

COLLABORATIONS ET PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ



LEVIERS DE TRANSITION POUR NOS TERRITOIRES ?



**COLLABORATIONS ET PARTENARIATS
PUBLIC-PRIVÉ : LEVIERS DE TRANSITION
POUR NOS TERRITOIRES? - TOME 6
PAR LE SMART CITY INSTITUTE**

AUTRICE & COORDINATION

Audrey Lebas - Chargée de recherche

COMMUNICATION

Julie Randaxhe - Coordinatrice de la communication et des contenus digitaux

Pauline Naisse - Chargée de communication

SUPERVISION

Prof. Nathalie Crutzen - Directrice académique

Nous remercions particulièrement Mathieu Lambert, juriste expert à la Cellule Marchés publics de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), et **Raphael Schneider**, Conseiller juridique à la Cellule d'Informations Financières (CIF-Walcom) pour leurs précieuses relectures.

ORGANISATION

Smart City Institute
HEC Liège
Université de Liège

PARUTION

Publié en novembre 2022

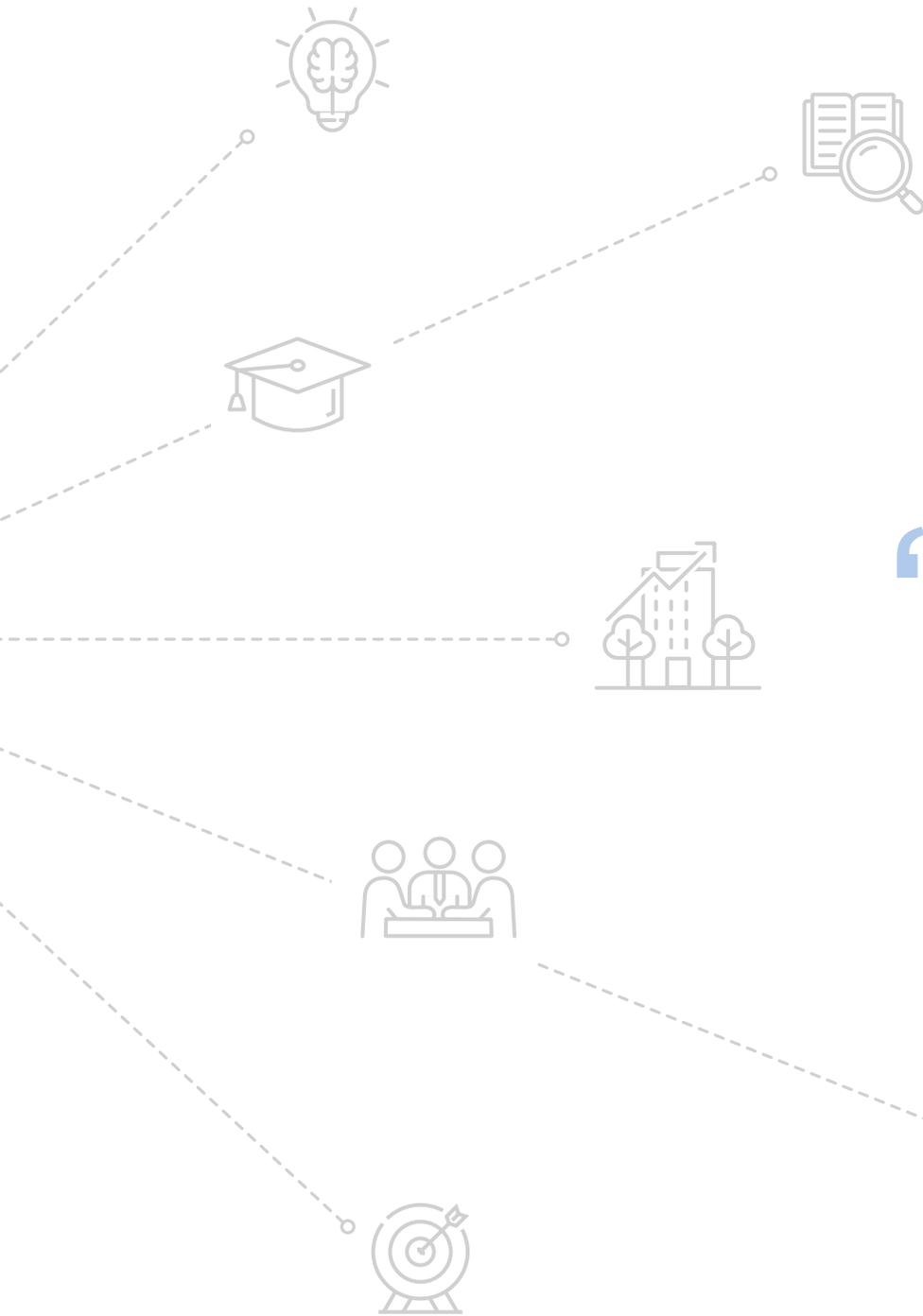
VERSION EN LIGNE

www.guidesmartcity.be

DESIGN

Hungry Minds





Les villes ont des budgets limités mais les maires ont des possibilités infinies de former des partenariats pour atteindre leurs objectifs.

*- Michael Bloomberg,
homme d'affaires et ancien maire
de New York, États-Unis*

ITINÉRAIRE

14 CONTEXTE ET ENJEUX

- 15 Contexte
- 17 Définitions
- 20 Défis

22 COLLABORATIONS PUBLIC-PRIVÉ

- 23 Contexte global
- 25 Types de collaborations

10 INTRODUCTION

- 12 Méthodologie

LÉGENDES



BONNES
PRATIQUES



DÉFINITIONS



TABLEAUX
RÉCAPITULATIFS



ILLUSTRATIONS
SPÉCIFIQUES



RECOMMANDATIONS

NOTE : POUR UNE QUESTION DE FLUIDITÉ DU TEXTE,
NOUS AVONS PRÉFÉRÉ LA FORME NON ÉPICÈNE.

34 PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

- 36 PPP contractuels
- 58 PPP institutionnels

64 ASPECTS LÉGAUX

- 65 Marchés publics et concessions
- 68 Procédures d'optimisation et de coopération
- 72 Procédures d'appel d'offres spécifiques à l'innovation

78 CONCLUSION

80 GLOSSAIRE

84 LE SMART CITY INSTITUTE

81 REFERENCES

INTRODUCTION

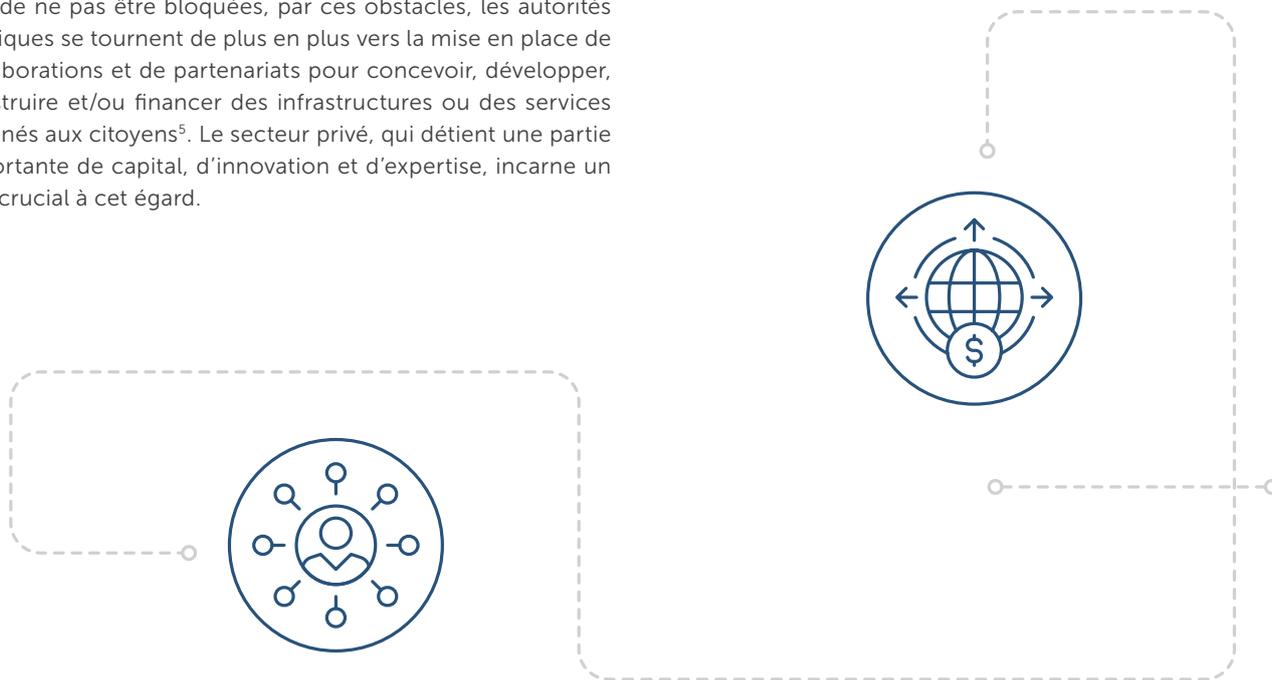


Au cours des dernières décennies, la Smart City¹ a tenté d'apporter des solutions à des enjeux démographiques, écologiques et économiques tels que l'urbanisation accrue, le changement climatique, la raréfaction des ressources naturelles ou le développement des nouvelles technologies^{1,2}. Si chaque territoire est unique, il partage cependant des défis similaires avec d'autres tels que l'organisation des transports, la gestion de l'eau, la sécurité ou, encore, la durabilité énergétique¹. Pour développer des projets de grande envergure dans ces domaines, des investissements et un niveau d'expertise importants sont nécessaires. Cependant, de nombreux territoires disposent de ressources financières et humaines limitées. Ces lacunes se font particulièrement ressentir dans les projets qui ont recours aux nouvelles technologies comme, par exemple, l'internet des objets (IoT)³. Depuis la crise financière de 2008, la part des investissements publics dédiés aux infrastructures dans le PIB a diminué et il est peu probable que la tendance s'inverse. D'autant plus que d'autres types de crises (ex. Covid-19, inondations) ont depuis ajouté une pression additionnelle sur les budgets publics⁴.

Afin de ne pas être bloquées, par ces obstacles, les autorités publiques se tournent de plus en plus vers la mise en place de collaborations et de partenariats pour concevoir, développer, construire et/ou financer des infrastructures ou des services destinés aux citoyens⁵. Le secteur privé, qui détient une partie importante de capital, d'innovation et d'expertise, incarne un rôle crucial à cet égard.

Partant de ces différents constats, ce Guide Pratique poursuit plusieurs objectifs. En premier lieu, il a pour ambition de démystifier les concepts de collaboration et de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Ensuite, il constituera un repère de connaissances quant aux différentes formes de collaboration et de partenariat possibles, mais aussi quant au contexte législatif existant, tant pour les communes wallonnes que pour les autres porteurs de projet. Enfin, comme chacun de nos Guides, ce sixième tome vise à inspirer les acteurs de nos territoires grâce à des bonnes pratiques internationales.

Nous souhaitons cependant rappeler que chaque territoire fait face à des réalités qui lui sont propres. En effet, les démarches de transition durable et intelligente entreprises dépendent des objectifs politiques spécifiques, du contexte, des technologies disponibles, des partenaires et réseaux existants propres à chaque territoire². Ce Guide n'a donc pas pour objectif de prôner une approche unique ou de remplacer les conseils d'experts spécialisés en montage de projets public-privé.



¹ Rappel. Pour le Smart City Institute, le terme Smart City fait écho à toute démarche de transition durable et intelligente d'un territoire donné. Celui-ci équivaut donc aux termes et/ou dynamiques Smart Région, Smart Province ou encore Smart Territoire. Pour plus d'informations, notamment sur notre vision et notre définition, veuillez consulter notre [Guide Pratique - Tome 1](#).

MÉTHODOLOGIE

Tout comme pour les Guides précédents, le choix de la thématique de ce Tome s'est basé sur une analyse des besoins des acteurs de nos territoires. Cette analyse approfondie a mis en évidence la nécessité de débloquer un certain nombre de freins liés aux collaborations et partenariats, notamment entre le secteur public et le secteur privé. Ce besoin a été identifié dans le cadre :

1. Des formations et des événements organisés par le Smart City Institute et rassemblant aussi bien des acteurs publics que privés ;
2. Des événements auxquels le Smart City Institute a participé en tant que référent académique Smart Région ;
3. Des résultats des Baromètres publiés entre 2017 et 2022 par le Smart City Institute et faisant l'état des lieux des dynamiques Smart City et Smart Région en Belgique et en Wallonie.

Parallèlement aux observations réalisées dans le cadre de nos activités et de l'expertise apportée par nos chercheurs et leurs réseaux, nous avons également pu nous appuyer sur la littérature scientifique existante et l'analyse de cas pratiques.

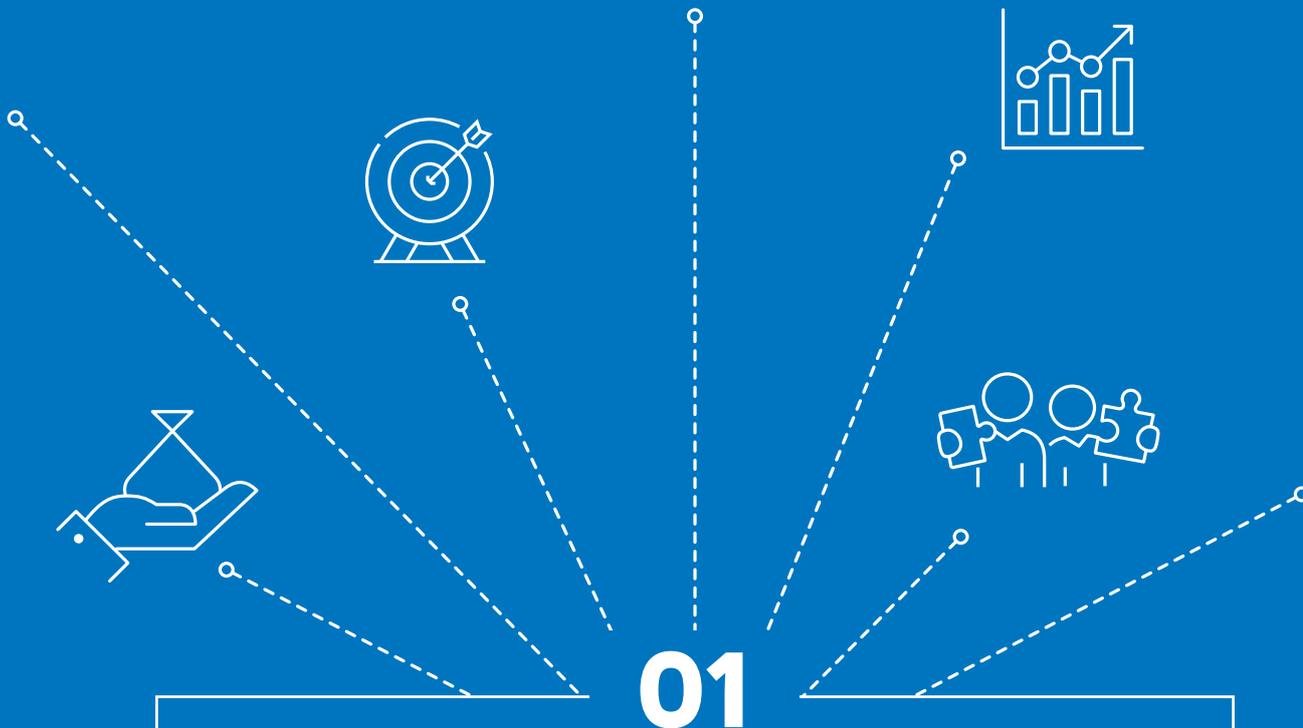
Ce sixième Tome se structure dès lors de la façon suivante :

1. Définition des termes « collaboration » et « partenariat » dans le contexte des Smart Cities, ainsi que des aspects de gouvernance qui y sont liés ;
2. Démonstration des différentes formes de collaboration et de mise en réseau entre le secteur public et le secteur privé ;
3. Description et illustration des différentes formes de partenariat public-privé, en insistant sur l'aspect managérial ;
4. Présentation des cadres légaux régissant les collaborations et partenariats du secteur public avec d'autres acteurs en Belgique, avec un accent particulier sur les procédures innovantes.

Finalement, nous apporterons une dimension pratique à cet ouvrage grâce à la présentation de bonnes pratiques destinées à vous inspirer et à vous accompagner. Bien que certains territoires étudiés soient parfois plus grands et plus denses que ceux que nous pouvons retrouver en Belgique, nous présentons des bonnes pratiques qui, selon nous, ont le potentiel d'être répliquées et/ou adaptées à l'échelle de nos territoires.

Nous espérons que cet ouvrage pourra enrichir vos réflexions et que les exemples ainsi que les conseils pratiques fournis vous seront utiles dans la gestion de vos initiatives durables et intelligentes.





01

CONTEXTE ET ENJEUX

Ce premier chapitre a pour objectif de vous familiariser avec les concepts de collaboration et de partenariat dans le contexte de Smart Cities ainsi que de mettre en avant les principaux défis qui y sont liés.

1

CONTEXTE

Comme expliqué dans l'introduction, les autorités publiques peuvent être confrontées à d'importantes difficultés tant financières qu'organisationnelles lorsqu'elles souhaitent s'adapter aux mégatendances¹. Pour s'attaquer à celles-ci, les territoires doivent adopter des solutions plus globales et intégrées qui vont au-delà de la pensée en silo et de l'action d'une seule partie prenante⁶. En effet, le renforcement d'un écosystème territorial peut favoriser la mise en place progressive de moyens et de nouvelles méthodes d'exploitation des nouvelles technologies dans un souci de durabilité. Dans ce contexte, la résolution d'enjeux sociétaux n'est plus simplement une question de développement de bonnes politiques mais aussi une question de gestion des échanges et des interactions entre les acteurs

du territoire^{7,2}. Une étude portant sur une centaine de projets Smart City a d'ailleurs permis d'identifier la participation du citoyen, la coopération entre les différentes parties prenantes et l'engagement politique à long terme comme étant les moteurs les plus puissants de la transition durable et intelligente d'un territoire⁸.

Rappelons que l'écosystème Smart City intègre quatre catégories d'acteurs avec leurs spécificités et fonctions propres : la quadruple hélice où chaque hélice représente une catégorie d'acteurs⁸. Des échanges continus entre ces différents acteurs augmentent les chances de réussite des initiatives durables et intelligentes^{9,10} :

LE SECTEUR PUBLIC

(ex. autorités publiques locales, provinciales, régionales) détermine les grandes orientations du territoire au travers de politiques publiques.



LE SECTEUR PRIVÉ

(ex. PME, multinationales, start-ups), en sa qualité d'innovateur, peut développer de nouveaux produits et services avec plus de précision et réduire, au moins en partie, les risques financiers pour le secteur public.



LE MONDE DE LA RECHERCHE

– universitaire ou non – dispose des ressources intellectuelles pour imaginer, soutenir, tester et mettre en œuvre des idées émergentes.



LES CITOYENS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

s'approprient et façonnent les initiatives présentes sur le territoire. L'adhésion citoyenne est, dans tous les cas, un élément clé d'un territoire durable et intelligent.



¹ Les mégatendances sont des tendances qui ont un impact social, économique et/ou politique à l'échelle mondiale (ex. numérisation, changement climatique)

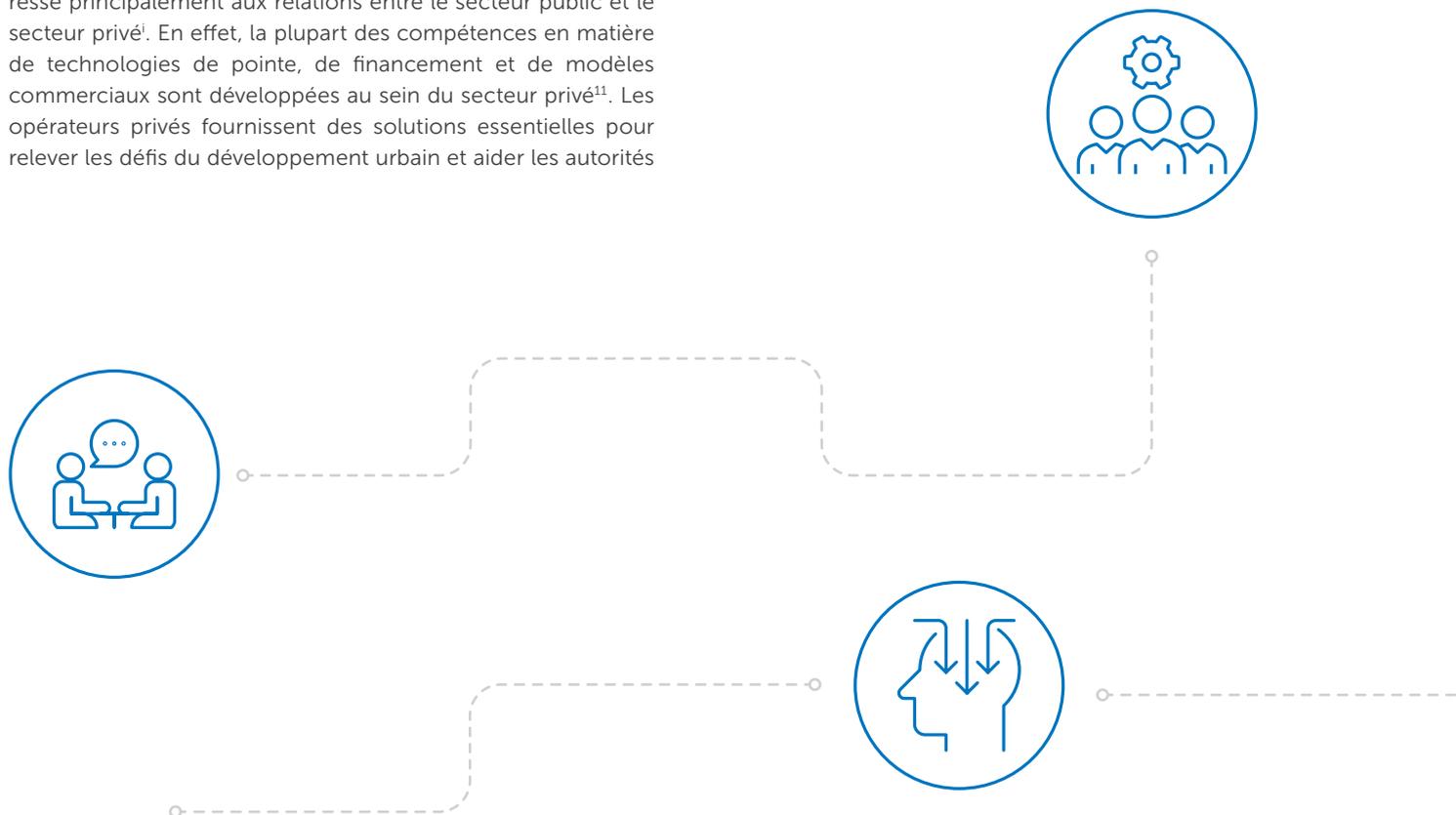
La triple hélice public-privé-recherche constitue un modèle d'innovation de base où ces trois « hélices » s'entrecroisent, créant ainsi un système d'innovation. L'ajout de la quatrième hélice (la société civile) permet d'assurer que l'innovation est en phase avec les besoins des citoyens.

L'implication de l'écosystème dans le processus décisionnel permet de créer de précieuses synergies puisque les tâches et les responsabilités sont confiées aux personnes les plus qualifiées pour les assumer¹¹. C'est pourquoi comprendre et stimuler la dynamique qui soutient la collaboration entre les acteurs dans les Smart Cities est un objectif important¹².

Bien qu'il soit pertinent et important de s'intéresser à l'ensemble des dynamiques animant la quadruple hélice, ce Guide s'intéresse principalement aux relations entre le secteur public et le secteur privé¹. En effet, la plupart des compétences en matière de technologies de pointe, de financement et de modèles commerciaux sont développées au sein du secteur privé¹¹. Les opérateurs privés fournissent des solutions essentielles pour relever les défis du développement urbain et aider les autorités

publiques à concrétiser leur vision de la durabilité. D'ailleurs, de nombreux systèmes - notamment pour l'alimentation, l'énergie, les déchets, l'eau et les transports - peuvent déjà être partiellement ou totalement gérés par le secteur privé.

