percevoir un retour sur investissement et s'il est nécessaire de demander des subventions. L'analyse des coûts et des revenus (autrement dit, les tarifs appliqués pour l'utilisation de l'infrastructure ou du service) est essentielle pour déterminer la viabilité commerciale du projet. Elle pousse aussi l'entreprise privée à être plus efficace. Cependant, les partenaires du secteur privé doivent avoir une chance raisonnable de couvrir leurs frais et de faire des bénéfices. L'entreprise privée évalue donc l'ensemble de coûts liés à un projet (y compris les coûts d'entretien, d'élargissement et de remplacement des actifs), puis détermine les niveaux de prix à appliquer pour ne pas subir de pertes.

Il peut s'agir d'un processus complexe puisque les services publics sont souvent pensés pour être équitables et abordables, de manière à prévenir l'exclusion des utilisateurs à faible revenu. Par conséquent, la possibilité d'avoir recours à des subventions doit être envisagée au moment d'établir les tarifs. En outre, les tarifs doivent être simples et compréhensibles par les utilisateurs.

Les projets de PPP étant destinés à durer relativement longtemps, des mécanismes d'ajustement des tarifs doivent aussi être prévus. Il conviendra de procéder à des ajustements lorsque les facteurs économiques (taux d'inflation ou taux de change) changeront ou lorsque l'infrastructure ou le matériel sur lequel reposent les services deviendront trop chers.

L'un des moyens d'ajuster les prix est la méthode dite «du prix de revient majoré» (cost plus) ou «du taux de rendement», grâce à laquelle l'entreprise privée couvre l'ensemble des coûts (y compris les coûts d'investissement et d'exploitation) et peut ajuster ses tarifs en cas de changement des paramètres économiques, mais uniquement si l'organisme de régulation a examiné et approuvé le changement proposé.

La régulation par plafonnement des prix ou régulation des revenus est une autre solution qui donne à l'entreprise privée un peu plus de latitude. Avec cette méthode, l'entreprise peut modifier sa structure tarifaire en fonction d'indicateurs tels que le taux d'inflation. L'avantage qu'elle présente par rapport à la méthode du prix de revient majoré est que l'entreprise peut augmenter ses bénéfices en étant plus efficace. Un ensemble de règles détermine la fréquence de ces ajustements en les associant à des paramètres spécifiques. Par exemple, les coûts peuvent être transférés directement aux utilisateurs, ou les tarifs être liés aux normes de qualité ou à d'autres éléments. Il est aussi possible de mettre en comparaison les tarifs avec des indices déterminés (inflation, indice des prix à la consommation, ou un panier type de biens et services qui soit pertinent au vu des services fournis dans le cadre du projet).

## 5.3.5 Subventions

Des subventions peuvent être octroyées pour différents motifs. Toutefois, un Etat ne sera prêt à accorder des subventions que si le coût d'une telle mesure est inférieur au coût de mise en œuvre et de prestation du service concerné.

Dans la plupart des cas, le but est de rendre un projet commercialement viable lorsque des analyses montrent qu'il ne le serait pas sans subventions. Cela peut se produire lorsque les tarifs ne permettent pas de couvrir les coûts mais ne peuvent être augmentés par crainte d'avoir un effet négatif sur les consommateurs et la demande. Les subventions peuvent être générales ou bien spécifiques. Par exemple, il peut s'agir de mesures incitatives en vue d'obtenir des résultats spécifiques, tels qu'un niveau de qualité à atteindre ou l'élargissement d'un service à un groupe d'utilisateurs défavorisés (p. ex. tranche de la population dont les revenus sont faibles).

En fonction de l'objectif, différents types de subventions sont envisageables. Les subventions proprement dites sont des paiements directement effectués par une entité publique à une entreprise privée, soit pour couvrir partiellement un investissement, soit en échange d'objectifs spécifiques, ce qui incite les acteurs du privé à mettre en œuvre des services qui sont importants dans le cadre de la politique du gouvernement. Dans le contexte du présent guide, ces objectifs peuvent être l'accès à des outils de communication ou l'élargissement des services numériques à des zones rurales ou à des segments de population défavorisés.

Les études de cas du Myanmar, de la Papouasie – Nouvelle-Guinée et des îles Salomon, à l'annexe 3, montrent comment ces Etats ont procédé après avoir décidé d'élargir l'accès aux TIC. Ces objectifs peuvent être atteints, du moins partiellement, par les opérateurs postaux, à condition qu'une analyse de viabilité économique démontre que les tarifs appliqués à l'utilisateur permettent de couvrir les coûts. Si les tarifs sont insuffisants et que le gouvernement souhaite toujours poursuivre son objectif, il devra probablement subventionner le service concerné.

Permettre l'accès à des emprunts moins chers est une autre forme de subvention qui fait baisser le coût total d'un projet. Un Etat peut utiliser ce système en faisant profiter des entreprises privées de ses conditions d'emprunt avantageuses. Les subventions en nature (sous forme de terrains ou d'actifs) et l'exonération de taxes pour un service donné sont d'autres types de subventions.

## 5.3.6 Répartition des risques<sup>48</sup>

Une liste des risques potentiels et leur description (registre des risques) doit être établie. Si des risques divers peuvent survenir pendant le déroulement d'un projet de PPP, certains sont fréquemment associés à un secteur, un pays ou un contexte précis.

Les risques peuvent notamment porter sur les éléments suivants<sup>49</sup>:

- Site: risques liés à l'acquisition du site, aux autorisations ou aux exigences environnementales (dans le contexte des services électroniques, il pourrait s'agir de l'installation d'antennes ou d'autres infrastructures liées aux TIC).
- Conception: la conception initiale peut nécessiter d'être revue pour clarifier certains paramètres.
- Exploitation et coûts: l'exploitation du projet et son entretien peuvent s'avérer plus coûteuses que ce qui avait été prévu, par exemple lorsque certains éléments ne fonctionnent pas correctement ou que l'entretien est plus complexe que ce qui avait été envisagé (dans ce cas, le cycle de vie court des services électroniques doit être pris en considération).
- Demande: la surestimation de la demande lors de l'établissement des tarifs peut être la cause d'un niveau de revenus inférieur à celui escompté.
- Politique: dans certains pays, les changements politiques peuvent avoir des effets négatifs sur les projets de PPP, par exemple lorsqu'un gouvernement nouvellement élu s'oppose à un projet de PPP ou refuse de délivrer des autorisations pour des motifs politiques.
- Réglementation: les organismes de réglementation peuvent exercer un certain degré de contrôle sur les projets de PPP et les services fournis dans ce cadre, notamment en refusant d'autoriser une augmentation des tarifs, même si celle-ci était prévue dans le plan initial du projet (étant donné que la réglementation du secteur postal est très vaste dans certains pays, la participation potentielle et les droits des organismes de réglementation doivent être analysés en détail).
- Droit et fiscalité: les modifications de la loi et les augmentations d'impôts peuvent influencer sur l'infrastructure, les systèmes et les services fournis dans le cadre de projets de PPP.
- Economie: les taux d'intérêt, de change et d'inflation peuvent avoir des conséquences sur les projets, en particulier lorsque les partenaires privés sont implantés dans d'autres pays.
- Difficultés: l'entité publique doit tenir compte du risque que l'entreprise privée puisse connaître une situation financière difficile ou d'autres problèmes (p. ex. faillite ou problème technique).

- Force majeure: des événements imprévisibles et indépendants de la volonté des parties (catastrophe naturelle, guerre, etc.) peuvent avoir de graves conséquences sur un projet ou un partenariat.

Il est important d'évaluer et de classer ces risques par ordre d'importance, en tenant compte à la fois de leur probabilité et de leur impact potentiel.

Le transfert des risques à une entreprise privée est un élément-clé du PPP. Une fois les risques définis, ils doivent être répartis. Les parties doivent décider quels risques seront assumés par qui. La répartition des risques incite aussi les entreprises privées à limiter ceux-ci et, par conséquent, à gérer les projets de manière responsable.

Par principe, chaque risque doit être attribué à la partie qui sera le mieux à même de le gérer, compte tenu de sa capacité de maîtriser la probabilité de ce risque, de limiter son impact sur le projet et, s'il se concrétise, de le gérer de la manière la moins coûteuse possible.

Il est important de trouver le bon équilibre. Il ne serait pas logique de transférer tous les risques à l'entreprise privée parce que, premièrement, elle peut ne pas être la mieux placée pour faire face à certains types de risques et, deuxièmement, le coût pour le secteur public pourrait être plus élevé car l'entreprise privée demanderait plus d'argent (prime de risque). En outre, certains types de risques (p. ex. ceux de nature politique) ne peuvent pas être transférés dans le cadre d'un contrat de PPP. Au mieux, les parties prenantes peuvent prendre une assurance pour y faire face. L'assurance contre le risque est un moyen classique de faire face aux risques spécifiques à certains projets ou secteurs.

L'évaluation et la répartition des risques sont des questions essentielles dans un PPP et doivent être abordées dans le contrat du projet.

<sup>48</sup> Pour une analyse détaillée des risques, voir *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Timothy C. Irwin, Banque mondiale, 2007.

<sup>49</sup> Voir le Guide de référence du PPP, p. 147f, Banque mondiale, 2014.



- 6. Préparation d'un projet de partenariats public-privé
- 6.1 Plan et feuille de route du projet
- 6.2 Elaboration du contrat de partenariats public-privé

## 6. Préparation d'un projet de partenariats public-privé

Une fois que la politique est en place et que les projets potentiels ont été identifiés, l'entité publique peut se concentrer sur la mise en œuvre du projet, qui va comprendre une solide préparation en amont des procédures de passation de marché et d'appel d'offres.

### 6.1 Plan et feuille de route du projet

L'une des premières étapes d'un projet de PPP est d'élaborer un plan de projet détaillé contenant une feuille de route et un calendrier. Le plan doit tenir compte du processus de consultation des parties prenantes, de l'élaboration de la documentation et des contrats, des procédures de passation de marchés et d'appel d'offres et des processus d'approbation applicables. Il est inévitable que certains aspects de ces différents processus soient plus clairs que d'autres. C'est pourquoi le plan pourra être complété ultérieurement avec davantage de détails. Il peut aussi être nécessaire de revoir le plan pour prendre en considération de nouvelles évolutions ou difficultés apparues pendant les phases de passation de marché ou de mise en œuvre.

### 6.2 Elaboration du contrat de partenariats public-privé

Le partenariat est encadré par un ensemble d'accords<sup>50</sup>, qui régissent les relations entre les diverses parties prenantes, leurs droits et leurs obligations. Au centre de ces accords se trouve le contrat de PPP, qui définit la relation entre l'entité publique et l'entreprise du secteur privé. D'autres contrats (parmi lesquels la convention d'actionnaires) portent, par exemple, sur la relation entre l'entreprise et d'autres partenaires porteurs d'actifs ou d'instruments de capitaux propres, ou sur la relation contractuelle liant le partenaire privé et les prêteurs.

Le contrat de PPP est important lorsque des partenaires potentiels sont invités à répondre à un appel d'offres et à soumettre des propositions. Il leur donne un aperçu clair et précis des plans du gouvernement concernant la mise en œuvre du projet et la répartition des risques et des responsabilités. Le contrat peut être par la suite renégocié avec les soumissionnaires, dans les conditions prévues par le gouvernement, qui dirige le processus.

La phase de conception et d'élaboration est influencée par la politique et la stratégie de l'opérateur postal, ainsi que par l'analyse décrite dans les chapitres précédents. Elle inclut donc les résultats de l'évaluation et de l'analyse, et définit les règles encadrant la relation contractuelle liant l'entité publique et le futur partenaire du secteur privé. Cette section met l'accent sur les éléments fondamentaux du contrat et fait référence aux chapitres précédents qui abordent de manière plus détaillée les sujets concernés.

---

<sup>50</sup> Voir, par exemple, les modèles d'accord standard élaborés par les Gouvernements de Nouvelle-Zélande à l'adresse [www.treasury.govt.nz](http://www.treasury.govt.nz) (en anglais) et d'Afrique du Sud à l'adresse [intellect-ht.com](http://intellect-ht.com) (en anglais).

## 6.2.1 Exigence de résultats

L'entreprise doit connaître les attentes de l'opérateur postal, ainsi que les objectifs et résultats du PPP en ce qui concerne l'infrastructure, la solution ou le service et toute norme applicable (en terme de qualité de service).

