



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/WP.7/2005/8
6 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-sixième session

(Genève, 19-21 septembre 2005)

GROUPE DE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION
DES BIENS FONCIERS

Quatrième session

(Genève, 21 et 22 novembre 2005)

**PRINCIPES GÉNÉRAUX DES PARTENARIATS ENTRE LE SECTEUR PUBLIC
ET LE SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION
DES BIENS FONCIERS**

Généralités

1. À sa deuxième session en novembre 2001, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers a procédé à une discussion approfondie de la question des partenariats entre le secteur public et le secteur privé dans l'administration des biens fonciers. Le Groupe de travail a pris note des initiatives prises par de nombreux États membres de la CEE afin d'améliorer les services en créant des partenariats efficaces entre le secteur public et le secteur privé et il a fait état des vastes perspectives offertes par l'échange de données d'expérience entre les pays. Il a donc été proposé que le Groupe de travail prépare des directives concernant des partenariats secteur public/secteur privé efficaces (HBP/WP.7/2001/10, annexe I).

L'objectif principal était d'élaborer un ensemble de principes visant à:

- Fournir des informations et des conseils aux autorités nationales qui n'ont pas encore adopté d'arrangements en matière de partenariats public/privé;
- Aider les responsables de l'administration des biens fonciers à tirer parti au mieux de tels arrangements.

2. Les experts nationaux ci-après ont été nommés pour faire partie de l'Équipe spéciale chargée d'élaborer l'étude: M. Hayk Sahakyan (Arménie); M. Peter Creuzer (Allemagne), Président de l'Équipe spéciale; M. Paul van der Molen (Pays-Bas); M^{me} Božena Lipej (Slovénie); et M. Ted Beardsall (Royaume-Uni).

Introduction

3. Ces dernières années, les modalités de la fourniture des services publics aux citoyens ont fondamentalement changé, tout particulièrement dans le secteur de l'administration des biens fonciers sous l'impulsion d'une évolution du climat économique général. L'élément le plus influent a été l'élargissement rapide de l'accès aux technologies de l'information et de l'utilisation de ces technologies, ce qui a créé de nouvelles possibilités dans le domaine des affaires et ouvert aux citoyens de nouvelles possibilités d'obtenir des informations et de recourir au commerce électronique.

4. Les gouvernements ont réagi en proposant une nouvelle idéologie politique. Ils ont réexaminé le rôle des pouvoirs publics, réduit la bureaucratie et allégé le poids de la fiscalité en faisant appel à l'expérience du secteur privé et en introduisant la concurrence pour la fourniture des services. De nombreux États de la CEE essaient maintenant systématiquement de voir, pour une large gamme de services, si la fourniture pourrait en être confiée au secteur privé.

5. La création de partenariats public/privé est une des conséquences de cette évolution. Dans ces partenariats, il incombe aux pouvoirs publics de fournir des services, mais la prestation elle-même peut être améliorée grâce à l'expérience du secteur privé. Pareille évolution des conditions de l'activité économique et de la réflexion des pouvoirs publics n'a pas été sans incidence sur les instances chargées par ces derniers de l'administration des biens fonciers. Ces instances se sont elles aussi efforcées d'améliorer la fourniture des services et l'accès à l'information grâce à une participation active du secteur privé.

6. La création de partenariats public/privé répond d'ordinaire aux motivations ci-après: attente accrue de la population en matière de services publics; nécessité d'améliorer la valeur des services publics (tant en termes d'efficacité que d'efficience); nécessité de procéder à des investissements dans les infrastructures requises pour assurer les services publics; innovation en matière de prestation de services et promotion de la concurrence. Le succès ou l'échec des partenariats sera déterminé par le cadre politique et réglementaire local, l'acceptation de la population, la qualité des fournisseurs de services et l'existence d'un marché en la matière et, dans le cas présent, l'attitude des acteurs de l'administration des biens fonciers.

7. La présente étude vise à fournir des informations sur le recours actuel aux partenariats public/privé par les autorités chargées de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE. Se fondant sur l'expérience des États membres dans ce domaine, l'étude expose les avantages qu'il y a à créer de tels partenariats et propose des principes et des recommandations de base pour la collaboration entre les secteurs public et privé en matière d'administration des biens fonciers.

8. La présente étude a été réalisée à partir d'un questionnaire élaboré en 2003, qui portait sur les points de vue des organismes publics chargés de l'administration des biens fonciers dans 43 pays de la CEE et sept provinces canadiennes. Le taux de réponse a été de 52 %, ce qui

signifie que 26 entités sur les 50 auxquelles le questionnaire a été envoyé ont répondu. Sur les 26 réponses, six pays (23 % du nombre total de réponses) ont indiqué qu'il n'existait pas chez eux de partenariats public/privé. Sur les 20 pays ou provinces dans lesquels il existait des formes de partenariats public/privé:

- 60 % ont indiqué que leur gouvernement avait adopté des politiques visant à favoriser ces partenariats;
- 80 % ont indiqué que les autorités responsables avaient mis en place des partenariats avec le secteur privé;
- 80 % ont indiqué que ces partenariats avaient été réalisés par l'intermédiaire d'un processus officiel d'adjudication;
- 95 % avaient conclu des contrats concernant les partenariats.