Dès lors, de nombreux acteurs voient, au travers d'une coopération accrue entre ces deux secteurs, un levier pour mettre en place des modèles de financement et de gestion plus efficaces et efficaces à même de répondre aux enjeux environnementaux et technologiques des territoires⁵. Toutefois, il existe aussi un certain nombre de prérequis et de freins à prendre en compte pour en permettre la concrétisation (voir section 3 – Défis).



¹ Pour plus d'informations à propos du lien entre le secteur public et le citoyen, nous vous invitons à consulter [le deuxième Tome de nos Guides Pratiques de la Smart City](#) qui est dédié à la participation citoyenne.

2

DÉFINITIONS

La mise en place de collaborations et de partenariats permet aux territoires de mieux s'adapter à un monde de plus en plus complexe et en évolution rapide. De nombreuses définitions de ces deux termes existent. Cependant, pour fixer le cadre général de cette ouvrage, nous les définirons comme suit :



Une collaboration existe lorsque plusieurs parties mettent en commun leurs intérêts, leurs atouts et leurs compétences pour promouvoir des intérêts plus larges au profit de la communauté. Une collaboration n'implique pas nécessairement que les parties soient liées par un contrat juridique contraignant.

La collaboration implique donc le partage de l'autorité et de la responsabilité des décisions, des actions et de l'élaboration des politiques publiques entre plusieurs ensembles de parties prenantes¹². La collaboration peut être interne ou externe à une autorité publique. À l'échelle locale, la collaboration interne implique les différents niveaux hiérarchiques et départements d'une même commune. La collaboration externe comprend quant à elle l'implication des autorités publiques avec le monde extérieur, c'est-à-dire les entreprises, les centres de recherche, les citoyens ou les associations¹².

Les termes « coopération » et « collaboration » sont souvent utilisés de manière interchangeable. Ils diffèrent sensiblement dans le sens où la coopération est une combinaison de projets réalisés individuellement dans un but commun alors que la collaboration implique la réalisation de ces projets collectivement¹⁴. Dans ce Guide, nous nous sommes davantage intéressés à la collaboration et l'aspect « collectif » qui s'y rapporte.





FACTEURS DE COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA SMART CITY¹⁵

Le renforcement des collaborations entre les acteurs présents sur un territoire apparaît comme un objectif important pour les administrations locales qui poursuivent une initiative Smart City. Des chercheurs du Smart City Institute ont mené une étude pour mieux comprendre les facteurs susceptibles d'accroître cette collaboration en Wallonie.

Dans un premier temps, ils ont identifié plusieurs facteurs territoriaux avec un impact potentiel sur la collaboration :

- La taille de l'écosystème collaboratif (ex. le nombre de parties prenantes pertinentes participant à la Smart City) ;
- L'existence – ou non – d'une stratégie Smart City au sein du territoire et ;
- Un ensemble de variables qui tendent à mesurer la mise en place de la ville durable et intelligente telles que les transports, l'infrastructure des technologies de l'information et de la communication, l'attrait des conditions naturelles ou l'activité politique des résidents.

Ensuite, les chercheurs ont évalué la corrélation entre ces facteurs et l'intensité de la collaboration entre le gouvernement local et les autres parties prenantes impliquées. Les principales conclusions sont les suivantes :

- La collaboration entre les parties prenantes contribue à la réussite du développement des villes durables et intelligentes.
- Les gouvernements locaux qui formalisent leur stratégie Smart City collaborent davantage avec les parties prenantes concernées.
- Lorsque les gouvernements locaux opèrent dans de très grands écosystèmes, un responsable ou un département dédié à la Smart City peut aider les administrations publiques à rester connectées aux parties prenantes.
- Le développement d'un écosystème et les résultats durables et intelligents qui en découlent ne dépendent pas seulement des communes, mais aussi du contexte institutionnel.





16

Le partenariat correspond à un modèle de relation dont les éléments les plus souvent admis sont les suivants :

- une association,
- entre plusieurs parties (ex. personnes, pouvoirs publics, entreprises, associations),
- sur base d'une négociation,
- avec un (ou des) objectif(s) commun(s),
- chacun à égalité (de droit, de pouvoir),
- chacun avec ses caractéristiques propres (et non pas identiques),
- qui établissent un contrat,
- qui définit les modalités de leur engagement (méthode, règles...).

Des personnes, ou entités, peuvent ainsi s'associer pour augmenter la probabilité que chacun accomplisse sa mission propre et pour amplifier la portée de ses actions, tout en contribuant à une finalité publique plus grande.

Dans ce Guide, le partenariat désigne donc une forme de collaboration davantage formalisée. Autrement dit, les partenariats sont des relations tangibles d'un point de vue contractuel tandis que les collaborations constituent un processus destiné à trouver la solution la plus adéquate à une question ou à un problème.

Il n'y a actuellement pas de consensus sur la définition des partenariats public-privé. Les termes sont parfois utilisés différemment en fonction des pays et leurs systèmes législatifs respectifs. Ici, nous nous référons au système de droit civil puisque celui-ci s'applique à la Belgique.

¹ Nguyen & al. (2018). [Comment rendre le citoyen acteur de son territoire ? Smart City - Le Guide Pratique, Tome 2.](#)

Dans le cadre de ce Guide, nous utilisons donc la définition suivante :



5,17,18

Les partenariats public-privé (PPP) sont généralement des accords à moyen ou long terme entre les secteurs public et privé, en vertu desquels certaines des obligations de service du secteur public sont assurées par le secteur privé, avec un accord clair sur les objectifs et responsabilités partagés pour la fourniture d'infrastructures et/ou de services publics.

Les caractéristiques majeures de tout PPP sont :

- une coopération entre acteurs publics et acteurs privés,
- au sein de laquelle les différents acteurs peuvent réaliser leurs objectifs, tout en travaillant ensemble sur base de synergies potentielles,
- en partageant les responsabilités, les opportunités, mais aussi les risques, sur base d'un contrat juridiquement contraignant.

Un PPPP constitue une variante du partenariat public-privé classique. Le quatrième P représente la dimension « People » ou « particuliers » en français. Le PPPP inclut donc également l'engagement de citoyens en les faisant particuliers dans la prise de décisions. Les projets PPP dans le contexte des territoires durables et intelligents seront plus transparents et bénéficieront d'un plus grand soutien de la part des citoyens s'ils y sont impliqués.

Dans ce Guide, nous détaillerons davantage les dynamiques entre les secteurs public et privé, mais nous considérons l'implication des citoyens comme un élément indispensable dans toute réflexion Smart City. Pour plus d'informations à ce sujet, vous pouvez vous référer au deuxième Tome de notre collection de Guides Pratiques, dédié à la participation citoyenne¹.

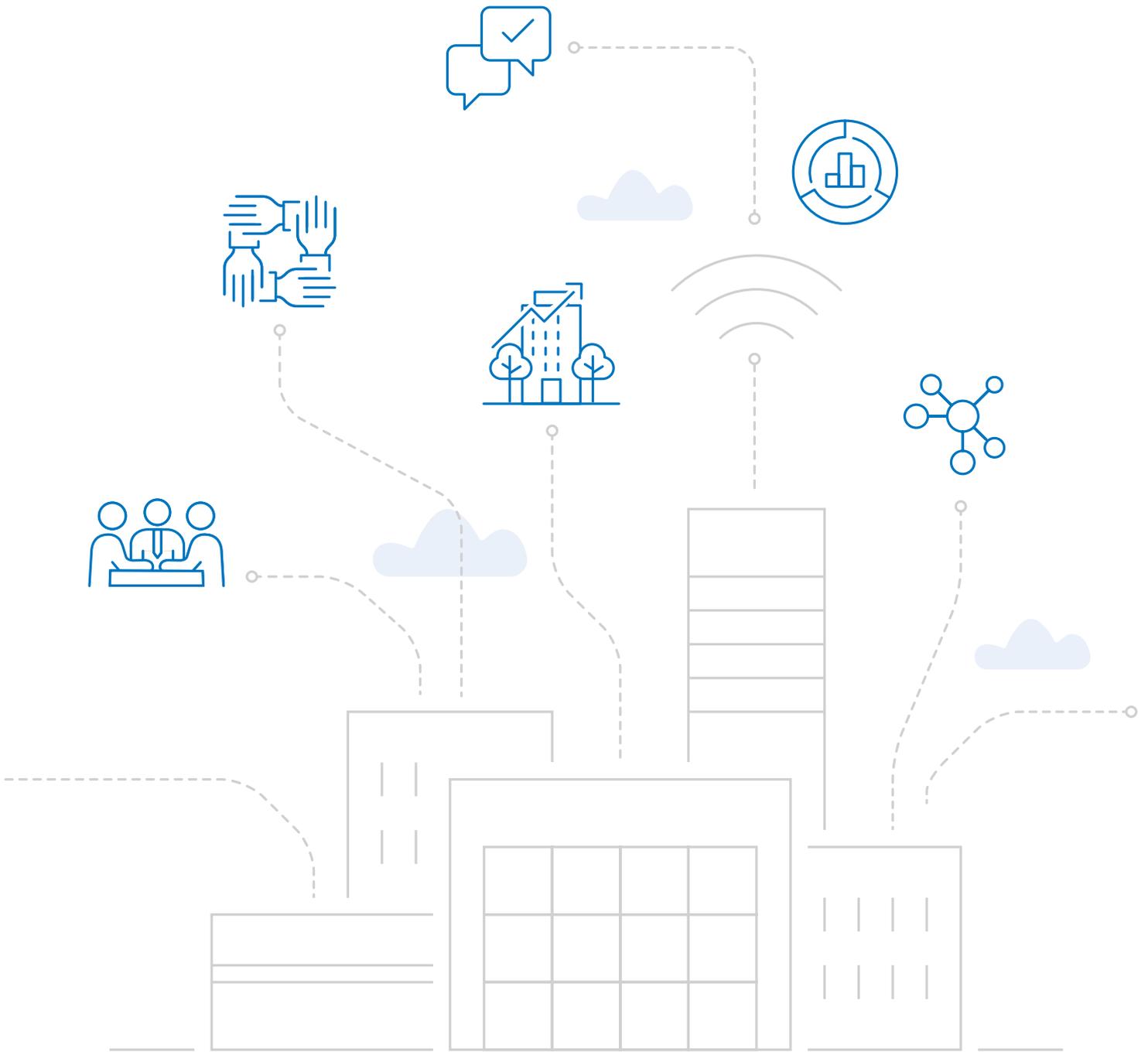
3 DÉFIS

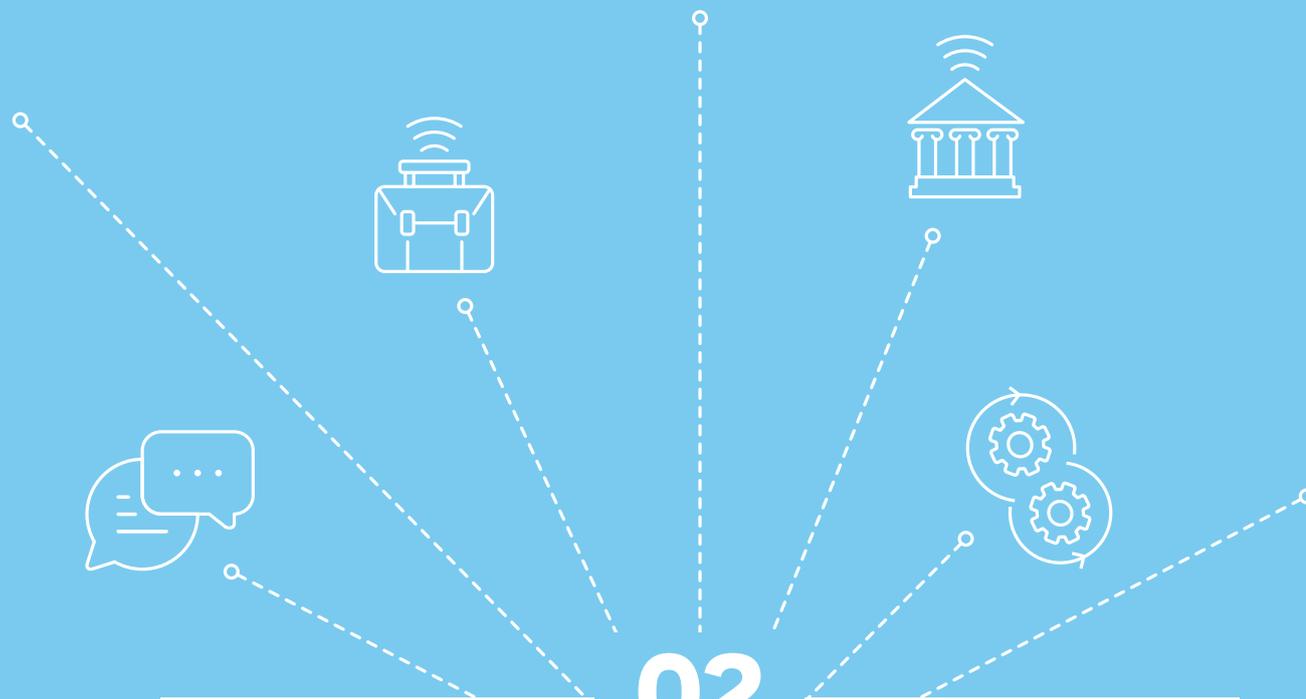
Bien qu'il soit pertinent et important de développer des synergies entre le secteur public et le secteur privé, chacun de ces acteurs a des raisons d'être et des fonctionnements différents. Les différences se font sentir tant au niveau institutionnel qu'au niveau des valeurs, des normes et des codes qui orientent leurs actions^{5,19}.

À titre d'exemple, dans une collaboration ou un partenariat de projet d'infrastructure, les autorités publiques chercheront à mettre en place des infrastructures et services de manière efficiente, tandis que le secteur privé cherchera à garantir son développement et sa pérennité. Cependant, lors du développement de collaborations et partenariats, il est primordial de construire une relation de confiance pour permettre la coordination des objectifs^{2,5}.

La littérature scientifique a aussi mis en avant différents risques spécifiques liés aux Smart Cities lors d'une trop grande implication du secteur privé. Parmi ceux-ci, citons la protection de la vie privée, la sécurité, l'équité, l'autonomie, le contrôle de la technologie, l'équilibre des pouvoirs, la fiabilité, la transparence, la prise de décision ouverte ou encore la responsabilité². Cela nous rappelle donc la nécessité, pour les autorités publiques, de disposer d'une vision de transition durable et intelligente à long terme de manière à éviter, notamment, qu'une potentielle privatisation de certains espaces et services ne mette en danger les valeurs fondamentales du territoire et sa durabilité.







02

COLLABORATIONS PUBLIC-PRIVÉ

Ce deuxième chapitre a pour objectif de contextualiser les collaborations public-privé dans le domaine des Smart Cities au travers de bonnes pratiques.

1

CONTEXTE GLOBAL

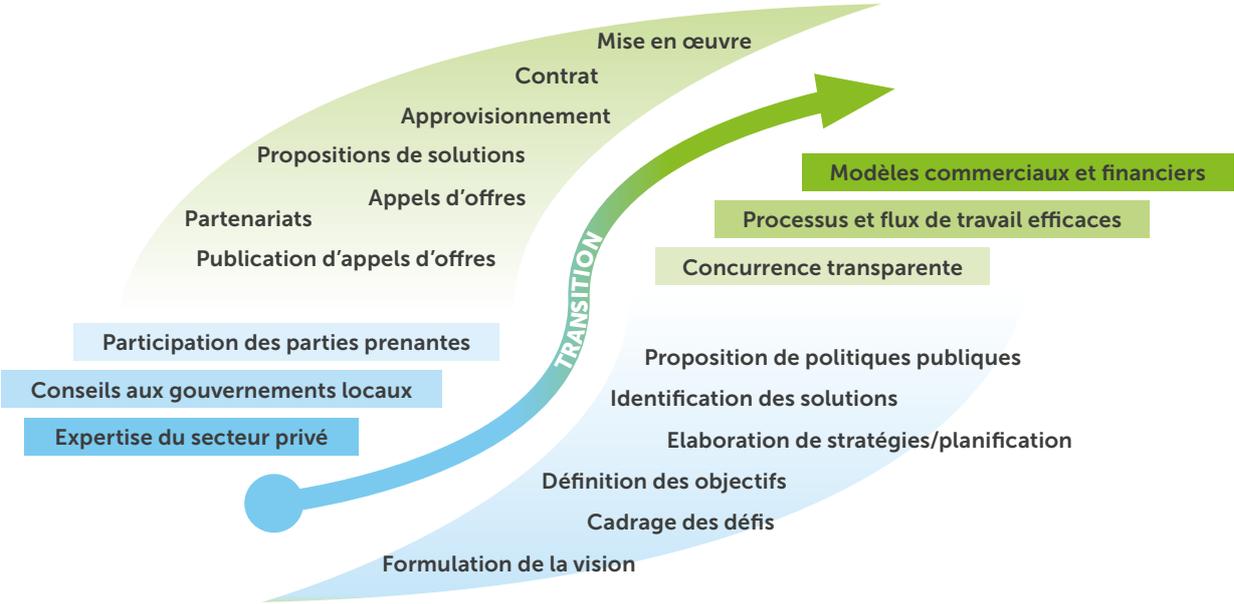
Comme précisé dans le chapitre précédent, la collaboration est un processus ou un ensemble d'activités dans lequel plusieurs acteurs travaillent ensemble pour atteindre des objectifs communs²⁰. Cela implique diverses configurations de collaboration (ex. entre acteurs publics, entre acteurs publics et privés) et différentes motivations (ex. économiques, culturelles)²¹.

Collaborer avec les acteurs privés constitue systématiquement l'une des conditions essentielles pour qu'un territoire puisse être considéré comme durable et intelligent tandis que la collaboration avec les autorités publiques représente une opportunité pour les organisations privées, en particulier les start-ups, de donner vie à leurs initiatives²¹.

Comme le démontre ce schéma, la collaboration innovante entre les secteurs public et privé s'inscrit dans un continuum qui commence par une collaboration précoce et stratégique au moment de définir la vision et les objectifs globaux de durabilité d'un territoire, puis s'étend aux étapes ultérieures de mise en œuvre et de commercialisation⁶. Dans le présent guide, nous nous focaliserons principalement sur la partie en bleu, c'est-à-dire que nous ne passerons pas en revue les étapes liées à la commercialisation.

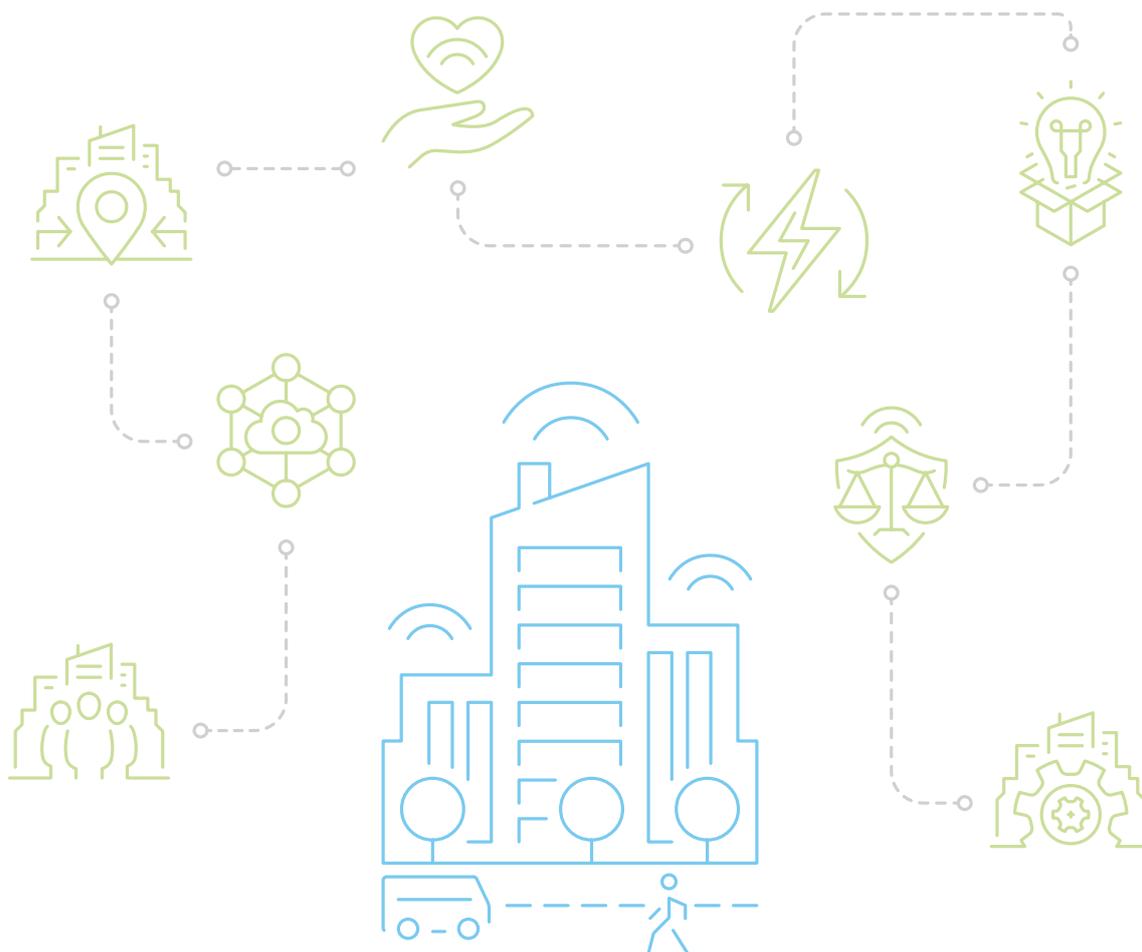
CONTINUUM DU PROCESSUS DE COLLABORATION TERRITOIRE-ENTREPRISE

(Adapté depuis Collaborative Cities, n.d.)



Dans le contexte des territoires durables et intelligents, les améliorations réalisées par le gouvernement local par le biais de ces collaborations peuvent être considérées à la fois comme une condition et un avantage puisque les collaborations peuvent améliorer la capacité d'un territoire à réagir de manière rapide, souple et efficace grâce à des modèles économiques et organisationnels inédits²¹. À titre d'illustration, la pandémie de la COVID-19 a suscité un niveau de collaboration sans précédent

entre les secteurs public, privé, à but non lucratif et philanthropique en réponse aux besoins et défis qu'elle a occasionnés. Il en est de même pour les inondations de juillet 2021 qui ont eu lieu en Wallonie. La réponse à l'urgence peut prendre diverses formes, notamment la fourniture de produits de première nécessité aux personnes touchées ou l'offre d'une assistance technique aux dirigeants locaux⁹.



2

TYPES DE COLLABORATIONS

La collaboration est loin d'être la partie la plus aisée d'un projet car chaque secteur est régi par ses propres codes et modes de fonctionnement²². Dès lors, les autorités locales et les entreprises ont besoin de nouveaux modèles de collaboration qui permettent un engagement de chaque partie tout en allant au-delà des processus de marchés publics et de l'externalisation des services publics au secteur privé⁶ (voir chapitre 4). Nous souhaitons, ci-après, mettre en avant quelques bonnes pratiques de collaboration qui ne sont donc pas des partenariats au sens strict du terme mais plutôt des modèles basés sur des objectifs spécifiques.

FACILITATION

La première forme de collaboration est une configuration dans laquelle les autorités publiques se positionnent comme des facilitatrices pour que les initiatives privées ou associatives puissent se développer.

Les autorités publiques peuvent faciliter le déploiement d'initiatives privées, notamment grâce à :



La mise en réseau
des acteurs



La pose d'un cadre
législatif qui répond aux
réalités des initiatives



La mise à disposition
du territoire comme terrain
d'essai de solutions



SMART CITIES MARKETPLACE²³

Le Smart Cities Marketplace (SCM) est une initiative de la Commission européenne gérée par la DG Energie. Elle vise à rassembler les villes, les industries, les PME, les investisseurs, les chercheurs et tout autre acteur impliqué dans la transition durable et intelligente des villes en Europe.