L'entité publique ou l'opérateur postal définit ses attentes relatives aux résultats plutôt qu'aux contributions. La manière dont l'entreprise met en œuvre le projet sur le plan technique peut être moins importante que le résultat, c'est-à-dire la mise en œuvre du service et le respect des normes de qualité. Les questions techniques sont donc laissées au secteur privé, et l'innovation et la concurrence entre soumissionnaires sont stimulées. Par exemple, la manière dont l'entreprise conçoit et construit une plate-forme de commerce électronique ou de communication peut être moins importante que ce que le service ou la solution apporte, ses fonctionnalités et caractéristiques et la nature de sa relation avec les utilisateurs.

C'est pourquoi tout contrat devrait clairement définir les résultats attendus et les objectifs de performance, qui, selon la Banque mondiale, doivent être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels («SMART») <sup>51</sup>. Le contrat doit aussi définir le processus de suivi de la performance, ses conditions et l'organe qui en est chargé, et préciser quel organisme est responsable du traitement des informations correspondantes (p. ex. un organisme de réglementation). Enfin, une importance particulière devrait être accordée aux possibles manquements, notamment en permettant à l'autorité de réglementation d'imposer des sanctions, en déterminant quel mécanisme est utilisé dans ce contexte et quelles sont les retombées pour le futur du PPP. Dans les cas extrêmes, l'entité publique peut même intervenir et se réappropriier le contrat. Cela peut être le cas lorsque l'entreprise ne parvient pas à remplir ses obligations et lorsque l'infrastructure ou le service se trouve menacé, ou encore lorsque l'entité publique est plus à même de faire face à certains problèmes, par exemple en matière de santé ou de sécurité. Dans le contexte des services électroniques, les questions de santé peuvent être de moindre importance; il existe cependant des domaines dans lesquels l'opérateur postal peut être davantage en mesure de répondre à un risque spécifique, comme dans le cas de problèmes apparaissant en amont du système et nécessitant de communiquer avec les utilisateurs ou d'entrer en contact avec eux. Dans tous les cas, les possibles risques et manquements doivent être analysés au cas par cas.

## 6.2.2 Mécanismes de paiement

Tout contrat doit contenir des règles et des explications claires concernant la manière dont l'entreprise va être payée. Comme expliqué dans le chapitre sur la définition des tarifs et sur les subventions, il convient de déterminer comment et dans quelles circonstances la tarification peut être ajustée. Il convient également de prendre en considération les possibles subventions et les mécanismes de paiement du gouvernement, y compris toute réglementation sur les gratifications ou les sanctions applicables lorsque certains niveaux de service ou objectifs sont ou non atteints.

<sup>51</sup> *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, p. 36, PPIAF et Banque mondiale, 2011

## 6.2.3 Règlement des différends

Tout contrat doit prévoir des règles applicables en cas de différend. Étant donné que la durée des contrats de PPP est longue, il est évident que le contexte et les circonstances entourant le projet, ses objectifs et les capacités des parties peuvent évoluer. Des litiges peuvent en découler et, à moins que le droit national régissant les PPP définisse des règles claires applicables au règlement des différends, le contrat doit aborder cette question. Différents mécanismes de règlement des différends peuvent être appliqués, en fonction de la portée, de l'ampleur et des exigences du contrat.

En tout premier lieu, un médiateur peut aider les parties à trouver une solution. Parvenir à un accord à cette étape permet d'éviter une procédure plus officielle et de préserver les bonnes relations tout en économisant du temps et de l'argent.

L'autorité de réglementation peut aussi être impliquée, selon la cause du différend. L'entreprise ne peut accepter cette approche que si l'indépendance de l'autorité de réglementation ne fait aucun doute. Dans le cas contraire, il existe un risque pour l'entreprise.

Le différend peut aussi être présenté devant un tribunal ordinaire. La durée de la procédure ainsi que l'indépendance et la fiabilité du système judiciaire sont parmi les facteurs qui feront ou non de cette approche une solution acceptable par les parties. Cela peut poser problème dans certains pays où les délais des procédures judiciaires sont étendus. Dans ce contexte, il convient aussi de prendre en considération les capacités des tribunaux nationaux à traiter certains aspects les plus techniques et complexes des projets de PPP en matière d'infrastructure et de nouvelles technologies. L'usage de la langue nationale par un tribunal national peut également représenter un handicap dans le cadre d'un PPP international.

Généralement, les différends qui surviennent lors de projets de PPP sont réglés au moyen d'un arbitrage par un panel de spécialistes jouant le rôle d'arbitres. Il est commun de voir un arbitre désigné par chacune des parties, puis un troisième nommé par les deux premiers. Les arbitres peuvent aussi être nommés par les parties dans le contrat. Il est par ailleurs possible d'avoir recours à une cour d'arbitrage, au sein d'une institution permanente d'arbitrage. Une telle instance peut traiter une affaire dans un délai donné et fournir une expertise adaptée à la complexité du sujet.

Les différentes démarches présentées ci-dessus peuvent aussi être combinées. Par exemple, il est possible de définir une approche en plusieurs étapes, en commençant par la médiation et en envisageant l'arbitrage si aucune solution n'est trouvée.

### Services électroniques dans le secteur postal

Des différends peuvent survenir dans toute relation contractuelle. De bonnes relations dépendent de l'établissement par les parties de règles claires les concernant. Chaque type de PPP peut donner lieu à des litiges de différentes natures. Concernant les projets de services électroniques, les différends peuvent être la conséquence d'une absence de règles, d'une interprétation particulière d'une mise à jour du système, de la nécessité de mettre à jour un système plus tôt que prévu (en raison peut-être du court cycle de vie des services électroniques), de la demande plus faible que les prévisions (qui entraîne des revenus plus faibles et une possible incapacité à couvrir les coûts et à rembourser les créances).

C'est pourquoi les risques potentiels et les responsabilités doivent être minutieusement analysés et, en cas de différend, des règles claires doivent être prévues pour traiter le litige avec efficacité et diligence. Par exemple, si une plateforme de commerce électronique doit être fermée suite à un différend opposant l'opérateur postal et l'entreprise qui l'a construite, les conséquences peuvent être catastrophiques pour les deux parties sur le plan financier, ainsi que pour leur image et leur crédibilité.

## 7. Définition de la procédure de passation de marché

### 6.2.4 Clause d'annulation

Un contrat de PPP est généralement conclu pour une durée déterminée. Cependant, il peut prendre fin suite à un événement particulier, par exemple lorsque le taux de rotation ou le nombre d'utilisateurs atteignent un certain seuil<sup>52</sup>.

Dans tous les cas, un contrat de PPP doit préciser dans quelles circonstances l'accord prend fin, comment les actifs et les opérations sont évalués et transférés à l'opérateur postal, si ce dernier doit payer les actifs et comment le montant correspondant est calculé. Il est également important de définir dans quelles conditions les actifs doivent être remis à l'opérateur postal, le cas échéant.

Outre la question de l'échéance, le contrat doit prévoir les conditions de son annulation. Il existe quatre principaux scénarii d'annulation du contrat: manquement de l'entreprise, manquement de l'entité publique/de l'opérateur postal, décision prise par l'entité publique et cas de force majeure persistant. Il est évident que ces situations peuvent être délicates. C'est pourquoi une définition claire par les parties des circonstances justifiant l'annulation du contrat est essentielle. Il est clair que les manquements doivent être graves pour permettre l'annulation. Lorsqu'une partie coupable d'un manquement ne remédie pas à la situation dans un délai défini après avoir été informée dudit manquement, la partie lésée peut généralement mettre un terme au contrat. Cependant, tout manquement doit être analysé au cas par cas au vu des règles établies par l'accord. D'ordinaire, l'entreprise doit s'être rendue coupable d'un grave manquement dans la prestation des services convenus, ou l'entité publique/l'opérateur postal doit ne pas avoir été en mesure d'assumer ses responsabilités (non-paiement des sommes contractuelles à l'entreprise).

## 7. Définition de la procédure de passation de marché

La procédure de passation de marchés peut être divisée en trois phases:

1. Période précédant l'appel d'offres.
2. Procédure d'appel d'offres.
3. Procédure de sélection.

La figure 8 montre les étapes habituelles de la procédure de passation de marchés, lesquelles sont présentées plus en détails ci-après. Idéalement, ce processus doit faire l'objet d'un suivi pour garantir sa transparence et son équité, et pour veiller à la sélection des meilleurs partenaires privés. Cependant, la portée et l'ampleur d'un projet de PPP peuvent avoir des répercussions sur la procédure de passation de marché, à moins que l'opérateur postal ne soit tenu d'appliquer certains textes gouvernementaux.

Figure 8: Structure de la procédure de passation de marchés

<b>Définition de la procédure de passation des marchés</b>
<b>Notification publique</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conférence préalable à l'appel d'offres</li> <li>– Consultation de la documentation préalable à l'appel d'offres et retour d'informations</li> </ul>
<b>Promotion du projet de PPP</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Documentation (contrat et autres documents relatifs à la passation de marchés), tournées</li> <li>– Publicité</li> </ul>
<b>Critères de qualification et présélection de soumissionnaires</b>
<b>Procédure d'appel d'offres</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Une ou plusieurs étapes</li> <li>– Echanges et négociations avec les soumissionnaires</li> <li>– Evaluation des offres</li> <li>– Négociations et attribution du contrat</li> </ul>
<b>Signature des contrats et mise en oeuvre du projet</b>
<b>Suivi et obligations de déclarations</b>

<sup>52</sup> Pour une discussion poussée sur l'échéance du contrat, les règles encadrant les événements justifiant son annulation et le paiement, voir *Le guide EPEC des PPP – Manuel de bonnes pratiques*, 2011, Centre européen d'expertise en PPP (EPEC).

## 7.1 Période précédant l'appel d'offres

La procédure de passation de marché ou d'appel d'offres donne lieu à la sélection de l'entreprise et de la solution les plus à même d'atteindre les objectifs du projet. Elle fait suite à l'identification et à l'analyse du projet, en particulier sa viabilité commerciale.

Tout d'abord, l'opérateur postal doit définir quelques éléments de la procédure de passation de marché. Parmi ceux-ci, on peut citer les critères de qualification, la procédure d'appel d'offres, les négociations avec les soumissionnaires et les critères de sélection du partenaire.

Il convient de garder à l'esprit que les gouvernements peuvent avoir à respecter des règles strictes définissant et encadrant la procédure de passation de marché. Dans ce cas-là, le cadre de la procédure sera défini par la législation ou la réglementation générale. Cela se traduira par, d'une part, un projet de PPP moins souple, mais, d'autre part, un processus plus clair et plus transparent.

Avant de proposer aux soumissionnaires potentiels de présenter une offre, ou au début de la procédure d'appel d'offre, il peut être opportun d'inviter toutes les parties intéressées à poser des questions ou à faire des commentaires concernant les documents d'élaboration des offres. Cela peut être fait de deux manières: les parties prenantes peuvent être invitées à une réunion (préalable à l'appel d'offres), donnant à l'opérateur postal un aperçu général de l'intérêt du secteur privé pour le projet et pouvant mettre en lumière des problèmes pas encore abordés dans la documentation, ou les documents d'élaboration peuvent être soumis aux parties intéressées pour questions et commentaires, lesquels peuvent recevoir une réponse de l'opérateur postal. Ce processus doit se faire de manière transparente; les réponses doivent ainsi être envoyées à la partie qui a posé la question mais également à tous les autres participants.

Avant de publier l'appel d'offres, il peut être opportun de faire la publicité du projet de PPP, afin d'attirer les entreprises du secteur privé. Le projet peut faire l'objet d'une annonce dans les journaux officiels (ce qui peut parfois être une obligation juridique) ou d'une campagne de publicité plus large, dans des publications propres à un secteur, par exemple. Une présentation itinérante, comme celles lancées parallèlement au processus de privatisation, peut être aussi un moyen de faire connaître le projet. Il est clair que les initiatives dépendront de la portée et de l'ampleur du projet. Ainsi, un service électronique de grande échelle, nécessitant un investissement considérable et voué à devenir un

élément majeur du portefeuille de services de l'opérateur pourra mériter un investissement publicitaire plus important pour susciter davantage d'intérêt de la part du secteur privé.

Les critères de sélection pour la procédure d'appel d'offres sont parfois établis dans le but de limiter le nombre de soumissionnaires et de favoriser ceux ayant les meilleures chances de réussite. Cette démarche peut aussi inciter les entreprises à s'engager et à investir plus en amont afin de pouvoir répondre aux critères établis. Deux solutions sont généralement envisageables. La première consiste à ce que l'entité publique définisse les critères applicables et choisisse un nombre prédéfini de soumissionnaires parmi ceux qui y répondent le mieux<sup>53</sup>. Il s'agit avant tout d'un exercice de classement où les soumissionnaires arrivant en tête de liste sont invités à soumettre une offre. La seconde consiste, pour la poste, à définir des critères clairs auxquels les soumissionnaires doivent répondre pour pouvoir participer à l'appel d'offres. Cette solution ne limite pas le nombre de soumissionnaires.

