

REPONSE A LA QUESTION ECRITE 2.05/15

Partenariat Public Privé, ses avantages et ses limites

M. Marc Ribeaud, PS

La question posée est particulièrement complexe et il est difficile d'y répondre en quelques lignes sans se référer à une définition générale et des explications préalables sur les formes de collaboration mises en place à Delémont ces dernières années avec des milieux privés. Il convient de relever qu'il y a une multitude de définitions du PPP et, surtout, des interprétations diverses et souvent erronées de ce que recouvre cette notion. Les récents débats et les prises de position qui concernent les deux derniers objets soumis en votation populaire ont particulièrement mis en évidence les méconnaissances sur cette problématique et les mauvaises interprétations quant aux intentions des Autorités communales.

1. Retour sur les deux derniers cas de collaboration avec des milieux privés

En préambule, il est ainsi utile de rappeler que pour le projet de la Jardinerie, il ne s'agissait pas d'un PPP au sens proprement dit car les Autorités communales n'ont jamais eu l'intention, au début du processus qui a conduit à l'achat et à la valorisation du terrain, de développer des prestations de service public. La création d'un EMS et le développement d'appartements protégés sont l'émanation d'un acteur privé qui s'est intéressé à un terrain que la Commune a eu la chance d'acquérir afin de faire disparaître une friche urbaine. Donc pour ce projet, il s'agissait d'une collaboration avec un acteur privé, et non d'une délégation de tâches publiques pour réaliser une institution publique, puisque celle-ci est totalement privée.

En ce qui concerne le projet de la Mandchourie, il ne s'agit pas non plus d'un PPP au sens strict du terme, puisque les Autorités communales n'ont jamais eu l'intention de privatiser un service public. Ainsi, dans ce cas de figure, la collectivité publique continue bien de fournir les prestations. Il s'agissait donc uniquement de trouver une solution de regroupement pour les crèches, qui étaient d'ailleurs déjà en partie dans des bâtiments privés loués par la Commune. La construction de ce bâtiment et les locaux mis à disposition par un tiers privé étaient donc une opportunité avantageuse à saisir.

2. Définition générale du PPP en quelques lignes

Pour tenter de clarifier les avantages et les limites du PPP, il convient donc de se référer à une définition générale parmi les nombreuses existantes. On peut ainsi retenir la suivante : « Dans son acception générale, [le Partenariat Public Privé] englobe un certain nombre de modèles où l'Autorité publique (Etat ou collectivité locale) s'allie à un acteur privé à travers un contrat, une société d'économie mixte ou un partenariat informel pour créer une solidarité d'intérêts dans des domaines aussi divers que l'aménagement urbain, la construction ou la prestation de services » (Thèse L. Breuil, p. 4-5).

Dans le cadre de la réalisation d'une infrastructure, « le partenaire privé choisi assume la responsabilité de la planification, de la construction, du financement et notamment aussi de l'exploitation des infrastructures, pendant une période définie et à un prix fixé d'avance » (egov, p. 11). Dans le cadre du projet de crèches à la Mandchourie, on est loin d'un PPP, puisque les prestations restent en mains publiques, ce qui ne revient donc pas à confier des tâches publiques à un privé. L'exploitation sera en effet du ressort unique des différents propriétaires et locataires. Le seul élément qui liera la Commune au propriétaire sera d'ordre financier, sous la forme d'une simple location.

3. Raisons d'une collaboration avec les milieux privés pour financer une construction

Il est impossible de lister les avantages et limites du PPP sans se référer à un cas précis, tant les formes du PPP sont variables en fonction de l'objet concerné. Le Conseil communal n'a jamais eu et n'a pas l'intention dans le futur de confier des prestations de service public à des tiers (gestion de crèches, de bibliothèques, d'établissements de formation ou autres services publics). Le seul intérêt que voit le Conseil communal dans la collaboration avec des milieux privés, c'est de développer des projets de bâtiments qu'il ne pourrait pas réaliser seul ou qui se situeraient sur des terrains communaux sur lesquels il n'y a pas de projets publics (exemple : vente récente des terrains du Voirnet pour développer des logements).