L'objectif est d'échanger, de lancer des projets et d'améliorer les politiques publiques liées aux Smart Cities : le SCM agit donc comme un centre de soutien au financement pour les acteurs des solutions Smart City. Un des points forts de la démarche est son réseau d'investisseurs qui cherchent activement à financer des projets. Depuis le lancement de la plateforme en 2020, un total de 82 projets a été développé pour un montant total de 1 285 868 759 € (dont 808 136 541 € de fonds publics de l'Union européenne).



AMSTERDAM SMART CITY PLATFORM^{7,24,25,26}

Initiée en 2009 par l'Amsterdam Economic Board (AEB), Amsterdam Smart City (ASC) est une plateforme de coopération qui cherche à mettre en relation les différents acteurs du développement territorial, afin de transformer la zone métropolitaine d'Amsterdam (± 2,4 millions hab.) en une Smart City.

L'AEB/ASC développe donc un écosystème collaboratif à l'échelle du territoire de la métropole d'Amsterdam et vise à mettre en œuvre des projets pilotes tout en créant de nouveaux partenariats entre le secteur public, le secteur privé, les organismes de recherche et les citoyens. La plateforme web constitue, pour sa part, une infrastructure d'échange de connaissances et d'apprentissage entre tous ces acteurs et débouche sur des projets concrets axés sur l'énergie durable, les solutions de santé innovantes, l'amélioration des transports et une plus grande participation (numérique) des citoyens. Le territoire est conçu comme un Living Lab¹ permettant aux entreprises de tester et de démontrer des produits et services innovants.

L'un des principaux facteurs de réussite de la plateforme est le modèle économique ouvert adopté par la ville. Celui-ci implique que les autorités publiques autorisent toute entreprise ou organisation commerciale qualifiée à construire des infrastructures et à fournir des services en imposant certaines obligations légales. La ville mise ainsi sur les sources de financement privées, se positionnant comme un partenaire plutôt que comme le principal bailleur de fonds. Dès lors, chaque projet a son propre système de financement dépendant des partenaires impliqués et des besoins d'investissement. La plupart des grands projets sont financés par des partenariats public-privé (PPP), tandis que certains projets, de plus petite envergure, sont directement financés par des PME.

Cette dynamique se reflète aussi dans la gouvernance des instances en charge du projet. Le conseil d'administration de l'AEB est composé de 25 membres, dont quatre représentants des communes de la zone métropolitaine. En 2020, le conseil de gouvernance de la plateforme ASC était composé de 20 partenaires permanents, comprenant des autorités locales, des entreprises, des organisations gouvernementales et des organisations sociales. Il est intéressant de noter qu'aucun membre n'est issu des autorités nationales et que les mécanismes de gouvernance combinés de l'AEB et de l'ASC sont situés en dehors des structures organisationnelles des administrations locales mais aussi en dehors du Chief Technology Officer (CTO) qui travaille pour la ville d'Amsterdam.

¹ Un Living Lab peut être défini comme « un écosystème d'innovation ouverte basé sur une approche systématique de cocréation par l'utilisateur, intégrant les activités de recherche et d'innovation des secteurs public et privé, et plaçant l'utilisateur au centre de l'innovation par l'intermédiaire de méthodes, d'approches, d'instruments et outils différents » (Commission Européenne, 2017). Pour plus d'informations, nous vous invitons à vous référer à [notre Guide Pratique Tome 2](#) (pp 58 – 65).



PLATEFORME DE FACILITATION « MYSMARTLIFE »²⁷

Dans le cadre d'un vaste projet financé par le programme d'innovation H2020, la Ville d'Helsinki (± 630 000 hab.) a souhaité stimuler la rénovation de son parc immobilier datant principalement des années 1960 et 1970. Les logements sont principalement détenus par des propriétaires particuliers.

La Ville a d'abord organisé des ateliers en deux temps : premièrement avec des experts pour comprendre les besoins et les moyens de rénovation, ensuite avec les propriétaires et les résidents pour cerner leurs besoins propres. Les résultats ont mis en évidence les difficultés rencontrées par les propriétaires et les résidents au moment de discuter et de négocier avec les sociétés de rénovation. La Ville a donc développé et mis à disposition des citoyens la plateforme « MySmartLife » dont l'objectif est de les conseiller et de leur offrir une assistance gratuite dans leurs démarches de rénovation. La Ville a donc joué un rôle de facilitatrice entre les résidents et les sociétés de rénovation quant à différents aspects : la chaleur géothermique, les aides gouvernementales spécifiques, la recherche d'efficacité énergétique ou, plus simplement, la manière d'entamer le processus de rénovation.

En 13 mois, la plateforme a permis de donner naissance à 250 contrats de rénovation et les propriétaires qui ont effectué des travaux ont économisé jusqu'à 50 % sur les coûts de chauffage. Au vu de ce succès, les autorités publiques locales ont décidé de dégager un budget pour garantir le salaire des neuf employés gérant la plateforme et, ainsi, assurer la continuité du projet à la fin de son financement européen.

Il est intéressant de noter que, bien que le cheminement de la Ville ait été avant tout écologique, c'est l'argument économique qui a convaincu les particuliers de l'intérêt du projet.





CONSORTIUM 5G RURALFIRST^{28,29}

En 2018, dans le cadre de sa stratégie nationale sur la 5G, le Gouvernement britannique a créé et financé en partie le consortium 5G RuralFirst. Ce consortium, mené par la société Cisco et l'Université de Strathclyde (Glasgow, Ecosse), réunissait une trentaine de partenaires issus du secteur privé, du secteur public et du monde académique.

L'objectif du premier projet pilote (2018-2020) était de mettre en œuvre les technologies 5G et une série de tests visant à démontrer l'intérêt commercial de la connectivité rurale sur les territoires des Iles Orcades, le Shropshire et le Somerset. Ces endroits sont régulièrement classés parmi les endroits les moins connectés du Royaume-Uni : un e-mail peut prendre jusqu'à dix minutes pour y charger.

Parmi les nombreuses réalisations du projet, on peut nommer :

- L'installation du Li-Fi, une alternative au Wi-Fi qui utilise la lumière plutôt que les ondes radio pour transmettre les données, à partir du phare de Graemsay, où un centre de communication a été installé.
- La mise en place d'OpenRoaming qui permet aux touristes et aux résidents de changer de point d'accès Wi-Fi sans encombre. Ils effectuent une authentification unique et peuvent ensuite accéder au Wi-Fi sur toute l'île sans avoir à se connecter plusieurs fois.
- Le déploiement de la connectivité et de la technologie IoT dans plusieurs industries rurales parmi lesquelles des parcs éoliens, des élevages de saumon et une distillerie de whisky. A titre d'exemple, des capteurs IoT mesurent la salinité, la température et l'oxygène dans l'eau au sein de l'élevage Scottish Sea Farms (fournisseur exclusif de Marks & Spencer) pour déterminer les moments les plus opportuns de nourrir les poissons et, ensuite, distribuer automatiquement la nourriture en fonction des besoins. Cela garantit non seulement le soin optimal des poissons, mais aussi la sécurité des travailleurs qui n'ont plus besoin de se rendre dans les cages, situées loin de la côte, dans des conditions météorologiques dangereuses alors que ce n'est pas nécessaire.

Le projet a permis de créer un système intégral de banc d'essai en milieu rural pour tester les technologies sans fil et le réseau 5G, et les modèles économiques qui y sont associés.

Dans ce projet, les autorités publiques ont joué deux rôles principaux :

- Le Gouvernement britannique a influencé les grandes orientations stratégiques du projet, ainsi que les financements qui y étaient associés.
- Le gouvernement local (Orkney Islands Council) a agi comme facilitateur du projet en fournissant, aux entreprises privées, un accès au territoire.

COLLABORATION STRATÉGIQUE

Les autorités publiques peuvent aussi s'associer à des entreprises dans le cadre de réflexions stratégiques telles que l'identification de besoins ou de priorités.



IDENTIFICATION DE PRIORITÉS À L'INTERNATIONAL^{6,30}

Menée entre 2010 et 2014, l'Initiative du Conseil Mondial des Entreprises pour le développement durable pour les infrastructures urbaines (UII) était un projet à portée internationale dont l'objectif était de faire progresser l'agenda de la durabilité urbaine en mettant en avant le rôle essentiel des entreprises en tant que fournisseurs de solutions et en développant une plateforme dédiée à l'engagement stratégique collaboratif entre les villes et les entreprises.

Pour cette collaboration, dix villes ont travaillé avec 14 grandes entreprises. Elles ont utilisé un processus d'engagement structuré pour définir un cadre de collaboration au stade de planification précoce.

ENTREPRISES		VILLES
Cemex	Philips	Turku (Finlande)
GDF SUEZ	Schneider Electric	Tilburg (Pays-Bas)
Siemens ACCIONA	TNT Express	Ahmedabad, Rajkot, Surat et Vadodara dans l'État du Gujarat (Inde)
AECOM	Toyota	Yixing (Chine)
AGC	United Technologies	Kobe (Japon)
EDF		Guadalajara (Mexique)
Honda		Philadelphie (États-Unis).
Nissan		

Dans chaque ville, l'UII a mobilisé une équipe pluridisciplinaire d'experts issus des entreprises pour travailler en collaboration avec les responsables politiques de la ville. Ces équipes ont adopté une approche intégrée et intersectorielle dans le but d'analyser les principaux défis de la ville en matière de durabilité et de développer un paysage de solutions innovantes pratiques en réponse à ces défis.

L'une des principales observations qui ressort de cette initiative est que toutes les villes qui cherchent à atteindre leurs objectifs de durabilité peuvent bénéficier considérablement de l'engagement des entreprises dès le début du processus de planification et de développement de la stratégie. De plus, les entreprises à portée internationale, de par leur statut, disposent d'une expérience riche et de connaissances précises quant à ce qui fonctionne ou non. Or, les villes, même lorsqu'elles se trouvent dans une économie hautement développée n'y ont, pour leur part, pas toujours accès.



COLLABORATION POUR DÉFINIR LA STRATÉGIE SMART CITY³¹

Suite à la croissance considérable des constructions dans le centre-ville de la ville américaine de Milwaukee (\pm 600 000 hab.), les autorités locales se sont rendues compte de la nécessité de moderniser leurs infrastructures et leurs systèmes IT pour y maintenir le rythme d'innovation. Grâce à la volonté du maire, Tom Barrett, de « *développer une vision partagée et plus inclusive pour le centre-ville de Milwaukee* », la mise en place d'une démarche Smart City s'imposait comme une priorité en vue de répondre à ces ambitions.

En 2017, la Ville a décidé de définir une vision cohérente, en collaboration avec le secteur privé et le monde universitaire. Elle s'est donc associée au Midwest Energy Research Consortium (M-WERC) et à Nutter Consulting dans le but de définir le plan stratégique Smart Tech Milwaukee. En pratique, la Ville et le M-WERC ont participé à un atelier portant sur les Smart Cities, guidé par Nutter Consulting, afin de tirer parti de l'expertise des partenaires publics et privés, tout en donnant une vue d'ensemble des technologies et opportunités potentielles applicables sur le territoire. Au travers de cet examen, un cadre stratégique global Smart City sur lequel les partenaires ont pu s'appuyer a été développé.

Les objectifs principaux issus de cette vision aspiraient à faire progresser les infrastructures de la gestion de l'eau, les technologies à faible émission de carbone, le transport et la mobilité, l'alimentation et l'engagement communautaire, ainsi que l'informatique et les données.

Pour donner vie à cette vision, les partenaires ont pu recommander des technologies et des procédures concrètes pour répondre aux besoins sur base de bonnes pratiques développées dans d'autres villes. Chaque suggestion était accompagnée d'une étude de cas détaillant la manière dont le territoire avait résolu un problème similaire au sein de sa communauté. Les informations revenaient également sur les aspects liés aux financements de la solution.

Les résultats de cette collaboration public-privé-recherche furent donc les suivants :

1. **La définition d'une vision claire** pour le personnel de la Ville, les universitaires et les partenaires du secteur privé par rapport aux objectifs, à leur but sous-jacent et aux meilleures façons de les atteindre.
2. **L'identification de solutions tangibles**, fondées sur des preuves, pour atteindre les objectifs principaux de manière innovante.
3. **L'établissement de recommandations** sur la façon de gérer le projet par le biais d'un comité ou par un gestionnaire de projet, tout en tirant parti de partenariats public-privé.
4. **La réalisation de plans sur-mesure** pour obtenir un financement pour une ville dans sa phase de planification Smart City, via des PPP, des programmes de paiement conditionnel et des contrats de performance énergétique.

COMPLÉMENTARITÉ

Les objectifs et projets des secteurs public et privé coïncident parfois. Une collaboration, non contractuelle, leur permet d'avancer plus vite sur ces objectifs.



AIR LOUISVILLE, COLLABORATION POUR LA SANTÉ³²

La ville de Louisville (\pm 620 000 hab.) est l'une des villes américaines où les habitants sont le plus confrontés à des troubles respiratoires, et en particulier à l'asthme, dû à la pollution de l'air. En 2015, pour s'attaquer à ce problème, la Ville a créé AIR Louisville. 1 147 citoyens asthmatiques ont été recrutés dans le comté de Jefferson. Grâce à des capteurs installés sur leurs inhalateurs, le projet a permis de suivre où, quand et pourquoi ils avaient des symptômes d'asthme.

Ce logiciel a analysé les données récoltées grâce aux inhalateurs pour informer le public sur les facteurs qui aggravent la maladie. Grâce aux données collectées, une carte interactive a été réalisée pour permettre de représenter le niveau de risque des troubles respiratoires pour la ville et ses alentours, selon les conditions environnementales propres à chaque quartier.

Sur base de ces données, la Ville, en collaboration avec The Institute for Healthy Air a aussi pris un certain nombre de mesures pour réduire les déclencheurs et rendre la ville plus agréable pour les personnes souffrant de maladies respiratoires. Parmi ces mesures :

- L'augmentation de la couverture d'arbres dans les zones à haut risque d'asthme.
- L'identification d'itinéraires alternatifs pour les camions dans le but de les éloigner des quartiers à haut risque, réduisant ainsi les émissions de carburant dans ces zones.

La mise à disposition d'une carte de prévision en temps réel des pics d'asthme pour tous les citoyens de Louisville via leur système d'alerte automatisé Smart Louisville

Pour mener à bien cette initiative, la Ville a eu recours à des subventions privées dans ses premières phases de financement grâce à une collaboration entre :

- Les autorités locales de Louisville ;
- La foundation Robert Wood Johnson, qui finance la solution ;
- Propeller Health, une société MedTech ;
- Les employeurs locaux ;
- The Institute for Healthy Air, Water and Soil, qui s'occupe de la partie recherche ;
- Des prestataires de soins de santé ;
- Des groupes d'intérêts locaux.



COMMUNAUTÉ D'ÉNERGIE RENOUVELABLE (CER)^{i,33,34}

Créé en 1974, le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA) regroupe 185 entreprises sur une surface de 1 000 ha et emploie plus de 8 000 personnes à Saint-Vulbas (\pm 2 000 hab.), près de Lyon en France. Depuis 2019, une vingtaine d'entreprises du parc ont décidé de mettre en place un projet de communauté d'énergie renouvelable (CER).

Une CER peut être définie comme une entité regroupant des personnes physiques et morales situées dans une localité donnée qui peuvent produire, autoconsommer, stocker, partager et vendre de l'électricité générée à partir de sources d'énergie renouvelables. Le partage d'énergie favorise l'implication de l'ensemble des acteurs de la quadruple hélice (ex. les autorités publiques en leur qualité de régulateur, les gestionnaires de réseaux de distribution, les centres de recherche, les citoyens). L'Union européenne préconise ce modèle économique pour accorder des avantages environnementaux, économiques ou sociaux aux membres de la communauté plutôt que de rechercher le profit. Ces avantages sont conditionnés principalement par un niveau d'autoconsommation important et se traduisent par des tarifs plus avantageux.

La CER de PIPA se base sur une forme d'autoconsommation collective avec des panneaux photovoltaïques d'une puissance cumulée de 2 MWC.

Cette communauté d'énergie offre plusieurs avantages aux participants :

- Provision d'une électricité verte et durable pour le territoire ;
- Économie directe sur la facture d'électricité pour les occupants et utilisateurs de bâtiments publics et privés ;
- Contribution à la transition énergétique ;
- Aucun investissement pour le consommateur ;
- Valorisation des surfaces disponibles ;
- Accélération du déploiement des énergies renouvelables sans argent public.

ⁱ Afin de baliser et faciliter l'implémentation des communautés d'énergie renouvelable en Wallonie, le projet de recherche [AMORCE](#) (Analyse macro et micro-économique pour l'optimisation et la répliquabilité des communautés d'énergie) financé par la Région wallonne, a été mis sur pied. Ce projet, auquel participe HEC Liège par le biais du Prof. Axel Gautier et Remy Balemire Baraka, vise à développer des modèles de tarification, de protocole et de sécurité cohérents pour constituer un cadre répliquable.



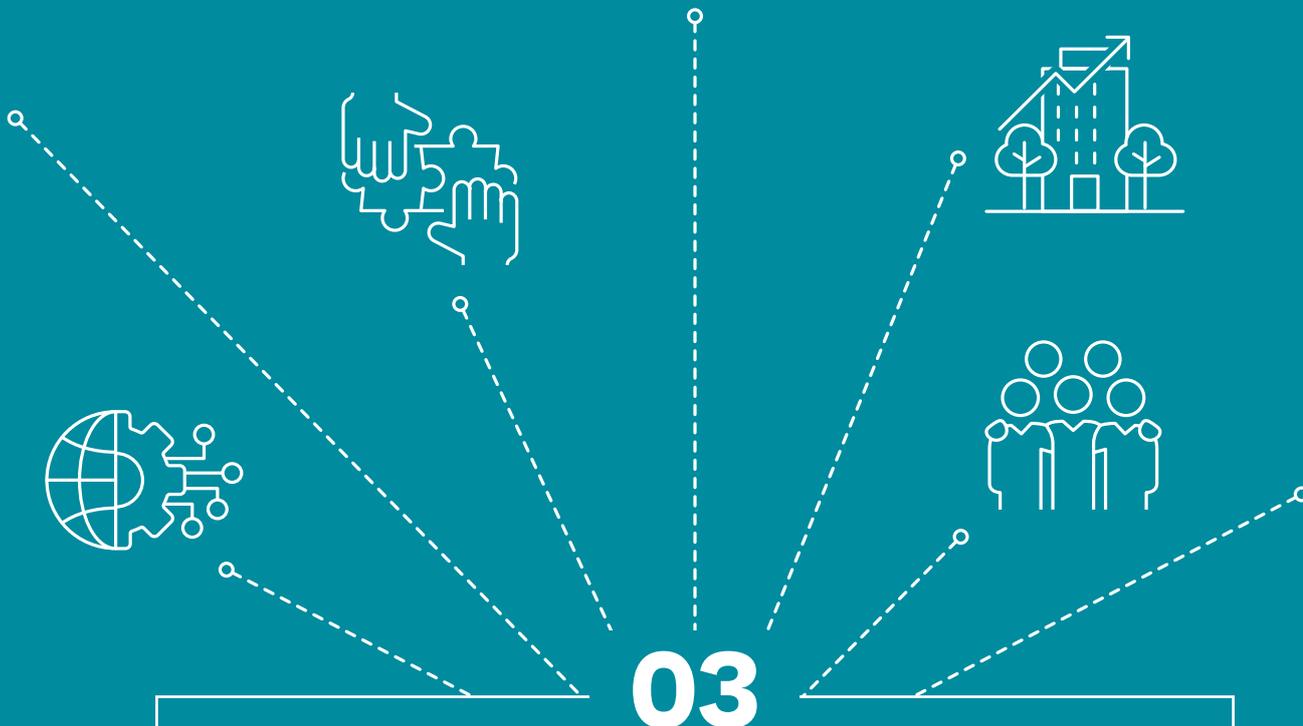
RECOMMANDATIONS^{6,35}

Bien qu'il existe différents objectifs de collaboration, certaines recommandations générales peuvent être mises en évidence pour permettre leur bon déroulement.

- **Développer et entretenir un écosystème d'acteurs** et/ou en rejoindre un déjà existant afin de tirer avantage des forces de chacun.
- **Identifier des leaders** au sein de l'autorité publique et chez l'opérateur privé afin de diriger et soutenir la collaboration.
- **Rendre les données** pour chaque projet aussi **interopérables¹** que possible.
- **Développer des objectifs partagés** et une vision commune de la transition durable et intelligente du territoire avec cet écosystème d'acteurs.
- **Définir les rôles et les processus de collaboration :** la collaboration doit s'inscrire dans un cadre spécifique avec un rôle et des responsabilités clairement définis et dans un processus structuré, transparent et inclusif.
- **Assurer l'expertise multisectorielle :** en raison de la complexité croissante des défis liés à la durabilité territoriale, une vision multisectorielle intégrée est nécessaire pour aborder le développement urbain de manière holistique.



¹ L'interopérabilité est définie comme « la capacité de deux ou plusieurs réseaux, systèmes, dispositifs, applications ou composants d'échanger et d'utiliser facilement des informations, de manière sûre, efficace et avec peu ou pas d'inconvénients pour l'utilisateur » (Brutti & al, 2019)



PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Ce troisième chapitre revient, en détails, sur les types de partenariat public-privé dans le contexte des Smart Cities, ainsi que sur leur mise en œuvre.

Comme exposé dans le premier chapitre, le PPP associe des partenaires publics et privés dans la réalisation d'un projet à finalité publique. Chacun y apporte son savoir-faire, ses compétences, ses moyens matériels, financiers et humains, et assume les risques associés à ceux-ci³⁶.

Avec l'essor des Smart Cities, les PPP et PPPP s'imposent comme des approches de plus en plus populaires lorsqu'il s'agit d'assurer la transition durable et intelligente des territoires.

Il existe une grande variété de PPP. Ceux-ci peuvent prendre une forme contractuelle ou institutionnelle. La configuration varie selon la répartition de la propriété des biens, la détention des capitaux, la responsabilité des investissements et la prise en charge des risques durant la durée du contrat². Tout comme chaque Smart City est unique, chaque projet, chaque administration locale et chaque entreprise nécessitera une approche adaptée à son contexte.

COMPARAISON ENTRE LES PPP CONTRACTUELS ET INSTITUTIONNELS

(Adapté depuis Esteve & al, 2012)



PPP CONTRACTUELS

- Relation hiérarchique
- Relation acheteur-vendeur
- Objectifs du contrat principalement définis par le secteur public



PPP INSTITUTIONNELS

- Relation d'égal à égal (création d'une nouvelle entité)
- Parties publiques et privées travaillent sur un pied d'égalité
- Objectifs plus généraux que la nouvelle organisation doit atteindre

1

PPP CONTRACTUELS

Dans le cas d'un PPP contractuel, la relation entre les organisations partenaires est principalement basée sur un contrat dans lequel l'autorité publique joue le rôle principal dans le projet, détermine quels résultats doivent être obtenus, comment gérer le projet, comment le financer et quels indicateurs contrôler^{37,38}.