Il convient de noter que, alors que de tels critères de qualification peuvent avoir l'avantage de limiter le nombre de soumissionnaires, permettant ainsi de se concentrer sur les entreprises ayant la plus grande chance de réussir à mettre en œuvre le projet, plusieurs pays, en particulier les pays en développement, font face au problème opposé en n'étant pas en mesure d'attirer un nombre suffisant de soumissionnaires. Il convient également de noter que la législation nationale peut parfois écarter le recours aux critères de qualification.

<sup>53</sup> Par exemple, voir *National Public Private Partnership Guidelines*, Volume 2: Practitioners' Guide, p. 16, Infrastructure Australia, 2011 à l'adresse [infrastructureaustralia.gov.au](http://infrastructureaustralia.gov.au) (en anglais). Ce guide explique comment sélectionner des soumissionnaires. Il recommande d'en choisir trois pour garantir une concurrence adaptée. Un nombre supérieur n'est pas avantageux, car les soumissionnaires potentiels pourraient être moins intéressés en raison des faibles chances de réussite par rapport à l'investissement considérable réalisé.

## 7.2 Procédure d'appel d'offres

La procédure d'appel d'offres peut se composer d'une ou de plusieurs étapes. Dans le cas d'une étape unique, les entreprises sont invitées à soumettre une offre, composée d'un volet technique et d'un volet financier. Le soumissionnaire présentant l'offre la plus adaptée est choisi selon les critères d'attribution. Si c'est la démarche en plusieurs étapes qui est retenue (laquelle peut présenter des avantages en cas de projet complexe), les soumissionnaires sont tout d'abord invités à faire part de leur intérêt pour l'appel d'offres et à fournir des renseignements importants sur des sujets tels que la faisabilité ou la mise en œuvre technique. Des échanges détaillés entre l'opérateur postal et l'entreprise peuvent en résulter et aboutir à la révision du contrat à conclure afin d'intégrer, par exemple, des méthodes nouvelles et innovantes de mise en œuvre du projet. De meilleures solutions peuvent ainsi être définies pour l'infrastructure, le système ou le service fournis dans le cadre du projet de PPP.

Cette procédure doit être distinguée d'une procédure de négociation avec mise en concurrence, qui s'appuie sur des négociations avec un groupe d'entreprises sélectionnées que l'on invite à soumettre une offre. Une procédure d'appel d'offres en plusieurs étapes peut être plus rapide et moins onéreuse qu'une procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence. Cependant, elle peut être moins transparente et peut écarter les entreprises potentiellement en mesure de proposer de meilleures solutions et une offre plus solide.

Néanmoins, la négociation avec les soumissionnaires au cours des procédures d'appel d'offres en plusieurs étapes est plutôt répandue et peut, comme cela est expliqué précédemment, servir de base à la révision du contrat et à ajuster et améliorer les perspectives du projet. Les négociations peuvent aussi avoir lieu après l'attribution du contrat à un soumissionnaire. Cependant, elles ont alors pour seul objectif d'ajuster le contrat et le projet, sans avoir d'influence sur la passation de marché. Par exemple, des négociations tenues après l'appel d'offres ne peuvent pas modifier un aspect fondamental de la répartition des risques.

## 7.3 Procédure de sélection

La sélection du soumissionnaire présentant la meilleure offre est une étape clé de la procédure de passation de marché. C'est pourquoi les critères applicables doivent être clairement définis. Là aussi, il est possible de suivre une procédure en deux étapes; l'évaluation des offres techniques en constitue la première. Parmi les soumissionnaires répondant aux exigences techniques et pouvant prouver leur capacité technique à mettre en œuvre le projet, c'est celui qui présentera la meilleure offre financière qui sera retenu. Il est également possible de choisir une démarche à étape unique, où le soumissionnaire est choisi au moyen de la pondération des offres financière et technique. La définition des critères de pondération, qui doivent être clairs et transparents peut néanmoins s'avérer difficile. Cette décision dépend des caractéristiques du projet et de la capacité du gouvernement à évaluer les offres complexes présentées.

Des offres non sollicitées sont parfois reçues. Il est conseillé à l'entité publique de traiter ces offres avec prudence et conformément aux règlements applicables, afin d'éviter tout problème ultérieur. Les offres non sollicitées sont envoyées par des entreprises souhaitant devenir des partenaires, et contiennent leur proposition de mise en œuvre du projet de PPP. Elles sont généralement utiles, car elles permettent au gouvernement de recueillir des idées pouvant être utilisées pour développer ses objectifs de politique publique. Il peut être tentant d'accepter de telles propositions pour gagner du temps et économiser les coûts liés à la procédure de passation de marché. Néanmoins, les inconvénients de cette démarche dépassent de loin les avantages. Celle-ci manque de transparence, peut favoriser la corruption et s'avérer ne pas être la solution la plus efficace pour mettre en œuvre le projet. Plutôt que de négocier ou de conclure un contrat de PPP avec des entreprises sur cette base, l'entité publique peut acheter le concept du projet et le partager avec d'autres entreprises dans le cadre d'une procédure de passation de marché relative au PPP, ou dédommager l'entreprise au moyen d'honoraires ou de commissions après l'attribution du contrat à une autre entreprise par l'intermédiaire de la procédure d'appel d'offres.

Dans le contexte de ce guide, une entreprise peut se rapprocher d'un opérateur postal avec une idée ou une proposition relatives à la mise en œuvre d'un service électronique (plate-forme de communication numérique, plate-forme de commerce électronique ou service administratif en ligne). Cette entreprise dispose alors d'un avantage sur d'autres potentiels prestataires de service, puisque c'est elle qui est à l'origine de la proposition. L'opérateur postal pourra alors choisir de déterminer précisément s'il souhaite faire de cette entreprise un partenaire sans attendre ou suivre les procédures décrites plus haut, en invitant d'autres entreprises à soumettre une offre.

<sup>54</sup> Pour plus d'informations sur la négociation avec mise en concurrence, voir *Public Private Partnership Handbook*, p. 73, Banque asiatique de développement (en anglais).

## 8. Suivi et gestion des contrats de partenariats public-privé

Le contrat de PPP est un accord établi sur le long terme. Pendant sa durée, l'opérateur postal doit être assuré que les services prévus au contrat sont fournis comme convenu, que la répartition des risques et des responsabilités correspond aux conditions du contrat et que des mesures d'ajustement sont prévues en cas de modification du contexte.

Dans ce but, il est essentiel de mettre en place des institutions et des mécanismes adaptés, comme des unités de PPP. Ce point a été abordé en détail précédemment. Si aucune unité n'a été créée, il est possible d'établir un service de suivi du contrat. Dans tous les cas, l'organe responsable sera chargé du suivi du contrat, en particulier de son exécution. Les règles encadrant sa mission (objectifs, procédures d'évaluation et obligations de déclaration) doivent être prévues au contrat. Il est possible que d'autres règles inscrites dans le contrat régissent la définition et l'ajustement des tarifs, ou des sanctions applicables lorsque le contrat n'est pas exécuté ou les objectifs ne sont pas atteints. Dans certains cas, le suivi est réalisé par un organe de réglementation sectoriel ou spécialement désigné pour cette tâche. Des auditeurs externes peuvent être chargés du suivi des projets de PPP et de l'exécution du contrat, de façon indépendante ou en collaboration avec les unités de PPP. Dans tous les cas, leur présence peut permettre de rendre plus objectifs la procédure de suivi et ses résultats.

En raison du caractère habituellement court du cycle de vie des services électroniques, il peut être nécessaire d'examiner régulièrement les différentes caractéristiques de la solution pour déterminer si elles répondent aux besoins du marché, en particulier face à l'évolution rapide des TIC et des comportements de la clientèle.

## Recommandations

Le présent guide s'intéresse tout particulièrement à la mise en œuvre des services électroniques dans le secteur postal, dans le cadre de PPP. Les recommandations ci-après ont pour objectif de mettre en lumière les besoins fondamentaux et de proposer des mesures ou initiatives particulières devant être prises afin de garantir la réussite de la mise en œuvre d'un projet de PPP. Il convient de noter que certains critères peuvent être remplis par l'opérateur postal, quand d'autres exigent une politique plus large du gouvernement ou un cadre juridique plus étendu.

1. Bien que les services électroniques présentent pour le secteur postal un intérêt de plus en plus grand, les opérateurs postaux doivent analyser les services et déterminer quels sont ceux qu'ils souhaitent mettre en œuvre. La liste des services électroniques envisageables est longue (v. annexe 1); les opérateurs postaux doivent donc 1o développer une stratégie de services électroniques, 2o identifier les services qui correspondent à leurs capacités et aux besoins du marché et 3o classer par ordre de priorité les services qu'ils souhaitent proposer.
2. Avant de mettre en œuvre une stratégie de PPP, les opérateurs postaux doivent examiner le cadre juridique et politique de leur pays. Si le droit national interdit une forme particulière de PPP ou en impose une en particulier, ou s'il existe d'autres obstacles à leur utilisation en tant que moyen de mise en œuvre de services électroniques, l'opérateur postal et le gouvernement doivent définir conjointement si un cadre politique et juridique adapté doit être mis en place et de quelle manière. En l'absence de cadre juridique et politique adéquat, il convient de choisir une procédure de passation de marché traditionnelle ou d'autres formes de financement.
3. Il est essentiel d'analyser le secteur postal dans son ensemble et le domaine dans lequel il est prévu de mener à bien le projet de PPP. Une analyse poussée du marché (y compris des autres secteurs offrant des services semblables), de la réglementation, du contexte technique et des cadres financier et économique doit aussi être effectuée. C'est seulement une fois que ces éléments seront bien compris que des décisions pourront être prises concernant les potentiels projets de PPP et les procédures correspondantes.
4. Les différentes options de financement doivent être étudiées et évaluées: un PPP n'est pas toujours la meilleure solution. Il convient de se poser les questions suivantes: 1° existe-t-il un meilleur moyen d'atteindre l'objectif? 2° Est-il possible de mieux utiliser les ressources disponibles?

<sup>55</sup> Voir le chapitre sur la participation du gouvernement et les capacités institutionnelles.

5. En fonction des paramètres définis (besoins en investissement, conditions proposées pour le contrat de PPP, responsabilités, répartition des risques et autres éléments abordés dans ce guide), un PPP pourra être plus avantageux qu'un autre. Une analyse doit être menée pour déterminer quel PPP est le plus adapté à la stratégie de services électroniques et aux exigences du projet.
6. Les outils institutionnels et organisationnels sont tout aussi importants. L'opérateur postal devrait mettre en place une unité de PPP pour servir de point de contact, gérer les contrats de PPP, apporter une aide et un appui au processus de mise en œuvre et assurer le suivi des projets en cours. Mettre en place des capacités organisationnelles, des compétences et une expertise adaptées permet d'éviter les écueils. Cela facilite également la démarche des entreprises souhaitant se rapprocher des opérateurs postaux pour leur présenter leurs concepts et leurs projets.
7. Un plan de développement et de projet clair et une feuille de route constituent des éléments essentiels. Les opérateurs postaux devraient avoir une connaissance précise des différentes phases du projet, des étapes à franchir et des actions à mener pour chacune d'entre elles.
8. La gestion des parties prenantes est un facteur de réussite très important. Les projets de PPP peuvent être sensibles et prêter à controverse, en particulier dans le secteur postal qui est souvent considéré comme un service public. Les parties prenantes peuvent par exemple ne pas approuver la participation du secteur privé. Les partenaires doivent être convaincus, gérés et impliqués.
9. Il est crucial de faire preuve de transparence pour convaincre tous les partenaires que les différents processus du PPP (développement de projet, procédure de passation de marché, etc.) ne sont pas biaisés et qu'ils sont correctement menés et fiables.
10. Une analyse approfondie des risques et des possibles écueils doit être menée. Il convient d'anticiper les événements non souhaitables et de les inclure dans le plan du projet.
11. L'opérateur postal doit définir quels projets sont réalisables, et évaluer leur viabilité économique, leur caractère abordable et rentable, leur durabilité et leur rapport qualité/prix. La génération de revenus au travers du projet doit aussi être analysée: comment le service sera-t-il payé (utilisateurs, subvention du gouvernement, etc.)? Comment les tarifs seront-ils calculés pour atteindre un équilibre entre le recouvrement des coûts, la génération de bénéfices et le maintien à un niveau élevé de la demande?
12. Au moment de concevoir le contrat de PPP, les critères ci-dessus doivent être pris en considération et les conditions du partenariat doivent être précisées. Comme tout autre accord, un contrat de PPP doit aussi couvrir les événements indésirables et leurs potentielles répercussions (p. ex. annulation du contrat ou modification de la tarification) et prévoir une réponse appropriée, notamment la révision des conditions du contrat.
13. Avant de finaliser le contrat de PPP, il peut être souhaitable de mener une procédure en amont de l'appel d'offres pour permettre aux potentiels soumissionnaires de parcourir les versions provisoires de la documentation et d'avoir une meilleure idée du projet et de ses conditions, et à l'opérateur postal de modifier les conditions du contrat si cela est nécessaire (p. ex. lorsqu'il devient évident que certaines des conditions de la version provisoire du contrat pourraient grandement limiter la participation de soumissionnaires potentiels).
14. Il peut aussi être utile de suivre une procédure en plusieurs étapes et de créer une liste de soumissionnaires arrivant en tête pour donner aux meilleurs d'entre eux la possibilité d'affiner leur offre et de donner plus de détails. Il convient de noter que la législation de certains pays prévoit des conditions particulières à appliquer aux critères de préqualification et aux listes préliminaires.
15. Le suivi et la gestion des contrats de PPP sont aussi importants que les étapes de mise en œuvre du projet. Ces tâches peuvent être réalisées par une unité de PPP ou par tout autre organe mis en place par l'opérateur postal.



