

Postulat Jean-Jacques Truffer et consorts - Le partenariat public-privé, un mode de financement à valoriser

Développement

Actuellement les besoins du canton en investissements sont importants, ils sont souvent liés à une complexité de réalisation grandissante nécessitant un savoir-faire qui n'est pas toujours disponible auprès des collectivités publiques. Face à cette situation, les services de l'Etat demeurent souvent dans une position attentiste ne permettant pas d'engager la totalité des crédits mis à disposition par le législatif cantonal. Cette attente est préjudiciable à l'ensemble de la population qui peine à comprendre que les crédits votés ne soient pas utilisés dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, la frilosité endémique de l'Etat en matière d'investissements, ainsi que les écarts trop importants constatés à l'issue de chaque exercice comptable entre les investissements proposés au budget et les investissements consentis, nous incite à croire que les services de l'Etat ne sont pas en mesure d'assumer les projets qu'ils sont censés suivre et gérer. Certes, s'il n'est pas demandé aux services de l'Etat d'avoir une mentalité d'entrepreneur, l'on peut regretter que ces mêmes services rechignent à établir une collaboration constructive avec des privés.

Cette problématique pourrait trouver sa solution par la volonté exprimée par le canton d'instaurer, quand cela se justifie, des partenariats public-privé.

Il s'agit d'un contrat, souvent de longue durée, entre l'Etat et les privés qui agissent en commun (financement, construction, exploitation) pour fournir une prestation de service public ou un ouvrage qui sera généralement transféré au domaine public au terme du contrat. Il est bien évidemment possible d'élargir le concept à toute action élaborée en commun par les secteurs privés et publics, quelle que soit la forme contractuelle par laquelle se traduit la réalisation.

Contrairement à un simple contrat entre les pouvoirs publics et une entreprise générale, l'investisseur privé, de par son intérêt à optimiser ses investissements, est attentif à la viabilité économique du projet sur le long terme. Le partenariat public-privé peut par exemple inciter les architectes à présenter des projets mieux adaptés aux coûts de construction qu'ils proposent.

Cette approche permet également aux acteurs de définir ensemble les termes de leurs contrats dans le temps.

Les domaines qui pourraient bénéficier de tels partenariats sont multiples, citons les infrastructures, les transports publics, la CGN, les EMS, les crèches, les musées et les stades. Malheureusement, pour l'heure, le canton de Vaud paraît encore assez réticent par rapport à ce type de partenariat.

Nous demandons que le Conseil d'Etat étudie désormais toutes mesures visant à faciliter la mise en oeuvre de partenariats public-privé, tous domaines confondus, afin que les investissements consentis par le législatif soient plus importants et puissent se concrétiser dans les délais proposés.

Souhaite développer et demande le renvoi en commission.

Le Mont-sur-Lausanne, le 5 octobre 2010. (Signé) *Jean-Jacques Truffer et 30 cosignataires*

M. Jean-Jacques Truffer : — Le canton doit investir davantage, comme le réclame l'ensemble de ce parlement. Pourquoi ne pas recourir plus souvent au partenariat public-privé ? Cette nouvelle forme de contrats de longue durée permet à une autorité publique de confier à un partenaire privé la mission globale de financer, concevoir, construire et gérer des équipements publics ou de service, contre un paiement étalé dans le temps. Ce type de contrats a pour but d'optimiser les capacités respectives des secteurs publics et privés, pour réaliser dans les meilleurs délais et à des coûts maîtrisés les projets présentant un caractère d'urgence ou de complexité que les collectivités publiques ne seraient pas en mesure d'assumer seules dans les délais impartis. Les pouvoirs publics ne renoncent pas à une tâche d'intérêt public pour la transférer au secteur privé. Ils gardent la maîtrise des prestations publiques et des normes de qualité à respecter. Mais ils peuvent alléger leurs tâches opérationnelles et se concentrer davantage sur leurs missions de base.

Le partenariat public-privé garantit à l'autorité publique une parfaite connaissance de ses coûts sur le long terme. L'engagement du partenaire privé étant ferme et forfaitaire, il permet à l'autorité publique d'éviter toute dérive budgétaire. Les partenariats public-privé ont le vent en poupe. La Suisse semble découvrir depuis peu cette formule bien ancrée dans le monde anglo-saxon. Quelques réalisations importantes ont vu le jour en Suisse romande. On peut citer la construction du complexe sportif et commercial de la Maladière à Neuchâtel. C'est un investissement de 300 millions de francs que les collectivités n'auraient pas pu assumer seules. Plus près de chez nous, l'EPFL a multiplié les accords avec les privés pour construire des logements et un hôtel. Le quartier de l'innovation, sur le site de l'EPFL, a pu être réalisé également avec le concours de partenaires privés. Dans un domaine moins spectaculaire, comme celui des crèches d'entreprises, le partenariat public-privé commence également à s'imposer. Certains d'entre vous ont déjà évoqué le partenariat public-privé comme un mode de financement possible : Marc-Olivier Buffat pour les musées vaudois et Catherine Labouchère pour la Compagnie générale de navigation (CGN). Cette possibilité a également été évoquée pour le financement de la troisième voie CFF. Les possibilités de créer des partenariats public-privé sont multiples et chaque cas, chaque domaine d'application, sont différents. C'est pourquoi je vous invite à en débattre au sein d'une commission.

