



AVIS EMIS PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AU COURS DE LA SÉANCE DE SON
CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 2 MAI 2011

concernant

**l'avant-projet d'ordonnance relative au partenariat public-privé
en Région de Bruxelles-Capitale**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE RELATIVE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Conseil d'administration. 2 mai 2011

Saisine

Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été saisi, le 1^{er} avril 2011, d'une demande d'avis du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire, des Monuments et Sites, de la Coopération au Développement et de la Statistique régionale relative à l'avant-projet d'ordonnance relative au partenariat public-privé en Région de Bruxelles-Capitale.

Après examen par ses Commissions Economie-Emploi-Fiscalité-Finances et CATRO/Mobilité au cours de leurs séances des 12 et 27 avril 2011, le Conseil économique et social émet l'avis suivant.

Avis

Considérations générales

Le Conseil prend acte du contexte actuel, à savoir, que les besoins sociaux en équipements collectifs (tels que hôpitaux, écoles, routes, parkings, homes, centres sportifs, mobilier urbain, usines d'incinération de déchets, stations d'épuration d'eau, etc.), augmentent alors que la capacité financière des pouvoirs publics se trouve de plus en plus limitée.

Le Conseil insiste pour que le recours au PPP ne constitue qu'une possibilité supplémentaire pour drainer des moyens afin de relever les futurs défis de notre Région. Il a conscience que la règle générale, en termes d'investissements publics, reste les modes d'attribution classiques réglés par la loi en vigueur concernant les marchés publics.

Le Conseil se réjouit que cet avant-projet d'ordonnance s'inspire de pratiques déjà mises en œuvre et apporte un premier pas vers un appui dont le manque constitue, à l'heure actuelle, un handicap pour tous les opérateurs, publics et privés. Ainsi, il approuve la clarification des procédures et l'instauration d'un soutien, technique et juridique, aux partenaires publics concernés. Le texte réglementaire proposé par le Gouvernement peut probablement constituer une simplification et organiser une cohérence par rapport à la situation actuelle sur le terrain.

Il note que l'avant-projet d'ordonnance vise à la mise en place d'un dispositif venant se greffer sur les dispositifs existants. Il prend acte que la notion de PPP est une notion qui habille des modalités contractuelles déjà existantes (marchés publics, contrats de promotion de travaux, concession de travaux publics, concession de service et partenariats institutionnel) et dont l'application reste en vigueur.

Le Conseil insiste pour que toutes ces réglementations soient strictement respectées et demande que l'exposé des motifs de l'ordonnance y fasse référence.

Le Conseil prend acte que le recours à des partenariats public-privé (PPP) ne peut s'envisager qu'à la condition que les deux parties s'y retrouvent et obtiennent chacune une valeur ajoutée et que la Région bénéficie de retombées positives sur les plans financier, économique, social et/ou environnemental. Ainsi, il insiste pour qu'il ne se soit pas recouru à un PPP dans le but unique d'une débudgétisation.

Le Conseil marque son soutien quant à la volonté du Gouvernement d'obtenir des garanties au niveau des missions de service public assumées par chaque partie et cela dans l'assurance du respect des trois « lois du service public ». A cet égard, il plaide pour la mise en œuvre d'un dispositif public ou mixte garant du respect des engagements de chaque partie ainsi que du résultat.

Par ailleurs, soucieux de la préservation du patrimoine public, il se réjouit que le Parlement puisse exercer son rôle de contrôleur démocratique lors de toute opération d'aliénation de biens au privé.

Le **Conseil** est particulièrement attentif à la transparence et à l'évaluation sur le long terme des PPP. Il souhaite que l'information quant à l'encadrement et à l'évolution des projets lui soit communiquée. A cet égard, il prend acte qu'un rapport annuel sera transmis au Parlement et insiste pour que ce dernier soit assorti de l'avis préalable du Conseil.

Par ailleurs, **le Conseil** souhaite qu'un inventaire actualisé des PPP (locaux et régionaux) soit établi, afin de disposer d'un panorama complet de la situation bruxelloise en la matière.

Le Conseil se réjouit de la création d'un « centre de compétence », indépendant et constitué au sein de l'administration, qui sera chargé de missions d'appui, d'assistance et de suivi des PPP organisés tant au niveau régional que local.

Le Conseil insiste pour que le Gouvernement donne à ce « centre de compétence » les moyens (juridiques, humains et financiers) suffisants pour fonctionner.

Il prend acte que tenant compte de l'expérience flamande, cet outil sera de nature à améliorer la collaboration entre le public et le privé. Néanmoins, il estime opportun d'avoir une évaluation de ladite expérience.

De par la nature diverse des PPP, **le Conseil** prend acte que le « centre de compétence » évaluera, au cas par cas, la pertinence de joindre un « comité d'accompagnement » au projet de PPP. Ainsi, il note que l'ordonnance pose un cadre général de fonctionnement (notamment au niveau des définitions), que des arrêtés d'exécution pourront, le cas échéant, préciser. Enfin, **le Conseil** constate que le « comité d'accompagnement » sera technique et composé de délégués des partenaires publics (Administration et Cabinet) et privés, accompagnés d'éventuels experts. Les mécanismes de concertation habituels seront toujours d'application pour les interlocuteurs sociaux, les habitants ou les acteurs économiques locaux, qui souhaiteraient faire part de leurs remarques.