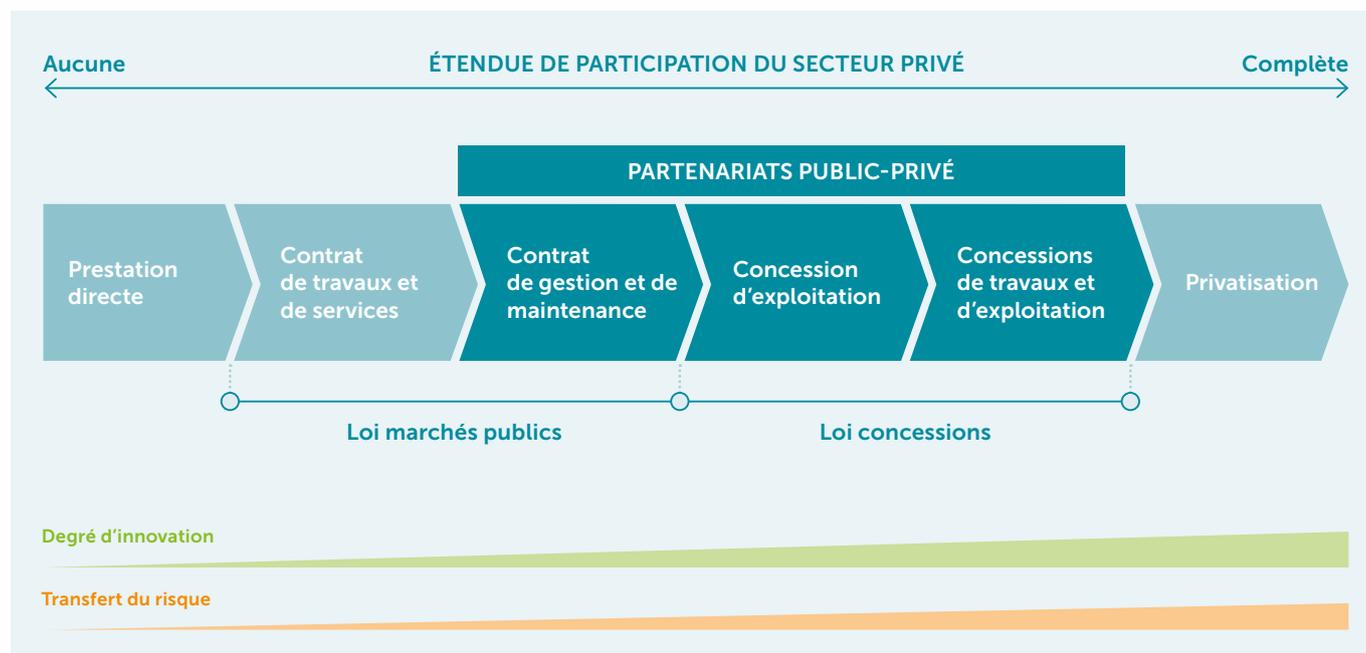
À cette fin, l'institution publique recherche le meilleur partenaire possible en analysant la concurrence et la transparence du marché. Ce type de partenariat est similaire à celui d'un achat, à la différence que, dans ce cas, le produit ou le service est construit « sur-mesure ». Les deux parties partagent les risques et les projets sont développés à long terme. Les domaines qui

ont le plus souvent recours aux PPP contractuels sont les projets de grandes infrastructures et des (télé)communications^{37,39}.

Dans les sections qui suivent, nous passons en revue les divers types de contrats existants. Nous partons des projets nécessitant le moins d'implication de la part du secteur privé pour terminer avec ceux qui l'impliquent le plus. Le schéma ci-dessous démontre, par ailleurs, que plus le partenariat implique le secteur privé, plus le risque est transféré au secteur privé et plus le degré d'innovation est élevé.

RÉCAPITULATIF DES TYPES DE PPP CONTRACTUELS

(Adapté depuis World Bank, n.d. ; OCDE, 2010 & Deloitte, 2018.)



TYPES

PRESTATION DIRECTE

Dans la prestation directe, le secteur public fournit des biens et services directement aux citoyens en faisant appel au personnel et actifs du secteur public. Dans ce cas, la prestation est financée directement par le budget public³⁷. Dans ce modèle, le territoire construit et opère les projets durables et intelligents de manière indépendante. L'exploitation et la maintenance des services sont donc entièrement sous le contrôle du secteur public. Il ne s'agit pas, dès lors, d'un partenariat public-privé puisque la participation du secteur privé y est mineure, voire nulle. Ceci ne constitue donc pas un PPP^{36,38,42}.

CONTRAT DE TRAVAUX ET DE SERVICES

Dans le cas de contrats de travaux et services, le secteur public a recours à la sous-traitance sur base de la réglementation des marchés publics. Les autorités publiques définissent leurs besoins en matière de biens et/ou de services, les acquiert grâce à une passation de marchés et les paie³⁸. La sous-traitance des travaux et services n'est pas considérée comme un partenariat public-privé puisque le contrat ne s'applique qu'à une tâche et, en général, ne transfère pas de risque adjacent^{3,36,38}.

CONTRAT DE GESTION ET DE MAINTENANCE



36,38,42

Dans le cas des contrats d'exploitation et d'entretien, les opérateurs privés sont en charge de la gestion et de la maintenance de biens et services communaux selon un niveau de service convenu avec des obligations spécifiques. Ce type de contrat permet d'intégrer les compétences du secteur privé dans la conception et la fourniture des biens et services.

La licence, quant à elle, suit la même logique mais est généralement utilisée pour l'acquisition de technologies ou de programmes (ex. portail web citoyen, service internet pour les pompiers).

Ces contrats peuvent couvrir tout un éventail d'activités, allant de l'assistance technique à la responsabilité totale de l'exploitation et la gestion d'un actif d'infrastructure publique. La licence, quant à elle, suit la même logique mais est généralement utilisée pour l'acquisition de technologies ou de programmes (ex. portail web citoyen, service internet pour les pompiers).

Ce type de contrat est certainement le plus utilisé en pratique en Belgique, principalement dans des projets d'infrastructure. C'est dans cette catégorie que sont repris les anciens marchés de promotions de travaux^{i,36} ou les contrats de type « conception-construction(-financement)-maintenance »ⁱⁱ. Les contrats de performance énergétiqueⁱⁱⁱ entre une entité publique et un opérateur privé peuvent parfois être classés ici⁴⁰.

ⁱ Pour plus de détails sur les marchés de promotion de travaux, nous vous invitons à consulter: [Mörig, K. \(2014\). Vade-mecum des PPP locaux en Wallonie. Union des Villes et Communes de Wallonie/Confédération Construction Wallonne.](#)

ⁱⁱ Aussi fréquemment utilisé en anglais: design-build-(finance-)-maintain (DBFM).

ⁱⁱⁱ Pour plus d'informations, nous vous invitons à consulter [la fiche synthétique réalisée par la confédération de la construction wallonne \(2021\).](#)

Dans cette typologie de contrats,



L'autorité publique reste propriétaire des installations et des équipements.



L'entreprise privée reçoit une somme d'argent pour développer, maintenir et gérer certains biens et/ou services publics. Le paiement est généralement basé sur la performance, c'est-à-dire la qualité du service fourni.



La durée est généralement de 2 à 5 ans. Des périodes plus longues sont parfois envisageables pour des installations opérationnelles importantes et complexes, telles que les ports et les aéroports.



Le secteur privé assume généralement des responsabilités spécifiques liées à un bien ou un service, mais n'assume pas de risque commercial.



La base légale en Belgique repose sur la loi relative aux marchés publics (voir chapitre 4).



- Mise en œuvre rapide ;
- Gouvernance la plus simple de toutes les grandes catégories de PPP.



- Gains d'efficacité potentiellement limités ;
- Presque tous les risques sont supportés par le secteur public ;
- Pas d'incitation pour que le secteur privé investisse ;
- Principalement applicable aux infrastructures existantes (*Brownfield*).



Un projet *Greenfield* est un nouveau projet sans contraintes imposées (ex. construction d'un nouveau bâtiment). Un projet *Brownfield* part d'un projet existant (ex. rénovation d'un bâtiment existant).



CENTRE D'OPÉRATIONS POUR ASSURER LA RÉSILIENCE DU TERRITOIRE⁶⁸

À la suite des inondations et coulées de boue dévastatrices qui ont ravagé Rio de Janeiro, Brésil (\pm 6,75 millions hab.) en 2010, les autorités locales ont investi 14 millions de dollars de fonds publics dans un centre d'opérations intelligent. Le centre, équipé des dernières technologies de gestion et d'intervention en cas de catastrophe, contrôle désormais la circulation et les systèmes de transport public de la ville, gère les coupures de courant et, grâce à des services de téléphonie mobile, de courrier électronique et de messagerie instantanée, fournit aux habitants et aux services d'urgence des rapports de situation en temps réel. Tout cela repose sur un réseau de coopération dense et complexe, auquel participent les responsables des opérations de dizaines d'organismes publics de la ville.

Si les autorités locales ont mis à disposition les fonds et les ressources humaines nécessaires, c'est IBM qui a développé le centre. Le géant de la technologie avait déjà conçu des centres d'opérations intelligents similaires mais uniquement pour des organismes individuels tels que les services de police. C'est la première fois qu'IBM développait un système à l'échelle d'une ville qui intègre les données de plusieurs organismes sous un même toit.

CONCESSION D'EXPLOITATION



36,38,42

Dans le cadre d'une concession d'exploitation, un opérateur privé est responsable de l'exploitation et de la maintenance d'une infrastructure existante et des services qui s'y rapportent (*Brownfield*). L'anglicisme *Leasing* est aussi utilisé dans certains pays.

En pratique, ce type de contrat peut être résumé comme suit :



L'autorité publique reste propriétaire des installations et des équipements.



L'autorité publique est généralement toujours responsable du financement et de la gestion des investissements. L'opérateur ne reçoit pas une rémunération fixe de la part de l'autorité publique mais facture une redevance d'opérateur aux consommateurs.



La concession dure généralement entre 8 et 15 ans.



L'autorité publique conserve la responsabilité de l'investissement initial et supporte donc les risques qui y sont liés. Les risques opérationnels et les coûts liés à la maintenance et aux remplacements sont, pour leur part, transférés à l'opérateur. L'opérateur prend donc un risque sur le recouvrement des factures et sur les recettes relatives aux coûts d'exploitation.



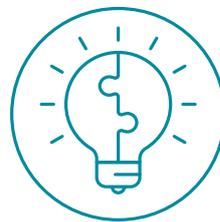
En Belgique, la base légale est celle de la concession de services (voir chapitre 4).



- Mise en œuvre rapide ;
- Possibilité d'investissements privés significatifs dans le cadre d'accords à plus long terme ;
- Potentiel d'innovation plus important puisque porté par le secteur privé.



- Presque tous les risques d'investissement sont supportés par le secteur public ;
- Généralement utilisé pour les actifs d'infrastructure existants ;
- Surveillance réglementaire de la part des autorités publiques potentiellement nécessaire.





BARCELONA GIX : PPP POUR STIMULER LA CONNECTIVITÉ DU TERRITOIRE)⁴³

En 1994, le conseil municipal de la ville de Barcelone (\pm 1,6 million hab.) a décidé de déployer ses propres infrastructures IT dans le but de connecter ses bureaux présents à travers la ville. Huit contrats différents (ex. maintenance de la fibre optique, de la liaison radio) étaient sous-traités à six sociétés différentes pour un coût annuel de 850 000 €. En 2011, soit 15 ans plus tard, lorsque la Smart City a été définie comme une priorité pour la Ville, les infrastructures IT et les réseaux devaient être adaptés afin de répondre aux standards requis

Pour améliorer la connectivité, il était dès lors nécessaire d'améliorer le réseau existant et l'infrastructure correspondante (nombre de dispositifs, capteurs, etc.). D'une part, l'approche intégrée devait permettre d'atteindre la capacité technologique nécessaire à l'adoption des innovations associées aux Smart Cities. D'autre part, l'objectif était aussi de permettre l'interopérabilité des systèmes présents sur le territoire pour gérer la ville de manière intelligente et profiter pleinement du nombre croissant de capteurs qui collectent des données à travers la ville.

Concrètement, les objectifs du projet Barcelona GIX étaient :

- L'intégration des différents réseaux municipaux ;
- La création d'une nouvelle gouvernance du réseau par un concessionnaire privé ;
- Le partage et la monétisation de la fibre optique ;
- La réduction des coûts et l'efficacité accrue des opérations et de la maintenance ;
- Une sécurité accrue selon les exigences des services municipaux ;
- La flexibilité pour le service de conception ;
- Le développement technologique ;
- L'accroissement de la capacité du réseau à intégrer plus d'appareils et ;
- L'obtention d'une solution fiable et d'un réseau résilient sur lequel bâtir l'avenir Smart City.

Afin de mettre ce dispositif en place, le conseil a invité de futures sociétés candidates à participer à la conception de l'infrastructure informatique, selon leurs conditions. Deux sociétés ont alors décidé de prendre part à la réflexion : Tradia Telecom S.A. et Unitecnic.

Une fois l'infrastructure élaborée, les autorités publiques ont lancé un appel d'offres officiel pour moderniser, intégrer, exploiter et gérer l'infrastructure informatique dans le cadre d'un modèle PPP pour lequel l'entreprise lauréate supporterait le risque d'intégration, financier et opérationnel des projets. En guise de compensation, en plus du paiement de l'opération, l'entreprise serait en mesure de commercialiser la capacité inutilisée du réseau existant (détenu par le conseil municipal) sur le marché de gros. Les deux seules entreprises qui pouvaient supporter de tels risques étaient les deux mêmes entreprises ayant accompagné le conseil municipal initialement, c'est-à-dire Tradia Telecom S.A. et Unitecnic.

Les offres ont été évaluées sur base de la proposition économique et de l'évaluation technique de chacune des firmes. Le contrat a finalement été accordé à Tradia Telecom S.A. L'opérateur privé s'est engagé à financer l'investissement de mise à niveau en échange des paiements de disponibilité¹ et du droit de vendre la capacité disponible à des opérateurs de télécommunications.

En conclusion, en répondant aux objectifs fixés, la décision d'utiliser un PPP a produit les bénéfices suivants :

- La modernisation du réseau informatique en un court délai ;
- L'obtention d'un financement privé pour l'ensemble des nouveaux équipements ;
- Le transfert de risque vers une entreprise privée, qui peut monétiser les capacités inexploitées du réseau.

Cependant, quelques points d'amélioration subsistent :

- La durée du contrat étant de 8 ans, les conditions de ce dernier peuvent représenter un frein à l'innovation, compte tenu de la vitesse à laquelle l'innovation augmente.
- Le contrat n'est pas optimisé au regard de lois sorties après la conception du PPP.

¹ Dans les PPP, des paiements de disponibilités se réfèrent au fait que le client (ex. la Ville) verse des honoraires à l'entrepreneur (ex. fournisseur de capteurs) une fois le projet terminé et prêt à l'utilisation.

CONCESSION DE TRAVAUX ET D'EXPLOITATION

Dans ce cas de figure, les autorités nomment un partenaire privé pour développer l'infrastructure et les biens et services Smart City^{44,45}.



36,38,42

Ce type de concession est un octroi de droits, de terres ou de biens par une autorité publique à un opérateur privé. Durant une période déterminée, une société privée prend en charge les investissements initiaux, les frais d'exploitation et d'entretien d'un bien consommable (ex. l'eau potable) ou d'un service (ex. exploitation d'un service de transport) ainsi que les investissements qui y sont liés.

Une concession de travaux peut être accordée en relation avec des biens ou services existants qui méritent une bonification majeure (*Brownfield*) ou un nouveau projet (on parle alors de *Greenfield*).

Cette forme est souvent utilisée pour des travaux de grande envergure dont l'autorité publique ne peut, ou ne veut, assurer l'exploitation et peut être combinée à un PPP institutionnel.

La concession de travaux et d'exploitation est un type de partenariat public-privé axés sur les résultats, c'est-à-dire la fourniture d'un bien ou d'un service sur base de la performance. À travers le monde, ils constituent les formes les plus populaires de PPP, à tel point que les termes sont parfois utilisés de manière interchangeable⁴⁶.

En Belgique, ces contrats de concessions sont utilisés mais à moindre fréquence que les contrats de gestion et de maintenance. C'est dans cette catégorie que sont repris les contrats de type « conception-construction(-financement)-maintenance-exploitation »ⁱ. Les contrats de performance énergétiqueⁱⁱ entre une entité publique et un opérateur privé peuvent aussi parfois être classés ici⁴⁰.

Les concessions étant axées sur les résultats, l'accent est donc moins porté sur les moyens, c'est-à-dire que le concessionnaire est laissé libre de déterminer comment atteindre les normes de performance convenues, bien qu'il puisse y avoir certaines exigences concernant la fréquence de renouvellement.



ⁱ Aussi fréquemment utilisé en anglais: design-build-(finance-)maintain-operate (DBFMO).

ⁱⁱ Pour plus d'informations, nous vous invitons à consulter [la fiche synthétique réalisée par la confédération de la construction wallonne \(2021\)](#).

De manière très succincte,



Les autorités publiques restent propriétaires des biens et tous les droits relatifs à ces biens leur revient à la fin de la concession.



L'opérateur privé est responsable de la construction, de l'exploitation, de la maintenance des actifs ainsi que des financement et de la gestion des investissements nécessaires. Le grand public est généralement le client et la principale source de revenus du concessionnaire.



On parle généralement d'une période de 25 à 30 ans (c'est-à-dire suffisamment longue pour amortir complètement les investissements initiaux).



Le secteur privé prend des risques pour garantir le bon état des biens et pour les investissements mis en place.



En Belgique, la base légale est la loi relative aux contrats de concession (voir chapitre 4)



- Niveau élevé d'investissement et de prise de risque par le secteur privé ;
- Gain potentiel d'efficacité élevé dans toutes les phases de développement et de mise en œuvre des projets d'innovation technologique.



- Négociation entre les parties et la conclusion d'un accord sur le projet potentiellement chronophage ;
- Surveillance réglementaire étroite potentiellement nécessaire.





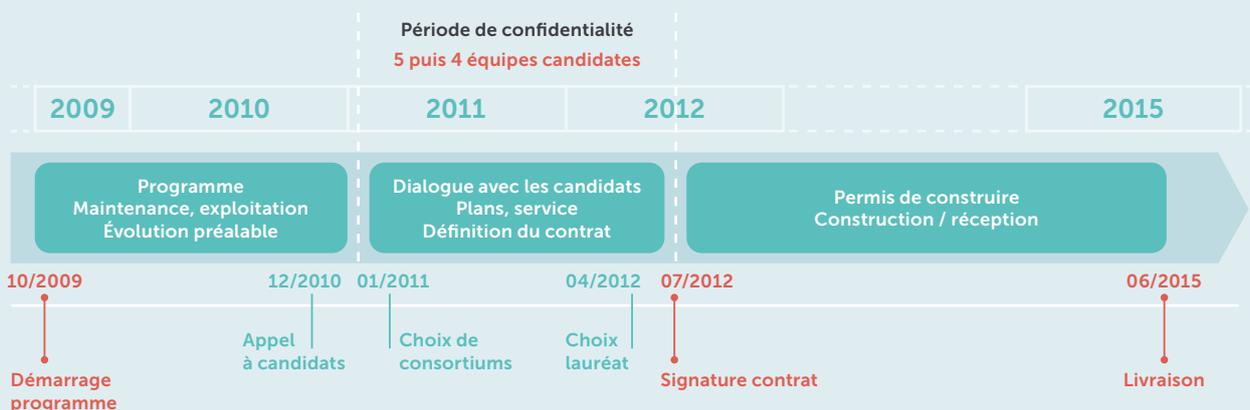
PPP TRAVAUX, EXPLOITATION ET MAINTENANCE^{47,48}

En 2008, dans un contexte universitaire international fortement concurrencé, l'État français s'est engagé dans un vaste programme de rénovation immobilière et urbaine des universités appelé Opération Campus. Dans ce cadre, l'Université de Grenoble¹ (± 535 000 hab.) s'est vue attribuer une dotation de 40 millions d'euros.

Le projet Grenoble Université de l'Innovation s'est mis en place au travers d'un PPP appelé GreEn-ER. Dès mi-2009, celui-ci s'est doté d'une structure adaptée, pilotée par l'Université elle-même. Cependant, la signature du partenariat final a presque pris 3 ans en raison de la définition du programme et de la mise en concurrence des prestataires. Pendant la phase préparatoire du projet, les gestionnaires publics ont dû surmonter des difficultés liées au maintien du calendrier et à la concertation entre les acteurs. Cette dernière était indispensable pour que le projet soit fédérateur et puisse faire coïncider les offres des candidats avec les besoins des utilisateurs. Tout au long de ces 3 années, la concertation fut permanente au sein du projet GreEn-ER, y compris durant la période de confidentialité imposée par le dialogue compétitif.

LIGNE DU TEMPS DU PROJET

(Extraite de Université de Grenoble, 2012)



La concession de travaux et de services a finalement été assignée à l'entreprise Eiffage et le bureau d'architecture PRES. Le contrat avec Eiffage a été défini en deux phases :

- Un contrat de 35 mois (2012-2015) pour les travaux (au travers de la filiale Eiffage Construction Rhône-Alpes) ;
- Un contrat d'exploitation et de maintenance pendant 26 ans (au travers de la filiale Eiffage Services).

En 2017, Eiffage a cédé 81,1 % des parts à l'Université et continue d'assurer, au moment de la rédaction de ce Guide, la gestion du contrat au-delà des prestations de maintenance et de services qui leur sont confiées.

¹ L'Université est considérée comme un pouvoir public et doit donc procéder à la mise en concurrence au travers de marchés publics.

PRIVATISATION

La privatisation n'est plus considérée comme un partenariat public-privé puisque, dans ce cas, le secteur privé est entièrement responsable de la conception, de la réalisation et de l'exploitation des projets qui fournissent (ou fournissaient) un service public^{36,38,42}. Le secteur public n'a aucun contrôle direct sur ces entités, à l'exception de la législation et de la réglementation. Dans certains cas, ces services peuvent avoir été fournis par les autorités publiques et le secteur privé peut acquérir le projet/l'actif à titre onéreux^{42,49}. Parmi les exemples de privatisation, nous pouvons citer les banques ou certains fournisseurs d'énergie.

Si elle est mise en œuvre avec succès, la privatisation offre de nombreux avantages pour les autorités publiques, notamment l'efficacité, l'innovation et des services de haute qualité. Elle peut aider les gouvernements à économiser de l'argent et à rationaliser leurs opérations. Lorsqu'on utilise ce modèle, il est toutefois important de mettre en place une réglementation appropriée, en particulier lorsque la privatisation octroie un monopole à un prestataire de services. En effet, la privatisation n'implique pas forcément que le service est laissé aux aléas de la loi du marché. Les autorités publiques peuvent se positionner comme facilitateurs pour permettre au service de s'adapter au besoin du territoire (voir chapitre 2).



Il existe des différences importantes entre la privatisation et les PPP⁴⁹:



Dans le cadre d'un PPP, les actifs physiques restent normalement la propriété du secteur public (ou lui reviennent), alors que dans le cadre d'une privatisation, ils deviennent définitivement la propriété du secteur privé.



Dans un PPP, l'étendue et le coût des services sont fixés par un contrat spécifique entre les secteurs privé et public, alors que dans une privatisation, ils sont contrôlés - si tant est qu'ils le soient - par une forme de licence ou de réglementation qui permet de modifier régulièrement les coûts, ou ils sont simplement soumis aux forces de la concurrence du marché.



Dans un PPP, l'autorité publique reste directement responsable politiquement d'un service fourni mais pas dans un service privatisé.

De plus, le citoyen ne sera généralement pas particulièrement conscient qu'un service fourni par un PPP l'est par une entreprise du secteur privé plutôt que par le secteur public, alors que cela devient évident dans le cadre d'un service privatisé.

Finalement, un PPP implique généralement la prestation d'un service monopolistique, alors qu'une privatisation signifie généralement l'introduction de la concurrence pour fournir un service.

RÉCAPITULATIF



TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTES OPTIONS DE PPP CONTRACTUELS



TYPES DE CONTRAT	PPP ?	OBJECTIFS	PROPRIÉTÉ
PRESTATION DIRECTE	✗	Le secteur public fournit directement les biens et services à la population	Public
CONTRAT DE TRAVAUX ET DE SERVICES	✗	Le secteur public sous-traite des travaux ou services très spécifiques au secteur privé	Public
CONTRAT DE GESTION ET DE MAINTENANCE	✓	Le secteur privé exploite et entretient un bien ou service communal existant (<i>Brownfield</i>) sur base d'obligations spécifiques définies par le secteur public	Public
CONCESSION D'EXPLOITATION	✓	Le secteur privé exploite et entretient un bien public existant (<i>Brownfield</i>) et les services qui s'y rapportent	Public
CONCESSION DE TRAVAUX ET D'EXPLOITATION	✓	Le secteur public octroie au secteur privé des droits pour la construction (<i>Greenfield</i>) ou la rénovation (<i>Brownfield</i>) et l'exploitation des biens et services	Public
PRIVATISATION	✗	Le secteur privé est entièrement responsable de la conception, de la réalisation et de l'exploitation de biens et services	Privé

**FINANCEMENT****RISQUES****DURÉE****LOI D'APPLICATION BE**

	FINANCEMENT	RISQUES	DURÉE	LOI D'APPLICATION BE
	Public	Public	/	/
	Public	Public	Propre à chaque contrat	Marchés publics
	Public	Public/Privé	2 à 5 ans	Marchés publics
	Public/Privé	Public/Privé	8 à 15 ans	Concessions
	Privé	Public/Privé	25 à 30 ans	Concessions
	Privé	Privé	/	Législation relative à la concurrence

OPPORTUNITÉS ET RISQUES

Les partenariats peuvent grandement faire avancer la démarche Smart City sur un territoire et ce, à différents niveaux. Bien que les PPP(P) puissent représenter un atout pour la mise en place de projets Smart City, ils ne sont toutefois pas sans risque et ne conviennent pas à tous les types de projets.