La discussion est ouverte.

M. Jean Christophe Schwaab : — Lors de son développement, notre collègue Truffer a oublié de dire que l'acronyme PPP, parfois pour « partenariat public-privé » signifie en fait bien souvent « payé plus tard et plus cher ». La forme n'est pas aussi nouvelle qu'il le prétend. Au contraire, elle est même suffisamment ancienne pour que l'on puisse déjà en connaître la plupart des effets négatifs. Et je dois dire que la mode qu'il évoque commence à passer dans bon nombre de pays. En effet, il y a de nombreux exemples de pays ou d'Etats de pays fédéraux qui commencent à renoncer aux partenariats publics-privés après avoir constaté les effets négatifs qu'ils incluaient. On peut par exemple penser à la Grande-Bretagne ou à de nombreux Etats francophones comme anglophones du Canada.

Les défauts du partenariat public-privé commencent à devenir si évidents, dans ces régions, que la plupart en reviennent à des modèles de financement « traditionnels » pour financer les objets qu'évoque M. Truffer dans son développement. Car bien souvent, le partenariat public-privé a pour effet de privatiser les bénéfices — souvent au prix d'un monopole que l'on doit confier à l'acteur privé pour qu'il puisse rentabiliser son investissement — et de passer les pertes à l'Etat, car bien souvent, l'explosion des coûts ou le risque d'explosion n'est assumé que par les collectivités publiques.

Enfin, dans son postulat, M. Truffer évoque toute une série de domaines. On peut penser à la santé, au transport lacustre, en faisant comme si le canton de Vaud était rétif à l'intervention des privés et ne confiait jamais l'exercice de certaines tâches à des entreprises de droit privé. Nous savons que ce n'est pas le cas. Notamment dans le domaine de la santé ou dans celui des transports lacustres, certaines tâches sont d'ores et déjà confiées à des entreprises de droit privé, selon les règles actuelles du subventionnement, avec toute une série de règles à respecter qui sont fixées par l'Etat. C'est pourquoi introduire un système qui est bien souvent inefficace et très cher ne me paraît guère pertinent.

M. Grégoire Junod : — Très rapidement, puisque nous en débattons en commission, j'aimerais relever un mot. M. Truffer a très justement dit que le partenariat privé-public permettait d'étaler dans le temps le paiement d'investissements relativement importants. Je n'y suis pas très favorable, mais la question peut se poser pour une collectivité publique qui n'a pas les moyens d'investir. Effectivement, elle peut trouver que c'est une solution pratique que de laisser d'autres investir et de rembourser dans le temps, avec les moyens qui sont les siens, l'investissement qui a été effectué.

La situation est quand même un peu différente s'agissant du canton de Vaud. Précisément, le canton a retrouvé une importante marge de manœuvre financière, a des moyens financiers à disposition et aurait aujourd'hui largement les moyens d'investir. De ce point de vue, même si je sors un peu du débat idéologique, le partenariat public-privé au sens où le domaine public aurait besoin d'un partenaire privé pour faire des investissements qu'il ne peut pas faire, faute de liquidités financières, est caduc pour l'Etat de Vaud. Cela ne paraît pas être une solution très adaptée ni très nécessaire, aujourd'hui, au-delà des considérations idéologiques. Sur le fond, ce n'est pas de cela que le canton de Vaud a besoin, aujourd'hui. Ce dont il a besoin, c'est d'une volonté politique, du Conseil d'Etat, d'investir. C'est cela qui fait défaut aujourd'hui, plus que des partenaires privés pour investir.

M. Philippe Martinet : — M. Junod a raison : c'est clairement la volonté d'investir qui est le premier point. Néanmoins, la piste de ces PPP mérite d'être investiguée ; je trouve intéressant qu'on puisse en parler dans une commission et j'espère, ensuite, dans le cadre d'un rapport. On voit que c'est une forme de réalisation de certains objets qui est destinée à exister et même à durer. Cela doit se faire en respectant — peut-être davantage qu'aujourd'hui — certains éléments propres à la gestion publique, à savoir le contrôle démocratique et un certain contrôle de qualité. La perspective de pouvoir co-concevoir et co-construire certaines infrastructures, en utilisant à la fois le savoir-faire d'entrepreneurs et celui des responsables politiques, me paraît intéressante et je remercie M. Truffer.

La discussion est close.

Le postulat est renvoyé à l'examen d'une commission.