9. Les tâches les plus souvent confiées au secteur privé sont celles liées à la cartographie et aux levés, l'existence de tels arrangements étant indiquée dans 40 % des réponses. Pour ce qui est des avantages escomptés de ces partenariats, la majorité des réponses citait une amélioration des services et une réduction des coûts.

10. Lorsque l'on élabore un ensemble de principes directeurs, il importe de préciser que la notion de partenariat public/privé ne recouvre pas la même réalité dans tous les pays. Ce concept ne peut pas être normalisé au niveau international étant donné que les initiatives dans ce domaine doivent répondre aux objectifs fixés par les différents pays, compléter d'autres démarches en matière de marchés publics et de fourniture de services, et être mis en œuvre avec les ressources disponibles.

Cependant, aux fins du présent document, la définition opérationnelle du partenariat public/privé est la suivante:

«Partenariat entre un organisme public et une société privée qui prend la forme d'une relation à moyen ou à long terme dans laquelle les partenaires sont convenus de travailler en étroite collaboration afin d'améliorer les services dans l'intérêt du public. Des arrangements sont prévus pour convenir du partage des risques, des bénéfices et des avantages, ainsi que de l'utilisation des compétences, de l'expérience et du financement provenant de nombreux secteurs. De tels partenariats sont en général encouragés et appuyés par l'action gouvernementale.»

I. Statut actuel des partenariats public/privé dans l'administration des biens fonciers

11. L'administration des biens fonciers, telle qu'elle a été définie pour la première fois dans les directives relatives à l'administration des biens fonciers publiées par la CEE en 1996, recouvre l'enregistrement, le traitement et la diffusion d'informations sur la propriété, la valeur et l'utilisation des terres et les ressources qui y sont associées. Cette notion inclut la détermination des droits de propriété et autres attributs des biens fonciers relatifs à leur valeur et à leur utilisation, les levés et la description de ces biens, la documentation détaillée et la communication des informations pertinentes pour le marché foncier.

12. Les registres officiels ont pour rôle de garantir les droits de propriété et autres droits fonciers et d'étayer les dispositifs garantissant la sécurité et le financement des transactions immobilières. Ils constituent le fondement d'une gestion durable des terres et justifient donc que l'on consacre d'importants investissements en ressources humaines et financières aux systèmes appropriés d'administration des biens fonciers. La création et la gestion d'un tel système constituent une vaste tâche.

13. L'instauration d'une économie de marché soulève un problème particulier: les systèmes d'administration des biens fonciers se heurtent à l'insuffisance des dispositifs organisationnels en matière de personnel et de financement. D'un autre côté, dans les pays plus avancés, où la question de ces dispositifs a été réglée, les contraintes budgétaires font que l'on se demandera comment fournir au public des services efficaces avec moins de personnel et comment réduire et couvrir les coûts. Dans de nombreux pays, le secteur privé est souvent en concurrence avec de grosses entreprises publiques ou récemment privatisées.

14. Les efforts visant à créer des bases de données spatiales influencent énormément la teneur, le type et la structure des grands ensembles de données cadastrales. La nécessité d'assurer l'interopérabilité ou l'intégration des données dans les grands ensembles de données encourage la mise en place de partenariats public/privé efficaces. En conséquence, il est clair que la situation actuelle en matière de partenariats public/privé dans l'administration des biens fonciers varie selon la situation particulière des différents États membres de la CEE. Les partenariats public/privé sont principalement conçus comme des solutions dans le domaine plus large de la fourniture de services en matière d'administration des biens fonciers. La question qu'il convient de poser est de savoir dans quelle mesure le secteur privé devrait contribuer au développement et à l'amélioration des systèmes d'administration des biens fonciers dans les anciens pays en transition et dans les pays à économie de marché.

Propriété, valeur et utilisation des biens fonciers

15. Il existe actuellement diverses formes de coopération entre les secteurs public et privé en termes de responsabilité. Pour ce qui est de la facilitation des transactions sur le marché foncier, l'une des principales fonctions de l'administration des biens fonciers, il ressort que les documents relatifs au transfert de biens immobiliers peuvent être établis par les parties elles-mêmes (Suède), des avoués (États-Unis), des avocats (Royaume-Uni), des notaires libéraux (France, Pays-Bas) et des notaires du cadastre (République tchèque). L'enregistrement de la propriété est toutefois effectué partout par des fonctionnaires, que ce soit dans des tribunaux ou dans un organisme public. Le levé cadastral peut être effectué par des géomètres en exercice libéral (Allemagne, France), sous-traitants (occasionnellement) ou fonctionnaires (Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni). L'assurance des titres de propriété, telle qu'elle est pratiquée aux États-Unis, constitue un cas spécial: les sociétés d'assurance privées ont leurs propres registres et plans cadastraux et délivrent des certificats d'assurance des titres de propriété. Bien que cela ne soit pas la pratique courante, il se peut que certaines tâches, telles que la diffusion de l'information relative aux biens fonciers, qui sont normalement effectuées par le secteur public, soient réalisées par une société privée pour le compte de l'État.