## Références

Documents de la **Banque mondiale** et de ses services consacrés aux PPP (le Fonds fiduciaire de conseil en infrastructure publique-privée, le PPIAF, et le Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures pour les contrats, les lois et les réglementations, le PPIRC)

- *Public-Private Partnerships Reference Guide*, 2014 (production conjointe par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement)
- *World Bank Group Report on Recommended PPP Contractual Provisions*, 2015
- *Value-for-Money Analysis - Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, 2013
- *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, 2011
- *Attracting Investors to African Public-Private Partnerships - a project preparation guide*, 2009
- *PPP Basics and Principles of a PPP Framework*, Note du PPIAF, 2012
- *Objectives of a Public-Private Partnership Program*, note du PPIAF, 2012
- *Policy and Legal Environment for Public-Private Partnerships*, note du PPIAF, 2012
- *Developing a Public-Private Partnership Framework: Policies and PPP Units*, note du PPIAF, 2012
- *Government Procedures for Developing and Implementing PPPs*, note du PPIAF, 2012
- *Unsolicited proposals*, note du PPIAF, 2012
- *Draft PPP Policy Outline*, note du PPIAF, 2012
- *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease... , 2010*
- *India: Financing the boom in public-private partnerships in Indian infrastructure, Trends and policy implications*, PPIAF, Gridlines, 2008

### Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)

- *Recommandation du Conseil sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, mai 2012
- *Les unités consacrées aux partenariats public-privé: une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, 2010

### Groupe de la Banque africaine de développement

- Informations sur les projets et la participation et la stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement en matière de PPP à l'adresse [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

### Le Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA), à l'adresse [www.icafrica.org](http://www.icafrica.org)

- Supports, articles et publications en lien avec la question des infrastructures en Afrique. Des publications et des rapports sur l'eau, l'énergie, les transports et les TIC en Afrique sont disponibles.
- *Facilités de préparation des projets d'infrastructures. Guide de l'utilisateur*. Afrique, 2006

### The National Council for Public-Private Partnerships, Etats-Unis (NCPPP) à l'adresse [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org)

- *Testing Tradition: Assessing the Added Value of Public-Private Partnerships*, 2012
- *Public-Private Partnerships: Best Practices and Opportunities for the Postal Service*, Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS) (axé principalement sur les Etats-Unis et le NCPPP)

### Banque asiatique de développement (ADB) à l'adresse [www.adb.org](http://www.adb.org)

- *ADB Public-Private Partnership Handbook*, [www.adb.org](http://www.adb.org)

Centre européen d'expertise en PPP (EPEC),  
à l'adresse [www.eib.org/epec/](http://www.eib.org/epec/)

- *Le guide EPEC des PPP – Manuel de bonnes pratiques*, 2011
- *A Programme Approach to PPPs*, 2015
- *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships - Purposes, Methodology and Recent Trends*, 2010
- *Establishing and Reforming PPP Units*, 2014
- *Risk Distribution and Balance Sheet Treatment*, 2014
- *Role and Use of Advisors in preparing and implementing PPP projects*, 2014
- *Managing PPPs during their contract life*, 2014
- *Termination and Force Majeure Provisions in PPP Contracts*, 2013

Banque européenne pour la reconstruction  
et le développement,  
à l'adresse [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

- *Law in Transition 2007, Public-Private Partnerships*

Commission Economique des Nations Unies  
pour l'Europe (CEE-ONU),  
à l'adresse [www.unece.org](http://www.unece.org)

- *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, 2008

Autres sources

- *Delivering the PPP promise - A review of PPP issues and activity*, PricewaterhouseCoopers, 2005

Littérature et rapports relatifs aux services  
électroniques dans le secteur postal

- *La feuille de route mondiale pour les services postaux – Stratégie postale de Doha 2013–2016* (CONGRÈS–Doc 16 du 25<sup>e</sup> Congrès postal universel à Doha (Qatar) du 24 septembre au 15 octobre 2012), Union postale universelle, 2012
- *Development strategies for the postal sector: an economic perspective*, Union postale universelle, 2014
- *Evaluer le développement des services électroniques postaux – Perspective mondiale*, Union postale universelle, janvier 2012
- *Evaluer le développement des services électroniques postaux. Perspective mondiale*. Deuxième édition, Union postale universelle, 2015
- *Achieving High Performance in the Postal Industry*, Accenture Research and Insights, 2014
- *Postal Services 3.0TM - from Vision to Reality*, Capgemini, 2011 at [www.capgemini.com](http://www.capgemini.com)
- *Postal Services in the Digital Age*, M. Finger et al., IOS Press, 2014
- *Rethinking the Post - building a sustainable future*, Libri Publishing, 2015
- *Rethinking the Post - building a sustainable future*, Libri Publishing, 2014
- *Rethinking the Post - emerging opportunities for the postal industry*, Libri Publishing, 2013
- *Mobile Opportunities: Smart Services for Connected Consumers*, rapport du Centre de recherches sur l'analyse des risques (RARC), Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS), août 2015
- *The Internet of Postal Things*, rapport du Centre de recherches sur l'analyse des risques (RARC), Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS), août 2015
- *Enhancing the Value of Mail: The Human Response*, rapport du Centre de recherches sur l'analyse des risques (RARC), Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS), juin 2015
- *Will the Check be in the Mail? An Examination of paper and Electronic Transactional Mail*, rapport du Centre de recherches sur l'analyse des risques (RARC), Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS), février 2015
- *Revenue Opportunities for Innovative Mail Services*, livre blanc, Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Service (USPS), janvier 2015

## Annexe 1 – Questionnaires de vérification

### Questionnaire 1 – Préparation du projet de partenariats public-privé

- Les contextes juridique et réglementaire et le marché permettent-ils la mise en œuvre d'un projet de PPP?
- Toutes les structures de gouvernance sont-elles déjà en place? L'opérateur postal s'est-il engagé à poursuivre la mise en œuvre du projet de PPP?
- Les coûts des phases de préparation du projet et de la procédure de passation de marchés peuvent-ils être couverts?
- Les capacités organisationnelles sont-elles déjà en place, comme une unité de PPP? Les participants possèdent-ils les connaissances, les compétences et la formation nécessaires?
- Les bons conseillers ont-ils été recrutés et préparés à fournir une assistance au cours des phases de passation de marché et de mise en œuvre?
- La feuille de route a-t-elle fait l'objet d'un accord? Est-elle réaliste?
- Toutes les parties prenantes, y compris la population, ont-elles été identifiées? Existe-t-il une stratégie de communication?
- La portée et l'ampleur du projet de PPP ont-elles été déterminées?
- Tous les acteurs ont-ils une compréhension commune du type et du modèle du PPP?
- Une analyse minutieuse (faisabilité, viabilité économique, caractère abordable et rentabilité) a-t-elle été menée?
- L'analyse de l'optimisation des ressources a-t-elle été effectuée?
- L'ensemble des risques ont-ils été identifiés et analysés?
- Les revenus ont-ils été correctement évalués? La tarification et la procédure de calcul de celle-ci ont-elles fait l'objet d'un accord? Les niveaux de tarifs sont-ils réalistes et conformes au marché?
- L'intérêt suscité auprès du secteur privé (entreprises desquelles il est attendu qu'elles mettent en œuvre et/ou exploitent le système et les banques potentiellement prêteuses) sera-t-il suffisant?
- Les principes et la structure de la procédure de passation de marché ont-ils été convenus?
- Les critères de qualification des soumissionnaires ont-ils été élaborés?
- La version provisoire du contrat de PPP est-elle déjà conçue et rédigée? Inclut-elle tous les éléments contractuels requis (en particulier les responsabilités, les critères de résultat, la répartition des risques, les conditions de paiement, les sanctions, l'annulation, etc.)?

### Questionnaire 2 – Procédure de passation de marché et mise en œuvre du projet

- La procédure de passation de marché a-t-elle été convenue? A-t-elle été communiquée aux soumissionnaires potentiels?
- Les informations diffusées donnent-elles des détails sur les échanges possibles avec les soumissionnaires et leurs conditions (code de conduite, règles de communication et de transparence, réunions, accès à la salle des données, etc.)?
- Les mesures en place garantissent-elles la totale transparence de toutes les procédures, en particulier celles de l'évaluation du soumissionnaire et de l'attribution du contrat?
- L'invitation à soumettre une offre est-elle prête? Contient-elle toutes les informations nécessaires pour permettre aux soumissionnaires de participer à la procédure de passation de marché en pleine connaissance des exigences de résultat, des conditions du contrat, de la procédure de passation de marchés, etc.?
- La documentation relative à la passation de marché contient-elle le contrat de PPP? Celui-ci contient-il tous les éléments requis (responsabilités, critères de résultat, répartition des risques, conditions de paiement, sanctions, annulation, etc.)?
- Une stratégie de négociation est-elle en place? Les personnes chargées des négociations avec les soumissionnaires possèdent-elles les compétences et l'expérience requises?
- Les négociations avec les soumissionnaires, et en particulier avec le soumissionnaire retenu, peuvent entraîner des modifications du contrat de PPP. Le contrat de PPP est-il toujours conforme aux exigences de résultat et aux conditions prédéfinies? Est-il toujours conforme aux exigences de viabilité financière, de rentabilité et d'optimisation des ressources? La procédure de calcul des tarifs est-elle toujours conforme aux besoins du marché et à la demande?
- Les changements apportés au contrat de PPP l'ont-ils considérablement modifié (pouvant ainsi entraîner la remise en cause de celui-ci et de l'attribution du projet par des soumissionnaires non retenus)?
- Après l'attribution du contrat, une équipe de gestion (unité de PPP) sera-t-elle en place et chargée de la coopération avec le partenaire privé?
- Existe-t-il des orientations claires destinées à l'équipe ou à l'unité de gestion du projet? Celle-ci dispose-t-elle de l'expertise requise pour réaliser l'évaluation du projet et la négociation des modifications à apporter au partenariat, y compris les questions relatives à la tarification?
- Des règles ont-elles été établies concernant le suivi du contrat et l'obligation de déclaration?
- Les risques sont-ils régulièrement évalués?
- L'optimisation des ressources est-elle régulièrement évaluée?
- Une stratégie de communication est-elle en place pendant la durée du PPP (ciblant la population globale (transparence), les utilisateurs, le gouvernement, etc.)?
- Existe-t-il des règles claires concernant l'échéance du contrat et les différentes procédures (p. ex. transfert de propriété et paiements)?

