

Les partenariats public-privé: une autre approche pour mener à bien des missions de service public

Il existe en Suisse une longue tradition de collaboration entre l'État et le secteur privé. Nous connaissons de ce fait de nombreuses formes de coopération entre le secteur public et l'économie privée. Au cours des dernières années, une approche faisant appel à une nouvelle méthodologie s'y est ajoutée: il s'agit des partenariats public-privé (PPP) qui sont axés sur le cycle de vie d'une infrastructure ou d'un service. Cette variante permet aux pouvoirs publics de commander une prestation à un prix fixe sur une longue période tandis que le partenaire privé prend en charge la planification, la construction, le financement et l'exploitation et/ou l'entretien, et en assume également les risques.

Éléments clés des partenariats public-privé

Les PPP sont un partenariat conclu entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Il s'agit d'une solution destinée à accomplir des missions de service public de manière efficace. Les PPP se basent sur un processus d'acquisition standardisé. Le partenaire privé est sélectionné dans le cadre d'une procédure d'adjudication concurrentielle. Ce processus est la condition fondamentale pour que le partenariat public-privé aboutisse à une fourniture de prestation efficace.

Le deuxième facteur décisif d'un PPP, toujours dans l'optique de l'efficacité, est l'approche sur le cycle de vie. Ce type de coopération exige des partenaires privés qu'ils maximisent l'investissement de base en prenant en considération les coûts sur le cycle de vie. Pour pouvoir soumettre en définitive une offre dans le cadre du marché, le partenaire privé doit s'efforcer d'optimiser le montant total de la prestation. C'est aussi la raison pour laquelle la procédure d'adjudication concurrentielle joue un rôle essentiel.

Pour le partenaire public, la procédure d'adjudication représente un défi majeur. Sa mise en œuvre correcte sur le plan de la méthodologie conditionne la réussite des projets de partenariats public-privé. Il s'agit de prêter attention en particulier aux aspects suivants:

- **Aptitude du partenariat public-privé:** les PPP ne conviennent pas à tous les marchés publics. Néanmoins, il est judicieux que les pouvoirs publics examinent au plus tôt, pour les marchés portant sur des infrastructures ou des prestations, si les PPP peuvent être pris en considération ou non. Il existe aujourd'hui des méthodes éprouvées pour procéder à un tel examen.
- **Rentabilité:** si un partenariat public-privé est adapté à un marché public, il faut tout d'abord contrôler si l'on présume qu'une telle procédure sera économiquement plus attractive qu'un marché traditionnel. En règle générale, il faut suivre la voie du partenariat public-privé si des avantages sont à en attendre pour les pouvoirs publics

par rapport à un marché traditionnel. Là aussi, il existe aujourd'hui des méthodes éprouvées pour procéder à un tel examen.

- **Répartition des risques liés au projet entre les deux partenaires contractuels:** si le marché est envisagé en tant que partenariat public-privé, les pouvoirs publics sont tenus de vérifier précisément les risques qu'ils transfèrent au partenaire privé et ceux qu'ils sont le mieux à même de prendre en charge. Le partenaire privé devrait se voir confier les risques qu'il maîtrise le mieux. Les risques issus plutôt de l'adjudicateur ou ceux qu'un partenaire privé ne peut pas maîtriser ou seulement à grand-peine demeurent à la charge des pouvoirs publics. Cette manière de procéder permet de limiter les coûts pour maîtriser les risques et de les répartir de manière optimale.
- **Accorder une marge de manœuvre pour le partenaire privé:** afin que le partenaire privé puisse optimiser les coûts – ce qui est en fin de compte à l'avantage des pouvoirs publics –, l'adjudicateur doit se concentrer sur la description de la prestation attendue, et non pas spécifier en détail comment réaliser la prestation. On attend ainsi des pouvoirs publics qu'ils publient un «appel d'offres fonctionnel».
- **Décrire la fin du partenariat:** les partenariats public-privé sont en règle générale limités à un cycle de vie. La réussite d'un projet de PPP dépend également de la manière dont est planifiée sa conclusion. Les infrastructures continueront d'être utilisées ou les prestations seront renouvelées. Afin de permettre une poursuite correcte et d'éviter que le partenaire privé ne soit tenté de décaler les coûts et prestations sur le prochain cycle de vie, il est impératif de définir convenablement la fin du partenariat.