16. L'évaluation de la propriété et des biens fonciers peut en principe être divisée entre l'évaluation individuelle des biens et l'évaluation globale (évaluation systématique de groupes de biens fonciers similaires grâce à des procédures standardisées). On procède à l'évaluation

individuelle des biens fonciers pour répondre aux besoins des participants à des transactions immobilières, tandis que l'évaluation globale est surtout réalisée à des fins fiscales. L'évaluation individuelle des biens fonciers est normalement effectuée par des professionnels (spécialistes de l'évaluation agréés ou assermentés) qui appartiennent la plupart du temps au secteur privé, mais l'évaluation globale d'utilité publique est effectuée soit directement par des organismes publics soit par des spécialistes du secteur privé travaillant sous contrat avec l'État.

17. L'utilisation des terres peut être déterminée soit par l'occupation du sol soit par leur fonction. L'occupation du sol est normalement enregistrée par un organisme public grâce par exemple à des données de télédétection; la fonction des terres est d'ordinaire consignée par les organismes publics chargés d'établir les plans d'occupation du sol (c'est-à-dire en général les municipalités).

Tâches opérationnelles

18. Les activités opérationnelles peuvent être divisées entre tâches fondamentales, à savoir le registre foncier et le cadastre, tâches associées et tâches d'appui. Cette division établit normalement la répartition des tâches concrètes entre le secteur public et le secteur privé. Si les registres fonciers d'un pays doivent être établis sous la responsabilité de l'État et être garantis par lui, et si leur gestion appartient donc essentiellement au secteur public, d'autres tâches telles que la collecte des données et l'aménagement des terres peuvent être confiées au secteur privé qui fonctionne selon de bonnes pratiques commerciales.

19. Les tâches associées et les tâches d'appui sont la commercialisation et la vente des ensembles de données géospatiales (données-cadres, données de référence), les services à valeur ajoutée et les services techniques, la recherche-développement, la formation professionnelle et le renforcement des capacités. Il convient de souligner que ces tâches sont tout aussi importantes pour l'infrastructure d'un système satisfaisant d'administration des biens fonciers que les tâches fondamentales elles-mêmes. Il se peut que les tâches ci-dessus puissent être réalisées de manière plus efficace dans le cadre de partenariats public/privé appropriés.

Tâches fondamentales relatives à l'enregistrement foncier et au cadastre

20. Les registres fonciers devraient être impartiaux et ne pas être soumis à des conflits d'intérêt entre les différentes parties. Les tâches fondamentales en matière d'enregistrement foncier sont principalement les suivantes:

- Enregistrer tous les biens immobiliers (parcelles, immeubles, appartements), droits de propriété et autres, charges et hypothèques, droits fonciers de l'État;
- Garantir la sécurité de la propriété;
- Assurer la sûreté des marchés fonciers et des transactions immobilières (cession de propriétés immobilières, contrats de vente et hypothèques);
- Service de conseils pour les clients publics et privés;
- Collecte et diffusion d'informations fondamentales.

21. Ces tâches sont assurées par diverses institutions et parties prenantes en fonction du pays. Elles sont en général assurées par des institutions qui s'occupent de l'enregistrement foncier, telles que les services du cadastre et les tribunaux locaux. Les acteurs privés intéressés par ces tâches sont les notaires, les avocats, les banques, les agents immobiliers, les experts privés, etc.

22. La prestation de services par des moyens électroniques et les initiatives appropriées aux niveaux national, régional ou municipal peuvent souvent être améliorées grâce à des partenariats public/privé. En fait, la plupart des pays ou provinces ayant répondu au questionnaire considèrent que de tels partenariats présentent de grands avantages dans ce domaine.

23. Le cadastre, conçu à l'origine comme un registre permettant de déterminer les taxes foncières, a aujourd'hui des fonctions multiples dans de nombreux pays:

- Tenue des registres et des plans immobiliers pour préciser davantage le registre cadastral; garantie de la propriété foncière;
- Fourniture de données géométriques sur les limites cadastrales (parcelles), les autres objets cadastraux et leurs identificateurs uniques;
- Échange de données avec d'autres registres publics;
- Définition de la référence spatiale officielle grâce à la fourniture de données spatiales fondamentales;
- Promotion de la transparence du marché grâce à l'enregistrement des résultats des évaluations des biens fonciers et des contrats de vente;
- Services consultatifs pour les organismes publics et les clients privés; et
- Collecte, gestion et diffusion de séries de données pertinentes.