## Annexe 2 – Services postaux électroniques d'après les recherches de l'UPU

### Services de poste en ligne et de cyberadministration

Code	Services	Description du service
101	Boîte aux lettres électronique postale	Permet l'envoi de messages électroniques par un expéditeur authentifié, la distribution à un destinataire authentifié et l'accès, pour le destinataire authentifié, à des messages et des informations électroniques, ainsi que la gestion et le stockage de ceux-ci. Ce service est défini à l'article 17 de la Convention de l'UPU et à l'article RL 265 du Règlement de la poste aux lettres.
102	Publipostage en ligne	Distribution par la poste de publicité et/ou de toute autre communication à caractère promotionnel par voie électronique.
103	Courrier électronique postal recommandé	Constitue un moyen d'échanger des messages électroniques de manière sécurisée et fiable, permettant l'envoi de messages électroniques par un expéditeur authentifié à un ou des destinataires également authentifiés, et produit une preuve d'expédition et une preuve de remise. Ce service est défini à l'article 17 de la Convention de l'UPU et à l'article RL 264 du Règlement de la poste aux lettres.
104	Cartes électroniques	Donne la possibilité d'acheter des cartes postales en ligne, lesquelles sont ensuite envoyées à des destinataires par voie physique ou électronique.
105	Service bureaufax en ligne	Permet la transmission de textes et d'illustrations conformes à l'original, par télécopie. Ce service est défini à l'article 17 de la Convention de l'UPU et à l'article RL 261 du Règlement de la poste aux lettres.
106	Facturation électronique	Service de transmission de factures électroniques, générées par exemple par des banques, des entreprises du secteur public ou des organismes d'Etat, à destination des boîtes postales électroniques de clients.
107	Courrier hybride	Permet à l'expéditeur de déposer un message original sous forme physique ou électronique, lequel est ensuite traité électroniquement puis converti en un message remis sous forme physique ou électronique à son destinataire. Ce service est défini à l'article 17 de la Convention de l'UPU et à l'article RL 260 du Règlement de la poste aux lettres. Ce service inclut également des services tels que le service d'«impression commerciale», proposés aux grandes entreprises.
108	Courrier hybride inversé	Permet aux clients d'envoyer un message original sous forme physique, lequel est ensuite converti en un message remis sous forme électronique à son destinataire. Ce service est défini à l'article RL 260 du Règlement de la poste aux lettres.
109	Facilitation en ligne du courrier hybride	Permet aux petits expéditeurs d'accéder, grâce aux sites Web des postes, à un centre multiservices pour la conception, la préparation, l'impression et l'expédition de leurs campagnes de publipostage ou de leur courrier commercial.

Code	Services	Description du service
110	Cachet postal de certification électronique	Constitue une chaîne d'éléments probants, conservés par un opérateur désigné agissant en tant que tiers de confiance, attestant de la réalité d'un événement électronique, survenu en relation avec un certain contenu, à une certaine date et une certaine heure, et engageant la participation d'une ou de plusieurs parties identifiées. Ce service est défini à l'article 17 de la Convention de l'UPU et à l'article RL 263 du Règlement de la poste aux lettres. La norme S43 de l'UPU décrit les spécifications fonctionnelles sur lesquelles se fonde ce service.
111	Signature numérique	Equivalent numérique d'une signature manuscrite basé sur un algorithme permettant de vérifier l'identité du signataire et de s'assurer de l'intégrité des données. La poste fournit au client une identité juridiquement valable lui permettant de signer numériquement un document ou un message électronique. Cette signature numérique se base sur la cryptographie pour vérifier l'identité de l'expéditeur (authentification), s'assurer que le message n'a pas été altéré (intégrité) lors de sa transmission, et éviter que l'expéditeur nie avoir envoyé le message (non-répudiation).
112	Services d'identité numérique	La poste délivre une identité numérique permettant à ses clients de disposer d'une identité juridiquement valable. L'identité numérique peut être sécurisée grâce à un simple système d'authentification électronique exigeant un mot de passe ou à l'aide de technologies d'authentification plus sûres utilisant la cryptographie et une infrastructure à clés publiques.
113	Services de certification	Possibilité pour un client d'utiliser un nom numérique et un mot de passe sur un autre système et d'obtenir la validation par un tiers de son identité numérique. Par exemple, un client doté d'une identité numérique émise par la poste se connecte à son système bancaire pour effectuer la transaction. La banque demande par voie électronique la validation de l'identité numérique à la poste émettrice, laquelle délivre une clé certifiant la validation de cette identité numérique.
114	Archive numérique	La poste convertit des documents physiques et des données et les stocke dans des archives électroniques juridiquement conformes et vérifiables (archives électroniques), sur la base de normes industrielles (p. ex. OAIS ISO 14721:2003). La gestion d'archives numériques consiste à développer, à structurer, à mettre en place et à exploiter le processus complet d'archivage numérique sur la base de normes reconnues par le secteur.
115	Santé en ligne	Permet aux clients (patients et personnel soignant) d'accéder à des renseignements médicaux personnels et de les gérer (certification, droits d'accès, gestion de compte).
116	Administration en ligne: commandes/demandes/inscriptions en ligne	Les clients peuvent demander/commander/enregistrer des documents officiels via le site Web de la poste (p. ex. passeport, permis de conduire, inscription universitaire).

## Commerce électronique

Code	Services	Description du service
201	Boutique en ligne de produits philatéliques et postaux	Les clients peuvent acheter des produits philatéliques et postaux en ligne et se les faire livrer à une adresse physique.
202	Portail postal d'achat en ligne (ou centre commercial)	Site Web postal ou portail Web commercialisant des produits d'une série de marchands. Les sites Web des marchands sont souvent intégrés aux sites Web des postes.
203	Déclarations douanières en ligne	Les clients peuvent fournir les informations nécessaires (formules CN 22, CN 23, CP 72) via le site Web postal à l'autorité compétente avant d'importer ou d'exporter un envoi.
204	Intégration des services postaux en ligne aux sites Web des commerçants	Fournit aux commerçants en ligne des outils logiciels (tels que les interfaces de programmation d'applications) pour faciliter l'intégration du système d'expédition et de suivi en ligne de la poste à leurs applications de commerce électronique.
205	Rapports et analyses de la performance	La poste fournit aux marchands en ligne des rapports de performance personnalisés (p. ex. sur les retours, les retards, les délais de distribution) pour les aider à gérer les coûts, les opérations et l'expérience d'achat de leurs clients.
206	Adresse internationale virtuelle	La poste fournit une adresse physique internationale dans un autre pays pour que les clients puissent acheter en toute facilité des produits de commerçants en ligne issus de ce pays et se les faire livrer via la poste.
207	Calcul de l'estimation des coûts totaux au débarquement	Dans le cadre de la procédure d'achats en ligne, fournit aux acheteurs en ligne les informations détaillées sur tous les coûts associés à la distribution de documents et/ou de marchandises.
208	Gestion en ligne de solutions de distribution de documents et/ou de marchandises	Permet aux clients de notifier la poste par voie électronique (p. ex. via des applications mobiles, Internet, etc.) de l'endroit où les documents et/ou les marchandises doivent être livrés (p. ex. consigne à colis, domicile, commerçant local, etc.).

## Solutions financières et de paiement numériques

Code	Services	Description du service
301	Gestion de compte en ligne	Permet aux clients de gérer électroniquement leur compte financier postal et d'effectuer des opérations financières.
302	Transfert de fonds en ligne	Service de transfert d'argent (espèces à espèces ou compte à compte) vers son destinataire via un réseau électronique.
303	Règlement de factures en ligne	Service de règlement des factures sur le site Web de la poste nécessitant la mise en place d'un système spécialisé de règlement en ligne.
304	Solutions de paiement	Service fournissant un site d'achat en ligne acceptant le paiement électronique à l'aide de plusieurs options de paiement via une interface unique de paiement.
305	Services d'entiercement pour le commerce électronique	Service fournissant une solution de paiement sécurisée qui collecte, détient et verse des fonds, lesquels sont associés au paiement par le client de marchandises achetées en ligne pour leur livraison.

## Services d'appui

Code	Service	Description du service
401	Point d'accès public à Internet dans les bureaux de poste	Les clients peuvent accéder à Internet dans les bureaux de poste.
402	Informations en ligne sur les produits et les services ainsi que sur les tarifs	Les clients peuvent accéder, sur le site Web de la poste, au moyen d'applications, etc., aux informations concernant les différents produits et services ainsi que les tarifs en vigueur.
403	Recherche en ligne (codes postaux, adresses, bureaux de poste)	Les clients peuvent chercher en ligne un bureau de poste ou un code postal, ou valider une adresse en saisissant des informations, comme le nom de la voie, la ville ou le code postal, ou encore toute l'adresse.
404	Contact en ligne et service à la clientèle	Les clients peuvent prendre contact avec la poste par un moyen électronique (site Web, application, média social, courrier électronique, téléphone) au sujet d'un service ou pour demander des informations.
405	Suivi et localisation	Les clients peuvent suivre et localiser en ligne un envoi postal.
406	Notification électronique	La poste notifie à un expéditeur/destinataire par voie électronique (par SMS, courrier électronique ou média social) qu'un envoi postal (documents/marchandises) a été livré ou doit être retiré à une adresse donnée (consigne à colis, domicile, point-retrait, etc.).
407	Changement d'adresse en ligne	Les clients peuvent modifier en ligne leur adresse postale, notamment sur un portail Internet ou par une application.
408	Service en ligne de retenue du courrier	Les clients peuvent demander, par courrier électronique ou en ligne, l'interruption de la distribution à leur adresse et la retenue de leur courrier pendant un certain temps.
409	Services en ligne d'actualisation des bases de données d'adresses	Les petits expéditeurs professionnels peuvent valider électroniquement leurs listes d'adresses en les téléchargeant sur le site Web de la poste.
410	Facturation postale électronique	Service permettant aux clients de recevoir une facture électronique pour les services et produits de la poste utilisés.
411	Affranchissement numérique	Les clients peuvent commander, payer et télécharger par voie électronique, sur le site Web de la poste, grâce à une application pour smartphone ou par SMS, l'affranchissement nécessaire à l'expédition de documents ou de marchandises. L'affranchissement peut être imprimé que papier (p. ex. étiquette d'expédition) ou prendre la forme d'un numéro, d'un code ou d'une clé.
412	Affranchissement numérique personnalisé	Les clients peuvent commander, payer, personnaliser/singulariser et télécharger par voie électronique, sur le site Web de la poste, grâce à une application pour smartphone ou par SMS, l'affranchissement nécessaire à l'expédition de documents ou de marchandises. L'utilisateur télécharge une photographie lui appartenant ou en choisit une dans une banque d'images proposée par la poste.
413	Service de ramassage	Les clients peuvent demander, sur le site Web de la poste, grâce à une application pour smartphone ou par SMS, le ramassage de leur courrier.



## Annexe 3 – Etudes de cas de partenariats public-privé

### Etude de cas 1 – Projet de télécommunications au Myanmar

Le développement de services en lien avec les TIC est d'une importance particulière dans les pays où la majeure partie de la population n'a qu'un accès limité aux télécommunications. En 2013, le taux de pénétration des abonnements de téléphonie mobile au Myanmar était estimé à 11% environ. Le pays a décidé de rendre les services de télécommunications plus abordables, plus disponibles et de meilleure qualité sur l'ensemble de son territoire, pour ainsi favoriser une croissance socioéconomique durable et réduire la pauvreté. La proposition de projet avait pour objectif de fournir aux habitants de régions reculées un accès à des informations commerciales présentant un intérêt pour eux, pour améliorer leur mobilité et leur permettre de mieux identifier les possibilités s'offrant à eux. Elle visait également à combler le fossé numérique existant entre les hommes et les femmes grâce au marché du travail et à des actions de sensibilisation et de promotion, pour que les femmes aient davantage accès aux services mobiles et électroniques. D'après les estimations, une hausse de 10% du taux de pénétration des mobiles ferait augmenter le produit intérieur brut de 1,2%.

Cette étude de cas présente un intérêt particulier dans le contexte postal, puisqu'elle porte sur des services appartenant au portefeuille des postes. Les opérateurs postaux sont présents sur le terrain et permettent aux personnes et aux entreprises de communiquer. Le développement des TIC peut aider les postes à ajouter de la valeur aux services qu'elles proposent en élargissant leur offre en matière de communication, par exemple au travers de points d'accès dans les bureaux de poste ou de boîtes aux lettres électroniques, entre autres services (v. chapitre sur les services électroniques dans le secteur postal). Le développement du commerce électronique et de la finance numérique pourrait lui aussi apporter son lot d'avantages. Les opérateurs postaux pourraient élargir leurs fonctions d'appui à la politique du gouvernement en participant à la mise en œuvre de services de cyberadministration. De telles initiatives pourraient aider à améliorer l'accès du public à l'information et donner un coup d'accélérateur à la croissance économique.