Les projets PPP impliquent, en effet, une prise de risque potentielle plus élevée pour les autorités publiques que les projets entièrement publics ou entièrement privés. Même dans les pays ayant un nombre très élevé de contrats PPP (et donc une bonne

expérience en matière de négociation des contrats de partenariat), comme le Royaume-Uni et l'Australie, le partenaire public n'y gagne pas toujours⁵⁰. Si chaque PPP est unique, il en est de même pour les avantages qu'il peut apporter : ceux-ci dépendront des caractéristiques intrinsèques de chaque projet et de la manière d'appréhender le partenariat par les partenaires.

Le tableau ci-dessous met en avant plusieurs opportunités et risques à prendre en considération dans ce cadre.



TABLEAU RÉCAPITULATIF DES OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LES AUTORITÉS PUBLIQUES LIÉS AUX PPP CONTRACTUELS^{17,36,51,52,53}

	OPPORTUNITÉS	RISQUES
INNOVATION	<ul style="list-style-type: none">• Accélération de la création d'infrastructures et de services publics innovants grâce à l'expertise privée;• Accès aux dernières innovations disponibles sur le marché¹¹;• Plus grande dynamique d'expérimentation grâce à la plus grande habileté du secteur privé à prendre des risques⁹;• Plus de flexibilité dans la réalisation du projet.	<ul style="list-style-type: none">• Risque de dépendance envers l'opérateur privé si les partenaires publics ne disposent pas de la main d'œuvre, des compétences et de l'expérience inhérentes aux projets durables et intelligents⁴;• Confiance fragile des investisseurs envers le projet si celui-ci est le premier à expérimenter une technologie particulière.

COÛTS ET FINANCEMENTS

OPPORTUNITÉS

- Développement de nouvelles infrastructures et de prestations publiques innovantes sans ponction immédiate dans la trésorerie publique ;
- Affranchissement des contraintes budgétaires à court terme et des limites imposées aux dépenses du secteur public ;
- Investissements dans des infrastructures qui n'auraient pas pu voir le jour autrement (ou dont la mise en oeuvre aurait dû être reportée) ;
- Dans le cas de travaux, le recours à une seule et même entité pour la conception et la mise en œuvre permet des économies d'échelle et, *in fine*, la réduction des coûts ;
- Transfert des risques liés à la production, la demande et l'exploitation du partenaire public au partenaire privé ;
- Les PPP permettent d'organiser les rémunérations du partenaire privé de manière différente de ce que prévoient habituellement les marchés publics de travaux traditionnels :
 - étalement de la rémunération sur la totalité de la période contractuelle ;
 - liaison du niveau de rémunération au niveau de performance de l'ouvrage ;
 - intégration de recettes annexes (ex. projets annexes, partie de projet commercialisée) ;
 - répartition d'éventuels bénéfices d'exploitation entre les partenaires public et privé.

RISQUES

- Montage initial du dossier pouvant s'avérer très coûteux pour le partenaire public puisqu'il nécessite l'intervention de conseillers spécialisés (ex. techniques, financiers, juridiques)⁵⁰ ;
- PPP peu bénéfique pour des projets de petite envergure (économies d'échelle difficilement atteignables et faible attractivité économique)⁵ ;
- Financement d'un PPP par le secteur privé parfois plus onéreux que si le projet était financé par des emprunts publics puisque les pouvoirs publics peuvent, en général, emprunter à des taux d'intérêt plus avantageux que ceux appliqués aux opérateurs privés. Le coût du capital d'un PPP est généralement supérieur de 2 à 3 % par an^{2,42} ;
- Même pour des projets de grande envergure, risques liés au modèle économique du projet tels que :
 - Sous-estimation du budget ;
 - Changement soudain de certaines variables (ex. cout matériaux, taux d'intérêt) ;
 - Apparition imprévue de coûts et risques pendant le projet, notamment lors de l'intervention de tiers (ex. lobbies, usagers, autres organisations publiques) ;
 - En cas d'échec du PPP ou de surcoût, voire de désistement des partenaires privés, les autorités publiques doivent compenser et les citoyens pourraient potentiellement être sollicités pour éponger les déficits éventuels ou les dépassements budgétaires⁵ ;
- Difficulté, pour le territoire, à discerner les solutions qui fonctionneront bien de celles qui n'offrent pas de valeur ajoutée pour les citoyens-contribuables.

POLITIQUE ET GOUVERNANCE

OPPORTUNITÉS

- Introduction de moyens efficaces pour assurer la responsabilité, la transparence et la séparation des rôles entre les décideurs politiques et les fonctions productives ;
- Contribution à la participation plus inclusive et plus étendue des citoyens et allocation de l'espace nécessaire pour que ceux-ci s'engagent sur leur territoire (ex. en collaboration avec le secteur privé, le gouvernement local peut organiser des concours innovants pour résoudre des défis civiques, créer et promouvoir davantage de possibilités de bénévolat ou encore mettre en place des plateformes participatives en ligne permettant aux citoyens de partager et de soumettre leurs idées pour améliorer la vie sur leur territoire)⁹.

RISQUES

- Potentielle perte de contrôle des autorités publiques sur le projet pouvant mener à un déséquilibre contractuel dans l'exécution du PPP ;
- Les PPP étant généralement des contrats de longue durée, l'un des deux partenaires pourrait se retrouver en situation désavantageuse pendant une longue période si les termes sont mal négociés⁵⁰ ;
- Potentielle asymétrie de l'information entre les différentes parties prenantes d'un projet ;
- Les changements politiques peuvent facilement faire dévier le PPP de ses objectifs et de son agenda à long terme (ex. évolution des marchés, changements institutionnels, juridiques, politico-sociaux et technologiques)⁵⁰ ;
- L'opinion publique reste parfois sceptique et peut confondre PPP et privatisation.



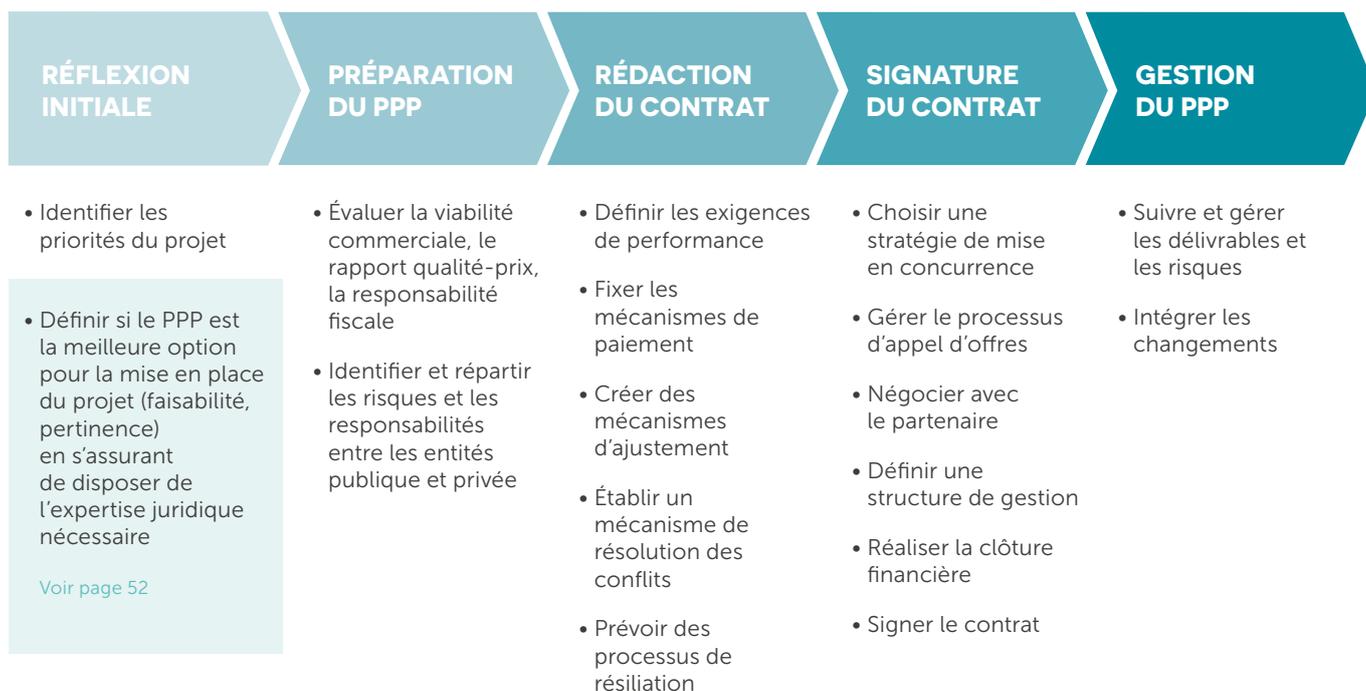
EN PRATIQUE

Il est illusoire de penser qu'une méthodologie unique puisse être applicable à tous les territoires. Comme expliqué à plusieurs reprises, la mise en place d'un PPP contractuel dépend du projet et du territoire en question. Cependant, nous souhaiterions proposer, dans la partie qui suit, quelques étapes clés pour vous aider à mettre en place ce type de partenariat. Nous apporterons aussi des informations plus précises quant à la réflexion initiale et la rédaction de contrats ainsi que des recommandations

générales. Pour un complément d'informations, nous vous invitons à consulter le document « Vade-mecum des PPP locaux en Wallonie » réalisé conjointement par l'Union des Villes et Communes de Wallonie et la Confédération Construction Wallonneⁱ. Nous vous recommandons aussi les publications du Centre Européen d'Expertise PPP telles que leur guide interactifⁱⁱ ou leur outil d'état d'avancement de la préparation du projet PPPⁱⁱⁱ.

SCHÉMA DE LA MISE EN PLACE D'UN PPP

(Construit à partir de Uraria, 2015 ; International Bank for Reconstruction, 2017 ; Bloomberg, 2020)



ⁱ Mörig, K.E. (2014). Vade Mecum des PPP locaux en Wallonie. Union des villes et communes de Wallonie/Confédération Construction wallonne.

ⁱⁱ European Investment Bank (2021). EPEC Guide to Public-Private Partnerships.

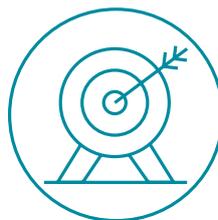
ⁱⁱⁱ European Investment Bank. (n.d.). PPP project preparation status tool.

PERTINENCE ET FAISABILITÉ

La seule recherche de financements alternatifs ne peut justifier une approche de PPP. Dès lors, en premier lieu, il est important d'évaluer la pertinence et la faisabilité³⁶. Les listes ci-dessous ne sont pas exhaustives et aucune de ces questions, prises indépendamment, ne permettra de savoir s'il est souhaitable de faire un PPP, mais elles permettent de dégager une tendance.

PERTINENCE ³⁶	✓	✗
La taille du projet est-elle suffisante pour faire appel à un PPP ?		
Le développement du projet revêt-il une complexité technique, financière, organisationnelle et/ou juridique ?		
L'initiative peut-elle légalement être confiée - totalement ou partiellement - à une entité privée ?		
Y a-t-il un besoin de partenariat pour la globalité du projet ? Est-ce avantageux d'organiser le projet en regroupant plusieurs éléments tels que la conception, la construction, l'entretien ou l'exploitation ?		
Les surcoûts financiers sont-ils suffisamment contrebalancés par d'autres avantages (ex. réalisation accélérée du projet, économies sur le coût de l'ouvrage, réduction significative des coûts d'exploitation, limitation des risques) ?		
Est-il possible de répartir distinctement les responsabilités entre les différentes parties ?		
Les acteurs privés disposent-ils effectivement d'une expertise plus grande que celle des autorités publiques ?		
Le projet peut-il être exécuté autrement que par les approches traditionnelles de marchés publics successifs et distincts ? (voir chapitre 4)		



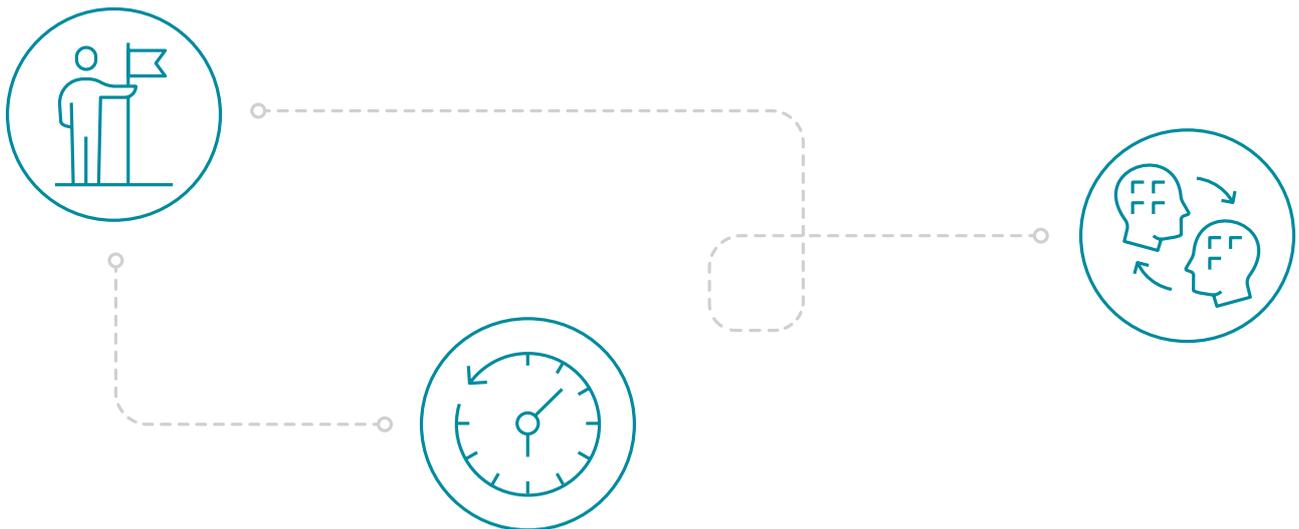


FAISABILITÉ ³⁶	✓	✗
Les expertises nécessaires à la mise en place et au bon déroulement du projet sont-elles à disposition (ex. expertise juridique, managériale, technique) ?		
Les ressources financières associées au projet (ex. recettes propres du projet, projets annexes rentables, subsides potentiels et financements directs par le partenaire public) sont-elles suffisantes pour financer le projet dans sa globalité ?		
Les mécanismes de subvention auxquels les autorités publiques comptent faire appel sont-ils compatibles avec un montage différent de celui des approches traditionnelles par marchés publics ?		
Est-il possible de mettre en place une équipe de gestion du projet suffisamment compétente pour assurer le pilotage et le suivi du projet de PPP ?		
La nature du projet permet-elle de penser que des solutions innovantes pourraient être proposées par les opérateurs privés pour rencontrer les besoins et les niveaux de performance souhaités ?		
Y a-t-il suffisamment d'acteurs privés sur le marché, permettant ainsi de garantir une concurrence saine dans la procédure de désignation du partenaire privé ?		
Le partenariat, tel qu'il est envisagé, permettra-t-il au partenaire privé de dégager une marge bénéficiaire raisonnable (et proportionnelle aux risques qui lui sont alloués) ?		
Est-il envisageable d'organiser la rémunération du partenaire privé de manière à l'inciter à offrir des produits et/ou services de plus grande qualité (ex. délais, niveaux de performance) ?		
Si le projet a un impact sur le personnel du partenaire public, des solutions sont-elles envisageables pour les personnes concernées (ex. reprise par le partenaire privé, déplacement dans un autre service) ?		

CONTENU DU CONTRAT PPP

La rédaction du contrat constitue un moment charnière du processus PPP. On doit y retrouver les éléments suivants³⁶ :

1. **Les définitions** : les principaux concepts utilisés dans la convention de PPP sont définis en début de convention.
2. **La durée du contrat** : sur base de considérations économiques (étalement dans le temps du paiement dû au partenaire privé) et juridiques (durée maximale du droit réel sous-jacent).
3. **La description du projet** : les phases du projet sont décrites avec une définition des livrables (avec, le cas échéant, un renvoi à des annexes) que le partenaire privé devra s'engager à réaliser moyennant le respect d'un calendrier.
4. **Les obligations** du partenaire privé.
5. **Les mécanismes de paiement et sanction(s).**
6. **Le financement** du projet et la révision des prix.
7. **Les mécanismes de résiliation, de concertation, de conflit ou de conciliation.**
8. **L'avenir du produit/service** à la fin du partenariat.





18,36

RECOMMANDATIONS

Bien que chaque PPP soit unique, il est tout de même possible de dégager quelques recommandations d'ordre général concernant sa mise en place :

PLANIFICATION

- S'assurer de disposer à la fois du budget nécessaire au financement du processus PPP et de la capacité technique pour le gérer.
- Prendre le temps nécessaire pour évaluer tous les aspects du projet et, en particulier, évaluer soigneusement les risques et le retour sur investissement avant de commencer
- Maintenir la flexibilité du contrat pour pouvoir s'adapter aux avancées technologiques rapides.
- Aborder les questions liées au droit de propriété intellectuelle et au partage des données résultant du projet.

GESTION DE PROJET

- Éviter de multiplier les parties prenantes et concentrer les responsabilités sur un nombre restreint d'intervenants afin d'éviter les interactions conflictuelles.
- Clarifier les obligations et les responsabilités de chaque acteur impliqué.
- Impliquer un gestionnaire de projet externe (ex. entreprise de consultance ou expert académique), ce qui pourrait également permettre de ne pas être tributaire des mandats politiques.
- Mettre en place des rapports de suivi pour garantir la continuité du projet en cas de changement politique majeur.

- Maintenir un dialogue étroit avec le partenaire privé et rester transparent afin d'établir une relation de confiance et ainsi, contribuer au succès du partenariat.

- Assurer la communication et l'adhésion de la population ainsi que des responsables communaux et de l'opérateur privé, et ce, à toutes les étapes du développement du PPP.

PARTENAIRES

- Garder en tête qu'il ne s'agit pas seulement d'une relation fournisseur-acheteur : les territoires pourraient (ou devraient) également permettre aux prestataires de service de mieux comprendre leur fonctionnement.
- Développer et promouvoir l'interopérabilité fondée sur des normes communes pour favoriser une adoption rapide des solutions.
- Assurer le transfert de compétences du partenaire privé vers le partenaire public par la formation des agents publics.

FINANCES

- Concevoir des systèmes de paiement adaptés aux besoins des PME (ex. paiements anticipés et réguliers) car elles n'ont pas les réserves financières des grandes entreprises.
- Transférer les risques, notamment financiers, à la partie la plus apte à les gérer et à y faire face.



#POADIGITAL¹⁸

La ville brésilienne de Porto Alegre (± 1,5 million hab.) est internationalement reconnue comme étant le berceau de la démocratie participative contemporaine. De fait, la Ville met souvent au point des innovations dans sa gestion communale.

Dans le but d'accroître la transparence et la participation citoyenne dans la gestion publique, la municipalité a mis en place #PoADigital qui sert de cadre stratégique pour une série de projets digitaux : un agenda public de la ville, un guide officiel de la ville, un Laboratoire de Créativité, etc.

Parmi les projets phares de cette stratégie, on peut compter #DataPoA, une politique d'ouverture des données qui met à disposition des données spécifiques et très complètes concernant certains thèmes comme la mobilité, la santé, l'éducation, l'environnement, le budget, le tourisme et le nettoyage urbain. L'objectif est de permettre à la population de mieux connaître les services municipaux et de stimuler le développement de solutions intelligentes basées sur les données collectées. Le programme aspire à créer un lien collaboratif entre les autorités publiques, les entreprises, les programmeurs et les citoyens.

Dans le cadre de l'initiative #PoADigital, les autorités locales ont établi plusieurs partenariats avec le secteur privé pour faire face à des contraintes financières, technologiques et humaines.

Ces partenariats ne s'appuient pas sur le modèle traditionnel des PPP tel que légiféré par l'état brésilien. Ce sont davantage des signatures d'accords de coopération qui sont gagnant-gagnant. Plutôt que de passer par un paiement classique, le paiement se fait par le partage de données ou via la promotion du projet. Les personnes responsables de #PoADigital estiment justement que la différence entre les PPP traditionnels, qui impliquent des contributions financières et ce type de PPP, des SMART PPP, c'est qu'ils offrent la possibilité de mettre en place des Business Models SMART qui identifient des synergies et opportunités potentielles de collaborer sans contributions financières.

Parmi les partenariats développés dans le cadre de l'initiative #PoADigital, le conseil municipal a collaboré avec :

- Procon, une entreprise privée locale, qui a mis en place un système destiné à améliorer le service de protection des utilisateurs en créant une application qui facilite la relation entre les utilisateurs et la ville. En quelques mois, 40 % des plaintes ont migré du service d'assistance traditionnel vers ce nouvel outil ;
- Twitter qui a créé un système d'alertes pour les cas d'urgence (ex. signalement d'un incendie ou un tremblement de terre) ;

- Google via différentes applications
 - Google Maps qui a amélioré les applications pour les transports publics ;
 - Google Street View qui a valorisé les espaces publics ;
 - et l'application Google Hangouts¹ qui a permis de créer l'initiative « Chatez avec le maire » ;
- IBM qui a facilité le lancement du portail Internet #PoAdigital. Ce dernier a été développé sur sa plateforme Cloud et rassemble les informations sur l'innovation, la technologie et l'entrepreneuriat dans la région. Le portail offre aux start-ups locales la possibilité de publier des informations et d'explorer les nouvelles tendances en matière de technologies de l'information.

La municipalité de Porto Alegre a identifié les éléments suivants comme essentiels à la réussite d'une initiative telle que #PoAdigital et de ses PPP :



Disposer d'un leadership politique fort, d'une vision claire des avantages et des difficultés et d'un processus de communication interne rigoureux



Entretenir un dialogue étroit avec les partenaires privés afin d'instaurer une relation de confiance rapidement



Établir des partenariats avec diverses institutions telles que les universités, la société civile ou des institutions internationales



S'inspirer des retours d'expérience d'autres communes



Promouvoir la transparence et la communication envers la population locale, ainsi qu'envers les acteurs privés et les autres services municipaux afin de garantir l'adhésion, la participation et la légitimité



Légiférer le projet pour en garantir la pérennité au-delà des cycles politiques



Organiser clairement le transfert de connaissances entre le partenaire privé et la municipalité en vue d'assurer la continuité du projet et l'autonomie du conseil municipal par rapport à l'entreprise privée

¹ Cette application est dorénavant remplacée par Google Chat.

2

PPP INSTITUTIONNELS

DÉFINITIONS ET OBJECTIFS

Lorsque le projet de PPP implique la création d'une société à laquelle seront confiées les missions du PPP, cela devient un PPP institutionnalisé (PPPI)³⁶. On parle donc de PPPI dès lors que les partenaires public et privé créent une personne morale par le biais d'une société à vocation spécifique (SVP). Dans le cadre de ce Guide, nous nous intéressons particulièrement à la société d'économie mixte (SEM) et utilisons ces termes de manière interchangeable.



38,42

Une société d'économie mixte (SEM), aussi appelée coentreprise, est une société d'exploitation détenue par une autorité publique et une société privée. Le secteur public s'associe de la sorte au secteur privé dans l'intention de fournir conjointement un service/un actif en mettant à profit le meilleur de chaque partie. L'entité conjointe a ainsi la responsabilité d'assurer la mise en œuvre du service au profit du citoyen.