24. Ces tâches sont réalisées par les institutions et les parties prenantes, principalement par les autorités cadastrales aux niveaux national, régional ou local, des géomètres agréés, des instituts nationaux de recensement cadastral et des spécialistes de l'évaluation du capital fixe. Les réponses au questionnaire montrent que les tâches les plus souvent réalisées dans le cadre d'un partenariat public/privé sont l'établissement de cartes et les levés topographiques.

Tâches associées

25. D'après les données et les documents dont disposent les autorités cadastrales, les tâches associées sont principalement les suivantes:

- Activités de développement urbain et rural, y compris le réaménagement urbain et le remembrement des terres;
- Collecte de données aux fins de planification;
- Acquisition de terrains par les pouvoirs publics;

- Établissement de rapports sur les mesures prises par les pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement (sols, etc.); et
- Gestion durable des ressources naturelles, gestion des catastrophes, gestion des zones inondables, aménagement de l'espace.

26. Ces tâches sont réalisées par les institutions et les parties prenantes, en fonction des règlements en vigueur dans chaque pays. Elles pourraient être réalisées par les municipalités, des entreprises ou des personnes agréées (par exemple des géomètres nommés par les pouvoirs publics en Allemagne), des entreprises privées ou les autorités cadastrales nationales ou locales.

27. Il est indispensable que chaque État dispose d'informations sur la terre et ses ressources. Pour que les citoyens comprennent bien les relations réciproques entre l'État et la société, il faut que de telles informations soient facilement accessibles et utilisables. Une bonne partie de ces informations ne sont véritablement utiles que s'il existe un système de référence spatiale uniforme (géo-informations). On peut établir une distinction entre les données géospatiales *de base* (données cadastrales ou topographiques) et les données *thématiques* (aménagement de l'espace, services publics). Les outils numériques permettent la sélection, l'analyse et la synthèse des données disponibles grâce au système d'information géographique (SIG) ainsi que la création de bases de données sur mesure. Il faut s'efforcer en particulier, notamment grâce à des partenariats public/privé, de rendre l'accès des citoyens et clients aux registres cadastraux et aux données cadastrales aussi facile que possible tout en veillant à ce que ces données soient sûres et que leur confidentialité soit respectée.

28. La mise en place de bases de données géographiques de bonne qualité est très onéreuse en raison du personnel et des investissements nécessaires. Pour l'essentiel, les bases de données géospatiales existantes sont donc constituées et gérées par les administrations dans le cadre de leurs tâches statutaires. Des projets concrets, concernant par exemple la navigation, la géomercatique ou d'autres marchés émergents, exigent que ces données soient associées à des données thématiques collectées par d'autres institutions privées ou publiques.

29. Ce processus de valorisation de même que la commercialisation et la vente de données géospatiales offrent d'autres occasions de partenariats public/privé, fondés sur différents modèles commerciaux (revendeurs, revente de produits à valeur ajoutée, licences, etc.). Les grosses bases de données géospatiales, sur lesquelles se fondent les processus de valorisation, présentent des possibilités commerciales qui vont bien au-delà de la garantie de la propriété assurée par les registres fonciers et le cadastre. Des possibilités se présentent également dans le domaine de la fourniture de services publics et de la promotion du commerce et des technologies, mais ces possibilités ne deviendront une réalité que si les administrations cadastrales et les partenaires privés apportent chacun leurs compétences spécifiques dans le cadre d'un partenariat. Il faut créer des modèles commerciaux sur mesure, orientés vers le marché et harmonisés entre eux, dans le cadre desquels la coopération entre le secteur public et le secteur privé fournira l'infrastructure appropriée en matière de services et permettra à tous les partenaires de gagner sur tous les plans.

Tâches d'appui

30. Les marchés de l'information géographique et les bases de données spatiales sont dans une très large mesure tributaires du cadre juridique qui permet une collaboration contrôlée entre toutes les parties concernées. Dans de nombreux pays, la mise en place de bases de données spatiales nationales a commencé. Le marché actuel de l'information géographique dans les États membres de la CEE a plusieurs caractéristiques; les données géospatiales doivent être traitées ou intégrées et les produits disponibles dans le commerce doivent être développés. De plus, l'accès aux données par l'Internet est de plus en plus populaire et il conviendrait d'adapter régulièrement les services techniques ainsi que les logiciels et le matériel à l'évolution de la demande. Il est clair que ce marché peut être développé grâce à la création de partenariats public/privé dans l'intérêt mutuel de tous les acteurs, fournisseurs de données et clients.

31. Si l'on observe les systèmes modernes d'administration des biens fonciers qui fonctionnent de manière satisfaisante, il apparaît clairement que des travaux de recherche-développement permanents s'imposent. De tels travaux sont effectués non seulement dans le secteur public (universités) mais également dans des institutions, organisations ou entreprises privées (normalisation ou développement des techniques). Par ailleurs, l'évolution du cadre institutionnel ou organisationnel dans lequel s'effectue l'administration des biens fonciers de même que l'évolution et l'amélioration constantes de la technologie exigent que le personnel soit formé. Les partenariats public/privé présenteraient également des avantages dans ce domaine et favoriseraient les synergies.