Le projet de télécommunications du Myanmar a été approuvé en juin 2015 par la Banque asiatique de développement, qui joue le rôle de prêteur. La mise en œuvre du projet est régie par un contrat BOO; le partenaire privé est donc chargé de construire et d'exploiter le système, et l'infrastructure lui appartient. Le but du projet est de mettre en œuvre l'infrastructure destinée aux services de données de téléphonie fixe et mobile au Myanmar. Une procédure de passation de marché/d'appel d'offres a été lancée, dans le cadre de laquelle l'une des deux licences d'exploitation et d'utilisation du spectre de dix et quinze ans a été octroyée à Ooredoo, le partenaire privé.

Le projet en lui-même fait partie d'une politique publique plus large destinée à mettre en œuvre plusieurs éléments d'infrastructure au Myanmar afin d'améliorer la connectivité des personnes et des marchandises (en incluant les télécommunications, les flottilles, les ports, les aéroports, la distribution et la logistique).

*Sources et documentation pour plus d'informations: Banque asiatique de développement, études de cas portant sur le Myanmar, et fiches informatives de projets à l'adresse [www.adb.org](http://www.adb.org).*

## Etude de cas 2 – Projet de TIC et de télécommunications en Papouasie – Nouvelle-Guinée et dans les îles Salomon

Ce cas relativement récent (2011) concerne un mécanisme de PPP entre, d'un côté, la Papouasie – Nouvelle-Guinée et les îles Salomon et, de l'autre, Bemobile Limited, une société à responsabilité limitée de Papouasie – Nouvelle-Guinée. Ce projet avait pour objectifs de renforcer l'infrastructure maîtresse de Bemobile en matière de télécommunications de manière à réduire sa dépendance à l'infrastructure héritée de Telikom PNG (fournisseur de services de télécommunications détenu par l'Etat), puis d'améliorer et d'étendre le réseau existant pour accroître la couverture géographique et démographique sur le territoire de Papouasie – Nouvelle-Guinée. Aux îles Salomon, l'objectif était de poursuivre le déploiement du réseau national. Dans chaque pays, des bénéfices et des résultats avaient déjà été obtenus grâce à l'élargissement des services de télécommunications, principalement pour les utilisateurs à faibles revenus. Le projet était donc censé améliorer l'accessibilité et la qualité des services de télécommunications en Papouasie – Nouvelle-Guinée et aux îles Salomon. Le réseau amélioré devrait par ailleurs permettre un meilleur accès à l'information dans les domaines des services publics, de l'éducation, de la santé et de la sécurité. En rendant ces services plus abordables et accessibles, l'accès aux marchés et à l'information et le développement d'autres activités s'appuyant sur les services de télécommunications sont facilités, ce qui rend possible une croissance économique inclusive.

En raison d'une capacité d'autofinancement limitée, le gouvernement a préféré faire participer le secteur privé à la mise en œuvre de sa stratégie de télécommunications. Le projet a également reçu l'appui et le soutien financier de la Banque asiatique de développement. Parmi les autres structures ayant apporté un appui, on peut citer GEMS, un fonds d'actions privé basé à Hongkong, Chine, et Telikom PNG. La participation de la Banque asiatique de développement, en tant qu'agence multilatérale et prêteuse pour ce qui est de l'infrastructure, était particulièrement justifiée. Elle a permis de catalyser le financement commercial vers un secteur dans la région du Pacifique qui, même s'il était florissant, rencontrait des difficultés pour attirer les prêteurs vers des projets commerciaux sur le moyen terme. Son engagement est aussi l'illustration d'une participation durable du secteur privé, d'une bonne gouvernance d'entreprise et d'une responsabilité sociale élevée dans la région Pacifique, qui encourage les entrepreneurs et les investisseurs à placer des fonds dans des secteurs clés de la région Pacifique et les entreprises concurrentes à améliorer leur offre de services et leurs résultats.

Ce cas est intéressant pour le secteur postal car il concerne un projet de TIC qui améliore la connectivité de la population au réseau national de télécommunication et qui aura des retombées

sur le long terme pour une économie de petite envergure (réseau mobile élargi et amélioré, nombre d'utilisateurs en hausse, croissance économique et réduction de la pauvreté). Le projet touche par ailleurs un domaine à l'importance particulière pour le secteur postal, comparable à la stratégie numérique pour les services électroniques. Il contribue à montrer comment un opérateur postal peut fournir un accès à l'information et faciliter les relations avec les domaines du service public, de l'éducation et de la santé.

Bemobile construit, exploite et possède le réseau dans le cadre d'un contrat BOO. Une licence pour la fourniture de services à valeur ajoutée lui a été délivrée par l'Independent Consumer and Competition Commission (Commission indépendante de la consommation et de la concurrence, ICC) pour une durée de quinze ans. Aux îles Salomon, une licence a été octroyée à Bemobile pour l'utilisation du spectre pour une durée de quinze ans. La licence et les accords ont donné à Bemobile le droit non exclusif de fournir des services mobiles de voix et de données s'appuyant sur les normes GSM et WCDMA (3G) en Papouasie – Nouvelle-Guinée et aux îles Salomon. Le service devrait être financé par les utilisateurs, qui, dans l'ensemble, achètent des cartes prépayées.

La difficulté de ce cas résidait dans l'installation d'antennes relais et de stations de base dans des zones rurales où il n'était même pas possible de se connecter au réseau électrique. Tous les sites ont donc été équipés d'au moins un générateur à moteur diesel de secours. Les besoins en entretien ont été relativement peu importants, se limitant à des contrôles réguliers (au moins toutes les quatre à six semaines) pour renouveler le stock de combustible.

L'accord entre les parties prévoit des règles claires concernant le suivi et l'évaluation. Il contraint Bemobile à présenter un rapport financier trimestriel et à rendre compte d'autres données essentielles, notamment relatives à l'impact environnemental et social. L'évaluation porte sur la croissance économique rendue possible par la connectivité mobile et sur le développement général du secteur privé dans la région, de manière à justifier l'engagement de la Banque asiatique de développement en faveur du projet.

*Sources et documentation pour plus d'informations: Bemobile Expansion Project and Proposed Equity Investment and Loan Bemobile Expansion Project (Papua New Guinea and Solomon Islands) à l'adresse [www.adb.org](http://www.adb.org) (également ici) (en anglais).*

## Etude de cas 3 – Solutions de franchise pour les bureaux de poste et les établissements postaux

Dans de nombreuses régions du globe, particulièrement en Europe, les opérateurs postaux ont remplacé une partie de leurs bureaux de poste par des prestataires de services privés. Cette stratégie a pour motivation principale de passer à un modèle économique à coût variable, en remplaçant des bureaux de poste à coûts fixes par des partenariats, dans le cadre desquels la responsabilité et le risque inhérents aux opérations postales sont transférés à une entreprise. Les principaux avantages sont la réduction ou la stabilisation du nombre d'employés et le fait de ne pas avoir à construire ou à entretenir l'infrastructure, en particulier les bureaux de poste.

Il est clair que, dans ce contexte, l'objectif premier était de réduire les coûts. Cependant, la priorité a aussi été donnée à la restructuration de la stratégie du réseau de bureaux de poste sur le long terme. Dans la plupart des cas, les opérateurs postaux n'ont pas intégralement restructuré et remodelé leur réseau, mais ont choisi une approche diversifiée en continuant d'administrer une partie du réseau de bureaux de poste et en transférant l'exploitation de l'autre partie (composée des bureaux fermés pendant le processus de transformation) à des partenaires privés.

Dans ce contexte, l'exemple de la poste autrichienne<sup>56</sup> illustre clairement pourquoi et comment une telle stratégie de franchise devrait être mise en œuvre. Aujourd'hui, la poste autrichienne met à la disposition de ses clients environ 1800 points de services, parmi lesquels 500 sont exploités au moyen d'un partenariat avec une banque autrichienne (BAWAG P.S.K.). Au total, 400 d'entre eux sont administrés en tant que bureaux de poste proposant des services bancaires et financiers, et 100 sont exploités par la banque qui offre des services postaux en coopération avec la poste autrichienne. Les 1300 établissements postaux restants sont exploités par des partenaires du secteur privé, qui mènent généralement une autre activité (station essence, épicerie, supermarché, librairie, agence de tourisme, etc.). La poste autrichienne a développé son concept de branches avec la Chambre de commerce autrichienne, qui a vu un avantage pour ses clients (petites entreprises), à savoir celui d'élargir leur activité en incluant les services postaux et en attirant de nouveaux clients.

Dans le cadre de ce modèle, les investissements et les responsabilités sont partagés. La poste autrichienne finance l'installation (la signalisation et l'affichage, les guichets, l'équipement administratif, l'accès aux données, la formation et la publicité), et la Chambre de commerce a débloqué des fonds pour les parte-

naires privés afin de les aider lors du processus de mise en œuvre et de transformation. Le partenaire privé administre le service postal sous son entière responsabilité et à ses propres risques. Il est payé en fonction des ventes de services et du chiffre d'affaires. Il reçoit également des primes d'intéressement lorsqu'il atteint certains objectifs qualitatifs. Les entreprises peuvent également élargir leur portefeuille pour intégrer d'autres produits proposés par la poste autrichienne dans ses bureaux de poste (fournitures de bureau, CD, DVD, et en lien avec les télécommunications).

Même si les TIC occupent une place limitée dans ce cas, celui-ci est tout de même intéressant dans le contexte du présent guide car il illustre la mise en œuvre d'une stratégie visant à réduire les coûts et à développer des services postaux de manière simultanée, et ce en collaboration avec des partenaires du secteur privé. Entre autres avantages, les bureaux exploités par des entreprises du secteur privé, du moins dans le cas autrichien, proposent des horaires d'ouverture plus étendus et sont bien localisés géographiquement. Ce cas montre aussi comment une coopération peut être établie entre différents partenaires, où chacun assume différents risques et joue un rôle particulier. Les leçons tirées de cette étude de cas pourraient être appliquées au développement de services électroniques par l'intermédiaire des bureaux de poste et des partenaires, notamment grâce à l'implication d'autres parties prenantes telles que les entreprises locales, les chambres de commerce ou les agences gouvernementales intéressées par le développement rural local et la croissance économique. Comme l'étude de cas le montre, des synergies peuvent naître de partenariats avec des banques, qui font souvent face à des défis semblables à ceux rencontrés par les opérateurs postaux (réseaux de bureaux entraînant des coûts élevés, concurrence entre les différents services électroniques y compris ceux relatifs à la téléphonie mobile ou à la banque en ligne).

*Sources et documentation pour plus d'informations: sites Web de la poste autrichienne ([www.post.at](http://www.post.at)) et d'autres opérateurs postaux pour plus de détails sur les réseaux de bureaux et les partenariats avec le secteur privé.*

<sup>56</sup> Il convient de noter que la poste autrichienne est partiellement privatisée. L'Etat ne détient qu'un peu plus de 50% des parts de l'opérateur postal, et exerce son rôle et défend ses intérêts par l'intermédiaire des groupes d'actionnaires de celui-ci. Cependant, les leçons tirées de ce cas n'en sont pas moins précieuses, car elles peuvent servir d'exemple à d'autres opérateurs postaux appartenant toujours à l'Etat, en tout ou partie.

## Etude de cas 4 – PC Postage – USPS

En 2013, le Bureau de l'inspecteur général de United States Postal Services (USPS) a publié un livre blanc sur les PPP<sup>57</sup> qui analyse les meilleures pratiques et les possibilités offertes à l'USPS. Ce rapport décrit plusieurs domaines dans lesquels USPS a collaboré avec le secteur privé. Ces partenariats se sont traduits par la participation de partenaires privés à l'exploitation d'établissements postaux (épiceries ou stations essence, comme dans l'étude de cas 3 présentée précédemment), aux mécanismes de vente et de cession-bail, à des partenariats durables ou à des opérations de crédit-bail immobilier. Certains de ces partenariats ne sont pas exactement des PPP, mais ils illustrent dans une certaine mesure la manière dont la coopération avec des acteurs privés peut être conçue et structurée.

Un autre exemple donné par le rapport du Bureau de l'inspecteur général d'USPS est en lien avec PC Postage. PC Postage est le nom commercial du programme d'USPS qui offre la possibilité aux clients d'imprimer des solutions d'affranchissement à partir de leur ordinateur personnel plutôt que d'acheter un timbre à coller sur leur envoi.

Pour vendre ce service, USPS a adopté une approche double. Tout d'abord, il est possible d'utiliser la fonctionnalité Click-N-Ship sur le site d'USPS ([www.usps.com](http://www.usps.com)). La prestation de ce service est assurée par un tiers, une entreprise privée sous-traitante d'USPS. Ensuite, il est possible de réaliser l'opération par l'intermédiaire d'un revendeur à qui une licence a été octroyée, tel que [stams.com](http://stams.com), Endicia, eBay ou Pitney Bowes. L'accord entre ces bénéficiaires de licence et USPS est fondé sur le partage des revenus, et prévoit l'acheminement de l'envoi par USPS.

