



LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

*Pour une gestion optimale
dans le secteur de l'immobilier*

606, rue Cathcart, bureau 330, Montréal (Québec) H3B 1K9
Téléphone : (514) 937-2040 – Télécopieur : (514) 868-0608
Courriel : info@ippp.org – Web : www.ippp.org

ISBN 2-923087-00-3

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2003
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Canada, 2003



LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ
DANS LE SECTEUR DE L'IMMOBILIER

*Une avenue
à poursuivre*



L'immobilier : le cadre d'exercice du service public

Pour dispenser les services publics, les besoins en immeubles sont considérables et diversifiés : bureaux administratifs, comptoirs de services, hôpitaux, établissements d'enseignement, laboratoires... Mais la gestion immobilière ne fait pas partie du cœur de la *mission de service public*. Elle se limite à assurer un environnement approprié pour l'exercice du service public.

La gestion de ces immeubles appelle des compétences spécifiques : gestion d'actifs, gestion d'immeubles, architecture et ingénierie, exploitation électromécanique, entretien ménager. Les normes d'hygiène et de confort sont de plus en plus sévères (risques liés à la maladie du légionnaire, par exemple). L'exploitation et l'entretien d'un immeuble, quel qu'il soit, coûtent de plus en plus cher. La valeur des actifs immobiliers est en croissance et le coût de remplacement est sujet à une inflation permanente.

Il faut aussi souligner qu'un immeuble et ses composantes ont une durée de vie définie dans le temps et que les activités de service public de l'envergure de celles que l'on rencontre au Québec mobilisent des investissements considérables pour mettre à niveau les systèmes obsolètes ou usés, pour remplacer les immeubles vétustes et accroître la taille du parc d'immeubles.

Or, il est important pour l'État de maintenir un équilibre budgétaire afin de ne pas alourdir le fardeau fiscal des contribuables pour les années à venir. Afin de relever de façon durable les nouveaux défis qui se présentent, il faut modifier les façons de faire. Il importe désormais d'assouplir les règles et d'apporter une attention particulière aux différents modes de gestion existants. C'est pourquoi toutes les options disponibles, dont celle du partenariat public-privé doivent être considérées et évaluées avec objectivité et détermination. Le recours au partenariat public-privé, qui vise la mise en commun des forces des deux secteurs, est une alternative intéressante lorsqu'elle permet de :

- renforcer la capacité de l'État à remplir sa mission de service public;
- rendre des services publics plus efficaces.

La croissance des coûts d'exploitation et d'immobilisation, la constante évolution des technologies requises pour une saine exploitation immobilière, le besoin de souplesse du cadre physique pour répondre à l'évolution du service auquel il donne un cadre... toutes ces particularités rappellent qu'il faut allier les meilleures ressources pour obtenir un cadre immobilier approprié au meilleur coût.

Le partenaire privé :

- a une obligation de résultats;
- dispose du choix des moyens pour livrer sa prestation de service à l'intérieur des contraintes fixées par le contrat.

La gestion des immeubles bénéficiaire :

- d'une imputabilité et une responsabilisation optimale des partenaires;
- d'une capacité diversifiée et accrue d'investissement;
- d'un décloisonnement permettant la gestion regroupée d'immeubles par quartier;
- d'une plus grande spécialisation pour mieux répondre aux divers besoins;
- d'une approche de gestion qui, dépassant l'horizon budgétaire annuel, est planifiée sur la durée de vie du bâtiment;
- d'une évaluation qui incorpore, dès l'origine, une planification financière de l'entretien majeur et du renouvellement des équipements;
- de l'introduction de la méthode d'évaluation des projets sur la base du calcul de « valeur actuelle nette » au-delà de celui du « délai de récupération »;
- d'une précision des coûts d'occupation incluant tous les éléments (exploitation, entretien majeur et coût d'immobilisation).

Les balises

Le Comité Immobilier de l'Institut pour le partenariat public-privé a pris connaissance de la décision du Conseil du trésor du Québec du 25 février 2003 « concernant les orientations du Conseil du trésor sur l'évaluation de l'option du partenariat d'affaires public-privé pour réaliser des projets majeurs d'investissement ». Le comité immobilier a alors réfléchi au cadre qui devrait présider à la mise en place d'une approche de partenariat dans l'immobilier et émis un document précisant les « balises » à considérer.