Cette entité est le véhicule par lequel les organisations combinent leurs connaissances et multiplient leurs efforts afin d'atteindre un objet social commun. La SEM est généralement gérée comme un opérateur économique qui peut ou non optimiser ses coûts et ses recettes en fonction des circonstances, de la qualité de ses gestionnaires et des décisions prises par ses organes de gestion³⁶.

Les PPPI peuvent s'appliquer tant à des projets existants (*Brownfield*) qu'à de nouveaux projets (*Greenfield*). Contrairement aux PPP contractuels, ils ne sont pas limités dans le temps.

Les partenaires public et privé sont alors littéralement associés : la réalisation du projet et son exploitation ne sont plus de la responsabilité de l'un ou l'autre, mais bien de la SEM elle-même³⁶. Puisque les rôles classiques d'« acheteur » et de « vendeur » ne s'appliquent pas ici, les organisations doivent s'engager dans une relation basée sur l'égalité des statuts³⁷. Il est donc primordial que les décisions prises en matière de gouvernance d'une nouvelle organisation respectent et représentent les intérêts des fondateurs.

Les raisons pour lesquelles les autorités publiques créent généralement une SEM sont nombreuses³⁶ :

- Démontrer leur intérêt continu dans les projets qui nécessitent d'importantes contributions financières de la part du secteur privé ;
- Répondre à la sensibilité politique et remplir des obligations sociales ;
- Assurer la viabilité commerciale d'un projet ;
- Renforcer la confiance des créanciers et investisseurs ;
- Protéger l'intérêt public en ayant une vision complète du projet.

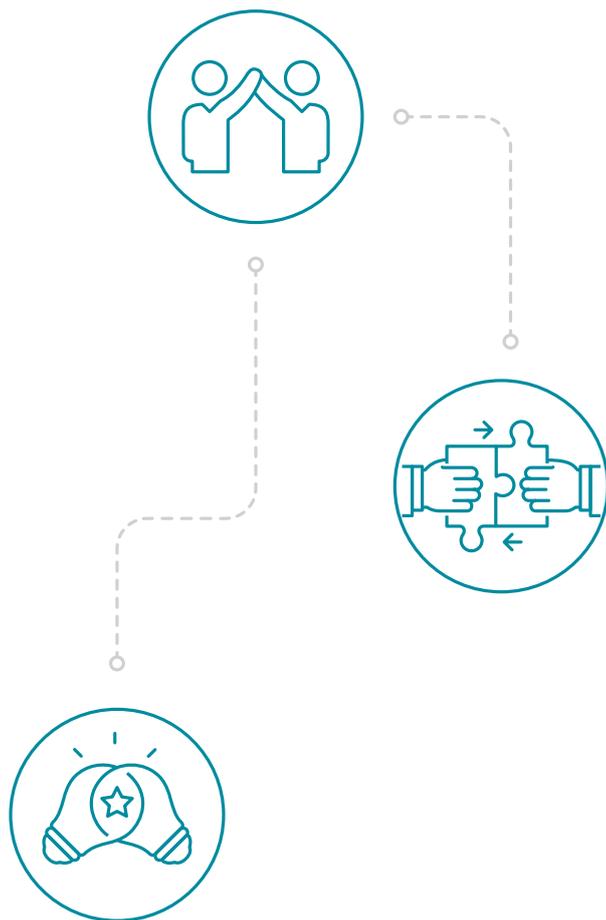
Bien qu'une SEM puisse présenter un attrait politique et économique ; il s'agit d'une structure que l'autorité publique doit gérer avec précaution pour s'assurer que de mauvaises décisions ne

¹ La notion de pouvoir adjudicateur désigne un acheteur public ou privé dont la passation de certains contrats, à savoir les marchés publics et les concessions, obéit à des règles de publicité et de mise en concurrence. Dans ce Guide, nous utilisons de manière interchangeable « pouvoir adjudicateur » et « autorité publique » lorsque cette autorité publique est un pouvoir adjudicateur.

soient pas prises en raison de son double rôle de pouvoir adjudicateur¹ et de partie prenante du projet⁵⁴. Sa mise en place est surtout pertinente pour les projets qui nécessitent une transparence des informations relatives au projet qui seront accessibles pour l'ensemble des membres des organes de gestion³⁶.

RÔLES

L'établissement d'un PPPI peut se faire soit par le biais d'une entité à laquelle les secteurs public et privé participent conjointement, soit par le biais du secteur public qui achète et possède des parts dans une entreprise existante⁴⁹.



Les rôles respectifs des partenaires ne sont pas automatiquement identiques :

- Les modalités de contribution au financement de la SEM peuvent prendre des formes multiples et variées (apports en nature, apports d'argent, apports en industrie) ;
- L'importance des participations dans le capital de la SEM est variable (les participations respectives des secteurs public et privé peuvent être majoritaires ou minoritaires et peuvent éventuellement varier en cours de partenariat) ;
- Les responsabilités exécutives au sein de la SEM peuvent être réparties selon les meilleures compétences de chacun.

En Belgique, la loi n'autorise ni n'empêche explicitement les communes et provinces de constituer des sociétés d'économie mixte⁵⁵. Cependant, les PPPI se créent davantage au travers des structures suivantes :

ACTEUR PUBLIC	COMMENT ?
Les régies communales et provinciales autonomes	Participation directe ou indirecte dans des sociétés
Les intercommunales	Participation au capital social d'une société si l'objectif que poursuit cette dernière permet de réaliser leur objet social
Les sociétés de logement de service public	Participation à la création, à la gestion et au fonctionnement de personnes morales, publiques ou privées, impliquées dans la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale du logement

¹ La régie communale autonome est une structure juridique qui permet aux communes de gérer certaines de leurs activités à caractère commercial et industriel de manière décentralisée (loi du 28 mars 1951)

CONSIDÉRATIONS

Certaines questions importantes se posent en amont de la création de la SEM quant au choix du partenaire privé et le maintien d'une relation indépendante entre la société et l'autorité publique :



PROCÉDURE DE SÉLECTION

Le choix d'un partenaire privé pour la création d'une SEM n'étant pas automatiquement soumis à un marché public¹, sur quel(s) mécanisme(s) se basera la sélection du partenaire privé ?



GESTION

La SEM dispose-t-elle des moyens financiers, humains et organisationnels nécessaires pour assurer une bonne gestion du projet ?



NÉGOCIATIONS DU CONTRAT

Comment l'autorité publique peut-elle éviter les conflits d'intérêt, étant à la fois pouvoir adjudicateur et partie prenante de la SEM ?



VIABILITÉ À LONG TERME

Que se passe-t-il en cas de difficulté de gestion ou financière du projet ? L'autorité publique sera-t-elle obligée d'assumer les risques pour protéger sa propre participation ?

¹ D'un point de vue légal, cela n'est pas obligatoire, mais la plupart des autorités publiques ont quand même recours à un marché public pour éviter les conflits d'intérêt plus tard dans le processus.



RENOUVEAU D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE⁵⁶

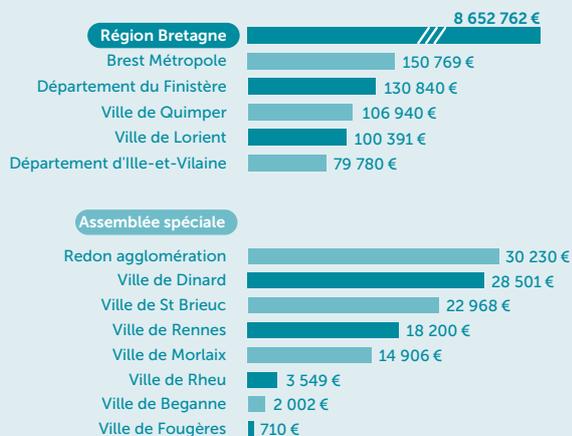
En 1957, deux élus bretons ont fondé la Société d'Économie Mixte pour l'Aménagement et l'Équipement de la Bretagne (Semaeb) pour stimuler l'économie et le logement local du territoire à la sortie de la Seconde Guerre mondiale.

Au cours des décennies qui ont suivi, la SEM a évolué en déployant, petit à petit, une approche territoriale plus globale, mais sa modification la plus importante a eu lieu en 2017. En effet, à l'occasion de son sixième anniversaire, la Semaeb est devenue SemBreizh dont l'objectif est désormais de favoriser, d'accompagner et de concrétiser les initiatives territoriales en Bretagne. Afin d'atteindre ses objectifs, SemBreizh mobilise ses ressources internes, développe des partenariats d'ingénierie et sollicite des filiales d'investissement régional comme BreizhImmo, BreizhEnergie et BreizhCité.

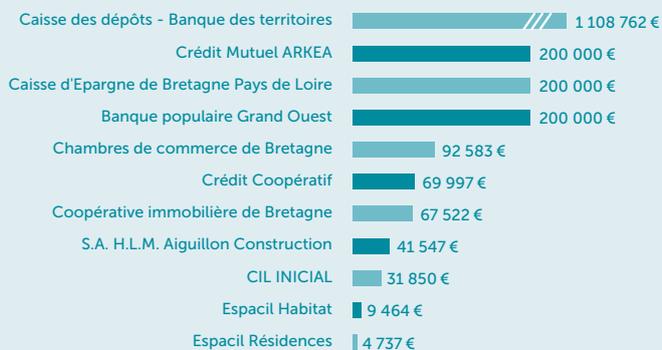
Le plan stratégique 2020-2025 cible 6 thématiques prioritaires, à savoir : le patrimoine régional, les centralités et territoires, le développement économique, la transition énergétique et écologique, le tourisme et la maritime.

Au niveau de l'actionnariat, le Conseil régional de Bretagne est actionnaire majoritaire avec 76,11% du capital mais la société compte 26 actionnaires répartis entre les secteurs public et privé.

COLLECTIVITÉS ACTIONNAIRES



AUTRES ACTIONNAIRES



Cet actionnariat se reflète dans son conseil d'administration qui compte 17 sièges, dont 7 attribués au Conseil régional de Bretagne.



ISSY MEDIA, SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE EN FAVEUR DU CLIMAT⁵⁷

La Ville d'Issy-les-Moulineaux (\pm 70 000 hab.), qui se situe dans le Grand Paris, a mis en place une SEM, Issy Media, pour favoriser l'expérimentation sur le territoire.

Dans la pratique, Issy Media rencontre des entreprises qui souhaitent mener des projets pilotes sur le territoire afin de proposer de nouveaux services ou de nouveaux usages dignes d'intérêt pour la collectivité. La société d'économie mixte les accompagne et les aide à mener à bien leur projet. Si la solution proposée s'avère probante, alors, Issy Media convainc les responsables de l'administration d'intégrer dans leur appel d'offres les paragraphes pertinents qui permettront au marché de répondre aux spécificités de ces nouveaux services dont l'expérimentation a démontré l'utilité des projets. En avançant de cette manière, la Ville force le marché à innover pour s'adapter et trouver une solution aux besoins détaillés dans le cahier des charges des marchés publics.

Vu le caractère innovant des projets pilotes menés sur le territoire, il est donc fréquent que les entreprises ayant expérimenté avec Issy Media soient les seules en mesure de fournir les services requis par le cahier des charges et donc, soient finalement sélectionnées pour mener à bien les tâches.

La Ville considère que cette structure permet d'être beaucoup plus agile qu'un service municipal et qu'elle est moins contraignante, par nature, que les marchés publics. Grâce à cette structure, une volonté politique forte et une méthode itérative et expérimentatrice, Issy-les-Moulineaux est devenue une ville pionnière en matière de numérique en France.



SOCIÉTÉ MIXTE POUR RÉDUCTION D'ÉMISSIONS^{58,59}

En 2009, Initiativkreis Ruhr, une association privée qui vise à promouvoir le développement économique et le changement structurel dans la région allemande de la Ruhr (ancienne région minière), a lancé le concours InnovationCity Ruhr. L'objectif était de trouver une ville pilote dans la région au sein de laquelle expérimenter un changement structurel durable. C'est la Ville de Bottrop (\pm 117 500 hab.) qui a remporté le concours lancé par l'industrie avec l'objectif de transformer sept de ses quartiers en Living Lab de réaménagement urbain respectueux du climat.

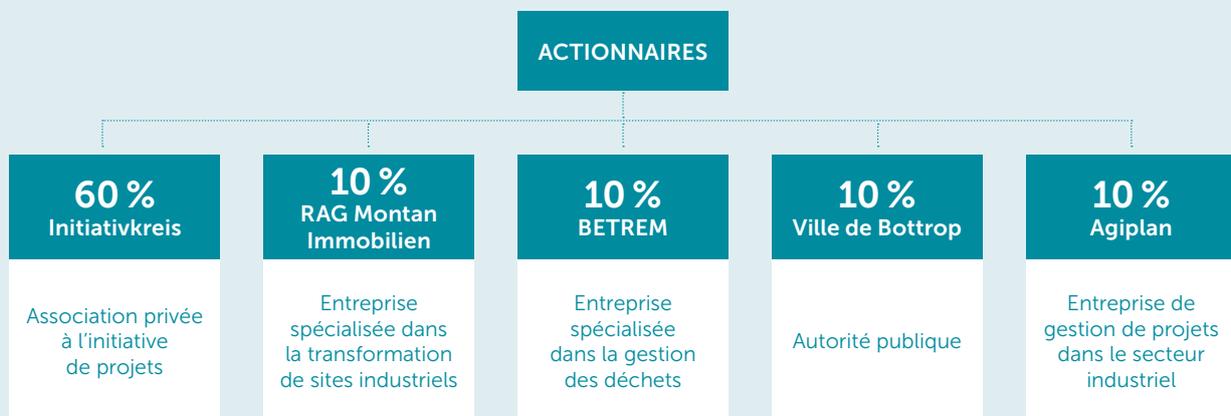
La Ville ambitionnait de réduire de moitié ses émissions de CO₂ entre 2010 et 2020 pour, *in fine*, améliorer la qualité de vie sur son territoire, hautement industrialisé. Pour y parvenir, elle a mis en œuvre des centaines de projets, principalement dans les domaines de l'efficacité énergétique des bâtiments, des énergies renouvelables, de la production décentralisée d'électricité et du développement urbain durable.

Les solutions ont été développées par le biais de collaborations avec tous les groupes d'acteurs concernés par l'offre et la demande d'énergie. De manière plus officielle, la société mixte InnovationCity Management GmbH (ICM) a été créée pour piloter l'initiative et servir d'interface entre les secteurs privé et public, le monde universitaire et les citoyens. Présidé par le maire de Bottrop et composé de 35 représentants de l'ICM, de la Ville de Bottrop et du secteur privé, le comité du projet de l'ICM se réunissait toutes les deux semaines pour superviser les progrès de l'initiative, discuter des nouveaux projets et relever les défis.

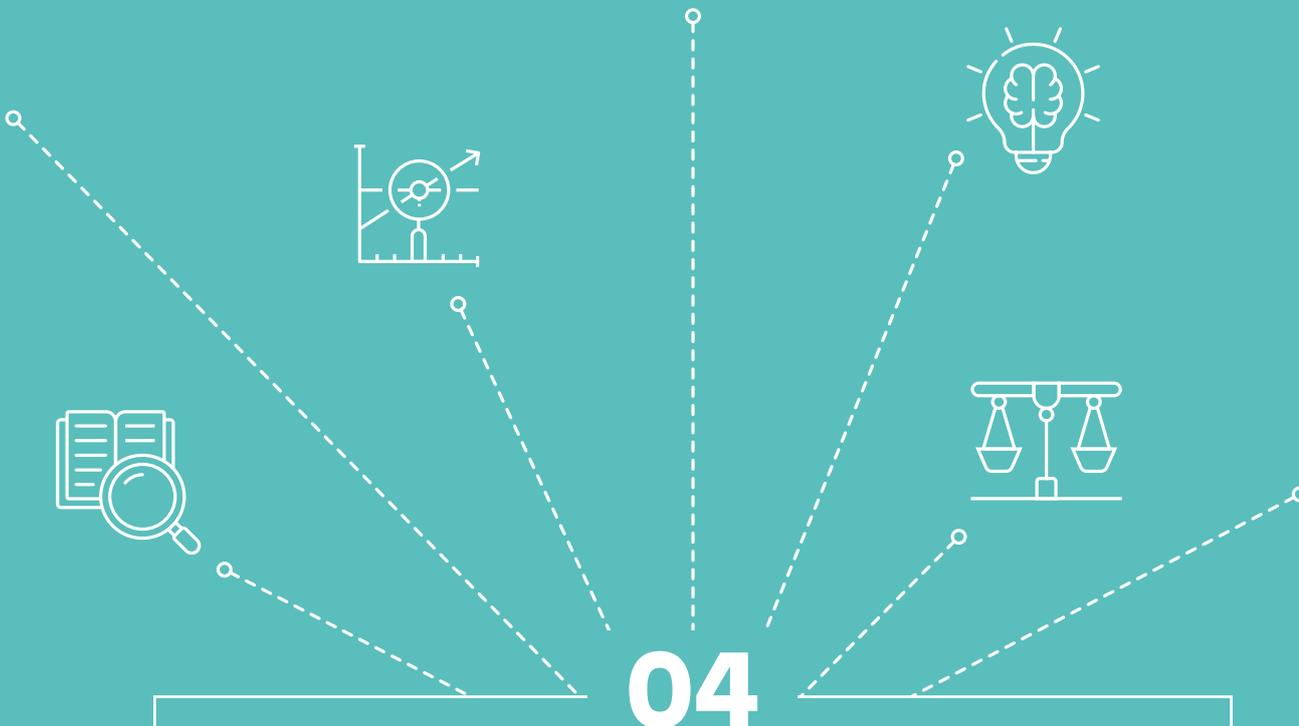
Jusqu'à la clôture du projet, cet organisme public-privé était composé de personnel des entreprises associées et de l'administration municipale. Au total, il employait ainsi 25 personnes pour coordonner environ 300 projets. Il bénéficiait aussi de la contribution du secteur privé et du monde universitaire par le biais d'un conseil consultatif industriel et d'un conseil consultatif scientifique.

ACTIONNARIAT INNOVATIONCITY MANAGEMENT GMBH

(Extrait de Commission Européenne, n.d)



En 2020, une évaluation a mis en avant qu'environ 38 % des émissions de CO₂ ont été définitivement épargnées entre 2010 et 2020 grâce aux projets lancés et finalisés. Il a été constaté que le haut niveau de soutien et l'engagement de tous les acteurs impliqués, comme les actionnaires, l'administration municipale et le gouvernement du Land (État fédéral), étaient les garants du succès du projet.



ASPECTS LÉGAUX

Après avoir passé en revue différents types de partenariats, ce quatrième chapitre constitue un état des lieux quant à la législation propre aux collaborations et partenariats public-privé en Belgique.

1

MARCHÉS PUBLICS ET CONCESSIONS

DÉFINITIONS

En Belgique, les collaborations entre le secteur public et le secteur privé sont régies par les lois relatives aux marchés publics et aux contrats de concession du 17 juin 2016⁶⁰. Ces réglementations ont pour objectif de garantir les principes d'égalité, de transparence et de concurrence.

Il n'existe pas de définition légale générale, en droit européen ou belge, de la collaboration ou du PPP dans la mesure où ceux-ci ne correspondent pas à des concepts juridiques précis, mais constituent plutôt des notions fonctionnelles d'inspiration économique et politique. Les collaborations et PPP pourront donc consister en une combinaison de plusieurs marchés publics ou concessions⁶¹, auxquels pourront s'ajouter d'autres contrats (ex. contrats de nature immobilière).

On distingue en l'occurrence deux types de contrat: le marché public et le contrat de concession.



Le marché public est un contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques et une ou plusieurs autorités publiques, et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services.



Une concession est un contrat à titre onéreux par lequel un ou plusieurs pouvoirs publics confient l'exécution de travaux ou la prestation et la gestion de services à un ou plusieurs opérateurs économiques. En contrepartie, l'opérateur privé – aussi appelé concessionnaire – possède le droit (et est même soumis à l'obligation) d'exploiter les biens et services qui font l'objet du contrat. Dans certains cas, les autorités publiques peuvent subsidier le service pour en assurer la rentabilité.

La principale différence entre ces deux types de marché réside donc dans le transfert de risques de l'autorité publique vers l'opérateur privé.

Il est fondamental de déterminer, au moment de lancer l'opération, s'il s'agira d'un marché public ou d'une concession. Toute la validité de la procédure de désignation en dépend puisque les deux notions sont régies par des législations différentes.

En sa qualité de pouvoir adjudicateur, l'autorité publique qui a le moindre doute sur le type de contrat qu'il entend passer (au regard des clauses de son cahier des charges) ou qui ne souhaite pas transférer le risque d'exploitation, aura tout intérêt à faire appliquer des règles de passation des marchés publics⁶³.

¹ Par « exécution de travaux », s'entend : soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution de travaux ou d'un ouvrage, soit la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences définies par l'adjudicateur qui exerce une influence décisive sur le type d'ouvrage ou la conception de l'ouvrage. Par « ouvrage », on entend le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.

Dans le cadre d'un PPP institutionnel, une SEM sera soumise aux règles relatives aux marchés publics et aux concessions pour faire appel à des prestataires si celle-ci est considérée comme un pouvoir adjudicateur. La SEM sera considérée comme pouvoir adjudicateur si celle-ci, à la date de la décision de lancer un marché (ou une concession)⁶² :

- a été créée pour satisfaire spécifiquement des **besoins d'intérêt général** ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;
- est dotée d'une **personnalité juridique** et ;
- **dépend de l'État, des Régions, des Communautés ou des autorités locales** de l'une des manières suivantes :
 - elle est financée majoritairement (51%) par les pouvoirs publics ;
 - sa gestion est soumise à un contrôle des pouvoirs publics ;
 - plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par des pouvoirs publics.

Si elle ne répond pas à ces critères, la SEM sera libre d'appliquer ses propres règles de mise en concurrence (comme le ferait une entité privée).

PROCÉDURES GÉNÉRALES ET SMART CITIES

Pour s'assurer que les marchés respectent le principe de concurrence, les pouvoirs publics disposent de deux procédures générales et de plusieurs procédures exceptionnelles de passation des marchés publics⁶².



Les procédures générales, qui peuvent toujours s'envisager, sont⁶² :

- la **procédure ouverte** dans laquelle tout opérateur économique intéressé peut présenter une offre en réponse à un avis de marché ;
- la **procédure restreinte** où seules les entreprises invitées par le pouvoir adjudicateur peuvent présenter une offre.

De nombreux acteurs et études sur le sujet questionnent les législations de marchés publics dans le cadre des Smart Cities. Les PPP liés aux projets Smart City s'appuient généralement sur des modèles contractuels de PPP classiques (marchés publics et contrats de concession), en ajoutant un élément technologique. Cependant, cette différence s'avère être déterminante car le rythme de l'innovation technologique contraste avec la nature des PPP, généralement basés sur des contrats à moyen et long terme. Les technologies liées aux Smart Cities évoluent rapidement, parfois trop, par rapport aux modèles traditionnels de gestion de projets publics qui impliquent souvent de longs délais et des méthodes d'achat complexes⁶².

Les PPP pour les projets durables et intelligents représentent donc souvent des initiatives à plus petite échelle mais avec des infrastructures innovantes et des solutions technologiques. Les règles de passation des marchés publics peuvent parfois manquer de la flexibilité nécessaire, ce qui empêche les entreprises d'investir de manière spontanée, ou bloque involontairement les start-ups et les petites et moyennes entreprises du marché². Un nombre important d'études a donc souligné l'importance de réformer les PPP traditionnels pour soutenir le développement des territoires durables et intelligents⁶⁴.

Pour répondre, au moins en partie, à ces craintes, les directives européennes de 2014 relatives à la passation des marchés publics ont adapté le cadre des marchés aux besoins des acheteurs publics et des opérateurs économiques compte tenu du développement technologique, des tendances économiques et de l'attention accrue portée à la viabilité des dépenses publiques dans la société⁶².

Dans les pages à venir, nous exposons différentes procédures et modalités d'appels d'offres innovantes disponibles en Wallonie. Cette liste ne se veut pas exhaustive mais offre une réflexion sur les mécanismes à disposition pour favoriser les collaborations et partenariats dans le contexte des Smart Cities.