Les avantages pour USPS sont un plus grand confort pour les clients, qui n'ont plus besoin de se rendre dans un bureau de poste pour obtenir des timbres, et une réduction des coûts pour les bureaux de poste grâce à la vente automatisée de timbres. Les bénéficiaires de licence peuvent aussi permettre au client de personnaliser ses timbres en y intégrant des photographies ou d'autres éléments. Certains bénéficiaires ont collaboré avec des fournisseurs de logiciels de productivité pour intégrer les services d'affranchissement dans des programmes de traitement de texte ou de gestion des adresses, créant ainsi de la valeur ajoutée pour les clients. Une autre possibilité pourrait s'avérer particulièrement bénéfique pour les solutions de commerce électronique, à savoir le recours aux bénéficiaires de licence portant sur l'affranchissement pour prendre en charge l'administration de ce service sur les sites de commerce électronique.

Ce cas est pertinent car il montre comment un opérateur postal peut tirer profit de l'expertise et des compétences du secteur privé afin d'augmenter la valeur de ses services. Les bénéficiaires de licence ajoutent de la valeur au service PC Postage (dans ce cas particulier, au timbre) grâce à leur créativité, leur innovation et leur efficacité. Un simple timbre peut être amélioré pour intégrer les caractéristiques choisies par le client, ce qui lui confère de la valeur et participe à une amélioration de l'expérience des services postaux. Il en résulte pour l'opérateur postal une possible augmentation des ventes et, pour l'entreprise, des profits tirés d'options supplémentaires que les clients sont prêts à payer.

*Sources et documentation pour plus d'informations: Public-Private Partnerships: Best Practices and Opportunities for the Postal Service, livret blanc publié par le Bureau de l'inspecteur général d'USPS, 24 juin 2013.*

<sup>57</sup> *Public-Private Partnerships: Best Practices and Opportunities for the Postal Service*, Bureau de l'inspecteur général d'USPS, 2013.

## Etude de cas 5 – Poste turque – EPTTAVM

En 2011, la poste turque a initié le développement d'une plate-forme de commerce électronique. La principale raison de cette initiative était de tirer davantage profit de la croissance dans le domaine du commerce électronique. L'objectif était avant tout d'offrir une plate-forme de commerce électronique en priorité aux petites et moyennes entreprises, répondant ainsi à la politique du gouvernement visant à aider celles-ci et à augmenter leurs ventes et élargir leur clientèle. La plate-forme de commerce en ligne, [www.epttavm.com](http://www.epttavm.com) (en turc), a été lancée en mai 2012.

La poste turque a fait participer plusieurs partenaires au projet, notamment des entreprises et une université locale, pour mener des recherches stratégiques. Le partenaire privé était chargé de la conception et de l'élaboration de la plate-forme. Les activités de marketing sont avant tout menées par l'entreprise (publipostage et présence sur les réseaux sociaux); cependant, la poste fait aussi de la publicité sur son site, dans ses bureaux et sur ses véhicules. Les parties travaillent ensemble au déploiement du système, avec pour but de donner une dimension internationale à la plate-forme. Les tâches relatives à l'exploitation et à la gestion du système sont partagées: le partenaire privé est responsable du développement du logiciel et des modifications et mises à jour du système, et le système de paiement est exploité et géré par la poste turque. Par conséquent, tous les paiements sont reçus par la poste, qui reverse ensuite une commission aux fournisseurs ou qui leur transfère les montants correspondants.

La poste turque est propriétaire de l'ensemble du système, et la durée du contrat est de cinq ans. A l'issue de cette période, les deux parties (la poste et l'entreprise) peuvent utiliser le logiciel de la plate-forme de commerce électronique. Cependant, le nom de domaine [www.epttavm.com](http://www.epttavm.com) appartient à la poste turque. Les utilisateurs et les vendeurs peuvent utiliser le site gratuitement, et des revenus sont générés par la vente de produits. Chaque vente engendre une commission en fonction de critères prédéfinis (5, 7, 8 ou 10%). Celle-ci est ensuite partagée entre la poste et le partenaire privé.

Le modèle de PPP appliqué dans ce cas est un contrat de concession: l'entreprise finance, construit et administre l'infrastructure/le système. Cependant, la propriété de l'infrastructure/du système revient à l'opérateur postal.

Tous les opérateurs postaux mettent au point des stratégies pour remporter des parts sur le marché florissant du commerce électronique. Les plates-formes de commerce électronique sont un exemple de la manière dont un opérateur postal peut faire la promotion de ses produits et les vendre aux consommateurs

en ligne, au moyen de solutions globales. Ces plates-formes ciblent souvent les petites et moyennes entreprises, qui peuvent ainsi grandement améliorer leur visibilité en s'offrant une vitrine de plus grande envergure tout en bénéficiant d'un éventail de services supplémentaires, dont des solutions d'expédition et de paiement.

Les plates-formes de commerce électronique sont onéreuses et exigent la participation d'experts et d'entreprises spécialisées. Un investissement en amont et des coûts opérationnels (pour la gestion et l'amélioration du site Web) sont inévitables. La poste turque a choisi un type de PPP qui lui a permis de se concentrer sur ses atouts (la logistique et le paiement), tout en transférant à l'entreprise toutes les tâches en lien avec le site Web, notamment la conception, la création et l'exploitation. Grâce au système du partage des revenus, la poste turque a pu rapidement élaborer et mettre en œuvre le projet. L'entreprise privée a élaboré le site Web, et, pour la poste turque, le poids en terme de coûts et de ressources humaines s'est limité à la prestation de services postaux traditionnels et à la collaboration avec l'entreprise. Ce cas est donc un bon exemple de prise en charge des besoins en investissement initial et de partage des responsabilités et des risques avec une entreprise.

## Etude de cas 6 – Système de licences d’An Post – Modèle à trois partenaires

Lorsque le Gouvernement irlandais a décidé de mettre en place un guichet unique pour les licences commerciales, An Post et Escher Group se sont associés pour mettre en place le service correspondant et soumettre une offre ensemble. Le marché leur a été attribué et le lancement de la solution de licences est prévu pour le quatrième trimestre de 2015 ([www.licences.ie](http://www.licences.ie)). Ce service fondé sur l’informatique en nuage est basé sur Riposte-TrEx™, la plate-forme de services numériques d’Escher, et hébergé par An Post. Il constitue un guichet unique où les requérants peuvent faire une demande de licence ou d’autorisation.

Les avantages pour le Gouvernement ou les autorités chargées de délivrer les licences sont les suivants: des économies réalisées grâce à la rationalisation et à l’automatisation des processus, des données de meilleure qualité, contenant moins d’erreurs et des informations à jour, un renouvellement des licences plus rapide, le partage d’informations avec les autorités chargées de délivrer les licences, une plus grande conformité ainsi qu’un meilleur contrôle des licences. Les avantages pour les requérants sont les suivants: la libre utilisation du service de licences en ligne, une disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept un meilleur niveau de service, une seule saisie des données (qui sont ensuite réutilisées pour d’autres demandes), le suivi et la gestion des demandes, un guichet unique pour toutes les informations relatives aux licences ainsi qu’un site unique et sûr pour l’archivage des licences et de la documentation. Pour le Gouvernement, cette solution comporte d’autres avantages, parmi lesquels: des procédures simplifiées pour les entreprises, l’automatisation et la numérisation des processus, ce qui facilite la croissance économique, accélère la communication entre les requérants et les autorités chargées de délivrer les licences, ainsi qu’avec la cyberadministration en général. Plus de 100 agences gouvernementales, autorités locales et autres entités publiques non commerciales peuvent potentiellement profiter de l’accord-cadre et utiliser le système pour effectuer leurs demandes.

Le service de demande de licence intégré (Integrated Licensing Application Service – ILAS) propose une fonction panier pour le paiement et permet de réaliser un seul paiement pour des articles de nature différente. Ce modèle commercial permet à celui qui fait une demande de licence de ne payer que pour la licence, sans surcoût lié à l’utilisation du système. L’autorité chargée de délivrer les licences n’a pas besoin d’investir dans une application frontale et facture 2,20 EUR de frais administratifs par demande, plus des frais de traitement. An Post et Escher

Group, qui administrent le système, perçoivent de l’argent de l’autorité chargée de délivrer les licences et fonctionnent selon un modèle de partage des revenus, touchant respectivement 65 et 35% de ceux-ci.

An Post est principalement responsable de l’exploitation, de la formation, de l’appui, de la commercialisation et des services à la clientèle. L’opérateur héberge le système et met à disposition également le portail de paiement. Escher Group fournit la solution logicielle, dont il est propriétaire. L’interface d’administration peut aussi être vendue par Escher Group à d’autres acheteurs/pays. Les partenaires démarchent conjointement les services gouvernementaux et les autorités chargées de délivrer les licences pour leur proposer d’utiliser leur système afin de potentiellement inclure toutes les licences commerciales. L’accord de partenariat qu’ils ont signé est d’une durée de sept ans.

Cet exemple est intéressant car il montre à la fois la mise en place d’une solution de services électroniques par un opérateur postal et une collaboration avec un Gouvernement dans le domaine de la cyberadministration. L’opérateur postal joue le rôle d’une entreprise privée offrant ses services au Gouvernement. En parallèle, il s’associe avec une entreprise du secteur privé qui apporte ses connaissances et son savoir-faire. Ce modèle à trois partenaires est avantageux dans le sens où il permet à l’opérateur postal de trouver des partenaires dans des domaines où il ne possède pas d’expérience (comme ici, en matière de développement de solutions logicielles spécifiques). Par ailleurs, un opérateur postal est proche de l’administration publique et peut mettre en avant son capital confiance pour jouer les intermédiaires. Il peut alors mettre en œuvre des services électroniques dont la charpente informatique est fournie par une entreprise privée spécialisée dans la fourniture de solutions logicielles. Les avantages de ce PPP pour An Post sont multiples: l’opérateur n’a pas à réaliser d’investissement en amont dans des logiciels; sa couverture numérique est nationale; il devient le fournisseur incontournable de services d’identité numérique; il dispose d’un nouveau canal pour des services déjà existants (moyens de paiement, services de guichet, services de gestion) et est en mesure de soumettre des offres et de remporter des marchés publics.

## Etude de cas 7 – An Post – Portail de communication pour «La Convention sur la Constitution»

Lorsque le Gouvernement irlandais a entamé un processus de délibération sur la validité et le caractère approprié de certaines dispositions contenues dans la Constitution nationale, il souhaitait trouver une plate-forme de communication numérique unique qui permettrait à tous les citoyens et à ceux particulièrement impliqués dans le processus (y compris des membres du Gouvernement, des membres de la Convention, des modérateurs et des administrateurs) d'échanger des informations, des documents et des idées.

Escher Group et An Post ont été choisis pour ce projet parce que la solution qu'ils proposaient comprenait un ensemble d'éléments permettant à la fois de faire participer la population et de faciliter la collaboration entre les membres de la Convention. Escher Group a fourni la technologie (RiposteTrEx) conjointement avec An Post qui a testé la sécurité de la solution, l'a hébergée et l'a prise en charge. Le projet a été mis en œuvre conjointement par Escher Group et An Post à titre gracieux pour le Gouvernement irlandais, notamment dans le but de mettre en avant l'exploitabilité et l'utilité de ce système. Ce dernier offre un accès en deux niveaux. Le premier s'adresse aux membres de la Convention qui sont choisis par le Gouvernement pour délibérer et faire des recommandations sur les questions abordées; le second est fait pour les citoyens qui souhaitent participer aux discussions et faire des propositions. Le système protégé destiné aux membres de la Convention comporte les fonctionnalités suivantes: enregistrement des membres dans un répertoire, fonctions d'authentification et de sécurité, administration et modération, communication privée entre les membres, échange de documents, de propositions et de comptes rendus, possibilité de faire des annonces à l'intention des membres ou des citoyens en général ainsi que planification de rendez-vous et de réunions. Le module public qui s'adresse aux citoyens permet d'accéder au portail public via Internet, y compris depuis un dispositif mobile, d'accéder aux données ouvertes sous la forme de documents et de vidéos du déroulement de la Convention, de suivre en direct les réunions retransmises sur le web ou visionner des archives vidéo ainsi que de publier des commentaires (faisant l'objet d'une modération par un administrateur). Avec la prochaine version du logiciel, les citoyens seront en mesure d'attribuer une

appréciation aux propositions (en cliquant sur «J'aime»). Les citoyens doivent saisir leurs coordonnées afin que leurs contributions puissent être contrôlées/vérifiées.

