



Pénitencier
Dix-neuf services cantonaux sont installés dans un vaste centre administratif à Berthoud, construit en partenariat public-privé. Une prison a également vu le jour.
BZ / TH. PETER

Le public et le privé se marient

Partenariat Le Canton de Berne a construit un complexe administratif en collaboration avec des entreprises privées. Une expérience d'une ampleur unique en Suisse. Bilan

Caroline Zuercher Berthoud (BE)

Les partenariats public-privé, PPP pour les intimes, on en a déjà vus. Mais celui qui est mené à Berthoud, dans le canton de Berne, est d'une ampleur unique en Suisse. Les autorités cantonales bernoises et des partenaires privés ont uni leurs destins pour construire un vaste centre administratif, dans le cadre d'une réforme de l'organisation cantonale. Cinq bâtiments et un dépôt ont vu le jour. Sans oublier une autre grande particularité du projet: une prison pouvant accueillir 110 personnes a également été construite. De la police à l'administration fiscale en passant par le ministère public, dix-neuf services sont installés depuis avril 2012 sur ce site, qui regroupe 450 places de travail. Dans cette collaboration, les privés ont assuré le planning, la construction et le financement. Jusqu'en 2037, ils gèrent l'entretien technique et la maintenance. En échange, le Canton de Berne leur verse chaque année 16,7 millions de francs durant vingt-cinq ans. Un peu plus d'un an après le début de l'exploitation, les partenaires dressent un premier bilan.

Justifications financières

Les autorités n'en font pas mystère: l'union était intéressée, la situation financière du Canton a poussé vers le PPP. Avec cette solution, l'Etat paie la construction par tranches annuelles, et non pas d'un seul coup. Avant cela, il a fallu convaincre le Grand Conseil de s'engager pour un quart de siècle et de déléguer certaines tâches à des privés. «Le fait qu'il y a une prison dans le complexe n'a pas posé de problème particulier, relève la conseillère d'Etat Barbara Eg-

ger-Jenzer, en charge des travaux publics. Les privés ne s'occupent que des questions techniques.» La difficulté, poursuit la socialiste, a été d'imposer une approche globale, tant sur la durée que sur le nombre de bâtiments prévus. Ce qui engendre beaucoup de contrats et augmente la complexité. Au final, l'argument économique l'a emporté: le parlement bernois a accepté le projet en 2009, par 127 voix contre huit et huit abstentions.

Comment ça marche?

Suite à un appel d'offres international, le mandat a été attribué à Zeughaus PPP AG, une filiale créée par les entreprises de construction Marti Group en Suisse et Royal BAM aux Pays-Bas. Ces dernières ont elles-mêmes passé un contrat avec une troisième firme, Hälg, chargée de la maintenance, de l'entretien et du nettoyage des bâtiments, des sites extérieurs et des services organisationnels. Sans oublier la gestion du restaurant du personnel.

Cette union est peu romantique. Les besoins pour les vingt-cinq prochaines années ont été identifiés, les missions des privés clairement définies - de l'obligation de vider les poubelles à celle d'assurer la propreté des toilettes. Un système de contrôle a été mis en place. Si certaines tâches ne sont pas assurées correctement, les partenaires privés sont gratifiés d'un malus et la contribution financière du Canton peut être réduite. Une commission a en outre été créée pour régler d'éventuels différends. Elle n'a pas dû intervenir jusqu'à présent. Le contrat précise aussi l'état dans lequel devront être les bâtiments après vingt-cinq ans, quand leur entretien retournera aux mains du secteur public.

Premier bilan positif

Tout ce travail a été «laborieux, mais maîtrisable», relève Doris Haldner, cheffe de l'office immobilier, architecte cantonale et responsable du projet. Au final, l'Etat aura payé 417,5 millions de francs - 150 pour la construction et 267,5 pour l'exploitation. «Pour nous, l'avantage est que nos frais ont été définis à l'avance, poursuit-elle. Le Canton a transféré les risques de l'Etat au secteur privé, qui assume les éventuels excédents.» Selon ses estimations, le projet aura coûté 5% de moins que s'il était mené par le seul secteur public. Les économies se font surtout sur les coûts de construction et d'entretien. Doris Haldner admet toutefois une certaine déception, puisqu'elle en espérait davantage. Deux éléments pèsent sur le bilan: contrairement aux acteurs publics, les privés doivent contracter des assurances quand ils mènent de tels projets, et les prêts bancaires qui leur sont accordés sont moins avantageux.