32. L'organisation de partenariats public/privé se fait sur des bases différentes d'un État à l'autre. Ces différences concernent les réglementations en matière d'agrément pour les tâches statutaires qui doivent être réalisées par des personnes ou des sociétés agréées (notaires, géomètres agréés), ainsi que les procédures de sous-traitance de services ou d'achats qui ne relèvent pas de la réglementation en matière d'agrément. La procédure d'agrément devrait encourager les partenariats public/privé et donner au secteur privé un rôle plus actif dans la réalisation des tâches statutaires. Les partenariats public/privé devraient porter sur le moyen ou le long terme. Dans les États membres de la CEE l'expression «partenariat public/privé» décrit tout un éventail de types de collaboration entre secteur public et secteur privé qui varient tant en termes de portée que de durée.

II. Avantages des partenariats public/privé

33. La tendance générale en Europe et dans le reste du monde consiste à inviter de plus en plus le secteur privé à participer à différentes activités en matière de cadastre, de registre foncier, de remembrement des terres et de fourniture d'informations. L'objectif est d'allier l'expérience et les compétences de différents partenaires afin de garantir les meilleurs résultats de la manière la plus rentable.

34. Les organismes publics qui s'occupent de l'administration des biens fonciers devraient rechercher une répartition satisfaisante des responsabilités entre les secteurs public et privé. Les pouvoirs publics s'adressent de plus en plus au secteur privé pour s'assurer des ressources additionnelles et bénéficier de son efficacité, de ses capacités et de son sens de l'innovation. Dans une optique à long terme, les pouvoirs publics sont prêts à renoncer à quelques avantages internes (revenus de taxes, etc.) afin d'accélérer les procédures. L'ampleur de la participation

du secteur privé doit être soigneusement examinée au regard de la situation particulière de chaque pays afin de parvenir à un équilibre raisonnable et harmonieux.

35. Dans le cadre de la législation, les organismes chargés du registre cadastral, du cadastre, et les autres administrations du foncier devraient s'efforcer de nouer des partenariats avec le secteur privé afin d'assurer un accès et une utilisation fiables, rapides, bon marché et faciles des informations foncières. En partageant leurs ressources et leurs compétences, les secteurs public et privé bénéficient des synergies qui se développent, du partage des risques et du progrès technique, ce qui ne serait pas le cas autrement. De tels partenariats permettent également de mettre en œuvre de bonnes pratiques pour ce qui est de l'«égalité des chances». Pour que les partenariats public/privé d'utilité publique donnent de bons résultats, il faut adopter de nouvelles attitudes et acquérir de nouvelles compétences en matière d'administration des biens fonciers. Les activités dans ce domaine ont un caractère dynamique, et ces partenariats offrent plus de souplesse dans la gestion du changement qu'un organisme ou une administration spécialisés.

36. On estime que, pour le secteur public, les principaux avantages d'une coopération avec le secteur privé sont les suivants:

- Une répartition satisfaisante des risques entre les parties est avantageuse pour les pouvoirs publics;
- Plus grande souplesse dans la fixation des objectifs et les coûts;
- Moins de risques de dépassement de coût et de retard dans la réalisation;
- Accroissement de la capacité nécessaire pour atteindre les buts fixés;
- Les services proposés et leur fourniture s'améliorent grâce au renforcement de la concurrence;
- Meilleure compréhension des procédés et produits;
- Meilleure exploitation du capital, des données et de la propriété intellectuelle appartenant à l'État;
- Pas de problèmes de recrutement de personnel;
- Apport de l'énergie et du sens des affaires du secteur privé; et
- Possibilité de réformer les services publics.

37. On estime que, pour le secteur privé, les principaux avantages d'une coopération avec le secteur public sont les suivants:

- Perspectives accrues de rentabilité de l'investissement;
- Utilisation fructueuse sur d'autres marchés de compétences et des équipements techniques ayant fait leurs preuves;

- Amélioration du rapport coût-efficacité;
- Incitation accrue à l'innovation technologique grâce à la concurrence; et
- Davantage de possibilités d'établir des coentreprises avec des sociétés étrangères.

38. On estime que les avantages mutuels pour le secteur public et le secteur privé sont les suivants:

- Chaque partenaire peut se concentrer sur sa part des tâches partagées et sur ce qu'il fait le mieux (c'est-à-dire pour le secteur public gérer et contrôler les activités de l'administration publique et pour le secteur privé assurer les activités opérationnelles);
- Renforcement des systèmes de gestion et du mode d'organisation;
- Il est possible d'adopter une perspective à long terme (planification stratégique);
- Meilleure réaction aux exigences de la société qui veut davantage de sécurité, des données de meilleure qualité et un accès plus rapide et plus facile à ces données; prise en compte de l'incidence qu'a la société de l'information sur l'administration des biens fonciers;
- Apport plus facile de ressources humaines, matérielles et financières pour les activités liées à l'administration des biens fonciers;
- Modification de la façon dont les pouvoirs publics opèrent et de leur interaction avec le secteur privé en général;
- Besoin commun de données fiables en matière d'administration des biens fonciers et plus grandes possibilités d'exploiter ces données; et
- Partenariats visant à faciliter la modernisation des organismes, y compris publics, afin de les rendre plus dynamiques et mieux à même de gérer des risques plus élevés.