Grâce à cet outil de cyberadministration fondé sur l'informatique en nuage, le citoyen est placé au centre de la communication; un réseau collaboratif se crée alors à l'échelle de la société, qui présente des avantages pour tous les groupes de la société (citoyens, Gouvernement, entreprises et ONG). Ce système possède un cadre de sécurité intransigeant; tous les échanges qui y sont menés sont enregistrés et conservés. Il est exploité depuis le 1er décembre 2012. Jusqu'à présent, sur la plate-forme, environ 350 000 visites de 144 pays ont été dénombrées, 100 heures de vidéos ont été retransmises en direct et 10 000 pages de propositions publiques ont été partagées.

Bien que le système soit fourni par An Post et Escher Group à titre gracieux, c'est-à-dire sans qu'ils en tirent de bénéfices, celui-ci montre comment un opérateur postal peut, conjointement avec un partenaire technique et dans le cadre de sa mission traditionnelle d'intermédiaire, offrir une plate-forme numérique, la gérer et

l'héberger. L'opérateur postal peut jouer le rôle essentiel d'interface numérique entre le Gouvernement et les citoyens, et de nombreuses possibilités de partenariat s'offrent à lui, avec des entreprises privées, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part, pour proposer des services de communication numérique.



## **Etude de cas 8 – Ile de Man – Versement des retraites grâce à la MiCard (modèle à trois partenaires)**

La MiCard est un moyen nouveau, sûr et simple de percevoir sa pension de retraite et ses prestations sociales auprès d'Isle of Man Post Office. Il remplace le système actuel (paiement par chèques et coupons) par un système de carte personnelle. Le bénéficiaire apporte sa MiCard au bureau de poste et peut récupérer immédiatement son dû en espèces.

La MiCard repose sur une technologie de pointe entièrement sûre garantissant au bénéficiaire qu'il perçoit exactement ce qui lui revient, au bon moment. Celui-ci peut bénéficier de ses prestations sociales à compter de la date où elles lui sont dues. Il peut aussi obtenir ses paiements en espèces de manière hebdomadaire au lieu de les percevoir par virement électronique chaque mois. La MiCard est nominative, ce qui garantit la sécurité des paiements. Pour percevoir un versement à la place d'une autre personne, la personne désignée ou porteuse d'une procuration doit aussi détenir une MiCard. Cette initiative, pilotée par Anagh Coar et Foxdale, va être déployée dans l'ensemble du réseau d'Isle of Man Post Office.

La procédure de mise en œuvre du système est simple. Tout d'abord, la sécurité sociale envoie un courrier au bénéficiaire l'invitant à demander une MiCard. Celui-ci se rend ensuite dans son bureau de poste avec ce courrier et sa carte de sécurité sociale. Isle of Man Post Office traite sa demande et lui envoie une MiCard avant l'échéance suivante de versement de sa pension de retraite ou de ses prestations sociales. Enfin, le bénéficiaire présente sa MiCard au bureau de poste le jour où sa retraite ou ses prestations sociales doivent lui être versées et reçoit immédiatement la somme qui lui est due.

Pour fournir ce service, Isle of Man Post Office et Escher Group se sont associés selon le modèle de l'entreprise commune. Les deux partenaires ont partagé les coûts liés à la mise au point du système et sont convenus d'adopter le partage des revenus pendant la durée du contrat (cinq ans). Des frais très modestes sont facturés par compte et par transaction.

Ce modèle à trois partenaires est similaire à celui décrit dans l'étude de cas 8, où l'opérateur postal s'est associé à une entreprise spécialisée dans les logiciels pour mettre au point une solution et la proposer à une administration publique, ici le service de sécurité sociale. Ce modèle permet aussi à l'opérateur postal de soutenir la stratégie de cyberadministration du Gouvernement. La force de l'opérateur postal réside dans sa proximité avec l'administration et dans son capital confiance: les bénéficiaires de la sécurité sociale considèrent les bureaux de poste comme des prestataires de confiance pour le versement de leur pension de retraite et de leurs prestations sociales. Le modèle à trois partenaires adopté par Isle of Man Post Office, Escher Group et la sécurité sociale de l'Ile de Man est un bon exemple de recours au PPP par un opérateur postal pour mettre en œuvre de nouveaux services électroniques en misant sur ses principaux atouts.



## Etude de cas 9 – Paraguay – Plate-forme pour les transferts de fonds par téléphone mobile

TEKOPORA est un programme de transfert conditionnel en espèces lancé par le gouvernement du Paraguay pour aider les familles défavorisées à se sortir de la pauvreté, à exercer leurs droits et à envisager l'avenir avec confiance en leur offrant de meilleures conditions d'hébergement, d'hygiène, de santé et d'alimentation.

El Correo Paraguayo, partenaire du gouvernement pour ce projet, est chargé de gérer les transferts d'argent du Secrétariat d'action sociale (SAS) vers le porte-monnaie électronique des bénéficiaires, sur leur téléphone mobile. Pour concevoir et mettre en place la plate-forme technique nécessaire, El Correo Paraguayo a conclu un partenariat avec l'entreprise Pronet SA. Le SAS, quant à lui, a signé un accord avec la DINACOPA (Direction nationale des postes du Paraguay) en décembre 2014 et a commencé à mettre en œuvre le service dans certaines régions, avant de l'étendre progressivement à l'ensemble du pays.

Les deux partenaires, la DINACOPA et Pronet, ont contribué à concevoir et à créer la plate-forme. L'entreprise Pronet était chargée de développer et de fournir l'appui technologique nécessaire au service. Pronet exploite, gère et détient le système (en cas de rupture du contrat, la propriété n'est pas transférée à la DINACOPA). L'entreprise privée est aussi chargée de former les fonctionnaires de la DINACOPA à l'utilisation du système. Elle doit aussi affecter, transmettre les opérations de paiement et en conserver une trace, procéder quotidiennement au rapprochement des mouvements de fonds, et fournir les informations et les rapports demandés par les parties en vue du contrôle et du rapprochement des opérations de paiement. La DINACOPA, quant à elle, fournit les fonds et effectue les paiements dus aux bénéficiaires du SAS. Elle transmet à Pronet toutes les informations nécessaires, y compris les coordonnées des bénéficiaires. C'est aussi elle qui fournit le personnel et les ressources d'exploitation pour faciliter le service ainsi que tout le matériel nécessaire. Afin de prévenir les risques, la DINACOPA doit offrir une assurance et garantir la réception, le transfert et le versement des fonds en cas d'agression, de vol ou de braquage, depuis la collecte des fonds à la banque jusqu'à leur versement aux bénéficiaires.

La DINACOPA perçoit une commission du SAS et en reverse 40% à Pronet. Le contrat entre la DINACOPA et Pronet repose sur entente concernant la prestation de services, en application de laquelle les deux parties partagent les investissements, les responsabilités et les risques. La durée de ce contrat est relativement courte (un an), mais elle est renouvelée tacitement chaque année sauf si l'une des parties décide d'y mettre un terme.

Cet exemple est intéressant car il montre comment un contrat de services à court terme dans laquelle les responsabilités et les risques sont partagés peut faire d'un opérateur postal le partenaire idéal d'un gouvernement pour la mise en œuvre d'une infrastructure de paiement des prestations sociales au niveau national. Comme dans les exemples précédents, les deux principaux points forts de l'opérateur postal sont ici la confiance et la proximité avec le Gouvernement. Ce service nécessite un intermédiaire doté d'un réseau étendu et qui soit présent dans les zones les plus reculées. En unissant ses forces avec un partenaire du secteur privé spécialisé et en s'appuyant sur ses connaissances et son savoir-faire, l'opérateur postal est en mesure de fournir un service qu'il n'aurait pas pu proposer seul.

## Etude de cas 10 – Liban Post – L’opérateur postal dans le rôle du partenaire privé

Alors que, généralement, les opérateurs postaux s’associent à des entreprises privées, cette étude de cas montre que les rôles peuvent être inversés et que l’opérateur postal peut jouer le rôle de partenaire privé pour fournir des services au gouvernement.

En 2002, Liban Post avait déjà commencé à mettre au point des services pour le Gouvernement libanais. Ce dernier était confronté à des problèmes d’efficacité en raison d’un nombre trop limité de centres de prestation de services et d’horaires d’ouverture réduits, de procédures administratives lourdes et d’un manque de données importantes sur les citoyens. Il savait que le fait de sous-traiter des services de l’administration publique à une entreprise privée serait délicat et difficile. Liban Post, avec sa bureaucratie, ses procédures complexes et son manque d’automatisation, n’est pas immédiatement apparu comme le partenaire idéal. Toutefois, après avoir procédé à des changements internes et organisationnels, l’opérateur s’est lancé dans la mise au point d’une solution de service pour le Gouvernement.

Liban Post a créé une nouvelle activité de services gouvernementaux qui génère aujourd’hui environ 41% de ses revenus. Il gère environ 2 millions de formalités administratives par an et fournit plus de 70 services gouvernementaux en lien avec 12 ministères différents. Pour le Gouvernement, les principaux avantages sont l’externalisation de l’interface utilisateur et l’augmentation de la productivité. Les utilisateurs bénéficient d’un service plus pratique et de meilleure qualité, ainsi que d’un guichet unique pour leurs démarches. Liban Post fournit les services, y compris les solutions de paiement, au moyen de ses bureaux de poste, d’un service à domicile et d’une application Web.

La solution consiste à transférer toute l’activité de guichet et l’administration intermédiaire à Liban Post. Si le Gouvernement produit la documentation officielle, d’autres activités sont confiées à Liban Post. Les exemples ci-après montrent l’éventail des services fournis par Liban Post dans le cadre de son contrat de PPP conclu avec le Gouvernement:

- Ministère des finances: paiement de la taxe foncière, paiement des impôts et déclarations, services de retraite.
- Ministère du travail: renouvellement des permis de travail.
- Ministère de l’intérieur et municipalités: renouvellement des passeports libanais, archives de la police, état civil, renouvellement des permis de séjour pour les étrangers, paiement des redevances routières annuelles, remplacement des plaques d’immatriculation des véhicules, remplacement et renouvellement des permis de conduire, formalités liées à la citoyenneté palestinienne.

- Ministère de la défense: documents d’identité des militaires réservistes.
- Ministère de l’énergie et de l’eau: forage de puits, service des réclamations.
- Ministère des affaires étrangères: certification de documents des affaires étrangères, conseil des ministres, abonnements au journal officiel.
- Ministère de l’économie et du commerce: gestion des marques commerciales.
- Ministère de la justice: service des demandes d’abonnement.
- Ministère des travaux et des transports publics: aménagement du territoire.
- Ministère de la santé publique: autorisations d’exercer.
- Ministère de l’éducation et de l’enseignement supérieur: équivalence de diplôme, certification de diplômes et de documents, inscriptions aux examens et résultats.

Le modèle utilisé pour ce partenariat est celui du BOT. Cela signifie que Liban Post a conçu et construit le système, qui est aujourd’hui géré, exploité et détenu par l’opérateur. Bien que l’accord initial ait été conclu pour une durée de quinze ans, il a d’ores et déjà été renouvelé. Lorsque le contrat et le partenariat prendront fin, la propriété du système sera transférée au Gouvernement.

Les bénéfices générés par le système sont partagés. Pour les services du Gouvernement fournis par Liban Post à la population libanaise, l’opérateur perçoit directement une rémunération de l’utilisateur du service pour chaque transaction.

Bien que, ici, l’opérateur postal assume le rôle de l’entreprise privée dans le cadre d’un contrat de PPP, ce scénario montre bien comment les opérateurs postaux peuvent mettre à profit leurs points forts pour jouer les intermédiaires entre le Gouvernement et la population. Comme dans le cas d’Irish Post, un autre partenaire privé aurait aussi pu être sollicité pour apporter son savoir-faire dans la construction du système ou dans la création de la plate-forme d’interface. Liban Post a construit lui-même sa plate-forme, mais un autre opérateur postal souhaitant élaborer une stratégie similaire pourrait accélérer le processus en faisant appel à un fournisseur privé, soit au moyen d’un partenariat, soit en achetant sa solution.



**UNION POSTALE UNIVERSELLE**

Services électroniques, programme commerce électronique

Case postale 312

3000 BERNE 15

SUISSE



**UPU** | UNION  
POSTALE  
UNIVERSELLE