Pour l'architecte, toutefois, la colonne des avantages l'emporte: «Ce système discipline aussi bien le privé que le public, souligne-t-elle. Il nous pousse à réfléchir au projet sur un cycle de vingt-cinq ans.»

Touraj Etezady, directeur exécutif de Marti Holding AG, ne le nie pas: les entreprises sont là pour gagner de l'argent. Et dans ce projet, sa firme y est arrivée. Mais, complète-t-il, il n'y a eu aucun surcoût et les délais ont été respectés. «La solution du PPP assure la transparence et une mise au concours plus juste, conclut-il. Souvent, quand il y a un appel d'offres traditionnel, les entreprises font la proposition la meilleure marché possible, puis elles demandent des rallonges. Le partenaire public lui-même ne semble pas vouloir connaître les coûts exacts.»

Quel avenir en Suisse?

«Nous avons appris beaucoup de choses. Je regrette que d'autres administrations

ne profitent pas de notre expérience», souligne Doris Haldner. A l'heure où les Cantons doivent serrer les cordons de leurs bourses, les PPP sont-ils la solution? «Ils sont une bonne piste pour les grands projets, répond Barbara Egger-Jenzer. Mais je ne suis pas certaine que je me lancerais dans cette aventure pour un seul bâtiment. Cela demande beaucoup de travail: il faut rédiger tous les contrats et convaincre les politiciens.» Selon la conseillère d'Etat, les projets de plus de 40 millions de francs peuvent être rentables s'ils sont menés en PPP. Dans le canton de Berne, cette solution a toutefois été laissée de côté: «Nous n'avons plus les mêmes problèmes d'investissements que dans les années nonante. En outre, de nouvelles règles cantonales exigent un contrôle annuel et plus complexe de tels projets.»

A Genève, le conseiller d'Etat François Longchamp (PLR) est sceptique. Il souligne que la comparaison des coûts avec un projet traditionnel, qui n'a pas été réalisé, est difficile. Avant de relever que, si une infrastructure coûte moins cher en PPP, il faudrait surtout se demander si le secteur public ne pourrait pas être plus performant. Responsable du financement des infrastructures au sein de la Coopération économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Guy Bonvin suit lui-même le financement de PPP pour des infrastructures à l'étranger. Selon lui, des opportunités existent probablement en Suisse - par exemple dans la santé ou les écoles. «Mais les attentes ne doivent pas être exagérées. Les coûts ne sont pas forcément moindres et les PPP deviennent compétitifs sur la durée. Ce doit être avant tout un choix stratégique et il faut bien organiser les choses dès le début, ce qui demande beaucoup de travail. Autrement, le divorce peut coûter cher.»

Une prison pour 110 détenus

● Une prison privée? En février dernier, EconomieSuisse a lancé un pavé dans la mare en proposant que de tels établissements soient financés par des PPP. A Berne, un premier pas a été fait. Mais, selon les initiateurs du projet, les tâches ont été clairement séparées, les privés ne s'occupant que des questions techniques. Et, ajoutent-ils, la construction de tels édifices n'est-elle pas toujours assurée par des privés?

«Pour nous, cela change de petites choses, explique Hanspeter Obrecht, sous-directeur de la prison. Pour les petits travaux, nous avons un con-

cierge. Les réparations plus importantes sont prises en charge par l'entreprise privée Hälg. Cela rend l'opération plus longue, mais l'intervention est gratuite puisqu'elle est comprise dans le contrat de prestations.» Une petite partie du nettoyage, par exemple, est aussi gérée par les privés. Mais Hanspeter Obrecht est formel: dans toutes ces situations, les prisonniers ne sont pas présents. Et la conseillère d'Etat Barbara Egger-Jenzer n'envisage pas de franchir cette limite: «Je suis tout à fait opposée à la privatisation des prisons. C'est une tâche de l'Etat.»