Position des organisations représentatives des employeurs

Les PPP apportent une solution pour les projets qui s'y prêtent, à savoir ceux qui reposent sur une approche globale et à long terme et qui ne verraient probablement pas le jour sans cette solution de financement et cette dynamique fondée sur l'expérience d'un partenaire privé. **Les organisations représentatives des employeurs** se réjouissent donc de cette évolution qui ouvre des perspectives en matière d'investissements, d'innovation et de développement économique.

Les organisations représentatives des employeurs sont en outre satisfaites que le dispositif d'encadrement prévu par l'ordonnance ne porte pas préjudice à l'indispensable flexibilité que doivent conserver les PPP pour être efficaces.

Position des organisations représentatives des classes moyennes

Les organisations représentatives des classes moyennes soulignent l'importance d'un « moyen de publication approprié » afin de permettre à tous les partenaires privés de faire des propositions en matière de collaboration. Elles attirent également l'attention sur l'obligation du respect des procédures de permis d'environnement et de permis d'urbanisme qui s'impose dans le cadre de la mise en œuvre de PPP.

Elles attirent aussi l'attention sur le risque, pour les prochaines années, de dérapages budgétaires possibles des opérateurs publics concernés. Elles plaident pour une gestion financière rigoureuse et vigilante.

Elles réitèrent leur souci, lors de l'élaboration des cahiers de charges mis en œuvre dans le cadre de PPP, de ne pas retenir les offres les moins disantes, souvent sources de retards dans l'exécution des travaux liés au PPP.

Position des organisations représentatives des travailleurs

Les organisations représentatives des travailleurs tiennent à souligner, à l'instar du CESRW, que « *les PPP n'ont pas et ne doivent pas avoir pour objectif de conduire à la privatisation des domaines relevant de l'intérêt général, et en particulier de ceux qui concernent les services d'utilité publique* »¹.

Le recours au PPP **peut être justifié**, dans le contexte bruxellois, pour assurer certains projets d'infrastructure d'intérêt général. Certaines contraintes peuvent également le justifier (rapidité de réalisation, recours à des techniques d'exploitation très spécialisées, possibilités de générer des recettes commerciales légitimes, etc.).

Par ailleurs, certains PPP constituent véritablement un *plus* pour la Région, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte aux prérogatives du service public (production de logements moyens par la SDRB, Palais des Congrès-Square, PPP dans le cadre de certains contrats de quartier).

Les organisations représentatives des travailleurs considèrent cependant que :

- le sous-financement chronique de la Région ne saurait constituer *en soi* une motivation acceptable quant au fond : les PPP ne sont pas 'la solution miracle' pour des pouvoirs publics confrontés à des contraintes budgétaires ;
- le choix de recourir à un PPP doit s'appuyer sur une analyse comparative 'coûts/bénéfices' du PPP par rapport à un investissement public classique ;
- les PPP qui confient à des entreprises privées la maintenance et l'exploitation d'infrastructures ou de services essentiels à la population (école, hôpitaux publics,...) doivent être écartés ;
- les partenaires privés les 'mieux disants' quant aux conditions de travail au sein des entreprises prestataires doivent être privilégiés ;
- le PPP exige une juste répartition des droits et devoirs et un véritable partage des risques entre les partenaires (le risque doit être supporté par celui qui est le mieux à même de le gérer ; le risque assumé par le partenaire privé doit être réel) ;
- la capacité d'expertise générale et spécifique des administrations bruxelloises doit être préservée, afin de leur permettre de contrôler la mission déléguée tant sur son fonctionnement que sur ses finalités et d'assurer ultérieurement, le cas échéant, les missions déléguées au secteur privé.

¹ Avis A.812 sur les partenariats public-privé, CESRW, 24 avril 2006.

De manière générale, **les organisations représentatives des travailleurs** estiment indispensable un encadrement *public* des projets de PPP.

Si elles soutiennent la création d'un « centre de compétences », elles considèrent que le projet d'ordonnance n'offre pas toutes les assurances d'un contrôle et d'un suivi publics des projets développés dans le cadre de PPP.

Tout au plus ce nouveau dispositif légal permettrait-il une transparence et une évaluation des coûts effectifs, à long terme, pour les finances publiques et des bénéfices engrangés par les prestataires privés.

Les organisations représentatives des travailleurs constatent qu'une préoccupation majeure du récent PCUD est éludée dans le projet d'ordonnance : *la lutte contre la précarité croissante du travail*, notamment liée à la question, sous-jacente, des conditions de passation des marchés publics et des appels d'offre constitutifs des PPP (le projet d'ordonnance se contentant de renvoyer les acteurs publics aux lois et aux pratiques en vigueur...).

Est de même éludée la *restauration de l'Etat social de service public*, que le développement des PPP hypothèque, quelles que soient les déclarations d'intention de l'*Exposé des motifs*.

De manière générale, il importe d'**associer les interlocuteurs sociaux au contrôle et au suivi des PPP bruxellois**. Le projet d'ordonnance doit être amendé en ce sens, afin de leur permettre d'être systématiquement informés des projets de PPP, de remettre des avis quant aux conditions économiques et sociales à respecter par lesdits projets et d'être saisis, par le gouvernement, d'une demande d'avis concernant le rapport d'évaluation annuel du *Centre de Compétences*.

Enfin, afin de limiter le risque de 'dilution' des actifs publics et de perte de contrôle sur leur valeur foncière, l'aliénation des biens immeubles et la constitution de droits réels sur ceux-ci doivent être impérativement limitées dans le temps (maximum 30 ans).

*
* *