39. La gestion des partenariats public/privé présente quelques difficultés pratiques: il faut à la fois assurer la confidentialité, veiller à ce que le partenariat soit équitable et faire en sorte que les deux parties rendent des comptes. Par exemple, les procédures visant à assurer une large responsabilisation rendent le secteur public relativement lent et rigide. Les organismes privés en revanche peuvent être plus souples et plus efficaces parce que leurs processus décisionnels ne sont pas soumis à une surveillance aussi constante. Le fait de travailler ensemble pourrait ainsi être très bénéfique pour les deux parties qui, pour ce faire, doivent ajuster leurs attentes.

40. Normalement, les partenariats public/privé améliorent radicalement les relations entre les deux secteurs, encourageant la coopération plutôt que le conflit. Il est recommandé de démarrer avec des partenariats de faible envergure (portant sur des petits contrats pour l'exécution d'activités liées à l'administration des biens fonciers) puis d'en augmenter le nombre et, à long terme, de mettre en place une démarche et des relations plus complexes (contrats plus importants, réglementation professionnelle, franchisage, etc.).

41. L'objectif général de ce type de partenariat est de travailler de manière plus efficace et plus économique et, ce faisant, d'offrir des services axés sur les besoins des utilisateurs. Il est donc indispensable que les institutions concernées connaissent ceux-ci. Depuis une dizaine d'années, l'administration des biens fonciers est de plus en plus axée sur les services aux clients. Des services conjoints public/privé efficaces et attentifs aux besoins des clients ne peuvent que bénéficier à la vie sociale et économique de la collectivité.

III. Obstacles à un partenariat public/privé

42. Dans certaines parties de la région de la CEE, des restrictions empêchent les instances administratives de réaliser des partenariats avec le secteur privé. C'est le cas dans certains pays dépourvus actuellement de cadre juridique permettant une coopération entre les administrations publiques et les entreprises privées. Les directives régissant les droits et redevances en particulier n'ont souvent pas la souplesse nécessaire pour intégrer des modèles d'activité appropriés et ne tiennent généralement pas compte des partenariats public/privé.

Obstacles externes

43. Les institutions, autorités et organismes publics relèvent des législations nationales qui réglementent l'utilisation des fonds publics et des subventions de l'État pour la réalisation de tâches publiques. Les prescriptions légales en matière de fourniture de services et de produits, y compris d'informations foncières, s'appliquent de la même manière à tous les clients et partenaires commerciaux tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et n'offrent pas toujours la souplesse que requièrent des modèles d'activité faisant intervenir le secteur privé. De plus, la participation d'organismes publics dans les activités du secteur privé sur la base de partenariats est parfois strictement limitée. Les règles d'utilisation des budgets peuvent empêcher le secteur public de nouer des relations commerciales à long terme avec le secteur privé, en particulier si de telles relations exposent manifestement l'argent des contribuables à d'éventuels risques économiques.

44. Dans certains pays, la législation ne détermine pas clairement les droits et obligations des deux secteurs. Les activités qui devraient être confiées au secteur privé et celles qui devraient demeurer statutaires ne sont pas clairement spécifiées. Lorsque l'on décide de réaliser un partenariat public/privé, il faut donc préciser et définir les droits et les obligations de chacun des deux secteurs. Ou bien les mécanismes de sous-traitance des commandes publiques sont inexistantes, ou bien ils ne sont pas fondés sur une sélection efficace conforme aux principes de la concurrence.

45. Dans certains pays, le contrôle de la qualité des services fournis par le secteur privé, la législation relative aux procédures d'agrément et les mécanismes de contrôle ne sont pas très efficaces. Les procédures administratives à suivre pour l'agrément du secteur privé sont parfois complexes et lourdes et les redevances perçues très élevées. Après accord de l'agrément, les procédures de gestion de la qualité peuvent être très lourdes et constituer un obstacle aux activités de l'entreprise. Cela empêche souvent de nouvelles entreprises d'entrer sur le marché et entrave donc la concurrence. Pour remédier à cette situation, certains pays ont supprimé les prescriptions relatives à l'agrément des entreprises privées. Cela pourrait entraîner une baisse sensible de la qualité.