Après avoir opté pour un partenariat public-privé et choisi le partenaire privé, les pouvoirs publics pourront généralement se limiter au controlling du projet.

Compétences et confiance: la base de la réussite

Les partenariats public-privé misent sur une confiance réciproque entre partenaires durant une longue période. Souvent, la discussion porte uniquement sur le risque de faillite du partenaire privé ou sur des rendements mal interprétés. Les pouvoirs publics ont tendance à oublier que les partenaires privés ne considèrent pas le secteur public comme un partenaire dénué de risque. Les partenaires privés ne redoutent pas un risque de faillite de l'État en Suisse. Ils se demandent toutefois si la direction de projet et le suivi de projet de la part des pouvoirs publics présentent les compétences suffisantes et s'ils peuvent s'y fier. Compte tenu de la longue durée du partenariat, ils redoutent aussi que des décisions politiques ne remettent en question les accords passés et n'entraînent des coûts et des incertitudes. Les partenaires privés vérifient également dans quelle mesure de potentielles décisions politiques peuvent avoir une influence sur la fourniture des prestations (par ex. modification des flux de trafic, réglementations qui pourraient changer la demande de services, etc.). La réussite des projets de PPP passe donc par une volonté politique claire des pouvoirs publics

d'établir un partenariat ouvert, équitable et basé sur la confiance. Elle nécessite en outre une conduite compétente du marché et du projet.

Un partenariat équitable réduit au final aussi le risque de faillite du partenaire privé lorsque la prise en charge des risques est correctement indemnisée. S'il est possible d'instaurer des rapports de confiance concernant les compétences mutuelles durant le marché, la réussite du projet sera également au rendez-vous, comme le démontre clairement le projet de Centre administratif cantonal Neumatt à Berthoud.

Un modèle intéressant pour des projets complexes

La collaboration entre partenaires publics et privés offre des perspectives intéressantes, en particulier lors de projets complexes. C'est notamment le cas lorsque les ouvrages servent non seulement aux missions fondamentales de l'État mais accomplissent aussi des tâches fonctionnelles qui pourraient être assumées par le secteur privé (par ex. parkings, services de restauration, installations sportives, etc.). Les partenariats public-privé permettent de combiner un savoir-faire spécifique à la branche et les expériences du secteur privé. Ces projets offrent également de grandes marges de manœuvre en termes de financement. Dans la pratique, on constate en outre que le temps de réalisation des infrastructures est considérablement réduit. Mais il est également possible de tirer parti des avantages des PPP pour des projets moins complexes et de plus petites dimensions.

Envisager les PPP comme perspective

Les pouvoirs publics ne sont pas moins soumis à des défis complexes que le secteur privé. Le fait que l'on attende d'eux qu'ils tirent les meilleurs profits des impôts versés par les citoyens les oblige à gérer les moyens disponibles de façon économe et efficace. Les PPP offrent dans ce cadre une approche méthodologique pour aborder les défis en partenariat. Il serait par conséquent souhaitable que ce type de coopération soit davantage pris en compte et également mis en pratique dans des cas appropriés. Mis en œuvre de manière correcte et compétente, les partenariats public-privé contribuent à une grande transparence dans la fourniture de prestations de l'État et en rendent visibles les bénéfices.

L'Association PPP Suisse se veut la plate-forme consacrée aux connaissances sur les partenariats public-privé et peut ainsi contribuer à la réussite de tels projets en Suisse.

Lorenz Bösch, président de l'Association PPP Suisse