LE RÔLE DE L'IDÉOLOGIE AU SEIN DES MARCHÉS PUBLICS⁶⁵

Différentes études ont mis en lumière que la sélection de candidats lors des marchés publics, en pratique, ne se fait pas exclusivement sur base de la minimisation des coûts. Celle-ci serait aussi basée sur l'idéologie des décideurs publics (élus et hauts fonctionnaires)¹. Cet élément n'est pas anodin puisque ces derniers peuvent potentiellement employer les marchés publics comme outil de promotion de leurs propres valeurs et missions, ce qui mène au risque de faire passer leurs propres préférences avant les besoins de la population. Dans le cadre d'une thèse de doctorat au sein du Public Governance Institute KULeuven, Amandine Lerusse a testé ce postulat dans le cadre des sélections des marchés publics en Belgique.

Pour ce faire, elle a mené une série d'enquêtes auprès de politiciens et de hauts fonctionnaires locaux en Belgique. La recherche s'est focalisée sur les préférences idéologiques dans trois domaines :

- Les préférences des politiciens et des fonctionnaires publics quant aux critères environnementaux, innovants et sociaux puisque ces critères sont influencés idéologiquement ;
- Les préférences des politiciens et des fonctionnaires publics par rapport aux prestataires locaux ou les prestataires non locaux ;
- Les préférences des politiciens et des fonctionnaires publics concernant la prestation publique ou privée de services publics.

Les conclusions de la thèse sont les suivantes :

- Les préférences idéologiques affectent simultanément les étapes d'attribution de marchés publics et d'évaluation des performances des prestataires de services publics.

Ces résultats suggèrent ainsi une interdépendance entre les différentes étapes de passation des marchés publics ;

- Les élus et hauts fonctionnaires sont influencés de la même manière par leurs préférences ;
- Le concept de préférences en matière de gouvernance est multidimensionnel et les décisions sont influencées dans les trois domaines étudiés : l'impact de l'idéologie au sein des marchés publics en Belgique n'est pas limité aux préférences vis-à-vis des acteurs publics ou privés. Les décisions sont aussi influencées par les préférences pour les critères environnementaux, sociaux et innovants ainsi que par les préférences pour les acteurs locaux ;
- Concernant les critères environnementaux, sociaux et innovants, les décideurs ne basent pas leurs décisions uniquement sur le prix mais prennent aussi ces caractéristiques en considération lorsqu'ils octroient des marchés publics.
- Les décideurs ayant de fortes préférences pour les acteurs locaux ont tendance à favoriser ces derniers durant les marchés publics, même si ceux-ci ne remettent pas l'offre la plus performante.

Dès lors, la thèse recommande deux pistes d'actions :

- Des formations concernant l'impact de l'idéologie sur les marchés publics auprès des décideurs au sein des communes ;
- Plus de transparence vis-à-vis des décisions qui ont été prises par les fonctionnaires publics et les politiciens afin d'accroître le droit de regard de la part des citoyens.

¹ L'idéologie est ici définie comme les préférences en matière de gouvernance. Le concept de préférences en matière de gouvernance implique un large éventail de préférences en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et est liée à une position idéologique sur l'échelle gauche-droite (Lerusse & al, 2020).

2

PROCÉDURES D'OPTIMISATION ET DE COOPÉRATION

Certains mécanismes législatifs permettent aux territoires de regrouper les demandes de travaux et/ou de services afin de passer au-dessus d'un certain nombre de freins humains et financiers liés aux marchés. Notons que ces dispositions ne sont pas expressément prévues dans le contexte des concessions mais ne sont pas explicitement interdites. Cependant, en réalité, cela n'a pas réellement été mis en place.

ACCORDS-CADRES

L'accord-cadre, qui est une modalité d'attribution qui se superpose aux procédures ordinaires d'attribution, est la seule procédure qui permette d'envisager une « multi-attribution ».

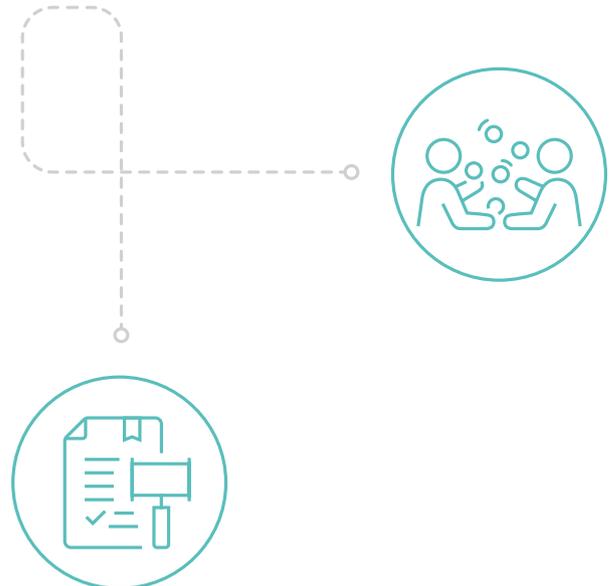


36,68

L'accord-cadre a pour caractéristique essentielle de fixer – comme son nom l'indique – le cadre des conditions propres à un marché public dont l'objet a été déterminé par les autorités publiques, mais dont tous les termes peuvent ne pas être nécessairement fixés à ce moment-là. Ils le seront ultérieurement, lorsque le pouvoir adjudicateur décidera de conclure un marché fondé sur cet accord-cadre et de passer une commande spécifique. La commande fera l'objet soit d'une nouvelle mise en concurrence, soit d'une attribution au(x) candidat(s) retenu(s) dans la première phase de l'accord-cadre, soit d'une combinaison entre ces deux mécanismes.

Cette technique d'achat se déroule en deux phases. La première étape consiste en une mise en concurrence qui aboutit soit à l'attribution de l'accord-cadre à un seul attributaire, soit à l'attribution de celui-ci à un groupement d'attributaires parmi lequel les autorités publiques pourront venir sélectionner les prestataires avec lesquels elles souhaitent, finalement, conclure un marché. La seconde phase consiste, quant à elle, en l'attribution proprement dite des commandes qui en découlent⁶².

Dans le cadre des Smart Cities, l'accord-cadre représente un atout puisqu'il permet une plus grande flexibilité dans la gestion de projet de la part de l'opérateur. Le pouvoir public ne dispose toutefois pas d'une liberté inconditionnelle dans ses choix lors de la seconde phase: il devra soit s'en tenir aux règles qu'il aurait déjà définies dans les documents du marché soit procéder à une remise en concurrence⁶².





MARCHÉ PUBLIC GLOBAL DE PERFORMANCE D'ANGERS⁶⁶

En 2019, après avoir dressé la liste des nombreux défis qui se posent sur son territoire (ex. le besoin de rénover l'éclairage public, de diminuer la consommation d'eau dans les parcs et jardins, de réduire la dépense énergétique des bâtiments), la Ville française d'Angers (\pm 290 000 hab.) a mis sur pied un appel d'offres via un Marché Global de Performance (MGP), une procédure française qui a de nombreuses similitudes avec l'accord-cadre, pour répondre à ses nouveaux besoins. Dans le cadre de ce MGP, un jury a sélectionné un groupe d'acteurs constitué d'Engie, Suez, La Poste et le Groupe VYV.

Cette vision globale des défis et des budgets dont disposait Angers a permis la mise en place d'un budget intégré et l'implémentation d'un vaste projet à 360° qui a pour but de fournir des solutions concrètes dans de nombreux domaines (ex. bâtiments, santé, sécurité, stationnement, déchets, espaces verts, éclairage public, signalisation, assainissement des eaux). Pour ce faire, un investissement de 178 millions d'euros sur 12 ans permet une projection de 100 millions d'euros d'économies sur 25 ans :

- -20 % de consommation énergétique des bâtiments,
- -30 % de consommation d'eau,
- -66 % de consommation énergétique de l'éclairage public,
- 10 % d'économie sur les déplacements,
- Un espace public mieux partagé grâce à l'optimisation des déplacements.

Le MGP, qui est le cœur de la collaboration entre Angers et le groupement Engie, Suez, La poste et le Groupe VYV, représente la base technique de ce projet en fournissant les outils au territoire durable et intelligent avec un socle digital, un centre de pilotage, un jumeau numérique et un forum.

Grâce à ces outils, la vision politique et les ambitions du territoire peuvent s'étendre à d'autres aspects tels que la transition écologique, le développement économique et l'attractivité.

MARCHÉS FONDÉS SUR LA COOPÉRATION

Le terme de « marchés publics fondés sur la coopération » englobe diverses modalités de coopération entre acheteurs publics⁶². Le mode de coopération le plus structuré consiste à créer ou à mandater des organismes spécifiques comme des centrales d'achats ou des associations de villes.

Les marchés conjoints et les centrales d'achats permettent ainsi aux territoires de s'organiser et de regrouper leurs ressources.



Les marchés conjoints permettent à plusieurs pouvoirs adjudicateurs de passer, conjointement, certains marchés spécifiques.

Le marché conjoint peut viser une procédure de passation dans son intégralité ou non. La procédure aura lieu conjointement soit en agissant ensemble, soit en désignant une autorité publique pilote.

Un des principaux intérêts du marché conjoint, dans le cadre des Smart Cities, est l'opportunité d'agrèger des demandes similaires et donc d'augmenter le volume de travaux ou services ; ce qui permet à l'opérateur privé de faire des économies d'échelle⁶².



Les centrales d'achats sont des institutions qui gèrent la procédure de passation des marchés publics pour d'autres acheteurs publics¹.

Contrairement aux marchés conjoints qui sont occasionnels, les centrales d'achats présentent un caractère permanent. Elles bénéficient à l'innovation car⁶² :

- Dans cette structure, il est plus facile d'embaucher du personnel disposant d'une expertise particulière pour, d'une

part, adresser des besoins spécialisés et complexes afin de participer au marché de manière structurée, et d'autre part pour définir des procédures qui mèneront à l'innovation ;

- Elles permettent de réaliser des économies d'échelle qui sont nécessaires à la création des premiers marchés de produits et services innovants ;
- Elles permettent aux solutions innovantes d'avoir de plus grandes retombées ;
- Les autorités publiques bénéficiaires de la centrale sont dispensées de la prise en charge de l'application de la réglementation des marchés publics.



CENTRALE D'ACHATS NATIONALE FOCALISÉE SUR LES OBJECTIFS⁶⁷

La centrale d'achats nationale italienne CONSIP adopte une approche fonctionnelle de l'innovation. À titre d'exemple, plutôt que d'acheter des systèmes de chauffage ou de refroidissement, elle achète de la *température* pour ses clients. Le cahier des charges oblige les fournisseurs à garantir une situation de confort, des économies d'énergie et une baisse du CO₂ qui sont prédéfinies.

Parmi les spécifications figurent la température à atteindre à l'intérieur des bâtiments et l'installation de compteurs électroniques, ce qui permet de surveiller constamment la température intérieure, d'évaluer le niveau de consommation optimal des services énergétiques et du chauffage et de réaliser des audits énergétiques pour chaque bâtiment.

Cette méthode a fait ses preuves puisque, jusqu'à présent, les économies d'énergie réalisées grâce à la centrale d'achat sont 16 fois plus élevées que le niveau minimal requis.

¹ Veuillez noter que les référents opérationnels Smart Région des intercommunales de développement économique en Wallonie sont mandatés pour en développer au sein de chacune dans les années à venir.

3

PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRES SPÉCIFIQUES À L'INNOVATION

Un acheteur public peut avoir besoin de services de recherche et développement afin de mettre au point une solution innovante sur-mesure. Cela peut être le cas si le marché n'offre pas de solution satisfaisante ou s'il est peu probable que l'adaptation de solutions existantes réponde à ses besoins. En développant une stratégie d'achat d'innovation, l'objectif est donc de stimuler l'innovation du côté de la demande.

La principale caractéristique du partenariat d'innovation est que l'innovation a lieu durant l'exécution du marché. Notons que, bien que la procédure porte le nom de « partenariat » et que les participants soient désignés comme des « partenaires », il s'agit toujours d'une procédure de passation des marchés publics avec les principes de base que sont la concurrence, la transparence et la non-discrimination.

PARTENARIATS D'INNOVATION

Le partenariat d'innovation fait partie de ce qu'on appelle, au niveau européen, les achats publics avant commercialisation (APAC). Ceux-ci s'appliquent aux marchés publics de services de recherche et développement (R&D). L'objectif des APAC est de booster l'innovation en permettant au secteur public d'orienter le développement de nouvelles solutions directement vers ses besoins. Les APAC peuvent être utilisés lorsqu'il n'existe pas encore de solutions proches du marché et qu'une nouvelle R&D est nécessaire⁶⁸. Ce mécanisme a aussi pour objectif de promouvoir l'implications de PME innovantes.

Dans les documents relatifs au marché, le pouvoir adjudicateur définit, dès lors, le besoin relatif à un produit, un service et/ou à des travaux innovants qui ne peuvent être satisfaits par l'acquisition de produits, de services ou de travaux déjà disponibles sur le marché. Le partenariat d'innovation vise ainsi le développement d'un produit, d'un service ou de travaux innovants et l'acquisition ultérieure des fournitures, services ou travaux en résultant, à condition qu'ils correspondent aux niveaux de performance et aux coûts maximums convenus entre les autorités publiques et les opérateurs⁶⁸.



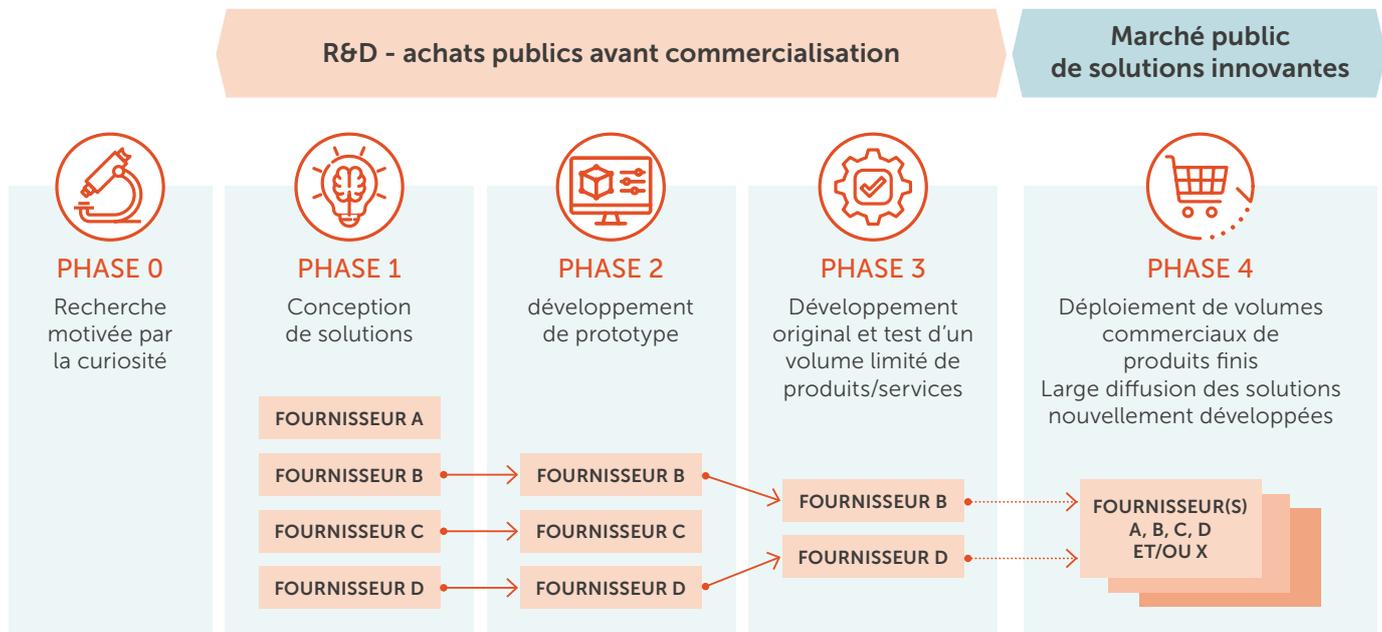
PROCÉDURE DE MANIFESTATION D'INTÉRÊT AU BRÉSIL⁷⁰

En 2006, le Gouvernement national brésilien a créé un outil appelé « Procédure de Manifestation d'Intérêt » (PMI). Par l'intermédiaire de ce mécanisme, les administrations publiques ont la possibilité d'émettre une demande pour que le secteur privé élabore, en assumant les risques, les études préliminaires nécessaires à l'établissement d'un projet PPP identifié comme prioritaire.

Ces études visent à évaluer les risques et les opportunités du PPP et peuvent inclure des aspects juridiques, opérationnels, économiques et financiers. Le secteur public est ainsi en mesure de choisir les propositions les plus intéressantes. Si le PPP est finalement mis en œuvre, l'autorité publique compensera les dépenses des études, mais aucune compensation ne sera offerte aux projets non sélectionnés.

SCHÉMA ILLUSTRANT LE LIEN ENTRE PARTENARIATS D'INNOVATION ET MARCHÉS DE SOLUTIONS INNOVANTES

(Adapté depuis Commission Européenne, 2014)



MARCHÉS DE SOLUTIONS INNOVANTES

Les marchés publics de solutions innovantes sont utilisés lorsque les défis territoriaux peuvent être relevés par des solutions innovantes qui sont presque ou déjà en petite quantité sur le marché et ne nécessitent pas de nouvelles activités de recherche et développement⁶⁹. En jouant le rôle de client principal, les acheteurs publics peuvent dans ce cas donner l'occasion aux entreprises innovantes – petites et grandes – de tester leurs nouvelles solutions en conditions réelles⁶².

Cette méthode ouvre la voie à des solutions d'une plus grande qualité et plus efficaces qui valorisent les avantages sociaux et environnementaux, à une meilleure rentabilité et à de nouvelles opportunités pour les entreprises.

Il importe de souligner que ces marchés comportent des risques (ex. non-livraison du produit ou service, inadéquation entre les résultats attendus et la solution obtenue). Dans ce contexte, il peut être difficile de défendre les produits et services innovants qui impliquent une plus grande part de risque, même si la décision d'acheter une solution innovante présente des avantages clairs pour l'acheteur public. C'est une des raisons pour lesquelles il semblerait que ce type de passation soit actuellement peu fréquent en Belgique. Un rapport de la Cour des Comptes met en avant que la quasi-totalité des autorités publiques belges interrogées se montrent réticentes à l'idée d'utiliser ce type de procédures car les règles sont souvent jugées trop complexes, contraignantes et déstructurées.



FORMATION MARCHÉS PUBLICS INNOVANTS⁷¹

La passation de marchés de solutions innovantes nécessite des compétences et des connaissances spécifiques. Dès lors, la mairie de Barcelone (\pm 1,6 million hab.), en coopération avec l'Institut européen d'administration publique (IEAP), organise un programme de formation sur la passation de marchés de solutions innovantes pour les directeurs communaux, les fonctionnaires, les consultants, les entreprises et les conseillers juridiques. Ce programme propose des informations pratiques sur la manière de devenir une ville de référence en matière de promotion de l'innovation du côté de la demande.

CONSULTATIONS

Une consultation préalable du marché peut contribuer à surmonter un problème récurrent observé dans l'application des règles en matière de passation des marchés : l'absence ou le manque d'études de marché préalables avec, pour conséquence, des spécifications non réalistes ou obsolètes⁶².

Sur base de la directive européenne cadrant les marchés publics, il est permis aux autorités publiques de demander les avis d'experts indépendants ou d'acteurs du marché à condition que ces avis n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de non-discrimination et de transparence⁶².

La consultation préalable du marché permettra à l'acheteur public de⁶² :

- Trouver des idées créatives issues du marché ;
- Définir les conditions nécessaires à la résolution du problème ;
- Créer des opportunités pour que les parties du marché collaborent entre elles et avec les acheteurs publics ;
- Mesurer la capacité de son organisation à accepter le risque lié à l'innovation.



CONSULTATION DU MARCHÉ POUR RAFRAICHIR DES HÔPITAUX^{6,68}

En Pologne, comme partout ailleurs, les vagues de chaleur deviennent plus fréquentes en raison du changement climatique. L'hôpital de la Ville de Sucha Beskidzka (\pm 10 000 hab.) était l'un des nombreux hôpitaux au sein desquels l'effet des températures élevées des chambres sur le bien-être du personnel et des patients ainsi que sur l'équipement médical devenait de plus en plus problématique et préoccupant. Le ministère de la santé publique a réagi en demandant à tous les prestataires de soins de santé d'installer des équipements avec comme objectif de protéger les chambres, exposées à un ensoleillement excessif.

La climatisation était jusque-là utilisée comme solution dans les chambres des patients à l'hôpital de Sucha Beskidzka. Cependant, cette solution énergivore avait un impact important sur le budget de l'hôpital. Dès lors, plutôt que de tout simplement racheter un système de climatisation, l'hôpital a demandé au marché, dans le cadre d'un dialogue, quelles étaient les solutions possibles. En appliquant des critères fonctionnels (baisse de la température de 2°C), plutôt que d'imposer une solution spécifique, il a fait l'acquisition, dans le cadre d'une consultation, d'une solution plus saine et plus durable. La façade du bâtiment a été équipée de panneaux solaires qui font de l'ombre sans assombrir les chambres. L'utilisation d'un modèle tenant compte de l'ensemble des coûts sur le cycle de vie de la solution a été déterminante pour trouver une solution avantageuse à la fois pour les patients, le personnel et la direction de l'hôpital.



RAKLI, CLINIQUES DE MARCHÉS PUBLICS⁶

Depuis 2007, l'Association Finlandaise des Propriétaires de Bâtiments et des Maîtres d'Ouvrage (RAKLI) a lancé la méthode des « cliniques de marchés publics » pour permettre un dialogue ouvert sur les défis en matière de marchés publics et de développement urbain entre le secteur public et les fournisseurs de solutions, les entrepreneurs et les investisseurs potentiels.

Constituées d'une série d'ateliers animés et interactifs, ces cliniques proposent une série de processus de consultation inclusifs qui encouragent un large éventail de contributions de la part des différentes parties prenantes. Ce mécanisme réduit les risques, stimule l'innovation et améliore les résultats car il rend les processus d'appel d'offres plus ouverts et transparents, et génère des contributions du secteur privé pour le développement des infrastructures urbaines.

DIALOGUE COMPÉTITIF

Le dialogue compétitif se présente sous la forme d'une procédure en deux étapes. Premièrement, l'acheteur public décrit ses besoins dans un document descriptif ou un avis de marché, établit les exigences minimales pour les candidats et définit les critères d'attribution du marché. Ensuite, tout opérateur économique intéressé peut demander à participer, en réponse, à cet avis de marché. Le pouvoir public poursuit alors un dialogue avec les candidats sélectionnés en vue de développer une ou plusieurs solutions aptes à répondre à ses besoins. Les prestataires retenus au terme de ce dialogue sont invités à remettre une offre⁶².



DIALOGUE COMPÉTITIF POUR OBJECTIFS CLIMATIQUES⁶⁸

La Ville de Copenhague (± 630 000 hab.) s'est fixé l'objectif ambitieux de devenir neutre en carbone d'ici 2025. Une des conditions essentielles pour atteindre cet objectif est de réduire considérablement la consommation énergétique de l'éclairage public. Pour y parvenir, la Ville s'est fixé les objectifs suivants :

- Remplacer, dans les rues résidentielles, les grandes rues et les autoroutes de Copenhague, les lampes à sodium haute pression par des lampes LED spécialement conçues ;
- Améliorer la qualité de l'éclairage public pour renforcer la sécurité et le confort ;
- Intégrer la commande des éclairages aux données de densité du trafic pour adapter, à l'avenir, les niveaux d'éclairage à l'utilisation des routes ;
- Créer un système centralisé de gestion et de contrôle efficace de l'éclairage public.

Pour atteindre une solution satisfaisante, le pouvoir adjudicateur a choisi une procédure de dialogue compétitif. Les critères d'évaluation ont été pondérés comme suit :

- Prix : 25 % ;
- Performance et organisation des tâches : 25 % ;
- Solution d'éclairage : 20 % ;
- Qualités énergétiques et environnementales : 30 %.

La procédure jusqu'à la signature du marché a duré 16 mois.