46. Tout ceci constitue un problème majeur pour les pays en transition qui sont confrontés à des contraintes financières importantes. Dans certains pays, aux systèmes et aux traditions anciens en matière d'administration des biens fonciers, cela pourrait nuire aux améliorations d'ordre organisationnel et structurel. Il est certes difficile de généraliser, mais de nombreux pays se demandent si leur population serait favorable au transfert au secteur privé de responsabilités traditionnellement exercées par le secteur public. Ces questions doivent être examinées au niveau tant institutionnel que politique.

Obstacles internes

47. Par principe, la plupart des syndicats se méfieront de toute initiative qui pourrait aboutir à ce que des emplois depuis longtemps dans le secteur public soient transférés au secteur privé. Il peut être difficile de surmonter cet obstacle. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'ordinaire de respecter le point de vue des syndicats tout en veillant à ce que le débat reste axé sur l'utilisateur final et les avantages qu'il peut en tirer.

48. Dans les pays en transition, les sociétés privées nouvellement créées connaissent de graves difficultés liées à l'introduction des nouvelles technologies, à la formation et au recyclage des spécialistes. Une gestion efficace des sociétés dans une nouvelle économie de marché pose également problème.

49. D'autres problèmes découlent du mode de création des organisations non gouvernementales (ONG) dans certains pays en transition. Certaines ONG sont créées par les gouvernements pour recevoir les subsides des donateurs. Bien souvent, de telles ONG sont éphémères et disparaissent dès que le financement des donateurs cesse.

50. Un obstacle important à la réalisation d'un partenariat public/privé est la corruption. Celle-ci concernerait différents pays de la région de la CEE de différentes manières. La corruption sévit d'ordinaire à plusieurs niveaux: attribution des marchés publics, octroi des autorisations, supervision du secteur privé, vente et location de terrains appartenant à l'État ou à la collectivité, etc. Malheureusement, les organismes publics responsables de l'administration des biens fonciers ne sont, la plupart du temps, pas encore prêts à avoir une relation responsable avec le secteur privé et ne se considèrent pas au service du client. En outre, l'information dont disposent les organes publics est parfois limitée parce qu'ils n'ont pas accès aux nouvelles technologies de l'information et que les procédures appropriées ne sont pas en place.

51. Dans les pays en transition, le manque de personnel très qualifié et les risques créés par le transfert de spécialistes vers le secteur privé pourraient nuire à la bonne mise en œuvre de partenariats public/privé. Là où les fonctionnaires sont en place depuis la période communiste, non seulement ils souffrent d'un manque de qualification mais ils doivent aussi surmonter les difficultés psychologiques associées au transfert vers le secteur privé. La mise en œuvre de projets publics peut aussi susciter une certaine méfiance. Cela est vrai principalement pour les programmes de privatisation et de restitution des terres. Dans certains pays, les agriculteurs considèrent que la distribution des terres n'a été ni équitable ni efficace. Cela pourrait constituer un obstacle sérieux à la mise en œuvre de nouveaux projets, en particulier pour ce qui est du remembrement des terres, qui suppose une coopération entre les systèmes privé et public.

52. Dans certains pays, l'existence d'organismes d'État qui ont de nombreuses fonctions officielles mais dont les domaines de responsabilité ne sont pas clairement définis est considérée comme un obstacle à la mise en œuvre de projets de partenariat. Cela peut entraîner des doubles emplois. Par conséquent, lorsque des entreprises privées cherchent à nouer des partenariats avec des organismes publics, il leur est parfois difficile de savoir avec lesquels.

IV. Principes directeurs

53. En matière d'administration des biens fonciers et d'autres activités chapeautées par les pouvoirs publics, les tâches à court terme, brèves ou strictement d'appui font depuis longtemps l'objet d'une sous-traitance: informatisation des plans cadastraux, tâches photogramétriques, numérisation des documents, arpentage, etc. Le présent document n'a pas pour objectif d'examiner ces arrangements ni de suggérer qu'ils n'ont plus leur place dans l'administration publique à l'avenir. Lorsqu'on estime qu'ils constituent la formule la plus appropriée, on continuera à tenir pleinement compte des obligations légales régissant l'adjudication, la passation de marché et la concurrence.

54. Les partenariats public/privé vont au-delà de la sous-traitance traditionnelle. Quelles que soient la situation et la forme précise que prend l'accord, l'intention des parties sera claire dès le départ. Il y aura un certain partage des risques, des avantages et des bénéfices, dans le but de collaborer dans un effort collectif afin de faire véritablement progresser les services publics. Certains partenariats auront un caractère stratégique et la contribution du partenaire privé n'apparaîtra pas véritablement au moment de la fourniture du service (par exemple pour ce qui est de l'expérience en matière de technologie de l'information et des communications, de logiciels ou de matériels). Dans d'autres cas, le partenaire privé pourra être explicitement autorisé à agir au nom des pouvoirs publics pour la réalisation de tâches liées au client, par exemple pour ce qui est des géomètres agréés ou autres professionnels certifiés. Il peut même alors être habilité à prendre des mesures définitives et juridiquement contraignantes, comme par exemple la fixation des limites cadastrales (comme c'est le cas en Autriche).

55. Principes généraux des partenariats public/privé dans le domaine de l'administration des biens fonciers

Ces principes peuvent être énoncés comme suit:

Principe n° 1: Il sera normalement nécessaire et souhaitable que les partenaires privés soient sélectionnés après une procédure de passation de marché ou d'appel d'offres en bonne et due forme afin que les règles de la concurrence et les autres obligations légales soient respectées et que ce soit le candidat le mieux qualifié qui soit choisi.

Principe n° 2: Quelles que soient les modalités du partenariat, il devrait encourager la confiance et donner aux parties le sentiment d'une implication mutuelle. Il conviendrait d'examiner soigneusement la possibilité d'associer le partenaire privé à la structure décisionnelle officielle et aux prises de décisions.

Principe n° 3: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient veiller à ce que leur accord vise essentiellement à atteindre les résultats souhaités. Ceux-ci devraient être clairement définis pour les deux parties.

Principe n° 4: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient s'assurer que leurs ressources et compétences sont complémentaires et encouragent les synergies. Chacun des deux partenaires devrait être certain de disposer des ressources et des compétences suffisantes pour éviter de s'en remettre à un petit nombre d'experts. Il conviendrait de discuter de la question de savoir si la sous-traitance est possible.

Principe n° 5: L'État et le partenaire privé stratégique devraient être pleinement conscients des risques associés aux activités commerciales au sein du partenariat et s'assurer que le montage financier est suffisamment solide pour assumer ces risques.

Principe n° 6: L'État et le partenaire privé devraient expliciter les dispositions relatives à leurs avantages respectifs et au partage éventuel des recettes. Ces dispositions doivent tenir pleinement compte des règles et principes régissant les systèmes de budgétisation de l'État.

Principe n° 7: L'État et le partenaire privé devraient être conscients des connaissances et des compétences que le partenariat leur permettra mutuellement d'acquérir, ainsi que de la manière dont ces connaissances et compétences pourraient être appliquées à d'autres objectifs spécifiques. Le transfert de connaissances dans les deux sens devrait être encouragé.

Principe n° 8: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient mutuellement garantir la pérennité du partenariat afin de protéger l'autre partie contre toute rupture précoce du contrat. La coopération devrait s'inscrire dans le cadre d'un engagement à long terme des deux parties.

Principe n° 9: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient convenir de réexaminer régulièrement leur accord de partenariat. Cela permettrait d'éviter un déséquilibre dans le partage des risques et des bénéfices et de veiller d'une manière générale à ce que les résultats soient ceux escomptés.

56. Les activités relatives à l'administration des biens fonciers, souvent peu connues, sont néanmoins essentielles à une bonne gestion des affaires publiques. Les nations sont définies par leur superficie, et la terre constitue la source de la richesse et la base de la prospérité économique. Il est donc évident que l'administration des biens fonciers regroupe un ensemble clef d'activités publiques. Cependant, avec des sauvegardes appropriées et une bonne gestion, il est possible de transférer certaines de ces activités spécifiques au secteur privé dans le cadre de partenariats public/privé. Il en existe de nombreux exemples, notamment pour ce qui est des agréments ou concessions accordées aux géomètres. Les autres principes généraux ci-après s'appliquent à ce type de partenariat.

Principe n° 10: C'est à l'État qu'il appartient en dernier ressort de s'acquitter de toutes les missions relevant du domaine public. Même en cas d'octroi d'autorisation ou de concession, il sera finalement toujours responsable du résultat et des conséquences (du moins aux yeux du public) de toute erreur commise. Cependant, les partenaires privés devraient être tenus pleinement comptables de leurs activités, notamment en cas de mauvais résultats ou d'erreurs.

Principe n° 11: Si l'État veut confier une mission relevant du domaine public à un tiers, il devrait spécifier – au moyen par exemple d'un règlement – les prescriptions à respecter afin que cette mission soit correctement remplie.

De tels règlements pourraient comprendre les éléments suivants:

- Normes professionnelles (éducation, formation, déontologie);
- Compétences exactes;
- Indicateurs de résultats;
- Responsabilité (et éventuellement sanctions pécuniaires) si la prestation ne donne pas satisfaction ou en cas d'erreur.

Ces prescriptions devraient être reprises, éventuellement sous une forme plus explicite, dans un agrément ou une concession.

Principe n° 12: L'État doit prévoir des dispositions permettant de surveiller et de vérifier l'exécution de l'activité prévue par le partenaire privé. De telles dispositions peuvent être incluses dans l'agrément, la concession ou le règlement statutaire. Il faudra examiner soigneusement, à la lumière des activités spécifiques à réaliser, la mesure dans laquelle la puissance publique gardera le contrôle des opérations. Un contrôle étroit peut donner l'assurance nécessaire que les activités seront menées à bien, mais il peut également entraver l'innovation et l'initiative que le secteur public recherche auprès d'un partenaire privé.