Les leçons de l'expérience :

L'Institut pour le partenariat public-privé a organisé de nombreux ateliers ces dernières années. Ceux-ci ont permis d'entendre les partenaires publics et privés et de faire le point sur leurs expériences en partenariat.

Le partenaire public reste maître :

- de la vocation du bâtiment;
- de la propriété des actifs de l'État;
- de la définition de la gamme de services et de la qualité de l'environnement offert aux occupants et aux usagers des espaces;
- d'une mesure précise de l'efficacité de la gestion immobilière selon des critères économiques et financiers;
- de la transparence des résultats d'exploitation selon la définition des rapports de gestion inscrite dans l'entente de partenariat.

Clés de la réussite :

- avoir des indications qui traduisent une volonté d'agir en partenariat et qui s'expriment au plus haut niveau de l'administration publique;
- avoir la volonté partagée des partenaires de travailler pour un même but : mieux servir le citoyen;
- travailler à l'intégration des cultures du secteur privé et du secteur public;
- disposer d'un bilan précis et exhaustif de la situation de départ (valeur financière, niveau d'obsolescence et degré d'usure des actifs existants; obligations qui seront transférées...);
- s'assurer que chaque candidat est en mesure de faire sa propre évaluation;
- faire une bonne évaluation des besoins et des moyens;
- établir un cadre d'action précis, mais laisser le choix des moyens à l'exécutant;
- garantir un transfert équitable du personnel et dans le respect mutuel des partenaires;
- évaluer la prestation de services du partenaire privé avec des critères de performance préalablement et clairement définis dans le contrat;
- s'assurer que le processus de sélection d'un partenaire privé soit transparent et équitable, et favorise une saine concurrence;
- s'assurer que ce processus génère des avantages mutuels ou complémentaires pour chacun des partenaires.

Le partenariat d'affaires public-privé en immobilier...

... une méthode claire et efficace pour le renouvellement et l'exploitation du parc immobilier

La recherche de la meilleure valeur ajoutée pour les montants investis doit guider les décideurs publics dans le choix de la solution à retenir et de son mode de prestation, conventionnel ou par partenariat public-privé (PPP).

Le PPP peut prendre plusieurs formes qui s'inscrivent dans toute une gamme allant de l'« opération et maintenance » et de la « conception et construction », à la « concession ». C'est une formule flexible qui répond à des besoins spécifiques et divers.

Au contraire du PPP, la sous-traitance est une formule très directive basée sur le principe contractuel de l'obligation de moyens. Il n'est demandé au partenaire privé que d'appliquer un devis précis. A l'opposé, la privatisation est une renonciation complète de l'administration publique à influencer la réalisation de l'activité. Dans un partenariat, chaque partenaire apporte son expertise et ses moyens spécifiques afin de parvenir à un objectif précis et partagé. Il y a donc des gains intéressants à faire en répartissant les responsabilités de la gestion immobilière entre partenaires complémentaires, en mobilisant les meilleures initiatives et en puisant dans le plus grand bassin d'expertise.

Le partenariat public-privé se définit par la présence simultanée des éléments suivants :

- la reconnaissance de la responsabilité exclusive des pouvoirs publics en ce qui a trait à la définition de la mission de service public;
- la nécessité d'une claire définition des objectifs et l'obligation de résultats pour le partenaire privé;
- la nécessité d'une claire définition du cadre de fonctionnement de chacun des partenaires et d'une définition précise de leurs responsabilités respectives;
- la liberté du choix des moyens pour le partenaire privé, l'émulation pour favoriser l'émergence de l'approche la plus appropriée pour l'atteinte des objectifs;
- le partage des risques en fonction du partage des responsabilités;
- une rémunération des partenaires calculée sur la base de la mise de fonds respective pour le financement des investissements et de la couverture des coûts d'exploitation, mais pondérée par le niveau d'atteinte des résultats.

La combinaison de ces éléments fait la qualité du partenariat et permet de le différencier de la sous-traitance et de la privatisation.

Quels avantages se dégagent d'un partenariat d'affaires public-privé ?

Dans la majorité des cas, choisir la voie du partenariat d'affaires public-privé pour la construction, l'amélioration et l'exploitation immobilière, c'est :

- maximiser la possibilité d'atteindre les objectifs dans la plus grande efficacité;
- s'assurer de l'arrimage des expertises, technologies et ressources les plus appropriées et de leur mise en œuvre la plus efficace;
- permettre la mobilisation des capacités financières requises pour garantir un entretien du bâti selon les règles de l'art et un renouvellement judicieux de l'actif immobilier;
- avoir une mesure exhaustive et fiable du coût d'occupation d'espaces par l'administration concernée.