Dans ce contexte, et pour reprendre l'exemple du projet de la Mandchourie, les Autorités communales n'auraient jamais pu assumer la réalisation d'un bâtiment de plus de 17 millions de francs qui permettait de réhabiliter une ancienne friche industrielle et d'optimiser le potentiel de développement sous l'angle de la densité et de la qualité. Si le projet n'avait compris que des crèches ou que des salles de classes, par exemple, comme cela a été le cas pour l'extension du Collège, il aurait certainement été totalement financé par la Commune, sans recourir au service de milieux privés. Donc le seul fait que le projet comprenne une majorité de surfaces à caractère privé imposait la collaboration proposée, aucun investisseur n'acceptant une forme de propriété par étage.

4. Avantages du PPP

Si l'on se réfère à certaines définitions, on peut relever qu'en général les soucis d'économies (autant des ressources humaines que financières) ainsi que d'efficacité et de rapidité d'exécution d'une infrastructure, occupent le premier plan des motifs d'un recours au PPP. En cela, l'approche n'est pas très différente que ce que font certaines familles qui confient la réalisation de leur maison à une entreprise qui traite le projet du début à la fin, sous la forme d'une construction en grande partie ou totalement « clé en mains ».

Dans ce sens, « l'externalisation des tâches et la coopération (...) peuvent se révéler utiles pour des raisons stratégiques (recentrage sur les activités clés) ou sont privilégiées lorsqu'il s'avère tout à fait impossible de fournir la prestation en tant que telle sans le concours de partenaires privés. La recherche d'améliorations qualitatives ou de prestations meilleures à coût constant est elle aussi un motif puissant » (egov, p.14). Ainsi, on peut considérer en tant qu'avantages principaux, qu'il « est indiqué d'accomplir des tâches en partenariat chaque fois que ni les pouvoirs publics ni l'économie privée ne sont à même de le faire seuls de façon utile et rentable. Ces cas se multiplient à mesure que notre époque gagne en complexité » (egov, p. 14).

Le Conseil communal estime toutefois que, malgré ces avantages, le recours au PPP ne doit en aucun cas se faire de manière systématique, mais qu'il s'agit bien de mener une réflexion approfondie afin de vérifier l'adéquation du modèle de collaboration choisi avec les milieux privés en fonction du but visé et des prestations de service public concernées.

5. Limites du PPP

En contrepartie des avantages développés ci-dessus, qui relèvent essentiellement de l'économie des moyens et de l'efficacité des procédures, il y a bien sûr des limites et des inconvénients qu'il faut bien évaluer pour chaque situation de PPP qui peut se présenter. Parmi ceux-ci, on peut relever la perte de contrôle par les pouvoirs publics (en particulier si les contrats de partenariat ne sont pas solidement définis) et les charges financières plus élevées qui peuvent être induites si les coûts de construction ou de location ont mal été estimés ou négociés.

Sur ce point particulier, il convient naturellement de ne pas considérer que les charges financières de l'objet lui-même, mais d'évaluer la rentabilité du projet en tenant compte des ressources humaines et des risques qu'aurait à assumer la collectivité publique si elle faisait seule son projet. On constate en effet que nombre de projets publics conduits seuls par les collectivités publiques, sans recours à des PPP, conduisent souvent à des dépassements parfois très importants et à des retards dans la livraison des objets. Ceci a été constaté à plusieurs reprises y compris dans certaines communes jurassiennes (fort heureusement pas à Delémont), et pour des grands projets publics cantonaux.

Parmi les inconvénients, certains milieux, qui rejettent le recours à des partenaires privés, évoquent souvent le fait que les sociétés « gagnent de l'argent sur la fourniture de prestations publiques ». Ce désavantage apparent peut facilement être évité si le contrat de partenariat est soigneusement défini, y compris par un contrôle des coûts des prestations. Ainsi, dans le cas du projet de la Mandchourie, tous les milieux avec lesquels le Conseil communal a eu des discussions ont relevé le coût particulièrement bas du montant de la location qui sera versée pour un bâtiment neuf et de qualité. Il est probable que si la Commune avait dû réaliser seule ce projet, elle n'aurait pas pu atteindre un tel niveau, les comparaisons avec des ouvrages publics réalisés récemment étant explicites à ce sujet. Cette affirmation ne signifie en aucun cas, comme le laisse entendre la question écrite, que ce serait reconnaître que la gestion par la Commune du patrimoine bâti est inefficace. Les services communaux sont tout à fait compétents, mais la dotation actuelle ne permet pas toujours de maîtriser tous les dossiers sans recourir à des forces externes et sans faire appel à des entreprises générales ou totales, pour autant qu'il s'agisse d'une opportunité avantageuse.

Quant au dernier désavantage possible d'une « privatisation des bénéfiques et d'une socialisation des pertes », souvent évoqué par certains milieux politiques, il n'a pas sa place si le contrat est bien défini dans le sens indiqué ci-dessus. Il faut par ailleurs souligner que même si la Commune finance un objet et le construit, elle doit bien recourir à des entreprises privées qui vont proposer des prix leur permettant de dégager des marges suffisantes pour permettre le fonctionnement de leur société et assurer le versement des salaires des employés.

Il s'agit évidemment, concernant ce dernier point particulier, de veiller au respect des conventions collectives de travail et d'éviter toutes formes de dumping salarial.

6. En conclusion : test d'adéquation à faire au cas par cas en saisissant les opportunités qui se présentent

En réponse aux questions posées en fin de question écrite et à titre de synthèse, le point de vue du Conseil communal est le suivant :

- le recours à toutes formes de PPP et de collaboration avec des privés n'est en rien lié avec la qualité des prestations des services publics concernant la gestion du patrimoine bâti ;
- il n'est en aucun cas visé de « profiter » de quelque forme que ce soit de dumping salarial ;
- si la délégation à une entreprise générale ou totale permet effectivement d'éviter des lenteurs et des surprises, cela n'est pas à mettre en relation avec la qualité du travail des entreprises locales ; dans un contrat PPP, la collectivité publique peut d'ailleurs imposer un pourcentage très important de prestations faites par des entreprises locales (comme cela a été constaté pour certains travaux liés à la Résidence La Promenade - bâtiment annexe et comme cela est prévu pour le projet de la Mandchourie ou le CREA, par exemple) ;
- la question de garder des marges de manœuvre pour s'adapter à des changements de règlements et de décision d'Autorités cantonales ou fédérales n'est pas propre au PPP mais se pose également si la Commune réalise et finance seule ses projets.

Le Conseil communal estime ainsi qu'il faut recourir aux différentes formes de collaboration avec les milieux privés, au cas par cas, en analysant de manière soignée les avantages et les limites qui se présentent. Il n'entend dans tous les cas pas rejeter les formes de PPP qui peuvent se présenter si elles ne mettent pas à mal les qualités du service public et si elles permettent de saisir les opportunités et d'offrir les avantages suivants : gains en termes de ressources humaines et financières, professionnalisation et augmentation de la qualité des prestations liées à la construction, délégation de tâches opérationnelles, économies et optimisation de la passation des marchés. Au final, le Conseil communal partage la recommandation de la question écrite qui consiste à dire qu'une pesée des avantages et des inconvénients doit être faite pour chaque cas qui peut se présenter.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président :

La chancelière :

Damien Chappuis

Edith Cuttat Gyger

Delémont, le 9 novembre 2015

Sources diverses, notamment :

« Guide Partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de la cyberadministration et des TIC », E-Government suisse, Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL, Berne (2012)

« Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développements – Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ? », Lise Breuil, ENGREF (AgroParisTech), Paris (2004)