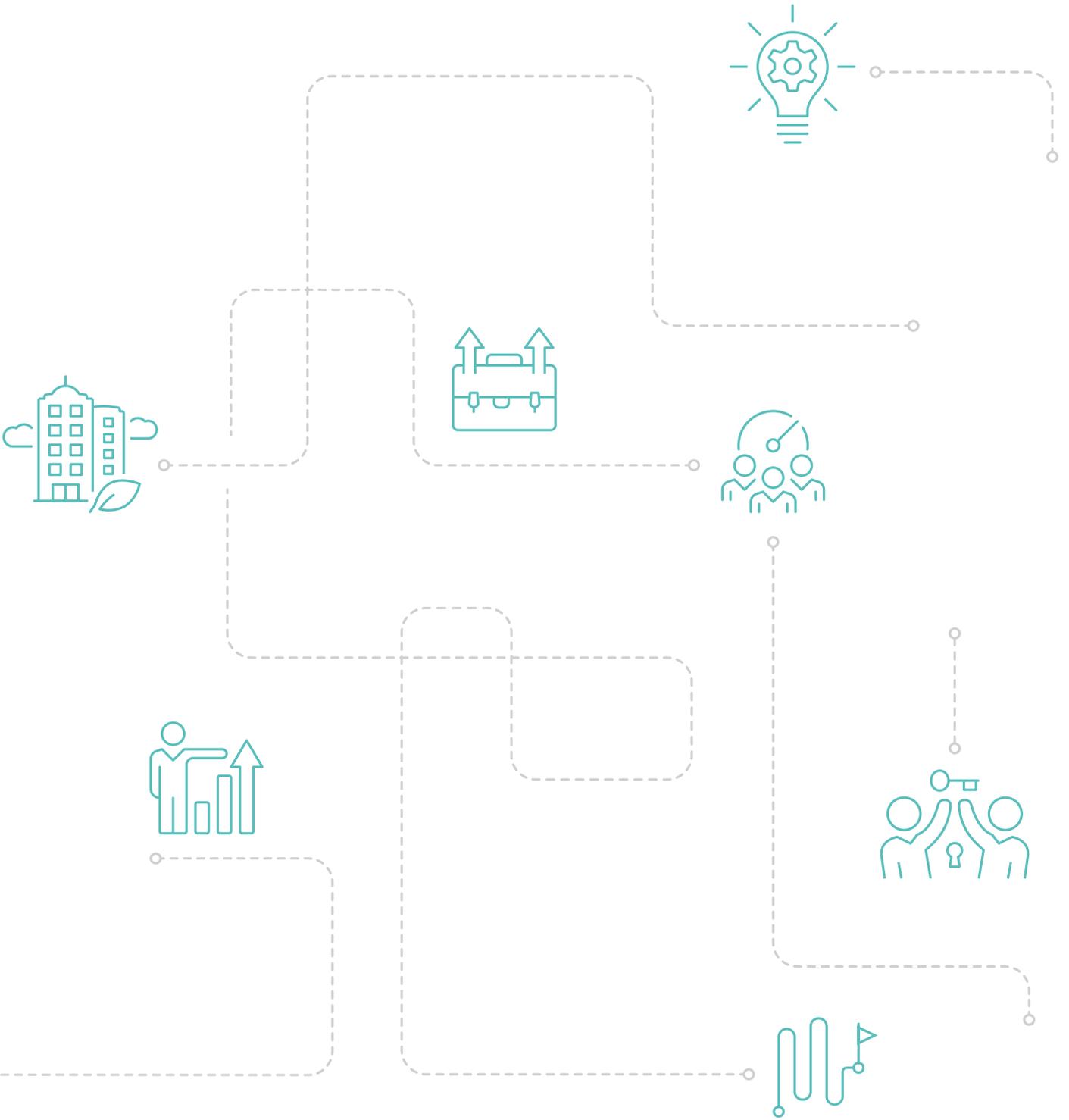
36,62

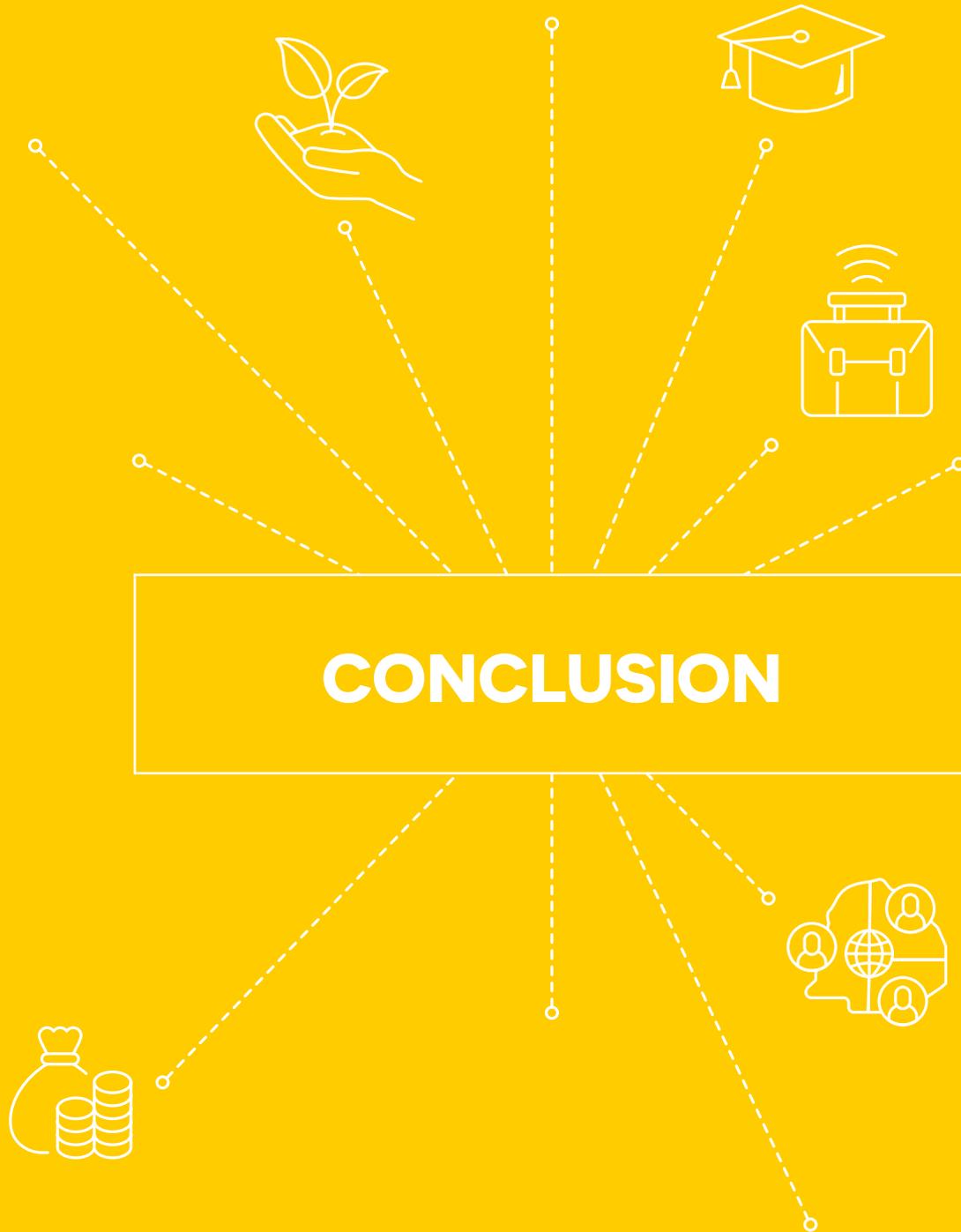
RECOMMANDATIONS

Après avoir abordé différentes formes de procédures favorisant l'innovation, nous proposons quelques recommandations et/ou points d'attention à destination de tout acteur public qui a pour ambition de se lancer dans l'une de ces procédures.

- « Commencer petit, grandir vite » est la devise pour les marchés publics de solutions innovantes. Comme la démarche peut s'avérer compliquée, il vaut mieux la concevoir comme un processus d'apprentissage étape par étape.
- Veiller à garantir un processus de passation de marchés publics compétitif, équitable et transparent. L'appel d'offres doit encourager l'innovation parmi les candidatures et permettre à tous les partenaires privés intéressés de s'engager dans le projet (les grandes comme les petites et moyennes entreprises mais aussi les sociétés internationales comme locales).
- Ne pas oublier que les autorités publiques ne sont pas obligées d'acheter une solution suite à un partenariat d'innovation.
- Garder en tête que l'acquisition de biens ou de services innovants ne nécessite pas automatiquement une passation de marché innovant : un marché est innovant lorsqu'un pouvoir adjudicateur agit en tant qu'adopteur précoce de biens et services inventifs qui ne sont pas encore disponibles à grande échelle (commerciale).







De nombreux territoires entament leur transition durable et intelligente par le biais d'initiatives Smart City afin de répondre à un ensemble de défis économiques, environnementaux et sociaux. Pour développer des projets de grande envergure dans ces domaines, des investissements, des ressources humaines et un niveau d'expertise importants sont nécessaires. C'est pourquoi la mise en place de collaborations et de partenariats avec l'ensemble des acteurs du territoire, et plus particulièrement le secteur privé, est indispensable. Au travers de ce Guide, nous avons tenté de vous familiariser avec les concepts de collaboration et de partenariat public-privé ainsi qu'avec leurs applications dans le contexte des Smart Cities, mais aussi de la Smart Région.

À l'issue de la lecture de ce Guide, voici quelques points transversaux à retenir :

- Les collaborations et partenariats entre les secteurs public et privé constituent des leviers intéressants pour développer des projets Smart City que les autorités publiques ne peuvent prendre en charge seules, tant d'un point de vue budgétaire que d'expertise ;
- Il n'y a pas de modèle unique de collaboration et/ou de partenariat. Celui-ci dépend du projet en question et doit s'adapter à la réalité de chaque territoire et de son écosystème ;
- Les collaborations et partenariats sont régis en Belgique par la législation relative aux marchés publics et aux concessions ;
- Le succès des PPP dépend de la mise en place de processus de contrôle et de gestion efficaces et efficients ;
- Les collaborations et partenariats sont des processus complexes, tant d'un point de vue légal qu'organisationnel. Il convient donc de se faire accompagner pour en assurer le bon déroulement.



GLOSSAIRE

APAC : achat public avant commercialisation

PPP : partenariat public-privé

PPPI : partenariat public-privé institutionnel

PPPP : partenariat public-privé-particulier

R&D : recherche et développement

SCI : Smart City Institute

SEM : Société d'économie mixte

RÉFÉRENCES

1. Milenkovic, M. & Rašić, M. & Vojkovic, G. (2017). Using Public Private Partnership models in smart cities - proposal for Croatia.
2. Voorwinden, A. (2021) : The privatised city : technology and public-private partnerships in the smart city.
3. Deloitte Development LLC. (2018). The Alliance Approach to Smart Cities. An innovation framework for financing, partnership, procurement, and governance.
4. Deloitte Development LLC. (2018). Private sector participation in public sector financing. An introduction.
5. Giauque, D. (2009). Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Revue française administration publique.
6. Local Governments for Sustainability & World Business Council for Sustainable Development. (2015). Innovative city-business collaboration.
7. Meijer, A., Bolivar, M.P.R. (2016) Governing the smart city : a review of the literature on smart urban governance.
8. Taratori, R., Rodriguez-Fiscal, P., Pacho, M.A; Koutra, S., Pareja-Eastaway, M. & Thomas, D. (2021). Unveiling the Evolution of Innovation Ecosystems : An Analysis of Triple, Quadruple, and Quintuple Helix Model Innovation Systems in European Case Studies
9. Bloomberg Philantropies. (2020). Collaborative Cities A Guide for Designing, Implementing and Sustaining Strategic Partnerships.
10. Secinaro, S., Brescia, V. ; Calandra, D. & Biancone, P.P. (2021). Towards a hybrid model for the management of Smart City initiatives. Cities.
11. IESE. (2017). 7 Forces to Success in PPPs : Smart Cities via Public-Private Partnerships. Disponible via <https://www.ieseinsight.com/doc.aspx?id=2024&ar=5>
12. Ben Yahia, N., Eljaoued, W., Bellamine B.S.N & Colomo-Palacios, R. (2019). Towards sustainable collaborative networks for smart cities co-governance.
13. Collaborative City Ecosystem For better cities. (n.d.). Disponible via <https://www.collaborativecity.org>
14. Henri, F. et Lundgren-Cayrol, K. (2003). Apprentissage collaboratif à distance : pour comprendre et concevoir les environnements d'apprentissage virtuels.
15. Clement, J., Miguel, M. & Crutzen, N. (2022). Factors for collaboration amongst smart city stakeholders : A local government perspective.
16. Maraquin, C. (2016). Le partenariat c'est quoi ? Disponible via <https://www.cairn.info/handicap-pratiques-professionnelles-a-domicile--9782100721368-page-113.htm>
17. Wang, H., Xiong, W., Wu, G & Zhu, D. (2018). Public-private partnership in Public Administration discipline : a literature review.
18. Uraia (2015). Public-Private Partnerships for SMART City Management. Recommendations for local governments to prepare and implement SMART PPPs.
19. Brown, J. (2019). Public-private tensions in smart city collaboration. Disponible via <https://www.raconteur.net/urbanisation/smart-cities/public-private-smart-cities/>
20. Viale Pereira, G., Cunha, M.A., Lampoltshammer, T.J. Parycek, P. & Gregianin Testa, M. (2017) Increasing collaboration and participation in smart city governance : a cross-case analysis of smart city initiatives.
21. Manzini, E. Collaborative cities : social innovation and design for a regenerative city making. Introductory notes.
22. Sims. (2021). Smart Cities are Built on Collaboration. Disponible via <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2021/12/02/smart-cities-are-built-on-collaboration/?sh=6e5694e26b85>
23. Smart Cities Marketplace. Disponible via <https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu>
24. Mills, D., Izadgoshasb, I. & Pudney, S.. (2021). Smart City Collaboration : A Review and an Agenda for Establishing Sustainable Collaboration.
25. Fonds mondial pour le développement des villes (2014). Amsterdam Smart City : the creation of new partnerships for a smart city. Disponible via http://www.citego.org/bdf_fiche-document-883_es.html
26. Copenhagen tops global cities for digital transformation (2022). Disponible via <https://www.smartcitiesworld.net/news/news/copenhagen-tops-global-cities-for-digital-transformation-7785>
27. MySMARTLife. (n.d.). Disponible via <https://mysmartlife.eu/mysmartlife/>
28. Cisco 5G Rural First. (n.d.) disponible via <https://www.bable-smartcities.eu/explore/use-cases/use-case/cisco-5g-rural-first.html>
29. 5G RuralFirst. (n.d). Disponible via <https://www.5gruralfirst.org>
30. WBCSD Urban. (2014). The Urban Infrastructure Initiative. Final report.
31. Milwaukee Utilizes a Private Public Partnership (P3) to develop smart city infrastructure. (n.d.). Disponible via <https://the-atlas.com/projects/milwaukee-public-private-partnership-smart-city>
32. AIR Louisville. (n.d.). Disponible via <https://www.airlouisville.com>

RÉFÉRENCES

33. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast).
34. CWaPE (2021) Décision CD-21i30-CWaPE-0576 : Modalités de mise en œuvre du projet-pilote HospiGREEN porté par IDETA srl et dérogations tarifaires pour la période du 1^{er} Novembre 2021 au 28 Février 2023
35. Deloitte Development LLC. (2018). Using public-private partnerships to advance smart cities.
36. Mörig, K. (2014). Vade-mecum des PPP locaux en Wallonie. Union des Villes et Communes de Wallonies/Confédération Construction Wallonne.
37. Esteve, M., Ysa, T. & Longo, F. (2012). The Creation of Innovation Through Public-private Collaboration.
38. What are the different types of PPP arrangements? (2010). Disponible via <https://regulationbodyofknowledge.org/faq/private-public-partnerships-contracts-and-risks/what-are-the-different-types-of-ppp-arrangements/#:~:text=Leasing%2Faffermage%3A%20A%20variation%20of.and%20not%20the%20private%20partner>
39. Nguyen, T.S., Liu, T., Mohamed, S. & Mostafa, S. (2020). Public-Private Partnership In The Context Of Smart Cities : Review Of Contemporary Literature.
40. Confédération Construction Wallonne, CSTC, Confédération Construction Bruxelles-Capitale (2021). Contrat de Performance Énergétique (CPE) : Définition et analyse des pistes de positionnement de l'entreprise de construction.
41. International Bank for Reconstruction and Development. (2017). Public-Private Partnerships : Reference Guide.
42. Types of management contracts (n.d.). Disponible via https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/2222_types_of_management_contracts.html
43. Salvador, J. Ricart, J.E., Trillas, F. & Rodriguez Planas, M. (2017). Barcelona Gix : It Network Integration (Spain).
44. Risk & return. (2015). Disponible via <http://bwsmartcities.businessworld.in/article/Risk-and-Return/26-05-2015-96087/>
45. Smart City – What Are the Business Models? (2017). Disponible via <https://iotworld.co/2017/01/smart-city-whats-the-business-models/>
46. World Bank (n.d.) Concessions Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects. Disponible via <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>
47. Université de Grenoble. (2012). Dossier de presse GreEn-ER. Disponible via : https://www.eiffage.com/files/live/sites/eiffage/files/green_er_dp_v3.pdf
48. GreEn-ER : A New Groundbreaking Building. (n.d.). Disponible via <https://ense3.grenoble-inp.fr/en/our-school/green-er-building>
49. Yescombe. (2007). Public-Private Partnerships : Principles of Policy and Finance
50. Maatala, N., Benabdellah, M. & Lebailly, P. (2016). Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique
51. Gallo, J. & Marques de Sa, I. (n.d.). Strategic Collaboration to Create Public-Private Partnerships. <https://www.mcc.gov/resources/story/story-kin-apr-2015-strategic-collaboration-to-create-ppps>
52. Smart cities : are public-private partnerships the way forward? (2019). Disponible via <https://7wdata.be/global-cities/smart-cities-are-public-private-partnerships-the-way-forward/>
53. OCDE. (2011). Public Procurement : Concessions and PPPs. SIGMA Public procurement Briefs.
54. Joint-venture (n.d.) disponible via https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/212_joint_venture.html
55. Pollet, R. & Moric, K. (2010). Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en Région wallonne. Confédération Construction Wallonne. <http://www.confederationconstruction.be/Portals/28/UserFiles/Files/Manuel%20pratique%20des%20partenariats%20public.pdf>
56. SemBreizh, activateur des territoires de Bretagne. (n.d.). Disponible via <https://www.sembreizh.fr/>
57. Issymedia : Communication & innovation. (n.d.). Disponible via <https://issymedia.fr/>
58. Half-time result of InnovationCity Ruhr : So far saving of 100,000 tons of CO2 by 2020. (2015). Disponible via : https://www.innovationcity-bottrop.de/index.php?id=181&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=233&cHash=75df42cdfd3343bf2587aa300f003501
59. InnovationCity Ruhr : Model City Bottrop. (2020). Disponible via https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/resources/innovationcity-ruhr-model-city-bottrop_en
60. Marchés publics / PPP / Concessions. (n.d). Disponible via <https://www.uvcw.be/marches-publics/accueil>
61. Rixhon, S. (2016). Partenariat public-privé. Disponible via : <https://rixhon-avocat.be/2016/08/10/partenariat-public-privé/>
62. Union Villes et Communes Wallonie. (2021). Focus sur la commune. Les marchés publics.
63. Nouvelle réglementation des concessions de travaux et de services. (n.d). Disponible via <https://www.uvcw.be/marches-publics/articles/art-1458>
64. Cruz, C. O. & Sarmento, J. M. (2017). 'Reforming Traditional Ppp Models to Cope with the Challenges of Smart Cities', Competition and Regulation in Network Industries, vol. 18, pp. 94-114.

-
65. Lerusse, A. (2021). The role of governance preferences in government contracting. An experimental approach.
 66. Territoire intelligent : sept communes de la communauté urbaine d'Angers passent à l'action. (2022).
https://www.villeintelligente-mag.fr/Territoire-intelligent-sept-communes-de-la-communaute-urbaine-d-Angers-passent-a-l-action_a1267.html
 67. Douglas, A. (2017). Performance/Output Based Specifications : Best Practice Report. ICLEI.
 68. Commission Européenne. (2021). Communication sur les orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes.
 69. Commission Européenne. (2007). Communication on re-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe
 70. SPICE. (n.d.). Procurement of Intelligent Street Lighting : City of Copenhagen.
Disponible via http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen_Street_Light.pdf

LE SMART CITY INSTITUTE



Le Smart City Institute est un institut académique dédié à la thématique des territoires durables et intelligents. Il repose sur un partenariat original entre une Université (ULiège) et son École de Gestion (HEC Liège), des entreprises et la Wallonie dans le cadre du Plan Marshall 4.0 et de Digital Wallonia.

Cet institut académique se compose :

- **De professeurs, chercheurs et chargés de projet universitaires ;**
- **De partenaires privés et publics :**
 - **La Wallonie** supporte activement l'institut dans le cadre de son programme Smart Région, partie intégrante de sa stratégie Digital Wallonia ;
 - L'institut est une des parties prenantes du projet **Wal-e-Cities** (financement européen FEDER) qui vise à soutenir le développement d'initiatives Smart City sur le territoire wallon ;
 - L'entreprise **Schröder** s'engage aux côtés des villes, des centres de recherche et des start-ups technologiques pour développer des solutions innovantes répondant aux besoins des générations futures ;
 - L'institut est investi dans le projet innovant **GROOF** (financement européen INTERREG-NWE) qui ambitionne de réduire les émissions de CO₂ grâce à l'installation de serres sur toit ;
 - L'institut participe au projet **BOLSTER** (financement Horizon Europe), qui se concentre sur la transition juste et sur la manière d'inclure les communautés marginalisées dans ce processus.
- **D'experts** (en technologie, immobilier, infrastructures, services financiers, énergie, gestion de projet,...) dans le développement des territoires intelligents.

Le Smart City Institute aborde la thématique des territoires durables et intelligents sous l'angle managériale (et pas uniquement technique et technologique). Par ailleurs, il s'articule autour de trois piliers complémentaires : **la recherche, l'enseignement et le soutien à l'innovation**. Ces derniers sont soutenus par des activités transversales de sensibilisation.

De façon concrète, le Smart City Institute :

- Publie des articles scientifiques ainsi que des rapports de recherche sur la thématique des territoires durables et intelligents ;
- Étudie la dynamique Smart City en Belgique et en Wallonie ainsi que son évolution au travers de baromètres ;
- Développe des outils didactiques afin de motiver les communes (belges) à prendre part à la dynamique Smart City. Parmi ces outils : une collection de Guides Pratiques, des modèles ou encore des capsules vidéo didactiques pour les guider pas à pas dans leurs démarches ;
- Organise des activités de formation (ex. ateliers thématiques, formation continue en Management des Smart Cities) qui abordent les points essentiels de la Smart City dont ses six dimensions, tout en traitant de la question technologique, de l'évaluation, de la stratégie et de la gestion du changement ;
- Organise un évènement annuel lors duquel des académiques et des praticiens sont amenés à discuter et à échanger au sujet de la transition durable et intelligente des territoires ;
- Organise un séminaire à destination des étudiants de 2^e Master à HEC Liège, en « Sustainability and Smart Territories » ;
- Soutient l'innovation dans le domaine des Smart Cities.

Concernant sa portée géographique, en tant que référent académique, le Smart City Institute contribue activement à la dynamique Smart City et Smart Région en Wallonie, mais il mène aussi régulièrement des projets à vocations nationale et internationale.

Remerciements

Nos remerciements particuliers vont aux acteurs privés, publics et du secteur associatif avec lesquels nous avons longuement échangé et qui ont aidé à construire ce Guide.

Avec le soutien de



official partner | digital wallonia .be



Schröder



Publication gratuite - Ne peut être vendue ou utilisée à des fins commerciales.
Ce Guide Pratique est une oeuvre du Smart City Institute (HEC Liège). Vous êtes libre de reproduire, de distribuer et de communiquer cette création au public dans le respect des droits moraux des auteurs, à condition de citer vos sources et de ne pas en faire un usage commercial.



Wallonie

official partner | digital wallonia .be



www.enmieux.be



LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LA WALLONIE INVESTISSENT DANS VOTRE AVENIR



Wallonie

Schröder