Le partenariat et les principes de gestion immobilière

La rareté des moyens financiers de l'administration publique et les procédures budgétaires publiques n'ont pas toujours permis un niveau suffisant d'entretien des édifices du parc immobilier public. Le gestionnaire immobilier a de la difficulté à faire entendre sa voix au moment des arbitrages budgétaires, car les montants dont il parle sont généralement négligeables par rapport à ceux de la mission centrale de l'établissement (exemple : le budget de la santé et des services sociaux). Enfin, les principes de gestion des finances publiques ne sont pas toujours compatibles avec les principes de gestion immobilière, comme on peut le constater dans les quelques exemples suivants :

PRINCIPES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Horizon : annuel.

Coût d'occupation calculé sur les seuls coûts d'exploitation. Non-prise en compte du principe d'usure et d'amortissement.

Séparation hermétique entre budget d'opération et budget d'investissement. Prise de décision basée essentiellement sur le principe du « délai de récupération ».

Gestion par ministère ou agence propriétaire. Un édifice de soins de santé (CLSC par exemple) et un établissement d'enseignement auront des unités de gestion immobilière indépendantes même si les deux immeubles sont mitoyens.

PRINCIPES DE GESTION IMMOBILIÈRE

Horizon : durée de vie du bâtiment.

Coût d'occupation calculé globalement en prenant en compte : dépenses d'exploitation, maintenance et amortissement.

Analyse des alternatives entre dépenses récurrentes actualisées et investissement. Prise de décision basée sur le principe de la « valeur actuelle nette ».

Gestion du parc par unités géographiques et par spécialités. Des immeubles situés dans un même quartier sont gérés par la même équipe pour réduire les temps d'attente du personnel et justifier la spécialisation des expertises.

Le PPP : une pratique connue et bien établie

Plusieurs administrations publiques ont trouvé la solution en suivant la voie du partenariat public-privé.

Dans la majorité des cas, les établissements publics et para-publics (hôpitaux, universités...) exploitent leurs stationnements dans le cadre de partenariat public-privé sous forme de concession. C'est aussi l'approche qui a été choisie (construction, financement, opération, maintenance et transfert) pour la construction du stationnement souterrain lors de l'agrandissement du Palais des Congrès de Montréal (Partenariat Société du Palais des Congrès de Montréal – SITQ Immobilier).

Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada (TPSGC) a choisi en 1995 la voie du partenariat public-privé pour l'exploitation d'une partie importante du parc immobilier appartenant au Gouvernement du Canada. C'est ainsi que l'exploitation d'une majeure partie du portefeuille immobilier fédéral est maintenant réalisée dans le cadre d'entente de partenariat public-privé, sous contrôle de TPSGC. Au Québec, le parc est géré dans ce cadre avec le partenaire privé BLJC (Brookfield Lepage Johnson Controls).

>>> Témoignage

Brève liste des avantages qui font que je gère différemment depuis mon transfert de TPSGC à BLJC, le 28 mai 1998 :

- gestion où il y a moins de considérations politiques à tenir en compte et où il y a moins d'ingérence;
- gestion où les paliers hiérarchiques sont réduits au minimum pour favoriser la prise de décision;
- imputabilité de notre gestion, de notre performance, de nos actions (indicateurs de rendement clés);
- gestion qui offre une plus grande autonomie d'action et moins de contraintes administratives (ex : octroi de contrat, délai de soumission, traduction des documents);
- créer un milieu de travail d'équipe qui suscite l'engagement et la contribution de tous les membres au respect de la vision, de la mission et de nos valeurs. Il permet également d'optimiser nos ressources;
- exercer un style de gestion qui favorise le questionnement sur nos façons de faire et qui crée une vraie synergie d'équipe (établissement de nos buts et objectifs à l'atteinte de résultats tangibles).

Ces avantages jumelés à une capacité d'adaptation, à un engagement et à un dépassement de soi ont permis la réussite des AFPS¹ à ce jour. Depuis le 28 mai 1998, nous devons constamment prouver que nous sommes les meilleurs.

Michel Scallon B.A.A. Adm.A. Imm., Gestionnaire immobilier
Complexe Guy-Favreau • michel.scallon@bljc.com

¹ AFPS : « Autres Formes de Prestation de Services » vocable incluant les contrats de partenariat dans la terminologie de Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada.