mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques

La qualité s'invente et se partage

Observer

étude
novembre 2003

Comprendre les pratiques européennes

Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne

Annexe au rapport d'enquête

Document de travail.
Le carnet de route

Nous remercions pour leur contribution à la transcription et à la traduction des interviews :
Caroline Altham, Nick Hargreaves.

Directeur de la Publication : **Jacques Cabanieu**
Rédaction : **Sylvie Weil, Véronique Biau**
Coordination : **Sylvie Weil**
Communication : **Siham Fahmi-Friedericks, David Quilleré**
Conception et Réalisation : **Avant Garde**
N° ISBN : 2-11-094712-8

Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques
Arche Sud
92055 La Défense Cedex
Tel : 01 40 81 23 30 - Fax : 01 40 81 23 78
www.archi.fr/MIQCP

Comprendre les pratiques européennes

Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne

Document de travail
Le carnet de route
Novembre 2003

Les interviews et la restitution des entretiens présentés ont été menés par :

Sylvie Weil,
architecte-urbaniste en chef de l'État, chargée de mission auprès du secrétaire général de la MIQCP.

Véronique Biau,
architecte-urbaniste de l'État, chercheur au Centre de Recherche sur l'Habitat, École d'architecture de Paris-Val de Seine.

Présentation de la démarche

Depuis 1998, les enquêtes menées en Europe, sous la conduite de la MIQCP, sur les pratiques de dévolution des marchés publics de maîtrise d'œuvre ont mis en lumière les modalités spécifiques à chaque pays, nourries du contexte culturel, économique et réglementaire propre à chacun d'eux, et ont montré la distance qu'il reste encore à parcourir pour la réalisation d'un véritable marché unique européen des prestations d'architecture et d'ingénierie.
Mieux comprendre certains des processus particuliers mis en œuvre en s'appuyant sur l'analyse concrète du développement d'opérations récentes apparaît comme une suite logique à la démarche entreprise.
Comment tel processus cherche-t-il à répondre aux attentes du maître d'ouvrage public pour la réalisation des équipements publics et leur gestion, en termes de choix des partenaires, de maîtrise des financements et des délais, dans la recherche d'une qualité optimale et durable ?

Quels enseignements pourrait-on en tirer éventuellement pour améliorer nos pratiques nationales ?
Ainsi, par exemple, le souhait de développer le recours à des partenariats publics-privés (P.P.P.) pour le financement, la réalisation et la gestion de programmes d'équipements publics d'importance s'est accentué et la réflexion sur les modalités de mise en place de tels contrats s'est renouvelée sous la contrainte forte de l'évolution du contexte politico-économique des dix dernières années (privatisations, crise économique et de l'emploi, etc.).
Le gouvernement britannique, en particulier, a soutenu avec détermination une nouvelle politique de rationalisation des achats publics ayant un impact fort dans les domaines de la construction et de l'aménagement. Les projets *PFI (Private Finance Initiative)* en sont un des vecteurs les plus visibles.

De quoi s'agit-il concrètement ?
C'est l'objet de l'étude proposée par la MIQCP, où les questions suivantes sont abordées :
Pourquoi la politique du PFI ? Quelles implications des institutions gouvernementales ? Quels organismes spécifiques ont été mis en place pour porter cette politique auprès des donneurs d'ordre publics locaux ?
Quelles sont les étapes de développement d'un projet PFI ? Quelles conditions d'organisation des partenaires impliquent-elles ? Comment et avec qui s'établit le contrat principal ? Dans quel cadre juridique ? Quelle est la nature du contrat ?
Quelle évaluation des avantages et inconvénients de cette politique les organismes de tutelle britanniques font-ils aujourd'hui ? Les recommandations qu'ils développent - Les perspectives vers de nouvelles formes de procédures.

Pour répondre à ces questions, des rencontres avec les représentants des ministères particulièrement impliqués dans cette politique (Justice, Éducation, Intérieur), et des organismes en charge du développement de cette politique (production des recommandations et des documents-types de contractualisation), ou offrant une assistance auprès des donneurs d'ordre locaux pour en bénéficier, ont été conduites sur place en juin 2003.
Ces entretiens, transcrits et réunis ici dans ce « CARNET DE ROUTE » , présentent d'une façon spontanée le vécu de ces divers intervenants ; ils apportent les premiers repères de l'analyse plus structurée développée dans le rapport d'enquête, auquel ils sont annexés.
Il a été jugé indispensable, pour une bonne compréhension des faits évoqués, d'y joindre un glossaire, et une présentation succincte des organismes visités. De plus, une bibliographie provisoire présente quelques documents, parmi les plus récents, d'un fonds documentaire important sur le sujet, renforcé par les éléments d'information très nombreux auxquels donnent accès les sites internet des organismes cités.

Jacques CABANIEU
Secrétaire général de la MIQCP

Présentation des personnes interviewées

Pour une bonne compréhension des propos présentés ci-après,
les interviews sont repris dans l'ordre chronologique de leur tenue.

David Laurence, The Home Office 6
Buildings and Estate Management Unit,
David.Laurence@homeoffice.gsi.gov.uk

Joanna Averley, CABE – Commission for Architecture and the Built Environment 16
Director of Enabling - Masterplanning & Urban Regeneration,
javerley@cabe.org.uk

Mukund Patel et Sheila Milnes, Department for Education and Skills (DfES) 24
Divisional Manager, Architects & Buildings, Schools Capital & Buildings Division,
mukund.patel@dfee.gov.uk

Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department, Courts Service 34
Paul.Monaghan@courtservice.gsi.gov.uk

Martin Lipson, 4Ps (Public-Private Partnerships Programme) 44
martin.lipson@4ps.gov.uk

Sean Byrne, Private Finance Initiative Unit, Her Majesty's Treasury 54
sean.byrne@hm-treasury.gov.uk

David Powell, Project Director of the Central Middlesex Hospital 58
david.powell@nwlh.nhs.uk

Jobran Hammoud, Construction Industry Council (CIC) 66
cic@cic.org.uk

ANNEXES

Glossaire 75
Bibliographie 78
Sites web 79

Quelques mots sur les organismes visités

La CABE, Commission for Architecture and the Built Environment.

La CABE, créée en 1999, est le fer de lance de l'amélioration des bâtiments et espaces publics britanniques.
La CABE est un organisme public financé essentiellement par le Ministère britannique de la culture, des médias et des sports (*DCMS = Department of Culture, Media and Sport*) et par le cabinet du vice-premier ministre (*ODPM = Office of the Deputy Prime Minister*). La mission confiée à la CABE par le gouvernement britannique est d'avoir un impact positif sur la qualité des nouveaux bâtiments et espaces publics livrés dans les villes d'Angleterre.
Une partie du travail de la CABE consiste à apporter son soutien et à conseiller les organismes maîtres d'ouvrage à qui ont été attribués des financements pour la réalisation de nouveaux projets. C'est le cas par exemple lorsque l'autorité scolaire locale (*LEA*) réalise des écoles ou lorsqu'une société d'investissement du ministère britannique de la santé (*NHS = National Health Service*) réalise un nouvel hôpital. La CABE examine également la qualité de la conception de grands projets, collabore étroitement avec les services du gouvernement pour leurs programmes de financement, effectue des études, conduit un programme portant sur la conscience qu'a l'enfant de son environnement bâti, et une série de campagnes dirigées vers le grand public (*Better Public Building Initiative*).

Le Public Private Partnership Programme (4Ps)

Le *Public Private Partnership Programme* (4Ps) Ltd. a été mis en place en 1996 par l'association anglaise des collectivités locales (*the English local Authority Association*). Son rôle est de fournir un appui technique indépendant aux collectivités locales pour leurs projets de partenariat, surtout pour les plus importants d'entre eux. Il produit des études de cas, des guides de bonnes pratiques et d'autres manuels de ce type. Le 4Ps travaille en étroite relation avec les Ministères, en particulier en leur transmettant (selon la nature de l'équipement en projet) les demandes de financement émanant des collectivités locales, et avec le *HM Treasury* qui donne son approbation aux projets à financer.

Le HM Treasury

C'est le Ministère des Finances. En son sein, la *Treasury Taskforce* avait été mise en place spécifiquement pour définir et conduire la politique de la PFI : cette équipe a élaboré l'ensemble des recommandations destinées au secteur public pour s'engager dans ce processus de commande. Elle a été dissoute depuis. Mais le Ministère des Finances conserve la main sur la coordination d'ensemble de cette politique comme centre de ressources au niveau gouvernemental, notamment à travers le travail d'analyse et d'autorisation des projets PFI par le *Project Review Group (PRG).*

Le Construction Industry Council (CIC)

Organisme de coordination, ses membres sont des personnes physiques ou morales représentant plus de 500 000 professionnels travaillant pour ou en association avec l'industrie de la construction, et plus de 25 000 entreprises. Son rôle est de promouvoir la qualité auprès des clients et des usagers ; en particulier, il anime une concertation pour produire des documents généraux concernant les PFI.

Entretien avec **David Laurence,**
Buildings and Estate Management Unit[1]**,** Home Office[2]

1. Unité de gestion des bâtiments et biens immobiliers.
2. Équivalent britannique du Ministère de l'Intérieur.

Je m'appelle David Laurence, je suis membre du service *Buildings and Estate management*[3] du *Home Office*, l'équivalent du Ministère de l'Intérieur français. Le *Home Office* s'occupe du droit d'asile, des problèmes de la liberté conditionnelle, de la justice pénale, de la drogue et des questions constitutionnelles.
Nous possédons également un important patrimoine immobilier, réservé à nos propres besoins et aux services du *Home Office*. C'est essentiellement un patrimoine de bureaux. Le service de gestion des biens immobiliers apporte notamment en interne ses compétences professionnelles en matière de maîtrise d'ouvrage, de gestion des locaux, des propriétés, etc.
Mon domaine d'activité particulier est la construction des équipements. Mon implication dans la politique des PFIs passe essentiellement par la réalisation de projets de centres d'éducation surveillée, dont trois sont déjà opérationnels. Un centre d'éducation surveillée est un centre d'accueil et de formation de mineurs ayant commis des délits passibles d'emprisonnement. Chacun des trois centres a été financé par une procédure PFI. Le *Home Office* est parti prenante d'autres projets en PFI. À quelques centaines de mètres d'ici, en plein cœur de Londres, nous sommes en train de mettre en place, dans le cadre d'un *Special Purpose Vehicle* (SPV)[4] nommé *ThamesGate Properties*, le nouveau siège du *Home Office*. Comme vous le savez peut-être, Bouygues UK est membre de ce consortium. Personnellement, je ne participe pas directement à ce projet. Nous avons ici une petite équipe qui y travaille.
Un autre secteur de la politique des PFIs intéressant le *Home Office* est, bien sûr, le programme des établissements pénitentiaires. En fait, il existe au sein du *Home Office* une structure de maîtrise d'ouvrage spécifique en charge de ce programme.
Mon travail en procédure PFI a été très axé sur le programme *Secure Training Centre*[5]. J'ajouterai que nous sommes également engagés dans d'autres projets relatifs à l'immigration, tels que les hébergements surveillés des *removal centers*, ou les centres d'hébergement ouverts. La méthode utilisée dans ce cas précis présente certaines similitudes avec la PFI, dans le sens où nous passons un contrat avec un partenaire unique pour la conception, la construction et l'exploitation du centre, mais dans ces cas-là le financement est public. C'est un projet en DBO (*Design, Build, Operate*[6]). Nous sommes impliqués dans ces projets.

Je suis architecte de formation, et je m'occupe de la gestion de projet sous les aspects conception et construction.
Les trois premiers projets ont été gérés par le *Home Office*, mais les projets actuels sont développés par le *Youth Justice Board*[7]. Le *Youth Justice Board* est une agence du Ministère de l'Intérieur, un organisme public non ministériel. C'est pour ainsi dire une ramification du *Home Office*, spécialement créée pour s'occuper de la politique et des questions de délinquance des mineurs. En ce moment, je travaille comme conseiller auprès du *Youth Justice Board* pour la réalisation du nouveau programme de centres d'éducation surveillée.

Quelle est la différence entre la passation de marchés par cette agence non-gouvernementale et par le *Home Office* lui-même ?

Je pense que la procédure de passation des marchés est la même. Le *Youth Justice Board* a été créé pour conseiller le Ministre de l'Intérieur sur sa politique judiciaire pour la jeunesse et pour assurer la gestion d'un certain nombre de contrats. Je pense que ces fonctions étaient auparavant assumées par le *Home Office* et qu'elles ont été déléguées au *Youth Justice Board* il y a deux ou trois ans. À présent, le *Youth Justice Board* a repris le programme des centres d'éducation surveillée. Au niveau du processus de passation des marchés et au niveau des contrats, etc. il n'y a pas vraiment de différence, c'est simplement un organisme différent qui gère le contrat PFI.
Si vous permettez, je vais vous exposer le déroulement de la PFI.

Quelles sont les différences entre la procédure DBO (*Design, Build, Operate*) que vous évoquiez tout à l'heure et les PFIs ?

La grande différence entre les deux est la source de financement. De toute évidence, dans le cas de la procédure PFI, l'intégralité du financement vient du secteur privé. Théoriquement, en PFI, le partenaire contractuel privé assume l'entière responsabilité de la conception, de la construction et de l'exploitation dans les termes fixés par un contrat raisonnablement monté entre les deux parties. C'est un aspect très important, car l'entrepreneur peut choisir les per-

3. Gestion des bâtiments et des biens immobiliers.
4. Littéralement : structure spécifique. SPV est l'une des dénominations du consortium contractant avec une collectivité publique dans le cadre d'une opération PFI.
5. Programme relatif aux centres d'éducation surveillée.
6. La conception, la construction et l'exploitation font l'objet d'un contrat unique.
7. Commission Jeunes et Justice.

sonnes avec lesquelles il va travailler, il dispose donc d'une plus grande flexibilité pour les rassembler que lorsque c'est le gouvernement qui construit un bâtiment et en confie ensuite l'exploitation au secteur privé. Le secteur privé peut être impliqué dans l'étude dès le début, il a donc un contrôle important sur la manière de modéliser la conception pour l'adapter aux besoins opérationnels. La PFI lui permet d'intervenir dès le premier stade avec ses propres équipes de conception.

La méthode DBO a les mêmes caractéristiques, en ce sens que le secteur privé peut choisir ses modes de passation de contrat avec ses fournisseurs et mettre ces derniers rapidement au travail sur les études. La différence fondamentale entre le DBO et la procédure PFI est que cette dernière implique un SPV, c'est-à-dire une structure spécifique ; par ce terme j'entends la partie contractante. Elle doit chercher un financement auprès du secteur privé qui vérifiera à sa manière le respect des diverses clauses contractuelles et procédures utilisées par le SPV. L'aspect financier met le secteur privé dans une situation de risque accru qu'il doit gérer. La procédure conception-construction-exploitation comporte toujours un risque important pour le secteur privé mais en définitive, le financement provient des fonds publics.

Il me semble que si le secteur privé doit s'occuper de trouver son propre financement et en assumer le risque, il est tenu à une plus grande prudence. Tandis que dans le cas de la méthode DBO, les risques sont similaires, mais d'ampleur différente.

Une conséquence concrète du problème du risque est que la procédure PFI demande plus de temps. Lorsque les prestations doivent être effectuées rapidement, on utilise la méthode DBO plutôt que le PFI. Dans le cadre de la PFI, il s'écoule toujours un certain temps en procédure avant la finalisation du contrat.

Je vais vous expliquer le processus relatif à un centre d'éducation surveillée.

Notre première démarche consiste à établir un dossier[8] préliminaire , en examinant le nombre de mineurs présentés devant les tribunaux. Leur nombre a augmenté au cours des dernières années et la législation a été modifiée pour prendre en compte cette augmentation. La politique de lutte contre la délinquance juvénile dispose notamment, aujourd'hui, de mécanismes de recensement qui n'existaient pas il y a quelques années. Le système judiciaire traduit les mineurs devant les tribunaux et les envoie dans des lieux de détention. Il existe dans ce pays plusieurs manières de traiter la délinquance juvénile ; ce n'est pas notre sujet, je n'entrerai donc pas dans les détails, mais le point fondamental est la reconnaissance du besoin d'un type particulier de locaux ou de services et l'établissement d'un dossier préliminaire portant sur les risques, les coûts et les avantages. Ensuite, sur la base de ce dossier préliminaire, nous déposons une demande de financement d'un programme de centres d'éducation surveillée.

Le dossier préliminaire vaut-il pour l'ensemble de la Grande-Bretagne ? Comment évaluez-vous les besoins relatifs à ce type d'équipement ?

Le *Youth Justice Board* peut avoir accès au nombre de mineurs déférés devant les tribunaux et condamnés à des peines de prison, ainsi qu'aux chiffres correspondant aux lieux où ces mineurs vont purger leur peine ; dans certains cas, il s'agit d'établissements pénitentiaires, dans d'autres cas ils vont peut-être se retrouver à des kilomètres de leur foyer, et ces informations sont étudiées pour établir la nécessité d'implantation d'un centre de détention dans une zone géographique particulière. Lorsque le besoin a été démontré via le dossier préliminaire et que le financement autorisé a été obtenu, on passe à l'acquisition du terrain (par l'intermédiaire d'un agent commercial) et à la concertation avec d'autres services gouvernementaux. Après avoir identifié un terrain, nous effectuons nos propres démarches et contrôles pour vérifier qu'il est adapté à ce genre d'hébergement. Nous effectuons tous les tests de pré-acquisition, les études géotechniques, les études de pollution, etc. Dès que nous jugeons les résultats satisfaisants, nous entamons un processus de consultation avec la collectivité locale et nous suivons des procédures d'urbanisme. Actuellement en Grande-Bretagne, il existe des procédures d'urbanisme pour le secteur public et d'autres pour le secteur privé. Dans le cas d'un projet PFI, nous effectuons ce que nous appelons une démarche parallèle : nous demandons un permis de construire pour le secteur public et un pour le secteur privé.

Nous suivons un processus en deux étapes dont nous effectuons la première nous-mêmes. Le *Youth Justice Board* dépose une demande, qui n'est qu'une ébauche.

8. En anglais : *Outline Business Case*.

C'est le stade de l'avant-projet sommaire[9], qui permet en fait de fixer la taille de l'équipement et laisse de côté un grand nombre de détails qui seront abordés ultérieurement, et ce n'est qu'au stade suivant, lorsque nous avons un soumissionnaire favori ou un entrepreneur du secteur privé, que nous déposons le projet détaillé. Mais lors de la première étape nous devons déterminer s'il est viable d'implanter un centre d'éducation surveillée sur le site concerné, c'est à cela que sert l'avant-projet sommaire.

Cet avant-projet comporte-t-il des plans ?

Oui, il comporte des plans qui fournissent des indications d'implantation. Ces plans présentent une solution de conception du centre sur le site mais sans entrer dans le détail ; il s'agit uniquement d'ébauches données à titre indicatif. Nous pouvons fournir aux soumissionnaires des renseignements circonstanciés sur certaines caractéristiques des centres d'éducation surveillée, telles que les questions de sécurité, etc. Mais nous préférons que le contrôle de la conception de notre centre se fasse par le biais des descriptifs que nous donnons aux soumissionnaires plutôt que de définir strictement les éléments au stade de l'avant-projet sommaire ; l'avant-projet sommaire sert pour la demande de permis d'implantation.

Qui réalise ces projets préliminaires ?

Les études sont réalisées par des prestataires, sur commande du *Youth Justice Board*. Nous employons des consultants qui s'occupent de la conception, des études techniques, etc. L'approbation de notre avant-projet nous garantit la faisabilité de la construction d'un centre d'éducation surveillée sur le site concerné, confirmée par les études géotechniques, etc. Nous pouvons passer de l'avant-projet au processus d'appel d'offres.
Le dossier d'appel d'offres que nous produisons comporte plusieurs volets. L'un porte sur la conception et la construction, une autre sur la maintenance, puis vient le secteur opérationnel (la prestation des services et le personnel recruté pour cela), les documents commerciaux, les documents juridiques et le projet de contrat pour l'étape de l'invitation à négocier.

Quels sont les documents commerciaux ?

Les documents commerciaux portent sur les modalités de fixation des prix. Un contrat PFI porte sur le très long terme, habituellement 25 ans, on prévoit donc au début un prix et des services à fournir, mais toutes sortes de paramètres sont susceptibles d'affecter ces données au niveau de la législation et de la fiscalité au cours de ces 25 ans. En conséquence, les documents commerciaux et le contrat prévoient un certain degré de souplesse dans la gestion du contrat sur une longue durée.
Selon mon expérience, dans le cadre de la DBO on tendait à conclure des contrats de plus courte durée, et c'est une méthode que nous pourrions utiliser lorsque nous ne sommes pas certains des besoins à long terme. Ainsi, le choix entre la méthode DBO et la méthode PFI pourrait dépendre de la durée du contrat. Je ne suis pas un expert en financement par la PFI mais dans le cas d'un bâtiment important, on a en amont du marché un coût initial très élevé, auquel viennent ensuite s'ajouter les coûts des services. Pour que le financement privé fonctionne rationnellement sur le plan commercial, il faut probablement un contrat de longue durée afin de ramener les coûts des services à un niveau raisonnable. Les contrats PFI comportent évidemment des clauses de résiliation, afin de pouvoir les annuler s'il s'avère que les services ne sont plus nécessaires.

Rédigez-vous un programme au préalable ?

Le *Youth Justice Board* rédige une note spécifiant ses besoins et présentant des scenarii possibles, il étudie les différentes options proposées pour les satisfaire, les compare et sélectionne celle qu'il estime présenter le meilleur rapport entre le coût et la qualité des services proposés. Ainsi, une partie de l'examen du dossier préliminaire consiste à passer en revue les différentes options proposées pour répondre au besoin.

Qui est chargé de cet examen ?

Il est exécuté et géré en interne ; dans le cas présent c'est le *Youth Justice Board* qui constitue le dossier préliminaire. Mais il le fait en concertation avec les consultants du secteur privé, dont les conseils complètent l'expérience qu'il a acquis en gérant les centres de détention pour mineurs.

9. En anglais : *outline stage*.

Les consultants ont-ils le droit de soumissionner ensuite ?

Non, une limite a été fixée. Normalement, un consultant qui donne des conseils pour une affaire nécessitant un contrat PFI n'est pas censé travailler pour l'un des soumissionnaires. Il faut être très prudent. Les informations données par les divers soumissionnaires sont très sensibles au niveau du caractère commercial et de la confidentialité des soumissions. Dès le début du processus de mise en concurrence, il importe donc de se montrer équitable et loyal envers tous les soumissionnaires tout en reconnaissant la confidentialité des informations concernées. La pratique normale est d'exiger que les consultants signent un contrat de confidentialité.

Pouvez-vous nous parler de la deuxième étape de la demande de permis de construire ?

La première étape est le dépôt de la demande d'approbation du projet préliminaire qui intervient avant le commencement du processus de mise en concurrence. Cette étape détermine s'il est légalement possible de construire sur un site donné. J'ajoute que dans d'autres types de procédures PFI, cette étape pourrait être intégrée dans l'appel d'offres PFI, il suffirait de contacter les entreprises et de demander aux soumissionnaires de trouver un site. Ce n'est pas ainsi que nous avons procédé pour le programme de centres d'éducation surveillée, nous avons toujours acheté le site et déterminé la légalité de la construction avant de lancer l'appel d'offres. Les soumissionnaires sont sensibles aux coûts de réalisation d'une soumission PFI qui demande beaucoup de travail avant sa finalisation, on doit donc maintenir l'équilibre entre les informations qu'on leur communique et les problèmes tels que le transfert de risque, mais on doit également être rationnel et éviter de charger trois ou quatre soumissionnaires d'un travail qu'un seul organisme aurait pu faire.
D'après mon expérience, la deuxième étape de la demande de permis de construire intervient généralement lors de la désignation d'un soumissionnaire favori[10]. À ce stade, vous avez mis en balance un certain nombre de soumissionnaires, vous en avez retenu un avec lequel vous voulez poursuivre le processus, mais si vous ne vous entendez pas avec le soumissionnaire favori, il vous reste la solution de recontacter les autres.

Donc, théoriquement, la compétition n'est pas terminée. Mais lorsque vous n'avez plus qu'un soumissionnaire favori, celui-ci peut déposer la demande d'approbation du plan d'urbanisme détaillé, ou on peut considérer cette étape comme une levée des questions réservées. Lorsque vous avez obtenu l'approbation de l'avant-projet, il reste encore une liste de questions telles que l'étude des accès, des matériaux, etc. qui doivent remplir certaines conditions. C'est au soumissionnaire favori qu'il incombe d'obtenir la levée de ces dernières réserves. C'est lui, consortium privé, qui obtient l'approbation du plan d'urbanisme détaillé. Ce n'est qu'à ce stade qu'il est possible de voir ce que sera la conception définitive et de commencer à envisager les matériaux qui seront utilisés, la masse et les volumes, l'accès au site et les aménagements paysagers, etc.
Le premier stade ne comporte qu'un plan-masse de l'équipement, peut-être des études d'impact sur l'environnement, l'importance des flux, tout ce qui conditionne l'aspect de l'équipement et permet de décider de la légalité de sa construction sur le site considéré.
La deuxième étape approfondit la conception, les détails de l'ouvrage et l'aménagement paysager.

Existe-t-il un équivalent du permis de construire ?

L'approbation des plans d'urbanisme détaillés[11] est l'équivalent du permis de construire. Vous ne pouvez pas commencer la construction sur la base de l'approbation d'urbanisme préliminaire[12] parce que vous n'avez pas fourni suffisamment de détails au service de l'urbanisme. Ce n'est que lorsque vous avez obtenu la levée des réserves par le biais de cette approbation des plans d'urbanisme détaillés que vous pouvez légalement construire le centre d'éducation. Cette deuxième étape incombe au secteur privé.

Qui est le responsable de la planification urbaine et des autorisations de construire ?

Ce sont les collectivités locales, les conseils régionaux, les conseils municipaux, et les conseils d'arrondissements[13]. S'ils n'accordent pas le permis de construire ou si nous ne parvenons pas à un accord concernant une construction, nous pouvons faire appel. Dans le cas des Centres d'éducation surveillée, l'appel se fait par l'inter-

10. En anglais : *preferred bidder.*
11. En anglais : *detailed town planning consent.*
12. En anglais : *outline planning consent.*
13. En anglais, respectivement *borough councils, town councils* et *district councils.*

médiaire d'une enquête d'intérêt public, conduite par un inspecteur de l'urbanisme nommé par le bureau du Vice-premier ministre. D'autres types d'approbations sont nécessaires pour la construction ; presque toutes impliquent une étude détaillée, et doivent donc être demandées par le consortium privé.

Pour en revenir au stade d'obtention du permis de construire préliminaire, c'est à ce moment-là que nous établissons le dossier d'appel d'offres où nous abordons les aspects conception et construction, puis le dossier d'appel d'offres qui contient les informations communiquées aux soumissionnaires dans le cadre de l'Invitation à négocier[14]. Il est habituellement établi de manière à laisser aux soumissionnaires la possibilité d'orienter la conception en fonction de leurs contraintes d'exploitation future de l'équipement. Il est très important que la PFI donne aux soumissionnaires l'opportunité d'innover, et de mettre en cohérence leur conception des lieux avec leur méthode d'exploitation. Aussi, évitons-nous d'être prescriptifs et de décider de la manière dont les soumissionnaires feront effectivement les choses, afin que le contenu du dossier ITN soit vraiment ce que nous appelons *output based*[15], c'est-à-dire définisse des normes minimums que les soumissionnaires doivent respecter, tout en leur fixant des niveaux de performance à atteindre. En conséquence, les cahiers des charges sont très orientés vers l'exigence de résultats et de conformité à des normes, et évitent d'imposer aux soumissionnaires la manière dont ils doivent procéder.

Cette manière de rédiger les descriptifs est plus adaptée à des projets à financement privé, mais il est indubitable que les projets PFI laissent aux soumissionnaires une grande liberté dans la conception du projet du moment qu'il satisfait à des exigences minimums.

Donc, comme je l'ai dit, le dossier ITN comporte plusieurs volets. Ensuite, pendant le processus d'appel d'offres qui s'étend sur plusieurs mois, un dialogue s'instaure par écrit entre les soumissionnaires et le *Youth Justice Board*, habituellement sous une forme standard de questions/réponses. Ou bien sous forme de réunions. La gestion de ce processus de questions/réponses et les opportunités de rencontrer des spécialistes côté client impliquent de traiter avec la plus grande impartialité tous les soumissionnaires.

Les soumissionnaires développent ensuite leurs offres et nous renvoient les soumissions. Entre temps, nous avons élaboré une méthodologie d'évaluation, c'est-à-dire la manière dont nous évaluerons les soumissions, ce qui représente encore un gros travail. L'équipe qui travaille du côté du client est divisée en différentes sections (commerciale, juridique, opérationnelle, projet, etc.), chacune dirigée par un responsable. Les membres de toutes les sections se réunissent pour établir leur méthodologie d'évaluation, effectuer une pondération des coûts et de la qualité, et se mettre d'accord sur le niveau minimum de qualité acceptable ; si un soumissionnaire est en deçà de ce niveau, son offre est rejetée.

Cette étape est celle de l'évaluation. Mais elle est précédée d'un dialogue entre les soumissionnaires et le client pour donner les réponses à certaines questions.

Donc, les offres reviennent, le processus d'évaluation a déjà été mis au point et est entamé dès le retour des offres. C'est ainsi qu'on procède habituellement, là encore dans les différentes sections commerciales, juridique, opérationnelle, etc. ; chaque équipe travaille séparément, mais elles doivent se réunir en tant qu'équipe globale pour coordonner toute l'entreprise dans le cadre d'un programme, appréhender les liens entre les questions de conception, de construction et d'exploitation afin que chaque section comprenne les propositions des autres sections. Le processus d'évaluation continue. La méthodologie d'évaluation comporte un procédé de notation et de pondération relativement à la conception, la construction et l'exploitation, etc. La pondération désigne le niveau d'importance attribué à un aspect particulier. On peut établir au début du processus une estimation de l'importance que l'on va accorder aux différents aspects.

Si l'on considère uniquement la conception et la construction, nous aurons un responsable d'équipe, du personnel de soutien et des spécialistes tels que des ingénieurs électriciens, un soutien au processus d'évaluation et en fonction du secteur concerné, nous pourrons avoir besoin des conseils de spécialistes de l'éducation. Nous devrons comprendre l'urbanisme. Il y a toute une palette de spécialistes uniquement pour ce secteur. De même, l'équipe chargée de l'exploitation devra comporter quelques généralistes, plus des spécialistes, ce sera donc une équipe très importante.

14. ITN, *Invitation to Negociate*.

15. Fondé sur des résultats, des performances à atteindre.

Sont-ils tous internes [à votre structure] ?

Non. Nous disposons de spécialistes internes pour les services commerciaux ainsi que de spécialistes de la sécurité, et nous collaborons avec le Ministère de l'éducation pour les écoles, donc nous pouvons consulter des spécialistes de l'éducation, etc. Mais pour les techniques spécialisées, etc. nous employons des consultants. Au sein de la collectivité publique commanditaire, il y a presque toujours une personne qui assume la responsabilité globale de la négociation des contrats, et qui a une formation commerciale. Mais ce responsable fait lui-même appel à des consultants commerciaux, de même que nous avons, bien sûr, des consultants juridiques qui s'occupent des questions de contrats. Il y a donc, en interne, un mélange de généralistes et de spécialistes, mais c'est insuffisant pour traiter tous les aspects des prestations.

Combien d'offres devez-vous traiter ?

À ma connaissance, nous en traitons de deux à cinq en même temps. Évidemment, elles atteignent un très bon niveau lorsqu'on a une compétition ouverte ; ensuite, on arrive à un stade où l'on ne travaille plus qu'avec un soumissionnaire favori même si, comme je l'ai dit plus haut, il existe toujours une sorte de compétition théorique parce qu'aucun contrat n'a encore été signé. Nous avons donc une étape avec tous les soumissionnaires et à l'étape suivante nous continuons avec un seul pour négocier les détails définitifs du contrat. Habituellement, la finalisation du contrat peut demander plusieurs mois.

Le contrat porte-t-il sur un ou plusieurs centres ?

Il n'y a pas de règle absolue. À ma connaissance, nous avons réalisé les centres d'éducation surveillée un par un. Mais il n'y a aucune raison de ne pas en réaliser plusieurs dans une même opération si l'on se fixe cet objectif.

Parce que la procédure d'appel d'offres est longue et onéreuse…

Oui. En ce qui concerne les centres d'éducation surveillée. Ce que vous trouvez sur le marché, cela dépend du secteur de PFI que vous considérez, mais les responsables de sécurité, les constructeurs et les concepteurs qui ont une expérience en matière de sécurité ne sont pas légion. Nous en avons quelques-uns ici au Royaume-Uni. Les États-Unis et d'autres pays se sont également intéressés à la question et il y a aussi ça et là des entreprises qui connaissent ce marché et savent en gros quelles sont ses exigences. Nous sommes, bien sûr, très enclins à encourager de nouveaux soumissionnaires ; mais l'autre aspect de la PFI est que, dès lors que vous avez obtenu un contrat, vous bénéficiez de l'analyse comparative et de l'expérience tirée de ce contrat. Je sais qu'à l'époque où le premier centre d'éducation surveillée a été ouvert, aux environs de 1997/1998, c'était le premier contrat d'éducation surveillée élaboré sur la base de précédents contrats PFI de construction d'établissements pénitentiaires. Depuis, bien sûr, les contrats relatifs aux centres d'éducation surveillée ont été mis au point, mais nous avons toujours un modèle de départ, nous ne réinventons pas la roue à chaque fois, nous travaillons sur quelque chose que nous connaissons bien. Il est très important après chaque contrat PFI, de réfléchir sur les problèmes qui se sont posés pendant tout le processus qui a précédé la signature, et d'examiner comment le prochain contrat pourrait bénéficier de l'expérience acquise. Le problème est que pour chaque contrat PFI on ne part pas tout de suite dans la bonne direction. Il est clair que la question de l'amélioration de l'efficacité de la procédure de passation de marché reste posée, nous avons conscience que c'est un processus lourd. Il faut se poser la question du volume exact de travail à consacrer à un contrat pour le gérer efficacement en termes de prestations que les soumissionnaires peuvent réellement assurer, savoir quels sont les services qu'ils peuvent raisonnablement fournir. Cette stratégie doit être mise au point au début, c'est-à-dire lors de la réalisation de l'étude préliminaire. Plusieurs options peuvent s'offrir quant à l'exécution des prestations et il faut réfléchir pour décider quelle est la meilleure.

Pratiquez-vous parfois le *partnering*[16] pour vos projets PFI ?

Il existe plusieurs définitions du *partnering*. Cela dépend de ce que vous entendez par ce terme. Théoriquement, la PFI développe un concept de *partnering*. Un client

16. Le *partnering* est une modalité de travail que le secteur britannique de la construction a été fortement incité à mettre en œuvre par le rapport Latham sur la rationalisation de la construction (1994) et plus encore par le rapport Egan (1998) sur la passation des marchés publics de construction. Il s'agit, dès l'origine du projet, de réunir autour d'un contrat de coopération l'ensemble des partenaires de l'opération (maître d'ouvrage, concepteurs, constructeurs, fournisseurs de matériaux et d'équipement…). Pour plus de détails, se reporter au rapport V. BIAU et S. WEIL *La dévolution des marchés publics de maîtrise d'œuvre en Europe*. Paris, MIQCP-DAPA, novembre 2002.

communique ses besoins aux soumissionnaires, les soumissionnaires entrent en concurrence pour remettre des offres répondant à ces besoins ; le client sélectionne un soumissionnaire et il s'ensuit un réel travail de collaboration pour parvenir à la finalisation du contrat. Ainsi vous avez une relation à très long terme qui doit effectivement induire un processus de partenariat.

Mais préférez-vous travailler avec les mêmes partenaires d'une opération à l'autre ?

Si l'on considère la manière dont nous passons contrat avec nos consultants, par exemple, cela se fait habituellement par le biais d'un contrat-cadre qui porte normalement sur une durée de 3/5 ans, et les consultants apprennent à connaître les exigences du client parce qu'ils travaillent avec lui pendant un certain temps. Et nous arrivons à savoir comment ces consultants respectent ces exigences. Il y a donc une éthique du partenariat pour les contrats-cadres que nous concluons avec les consultants. Dans le cadre de la PFI, il pourrait y avoir des accords de partenariat lorsqu'une partie des prestations vient du secteur privé et une partie du secteur public. Je pense que c'est une manière plus cohérente d'assurer une prestation en partenariat. Mais je n'ai pas personnellement l'expérience de ce genre de combinaison.

Quel est le leader au sein du consortium : l'entrepreneur, le concepteur, …?

Cela varie d'un consortium à l'autre. D'après ce que je sais des centres d'éducation surveillée, des sociétés et des organismes se regroupent en consortium pour fournir les prestations exigées. Le consortium est normalement composé d'un responsable des prestations fonctionnelles, d'un constructeur, de concepteurs, qui vont tous avoir également leurs propres conseillers commerciaux, leurs banques, leurs investisseurs et leurs juristes. Vous avez donc, du côté des soumissionnaires, un ensemble d'organismes ayant une expérience dans divers domaines ; la structure spécifique (SPV), la société qui est créée aux fins d'assurer les prestations sur toute la durée du contrat, peut comprendre une combinaison de ces organismes. Je suppose que pour un centre d'éducation surveillée, c'est l'entreprise qui assure les prestations fonctionnelles qui assume effectivement la plus grosse partie des exigences contractuelles générales, car c'est elle qui sera chargée pendant 25 ans de fournir un nombre important de collaborateurs pour gérer les jeunes détenus. Très souvent, c'est donc l'entreprise chargée de l'aspect opérationnel qui prend la tête du consortium. Parfois le constructeur n'est qu'un sous-traitant de la structure spécifique, dans d'autres cas, il en fait directement partie. Ainsi, le mode d'organisation du consortium varie d'une opération PFI à l'autre, et dans le cadre global de la PFI on trouve toute une gamme d'options différentes.

Et les équipes qui travaillent dans ces centres, quelle est la partie privée et la partie publique ?

Il peut arriver que le secteur public fournisse une partie des prestations, mais ce n'est pas le cas pour les centres d'éducation surveillée. Tout le personnel de ces centres vient du secteur privé, à l'exception d'un surveillant sous contrat nommé par le *Home Office*. Nous avons donc un fonctionnaire dans le centre pour superviser les performances de l'entrepreneur par rapport aux critères du contrat. C'est l'organisation typique pour les centres d'éducation surveillée, le secteur privé fournit tous les services, y compris en matière de santé, de restauration, d'éducation, de loisirs, la supervision des élèves, l'administration du centre, etc. L'implication du secteur public se limite à la supervision du contrat. Bien entendu, le secteur public poursuit le développement de sa politique relative à la délinquance juvénile, la gestion du contrat pourrait donc impliquer des modifications lorsque, après avoir employé une méthode pendant un certain temps, on décide de passer à une autre. Dans ce cas, un changement peut être demandé à l'entrepreneur et donner lieu à un accord sur la manière dont ce changement peut être apporté, mais en réalité, seul le contrôle de la gestion du centre incombe au secteur public.

Que va-t-il advenir du personnel dans 25 ans ?

La technologie et toutes sortes d'autres paramètres peuvent changer, ce qui signifie que nous pourrons avoir besoin de moins de personnel. Tous ces éléments sont pris en compte dans la structure d'un contrat PFI, qui prévoit les méthodes de traitement des modifications. En outre, du point de vue du secteur public, il importe

de faire en sorte que nous parvenions toujours à optimiser les ressources et que l'entrepreneur fournisse des prestations de qualité. Le contrat conserve donc habituellement des clauses conférant le droit d'effectuer des tests du marché et des analyses comparatives des opérations, pour vérifier le respect de la qualité. Dans le cas contraire, le contrat prévoit les mécanismes appropriés. Il stipule des inspections périodiques, par exemple tous les cinq ans. De même, nous nous assurons que les normes sont respectées et que l'entrepreneur entretient l'équipement conformément aux clauses contractuelles. Il doit mettre en œuvre un programme de maintenance préventive, afin que le superviseur du contrat puisse vérifier qu'il exécute réellement les travaux prescrits dans ce programme. Nous demandons à l'entrepreneur de nous soumettre des rapports sur l'état du bâtiment et la fréquence de réparation de certains éléments. Il rédige un rapport annuel qui nous renseigne sur l'état du centre d'éducation surveillée ; en outre, nous pouvons ensuite envoyer tous les 3 ou 5 ans un spécialiste inspecter le centre afin d'évaluer son état, de vérifier l'absence de défauts et l'efficacité du régime de maintenance, et s'assurer que la durée de vie que nous avons fixée sera respectée.
Le contrat comporte donc divers mécanismes destinés à contrôler l'exécution des prestations et la valeur active du bâtiment pendant sa durée de vie et d'autres mécanismes permettant de procéder à des ajustements si nécessaire. Un superviseur du contrat est présent dans le centre pour contrôler les services rendus au jour le jour et servir d'interlocuteur direct à l'entrepreneur, mais outre ce superviseur, qui est généralement un spécialiste de la protection de l'enfance ou de la détention des mineurs, on a souvent besoin de spécialistes de la maintenance des immeubles, etc. Je peux faire appel à des spécialistes tels que des contrôleurs techniques ou des services d'ingénierie électrique, etc. et je peux charger des spécialistes de réaliser des études pour vérifier l'état des installations et des équipements.

Y a-t-il des concertations avec le personnel ?

Bien sûr. Le superviseur du contrat assiste à la plupart des réunions internes à l'entreprise de construction, qui rassemblent des personnels de différentes disciplines, il effectue donc un important travail d'interface. Il existe également des processus indépendants. Les Centres d'éducation surveillée sont soumis à des inspections des services sociaux, de l'administration chargée de la protection de l'enfance, qui peut former des équipes pour contrôler le Centre. Des représentants de certaines branches professionnelles visitent également le Centre pour effectuer une sorte de contrôle d'exécution des prestations. Dans une certaine mesure, que les services soient fournis par le secteur privé ou par le secteur public, ils sont de toute manière soumis à différents mécanismes de vérification. Je ne suis pas spécialiste de ces vérifications, mais il semble qu'en tout état de cause, la situation dans les Centres d'éducation surveillée soit comparable à celle d'un ouvrage du secteur public, en particulier au niveau des contrôles effectués par des organismes indépendants. Qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public, il y a des contrôles de toute façon. Les centres d'éducation surveillée sont sous le contrôle du superviseur du contrat et d'un certain nombre d'organismes de vérification différents.

À la fin du contrat, les locaux reviennent-ils au secteur public ?

Étant donné que les Centres d'éducation surveillée font partie des bâtiments publics, et qu'en fait seul le Ministère de l'intérieur a le pouvoir de promulguer des décrets de mise en détention des personnes, cela n'a pas de sens de les remettre au privé à la fin du contrat. Mais je peux imaginer d'autres types d'équipements prévus dans les contrats relatifs aux Centres d'éducation surveillée qu'il pourrait être logique de transférer au secteur privé. C'est une réflexion qui doit avoir lieu au début du processus : où ira l'édifice à la fin du contrat ? Il se peut que le secteur public demande des services pour d'autres types de construction à durée de vie limitée, et qu'en fin de compte il semble judicieux de transférer cet équipement au secteur privé. Cette question doit être examinée au tout début du processus.
Très souvent, dans le cadre d'un programme PFI, c'est un équipement public qui est construit, mais des édifices privés peuvent être construits en même temps s'il paraît commercialement judicieux de les regrouper. Ainsi, au lieu de ne réaliser qu'un projet de bureaux pour le secteur public, il pourrait être demandé d'y intégrer des édifices privés, tels qu'une résidence, des commerces ou autres locaux. La PFI peut donc finan-

cer toute une palette de constructions en fonction des circonstances.

Qu'est-ce qu'un *design champion* ?

Dans chaque Ministère il y a un *design champion* ministériel qui est un Ministre, actuellement, pour le *Home Office* c'est Lord Falconer, et ce service a également un *design champion* officiel, qui est un fonctionnaire. Un accord a récemment été conclu entre l'OGC et la CABE stipulant que chaque secteur qui entreprend un projet majeur doit avoir un *design champion* et je pense qu'entre la CABE et notre *design champion* officiel il a été défini un ensemble d'obligations incombant à celui-ci pour les projets les plus importants. Le *design champion* est en fait la personne chargée de promouvoir une conception de qualité, tout en tenant compte des contraintes inhérentes au projet, et d'élever les exigences de conception par le biais entre autres de la procédure d'appel d'offres et de passation de marchés.

Les *design champions* sont-ils des architectes ?

Pas habituellement, du moins pas au *Home Office*. Ce sont des passionnés de la conception et je crois que la CABE met en place une formation à leur intention.
La PFI est une méthode de financement très controversée, et ne représente pas la manière la plus rapide de passer de la spécification des besoins à leur satisfaction. Mais elle permet aux gens de réfléchir très tôt sur ce qui sera demandé au niveau des prestations, et c'est assez valable. Les prestataires des services ont l'opportunité de travailler dans un cadre très ouvert qui leur permet d'exercer une certaine créativité au sein du projet. Elle introduit très tôt une attitude commerciale et oblige le client à réfléchir très précisément à ce qu'il veut et à ne pas avoir de demandes trop déséquilibrées. La PFI présente donc toutes sortes d'avantages. En termes financiers, elle fonctionne probablement mieux pour les projets qui comportent un élément important de fourniture de services, et non un investissement de départ très important puis plus grand-chose par la suite. Elle convient bien dans ce type de besoins. Mais elle ne fonctionne pas comme un projet où l'on peut choisir un architecte ou un concepteur spécifique. Vous définissez des exigences puis vous attendez que les entreprises vous soumettent leurs offres. Vous perdez donc le contrôle de certains détails, parce que le secteur privé intervient très tôt pour fournir ses offres et ses projets, mais l'avantage est que les entreprises sont rapidement intégrées au projet et que vous pouvez effectuer dès le début un transfert de risque, avec un contrat exécuté sur le long terme. En outre, une fois la procédure de passation de marchés terminée, vous n'aurez pas besoin d'y revenir disons, deux ans plus tard, pour le même contrat. Il y a donc des avantages.
Certaines personnes trouvent qu'il s'écoule trop de temps et qu'il y a trop de problèmes entre la date de lancement de l'appel d'offres et la date d'obtention effective des services.

À long terme, le processus est-il plus onéreux ?

Je n'ai pas les coûts sous les yeux, je ne peux donc pas répondre à cette question. Je suis sûr que certains contrats PFI sont très onéreux à long terme, mais je dirai que d'autres permettent une bonne optimisation des ressources.

Entretien avec **Joanna Averley,**
Responsable de l'équipe d'assistance aux maîtres d'ouvrage[18]
Commission for Architecture and the Built Environment[19] (CABE)

18. La dénomination anglaise, qui fait davantage référence à la notion de « facilitation » est : *Director of Enabling*.
19. Commission pour l'Architecture et l'Environnement Construit.

L'un des documents fondamentaux que Martin Lipson de 4Ps[20] est en train de mettre au point est un guide de la PFI[21]. Il s'efforce d'élaborer des documents standard, car la PFI est une procédure très complexe, qui implique un énorme travail technique en matière de contrats, avec tous les aspects liés à la légalité et aux questions financières… Il explique également comment constituer une équipe. Le guide 4Ps fournit une documentation standard que tout un chacun peut appliquer à n'importe quel projet. Il existe donc un contrat standard et un questionnaire de pré-qualification standard.

Mettre en œuvre une procédure PFI est très onéreux ; beaucoup d'argent passe en rémunération des comptables et des conseillers juridiques. Les soumissionnaires aussi dépensent beaucoup d'argent pour établir leur offre. C'est pourquoi nous voulons améliorer l'efficacité de la procédure.

Martin [Lipson] conseille les collectivités locales, en particulier en ce qui concerne les établissements scolaires. L'un des premiers manuels édités portait sur la réalisation de réseaux d'éclairage public par les collectivités locales. Le guide sur les établissements scolaires devrait paraître incessamment.

La procédure s'améliore. Le principal débat à propos du PFI est que dans sa forme la plus pure, il était sensé limiter les collectivités publiques dans l'expression de leurs besoins. On pensait qu'elles ne se perdraient pas en détails sur ce qu'elles veulent. La motivation qui sous-tendait la PFI est que le secteur public [dans les procédures traditionnelles] était toujours à court d'argent, ou dépassait systématiquement les budgets, et agissait toujours extrêmement lentement. Au fond, la PFI avait pour objectif de retirer ce type de décision au secteur public et d'inciter le secteur privé à apporter ses financements, ses compétences et son efficacité. À l'origine, ceci signifiait que les souhaits du secteur public seraient évoqués en termes très succincts. Au cours des trois dernières années, on a obtenu que le secteur public définisse plus précisément ce qu'il souhaite, et aborde la qualité de la conception et des questions plutôt complexes. On revient donc à une approche un peu plus traditionnelle de la programmation.

La CABE accompagne ses clients tout au long du processus. Nous axons principalement nos conseils sur la procédure, sur la manière dont le client peut fixer ses exigences minimales en termes de besoins, de qualité technique, de fonctionnalité et de flexibilité.

Ceci implique deux changements. Il faut d'abord amener le client à réfléchir à ce qu'il veut pour le traduire en termes d'objectifs, de sélection de l'équipe ad hoc, de préparation d'un programme solide. Éventuellement on teste les aspirations des clients en leur faisant effectuer eux-mêmes certaines tâches de conception telles que, par exemple, voir comment le bâtiment va s'insérer dans son contexte, évaluer ce que cela va coûter – ce genre de choses. Ensuite, il faut faire connaître toutes ces réflexions, si bien qu'il y a en amont une réflexion beaucoup plus importante que dans une procédure PFI traditionnelle, où le client se contente de dire « nous avons besoin de cinq établissements d'enseignement secondaires supplémentaires, susceptibles d'accueillir tant d'enfants », point à la ligne.

Toutes ces réflexions préliminaires nourrissent l'avis de mise en concurrence publié au Journal Officiel, mais aussi les critères de sélection et le programme de l'ITN[22]. Elles ont aussi une incidence directe sur la définition et la sélection des consortia et la façon dont ils équilibrent leurs coûts.

Nous insistons énormément sur l'implication du client dans la procédure, et ceci a eu une grande influence sur les partenaires du secteur privé. Nous avons eu des entretiens avec le *Major Contractors Group* qui représente les principales sociétés de travaux publics du Royaume-Uni, qui nous a déclaré « Nous fournissons ce qu'on nous demande ». Le corollaire, en cas de mauvaise qualité des bâtiments, étant « Nous avons construit ce qu'on nous a demandé de construire ». Notre participation à la procédure a également une influence sur eux. Lorsque les grandes entreprises de construction constatent la présence active de la CABE sur une opération, ils font plus attention.

Comme au point où nous en sommes actuellement, il nous est impossible de nous impliquer dans chaque projet individuel, il est impératif que les clients adoptent une position beaucoup plus ferme en termes de qualité de conception, et soient à même de juger de ce qui est bon.

Le contexte a évolué. Les constructeurs privés accordent une considération à des architectes auxquels ils n'avaient prêté aucune attention jusqu'alors. Des architectes participent maintenant à la procédure de la PFI

20. PPPP = *Public Private Partnerships Programme.*
21. *Private Finance Initiative.*
22. *Invitation to Negociate.*

qui n'y participaient pas auparavant, car au Royaume-Uni, lorsque la PFI a démarré, elle était extrêmement onéreuse. Les architectes que les soumissionnaires impliquaient dans le projet ne percevaient pas d'honoraires. Potentiellement, ils risquaient donc de perdre énormément d'argent s'ils n'étaient pas retenus. C'est la raison pour laquelle très peu de cabinets d'architectes souhaitaient, ou pouvaient se permettre de participer à une opération PFI. Dorénavant, les consortia rémunèrent les architectes qui prennent part au processus de mise en concurrence.
Il y a des problèmes pour les équipes de conception parce que le travail [en PFI] passe par des périodes de pointe et des périodes creuses. Il leur faut une équipe assez conséquente, car au stade de l'ITN, ils peuvent soudainement se voir demander de « faire un projet détaillé en six semaines », et dix personnes devront alors s'y consacrer à temps plein. Mais quand cette tâche est achevée, ces dix personnes se retrouvent sans rien à faire et sans percevoir d'honoraires. Pour certains architectes, les opérations en PFI sont très difficiles à gérer.
Dans les opérations PFI traditionnelles, les équipes de conception n'étaient ni très intéressantes, ni novatrices ; c'était de très grosses agences qui avaient tendance à concevoir de gros bâtiments dénués de tout caractère. Là aussi, la situation a commencé à évoluer.

Vous dites que l'alternance de périodes de pointe et de périodes creuses est fréquente en PFI pour les équipes de conception.
Pourquoi est-ce plus fréquent dans les procédures de PFI que dans les procédures traditionnelles ?
À quel moment se situent les périodes creuses ?

Les différentes collectivités publiques ont des services des marchés PFI différents. Dans certains cas, il y a l'étape de l'ISOP[23] qui génère un pic de travail, puis vient le creux de la vague, quand le client étudie les offres et prend les décisions. Au moment de l'ITN, le travail est très intense, puis il retombe de nouveau au moment de l'évaluation. Si vous êtes le soumissionnaire favori[24], les activités redémarrent en flèche. C'est également lié au temps que le secteur privé décide d'accorder à l'élaboration de l'ITN, généralement, le délai est très court.

Sur quelle base se fait l'évaluation ?
Quelle place y tient la conception ?

La procédure PFI standard comporte un comparateur avec le secteur public[25] qui implique que le client élabore un modèle financier et étudie à combien le bâtiment lui reviendrait s'il le réalisait selon une procédure publique traditionnelle.
Dans le cas de certains projets très importants, la construction est si complexe qu'il est impossible d'élaborer un modèle financier [au stade du PSC]. Il faut faire le projet détaillé du bâtiment pour pouvoir en évaluer le coût. Dans certains cas, l'élaboration du *Public Sector Comparator* comprend des tâches de conception. Traditionnellement, cette comparaison était très confidentielle et n'était jamais communiquée aux soumissionnaires. Ce qui se passe dans le cas de certains établissements hospitaliers, c'est qu'ils font plus de tests [financiers] liés à la conception. On utilise ce travail comme base de référence, c'est un projet-exemple[26] fourni au secteur privé pour illustrer l'exigence minimale. Mais le modèle financier n'en sera vraisemblablement pas abandonné pour autant. On appelle parfois cela le projet de référence[27].
C'est parfait pour un grand bâtiment, mais cela pose des problèmes lorsque l'appel d'offres implique plusieurs bâtiments. Prenons l'exemple d'une PFI portant sur 48 écoles. Nous suggérons [aux partenaires des PFI] d'avoir des stratégies de projet ouvertes pour chaque site. Deux LEA[28] ont essayé cette démarche. *Barking and Dagenham* et *West Sussex* ont testé l'utilisation de projets de référence. Le LEA de *Barking and Dagenham* est probablement allé trop loin dans les détails, mais les plans du LEA *West Sussex*, qui indiquaient où implanter l'école sur le site, les principaux liens entre les salles de classe, etc. étaient pratiquement parfaits.

Avez-vous entendu parler du programme *Building Schools for the Future*[29] ? C'est une initiative récente du Ministère de l'Éducation qui vise à augmenter le nombre et réduire le délai de réalisation de nouveaux bâtiments scolaires. Ce programme passe par la création d'une nouvelle agence nationale qui aidera les collectivités locales à construire des écoles. L'une des choses qui se fait à l'arrière-plan de cela c'est le projet

23. *Invitation to Submit an Outline Proposal*, Invitation à soumettre une esquisse de proposition.
24. En anglais : *the preferred bidder.*
25. En anglais : *Public Sector Comparator.*
26. En anglais : *design exemplar.*
27. En anglais : *reference project.*
28. *Local Education Authorities.*
29. Construire les écoles de l'avenir.

d'écoles-pilotes[30] et ils [le Ministère de l'Éducation] mettent actuellement en concurrence 11 ou 12 architectes différents sur des sites différents. Ces terrains existent réellement mais les architectes ignorent où ils se trouvent. Ils doivent concevoir les bâtiments scolaires modèles de l'avenir. Six écoles primaires et six écoles secondaires.
Ces modèles ne seront pas copiés directement d'un site à l'autre, ils serviront de référence pour le type d'écoles que nous devrons construire dorénavant. Ces modèles sont destinés à aider les LEA chargés de construire les écoles. Une procédure PFI sera conduite. Les architectes disposeront de toutes les informations disponibles au sujet du site, mais l'intérêt primordial est de tester différentes options de conception de bâtiments scolaires en fonction des besoins éducatifs, financiers, informatiques, la manière dont la collectivité utilise ces écoles, les besoins spéciaux, etc. Le Royaume-Uni est très en retard au niveau de la polyvalence des établissements scolaires, mais la situation est en train de s'améliorer.
C'est le document baptisé « Construire les écoles de l'avenir », qui teste ces principes sur 12 sites, avant d'utiliser ces modèles comme bases du programme national en matière d'établissements scolaires.

Le projet de référence fera-t-il partie du dossier d'appel d'offres ? Les soumissionnaires pourront-ils modifier la conception ?

Le risque est l'un des éléments fondamentaux de la PFI. L'une des règles d'or des PFI est le transfert au soumissionnaire des risques liés à la construction. Quand on aura recours aux études-modèles, le secteur public définira le projet et le confiera au secteur privé ; en conséquence, le secteur public assumera des risques qui devraient incomber au secteur privé. Donc quand on se sert d'une étude-modèle, c'est au secteur privé de décider quelle est la meilleure solution. Le modèle présente une exigence minimale, pas un projet à recopier. Il s'agit d'une représentation tridimensionnelle du cahier des charges, mais le secteur privé doit décider quels aspects il souhaite adopter. À partir du moment où ils [les soumissionnaires] remettent leur offre, elle leur appartient, c'est leur projet.

Quels sont les risques pris en compte par les PFI ?

L'hôpital est un bon exemple. Dans un système PFI traditionnel, vous exigez « 5 salles d'opérations permettant de réaliser tant d'opérations par jour ». Le secteur privé rétorque « nous pensons que vous n'avez besoin que de 4 salles, et c'est comme cela que nous pensons gérer les choses ». À lui de veiller à ce que cela fonctionne. Si le secteur public insiste sur une certaine conception, et que c'est un échec, le secteur privé a une défense toute prête : « c'est vous qui nous l'avez demandé ».
Dans le domaine scolaire, le risque est moins grand. Mais le secteur privé assume les frais de fonctionnement du bâtiment.
C'est très complexe. Pour simplifier les choses, si la définition de ses besoins par le secteur public est trop détaillée, il conserve certains risques. Essentiellement, le secteur privé assume le risque d'exploiter ou d'entretenir un bâtiment pendant trente ans.

Il n'y a plus d'employés du secteur public dans ces équipements ?

Les syndicats se sont beaucoup intéressés à la PFI au cours des douze derniers mois. Dans certains cas de figure de la PFI, les services fournis sont totalement privatisés. Les établissements carcéraux en sont un des exemples les plus représentatifs. Le secteur privé recrute le personnel, déplace les prisonniers de la prison au tribunal – le secteur privé est omniprésent. Dans d'autres secteurs, la combinaison est différente. Dans le secteur hospitalier, le secteur privé dirige l'hôpital, gère et entretient les bâtiments, assure les services de nettoyage, et probablement aussi les services de restauration. Il n'emploie ni les infirmières ni les médecins. C'est pourquoi le transfert de salariés du secteur public au privé a causé une grande agitation en termes de législation du travail, droits à la retraite, etc. et a rendu les syndicats très nerveux au cours des 12 derniers mois.

Et les établissements scolaires ?

Ils posent moins de problèmes. La cantine scolaire est sous contrat, mais la tendance des PFI est à se limiter à la gestion des bâtiments, et absolument pas à inclure l'éducation des enfants.

30. En anglais : *Exemplary Schools*.

C'est négocié à chaque fois, pour chaque PFI ?

Je pense qu'il y a une certaine souplesse. Mais une grande part des crédits PFI est destinée aux dépenses d'investissement, pas aux salaires. Le financement est différent d'un Ministère à l'autre, donc d'un client à l'autre ; c'est très compliqué. Nous allons commander un rapport sur le financement des établissements scolaires, mais c'est beaucoup plus ardu lorsque les fonds proviennent de plusieurs sources. Les crédits PFI alloués aux instances locales chargées de l'éducation ne couvrent pas la totalité des frais des établissements scolaires, le LEA doit y investir également un peu.

Existe-t-il une commission qui conseille les collectivités locales en matière de PFI ?

Pas vraiment. Lorsqu'un client du secteur public décide de faire appel à la PFI, c'est normalement dans le cadre d'un processus d'appel d'offres, et il doit prendre la décision. Selon les documents publiés par le gouvernement et par la *Treasury Task Force*[31], le client du secteur public doit s'assurer que la PFI correspond à l'optimisation des ressources[32]. Cela se fait généralement au stade du dossier préliminaire (OBC). En règle générale, c'est au stade de l'OBC que le gouvernement donne son approbation. Nous pouvons vous en procurer un, mais c'est très gros.
Au Royaume-Uni, les OBC sont présentées au *Project Review Group* ou PRG, une commission gouvernementale, qui le valide. Ensuite, le dossier lui est re-présenté au stade de la désignation du soumissionnaire favori, et il doit l'approuver de nouveau.
La procédure PFI évolue énormément en ce moment. Par exemple, le NHS[33] a constitué pour les hôpitaux un groupe d'analyse des projets qui étudie les projets aux stades de l'OBC, de l'ITN et de la désignation du soumissionnaire favori. Ce groupe fait des commentaires sur les projets. Ce qui est habituellement notre mission. Lorsque nous nous impliquons dans un projet, c'est du stade de l'OBC à la désignation du soumissionnaire favori. Nous examinons soigneusement la qualité de la conception, les équipes, le programme, tout le dossier d'invitation à négocier (ITN), etc.

Les clients ne sont pas obligés de collaborer avec nous. Nous ne travaillons que sur un tout petit nombre de projets. Nous les sélectionnons en fonction de ce qu'ils peuvent nous apprendre, et nous diffusons les recommandations issues de notre expérience. Les clients n'ont rien à payer. Nous sommes financés en majorité par le Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, le Ministère de l'Environnement et le bureau du *Deputy Prime Minister*[34]. Nous percevons également directement des subventions du NHS, du Ministère de l'Éducation, du *Home Office*[35] et du département du *Lord Chancellor*[36] pour travailler aux projets PFI.
La CABE emploie environ 40 personnes, mais nous passerons à 75 d'ici un mois et demi. Trois équipes travaillent en étroite collaboration avec le client : mon équipe, chargée de conseiller le client ; l'équipe de Peter, moins impliquée avec le client, a le rôle d'équipe de conception. La troisième équipe est l'équipe politique ; elle assure la liaison avec le gouvernement.

Et votre rôle de conseil sur la conception ?

C'est Stephen King qui chapeaute cet aspect. Nous avons mis en place une formation importante pour les *design champions*[37], un concept que nous avons créé. Nous encourageons vivement les organismes de la NHS, les *hospital trusts*[38] et les unités de soins de base à engager un design champion.
Lorsque nous nous chargeons d'un projet, particulièrement s'il est important, nous veillons en tout premier lieu à ce que lui soit associé un *design champion* parfaitement informé qui s'assurera que les études de conception atteignent les résultats souhaités.
Souhaitez-vous que je vous parle d'autres types de mise en concurrence et de passation de marchés existants au Royaume-Uni ? Avez-vous entendu parler du LIFT, le *Local Investment Finance Trust* ?
Il s'est passé deux choses. Premièrement, le gouvernement a constitué *Partnerships UK*, ou PUK, créé avec des fonds publics mais ayant pour principal objectif de récolter des fonds privés. PUK a le rôle de partenaire chargé de deux principaux secteurs d'investissement dans les bâtiments publics : les centres de soins de base, c'est-à-dire les cabinets de consultation et les

31. Groupe de travail du Ministère des Finances, qui a été en charge de la mise en œuvre de la politique des PPP-PFI.
32. En anglais : *Best Value for Money.*
33. *National Health Service.*
34. Vice Premier Ministre.
35. Ministère de l'Intérieur.
36. Ministère de la Justice.
37. Littéralement « responsable de la conception ».
38. Hôpital qui a choisi l'autonomie par rapport aux autorités locales.

petits dispensaires avec infirmières à domicile, etc. Un modèle similaire est en train d'être introduit pour les écoles. PUK est également impliqué dans le document *Building schools for the future*.
Au Royaume-Uni, les dispensaires[39] et les hôpitaux relèvent de Trusts indépendants. Les petits cabinets médicaux se multiplient. En règle générale, les médecins achètent le bâtiment dans lequel ils exercent. Il existe donc de très nombreux secteurs où les médecins sont en sous-effectifs parce qu'ils ne veulent pas assumer la responsabilité du bâtiment. LIFT essaye d'améliorer la répartition des médecins en incitant le secteur privé à prendre le risque et la responsabilité de la gestion du cabinet médical. C'est un partenariat beaucoup plus étroit. Par exemple, le *primary care trust* dit « Nous devons fournir tant de cabinets ou de dispensaires, etc. » et prospecte le marché en quête d'un prestataire de services pour les 25 années suivantes. C'est donc le même processus que la PFI, mais les bâtiments sont programmés sur un certain nombre d'années. Il y a 45 plans LIFT en cours. La première année, ils ne portent que sur trois bâtiments. Les questions à résoudre sont différentes. D'abord, il faut trouver un bâtiment, puis voir comment l'améliorer au fil des ans. Ceci signifie que le secteur privé dispose d'un vivier extrêmement riche d'architectes dans lequel puiser en fonction des différents projets.
En ce qui concerne les établissements scolaires, le problème de la PFI est la multiplication des LEAs au niveau des villes et des comtés ; certains LEA n'ont jamais fait appel à la PFI et il est peu probable qu'il n'est jamais les moyens de le faire. PUK a permis de mettre au point un nouveau système de partenariat permettant aux collectivités locales de placer des fonds dans les établissements scolaires. Mais il s'agira d'un éventail d'investissements bien plus complet. Le nouvel organisme prendra contact avec les collectivités locales et les aidera à mettre de l'ordre dans leurs bâtiments scolaires, les réaménagements, la maintenance, plus quelques PFI.
Ce nouveau modèle n'est pas encore tout à fait au point, mais il englobera probablement la PFI. Le nouvel organisme devra veiller à ce que toutes les questions liées à la conception soient prises en compte, des plus stratégiques aux plus spécifiques.

Les partenaires de la PFI vont donc changer ?

Rien n'est vraiment certain à l'heure actuelle. Selon toute probabilité, *Partnerships UK* et des investisseurs privés constitueront un organisme, lequel coopérera avec les LEA pour créer des agences locales. Il s'agit de constituer des capacités techniques et financières là où elles n'existent peut-être pas et d'aider les LEA à livrer dans les délais. L'un des objectifs principaux est d'accélérer la livraison des bâtiments et des investissements, etc.

Comment les responsabilités sont-elles réparties ? L'architecte perçoit-il une avance financière ? Nous pensions que les grosses agences d'architecture participaient au financement du SPV[40].

D'une manière générale, le SPV comprend un investisseur, par exemple une banque. Normalement, la personne qui assure la gestion de l'offre PFI est le constructeur [*contractor* ou *constructor*], ou la société de gestion des locaux[41]. Parfois, c'est la même chose. Il arrive que des sociétés assument les trois activités de financement, de construction et de gestion des locaux. En général, ce sont des sociétés qui ont un intérêt financier dans l'opération. Normalement, les architectes sont juste des consultants. Il existe une ou deux sociétés d'ingénierie et d'architecture qui investissent des fonds et en tirent des bénéfices, par exemple WS Atkins.

Qui assure la conception ?

L'architecte, mais tant l'architecte que les techniciens sont des consultants, ils peuvent avoir un certain intérêt financier. Normalement, l'architecte est sous contrat avec le constructeur. Le SPV signe avec le client.
Dans le schéma traditionnel, avant le système PFI, il y avait le client et le concepteur ; le concepteur sélectionnait les ingénieurs, etc. et le constructeur. Il existait donc un lien direct entre le concepteur et le client. Dans le système PFI, il y a le client et le SPV, habituellement c'est ce dernier qui désigne et rémunère l'architecte. Dans le processus de mise en concurrence, il y a des

39. *Primary care trust.*
40. *Special Purpose Vehicle.*
41. En anglais : *Facilities management company.*

contacts directs entre l'architecte et le client, mais les relations de pouvoir sont différentes.
Dans la PFI, le constructeur est responsable de l'architecte. Traditionnellement, c'était le contraire.
Nous avons encouragé les entreprises générales de construction à affiner leur sélection d'un architecte et non plus à se contenter d'avoir recours à ceux qu'elles ont toujours utilisés. Nous voulons qu'elles réfléchissent en termes de projet et de qualité.

Doivent-ils effectuer un processus de sélection ?

Il n'y a pas de mise en concurrence obligatoire parce que nous sommes dans le cadre d'un contrat privé. Mais elles [les entreprises de construction] s'améliorent dans leurs méthodes de choix de leurs architectes.

Le processus de consultation se fait indépendamment d'un projet architectural ?

C'est au cours de l'ITN qu'un projet architectural intervient. Seul un très petit nombre de sociétés peut se permettre de prendre le risque d'en produire un [sans certitude d'obtenir le contrat], et je ne parle pas seulement des architectes, mais également des autres membres des consortia. Prenons le cas du *Royal London Hospital*, un projet PFI qui impliquait un contrat de 600 millions de £. Seules deux sociétés ont pu soumissionner.
La sélection porte sur l'ensemble - le constructeur, le concepteur, le gestionnaire, tout le monde. Le PQQ (questionnaire de préqualification) fournit les détails sur toute l'équipe. Le bureau d'études, les conseillers juridiques, les ingénieurs sont très actifs. Quand vous parvenez à l'ITN, vous abordez la conception détaillée, mais vous fixez également le montant du loyer du bâtiment.
Martin Lipson peut vous fournir des contrats et autres détails pour les projets des collectivités locales.
Le Ministère de Paul Monaghan[42] utilise le système PFI d'une manière très inventive. Il a créé ce qu'il a appelé des *Private Developer Schemes*[43], qui rassemblent tous les avantages d'une PFI mais accordent plus de contrôle au secteur public. Le promoteur immobilier privé fournit le terrain, le client sélectionne le promoteur et le terrain, puis tous deux choisissent un concepteur. La sélection de l'équipe de conception est donc le fruit d'une meilleure collaboration.

En règle générale, le terrain appartient-il au secteur public ?

En fait, rigoureusement parlant, il n'y a pas de terrain dans la PFI, la demande porte juste sur un hôpital ou un autre bâtiment. Habituellement, dans le cas d'un hôpital, le terrain est celui de l'hôpital pré existant, mais pour les plus petits centres de soins ou, par exemple, pour deux tribunaux qui me viennent à l'esprit, le secteur privé a proposé un nouveau site et a également proposé un plan de redéploiement pour l'ancien bâtiment abritant le tribunal. Dans certains cas, le secteur privé fournit le terrain. On peut également avoir le cas de figure de trois hôpitaux régionaux que l'on réduit à deux hôpitaux plus importants, avec réinvestissement du profit de la vente du troisième dans le programme.
Il n'existe pas de modèle unique, chaque Ministère travaille différemment. Il y a aussi le contrôle exercé par les instances locales lorsqu'elles définissent leurs besoins, de ce fait les programmes sont très différents. Par exemple, il y a à Peterborough un hôpital qui remonte au début des années quatre-vingt, qui a déjà été agrandi deux fois, mais tout son système s'articule autour d'une configuration informatique extrêmement sophistiquée qui englobe tous les médecins et l'organisation des soins de base.
Leurs besoins sont très différents.

Nous sommes également intéressées par les compétences des clients.

Chaque projet est très différent. Certains clients le gèrent parfaitement, d'autres n'ont pas suffisamment d'expérience. C'est sur ce point que nous venons en aide aux collectivités locales. Nous veillons à ce qu'elles comprennent les compétences qu'il faut pour gérer le projet.

Les organismes auxquels vous avez fait allusion fourniront-ils ce genre de conseil ?

Théoriquement, oui.

42. *Lord Chancellor's Department*. Se reporter à l'entretien qu'il nous a accordé.

43. Programme immobilier privé.

Avez-vous des programmateurs chargés de conseiller les clients sur les caractéristiques principales du projet, l'intensité de l'éclairage, etc. ?

Nous en avons quelques-uns, assez peu. Ce sont les conseillers des clients[44]. Le CIC[45] pourra vous le dire, en ce moment le client est conseillé au coup par coup et naît l'idée de formaliser ce rôle. Du côté des clients les gens [les consultants] viennent souvent de grosses sociétés axées sur la gestion de projet, pas sur la conception. Le *design advisor* n'est pas nécessairement un architecte, il peut être ingénieur ou gestionnaire de projet[46], ce qui n'est pas vraiment la même chose.

Parfois, le client investit des sommes considérables dans la rémunération de l'équipe de conception, comme dans le cas des projets-modèles de West Sussex. Cela représente des coûts considérables au départ, mais s'il ne le fait pas, il ne peut pas savoir ce qu'il va obtenir.

Si le client sait vraiment ce qu'il veut et élabore un bon programme, il peut se passer de ce type d'étude de conception. Mais en général, c'est utile de pouvoir tester les concepts, les besoins, les idées, les demandes des utilisateurs et les particularités d'un site avant d'entreprendre des négociations avec les soumissionnaires. L'un des avantages potentiels en est que cela raccourcit le processus de mise en concurrence, et le secteur privé apprécie cette idée parce qu'elle permet de préciser les choses et de réduire les coûts.

Cela pourrait vous être utile de parler à deux responsables architectes. Nous pouvons vous faire connaître quelques projets en cours.

44. En anglais : *client advisor.*
45. *Construction Industry Council.*
46. En anglais : *project manager.*

Entretien avec **Mukund Patel et Sheila Milnes,** **Schools Capital & Buildings Division**[47], Department for Education and Skills (DfES)

47. Division des bâtiments et propriétés scolaires.

S.M. Avec les PPP, il s'agit de ce que nous appelons des dépenses hors comptabilité publique[48], qui n'entrent donc pas en ligne de compte dans la limitation du déficit budgétaire. C'est une manière de renflouer financièrement le secteur public.

M.P. Le gouvernement n'est pas tenu de lancer un emprunt pour construire des écoles puisque le financement est assuré par le secteur privé. Il suffit de budgéter des frais annuels et vous pouvez investir beaucoup plus…

Certes, mais le problème est de savoir à combien cela revient en fin d'opération ?

M.P. Le Trésor procède à une analyse très rigoureuse et compare les taux d'emprunts auprès du secteur public et auprès du secteur privé, il y a certains plafonds à respecter.

S.M. Oui. Chaque projet doit établir ce qu'on appelle un *Public Sector Comparator*[49], et un modèle PFI. Nous nous assurons de cette manière que la solution adoptée est toujours celle qui présente le meilleur rapport qualité/prix. Parfois, cela peut sembler plus onéreux pour les collectivités locales et les établissements scolaires, mais, en fait, c'est parce que toute la maintenance est couverte pendant toute la durée de validité du contrat. Dans l'historique des écoles que nous avons construites, chaque fois qu'il y a eu des réductions de budget, ce sont les frais d'entretien qui ont été réduits, pas le budget réservé à l'éducation. C'est donc systématiquement l'entretien du bâtiment qui a pâti d'une insuffisance du budget, mais dans le cadre de la PFI, la maintenance régulière sur 25 ans est une clause contractuelle. Les bâtiments sont certainement mieux entretenus dans le cadre de la PFI que dans le cadre du système de construction traditionnel.

Combien de programmes gérez-vous actuellement avec la PFI ?

S.M. Nous avons plus de cinquante projets, je peux vous en fournir la liste. Certains sont construits et opérationnels. Leur montant est indiqué sur cette liste. Ils sont dispersés dans tout le pays. Certains projets portent individuellement sur un établissement scolaire, d'autres portent sur l'ensemble des établissements scolaires d'une LEA[50]. Dans certains cas, il s'agit d'une réhabilitation, dans d'autres de la construction de nouveaux bâtiments. Nous avons constaté que lorsqu'on engage, pour réhabiliter une école, des entrepreneurs qui n'étaient pas impliqués dans sa construction et n'ont aucune idée de l'historique du bâtiment, ils ont tendance à conclure que l'importance des agrandissements et modifications nécessaires est telle qu'il revient moins cher de démolir le bâtiment et d'en reconstruire un neuf. Ils font ce qu'on appelle une analyse des variantes.

M.P. Un grand nombre de programmes en « packages » associent reconstruction et entretien.

S.M. Oui, dans les écoles, souvent les locaux récents sont conservés et d'autres parties de l'établissement sont reconstruites.

Pouvez-vous décrire les diverses étapes du processus et les difficultés rencontrées ?

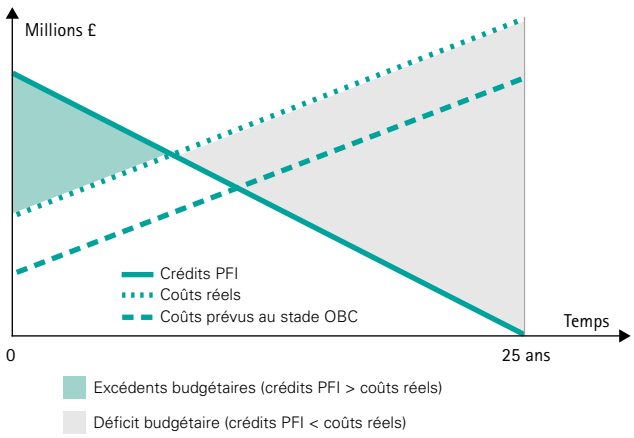
S.M. Le mode d'attribution des financements va être modifié dès cette année. Jusqu'à présent, les LEA demandaient une subvention au Ministère [de l'Éducation]. Cette demande était étudiée en fonction de critères publiquement annoncés (dernièrement, il s'agissait de la transformation de l'enseignement secondaire, du respect de priorités gouvernementales plus larges, de l'intégration des minorités ethniques et des handicapés, du comportement des élèves, de la prise en compte ou non des technologies de l'information au sein du projet). Nous étudions plusieurs éléments, puis nous trions les demandes de subvention. Les meilleurs dossiers sont retenus, dans la limite du budget PFI dont nous disposons. À la dernière session, nous avions 56 demandes, nous en avons retenu 16.
Une fois que l'accord de principe leur est accordé, les collectivités locales procèdent à l'étude préliminaire[51]. C'est une étape très détaillée, où tous les facteurs économiques sont analysés. Les collectivités locales font une analyse approfondie des alternatives possibles et elles établissent le dossier de comparaison avec le secteur public (PSC) pour voir ce que le projet leur coûterait dans le cadre d'une procédure traditionnelle. Le transfert des risques est soigneusement examiné, car on évalue alors

48. *Off Balance Sheet.*
49. Littéralement : Comparaison avec le Secteur Public.
50. *Local Education Authority* : instance locale chargée de l'enseignement.
51. En anglais : *Outline Business Case.*

le coût induit par le transfert des risques du secteur public au secteur privé. Il y a des éléments de risque que la LEA transfère généralement au secteur privé, tels que les risques liés aux problèmes de construction, le chauffage qui ne fonctionne pas, etc. et il en conservera d'autres, tels que le nombre d'élèves à accueillir dans cette ou ces école(s), parce que c'est la collectivité locale qui gère les effectifs dans son secteur. Mais l'entretien et le nettoyage seront attribués au secteur privé. Les collectivités locales doivent également décider quels services elles souhaitent que le prestataire assure ; par exemple, le nettoyage ou les repas scolaires peuvent être fournis par l'entrepreneur. Elles doivent également décider quels membres du personnel de cantine / de nettoyage seront transférés vers le secteur privé. Il existe une réglementation baptisée « Engagements de préservation des droits en cas de mutation de personnels[52] » qui doit être prise en compte. Ceci signifie que les droits d'un salarié muté du secteur public au secteur privé sont préservés.

M.P. C'est souvent à ce stade que nous commençons à observer une « dérive de faisabilité financière[53] ». Je vous explique : une subvention est accordée au LEA lors des sessions de sélection. Vous dites à l'administration locale dont la demande a été acceptée de donner suite à l'étude préliminaire et vous annoncez la somme que vous avez en tête. Quand elles parviennent à un niveau d'étude plus détaillé, il n'est pas rare que les collectivités locales se rendent compte que la subvention annoncée ne sera pas suffisante. C'est un écueil que nous avons souvent rencontré.

S.M. Oui. [elle fait le schéma suivant]



Nous leur attribuons des crédits PFI, délégués par le Bureau du Vice Premier Ministre qui attribue le financement aux collectivités locales dans le cadre de ce qu'on appelle une subvention. Nous allouons cette subvention, mais les coûts effectifs étant ce qu'ils sont, lorsqu'on arrive à la 25ème année, il y a un déficit, et les collectivités doivent revoir leur stratégie afin de le combler. Certaines gardent les crédits excédentaires attribués par le gouvernement dans les premières années du contrat et les placent. C'est l'option la plus raisonnable. Mais ce n'est pas toujours le cas. Ce phénomène commence à être bien connu, sous le terme d'*affordability gap*, mais en réalité, le fait est que les collectivités locales concernées doivent investir des ressources propres dans le projet. Dans le cadre du financement traditionnel d'un projet, elles n'obtiennent jamais du gouvernement des fonds suffisants pour couvrir la totalité de leurs coûts. Elles doivent y consacrer une partie des impôts locaux, ou combler le déficit…

25 ans, c'est l'échelle sur votre graphique ? Dans ce cas, vous n'êtes donc pas encore entré dans la dernière partie du déficit ?

S.M. Le déficit ne s'est pas encore produit, il est annoncé. Je ne comprends pas de quelle manière ni pour quelle raison nous calculons les budgets de cette manière.

M.P. Dans certains cas, par exemple, si vous disposez d'un crédit PFI de, disons, 100 millions de £, et que vous construisez un projet plus important que celui qui était prévu, votre déficit de faisabilité intervient plus tôt.

S.M. Nous attribuons aux collectivités locales une subvention correspondant au projet de base. Si elles veulent augmenter la taille de l'établissement scolaire d'une manière significative, à elles de trouver les fonds supplémentaires nécessaires.

M.P. Ce qui s'est passé, c'est que lorsque les collectivités faisaient leur demande de crédits PFI, leur projet de base portait sur une école susceptible d'accueillir mille élèves, d'une superficie de 8 000 m², par exemple. Ensuite, elles étudiaient les plans et décidaient de construire des écoles plus grandes, par exemple sur 10 000 m², pour répondre aux besoins de la collectivité locale. Il fallait donc trouver les fonds supplémentaires

52. En anglais : *Transfer Undertakings Protected Employment.*
53. En anglais : *the Affordability Gap.*

nécessaires quelque part. Nous avons également fait l'objet de fortes pressions pour augmenter les superficies standard de nos bâtiments et les avons augmentées de 10%. Sans la PFI, l'augmentation n'aurait pas été aussi rapide.

S.M. Non, alors ce que font les collectivités locales qui désirent construire, c'est qu'elles s'adressent à d'autres Ministères que celui de l'éducation pour en obtenir le financement. Aux Ministères de la Culture, des Médias et des Sports, par exemple. Dans certains projets comportant une salle de spectacles municipale ou une piscine, c'est un autre organisme qui assure le financement. Il faut donc combiner des financements en provenance d'autres sources. La collectivité locale doit également se servir des subventions gouvernementales et des impôts pour financer les bibliothèques municipales, les locaux communaux, les résidences pour personnes âgées, etc. Parfois, cela sera englobé dans le projet d'école, et la collectivité locale investira des fonds propres. Il existe une école dans le Nord-est qui doit assurer des formations professionnelles. Elle bénéficie d'une salle de spectacles et d'un vestiaire immense où l'on peut apprendre la coiffure, l'esthétique, etc. et un atelier de mécanique ouvert le soir à la collectivité pour réparer les voitures. La salle de spectacle est louée par des écoles d'art dramatique locales. Tout cet argent vient en déduction du déficit.

M.P. Mais les contractants des PFI ont du mal à générer des flux de revenus…

S.M. C'est vrai pour certains d'entre eux. Mais il y en a qui emploient une personne spécifiquement pour cette tâche de générer ces revenus. Une expérience récente dans une grande école juive située dans le nord de Londres, qui a suivi l'itinéraire PFI, montre que ce responsable ne s'acquitte pas de sa tâche avec une compétence extraordinaire. L'école génère autant de recettes que lui…

Quels sont les documents qui entrent dans le dossier préliminaire ? Un programme ? Une esquisse de projet ?

S.M. Le dossier préliminaire définit le projet. Il contient une ébauche de cahier des charges, les éléments nécessaires, ce sur quoi l'étude va se fonder, une analyse comparative avec le secteur public (PSC), un modèle financier PFI et les détails de la faisabilité financière.

Qui établit ce dossier ?

S.M. Les autorités locales chargées de l'éducation (LEAs) l'établissent, en règle générale, avec l'aide de consultants. Habituellement, un responsable des finances ou un comptable les conseillent. Très souvent, elles engagent des conseillers juridiques. Puis le dossier préliminaire est transmis au Ministère qui teste la solidité technique de son contenu et évalue les chances qu'il a d'intéresser les entreprises. C'est la responsabilité du *Project Review Group*[54], constitué de représentants du Ministère des Finances et de représentants de tous les Ministères qui gèrent des programmes PFI. Le Ministère des Finances a créé une société, *Partnerships UK*, qui est chargée d'étudier pour lui le montage financier du dossier et de fournir ses conclusions à ce sujet. Lorsque le dossier est approuvé, les commanditaires passent à l'étape suivante : lancer un appel d'offres dans le Journal Européen[55].

M.P. À ce stade, nous étudions fréquemment le cahier des charges pour nous assurer qu'il couvre bien tout. Nous voulons être sûrs qu'il est conforme aux normes ministérielles.

S.M. Il ne s'agit pas d'un cahier des charges exhaustif. Il contient certains détails, bien entendu, mais ce n'est qu'après approbation du dossier préliminaire que les collectivités commencent à travailler de manière très approfondie au cahier des charges. Nous nous efforçons de maintenir un très haut niveau d'exigence dans toute la mesure du possible, l'idéal étant de fournir un enseignement digne du 21ème siècle à 1200 élèves âgés de 11 à 16 ans. En voici un exemple à votre intention. Il s'agit d'un projet, élaboré par 4PS[56]. Comme il est encore au stade du projet, il n'a pas encore reçu l'accord du Ministère des Finances, mais il vous montrera l'ensemble de la procédure. Il contient des exemples de profils de postes définis pour le recrutement des gestionnaires de projet, une présentation des types de consultants nécessaires, des exemples de projets de contrats, etc.

54. Littéralement : Groupe d'Étude du Projet.
55. Il s'agit du Journal Officiel des Communautés Européennes.
56. Programme des Partenariats Public/Privé.

C'est la même chose que le *toolkit*[57] ?

S.M. Non, le *toolkit* intervient au stade de l'appel d'offres. C'est une grille que l'on remplit avec des indications sur les locaux existants et sur les exigences précises des collectivités par exemple les surfaces, etc. Cela permet de calculer l'enveloppe budgétaire du projet. Ce n'est pas un document parfait et il est révisé tous les ans. Cette année, la révision a permis d'inclure les besoins de l'enseignement spécialisé.

M.P. C'est très difficile. Il est assez aisé de calculer les coûts inhérents aux écoles ordinaires, mais ce n'est pas le cas pour les écoles spécialisées, car cela dépend des handicaps impliqués, etc. C'est quelque chose qu'il faut toujours avoir présent à l'esprit. Le modèle des écoles maternelles n'était pas très bon non plus.

S.M. Nous avons élaboré un document supplémentaire pour les écoles maternelles et les SEN (écoles spécialisées), il ne figure pas ici car il change tous les ans. Nous faisons actuellement une consultation sur le document *Building Schools for the Future*[58], qui aura des répercussions sur notre mode d'attribution du financement. Nous utiliserons peut-être une méthode du type Toolkit, mais ça changera encore.

M.P. Le *toolkit* et les instructions de l'année dernière sont sur le site Web du DfES.

À quel moment l'approbation du Ministère des Finances intervient-elle ?

M.P. Au stade du Groupe d'étude du projet (PRG). C'est nous qui recevons les demandes de subvention en premier [pour les écoles]. Puis nous en discutons avec le PRG et si tout se passe bien, elles reviennent aux collectivités locales.

S.M. À ce moment-là, elles publient un appel d'offres dans le Journal Européen. Si ce n'est pas déjà fait, elles désignent des conseillers juridiques. Elles réunissent les représentants des utilisateurs pour redéfinir le cahier des charges. Souvent, elles publient un avis préliminaire pour informer les entrepreneurs qu'elles s'apprêtent à mettre un projet sur le marché, et rédigent une note d'information pour permettre aux entrepreneurs de décider s'ils veulent soumissionner ou non. L'annonce dans le Journal Européen fixe des délais précis. Après le retour des déclarations d'intérêt[59], les collectivités locales préparent le dossier contractuel complet, qui contient le cahier des charges détaillé, probablement des contrats standardisés et les conditions imposées aux collectivités locales pour que l'entrepreneur soit informé des conditions qu'il devra appliquer et sache que nous serons très stricts en la matière.
Ensuite, les entrepreneurs remettent leurs offres aux collectivités locales, lesquelles établissent alors une liste restreinte de candidats retenus pour la phase finale. La plupart du temps, elles demandent à ces candidats invités à négocier en phase finale de présenter leurs projets aux personnes concernées, c'est-à-dire aux responsables et présidents des conseils d'administration des établissements scolaires. Les collectivités locales doivent également s'assurer de la conformité des offres. De nombreuses collectivités locales considèrent que les offres qui dépassent le budget proposé ne sont pas conformes, mais elles doivent aussi s'assurer que ce que propose l'entrepreneur correspond à ce qu'on leur a demandé de fournir. Les collectivités étudient les propositions, les candidats ont en général plusieurs variantes pour le projet…
Les collectivités désignent alors un soumissionnaire favori[60] et un soumissionnaire en réserve[61], avec lesquels elles entament des négociations très approfondies. Le soumissionnaire en réserve doit être tenu au courant des modifications et des développements. De cette manière, il peut remplacer au pied levé le soumissionnaire favori si celui-ci se retire.

M.P. En général, il y a trois consortia en phase finale. Les collectivités analysent les projets et donnent aux soumissionnaires la possibilité de présenter leur projet avant de sélectionner le soumissionnaire favori. Certaines listes comportent plus de trois noms, mais c'est vraiment très très onéreux à ce stade d'impliquer un grand nombre de consortia candidats. Figurer sur la liste et faire la présentation, etc. peut coûter jusqu'à un million de £ au soumissionnaire, et vous vous retrouvez avec trois ou quatre sociétés qui dépensent chacune un million de £, alors qu'une seule sera retenue. Les sociétés n'aiment pas que la liste de présélection soit trop longue, parce que cela réduit leurs chances d'emporter le contrat.

57. Littéralement : la boîte à outils. Parmi les nombreux guides et documents produits pour aider les collectivités publiques dans leur démarche de PFI, le toolkit du 4Ps est souvent cité.
58. Construire les écoles de l'avenir.

59. En anglais : *expressions of interest.*
60. En anglais : *preferred bidder.*
61. En anglais : *reserve bidder.*

Le million de £ dont je parle couvre l'ensemble du programme soumis à concurrence, qui peut porter sur plusieurs établissements scolaires.

Le soumissionnaire en réserve perçoit-il une rémunération ?

M.P. Personne n'est payé. Les coûts engagés causent un réel souci à certaines sociétés.

S.M. À ce stade, certaines sociétés font marche arrière et sondent les collectivités locales pour voir si, à leur avis, elles feront un bon partenaire, avant de remettre une soumission. Pour les deux prochaines années, nous allons avoir un budget supérieur de 2 milliards de £ à celui dont nous disposons en ce moment. Ces fonds sont destinés aux écoles. Nous craignions de noyer le marché sous les projets et nous voulions être certains que les fonds seraient dépensés d'une manière stratégique et n'allaient pas simplement être consommés pour changer des chaudières et réparer les toits d'écoles obsolètes. C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré ce document de consultation[62].

Combien de temps y a-t-il entre la première étape et …

S.M. Il s'écoule habituellement environ deux ans entre la publication des critères et la sélection du soumissionnaire favori, et environ dix mois entre le dossier préliminaire et l'appel d'offres dans le Journal Européen. Certains processus ont été plus rapides, et quelques-uns parmi les premiers processus ont pris plus longtemps. C'est l'une des raisons pour lesquelles il existe un dossier standardisé. Actuellement, nous en arrivons au point où les contraintes de calendriers que nous avons pour publier l'appel d'offres européen et recevoir les réponses, le délai nécessaire pour permettre le dépôt des soumissions, commencent à avoir un tel impact qu'il nous sera difficile d'accélérer le mouvement. La période minimale pourrait être de 15 à 18 mois, les documents standardisés pourraient permettre de faire un peu avancer les choses.
La période de construction, elle, est normalement plus rapide parce que l'entreprise n'est payée que lorsqu'elle a livré l'établissement scolaire en état de fonctionner, ce qui constitue une motivation puissante pour construire vite. Normalement, la construction dure près d'un an, au lieu des deux ou trois ans habituels et c'est là que nous rattrapons notre retard.

Mais la qualité de la construction n'en souffre-t-elle pas ?

M.P. Cette manière de procéder cause beaucoup de problèmes. Le premier est que les soumissionnaires n'ont vraiment l'occasion de s'entretenir avec les utilisateurs finaux que lorsque le processus est déjà très avancé, par exemple quand le soumissionnaire favori a été sélectionné. Et alors, c'est trop tard. Nous cherchons comment augmenter l'interaction avec l'utilisateur final beaucoup plus tôt. Il est très important de donner à l'utilisateur final ce qu'il attend. Par le passé, pour certains des premiers projets, les utilisateurs n'accordaient aucune attention à la qualité de la conception, c'est le moins qu'on puisse dire, mais les choses ont beaucoup changé depuis. Maintenant, nous travaillons en collaboration avec la CABE et nous disposons sur chaque projet de conseillers qui supervisent la qualité de la conception.

S.M. Pour la prochaine vague de projets, au lieu de travailler individuellement sur chaque projet, ils [la CABE] ont organisé une série de séminaires où tout le monde peut aller pour sensibiliser les acteurs à la qualité de conception. Nous accordons une attention beaucoup plus soutenue aux utilisateurs, c'est-à-dire aux personnes qui utilisent et gèrent l'école, le directeur, les enseignants, les administrateurs, etc. Le Ministère veut également obtenir l'avis des élèves.

M.P. Nous sommes également en train d'établir des plans modèles d'écoles primaires et secondaires et sommes sur le point de charger 11 sociétés de ce projet. Nous espérons que ce seront des PFI utiles, que cela permettra aux collectivités locales de préciser dans leur cahier des charges que c'est au moins cette qualité qu'elles veulent pour leurs bâtiments. Les sociétés privées se sont souvent plaintes que lorsque le cahier des charges n'est pas suffisamment précis, certains s'efforcent de construire un très bon produit, alors que d'autres se contentent du strict minimum. Le produit le plus économique risque de l'emporter sur le meilleur produit, plus cher, et ce processus entraîne la perte d'énormes sommes d'argent.

62. Il s'agit à nouveau de la brochure *Building Schools for the Future*.

Une fois le contrat signé, gardez-vous le contrôle des ouvrages ?

S.M. Oui. Le dossier contient un barème de paiements qui couvre, par exemple, une panne du système de chauffage, les délais de réparation de l'entrepreneur et les pénalités qu'il encourt s'il ne procède pas à la réparation dans les délais prescrits. Ce barème couvre également la qualité du nettoyage ou de la nourriture si les repas font partie des clauses contractuelles, par exemple, l'absence d'OGM, ou une certaine fourchette de prix. Tout écart par rapport à ces dispositions expose l'entrepreneur à une pénalité.

Il y a donc un superviseur, qui contrôle systématiquement les prestations fournies ?

M.P. Pour répondre à votre question, il faut d'abord préciser que le contrôle ne porte que sur ce qui a été prévu au contrat. Soit vous payez le prix, soit vous déduisez des pénalités. Prenons par exemple la qualité des fenêtres d'un bâtiment. Si l'entrepreneur propose des fenêtres en aluminium d'une qualité moyenne, elles devront sans doute être remplacées au bout de vingt ans. Quel contrôle pouvez-vous avoir si vous n'avez pas prévu dans le cahier des charges une spécification relative à la déperdition de chaleur, ou quelque chose de similaire ?
Les entrepreneurs sont tenus d'entretenir ces fenêtres et, à défaut, de les remplacer. Ils supportent donc un grand nombre de risques. Certaines finitions sont d'une très haute qualité et il est rare de voir cette qualité sur du matériel utilisé pour les établissements scolaires. Lorsque nous avons demandé pourquoi ils avaient une telle exigence de qualité, on nous a répondu que l'entretien est rendu plus facile et qu'il sera inutile de remplacer le matériel avant 25 ans. Ceci parce que le constructeur tient compte également des coûts d'entretien et de remplacement. Parallèlement, si le constructeur utilise des matériaux de qualité médiocre, il s'expose à une pénalité en cas de défaillance.

Que se passe-t-il lorsque la période de vingt-cinq ans est écoulée ?

S.M. L'établissement scolaire appartient aux collectivités locales ; le contrat stipule que ces collectivités doivent récupérer l'établissement dans un état suffisamment bon pour leur permettre d'utiliser les bâtiments comme écoles pendant un nombre d'années minimum, au moins dix ans actuellement, ce qui évite d'avoir à changer la toiture la 26ème année, etc.

Quel est le rôle de l'équipe de conception dans la construction?

S.M. L'équipe de conception fait partie de l'organisation du consortium. Nous exerçons principalement notre influence au stade de l'établissement du cahier des charges, mais c'est le consortium qui conçoit, construit et exploite l'établissement scolaire. Les services d'urbanisme des collectivités locales exigeront que l'école réponde à certains critères, en fonction de son implantation. Dans les Costwalds, par exemple, l'école devra être en pierre des Costwalds, pour se fondre dans l'environnement. Dans le cahier des charges, le responsable de l'éducation peut exiger que tous les laboratoires scientifiques soient regroupés dans un secteur spécifique de l'établissement, que toutes les classes de mathématiques soient regroupées, qu'il y ait un espace suffisant pour accueillir l'ensemble des élèves et du personnel, ou exiger certaines installations sportives particulières. Tous ces éléments doivent figurer dans le cahier des charges.
Ensuite, tout dépend de la relation qui s'instaurera avec le consortium. Lors d'une conférence à laquelle j'ai assisté, une personne représentant une collectivité locale a raconté qu'en phase initiale, elle avait étudié les plans qui lui avaient été fournis par les différents soumissionnaires et avait choisi les plus séduisants. Mais après avoir rencontré le groupement qui avait finalement été désigné pour cette opération de quatre établissements scolaires et avoir examiné ses plans, elle avait choisi des plans très quelconques pour trois d'entre eux et beaucoup plus innovants pour le quatrième (parce que l'école se trouvait à proximité d'une cathédrale) ?. C'est l'impression que pouvait s'établir une meilleure relation de travail avec cette entreprise sur les 25 ans du contrat qui avait primé. Lorsque la collectivité locale avait rencontré les auteurs des plans les plus attractifs, elle s'était rendu compte qu'elle devrait payer pour la moindre chose et elle a décidé de ne pas travailler avec eux. Elle a préféré choisir des plans simplement fonctionnels et de bonnes relations plutôt que des plans exceptionnels.
La directrice d'une école PFI disait quant à elle qu'elle avait

désigné un membre du personnel pour assurer la liaison avec l'entrepreneur chargé de la construction d'une nouvelle école ; ils ont négocié au fur et à mesure de l'avancement des choses, privilégiant des caractéristiques au dépens d'autres. Lorsque la négociation est un processus continu, de bonnes relations sont impératives. Dans certains cas, cela fonctionne très bien. Dans d'autres, il s'agit purement et simplement d'une relation d'affaires.

M.P. Le client passe contrat avec le consortium, qui est en règle générale dirigé par l'entreprise de construction… Ils [les membres du consortium] composent une équipe de concepteurs, d'ingénieurs, etc. Si le concepteur veut avoir une influence sur le projet, il doit convaincre l'entreprise de construction. Si leurs relations sont bonnes, c'est tout à fait possible. Dans le cas contraire, l'entreprise de construction n'en réfère pas au client. En fin de compte ce sont les coûts qui comptent, parce que le client a signé pour un projet avec un prix, et si les concepteurs souhaitent apporter beaucoup de modifications, l'entreprise de construction devra prendre des décisions draconiennes.
Toutefois, à l'heure actuelle, il y a des architectes renommés qui travaillent sur les projets PFI. Ils ne le voulaient pas au départ parce qu'ils n'avaient pas la maîtrise des choses, c'est l'entrepreneur qui avait le contrôle, mais la PFI génère tant de travail actuellement qu'il est impossible de l'ignorer. Nous commençons à voir de très bons bâtiments PFI conçus par des cabinets d'architectes très connus.

S.M. Je pense que ce changement est dû au fait qu'il y a eu des critiques de la part de l'Audit Commission à propos de la mauvaise qualité de conception des premiers projets PFI et des problèmes que cela a entraînés.

Vous avez cinquante équipes pour les cinquante projets ?

S.M. Oui, parce que les établissements scolaires dépendent de collectivités locales différentes. Dans certains cas, il y a plusieurs projets. Trois, dans le cas de Sheffield.

Mais les soumissionnaires sont différents à chaque fois ?

M.P. Chaque contrat PFI porte sur un certain nombre d'établissements scolaires. Il n'y a que cinquante contrats, mais la procédure PFI couvre près de 1000 établissements. Certains programmes sont gigantesques. La taille a fait l'objet de critiques, mais c'est très cher de ne mettre en œuvre toute la procédure que pour une école. Ce n'est pas valable pour les partenaires privés. Il faut équilibrer les choses. Tant qu'à investir, mieux vaut que cela porte sur un certain nombre d'établissements. Qu'importe de dépenser quelques millions de £ en consultants, avocats, honoraires, etc. si cela vous permet d'avoir cinq ou six écoles. Pour être valable, un projet PFI doit peser au moins 10 millions de £. Personnellement, j'estime que pour qu'un projet soit valable tant pour le consortium que pour le client, il doit porter sur 6 établissements scolaires.

Vous préférez les programmes portant sur un ensemble d'écoles plutôt que des petites opérations qui entrent dans le cadre des procédures traditionnelles de dévolution des marchés ?

M.P. Nous faisons les deux. Pour les projets plus modestes, il vaut mieux utiliser une méthode traditionnelle ou un contrat en partenariat[63]. De nombreuses collectivités locales se sont lancées dans le partenariat. Vous concluez un contrat de cinq ans avec deux ou trois sociétés, auxquelles vous confiez tous les projets traditionnels. Vous vous mettez d'accord sur le prix au départ, ce qui vous évite de devoir organiser à chaque fois une procédure d'appel d'offres. L'entrepreneur y gagne dans la mesure où cela lui garantit une certaine quantité de travail et lui permet d'engager le personnel ad hoc.
Le client y gagne parce qu'il n'est pas obligé de refaire à chaque fois la procédure d'appel d'offres. De très nombreuses collectivités locales préfèrent cette solution pour les projets de moindre importance et les travaux de réhabilitation.

Avez-vous une idée de la proportion des projets réalisés de cette manière et par la PFI?

S.M. Lors de la dernière vague de subventions, nous avons alloué 900 millions de £. Le budget total consacré aux établissements scolaires s'élève à environ 3 milliards, ce qui représente le tiers, mais nous avons investi une partie des fonds restants…

63. En anglais : *partnering agreement*.

M.P. Sur ces 3 milliards de £, la PFI représente en gros 1 milliard. Un tiers de l'ensemble des investissements consacrés aux établissements scolaires en Grande-Bretagne passe par la PFI. Ce niveau devrait se maintenir ou baisser légèrement.

S.M. La part que nous [DfES] devons attribuer à la PFI et aux procédures traditionnelles est contrôlée par le Ministère des Finances.

Quand les LEA perçoivent-elles les fonds ?

S.M. Elles perçoivent la subvention au moment où elles doivent commencer à procéder aux paiements.

M.P. Sur un projet PFI de 50 millions de £, personne ne touche rien pendant la construction, parce que la société privée prend tous les frais à sa charge. Lorsque le bâtiment commence à être utilisé, par exemple si la collectivité locale doit payer un loyer de 1 million de £ à la société privée, elle perçoit 1 million de £ par an pour payer le loyer. Les 50 millions de £ du départ sont versés par les banques.

Mais la préparation et l'appel d'offres impliquent de nombreuses personnes ?

S.M. L'adjudicataire amortit ses dépenses sur la durée. Les LEA engagent leurs consultants à leurs frais. Par le passé, nous attribuions une certaine somme pour cela, mais nous avons arrêté. C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré la documentation standard qui leur permet de réduire leurs coûts. Les collectivités locales ne traitent pas tous les établissements scolaires de la même manière, parce qu'il existe différents types d'écoles, comme les écoles confessionnelles, par exemple, qui sont financées différemment. Mais tout ceci est trop compliqué.

M.P. Les collectivités locales sont tenues d'entretenir leurs bâtiments et elles reçoivent une subvention qui leur permet de le faire et de gérer leurs services. Elles peuvent utiliser ces fonds. Mais ils ne suffiront peut-être pas si elles doivent moderniser leurs écoles, et il leur faudra trouver les fonds nécessaires. Près de la moitié des collectivités locales seulement ont fait une demande de subvention PFI. Sur 150 collectivités locales, près de 90 ont demandé un financement via la procédure PFI, les 60 restantes n'ont jamais eu recours à cette procédure pour obtenir un financement.

S.M. De nombreuses collectivités locales viennent juste de réaliser l'importance des montants impliqués, malheureusement, et leurs services ont fait des pieds et des mains pour que les élus acceptent de faire une demande de PFI. C'est ainsi que fonctionne la politique locale. Plusieurs collectivités nous ont invités, mes collègues et moi, pour leur expliquer comment déposer une demande pour la prochaine session d'attribution de subventions. Selon la couleur politique des élus locaux, il y a une opposition idéologique à la PFI et leurs services ne sont pas autorisés à y recourir.

Arrive-t-il que des LEA fassent une demande conjointe ?

M.P. Ce serait très difficile, parce qu'il y a deux organisations différentes, des hommes politiques différents, etc. et les rassembler est ardu. Cela pourrait se faire dans certaines limites géographiques où il serait logique de regrouper les établissements scolaires.
Dans le Nord-est, deux collectivités locales qui ont été retenues lors de la dernière session sont en train de voir si elles peuvent faire une procédure commune pour économiser de l'argent.

Et les petites sociétés, peuvent-elles participer à ces contrats ?

Il existe plusieurs options. Un certain nombre de petites sociétés peut se regrouper en consortium et soumissionner. Ou bien une entreprise de construction peut avoir un sous-traitant. Très souvent, c'est une grosse société qui soumissionne, mais elle sous-traite certains des travaux à des entreprises locales.

L'équipe de conception est-elle sélectionnée avec le SPV ou non ?

Au moment où l'entrepreneur soumissionne… Vous pouvez mentionner dans le dossier d'appel d'offres que vous voulez rencontrer l'équipe de conception, et que vous ne voulez pas qu'elle change par la suite.

En cas de programme groupé portant sur plusieurs écoles, y a-t-il des équipes de conception différentes pour chaque école ?

Non, c'est en général la même agence, mais des personnes différentes au sein de cette agence. Si vous construisez six écoles secondaires, vous constaterez qu'elles se ressemblent parce que les concepteurs établissent un plan-type et ils l'adaptent en fonction des tailles et des types d'écoles, par exemple avec des locaux artistiques, scientifiques ou sportifs supplémentaires en fonction de la spécialisation de l'école. Je visite un très grand nombre d'écoles et mêmes celles qui sont l'œuvre de concepteurs différents se ressemblent parce que nous avons des spécifications minimales pour chaque salle de classe.
Bien sûr, les documents de référence sont différents, en particulier dans le cas des locaux aménagés pour les handicapés, etc.

Selon votre expérience, est-ce une bonne manière de construire des écoles ou est-ce une procédure trop complexe pour ce type d'opération ?

C'est une bonne manière de construire des écoles dans la mesure où cela fait entrer de nouvelles ressources financières dans le système éducatif, et où cela nous permet d'avoir davantage de bâtiments scolaires neufs et qui seront toujours bien entretenus. Par le passé, si nous avions investi la même somme de 5 milliards de £, nous aurions pu construire les écoles, mais la maintenance n'aurait pas été assurée pendant longtemps dans les établissements scolaires de certains secteurs ; la PFI permet de construire et d'entretenir un bâtiment et à la fin, nous récupérons un bâtiment qui n'exigera aucun investissement avant au moins dix ans. C'est un avantage considérable dont ce pays n'a jamais bénéficié par le passé. C'est une procédure complexe, mais elle est en voie de simplification. Nous envisageons la création d'une structure nationale de dévolution des marchés qui déchargera les collectivités locales, si elles le souhaitent, d'une partie des contraintes de la procédure d'appel d'offres. Nous ne cessons de chercher des moyens d'améliorer la procédure.

Comptez-vous créer un organisme pour aider les LEAs ?

C'est la structure nationale de dévolution des marchés qui le fera, mais qui n'en est encore qu'aux balbutiements. Nous avons créé *Partnerships for Church of England Schools* (Partenariat pour les Écoles de l'Église Anglicane), un organisme qui a de petites ramifications en charge de construire des établissements scolaires dans certaines régions du pays. Cet organisme national unique coopère avec 12 ou 13 collectivités locales pour construire les écoles CofE. Le CofE avait un grand nombre d'écoles primaires qui n'étaient pas viables individuellement pour la PFI, mais qui l'étaient collectivement. C'est une version miniature et complètement nouvelle de ce que pourrait être la structure nationale, mais nous ne savons pas exactement comment elle va fonctionner.

Entretien avec **Paul Monaghan,**
Courts Service[64]**,** Lord Chancellor's Department[65]

64. Service des Tribunaux.
65. Ministère de la Justice, Chancellerie.

La manière dont vous soulignez l'importance de la conception par rapport au processus global nous intéresse beaucoup car nous nous occupons de Palais de justice, ce sont des bâtiments très complexes, et nous avons à cœur de réaliser des bâtiments d'une grande efficacité fonctionnelle et qui répondent à nos besoins.
À l'évidence, nos équipements sont destinés à un fonctionnement très intense. Le bâtiment doit être très fonctionnel. Nous souhaitons donc nous concentrer tout au long du processus sur la qualité du produit. Certains des premiers PPP[66] avaient tendance à privilégier les critères juridiques et financiers. Nous avons légèrement modifié le processus pour qu'il reflète l'importance que nous accordons à la qualité fonctionnelle, car je pense qu'elle est l'élément-clé, plus encore que la qualité de la conception. La conception est importante mais en ce qui concerne un tribunal, l'adéquation du bâtiment à nos besoins est encore plus importante. Cette approche permet accessoirement d'obtenir une conception de meilleure qualité. Mais il ne saurait y avoir de compromis quant à l'aspect fonctionnel.
Nous avons introduit, au tout début du processus d'appel d'offres, une étape qui nous permet d'analyser les équipes candidates et de déterminer si elles sont ou non en mesure d'offrir la qualité que nous souhaitons, avant d'aborder le problème des coûts. Ce niveau supplémentaire de pré-qualification a permis d'éliminer les personnes qui ne pouvaient pas nous assurer la qualité que nous recherchions. En effet, nous avons constaté que lorsqu'on s'attache au détail des coûts, la question du prix devient prépondérante et il est très difficile par la suite de réintroduire la notion de qualité. Il faut commencer par fixer un seuil de qualité très élevé, et après cela on peut, dans une certaine mesure, oublier cette question pour se concentrer sur le prix, en étant à peu près certain que la qualité est déjà intégrée. Si on ne place tout de suite pas la barre qualité assez haute, dès qu'on aborde le domaine des coûts et qu'ils sont revus à la baisse, la qualité devient un obstacle sur lequel on a tendance à lésiner et il est difficile de réintroduire ensuite l'aspect qualité.
La première étape du processus a consisté en un concours de projet[67] nommé «Invitation à soumettre un avant-projet (ISOP) »[68], au cours duquel nous nous sommes concentrés sur la qualité du projet, la fonctionnalité, la qualité environnementale et tous les autres éléments importants d'un bon produit. C'est sur cette base que nous avons sélectionné nos équipes.
Vous devez prendre en compte les coûts engagés par les soumissionnaires avant même qu'ils aient été invités à négocier. Il ne faut donc pas trop attendre des propositions de base et faire très attention à ce que vous demandez à ce premier stade.
Actuellement, notre projet porte sur des ensembles de quatre ou cinq tribunaux. Nous avons demandé aux soumissionnaires potentiels de choisir un, au maximum deux tribunaux et de concevoir un projet sur ce ou ces tribunaux. C'est sur la base de ce projet que nous choisissons les équipes qui travailleront sur l'ensemble du projet.

Qu'est ce qu'un tribunal, quelle est la taille d'un tel bâtiment en Grande-Bretagne ?

Les tribunaux peuvent avoir toutes les tailles, du petit centre de trois ou quatre salles d'audience jusqu'au bâtiment abritant quinze ou vingt salles d'audience. Cela peut être un vaste Palais de justice[69] aussi bien qu'un bâtiment plus modeste.
Nous définissons dès le début nos exigences de qualité, sur une simple page d'intitulés tels que flexibilité, lisibilité (il ne faut pas que les gens se perdent dans le bâtiment, ils doivent y être à l'aise, l'événement les stresse déjà suffisamment), sécurité (absence de zones d'ombre), les espaces principaux doivent être éclairés à la lumière naturelle et bien ventilés, etc.
Ces premières idées sur la qualité ont été présentées aux consortia pressentis lors d'une réunion publique par nous-mêmes, un architecte renommé, concepteur externe à notre structure, en qualité de consultant, et des représentants des services d'urbanisme locaux. Ensuite a commencé la phase de l'avant-projet.
Nous avons donc exposé clairement aux entrepreneurs comment obtenir le marché, en soulignant que le meilleur moyen d'emporter l'adjudication était de satisfaire nos exigences de qualité. Les soumissionnaires sont très orientés vers l'aspect commercial, seul les intéresse le fait de remporter le marché, vous devez définir vos besoins de manière à les convaincre que le jeu vaut vraiment la chandelle. Ensuite, ils vous fournissent ce que vous leur avez demandé. Au départ, les entreprises pensaient que tout reposait sur les coûts et que le moins-disant l'emporterait. Nous avons dû leur

66. Partenariats publics/privés.
67. En anglais : *design competition.*
68. En anglais : *Invitation to Submit Outline Proposals.*
69. Notre interlocuteur utilise cette expression « Palais de Justice » en français.

expliquer que dans notre secteur, les choses ne fonctionnent pas ainsi ; que le prix n'est qu'un des composants et que sans la qualité ils n'ont aucune chance d'obtenir le marché. Au début, ils ne nous ont pas crus. Ils pensaient que nous choisirions toujours l'offre la moins chère. Quand nous avons attribué les deux ou trois premiers marchés à des soumissionnaires qui n'étaient pas les moins chers, ils ont été très surpris.

Quelle est la durée du marché?

En principe vingt cinq ans.
Pour comparer nos coûts en PFI à ceux des procédures traditionnelles de marchés publics, nous commençons par modéliser ce que coûterait le projet en traditionnel. C'est la phase du *Public Sector Comparator*, parallèle au dossier préliminaire du *Outline Business Case*. Nous l'établissons nous-mêmes avec l'aide de conseillers. Nous avons des consultants externes pour la gestion du projet, une équipe financière, une équipe juridique et une équipe technique. Les consultants externes représentent un poste budgétaire très important. Nous avons nos propres consultants et les soumissionnaires ont les leurs. Actuellement, une des préoccupations principales au Royaume-Uni est de trouver le moyen de réduire ces coûts, car ils sont trop élevés tant pour nous que pour les entreprises. Nous devons donc tenter de rationaliser le processus pour qu'il consomme moins de temps et moins d'argent.
Il est vital de disposer de documents juridiques types, et de dossiers d'appels d'offres standard. Nous avons encore du pain sur la planche, mais nous nous améliorons avec l'expérience. Les soumissionnaires eux aussi sont plus responsables, ils comprennent ce que nous voulons et se sont organisés en conséquence.

Qu'arrivera-t-il dans 25 ans, lorsque nous examinerons les coûts de la PFI et les comparerons avec ceux du secteur public ?

Les *Public Sector Comparators* donnent lieu à une vive polémique. Il est clair que l'on peut faire dire aux chiffres ce qu'on veut. Théoriquement, on compare les coûts des projets traditionnels du secteur public et ceux de la PFI, mais il y a toujours la possibilité de détourner le système et de trafiquer les chiffres. Des analyses indépendantes existent, qui démontrent essentiellement qu'il est moins onéreux de réaliser des projets par l'intermédiaire de la PFI que par la voie traditionnelle.

Qui établit les bases de ces comparaisons ?

Un certain nombre d'audits sont réalisés pendant le processus, ce qu'on appelle les *gateways reviews*. Il s'agit de rapports effectués à des stades critiques de la procédure d'appel d'offres, par exemple à la fin de l'étude préliminaire. À ce stade, un audit est réalisé par une équipe de contrôleurs financiers du secteur public. Ils rédigent un rapport succinct à l'attention du responsable du projet, pour dire si tout va bien ou pour préconiser les mesures nécessaires avant de passer à l'étape suivante. D'autres organismes examinent l'étude préliminaire pour s'assurer que son chiffrage est exact.
Nous avons 70 millions de £ par an pour faire des PPP. Nous ne pouvons pas dire au Ministère des Finances que nous voulons utiliser ces budgets selon des procédures traditionnelles. Si nous ne les utilisons pas pour les PPP nous n'aurons pas d'argent du tout parce que l'argent est consacré aux PPP.

Avez vous l'expérience des évaluations a-posteriori ?

Oui. Mais aucune sur 25 ans. Nous avons des évaluations d'opérations après leur mise en service. La plus longue dont nous disposions porte sur quatre ans. Personnellement, je pense qu'il nous faudra attendre environ dix ans pour voir si le système fonctionne bien. Le principe de base du PSC (*Public Sector Comparator*) est l'évaluation des risques. Combien cela coûte-t-il à la collectivité publique d'assumer un risque lié à son équipement, combien si on le transfère au secteur privé ? On estime en général que le secteur privé sait mieux gérer le risque et qu'il devrait donc coûter moins cher.

Quels sont les risques dans votre secteur ?

Le changement est le moteur clé, le changement fonctionnel surtout. Le secteur des tribunaux connaît de nombreuses évolutions structurelles, et des modifications destinées à répondre aux demandes des usagers. Il n'y a absolument aucune comparaison entre un tribunal moderne et un tribunal des années 1900, ne serait-ce qu'au niveau des locaux prévus pour accueillir les différentes personnes qui fréquentent les tribunaux

aujourd'hui. Des locaux sont réservés aux témoins, aux victimes, au jury, aux handicapés ; chaque catégorie dispose d'un ascenseur, etc. Toutes les parties sont séparées avant de pénétrer dans la salle d'audience. Les améliorations sont considérables.
Ces changements se poursuivent sans cesse. Nous sommes en train d'associer dans des bâtiments uniques les *Magistrates Courts*[70], les *Crown Courts*[71] et les *County Courts*[72]. Nous sommes donc obligés de modifier les bâtiments.
À l'avenir, nous aurons aussi à modifier les bâtiments PFI. L'un des problèmes consistera à obtenir ces modifications dans de bonnes conditions, car les bâtiments sont la propriété des consortia privés qui ont obtenu les contrats PFI et nous ne pourrons pas les obliger à procéder à ces changements. Il ne sera pas possible de contrôler les coûts engendrés par ces transformations d'aussi près que dans les procédures traditionnelles. Nous ne pourrons pas faire d'appel d'offres. Nous devrons nous adresser au contractant du PFI. Le Ministère des Finances réfléchit à ce problème. Il existe des mécanismes prévus au contrat. Nous devrons faire appel au fournisseur initial mais il devra donner accès à ses méthodes de chiffrage du projet.
En ce qui concerne la qualité de la conception, je voudrais ajouter que le problème principal est le site d'implantation de la construction. Il s'agit d'un bâtiment public, il doit donc se trouver dans une partie de la ville qui correspond à sa destination. En ce moment, les entreprises affirment que nous devons prendre en charge l'acquisition foncière, car il est très risqué de ne pas l'avoir sous notre contrôle. Si c'est le seul site possible de la ville et que trois soumissionnaires sont sur l'affaire, le prix va crever le plafond.
Lorsque nous avons commencé avec cette procédure de PFI, on nous a dit que le secteur privé s'y connaissait mieux et pouvait mieux régler tous ces problèmes. Ce que nous avons appris, c'est que très souvent le secteur public est mieux à même de définir ses besoins et de gérer les démarches d'urbanisme. Il faut prendre ces décisions avant de démarrer. Pour les premières opérations nous ne l'avons pas fait et la procédure a pris beaucoup de temps.
Décidez de la stratégie immobilière dès le début, ne restez pas dans le vague, ne remettez pas les décisions à plus tard. Sinon, vous perdrez beaucoup de temps et d'argent à demander aux divers acteurs du marché d'effectuer le même travail alors que vous êtes les mieux placés pour décider.

[collègue de P.M.] Pour résumer ce que Paul disait, lorsque finalement vous vous tournez vers les entreprises, sachez exactement ce que vous voulez. Et dites-le leur.

P.M. Si vous devez être précis, soyez précis. Au début, on nous a dit que tout devait être rédigé en termes de « performances[73] ». Mais nous avons appris à nos dépens. Il y avait le fantasme que les entreprises allaient nous proposer des innovations formidables ; cela n'a pas été le cas. Ils préfèrent de beaucoup proposer un processus efficace en réponse à une demande du secteur public. L'ironie de la chose est que l'innovation a plutôt tendance à émaner du secteur public.
De petits détails très simples peuvent faire rater l'ensemble, comme le type de meubles que vous mettez dans le bâtiment. Vous devez fixer des critères de qualité pour le mobilier, l'équipement informatique, les téléphones, etc. Cela fait gagner beaucoup de temps.

Préparer exactement ce que vous voulez représente un gros travail. Fournissez-vous des plans ou des dessins ?

Oui, c'est beaucoup de travail. Nous préférons fournir un cahier des charges écrit plutôt que des documents graphiques. Certains fournissent des plans. Par exemple, les services de santé irlandais établissent un plan de ce qu'ils veulent, puis contactent les entrepreneurs. Nous n'avons pas encore essayé cette méthode. C'est une option.

Si vous avez plusieurs palais de justice à construire dans une même opération, fournissez-vous un cahier des charges pour chacun d'eux ?

Nous définissons la nature du travail pour chaque projet. Nous avons habituellement des descriptifs standard pour la qualité, car nous voulons la même qualité de mobilier dans chaque bâtiment. Le site étant différent, la conception le sera donc également. Mais le niveau d'éclairage, les accès réservés aux handicapés, etc. sont identiques. Nos descriptifs seront donc probablement identiques, mais le résultat sera différent car il sera fonction du site.

70. Tribunaux de grande instance.
71. Tribunaux correctionnels.
72. Tribunaux d'arrondissement.
73. En anglais : *output*.

Quelles sont les qualifications des personnes qui rédigent les cahiers des charges ?

Nous avons une équipe réunissant des spécialistes financiers, des juristes, des techniciens (architectes, ingénieurs, gestionnaires de locaux[74], gestionnaires de projet[75]).

Les différentes équipes ont-elles toutes le même poids ?

Le responsable du projet pourra venir soit de l'équipe technique soit de l'équipe financière. Nous choisissons en fonction du projet. Pour un petit projet, nous pourrons parfaitement faire appel à un technicien. Pour un gros projet, probablement à un gestionnaire de projet à orientation financière. Nous laissons la décision en suspens jusqu'à l'entrée en scène des soumissionnaires.
Nous avons désormais des contrats-cadres pour recruter nos consultants. Nous avons un groupe stable de consultants. Les contrats sont standard, d'une durée de trois ans pouvant être portée à cinq ans. Puis nous procédons à un nouvel appel d'offres.
Nous envisageons de le faire aussi pour les consortia, ainsi nous aurions une liste de groupements parmi lesquels choisir, là encore pour tenter d'accélérer le processus. Nous nous sommes aperçus que nous auditionnions toujours les mêmes entreprises pour nos différents projets, c'est idiot ! À présent, pour être plus efficaces nous envisageons de ne le faire qu'une seule fois pour un certain nombre de projets.

[collègue de P.M.] Il faut être sensible à la situation du marché, faire un minimum d'études de marché, travailler à la façon des entreprises et gagner leur confiance pour qu'elles aient envie de soumissionner pour vos projets.

PM. L'autre risque est que vous pouvez avoir de nombreux soumissionnaires qui ne répondent pas à vos exigences de qualité et vous n'avez pas envie de négocier avec eux.

Et le problème des conflits d'intérêt ?

Les consultants ne doivent pas se mettre en situation de conflit d'intérêts en travaillant pour nous sur un projet et en soumissionnant pour le même projet. Pour deux projets différents, ça va : nous avons des consultants qui nous conseillent sur un projet tout en soumissionnant pour un autre. C'est très bien, cela leur permet de comprendre les deux faces du projet.

[collègue de P.M.] Le marché est adulte et nous savons qui sont nos interlocuteurs, quelles sont leurs compétences et pour quel type de projet ils sont bons. Tant qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts, c'est bon.

Pourrez vous nous donner des détails concernant l'ISOP (invitation à soumettre un avant-projet sommaire) ?

P.M. D'abord, nous sélectionnons six équipes parmi les candidats, parfois moins. Nous leur donnons un petit projet à réaliser, sur la base du programme qui fera l'objet de l'appel d'offres. Pour une opération plus importante[76], nous choisissons un ou deux bâtiments, et demandons à leurs auteurs d'exécuter une esquisse de ce qu'ils envisagent pour ce projet, pour tel et tel bâtiment. Ils ont trois mois pour le faire. Ils doivent donner un estimatif succinct des coûts, et nous leur demandons d'étudier la gestion des locaux, les installations techniques et électriques, les problèmes de structures. Le tout en termes simples, sans détails. Nous leur demandons de commenter les documents juridiques, ce qui leur permet d'avoir un aperçu sur des éléments qu'ils devront éventuellement regarder de plus près à l'étape suivante. Ils doivent également monter un projet financier. Ils ont donc un travail très succinct à réaliser. Nous leur demandons de se concentrer tout particulièrement sur la conception. Nous examinons ensuite les six propositions, principalement du point de vue de la conception, puis nous prenons les meilleures.

Les candidats non retenus sont-ils rémunérés ?

Non, pas à ce stade. Nous en retenons trois, auxquels nous donnons l'ensemble du programme, pour l'étape suivante, celle de l'Invitation à négocier (ITN). Lorsque nous sommes en possession de tous les plans, et les budgets estimatifs, les deux équipes qui ne sont pas retenues sont payées. Pas intégralement ; nous leur versons 50.000 £ à chacune. Cela ne couvre pas tous les frais de la préparation de l'offre mais cela montre que nous ne transigeons pas sur l'importance que nous accordons à la qualité, et que nous voulons qu'ils y consacrent du temps. Nous avons constaté que lors-

74. En anglais : *facility management people.*
75. L'expression *project manager* a cours aussi en France.
76. Notre interlocuteur fait allusion aux opérations groupant plusieurs petits tribunaux au sein d'un même contrat.

qu'on leur donne de l'argent, les candidats se montrent également prêts à en investir, et à s'impliquer davantage. Le Ministère des Finances n'aimait pas beaucoup cette idée qui allait à l'encontre de certains principes de la PFI, notamment celui qui veut que la soumission soit aux risques et périls du candidat. Nous avons répondu que notre objectif ultime était d'obtenir un produit de qualité, et que sans investissement financier nous n'obtiendrions pas ce que nous voulons. Les soumissionnaires assument encore beaucoup de dépenses. Un des fonctionnaires du Ministère des Finances m'a dit « c'est une si petite somme, ça ne vaut pas la peine de s'en préoccuper ».
Une de nos innovations a été de nous engager dans des relations plus étroites avec les concepteurs. Sur les premiers projets, il y a eu très peu de contacts entre les usagers des bâtiments et leurs concepteurs, et les résultats ont été médiocres. Alors, nous avons introduit un concept baptisé *Value workshop*[77]. La formule, qui a été reprise par la suite, consiste à rassembler les concepteurs et les utilisateurs dans un cadre informel. Au stade de l'ITN, ils se réunissent pendant deux ou trois jours dans un hôtel, quelque part loin du lieu de travail, et ils regardent les projets ensembles. Cette rencontre a vraiment permis d'améliorer considérablement la qualité du produit. Tous les participants se sont déclarés stupéfaits du résultat. L'essentiel est de l'organiser au bon moment, elle doit avoir lieu avant que les concepteurs ne se soient fixés sur un projet. À la fin du processus il est trop tard. Il faut l'organiser dès qu'ils ont concrétisé leurs idées sous forme de dessins : le projet est assez avancé pour qu'on puisse comprendre ce qui est proposé, mais il n'a encore rien de définitif. Nous prévoyons généralement la réunion aux environs de la sixième semaine pour une phase d'étude de douze semaines. Les participants à ces ateliers sont des personnes qui travaillent réellement dans les tribunaux.

[collègue de P.M.] Les usagers du bâtiment doivent pouvoir exprimer leur opinion. Jusqu'à présent, le client était plutôt mis de côté.

P.M. Cela coûte cher d'aller dans un hôtel, etc. mais l'économie réalisée sur le temps nécessaire pour obtenir le projet que nous désirons compense largement le prix de quelques nuitées d'hôtel.
[collègue de P.M.] Les erreurs commises en amont se payent en aval, il faut donc consacrer beaucoup de travail sérieux à la qualité en amont, et ne pas trop regarder à la dépense. Il suffit de comparer à ce que cela coûterait de laisser les choses non résolues…

Qui prend la décision pour le client, le gestionnaire du projet ?

P.M. Non, pas le gestionnaire du projet, mais le responsable du projet[78]. Nous sommes ici les responsables des projets. Nous sommes le principal représentant du client, nous faisons les recommandations et nous mettons le projet en forme. Nous connaissons notre affaire. Nos projets sont plus compliqués parce que les collectivités locales et de nombreux utilisateurs sont concernés. Nous devons les tenir informés à chaque étape. Les groupes d'usagers sont informés à la fin de l'ISOP, nous présentons les plans et expliquons pourquoi certaines équipes sont meilleures que d'autres. Pendant l'ITN nous faisons une nouvelle présentation, nous avons les ateliers, mais également des exposés expliquant le déroulement des travaux. Il est très important de tenir les gens informés.

Y a-t-il un jury à la fin de l'ISOP ? Les collectivités locales en font-elles partie ?

Les collectivités locales sont très concernées. Les trois parties qui décident quels sont les plans acceptables sont les personnes chargées du fonctionnement des tribunaux, nous-mêmes, et les collectivités locales. Nous avons un Bureau du projet[79] composé des responsables du fonctionnement, des collectivités locales et de nous-mêmes.
Les concepteurs des équipes candidates pour le projet rendent compte au Bureau.

Qui participe aux trois jours des *Value Workshops* ?

Quelques représentants des services : un greffier, un gestionnaire de tribunal, un responsable de groupe et éventuellement un agent de sécurité. C'est un échantillon représentatif de personnes dont la contribution peut être très utile. Nous avons aussi des conseillers techniques et les équipes des soumissionnaires.
Nous avons un atelier avec chaque soumissionnaire. Pendant une semaine et demie, nous séjournons dans

77. Atelier d'optimisation.
78. En anglais, l'interviewé oppose *project manager* à *project sponsor*.
79. En anglais, *Project Board*.

un hôtel où nous les rencontrons l'un après l'autre. La première fois que nous avons lancé cette idée, le souci majeur des soumissionnaires était la confidentialité. Ils craignaient que leurs bonnes idées soient divulguées. En fait, jusqu'à présent, cela ne s'est pas produit. C'est au gestionnaire de projet et à nous-mêmes qu'il incombe de veiller à ce que cela n'arrive pas. Nous expliquons les règles aux utilisateurs, mais le problème ne se pose généralement pas. Bien que les sites soient les mêmes, chaque projet tend à être radicalement différent, de sorte que la bonne idée d'une équipe n'est pas vraiment utilisable par une autre. Les gens se concentrent sur l'étude qu'ils ont devant eux. Mais nous devrons régler la question de la non-divulgation d'informations commerciales à la concurrence.
Les équipes impliquées, qui s'étaient d'abord montrées sceptiques, sont à présent très enthousiastes.

Quelles sont les prestations de services couvertes par vos contrats PFI ?

La sécurité, le nettoyage, la restauration et l'entretien. Nous n'incluons pas les services informatiques. Bien entendu, tout le personnel du tribunal relève de notre administration.

Tous les tribunaux sont-ils destinés à être construits ou réhabilités en contrat PFI ?

Un volume important d'études et de construction passe toujours par la procédure traditionnelle de conception-construction. C'est le cas des petits tribunaux, auxquels la PFI n'est pas adaptée. Le problème est que nous aimerions faire davantage d'opérations selon la procédure traditionnelle, mais que notre situation financière ne nous le permet pas. Nous percevons beaucoup de fonds pour la PFI et très peu pour le traditionnel. Il faut faire avec ce que l'on a.

La PFI est très controversée. Pensez-vous que ses crédits vont être réduits ?

Il y a de plus en plus de crédits pour les PFIs, pour des hôpitaux, des écoles, et, dans une moindre mesure pour des tribunaux. Et rien ne montre que cela va changer. Le gouvernement n'a pas un gros budget d'investissement. Pour en obtenir, il lui faudrait augmenter considérablement les impôts. En PFI, le paiement est réparti sur 25 ans, ce qui permet d'étaler la dépense. D'un point de vue politique c'est très utile. Je ne vois pas comment ils [les politiciens] pourraient faire machine arrière.

Vos besoins sont-ils si nombreux que vous ne puissiez avoir recours qu'aux PFI ?

Nos besoins actuels sont très importants. De nombreuses améliorations sont nécessaires. Peut-être, dans 5 ou 10 ans, cette situation se sera-t-elle résorbée d'elle-même. On pourrait faire beaucoup plus dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les investissements destinés aux infrastructures ont été très insuffisants au cours des 30 ou 40 dernières années. Personne ne nie que les gouvernements successifs n'ont pas consacré suffisamment d'argent à consolider la structure du secteur public. Les réseaux de transport sont exécrables. Il y a trente ans votre métro était horrible, le nôtre pas si mal. Aujourd'hui le réseau français est bien meilleur mais le nôtre est épouvantable car nous ne lui avons consacré aucun budget. Il en va de même pour le réseau ferroviaire. Nous avons systématiquement sous-investi et la PFI est notre seul moyen de redresser la situation.
Personnellement, je pense que toutes les procédures de sélection et de passation de marchés publics ont leurs avantages et leurs inconvénients. La solution parfaite n'existe pas. Mais avec suffisamment d'innovation et d'ingéniosité on peut faire fonctionner n'importe quel système. J'estime que nous parvenons à faire fonctionner celui-ci. Même s'il est controversé, il m'incombe de le faire fonctionner. Tenter de s'opposer à la PFI est une perte de temps. Le gouvernement est décidé à la financer. Ce n'est pas une décision politique, puisque les deux principaux partis politiques sont d'accord. Donc, mon rôle est de la faire fonctionner, ce que je m'efforce de faire depuis cinq ou six ans. J'ai essayé d'améliorer le processus pour qu'il réponde plus efficacement à nos besoins, d'éliminer ses faiblesses initiales qui étaient le manque de contact avec le client, la médiocrité de la conception, trop d'attention accordée aux coûts aux dépens de la qualité. Je pense que nous y sommes parvenus. À présent, nous devons nous attaquer au coût de l'appel d'offres et au temps qu'il demande.

Nous avons entendu parler des LIFTs[80] , dans une optique de réduction des coûts et des temps de procédure. Pouvez-vous nous en parler un peu plus ?

J'essaie en ce moment d'intégrer certaines des idées que le NHS[81] a utilisé pour les LIFTS. Dans le cadre des LIFTs, le processus d'appel d'offres a été raccourci, et ils se sont fixé de réduire à un an le délai entre le début du processus et la signature du marché définitif. Normalement il faut de deux à trois ans. Entre le moment où nous acceptons le projet sur la base de l'étude préliminaire [OBC], et celui où nous terminons le bâtiment, il faut compter en moyenne quatre ans. Pour un projet LIFT ce sera vraisemblablement deux ans. Nous devons nous rapprocher des deux ans, même si nous ne pouvons jamais les atteindre exactement : les centres médico-sociaux sont conçus en trois mois environ ; pour des tribunaux c'est impossible.
Nous devons aussi nous montrer compétitifs par rapport à nos collègues d'autres secteurs publics si nous voulons attirer les meilleures entreprises, ce qui implique de rendre le processus d'appel d'offres plus efficace et moins cher. Le coût de l'offre est fonction du temps qu'elle prend. Tous les grands cabinets de consultants ont à peu près les mêmes tarifs.
Nous pourrions supprimer l'ISOP ; maintenant que les entreprises savent que nous recherchons la qualité, nous pourrions sauter cette étape et ne faire appel qu'à deux soumissionnaires pour une ITN. Nous pourrions avoir un contrat-cadre au début, avec six ou sept consortiums, et rapidement se restreindre à deux soumissionnaires. Ensuite nous pourrions éliminer les BAFO[82] et passer directement de l'ITN au troisième soumissionnaire. On pourrait ainsi ramener la durée à trois, quatre, cinq mois et réduire considérablement le coût.
C'est maintenant que nous pouvons saisir les opportunités, car désormais nous comprenons tous les processus.
Des centaines de projets PFI sont en cours. L'un des problèmes est l'absence de coordination. Officiellement, j'ignore quand le NHS va entamer sa prochaine vague de projets LIFTs, ou quand le Ministère de l'éducation va mettre en chantier ses prochains projets d'écoles. Je ne connais pas leur calendrier, ni eux le mien. Ceci fait que les entreprises sont tout à coup submergées de projets et choisissent les moins longs et les moins onéreux à réaliser. Nous sommes donc en concurrence avec le NHS, le Ministère de l'Éducation, etc. C'est cela la réalité, c'est le défi que je dois relever. Je dois rendre les projets opérationnels et compétitifs.

Existe-t-il une forme d'organisation pour gérer le contrat sur sa durée ?

Il existe des systèmes de contrôle des services rendus. Nous avons pris conscience qu'il était dangereux de créer une nouvelle structure de travail si les personnes qui en sont chargées ne veulent pas l'exécuter. Donc, nous avons mis en place des systèmes d'auto-contrôle. Le contractant privé du PFI doit établir des rapports chaque mois. Ces rapports sont vérifiés. La plupart du temps, quand tout va bien, personne ne les lit. Il existe des mécanismes permettant d'opérer des déductions sur les paiements si les prestations ne sont pas aux normes. Mais lorsqu'un projet se déroule sans problèmes nous ne lisons que superficiellement les rapports. Évidemment, en cas de difficultés, si le nettoyage n'est pas bien fait, etc., les responsables examinent les rapports de plus près pour vérifier qu'ils sont d'accord avec les faits avancés. Les systèmes doivent être simples à gérer, sinon vous vous retrouvez avec une multiplicité de contrôleurs sur une même opération. C'est au contractant qu'il incombe de remettre des rapports.

Comment faites-vous pour gérer les changements en cours d'exécution du contrat ?

Il faut négocier. En général, des barèmes et des procédures relatifs à ces changements ont été définis dans le contrat. On contacte les membres du consortium pour les avertir que l'on veut un changement, on le décrit et on leur demande d'en établir le coût. Parfois, la simple réalisation de l'étude et du chiffrage des coûts est onéreuse. Nous avons eu des surprises très désagréables, c'est l'un des points faibles du système. Il faut que le marché prévoie des mécanismes solides pour éviter que les soumissionnaires facturent les changements à un prix prohibitif. Nous n'avons pas encore résolu ce problème, il faut que nous améliorions nos contrats.
Le problème des modifications n'a pas encore été correctement étudié. Le client est un public captif. Le bâtiment appartient au contractant, si vous devez apporter des changements au bâtiment, vous devez, dans une

80. Sigle utilisé pour *Local Investment Finance Trust.*
81. *National Health Service.*
82. BAFO : *Best and Final Offers*, meilleures offres définitives.

certaine mesure, travailler avec lui. Une fois, nous avons demandé un changement, on nous a proposé un prix faramineux, nous avons refusé et nous leur avons dit : « Non, proposez autre chose ». Et nous avons obtenu un meilleur prix.
Mais nous avons vraiment besoin d'un système qui nous permette de nous retirer et de faire appel à quelqu'un d'autre pour apporter les changements si nous ne sommes pas d'accord avec le prix proposé par le consortium.

Nous avons également entendu parler de refinancement. Comment cela fonctionne-t-il ?

Les nouveaux contrats comportent une clause qui prévoit la participation aux bénéfices du refinancement. Auparavant, tous les bénéfices allaient au soumissionnaire, maintenant le secteur public en perçoit environ 50%.

Comment est composé le consortium ?

Habituellement, ses principaux éléments sont une entreprise de construction, un promoteur, un investisseur et une société de gestion immobilière[83]. Les concepteurs sont sous-traitants, en général rémunérés par l'entreprise de construction. Ils n'ont pas d'actions dans le consortium.

Les fabricants de matériaux et composants font-ils parfois partie des consortia ?

Parfois, pas souvent. Il existe différentes approches. Certains des grands consultants dirigent des consortia. Le leader dans ce domaine est *W.S. Atkins*, qui a ses propres consortia. Mais il faut pouvoir apporter des fonds propres ; certains établissements de crédit dirigent des consortia qui ne comprennent pas d'entrepreneurs. Chaque équipe a une dynamique, des orientations et des compétences différentes.

Pourrions-nous avoir une copie d'un contrat PFI récent ?

Nous travaillons actuellement sur une nouvelle version. Je vous la passerai par e-mail. Voulez-vous autre chose ? Une étude préliminaire peut-être ? Celle-ci porte sur des tribunaux ruraux de Galles du Sud, et donc sur un grand nombre de petits tribunaux groupés en un contrat unique. Elle va être présentée pour agrément. Elle doit être approuvée à plusieurs niveaux : un agrément interne par la commission PFI et l'approbation des coûts par le conseil d'administration ; un audit externe qu'on appelle *Gateway Review* ; puis elle est soumise au PRG[84] et à la CABE[85].
Cette étape [OBC] est cruciale, elle comporte donc beaucoup de vérifications. L'étude préliminaire fournit une définition complète de ce que vous voulez. Il faudra environ trois ou quatre mois pour qu'elle soit approuvée et si tout va bien, le démarrage du chantier aura lieu deux ans plus tard.
Même pour recruter les consultants il faut du temps, quatre ou cinq mois, parce que chaque recrutement doit passer par une procédure d'appel d'offres officielle. Comme ce sont les mêmes consultants à chaque fois, il faudrait changer de méthode pour gagner du temps. Nous avons un contrat-type pour les projets du gouvernement central, mais nous ne pouvons pas l'utiliser pour les projets à l'échelon local. J'essaye d'en établir un qui convienne aux deux.
Ces consultants sont payés par les collectivités locales, qui à leur tour perçoivent du gouvernement central 80% du coût. Et de l'autre côté les soumissionnaires rémunèrent aussi des consultants du même genre… Les coûts d'appels d'offres sont l'un des fléaux de la PFI ; les coûts, le temps, puis les changements.

Une fois que tout est réglé par un contrat, le travail sur le chantier est très rapide, parce que l'attributaire veut être payé ?

Oui. Mais nous avons également appris qu'on ne peut pas laisser l'attributaire travailler seul lorsque la construction a commencé. Il faut des consultants pour surveiller le déroulement des travaux et vérifier leur qualité. Cela représente un coût que nous n'avions pas prévu au départ.
L'un des plus gros problèmes auquel j'ai été confronté était que nombre de mes collègues n'avaient aucune expérience du secteur privé, qui est vraiment purement commercial. Moi, je viens du secteur privé. Parfois, j'ai vu des choses qui m'ont fait bouillir, parce que certains collègues avaient vraiment des ennuis, ils en avaient par-dessus la tête. Les fonctionnaires ne savaient pas négocier avec le secteur privé. Il faut trouver un moyen

83. *Facilities management team*, dans les propos de l'interviewé.
84. PRG : *Project Review Group.*
85. CABE : *Commission for Architecture and the Built Environment.*

d'intégrer des gens ayant l'expérience de ce secteur, sinon on va au devant de gros ennuis. Certains fonctionnaires apprennent vite et sont doués, mais les premières années sont dangereuses.
Une fois que vous avez une bonne équipe, il faut tirer parti de son expérience. Parce que dans les collectivités locales, une équipe réalise une opération, y apprend énormément, mais après elle passe à autre chose alors qu'elle s'améliorerait si elle pouvait faire un autre projet du même type.

Entretien avec **Martin Lipson,**
responsable de l'équipe « éducation »
4Ps (Public-Private Partnerships Programme)

La question que le gouvernement français se pose est « pouvons-nous faire plus vite, moins cher, mieux pour construire les bâtiments publics ? »
C'est pourquoi nous enquêtons sur les PFI britanniques et que nous cherchons ce qui peut être tiré de votre expérience. Le contexte en France est complètement différent, en termes juridiques, culturels, professionnels, et il y a d'autres problèmes…

Vous savez probablement déjà quels ont été les points de départ de la PFI. Je vais vous expliquer qui nous sommes, ici à 4P, car nous ne connaissons ici que ce qui concerne les collectivités locales. Nous ne sommes pas impliqués dans des projets concernant l'administration centrale, mais nous sommes l'organisme clé pour ce qui concerne les collectivités locales.
Nous avons été créés par les collectivités locales, bien que le financement provienne du gouvernement. Savez-vous ce qu'est le *top slicing*[86] ? Le gouvernement donne de l'argent aux collectivités locales. Or il y a au centre des collectivités locales un certain nombre d'organismes qui existent en prélevant un petit peu d'argent sur toutes les sommes allouées aux collectivités locales.
Quatre ou cinq organismes s'occupent, ou représentent ou aident l'administration locale au centre. Nous sommes l'une d'entre elles. Certains nous confondent avec le gouvernement du fait que nous nous trouvons au centre.
Nous sommes donc du côté des collectivités locales. Et il y a bien, je le crains, deux côtés dans cette affaire. Nous avons d'une part le gouvernement qui définit les politiques et fournit le financement, et de l'autre les collectivités locales auxquelles échoit le rôle de réaliser dans de nombreux domaines, dont les écoles. Je suis spécialisé dans les écoles. 4P est un organisme relativement petit mais qui recouvre tous les domaines pratiques des collectivités locales, y compris les services sociaux, une partie du réseau routier, la gestion des déchets, le logement, les loisirs, la culture – sauf les musées, qui relèvent du gouvernement – donc un très large éventail. J'ai des collègues qui sont spécialisés dans ces différents domaines.

Y a-t-il des PFI dans le logement également ?

Oui, en effet. Et si vous désirez parler avec mes collègues, vous pourriez peut-être organiser une réunion avec ceux d'entre eux qui sont spécialisés dans différents domaines. Steve Trueman est spécialisé dans le logement, un autre est spécialisé dans le transport, un autre dans les services sociaux, un autre dans la gestion des déchets et les programmes concernant la police et la lutte contre l'incendie.
Les écoles représentent le plus gros domaine en termes de financement et en termes de nombre de programmes. Il y a trois fois autant de programmes d'écoles que tous les autres réunis, et beaucoup d'argent, comparé à ce qui se passait avant. Plus d'argent va aux programmes de construction d'écoles aujourd'hui que jamais auparavant.
4P a été créé il y a environ 6 ans pour apporter son soutien aux collectivités locales. Il s'agit d'un organe consultatif des collectivités locales qui aide les municipalités à réussir leurs passations de marchés dans le cadre de programmes spécifiques, en particulier en ce qui concerne l'utilisation de partenariats public /privés.
La PFI a été le principal vecteur de cette politique, mais il en existe d'autres et nous développons toutes sortes d'idées et avons toutes sortes de discussions sur d'autres processus. Certaines sont très difficiles, certaines ne verront probablement pas le jour. D'autres enfin ont d'assez bonnes chances de succès.
Les autres idées dont je parle sont le partenariat (*Partnering*), les organismes sans but lucratif (*Not for Profit*), les partenariats stratégiques (*Strategic Partnerships*), les LIFTs[87]…
Un partenariat stratégique correspond au cas où une municipalité ou une collectivité locale signe un accord – portant sur 5 à 10 ans en général – avec une grande société du secteur privé pour fournir ensemble un service, mais la répartition des rôles peut varier. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, il existe des partenariats stratégiques dans quelques circonscriptions où le gouvernement a encouragé une collectivité locale à ne pas essayer de tout faire par elle-même. Elle a donc entamé un partenariat, un accord de longue durée, avec un organisme privé qui peut faire toute sorte de choses avec elle, comme par exemple l'amélioration du système éducatif, ou la programmation des constructions par exemple, ou encore un programme pédagogique destiné à améliorer le niveau des écoles. Vous le voyez, une grande variété de partenariats.
Nous traitons de nombreux domaines, mais la PFI a été le domaine le plus important, car c'est là que se trouve l'argent.

86. Traduction littérale : « écrémage ».

87. LIFT signifie *Local Improvement Finance Trust Initiative*.

L'une des raisons qui ont contribué au succès de la PFI – si on peut parler de succès – qui l'a aidée à prendre corps en tous cas, est que les collectivités locales ont connu des hauts et des bas en matière de réalisation de programmes de construction dans le respect des coûts et des délais. Ce n'est pas un secret. Le secteur public n'est en général pas très bon quand il s'agit de gérer des opérations, et les collectivités locales ont connu des résultats très variables. Certains excellents, d'autres épouvantables. On a donc cherché une autre voie, afin qu'il y ait incitation à faire les choses autrement. Il y avait ensuite la question des équipements qui n'étaient pas entretenus correctement. Cela a toujours été un très gros problème, même lorsque des sommes considérables ont été affectées à la construction de nouvelles écoles ou d'équipements de toutes sortes, les collectivités locales n'ont jamais eu les budgets leur permettant de bien s'occuper de ce patrimoine sur le long terme. Les équipements étaient donc construits selon des standards de qualité plutôt acceptables, puis ils se détérioraient en raison du manque d'argent pour en assurer l'entretien. Une des raisons pour lesquelles je pense pouvoir convaincre les gens du bien-fondé de la PFI, c'est qu'elle assure un budget pour toute la durée de vie du bâtiment, et pas simplement pour la construction. Nombreux sont ceux qui se sont intéressés à la PFI en pensant que ce n'était qu'une manière d'obtenir les moyens de construire un bâtiment. Il faut user de beaucoup de persuasion pour qu'ils comprennent qu'il s'agit d'un type de contrat entièrement différent, que son réel intérêt est que la PFI force les gens à penser pour le long terme et en termes de cycle de vie du bâtiment, et à réfléchir à la manière d'arriver au terme du contrat avec un équipement se trouvant à peu près dans le même état qu'au départ. C'est pour de nombreuses personnes un argument très convaincant. Mais il en inquiète également un grand nombre, parce qu'elles se disent « comment peut-on anticiper à ce point ? ». Et nous disons : « il va bien falloir, que vous le vouliez ou non, c'est une histoire qui le plus souvent se passe mal, mais la PFI peut aider à ce que ça se passe bien ». C'est en tous cas comme cela que je le dis.
Je dois préciser que nous ne sommes par simplement des promoteurs de la PFI, mais la PFI est une réalité et nous travaillons donc avec, et nous faisons notre possible pour que cela fonctionne. Je ne pense pas que nous soyons à 100% convaincus nous-mêmes, car la PFI a ses problèmes aussi.

Il y également aussi les doutes que nourrit systématiquement le gouvernement quant à la capacité des collectivités locales à réaliser quoi que ce soit. C'est là que des barrières s'élèvent entre les deux secteurs. Les collectivités locales se défendent en se montrant bien meilleures que ne le pense le gouvernement. Mais le gouvernement considère souvent les collectivités locales comme incompétentes, ou peu compétentes en tous cas, et encourage généralement l'idée d'une collaboration avec le secteur privé comme une fin en soi, au motif que « ça ne peut être que mieux ». Pour douteuse qu'elle soit, cette idée revient souvent dans les propos des ministres, et il y a évidemment un débat à ce sujet, car il n'est pas vrai que le secteur privé améliore toujours les choses. Les exemples ne manquent pas où c'est le contraire qui s'est produit.

Lesquels ?

Le bureau des passeports, il y a deux ou trois ans, a essayé d'informatiser tout son système par le biais d'un marché externalisé qui a débouché sur un échec. De nombreuses personnes n'ont ainsi pas pu obtenir de passeport du tout. De difficile, c'est devenu impossible. Un grand nombre de projets dans le secteur des technologies de l'information ont donné lieu à des échecs retentissants.

Et dans le secteur de la construction ?

Probablement moins dans le secteur de la construction. Les échecs les plus spectaculaires se sont produits dans le cadre des technologies de l'information. Des programmes très coûteux n'ont tout simplement pas marché. Et je pense qu'il y en a un autre qui se profile. Voilà pour la toile de fond.

Peut-être pouvez-vous nous parler des autres systèmes que vous avez étudiés, car ce serait une bonne manière de savoir ce qui ne marche pas bien dans la PFI et ce qui devrait être modifié.

Autre question : Est-ce que vous allouez des crédits aux collectivités locales, et si oui, sur quels critères ?

Nous n'allouons pas de crédits. Nous aidons ceux qui reçoivent des fonds du gouvernement central. Pour les écoles, c'est le DfES[88] qui décide qui reçoit des fonds.

88. *Department for Education and Skills.*

Vous les avez rencontrés ce matin ? Je ne sais pas ce qu'ils vous ont dit, mais pendant cinq ans ils ont utilisé un système par lequel chaque année les collectivités locales postulaient pour les crédits PFI, et devaient présenter un projet et le DfES décidait si le projet devait être financé ou non. Il publiait chaque année les critères, et ces critères changeaient d'année en année.
Au début de cette année, ils ont décidé de modifier entièrement ce système. Et les choses ne se passeront plus comme avant. Ils vont introduire un nouveau montage, qui n'est pas encore très clair, appelé *Building schools for the future* (construire des écoles pour l'avenir). Je ne sais pas s'ils vous en ont parlé, mais ils vous ont donné le document de consultation que vous n'avez probablement pas encore eu le temps de lire. L'idée est qu'ils vont mettre sur pied une *joint venture company*[89] avec *Partnerships UK*, que vous avez je crois également rencontré ?

Nous aimerions en savoir plus.

Eh bien, personne ne pourra vous dire grand-chose pour le moment car c'est encore confidentiel. Et ils n'ont de toutes manières probablement pas pris la moitié des décisions du fait que la période de consultation vient de se terminer et qu'ils sont en train de formuler ce qu'ils vont dire. Je ne peux pas vous dire ce que ce sera car c'est plutôt confidentiel. Mais ce sera un vrai défi pour le secteur des collectivités locales, car cela change la nature de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage. Cela signifie que le processus sera beaucoup plus centralisé que par le passé.
Je ne sais pas exactement ce que vous voulez savoir, mais ça ne relève pas directement de la PFI, ça concerne un processus de passation de marchés où l'entité qui passe le marché et la manière dont les marchés seront passés sont différentes. Ce processus utilisera la PFI, ainsi que d'autres procédures, mais le support sera différent.
De toutes manières, ce n'est pas nous à 4Ps qui décidons, mais nous pouvons aider les autorités locales à préparer leurs offres, et nous les aidons une fois que leur offre est retenue. Nous les aidons de diverses manières et ce faisant nous avons appris ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Je crois qu'on vous a remis notre CD-Rom contenant le guide pour la procédure de passation de marchés[90], qui est tout nouveau, en fait pas tout à fait terminé. Il fait la synthèse de cinq ans d'expérience sur ce qui fait un bon projet, et il peut vous être assez utile.
Nous apportons notre aide en collaborant avec les collectivités de manière personnalisée (*one-to-one*). Nous collaborons également avec les collectivités en tant que groupe, comme par exemple, lorsque des crédits PFI ont été alloués à quinze LEA[91] – je ne me souviens pas du chiffre exact, 800 millions [de livres] et quelques, un très gros financement alloué à quinze LEA pour un an. On en parle comme d'une somme forfaitaire, mais ce n'en est pas une, c'est un flux de financement, de l'argent public, mais cumulé comme s'il s'agissait d'un capital. Il est débloqué année après année, pendant une longue période, pendant plus longtemps que la durée du contrat.

Le montant peut-il changer ?

Non, pas vraiment. Il est fixé une fois pour toutes. En fait, il change en diminuant chaque année, mais selon une formule bien claire.

Ces contrats portent sur une période pouvant aller jusqu'à 25 ans ?

Oui, tout à fait. Le gouvernement s'engage sur un financement à long terme, et les collectivités s'engagent, les écoles s'engagent. Tout le monde s'engage sur le long terme. Ce qui est nouveau, totalement sans précédent. Je crois qu'il n'y a pas dans le passé d'exemple où on parlait de sommes affectées sur une période de 25 ans. Ce qui met beaucoup de gens mal à l'aise. Mais c'est par ailleurs un avantage très réel. Si vous pensez avoir besoin d'un équipement et que vous pensez que cet équipement sera en service pendant 25 ans, vous avez donc l'assurance que vous pourrez vous en occuper, le maintenir en bon état et l'adapter ou le faire évoluer si nécessaire. Beaucoup de gens ont créé des mythes autour de la PFI, en disant « nous avons acheté quelque chose, maintenant nous ne pouvons rien en faire ». Ce n'est pas vrai, ils ont des plans à long terme.
Il y a en Angleterre une grande campagne contre la PFI.

Qui mène cette campagne, les syndicats ?

Les syndicats sont très actifs. Le sujet est également très prisé des universitaires, qui gagnent de l'argent en écrivant des articles, généralement hostiles, sur la PFI.

89. Sociétés à capitaux mixtes.
90. *Procurement Pack.*
91. *Local Education Authority* (autorité locale chargée de l'enseignement).

Mais les politiques ne participent pas beaucoup au débat. Les trois partis principaux n'en discutent pas beaucoup.

Je croyais qu'il existait un groupe parlementaire opposé à la PFI ?

Si ce groupe existe, je n'en ai jamais entendu parler. S'il existe, il n'est pas très actif. Et s'il existe, il est probablement lié aux syndicats.
L'opposition des syndicats à la PFI provient essentiellement de critiques concernant le secteur de la santé où de nombreux personnels peuvent être transférés au secteur privé. Ce qui était très mal accepté au début et n'a pas bien fonctionné dans certains cas.
Au niveau des collectivités locales, ça n'est pas un problème car nous n'avons pas de programmes où de nombreux employés sont transférés. Parfois une douzaine d'employés ou moins ont été transférés au secteur privé mais les syndicats n'ont pas pu trouver d'arguments forts contre la PFI dans les collectivités locales. Le plus gros débat porte sur le secteur de la santé. De nombreux projets sont en cours dans le secteur de la défense, dont personne ne sait grand-chose, et je pense que les syndicats ne s'en sont pas emparés parce que je suppose qu'ils ne sont pas représentés dans les forces armées.
Il y a donc une campagne, qui bénéficie d'un fort écho dans une certaine presse. Il y a beaucoup de désinformation. Je suis parfois invité à intervenir, j'ai ainsi parlé devant une réunion du parti travailliste, un groupe politique plutôt qu'une municipalité, et il était très clair qu'ils avaient tous été complètement désinformés, d'assez bonne grâce, croyant tout ce qu'ils avaient entendu. Je pense que ma présentation a été un révélation complète pour eux, parce que j'ai dit « c'est faux, la propriété du bien n'est pas transférée au secteur privé ». Dans les collectivités locales, le secteur public reste propriétaire des écoles, et pendant 25 ans, la propriété ne sort pas du secteur public.

C'est ce que nous pensions !

C'est un mythe facile à croire. Il conduit à penser qu'il s'agit d'une privatisation alors que ce n'en est pas une. La base juridique de la PFI est que la propriété reste au secteur public, et qu'un bail ou une licence est concédée pendant la durée du contrat au secteur privé et que ce dernier concède à son tour un sous-bail au secteur public afin qu'il puisse occuper le bâtiment.

Est-ce que cela est vrai de toutes les PFI ?

Je ne sais pas. Il est possible que dans certains secteurs du gouvernement, peut-être les hôpitaux, le bâtiment lui-même soit la propriété du secteur privé. Mais ce n'est pas le cas dans les collectivités locales.

Quelle est la différence avec le DBFO[92] ?

Le DBFO est exactement la même chose que la PFI. Le DBFO a été inventé avant la PFI. Il y avait des contrats DBFO avant la PFI, et je pense que la seule différence est que la législation n'était pas en place pour permettre à certains types d'organismes publics de signer ces contrats. Le gouvernement Thatcher a fait voter un grand nombre de lois pour empêcher les autorités locales d'emprunter de l'argent, et ces lois ont dû être modifiées pour permettre à une municipalité de signer un contrat avec une entreprise au titre de la PFI, du fait qu'elle emprunte effectivement sur une période de 25 ans. Le financement provient de banques qui soutiennent le secteur privé, ce n'est donc pas de l'argent public, c'est de l'argent privé. On confond souvent *finance*[93] et *funding*[94]. J'ai entendu dire *Public Finance Initiative* au lieu de *Private Finance Initiative*. Il s'agit d'argent privé, mais qui provient de fonds publics. Ce qui cause également des confusions, car les gens pensent que c'est le secteur privé qui paie. Ce n'est pas le cas, c'est le secteur public qui paie.

Connaissez-vous la concession française ?

Oui, mais il s'agit d'un projet du secteur public dans lequel le client est le secteur public et l'argent est fourni par l'État. Et l'État dit au secteur privé « vous levez les fonds pour nous et nous vous remboursons ». Comme dans le cas d'un emprunt immobilier.
L'argent vient des banques, mais le financement est public. C'est ça la différence entre *finance* et *funding*. La levée des fonds est privée, la dépense est publique. C'est une différence importante à souligner.

92. *Design, Build, Finance, Operate*. Procédure dans laquelle un même prestataire est chargé de la construction, de la conception, du financement et de l'exploitation d'un équipement (bâtiment ou infrastructure) d'intérêt public.

93. Financement de l'opération.
94. Source de l'investissement.

Et le contrôle est public ?

Oui, et le mot contrôle est très important. Un des autres mythes qui circulent est que dans les PFI le secteur public perd le contrôle. Mais c'est faux.

Quels sont les contrôles mis en place ?

Si vous regardez le guide pour la préparation et la passation des marchés en PFI, vous y trouverez un contrat PFI pour une école, qui est maintenant le contrat national standard. Il y a de nombreux autres documents qui limitent ce que le secteur privé peut faire.
L'aspect le plus important de la PFI est probablement le paiement à la performance. Vous êtes payé pour le service, et s'il n'y a pas de service vous n'êtes pas payé. C'est un outil très puissant. Je crois que lorsque le DBFO a été inventé, il ne contenait pas cette idée. Ce n'est qu'avec l'apparition de la PFI qu'est venue l'idée de payer le secteur privé pour prendre des risques, et que le secteur privé risquait gros s'il ne tenait pas ses engagements. C'est une idée très forte. Aujourd'hui beaucoup de gens ont de la peine à accepter le fait que cela peut apparemment coûter plus cher. Avez-vous entendu parler du *Public Sector Comparator*[95] ?

Le secteur public y gagne ?

Oui. Je vous donne un exemple. Le première école secondaire qui a ouvert au pays de Galles, à Aberystwyth, il y a deux ans, a ouvert au cours d'un hiver très rigoureux. Et il est arrivé à cette école ce qui aurait pu arriver à n'importe quel bâtiment ouvrant au milieu d'un hiver très froid : les canalisations ont gelé. Mais dans ce cas, selon les termes du contrat, si l'école ne pouvait pas être utilisée en tant qu'école à 8 heures chaque matin, le contractant n'était pas réglé en totalité. Nous étions dans la première semaine d'ouverture de l'école, et il y avait dans l'école deux grands halls. Les canalisations de chauffage par le sol ont gelé dans les deux halls, ce qui a fissuré et inondé les sols, détruit complètement les planchers, et rendu les lieux inutilisables. Il y avait donc un vrai problème. La retenue sur le règlement était de £ 14 000 les trois premiers jours, et augmentait si aucune mesure n'était prise pour rendre le bâtiment de nouveau utilisable. Étant architecte, j'ai de l'expérience dans ce domaine et ai été impliqué dans de nombreux projets de ce type par le passé, dans le cadre de contrats conventionnels, et je sais qu'il faut des mois pour réparer ce genre de problème. Les travaux de nettoyage, de réparation, de recherche de la cause du problème, de remplacement des canalisations étaient considérables, sans compter la chaudière, qui avait rendu l'âme. Mais tout cela ne concernait qu'un seul contractant, car l'intérêt majeur de la PFI c'est qu'il n'y a qu'un interlocuteur responsable. Personne ne peut reporter la responsabilité sur quelqu'un d'autre. Lorsque vous êtes le maître d'ouvrage, vous avez en face de vous une seule organisation à laquelle vous pouvez dire : « Vous réglez le problème, et ne me dites pas que c'est la faute de quelqu'un d'autre, ce n'est pas le cas ». Un interlocuteur responsable unique est un autre point important de la PFI. Ainsi, le contractant – qui est en fait une organisation comprenant un partenaire chargé de la gestion des installations, un partenaire chargé de la construction, un partenaire chargé du nettoyage et de la cantine – doit régler tous les désordres comme une entité unique. Ce qui fut fait en une semaine. Entièrement refait et de nouveau opérationnel en une semaine. Je n'ai jamais rien vu qui soit réglé aussi rapidement. Ce qui prouve que ça marche.

Du côté du maître d'ouvrage, qui gère le contrat ?

Il faut un chef de projet, puis lorsque le projet passe en phase opérationnelle, un gestionnaire de contrat. Ces personnes doivent être employées par le maître d'ouvrage, et doivent être performantes. Au titre de notre prestation, nous aidons le maître d'ouvrage à s'organiser de son côté, afin qu'il puisse choisir un bon projet, avoir un bon chef de projet puis un bon gestionnaire pour conduire le contrat. Nous l'aidons à comprendre de quelles compétences il a besoin pour conduire le contrat, c'est une de nos missions principales.

95. Le *Public Sector Comparator* est un document servant à évaluer et à mettre en comparaison, en début de procédure, les coûts qu'engendrerait le projet s'il était réalisé par une procédure traditionnelle et ceux qui seront engendrés par la procédure PFI. L'obtention de crédits d'Etat PFI suppose que le PSC ait fait la démonstration de la *Best Value for Money* (meilleur rapport qualité-prix) procuré par la procédure PFI.

Est-ce que ce travail de contrôle constitue un travail à plein temps pour une personne et pour une école ?

Non. La plupart des projets regroupent aujourd'hui plusieurs écoles. Un seul contrat recouvre donc jusqu'à 8 écoles environ. L'autorité peut donc employer 1 ou 2 personnes qui s'occupent de toutes les écoles. Mais sur le terrain, il incombe bien sûr à l'école de contrôler ce qui se passe au jour le jour. Ainsi, les grandes écoles secondaires peuvent avoir une personne à plein temps, agissant pour le compte de l'école et assurant la liaison avec le contractant. On peut souhaiter qu'il ne s'agisse pas d'un poste à plein temps, mais ce poste représente beaucoup de travail dans une école importante. Mais quels que soient les arrangements contractuels, cette personne est nécessaire de toute manière. En fait, cette mission doit être beaucoup plus facile, du fait que la responsabilité du contrôle et la responsabilité de la fourniture d'une solution intégrée doit relever du partenaire du secteur privé, sachant qu'il est payé en partie pour ce travail d'intégration. Il ne peut donc pas se tourner vers l'école et lui dire « j'ai un problème avec mon sous-traitant chargé de la restauration » car ce n'est pas le problème de l'école, le contractant étant payé pour cela. C'est très important pour les écoles, du fait qu'auparavant les directeurs devaient jongler avec tous ces problèmes, et passer du temps au téléphone avec des interlocuteurs différents pour tout régler. Imaginez ce qu'était dans « l'ancien temps » le problème d'un directeur d'école qui se retrouvait avec deux halls hors service et inondés, sans chauffage et sans cantine. Aucun de ces problèmes ne relevaient directement des fonctions du directeur. C'est donc un grand progrès qui, je pense, vaut ce qu'il coûte. Et donc lorsque vous entendez l'argument des comparaisons avec le secteur public, il émane en général des opposants à la PFI, qui disent que le public paie plus pour ce contrat que ce qu'il payait auparavant pour la même chose. Notre argument à 4Ps est que c'est faux car on n'avait aucune idée de ce qu'étaient les coûts en cas de problème. Mais nous savons qu'il y avait des tas de coûts cachés, des tas de coûts de remise en état qui n'étaient pas budgétisés. Il fallait trouver l'argent, et cela donnait lieu à un rapport quelque part, mais les rapports n'étaient jamais rapprochés pour déterminer le coût global du projet sur l'ensemble de sa durée d'existence. Personne ne le faisait jamais.

Si vous comparez réellement le coût de ce que nous payons au secteur privé pour accomplir le travail, avec ce que cela coûte réellement au secteur public de s'occuper d'un nouveau projet pendant 25 ans, il y est fort probable que la PFI s'avère plus rentable. Pas toujours, mais la comparaison est légitime. Dans la plupart des cas la comparaison n'a pas été faite et il est donc facile aux critiques de dire que cela coûte plus cher.

Cette comparaison est difficile à faire …

Mais il y a bien sûr des arguments de l'autre bord. Du fait que le secteur privé paie en général son personnel moins que le secteur public en Angleterre. Pour les tâches subalternes telles que le nettoyage ou la restauration, le secteur privé a de tous temps exploité son personnel. Et c'est de là que vient l'opposition des syndicats. Ces derniers ont très bien su créer les conditions pour que le gouvernement change les règles et dise maintenant « nous ne voulons pas de système de rémunération à deux vitesses, nous voulons que les gens employés pour fournir des services publics, qu'ils soient employés par le secteur privé ou public, le soient dans les mêmes conditions ». Nous n'avons donc pas deux standards pour l'emploi. Ils ont, grâce à cette campagne, obtenu un grand changement.
De ce fait, le prix de la PFI a monté, du fait qu'elle fait obligation au secteur privé d'employer son personnel dans de meilleures conditions qu'elle ne le faisait auparavant. Cela ne leur pose pas de problème, le gouvernement les payant suffisamment pour pouvoir le faire.
Voilà donc ce qui se passe aujourd'hui.

Lorsque nous avons parlé de contrôle, nous avons évoqué les profits. Nous avons entendu parler de refinancement. Le secteur public a-t-il un droit de regard sur les comptes du contractant ?

Oui. Le contrôle recouvre plusieurs choses. D'abord, vous parlez de profits. Des critiques se font effectivement entendre concernant les super profits dégagés, en particulier dans les cas des refinancements des premiers gros projets comme les prisons. Il y a eu il y a deux ans un gros refinancement de prisons qui a beaucoup contrarié le ministère [britannique] des finances, mais il n'a rien pu faire et le secteur privé a empoché la totalité des profits.

Une fois passée le risque de la construction, ils ont de nouveau fait appel au marché [du prêt bancaire] et dit « nous constituons maintenant un bien moindre risque, accordez-nous un meilleur taux ». Aujourd'hui, le contrat PFI a été modifié. Êtes-vous allé à l'OGC (*Office of Government Commerce*) ?

Nous allons y aller.

L'OGC a été à l'initiative de ce changement, au nom du ministère [britannique] des finances. Il a établi un cadre national pour les contrats PFI. Tout le travail que nous faisons se fait dans ce cadre. On part de la position de l'OGC, et on affine pour chaque secteur. L'année dernière, l'OGC a apporté de nouvelles modifications à son contrat PFI national, qui comprend un partage à 50%-50% des gains de refinancement entre public et privé.

Sur quelle base ?

C'est assez compliqué, il faut étudier tous les termes du contrat. Il y a des pages et des pages d'explications.

Ce que je veux dire est, le contractant déclare-t-il « j'ai fait tant de profits » ou le secteur public a-t-il une évaluation des profits ?

Bonne question. Il faut regarder les textes de très près. Ils stipulent certainement que le secteur privé doit publier tous les détails du refinancement, et tous les détails de ses profits. Je suppose qu'il sera toujours possible au secteur privé de cacher certains aspects de ses profits, mais au moins le gouvernement est aujourd'hui en position de force. Mais bien sûr, tout ceci n'est pas gratuit et coûte de l'argent. Si vous introduisez dans le contrat une nouvelle obligation comme celle-ci, le secteur privé va dire « bon, nous devons donc facturer plus, du fait du risque pour nous de perdre une partie de nos profits, et vous devez donc payer pour ce risque . Toutes ces contraintes et ces contrôles font monter les prix. On n'a rien sans rien.
Je n'ai rien contre en principe, tant que le prix à payer est juste. Tout le problème est là. Il y a beaucoup de consultants qui vivent très bien de la PFI.

En particulier les conseillers financiers…

Tout à fait, ils sont essentiels. La qualité de la négociation est absolument déterminante pour le succès d'un projet ainsi que la façon dont les deux partenaires perçoivent le contrat. Personne ne doit avoir l'impression d'avoir été poignardé dans le dos, les deux parties doivent sentir qu'elles font une bonne affaire.
C'est un point important, car une des critiques exprimées à l'encontre de la PFI est que le processus de passation de marché lui-même coûte beaucoup d'argent. Je pense qu'il y a deux bonnes raisons à cela. L'une est que le secteur privé amène autour de la table ses meilleurs avocats, et que les meilleurs avocats coûtent très cher. Le secteur public doit de ce fait également se payer les services des meilleurs avocats. Il faut donc dépenser beaucoup d'argent pour lutter à armes égales. C'est une des raisons.
L'autre raison, et elle est parfois mal comprise, est qu'il faut analyser le risque et décider à qui l'attribuer. Il vaut mieux faire supporter certains risques au secteur public car le coût de leur transfert serait beaucoup trop élevé, car tout opérateur du secteur privé va dire « c'est de la folie de nous demander ça, mais si vous insistez, nous vous le facturerons au prix fort ».
Il faut donc optimiser le transfert des risques, ce qui prend beaucoup de temps, de soin et de réflexion car c'est de toute la durée du contrat qu'il s'agit, et pas seulement de la phase de construction. Il faut essayer d'anticiper tous les problèmes que l'on peut rencontrer pendant toute la durée de vie du contrat, des points de vue financier, juridique, opérationnel, de la construction et de la conception, ce qui fait un grand nombre de possibilités de problèmes, qu'il faut toutes étudier. On inclut donc au début du contrat toutes les choses qui sont susceptibles de devoir être réglées plus tard, et ces choses lorsqu'elles se produisent – et elles se produisent – coûtent de l'argent. Mais tout cet argent est dépensé au début.
Ce sera différent d'un contrat à un autre, ou même d'une école à une autre et d'une personnalité à une autre, et une entreprise du secteur privé va prendre différemment en compte les risques par rapport à une autre entreprise du secteur privé.

La principale difficulté étant que les gens peuvent changer pendant la période du contrat ?

Des deux côtés, et dans ce cas les exigences peuvent changer.

Que se passe-t-il si une des entreprises ferme ?

C'est un autre point que je voulais mentionner au sujet du contrôle. Il existe un accord séparé entre le secteur public et la banque : une convention directe de prêteur qui contourne le contrat principal. C'est tout à fait délibéré car cela permet à la banque d'intervenir et de remplacer certains membres du SPV[96]. En effet, la banque a intérêt à s'assurer que le contrat est exécuté correctement. Elle peut donc se rapprocher du maître d'ouvrage et dire « nous sommes inquiets au sujet de notre contractant, nous allons nous débarrasser de lui et le remplacer, êtes-vous d'accord ? ». Le maître d'ouvrage est d'accord presque à coup sûr, car si la banque est inquiète, c'est qu'elle doit avoir de bonnes raisons. Cela s'est d'ailleurs déjà produit. De son côté, le maître d'ouvrage peut se rapprocher de la banque et dire « votre entreprise de restauration ne vaut rien, elle sert une cuisine infecte, nous lui retenons de l'argent, vous allez avoir des problèmes si cela continue, nous suggérons que vous vous débarrassiez d'elle ».
Cela peut se produire et cela se produit effectivement. C'est une bonne relation. On pourrait même dire que la banque et le secteur public sont plus proches que le SPV et la banque.

Je crois que la PFI est également bonne pour les compagnies d'assurances ?

Oui, inutile de le dire. Un bon exemple en ce moment est Zurich Municipal[97], une grande compagnie d'assurances, principal assureur des collectivités locales, presque un monopole.
On parle beaucoup en ce moment de l'installation de *sprinklers*. La plupart des écoles n'en sont pas équipées et ils sont généralement considérés comme inutilement coûteux. À cause des sprinklers qui se déclenchaient intempestivement, causant des dégâts considérables, ce qui leur donnait mauvaise réputation. Donc la plupart des écoles sont construites sans *sprinklers*. Les livres ont plus de valeur que les pupitres. En termes de sécurité des occupants, c'est toujours très clair. Mais les compagnies d'assurance font aujourd'hui tout une affaire des sprinklers, les sprinklers sont devenus indispensables. Il y aurait un incendie majeur par semaine dans les écoles anglaises, certains très graves, aussi est-il pleinement justifié d'avoir des *sprinklers* dans les écoles. Mais bien sûr, depuis le 11 septembre, les primes d'assurance ont considérablement augmenté pour tout, et le financement de certains projets a été affecté. Les primes d'assurance des marchés PFI étaient tellement plus chères dans le budget qu'il a fallu retourner demander une rallonge au gouvernement. C'est incroyable. Donc on peut dire que les compagnies d'assurances ont bien profité de la PFI. Mais beaucoup moins dans d'autres secteurs.
La PFI a donné naissance à de nouvelles activités. Y compris nous, et vous-mêmes !

Combien de personnes travaillent ici ? Quinze.

Nous recevons assez régulièrement des représentants de gouvernements d'autres pays. La PFI est un produit majeur d'exportation britannique, mais il semble qu'il ne nous rapporte pas beaucoup d'argent ! Je suis allé m'entretenir avec le gouvernement portugais. Les Portugais s'intéressent beaucoup aux projets de transport. Je dois me rendre en Scandinavie. Le Japon est très intéressé, de même que la Grèce et l'Espagne, mais pas l'Italie à ma connaissance.
La PFI est dans l'air du temps et ça n'est pas évident de le faire fonctionner correctement, mais ses principes fondamentaux sont bons : il s'agit de trouver un équilibre entre les compétences des secteurs privé et public et de les faire fonctionner au mieux. Cela permet de soulager des gens tels que les chefs d'établissement du souci de régler les problèmes associés à leurs locaux, cela permet aussi de budgétiser pour le long terme, ce qui est une très bonne idée. Bien sûr vous immobilisez des fonds dont vous pourriez avoir besoin pour d'autres choses, mais vous pouvez toujours résilier un contrat si vous pouvez vous le permettre et que vous vous rendez compte que vous avez pris une mauvaise décision et que vous n'avez pas vraiment besoin d'un équipement dont vous croyiez avoir besoin. En quoi cela diffère-t-il de ce que vous auriez fait de toute manière ? Si vous construisez un bâtiment et qu'ensuite vous n'en avez

96. *Special Purpose Vehicle*, sigle qui désigne le consortium constituant la partie privée du partenariat PFI.

97. On trouve des informations sur cette compagnie d'assurances sur son site web : http://www.zurich.co.uk/Municipal/

pas besoin, le problème existe de toute manière, avec ou sans la PFI. La PFI est juste un moyen d'engager les fonds d'une manière plus transparente qu'avant. Mais j'insiste sur le fait que lorsque vous construisez quelque chose, vous vous engagez effectivement à l'entretenir, et si vous ne le faites pas c'est mauvais.

Pensez-vous que d'autres solutions auraient pu être trouvées pour améliorer l'entretien et les services ?

Sans les inclure à un contrat ? Mais ne pensez-vous pas que le principe d'un seul interlocuteur responsable est également un bon principe ? Je le trouve très convaincant. J'ai eu au cours de ma carrière l'occasion d'avoir à mettre d'accord deux personnes sur la responsabilité de l'un ou de l'autre. C'est un véritable cauchemar et vous ne gagnez jamais. Plus il y a de gens impliqués, plus il est facile de faire porter le chapeau à quelqu'un d'autre. Avec la PFI, ça ne peut pas se passer comme ça. Il suffit de retenir les fonds tant que le problème n'est pas résolu. C'est très efficace.

Avez-vous eu des discussions avec des institutions européennes sur les procédures de mise en concurrence des marchés publics ?

C'est une question à poser à l'OGC. Nous sommes à l'autre extrémité du tuyau. Il faut que l'OGC ait un débat avec les organismes européens en charge de la réglementation des marchés publics et qu'il y ait un débat permanent sur un certain nombre de sujets comme par exemple la procédure négociée, et si elle peut être utilisée pour la PFI ou non. Cela concerne un niveau plus élevé du ministère [britannique] des finances et de l'OGC. Les représentants des collectivités locales participent aux discussions mais ne sont pas un acteur important. Nous devons agir en fonction des décisions qui sont prises.

Entretien avec **Sean Byrne,** **Private Finance Initiative Unit,** HM Treasury[98]

98. Ministère des Finances.

Pouvez-vous nous expliquer quelle est votre fonction dans le cadre de la PFI ?

Notre équipe du ministère [britannique] des finances est directement issue du groupe de travail initial du ministère[99], qui a ouvert la voie aux PFI[100] en Angleterre après les élections générales de 1997. C'est l'équipe qui a défini les recommandations destinées au secteur public sur la manière de s'y prendre pour développer des partenariats avec le secteur privé. Depuis, différents Ministères ont mis en place leurs propres centres en interne pour conduire les actions de PFI. Mais au niveau du gouvernement britannique au sens large, c'est cette équipe qui conserve la responsabilité de la politique des PFI.
Nous avons de ce fait trois rôles différents. Le premier consiste à venir en aide aux projets rencontrant des difficultés financières. Nous avons donc au sein de l'équipe un certain nombre de financiers expérimentés, issus de banques d'investissements, qui jouent un rôle important au nom du gouvernement lorsque les projets concernant le secteur public se passent mal. Ceci représente environ un tiers de notre temps. Le deuxième rôle de l'équipe porte sur la communication concernant les PFIs. En effet, en Angleterre, les relations entre le secteur public et le secteur privé sont très sensibles politiquement, et les ministres ont pensé, avant que cette équipe soit mise en place, que la tâche essentielle du PFI Unit consisterait à définir une stratégie de communication pour appuyer leur politique. Une politique qui était franchement sur la défensive avant que notre équipe soit mise sur pieds. Et notre troisième rôle concerne le suivi de la mise en œuvre des PFI. Aussi nous étudions depuis peu comment normaliser des contrats complexes, comment réformer la manière dont nous évaluons le rapport qualité/prix – tout un ensemble de questions différentes. Mais s'il existe pour le gouvernement un dilemme relatif aux grandes orientations de la PFI, c'est à notre équipe qu'incombe le développement d'une réponse collective.

Quelle sont vos rapports avec l'OGC[101] ?

Pour répondre à cette question, il faut revenir un peu en arrière. La *Treasury Taskforce* a été mise en place, puis démantelée peu de temps après et deux choses se sont passées. Nous avons mis sur pied d'une part l'OGC, qui était chargé de la politique PFI, et d'autre part *Partnerships UK* dont le rôle était d'apporter une aide pratique au secteur public pour le montage des projets. Avec le temps, les ministres ont trouvé cette séparation insatisfaisante et ont ressenti le besoin de ramener la politique PFI dans le giron du ministère [britannique] des finances, où elle leur serait plus utile. Ainsi, depuis avril [2003], l'OGC ne joue plus aucun rôle dans les PFI mais apporte une aide générale pour ce qui concerne les questions générales de passations de marchés publics. Dans le cas par exemple de la Directive Services (à Bruxelles) c'est l'OGC qui conduit les négociations correspondantes. Mais les questions relatives aux PFI ont été rapatriées ici.
Ceci montre bien la sensibilité politique de la question, et la nécessité de la rapprocher du Chancellor[102].

Est-ce que malgré ce transfert l'OGC continue à produire des recommandations à l'usage des partenaires des PFI ?

Non, ce n'est plus le cas. Le travail qu'ils ont mené pour définir un ensemble de recommandations à l'usage du secteur public est toujours applicable, et un grand nombre d'entre elles sont encore en usage. Nous les maintenons à jour et les amendons de temps en temps, et dans ce sens nous constituons une nouvelle forme de la *Treasury Taskforce*. Elle a été dissoute après quelques années et je pense que les ministres se sont rendu compte que c'était une erreur. Nous avions besoin d'un centre de ressources au niveau gouvernemental, capable de coordonner le développement de projets de financement privé à ce niveau. Je pense donc que c'était là notre première leçon.
Nous existons depuis janvier 2002 à peu près, et pendant la majeure partie de cette période nous avons partagé la responsabilité de la politique avec l'OGC. Mais depuis avril de cette année, nous sommes seuls responsables.

Quelles sont vos relations avec le PRG[103] ?

Le PRG est aujourd'hui dirigé par nous, et plus précisément par moi-même. C'est une commission interministérielle qui donne son approbation finale aux projets des collectivités locales. Nous ne prenons pas de décisions sur l'opportunité du projet, c'est strictement l'affaire des différents ministères. Nous nous bornons à porter des jugements sur leur fonctionnalité et leur viabilité.

99. Il s'agit de la *Treasury Taskforce*.
100. *Private Finance Initiative*.
101. *Office of Government Commerce*.
102. Le *Chancellor* est l'équivalent britannique du Ministre des Finances en France.
103. *Project Review Group*.

Nous nous réunissons donc ici tous les six mois [plus tard au cours de l'entretien, il s'avère que ce n'est pas tous les 6 mois mais toutes les 6 semaines] et étudions les dossiers associés aux différents projets. Nous utilisons quatorze critères pour évaluer leur faisabilité, et nous les évaluons par rapport à ces critères. *Partnerships UK* assure une grande partie du travail très technique à cet égard. Nous payons des honoraires à PUK pour effectuer des analyses techniques pour notre compte et celui du PRG.

En fait, le PRG n'a pas vraiment d'existence ?

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un organisme, c'est une commission qui se réunit toutes les six semaines et c'est nous qui la présidons. Mais de nombreuses réponses doivent être apportées entre les réunions sur des projets particuliers. Le but est que tous les projets passant devant le PRG ne prêtent pas à controverse, et aient été résolus avant d'y arriver. Il y a donc un grand nombre de conversations téléphoniques dans la période qui précède cette réunion, au cours desquelles les Ministères décident si les projets sont acceptables ou non.

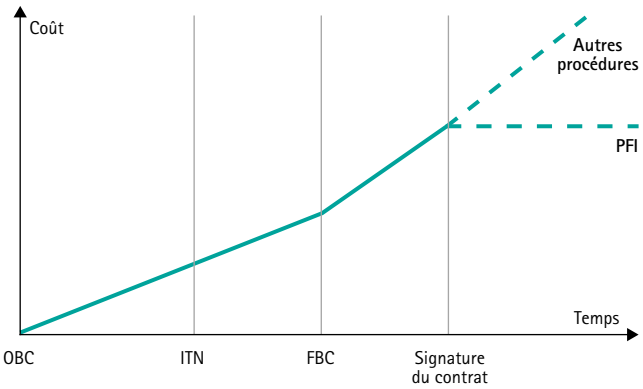
Combien de projets examinez-vous ?

Nous étudions environ 12 projets à chacune des réunions. À la fin de l'exercice budgétaire annuel, ça part un peu dans tous les sens du fait que tout le monde veut faire passer son projet avant la clôture de l'exercice. Mais en moyenne, ça fait à peu près 12 par mois. Je dirais qu'environ 420 projets PFI soumis par des collectivités locales ont été acceptés jusqu'à maintenant.

Vous pouvez nous en dire plus sur les 14 critères d'évaluation des projets ?

Je peux vous les envoyer. Pour donner quelques exemples, nous nous soucions particulièrement de la faisabilité financière générale du projet, du fait que celui-ci implique des paiements fixes réguliers…

(interruption de l'enregistrement. Ce qui suit est rédigé à partir des notes)
Un critère important est celui de la faisabilité financière générale du projet parce que les collectivités locales font souvent des demandes de crédits supplémentaires par la suite, en arguant du fait que les coûts étaient sous-estimés en phase préliminaire. Nous sommes aussi attentifs au respect des documents standard proposés par le *HM Treasury*. Si la collectivité publique s'écarte de ces standards, elle doit justifier cet écart.
Malheureusement, le PRG n'a pas de feed-back sur l'avenir des projets financés en PFI, sauf dans les cas extrêmes. On ressent le manque d'une centralisation des données. La politique des PFIs a pourtant 12 ans de recul. Son principal avantage est la meilleure fiabilité des coûts et de délais. Son inconvénient, mais moindre que dans les procédures traditionnelles, est la méthode d'analyse des coûts. D'une phase à l'autre de la procédure PFI, on observe la dérive suivante (il fait le schéma ci-dessous] :



Au fur et à mesure que le projet s'affine, entre l'*Outline Business Case* et le *Final Business Case* (FBC), après négociation avec les soumissionnaires, le budget estimatif croît régulièrement. La croissance de ce coût estimatif est plus forte encore dans la phase précédant la signature du contrat, où l'analyse des risques et de leur partage entre secteur privé et secteur public renchérit encore l'opération. La différence entre le PFI et les autres procédures est que la dérive s'arrête au moment de la signature du contrat, et pour toute la durée du contrat. Dans les autres procédures au contraire, et d'une façon que l'on ne connaît pas bien, les frais continuent à courir pour la réalisation du chantier et l'entretien de l'équipement.

Il faudrait développer l'analyse des coûts avant la présentation du dossier au PRG, pour que la décision d'attribution de crédits par celui-ci soit plus proche du coût final. Mais les maîtres d'ouvrage manquent souvent de compétences à cet égard. De même d'ailleurs qu'ils ne sont pas assez scrupuleux sur le contrôle des services rendus au cours des 25 ans. Ils n'imposent pas autant de pénalités sur les entreprises, pour les défauts dans la prestation des services qu'ils le pourraient. Le profil de *facility manager* est aujourd'hui insuffisamment estimé. On aurait besoin d'un changement culturel.
Un autre changement culturel imposé par les PFI aux collectivités publiques est de formuler la demande en termes de ce que l'on veut mais pas comment on le veut.
La PFI est devenue un thème de débat politique qui oppose les syndicats et les patrons des grands groupes industriels. On entend souvent dire que c'est une forme de privatisation. Non, mais cela dépend du contrôle que la collectivité publique exerce sur ses partenaires privés.

Les principales difficultés sont les suivantes :
- la négociation du contrat. Elle est très longue, très complexe, très coûteuse. C'est la raison pour laquelle nous avons produit des contrats-types. Nous avons recouru à trois grands cabinets de consultants juridiques et on fait régulièrement évoluer ce modèle de contrat.
- après la signature du contrat, le secteur public a tendance à abandonner son contrôle sur l'exécution du contrat[104]. Cela pourrait passer par l'envoi par les collectivités publiques d'un questionnaire annuel aux gestionnaires du consortium. Mais le processus n'est pas encore en place.

Les PFIs ne sont pas une privatisation ; ce sont une autre forme de passation de marchés publics. Mais la procédure PFI influence le mode de management des projets par le secteur public
Les investisseurs sont pour la plupart de grandes banques étrangères (japonaises, américaines).
Pour mettre en place la procédure des LIFTs, une structure nationale va être créée, de statut privé mais financée à 50% par des crédits ministériels. Son rôle sera d'aider les maîtres d'ouvrage de petites opérations et de mettre de hautes compétences à leur service. Cela devrait permettre de réduire de 50% les délais de réalisation des opérations. Cela représente un bon équilibre entre l'efficacité et la cohérence que l'on peut avoir au niveau central d'une part et la flexibilité et l'autonomie des collectivités locales d'autre part.

104. En anglais : *post contract evaluation.*

Entretien avec **David Powell,** Chef de projet de l'**Hôpital Central du Middlesex,** Londres

Ce projet ne concerne pas uniquement la réalisation d'un bâtiment neuf, mais également une réflexion sur une réforme du fonctionnement des services, ce qui le rend légèrement différent. Le concept à l'origine de ce projet, c'est la révision complète de la manière dont un hôpital fonctionne. Nous sommes l'un des trois projets pilotes du gouvernement. Cela n'a rien à voir avec la gestion d'un centre hospitalier régional. C'est la première étape. La deuxième étape consiste à construire un bâtiment neuf adapté aux nouveaux modes de fonctionnement. En conséquence, le nouveau bâtiment ne ressemblera pas à un hôpital traditionnel, parce que son fonctionnement sera différent. Une partie de l'équipe se consacre à la réforme du fonctionnement des services, et l'autre est en charge de la procédure PFI, en cohérence avec les travaux de l'équipe sur le fonctionnement des services. Je supervise l'ensemble.

Le projet PFI comprend-il la réforme du fonctionnement des services?

Cette réforme fait partie de l'ensemble. Mais dans le cas d'un hôpital traditionnel, la procédure PFI est principalement centrée sur la construction. Il y a bien un travail de compréhension des process et des flux, mais l'enjeu n'est pas une nouvelle conception des services de soins en vue de construire un nouveau type de bâtiment hospitalier.

Quel type d'innovations allez-vous introduire dans ce projet ?

Il y en a de toutes sortes. Nous étudions les services tels qu'ils existent habituellement dans un hôpital, comme le service des Urgences, et nous redistribuons les fonctions de manière à créer de nouveaux services, de nouveaux systèmes. Nous fusionnons également certains services de soins de base[105] à cet effet. Le nouveau centre d'urgences combine l'ancien service d'urgences et une partie du service des soins de base. C'est un concept totalement neuf. Nous avons changé les rôles. Il existe également un département, le Centre d'accueil (*Keep Centre*), qui abrite la moitié des lits, et regroupe les lits de chirurgie et de médecine et une partie du service des Urgences. Il n'y a pas de service de médecine de jour dans le nouvel hôpital, tous les services ont été entièrement démantelés et redistribués. En fait, tout notre projet se fonde sur ce que nous estimons être la meilleure répartition des services. Ainsi que les fonctions du personnel, infirmières ou médecins, ce qu'ils font actuellement, ce qu'ils pourraient faire. C'est une partie importante du projet. Nous devons également construire un bâtiment susceptible d'intégrer ces concepts.
En général, la procédure PFI s'attache en priorité à la construction neuve. Il est plus rare qu'elle comprenne une réflexion sur la réorganisation des soins.
Ce projet est considéré comme une approche radicalement nouvelle pour la conception d'un centre hospitalier.

Pensez-vous que cela risque d'affecter votre approche de la PFI à long terme ?

Tout est lié, dans un certain sens, c'est plus facile, car après avoir étudié la nouvelle conception, on sait exactement ce qu'on veut, ce qui nourrit le cahier des charges de la procédure PFI. Pour d'autres projets PFI, on affirme : « Nous voulons quelque chose qui corresponde à nos besoins de maintenant », tout en ayant énormément de difficultés à décrire ces besoins. Nous avons consacré énormément d'efforts à l'organisation que l'on souhaite, pour être certains d'aboutir à un cahier des charges sans aucune ambiguïté.

Quand avez-vous commencé ce travail ?

Le travail de re-conception de l'organisation a démarré en septembre 2000. C'est à ce moment-là que nous avons précisé nos exigences. Il nous a fallu à peu près un an pour obtenir une vue d'ensemble précise des services, des systèmes et des modifications. Ensuite, dès septembre 2001, nous avons effectué une étude préliminaire, chiffré le projet, élaboré nos propres plans au 1/200ème. Nous avons abouti à un projet très détaillé, dont nous avons analysé le coût. C'était en septembre 2001 et nous avons obtenu l'accord pour le projet en décembre de la même année.
Le projet avait déjà reçu l'accord du NHS[106]. Notre équipe se composait de concepteurs, d'un économiste, d'un architecte et d'un ingénieur. Ainsi, tandis que nous réfléchissions au nouveau concept, l'équipe travaillait au projet qui s'articulait autour de ce concept.

105. *Primary care.*

106. *National Health Service.*

Comment avez-vous sélectionné les membres de l'équipe ?

Nous avons lancé un appel d'offres et choisi des noms dans une liste restreinte. Le contrat portait sur un an. Nous avons testé nos idées, nous avons élaboré un projet avant de voir comment budgéter les coûts et le processus. Nous avions un plan directeur du site et nous avons également commencé à élaborer le cahier des charges.
En mars 2002, nous avons lancé la procédure PFI. Simultanément, nous avons constitué une autre équipe d'architectes, d'ingénieurs et d'économistes pour nous assister [dans notre tâche de maîtrise d'ouvrage], et nous avons lancé un appel d'offres pour une autre équipe. Au même moment, nous avons re-lancé un appel d'offres PFI pour les consortia en Mars. Nous avons décidé de passer de trois soumissionnaires à un, ce qui est très peu. En général, on passe de 6 puis 3 puis 2 à 1 soumissionnaire ou de 6 puis 3 à 1.

Combien de réponses avez-vous reçues à votre appel d'offres ?

Nous avons reçu 8 offres et en avons sélectionné 3.

Selon quels critères avez-vous procédé à la sélection ?

Nous avons utilisé un questionnaire standard de pré-qualification[107].

Comment la décision est-elle prise, par une commission ?

L'équipe comporte maintenant un groupe médical de pilotage composé d'un directeur médical, de plusieurs médecins, d'infirmiers et de thérapeutes, etc. dont certains faisaient aussi partie de la commission de réforme des services. Ce groupe, qui est en grande partie responsable des réformes cliniques, s'assure, au moment de la production des plans, que la conception est compatible avec ce que nous voulons obtenir, que cela fonctionnera, etc.
Le deuxième groupe est le groupe de projet[108], qui comprend The *Prince's Foundation*, nous-mêmes, des gestionnaires du patrimoine du NHS-Trust. Un architecte et un ingénieur, apportent leurs conseils à la commission. Il y a enfin un groupe PFI présidé par le directeur financier du Trust, qui étudie les aspects financiers du projet et a également son mot à dire. Nous avons ces trois groupes.
Pour passer de 8 soumissions à 3, ce sont les membres des groupes technique et financier qui ont évalué les offres. Nous avons mis au point un système de notation des soumissionnaires.
Nous avons donc ces trois groupes, plus des ramifications plus petites. Un groupe qui s'assure que la collectivité, les partenaires, les patients, etc. sont représentés et un petit groupe pour l'informatique. Il y a également une branche du groupe technique qui s'occupe des accès, des questions concernant les handicapés, etc.
Enfin, au centre, il y a moi-même et Alex White qui est directeur de projet et s'occupe principalement de la procédure PFI.
Revenons à la chronologie. En mai 2002, nous avions trois soumissionnaires. De mai à décembre 2002, nous les avons mis en concurrence en leur demandant d'établir des projets, de chiffrer les coûts d'entretien du bâtiment, d'acquisition des équipements et l'introduction éventuelle de l'informatique dans la structure. Nous voulions être certains d'obtenir un « immeuble intelligent »[109]. Nous avons demandé aux soumissionnaires d'élaborer une méthode de travail pour tous ces éléments, et en décembre, nous avons retenu l'un de ces trois soumissionnaires.
Le soumissionnaire que nous avons retenu et avec lequel nous travaillons actuellement est Bouygues, nous essayons de finaliser l'aspect financier pour pouvoir démarrer le chantier le mois prochain. Notre objectif est d'inaugurer l'hôpital fin 2005.

Quelle est sa superficie ?

Environ 27 500 m^2.

Il s'agit d'une construction totalement neuve ou y a-t-il des éléments réhabilités ?

C'est un bâtiment entièrement neuf.

Qui a payé les premières phases ?

En ce qui concerne les frais de construction du bâtiment, nous avons obtenu une subvention du NHS, qui couvre la rémunération des conseillers techniques mais

107. En anglais : *prequalification questionnaire*.
108. En anglais : *design group*.
109. *Sophisticated building*, au sens de l'utilisation optimale des nouvelles techniques dans le fonctionnement du bâtiment.

qui ne couvre pas les frais engendrés par la réforme de l'organisation des soins.

Qui vous octroie ces fonds ?

La direction du NHS. D'autres services du NHS ont également financé les études de ré-organisation des soins. Nous disposons d'autres sources de financement. Les fonds principalement destinés à la construction et au PFI sont des sommes forfaitaires.
L'équipe n'a pas été constamment au travail au complet. Les gens vont et viennent. Nous avons beaucoup dépensé en 2002. En 2001, l'équipe était beaucoup plus restreinte.

Pouvez-vous nous donner une idée des coûts ?

En 2001, nous avons dépensé 400 000 £ pour toute l'équipe. En 2002, nous avons dépensé 1,2 millions de £ pour le même poste.

2001 a permis de rémunérer l'étude préliminaire et le premier…

Cette année, la dépense de 1,2 millions de £ comprend également les honoraires des conseillers financiers et juridiques.

Le contrat PFI est-il signé ?

Il devrait être signé et finalisé le mois prochain, en juillet.

Vous avez obtenu le permis de construire ?

Il y a d'abord le permis préliminaire, que nous avons obtenu en 2001, ce qui nous a permis de démarrer le processus, puis nous avons obtenu le permis de construire définitif pour notre projet spécifique.

L'hôpital va-t-il continuer à fonctionner pendant les travaux ?

Nous avons dépensé près de 8 millions de £ pour que l'hôpital continue à fonctionner. Dans le cadre du nouveau concept, nous avons démoli plusieurs parties du bâtiment : l'ancienne chaufferie, l'ancienne maternité, les bâtiments de soins de jour, nous avons agrandi le bâtiment ACAD[110], introduit un nouveau service d'obstétrique.
Nous avons une chaufferie provisoire à l'arrière du site.
Nous avons réalisé tout ceci grâce aux subventions du NHS. Le reste du financement provient d'investisseurs privés.

Comment les utilisateurs et usagers futurs ont-ils été consultés ?

Il y a deux aspects. L'un concerne la collectivité en général, les visiteurs, les patients, les utilisateurs, etc. Nous avons procédé à des évaluations pour connaître l'impact de l'hôpital sur la collectivité locale et voir quels étaient les besoins.
C'est bien d'avoir l'opinion de la collectivité assez tôt pour pouvoir en tenir compte dans le projet. Nous avons réalisé une étude en 2001 et une étude en 2002, en demandant à un très large public ce qu'il souhaitait, les pour et les contre. En 2002, nous avons affiné l'étude en ajoutant des réflexions sur ce que nous allions faire. Sur cette base, nous indiquions les caractéristiques essentielles à la réussite du projet. Lors de la prochaine étude, que nous allons commencer, nous dirons aux gens « Voilà ce que vous avez dit et voilà ce que vous avez obtenu, quelle est votre opinion et que pensez-vous de la signalétique, des couleurs utilisées pour les accès, etc. »
En ce qui concerne le personnel et les utilisateurs en interne, nous avons demandé à certains de leurs représentants de rencontrer les soumissionnaires, de nous rendre compte de leurs entretiens et d'orienter les soumissionnaires vers ce que nous souhaitions, ceci sur une base hebdomadaire pour chacun des trois soumissionnaires principaux.
Après avoir retenu un des soumissionnaires, nous avons réalisé tous les plans au 1/50ème. Nous spécifions ce que nous voulons et ne voulons pas et leur soumettons le projet pour accord. Nous avons terminé les plans au 1/50ème le 16 juin.

Quelle est la part d'exploitation du bâtiment qui sera privatisée ?

Uniquement l'entretien du bâtiment et ses dépendances, comme le parking, mais pas les services de restauration. Nous avons opté pour le minimum.

110. *Ambulatory Care and Diagnostic.*

Dans un certain sens, c'était un choix politique. Nous voulions réduire au maximum les services sur lesquels nous n'aurions aucun contrôle. C'était également une décision pratique car à l'époque, la protection des emplois et les règles et réglementations y afférentes faisaient l'objet d'un vaste débat. Nous avons craint que cela nous freine.

C'est la première fois que vous gérez un nouveau projet ?

Non, mais c'est le premier de cette envergure. Jusqu'alors, je me suis cantonné à des projets moins importants, et en dehors du système PFI.
Le système PFI présente des avantages et des inconvénients. Sa logique cohérente permet de mener les projets à bien et il représente une dynamique. L'alternative, la procédure NHS, a tendance à entraîner des retards et des dépassements de coûts. La discipline et la motivation inhérentes à la méthode PFI sont des facteurs positifs. Le travail de base est parfaitement mené car on est forcé d'examiner tout en détail et de faire preuve de discipline.
Ce système permet également de bien opérer les choix de conception. Le projet que nous avons sélectionné est vraiment très bon, ce qui n'aurait pas été le cas si nous en avions eu l'entière initiative.
Le problème, c'est l'aspect très bureaucratique de la procédure et sa lenteur. Nous nous y sommes attelés en mars 2002 et ne sommes pas encore au bout de nos peines. Nous nous battons pour respecter les délais fixés. Sans compter l'aspect transfert du risque, qui en augmente les coûts. Le transfert du risque est la raison d'être de la PFI. Nous sommes constamment en train de négocier ce transfert du risque et cela coûte cher.
C'est difficile de conclure un marché dans ces conditions. En règle générale, les investisseurs n'aiment pas prendre de risques, ils sont très conservateurs. Tout ceci prend du temps. Il ne faut pas oublier que c'est une procédure très récente, qui manque de maturité, mais elle ne cesse de s'améliorer. Nous avançons beaucoup plus vite que d'autres maintenant parce que tous les documents administratifs sont normalisés. La PFI devient donc moins chère et plus rapide et les risques sont mieux cernés.

Avez-vous obtenu des conseils de la part de personnes qui ont déjà utilisé la méthode PFI en milieu hospitalier ?

Effectivement, nous avons obtenu de l'aide. Nous nous sommes rendus à *Norwich* et à *West Middlesex*, pour constater que tout le monde en était au stade de l'apprentissage. Les erreurs des autres sont certes très instructives, mais pour le moment, personne n'a la bonne réponse. Nous pouvons déduire avec une bonne marge de sécurité ce qui a donné de bons résultats et ce qui a mal tourné, mais sans aucune certitude. Nous serons très heureux si nous pouvons respecter la date limite fixée au mois prochain, mais il nous reste énormément de travail à faire et il est encore beaucoup trop tôt pour dire si nous avons réussi ou échoué.

On dit que la PFI a l'inconvénient de couper les relations de dialogue entre les maîtres d'œuvre et leur client ?

Cela n'a pas été le cas en ce qui nous concerne, le processus a été très interactif. Lorsque le contrat sera signé, nous serons en contact avec Bouygues, l'entreprise principale du consortium retenu, comme dans le cas de n'importe quel projet utilisant le principe de la conception-construction. Il existe différentes approches. Nous travaillons avec nos architectes, nous avons donc avec eux des discussions trilatérales, ou bien nos architectes traitent avec Bouygues.
Dans l'état actuel du projet, nous avons consacré énormément de temps à la conception technique mais ne savons pas exactement quels sont les aspects pratiques de la conception et de la construction ni ce que nous obtiendrons au final.

Avez-vous procédé à une étude comparative avec le secteur public[111] ?

Nous avons procédé à une étude comparative avec le secteur public pour obtenir les critères minimaux de qualité architecturale requis dans le projet. Notre première équipe a conçu un projet, sur la base de nos idées, et a défini le cahier des charges. Cela définissait la qualité de base requise.
D'après notre expérience, le système PFI est bien meilleur que ce que nous a appris la comparaison avec

111. Il est fait allusion au *Public Sector Comparator*.

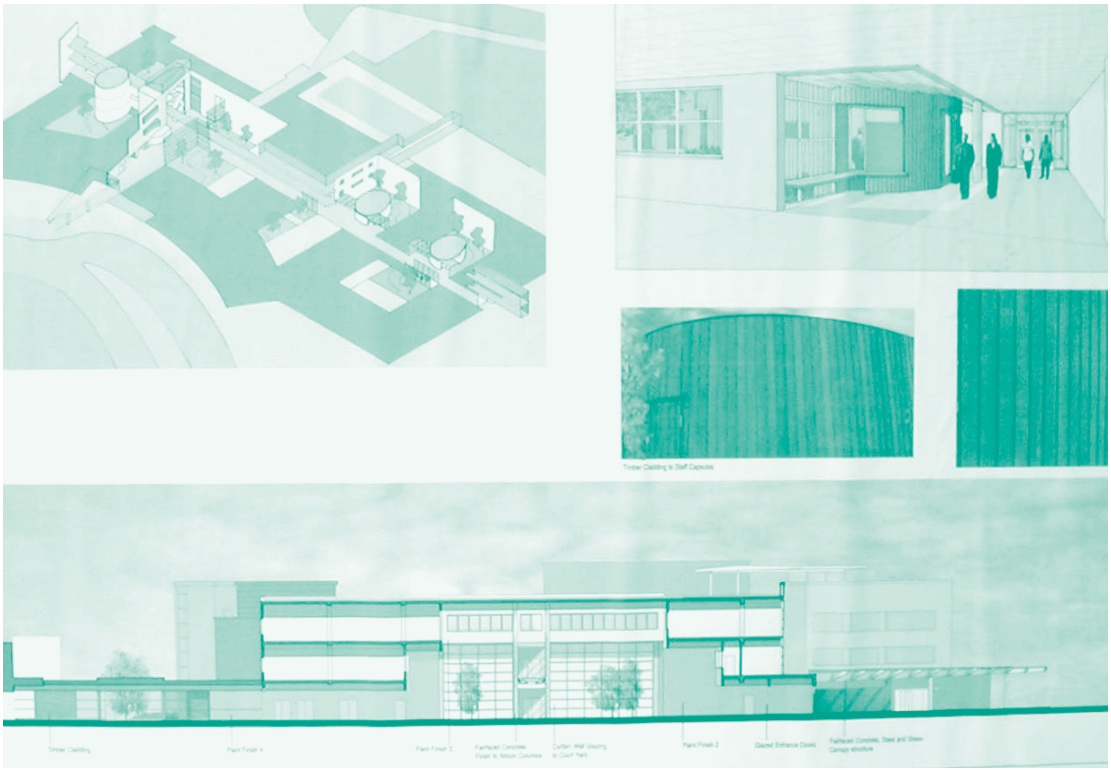
le secteur public. Cette comparaison ne nous a pas fourni une excellente qualité technique.

À quel moment les principales décisions architecturales sont-elles prises ?
Nous avons lu qu'en PFI lorsque des erreurs de conception sont commises très en amont, il est difficile de revenir par la suite à une meilleure solution.

Sur cette opération, les dates-clés sont intervenues environ deux mois après le lancement de l'appel d'offres. Nous avons commencé par élaborer le contenu et la fonction du projet pour envisager le concept d'un nouveau type d'hôpital, mais la période clé s'est située environ deux mois après. En mai, nous avons commencé à concevoir et tester les nouvelles idées et en juillet, les idées qui sous-tendaient le projet ont été chamboulées, le projet a acquis de la vigueur. Ensuite, nous avons développé l'aspect architectural jusqu'en septembre et le projet a commencé à prendre vraiment forme.
Ensuite, nous avons demandé un cahier des charges très détaillé pour les matériaux, les finitions, etc. et nous nous sommes assurés que les réponses relatives aux détails étaient satisfaisantes.
La première équipe d'architectes a cessé de travailler sur le projet. Nous avons pris une nouvelle équipe. Certaines personnes préfèrent garder la même équipe pendant tout le projet, mais ce n'est pas notre cas, parce que la première équipe voulait rejoindre le consortium et soumissionner pour le projet. En fait, le consortium qui a emporté l'adjudication comprend deux équipes d'architectes, le cabinet principal et un cabinet sous-traitant, dont les architectes sont ceux qui ont travaillé avec nous sur le projet initial.
Le consortium regroupe Bouygues, une société de gestion de parkings, une société de gestion immobilière et un investisseur et c'est le consortium qui recrute et rémunère les architectes.

Plan-masse de l'hôpital élaboré au stade de l'*Outline Business Case*

Plans au 1/200ème fournis aux soumissionnaires dans le dossier OBC (*Outline Business Case*)



Projet retenu (planche générale de présentation)

Perspective sur l'entrée de l'hôpital

Entretien avec **Jobran Hammoud,**
Secrétaire de la Commission sur les marchés publics
Construction Industry Council

Comment le *Construction Industry Council* intervient-il sur la politique des PFIs ?

Le *Construction Industry Council* est plutôt un organisme de coordination chargé des questions plus générales, pas de problèmes très spécifiques. Nous nous occupons de la PFI par l'intermédiaire de notre *Public Sector Procurement Panel*[112]. Nous avons un programme sur la politique des PFI. Nos membres sont des personnes physiques et morales dans le domaine du bâtiment, avec lesquelles nous nous concertons pour produire des documents généraux concernant les PFI. Celui que je vous ai conseillé par e-mail[113] est le plus important, mais nous en avons de plus petits qui sont très spécifiques. Celui-ci[114] traite des problèmes les plus récents de la PFI et de l'évolution actuelle de la situation. Il aborde deux questions, la place des PME dans la politique des PFI et l'impact de cette politique sur le processus de conception.

En ce qui concerne la conception, nous avons entendu parler du DQI[115]. Pouvez-vous nous en expliquer le principe ?

Je peux vous donner deux brochures à ce sujet. Vous savez que le DQI est géré par le *Construction Industry Council*. C'est un indicateur de la qualité de la conception qui est utilisé par tout le monde, les clients, les entrepreneurs, les architectes. Il comporte un questionnaire pour les aider à mesurer la qualité de la conception, qui est rempli par tous les partenaires, les architectes, les utilisateurs, etc. à chaque étape du projet. Nous sommes actuellement en train d'établir des questionnaires en quatre volets : conception, étude, construction, services. Cela dépend de l'élément sur lequel le client souhaite faire porter l'évaluation de la qualité.
Ce questionnaire sera très bientôt en ligne. J'ai le nom de la personne à contacter, si vous voulez la rencontrer. Le rapport entre la PFI et le DQI n'est pas encore tout à fait établi. Les gens utilisent le DQI, mais un peu par hasard. Peut-être un jour disposerons-nous d'un questionnaire spécifique pour les projets PFI.

Chaque partenaire y répond en fonction de sa capacité et de sa profession ?

Le questionnaire est rempli par différents partenaires, et il comporte des classements, basés sur trois critères : l'impact, la qualité et la fonctionnalité. Il présente donc différents énoncés tels que « les visiteurs aiment fréquenter cet endroit » et toute personne concernée par le bâtiment doit cocher l'une des mentions « d'accord/plutôt d'accord/pas d'accord/pas du tout d'accord », etc. À la fin, on attribue une note à chaque catégorie. C'est très compliqué et confidentiel, mais en fin de compte on obtient un chiffre qui permet une comparaison avec d'autres bâtiments.

Qui définit les critères d'évaluation ?

Nous. Lorsque le questionnaire est rempli, il nous revient et nous effectuons l'évaluation.
C'est un nouvel outil destiné à informer de ce qui se passe dans le bâtiment, pour permettre au client d'évaluer ce dernier. Par exemple, au stade de la conception, l'architecte aura une idée de ce que les intéressés pensent ou attendent. Le questionnaire n'est en place que depuis un an. Nous avons eu environ 80 à 90 utilisateurs du questionnaire. Il devrait devenir d'usage plus courant.
Si vous voulez davantage d'informations sur cet outil, vous pouvez envoyer un e-mail au responsable. C'est le premier outil permettant de mesurer la qualité de la conception. Nous avons des indicateurs de performance, mais celui-ci porte davantage sur la qualité de la conception. Il est confidentiel, vous ne pouvez donc pas en avoir une copie, mais les renseignements concernant le contact figurent dans la brochure. Le responsable s'appelle William Hawkins.

Dans la note de travail du PSPP[116], l'une des conclusions est que les architectes et consultants devraient retirer « davantage de valeur » du processus de PFI. Que signifie cela exactement ?

Il s'agit de la valeur du point de vue des partenaires du projet. Parfois des architectes sont impliqués dans un PFI, ils vendent un projet au SPV[117] puis s'en vont et ne

112. Commission sur les Marchés Publics
113. Construction Industry Council. *The role of cost saving and innovation in PFI projects.* Londres, éditions Thomas Telford, 2000.
114. Construction Industry Council (Public Sector Procurement Panel). *How to Improve Construction-based PFI ?.* Londres, février 2003.
115. *Design Quality Indicator*, Indicateur de Qualité de la Conception.
116. Construction Industry Council (Public Sector Procurement Panel). *How to Improve Construction-based PFI ?.* Londres, février 2003.
117. *Special Purpose Vehicle*, l'une des désignations de la partie privée contractante d'un PFI

perçoivent plus rien sur le projet. Les architectes demandent désormais à faire partie du SPV à toutes les étapes du projet. Parfois, lorsque les entrepreneurs doivent modifier la conception, ils s'adressent à des architectes et leur achètent l'étude, puis l'exécutent eux-mêmes. Mais pour améliorer la conception et les projets, il faudrait que le même architecte soit associé à l'intégralité de l'étude et du processus. Peut-être sous forme d'une participation financière au consortium par l'achat d'actions. Ils demandent de plus en plus à être parties prenantes du processus dans son ensemble.
Les cabinets d'architectes ne dirigent pratiquement jamais le consortium, ce sont des consultants. En général, ce sont les entreprises de construction qui sont à la tête du consortium. Parfois les architectes participent au projet du début à la fin. Parfois, comme je l'ai dit, ils vendent leur étude à l'entrepreneur et c'est ce dernier qui en assume le risque. C'est un risque pour l'architecte d'être impliqué dans l'ensemble du projet. Mais il espère en tirer davantage de revenus.
Si quelque chose se produit en cours de contrat, l'architecte n'est pas responsable, du moins pas essentiellement, c'est l'entrepreneur qui assume le risque. Parfois, les cabinets d'architectes sont considérablement impliqués. Il existe une demande de leur part. La situation comporte plus de risques, mais peut générer davantage de bénéfice.
Plus l'architecte est impliqué, meilleure est la conception. Regardez à la page 6[118]. L'entrepreneur engage l'architecte, celui-ci s'en va après avoir exécuté l'étude, et à un moment donné de l'étape de soumission il faut qu'il soit présent en permanence. Une participation plus importante de l'architecte aux différentes étapes serait un avantage, elle permettrait d'améliorer la qualité et, au bout du compte, d'économiser de l'argent.

L'entrepreneur indique-t-il au commanditaire l'équipe d'architectes qu'il va faire travailler pour la conception ?

Habituellement, lorsqu'un client passe une annonce au Journal Officiel, les entrepreneurs répondent en qualité de consortiums et non d'entreprises individuelles.
Par exemple, lorsque quatre consortiums répondent à l'appel d'offres du projet, ils sont composés d'entrepreneurs, de sociétés de gestion de locaux[119], d'investisseurs, etc. Ultérieurement, le client retiendra certains de ces soumissionnaires, puis il établira les spécifications relatives au projet. On peut consulter le Journal Officiel pour voir ce qui est spécifié. Les entrepreneurs intéressés peuvent peut-être obtenir davantage d'informations, mais la plupart des spécifications sont données plus tard.

Qui choisit les soumissionnaires ?

Le client. Le service des marchés publics, par exemple le LEA[120] pour les écoles. Pour les établissements carcéraux, c'est le service d'achat public du *UK Detention Service*.

Tous les clients n'ont pas l'expérience des PFI, et cela peut être un problème. Ils sont aidés par 4Ps[121], par l'OGC[122], par le PUK[123] qui leur expliquent la procédure de passation de marchés. Le gouvernement britannique a maintenant une bonne expérience en la matière.

Que proposez-vous pour modifier la participation de l'équipe de conception au sein du consortium ?

Le partenariat[124] est une solution. Vous savez ce qu'est la *novation* : l'entrepreneur achète le projet, puis en assume toutes les responsabilités. L'architecte vend son projet. Nous sommes contre cette méthode. Peut-être les risques et les responsabilités devraient-ils être répartis différemment ? L'architecte pourrait assumer un certain pourcentage du risque. Tout le processus en serait amélioré.
Et il ne s'agit pas seulement de l'architecte, il faudrait aussi engager les sous-traitants, les gestionnaires de locaux, au tout début du processus, car un problème fréquent est que l'architecte ou le consultant effectue l'étude de conception, puis à une étape ultérieure, le gestionnaire de l'équipement rejoint l'équipe, ce qui entraîne de nombreuses modifications, une perte de temps et des conflits parce que le gestionnaire de l'équipement peut, pour assumer ses tâches, avoir des besoins spécifiques que le projet préliminaire n'a pas pris en compte. Notre proposition est formulée au troi-

118. Il s'agit toujours du document *How to Improve Construction-based PFI ?*.
119. Le terme de *facility manager* est souvent celui par lequel ces sociétés sont désignées en France.
120. *Local Education Authority*.
121. *Public Private Partnerships Programme* (Programmes des Partenariats Public/Privé). Structure nationale d'assistance technique aux collectivités locales.
122. *Office of Government Commerce*. Service dépendant du *Her Majesty's Treasury* (Ministère des Finances).
123. *Partnerships United Kingdom*, société à capitaux mixtes créée en 2001 pour promouvoir techniquement et financièrement les PPP.
124. Il s'agit ici du *partnering*. Voir lexique.

sième point[125] : « les soumissionnaires doivent rechercher la participation la plus active et la plus précoce possible de tous les partenaires au processus de conception, de manière à être plus efficaces dans leur travail de conception ».

Je pensais que la PFI et le partnering allaient de pair désormais ?

Le *partnering* entre le client et l'entrepreneur est une chose. Le *partnering* entre l'entrepreneur et l'architecte ou le gestionnaire de l'installation en est une autre. Il existe de bonnes solutions de partenariat, mais la plupart visent à trouver des solutions rapides.
La pratique du PFI reste controversée. En tant que processus de passation de marchés publics, le PFI résout certains problèmes, mais pas tous.
La plupart des intéressés n'aiment pas la novation parce qu'elle fait de l'entrepreneur le responsable de tout ce qui concerne la conception, et la conception peut changer.
Auparavant, un bâtiment était construit, livré au client une fois terminé, et il fallait trouver une société de services pour s'en occuper. Mais dans le cadre de la PFI la société de services intervient dès le début et le bâtiment est envisagé comme un tout.

Vous voulez dire qu'il y a un fossé entre le discours officiel relatif aux PFIs et la réalité ?

Certaines entreprises sont candidates à des contrats de PFI sans avoir la compétence requise. Certaines d'entre elles rencontrent des problèmes pour réaliser les premières opérations. C'est un concept neuf, il n'a que dix ans.
Certaines sociétés ont de l'expérience. C'est pourquoi il est difficile de pénétrer sur le marché des PFIs. Et de nombreux entrepreneurs constatent que la faille s'agrandit entre ceux qui ont de l'expérience et ceux qui n'en ont pas.

Combien de sociétés ont l'expérience des PFI ?

Voici un article d'un journal du bâtiment qui dresse la liste des principaux leaders du marché PFI[126]. Il classe les 30 premiers, les principaux consortiums dans chaque secteur. Le classement est basé sur la valeur du projet, ou sur le chiffre d'affaires généré par tous les projets. Cela donne une idée de la situation du marché.
Mais ce marché a débuté avec trois ou quatre consortiums. Plus tard, les entrepreneurs se sont spécialisés dans différents secteurs. Par exemple, en matière d'enseignement, il n'y avait que trois ou quatre écoles au début, cela n'est devenu un marché solide qu'en l'an 2000, et Jarvis est maintenant le premier sur le marché des écoles. Certaines entreprises de construction ont commencé à acheter des sociétés de gestion de locaux (*facility management companies*) pour avoir des gestionnaires internes. Maintenant, la tendance générale est d'avoir une entreprise de construction à la tête du consortium. Certaines ont des architectes maison. Par exemple Jarvis dispose de toute l'équipe de projet en interne. C'est un avantage pour le client, car désormais si Jarvis obtient un projet, il a de l'expérience et tout passe par un seul interlocuteur.

Mais cette situation ne tend-elle pas vers un monopole ?

C'est exact, mais le client veut une bonne qualité et une bonne optimisation des ressources. L'argument est désormais : « Le gouvernement veut-il une bonne optimisation des ressources, ou simplement d'autres personnes sur le marché ? ». De petites et moyennes entreprises demandent au gouvernement de les laisser participer, de changer la procédure de manière à générer des projets moins importants et à permettre à des sociétés plus petites de soumissionner aux projets PFI. Mais actuellement, les collectivités locales recherchent l'optimisation des ressources. Il y a bien monopole, mais l'accent est mis sur la qualité, le bon service, l'expérience.

Mais à long terme les prix seront plus élevés s'il n'y a pas de concurrence ?

Il existe une concurrence, par exemple dans le secteur des écoles il y a probablement trois ou quatre acteurs importants, mais en fin de compte c'est une question d'équilibre, de retenir l'entrepreneur ad hoc pour le projet.
Un nouveau concept est apparu en 1999/2000 : si vous avez des projets moins importants, allant de 5 millions £ à 15 millions £, et qu'une collectivité locale désire rénover ou reconstruire trois ou quatre écoles, à un moment donné il s'avère plus rationnel de procéder à un regrou-

125. Dans la conclusion du document précédemment cité, rédigé par le PSPP.

126. Il s'agit du dossier «PFI's premiers » in *Contract Journal*, 16 avril 2003 pp.14-27.

pement, c'est-à-dire de regrouper toutes les écoles sous le même appel d'offres. En définitive un seul entrepreneur soumissionne pour toutes les écoles. Désormais, lorsque le gouvernement peut grouper des projets il le fait. Cela a été le cas pour les commissariats, et maintenant pour les hôpitaux.
Un des avantages du regroupement est qu'il génère des économies sur les coûts. Vous n'avez pas besoin d'engager des sous-traitants ou des avocats chaque fois, et quand vous avez trois ou quatre projets, vous pouvez ne faire appel qu'à un seul architecte.

Lorsque nous mentionnons les PFIs en France, cela évoque irrésistiblement les dessous de table, car nous avons eu de mauvaises expériences de ce genre dans l'Hexagone. Comment cela fonctionne-t-il ici ? Le contrôle est-il rigoureux ? De gros contrats sont en jeu, tout est-il transparent ?

Voulez-vous parler de ce qui se passe si l'entrepreneur n'est pas en mesure de fournir le financement ?

Non, mais plutôt comment le client choisit-il l'adjudicataire ? Tout est - il vraiment limpide ?

Dans les PFIs, le prix n'est pas le seul critère de sélection. Il y a le prix, la conception, les services. Le client considère son projet comme un service, pas comme un bâtiment.

Oui, mais y a-t-il un contrôle entre le client et l'entrepreneur, pour être sûr que ce dernier n'essaie pas d'obtenir le contrat par des moyens illicites ?

Il y a un doute, le gouvernement veut être certain que les entreprises ne tirent pas de bénéfices excessifs du projet. Il existe donc un débat relatif au contrôle. Comme vous le savez, le client paye le service à l'année, la collectivité locale ne verse pas une somme forfaitaire au début. Donc, le client vérifie si le versement annuel correspond bien à la prestation fournie. C'est ainsi qu'il fait son évaluation. Peut-être les collectivités locales pourraient vous dire ce qu'elles pensent de la transparence des prix…

Mais vous n'avez pas répondu à ma question. En France, par exemple, nous avons vu des entreprises inviter leurs clients à des voyages, …

Ce n'est pas la tendance ici. La sélection est basée sur plusieurs critères. Le client pourra favoriser certaines entreprises sur la base de l'expérience, mais le choix porte sur plusieurs critères. Il n'y a aucun favoritisme pour un entrepreneur particulier. Dans la plupart des projets actuels on retient deux soumissionnaires favoris et les négociations durent plusieurs mois. Le problème est que le processus de négociation est tellement compliqué qu'il exige beaucoup de temps et d'argent. Le montage d'une offre peut coûter jusqu'à 1 ou 2 millions de livres sterling au consortium soumissionnaire.

Comment peut-on dépenser une telle somme en frais de procédure pour construire une école ?

Disons qu'une école coûte 10 millions de £. C'est le coût de sa construction. L'entrepreneur va en payer 5% ou 10%, le reste vient des banques. À la fin de la construction, le service commence à être fourni. Disons que le client verse 1 million de £ par an, une partie va à la banque, une partie à l'entrepreneur à titre de bénéfice et une partie est affectée au service. L'entrepreneur établit ses prévisions quant au bénéfice qu'il peut retirer chaque année de ce versement annuel. C'est ainsi qu'il détermine si cela vaut ou non la peine de soumissionner. Il est possible que pendant les premières années, la plus grande partie de l'argent serve à payer les intérêts, mais…

C'est une question difficile car en fait, c'est de l'argent public.

Oui, le gouvernement a besoin de s'assurer que chaque livre sterling qu'il débourse ajoute de la valeur au bâtiment, que la prestation est excellente, la performance satisfaisante, etc. Peut-être, 15 ans plus tard, lorsqu'il aura remboursé toutes ses dettes, l'entrepreneur aura-t-il 80% de bénéfice, c'est pourquoi cette perspective les séduit autant.

Après 25 ou 30 ans que se passera-t-il ?

Le client public peut reconduire le contrat avec le gestionnaire des locaux, ou bien nommer le sien. Le bâtiment lui appartient. Il peut refinancer. Mais la mise en œuvre des premiers projets PFI date du début des années 90. Nous devrons attendre dix ans pour voir ce qui se passe.

Quand le bâtiment passe-t-il dans le secteur public ?

Au bout de 25 ans. Le bâtiment n'est pas important, c'est le service fourni qui compte. Quand vous pensez à la procédure PFI, vous devez considérer que l'entrepreneur fournit un service et que le bâtiment fait partie du service. Le client veut des équipements informatiques, des services de restauration, de sécurité, etc. Peu importe qui possède le bâtiment.

Y a-t-il des possibilités ou des exemples de rupture de contrat avant son expiration ?

C'est possible, vous devriez en parler à un juriste et examiner des spécimens de contrats. Jusqu'à présent, cela ne s'est pas produit. Le problème est que lorsque vous résiliez un contrat, vous devez trouver un nouveau fournisseur et cela entraîne un autre processus complexe.
Il pourrait également être utile de parler avec des établissements de financement ou des conseillers financiers de la PFI, ils savent exactement comment est affecté l'argent, comment l'entrepreneur génère ses gains. Les conseillers sont un élément très important du processus.
Les moyennes et petites entreprises tentent maintenant de participer aux contrats PFI. Étant donné leur manque d'expérience et de capacité financière, elles ne soumissionnent que pour de petits projets, de 2 à 5 millions de £ au maximum.
Une des sociétés de notre commission sur les marchés publics, l'entreprise George and Harding, soumissionne pour un petit projet. Étant donné le coût élevé de la soumission, ils ne peuvent se permettre de perdre le contrat. Il y a un article ici à ce sujet.
Les solutions possibles sont les contrats standard, la standardisation faciliterait les choses pour tout le monde. Au Royaume-Uni, le gouvernement n'accorde pas beaucoup d'attention aux petits entrepreneurs et ne les guide pas. Peut-être dans cinq ans verra-t-on davantage de petites entreprises sur le marché des PFIs, mais pour l'instant ils sont hors jeu.

J'ai lu quelque part que l'un des objectifs des PFIs était de renforcer les grandes entreprises britanniques de construction pour qu'elles puissent s'exporter plus facilement.

Les entrepreneurs essayent en permanence de faire pression sur le gouvernement pour obtenir davantage de contrats PFI afin de pouvoir mieux se situer à l'exportation, mais pour le moment il n'y a guère de PFIs à l'étranger. Ce sera peut-être le cas à l'avenir. En fait nous constatons le contraire, des entrepreneurs étrangers viennent au Royaume-Uni pour travailler dans le cadre de la PFI. Par exemple Bouygues exécute en ce moment un contrat PFI. Kajima (une société japonaise) réalise ses principales opérations au Royaume-Uni où elle est en passe de devenir un leader de la PFI.
Il parait judicieux de fixer un seuil en- dessous duquel les grandes sociétés ne pourraient pas participer à la compétition.
Les PME du bâtiment s'efforcent d'obtenir cette condition, sans y parvenir. Pour le moment, la pratique est de regrouper les petits projets en une opération unique.

Pourquoi fixer une durée de 25 ou 30 ans aux contrats PFI alors que les services en sont l'élément le plus important et que les besoins peuvent changer très souvent ?

La procédure PFI est basée sur le cahier des charges, ce qui signifie que le client dit : « je veux un bon chauffage », mais il ne précise pas quel type de chauffage. Cette façon de définir les attentes ne change pas beaucoup avec les années. Donc, si le prestataire du service voit que le chauffage se dégrade, c'est à lui de le changer.

Pouvez-vous mentionner dans le cahier des charges que les besoins peuvent changer ?

Le client doit supporter certains risques. Par exemple, si vous avez une école prévue pour 500 élèves, l'entrepreneur devra fournir ses services pour 500 élèves ; si une année il n'y en a que 400, les besoins diminuent mais c'est la responsabilité du client, pas celle de l'en-

trepreneur. On appelle cela le risque inhérent à la demande. Un nouveau contrat pourrait dans ce cas être discuté sur la manière de modifier les services.

Dans les hôpitaux, la définition des services subit-elle des changements importants ?

La situation des hôpitaux est différente parce que le client assure davantage de services. La société privée ne fournit que des choses simples telles que la restauration, le chauffage, la sécurité. Tous les services médicaux sont assurés par le client. C'est lui qui emploie les infirmières et les médecins, pas l'entrepreneur.

Dans quelles proportions se font les transferts de personnel du public au privé ?

Dans les prisons, tout le personnel est privé, dans d'autres secteurs il y a très peu de changement. Le débat est très vif. Il existe ce qu'on appelle la main d'œuvre à deux vitesses, lorsqu'un même service regroupe des employés du secteur public et du secteur privé dont les conditions de travail sont différentes. Maintenant on va veiller à ce que tout le personnel ait les mêmes conditions de travail. La plupart des salariés du NHS (*National Health Service*) dépendent du service public, de même que dans les écoles. Dans les prisons, tout le personnel est privé ; c'est une bonne situation, car il est rare que les membres du personnel d'un même service aient des conditions de travail différentes. Désormais le passage du public au privé pour le personnel est soumis à des conditions précises.

La PFI n'a-t-elle pas pour effet d'inciter à démolir des bâtiments, même des bâtiments classés, parce qu'il est plus facile de reconstruire que de rénover ?

La réhabilitation n'est pratiquée que dans deux cas : lorsque le bâtiment est classé ou lorsque le client ne veut pas d'un bâtiment neuf. Parmi les projets relatifs aux établissements scolaires il y a des réhabilitations. Une réhabilitation comporte davantage de risques pour l'entrepreneur et peut-être un moindre bénéfice. Les opérations PFI groupées comportent parfois un mélange de nouvelles constructions et de réhabilitations. Peut-être certains entrepreneurs poussent-ils les clients vers la construction de nouveaux bâtiments parce que cela comporte moins de risques, etc.

Avez-vous des statistiques sur la proportion de bâtiments qui pourraient être concernés par la PFI dans les prochaines décennies ?

Le gouvernement débloque des subventions chaque année pour la PFI, chaque subvention est un engagement sur 25 ans. Actuellement, le gouvernement poursuit une politique d'amélioration en matière d'éducation et de santé, c'est pourquoi de telles sommes sont investies dans des écoles.
Mais selon le Ministère de l'éducation, le montant des subventions diminue. Le montant des crédits affectés aux écoles est de 3,5 milliards de £.

Combien de temps la politique des PFIs doit-elle durer pour amener les édifices publics à un niveau satisfaisante ?

La politique des PFIs s'inscrit sur le long terme. Si le gouvernement s'efforce d'améliorer le processus c'est parce qu'il veut la conserver. La plupart des députés la soutiennent, elle continuera donc sauf s'il y a une forte opposition. Peut-être dans deux ou trois ans s'arrêteront-ils de construire des écoles parce que leur nombre sera suffisant, mais il y aura de nouveaux programmes, des crèches, des commissariats de police ou même des logements sociaux. Cela dépend des priorités du gouvernement. La plupart des routes sont désormais construites dans le cadre de la procédure PFI. Tout dépend de la demande, s'il y a une demande on envisage la PFI.
Il existe encore des processus traditionnels de passation des marchés pour ces bâtiments publics mais ce ne sont pas les processus privilégiés.
La PFI peut aussi s'appliquer à l'équipement informatique. N'oubliez pas que la PFI concerne des services, pas simplement des bâtiments.

En France, nous avons du mal à évaluer le coût de ces services.

Le calcul est difficile. Il est aussi basé sur la valeur actualisée nette[127]. À l'avenir, l'argent n'aura pas la même valeur qu'actuellement.

127. *Net Present Value.*

Savez-vous si le coût moyen de construction est plus ou moins élevé qu'en France ?

Au Royaume-Uni il est plus élevé, et de loin, que partout ailleurs en Europe. Dans certains cas, cela va du simple au double. À titre d'exemple l'aéroport, ici, est moitié moins grand que le nouvel aéroport de Madrid. Les heures de main d'œuvre à Madrid ont été inférieures, mais notre aéroport a coûté trois fois plus cher. Les projets tels que le partenariat sont censés abaisser les coûts, mais ils restent élevés par rapport à d'autres pays. Cela tient en partie à l'économie ; les services et l'activité industrielle sont plus onéreux en Grande-Bretagne que dans d'autres pays européens.
Certains rapports ont comparé des projets PFI et des projets financés autrement. Ils ont constaté que les projets PFI n'étaient pas meilleurs que les autres.

Glossaire

Bibliographie

Sites web

Petit lexique des expressions les plus spécifiques relevées dans les interviews

Advisor : consultant

En général, personne privée liée par contrat soit au client-maître d'ouvrage, soit aux membres d'un groupement concurrent dans une procédure PFI. Autant d'*advisors* que de compétences spécialisées à solliciter. Ainsi le d*esign advisor*, professionnel expérimenté souvent architecte, donnera son avis au maître de l'ouvrage sur la qualité des projets présentés.

Availability payment

Partie de la rétribution du service fait : c'est un paiement pour mise à disposition de services et/ou de biens immobiliers. Lorsque des normes (niveaux minimum de qualité requis) de mise à disposition ont été établies et non fournies par les prestataires, le montant de la rétribution peut être réduit.

BAFO : Best And Final Offer

Après réception des offres initiales, le client peut sélectionner un petit nombre de soumissionnaires pour leur demander leur **« meilleure offre finale »**.

Benchmarking : analyse comparative

Processus consistant à comparer la méthode, les délais ou les coûts d'une opération, d'un service ou d'un produit avec ceux d'autres organismes, de préférence considérés comme les meilleurs du marché.

Benefit : profit, avantage / indemnité

Bidder : soumissionnaire

Groupement privé proposant une offre dans un processus de mise en concurrence PFI. (Autres termes équivalents souvent employés dans le même sens : *provider* et *consortia*).

Brief : programme sommaire

Bundling : package : regroupement

Regroupement de projets ou de services en un seul projet pour les soumettre à la concurrence, les financer et les réaliser comme une seule opération.

Business Case : programme + cahier des charges

Présentation des objectifs, performances et prestations souhaitées pour un projet proposé. Il comprend une évaluation de la faisabilité du projet et démontre comment un montage PFI peut apporter la meilleure optimisation des ressources (best value for money) ;
Outline business case (OBC) : document détaillé présentant une option préférentielle et justifiant la décision d'investissement, sur la base duquel peut être lancée la procédure PFI. (Pour les projets de taille réduite, voir le *standard business case – SBC)*.

Contractor : contractant général , entreprise générale

Prime contracting :
Contrat impliquant un fournisseur principal, le contractant général, qui dispose d'une chaîne d'approvisionnement bien établie de fournisseurs fiables de produits de qualité, dans le but d'encourager une amélioration de la qualité et de l'optimisation des ressources (*value for money*) par la mise en cohérence et la standardisation (ou normalisation). Un concepteur, un facilities manager, un financier, ou toute autre organisation peut être *prime contractor*.

Department

Ministère.

Design and Build : conception-construction

Contrat où un fournisseur unique est chargé de la conception et de la construction d'un bâtiment.

DBFO, Design, Build, Finance and Operate

Contrat passé au titre des principes du PFI (initiative de financement privé), aux termes duquel le même fournisseur assure la conception et la construction d'un bien immobilier, puis en assure ensuite l'entretien pendant une période prolongée, souvent comprise entre 25 et 30 ans.

Design team : équipe de conception

DQI : Design Quality Indicator

Indicateur de Qualité de la Conception : c'est une méthode d'évaluation de la qualité de conception des bâtiments. Sa mise au point a été conduite par le CIC (*Construction Industry Council*). Il s'appuie sur un questionnaire permettant d'analyser la qualité de conception à usage de toute personne impliquée dans le processus de production : clients, financiers, concepteurs, promoteurs, constructeurs, exploitants, utilisateurs, visiteurs…

Facilities management : gestion des installations

Gestion des services relatifs à l'exploitation d'un bâtiment ou d'un équipement. Comprend les activités telles que la maintenance, la sécurité, la restauration collective et le nettoyage intérieur et extérieur. On peut distinguer :
Hard facilities management : maintenance des bâtiments, des équipements techniques, des espaces verts et de tout composant d'un bien immobilier.
Soft facilities management : services, autres que la construction et l'ingénierie, qui permettent le fonctionnement de l'équipement : par exemple, le nettoyage, la gestion de parking, la restauration…

Gateway revue : validation d'étape

ITN : Invitation To Negociate

L'« invitation à négocier » est transmise aux 3 ou 4 concurrents choisis après l'étape de pré-qualification pour soumettre et négocier une offre complète de leur proposition. C'est un dossier important présentant toutes les exigences contractuelles, programmatiques, techniques, financières, etc. auxquelles il faudra apporter la réponse la plus optimisée.

ISOP : Invitation To Submit Outline Proposals

Invitation à soumettre un avant-projet sommaire :
dans l'étape de pré-sélection des concurrents admis à négocier une offre, il peut être demandé aux candidats d'établir un avant-projet sommaire de la proposition qu'ils souhaiteraient développer.

LEA : Local Education Authority

Autorité locale chargée de l'enseignement, agissant comme maître d'ouvrage public pour la construction et la rénovation des écoles.

LIFT : Local Improvement Finance Trust Initiative

Nouveau mode de passation d'un contrat-type PFI, plus rapide et allégé, en cours d'expérimentation en Angleterre.

Negociated procedure : procédure négociée

L'une des procédures de concurrence prévue par les directives européennes pour la passation des marchés publics, autorisant le client (= maître d'ouvrage public) à négocier avec les soumissionnaires à toute étape du processus de concurrence.

Output specification : cahier des charges

Spécification des exigences du client en termes de résultats souhaités « à la sortie »(*output* = performances), plutôt que de réponses à des exigences fixées d'« entrée » (= *inputs*). La qualité des services doit pouvoir être mesurée objectivement pour contrôler la performance fournie précisément.

Preferred bidder : soumissionnaire favori

Soumissionnaire sélectionné dans la liste restreinte des candidats retenus pour participer à des négociations exclusives avec le client, et mettre au point les termes détaillés du contrat final, sur la base de la *best and final offer* remise.

Private Finance Initiative (PFI)

Politique mise en place par le gouvernement britannique en 1992 pour mobiliser des cadres et des compétences du secteur privé pour la prestation de services publics, tout en réduisant l'impact des emprunts publics.

Procurement

Processus de dévolution de marchés (= procédures de mise en concurrence).

Project sponsor

Personne physique qui doit assurer le respect quotidien de l'intérêt du client dans l'opération. Aussi appelé *clients representative*.

Project manager

Personne physique qui assure l'interface entre le *project sponsor* et les prestataires et fournisseurs de l'équipe de projet ; elle est responsable de la gestion quotidienne du projet.

Project Review Group (PRG)

Le *Project Review Group* est une commission interministérielle, dirigée par le *HM Treasury*, qui donne son approbation finale aux projets des collectivités locales présentés par les Ministères qui apprécient l'opportunité politique de ces projets et leur contenu. Le *PRG* donne son jugement sur la fonctionnalité et la viabilité des projets (en particulier financière). Sa décision autorise la mise en place de l'enveloppe de crédits PFI correspondante.

Public Private Partnerships (PPPs)

Terme générique pour des projets engageant à la fois les secteurs public et privé. Le partenariat peut prendre différentes formes. *PFI* est un des exemples de *PPP*.

Public Sector Comparator (PSC)

Document servant à évaluer et à mettre en comparaison les coûts qu'engendrerait le projet s'il était réalisé par une procédure traditionnelle (publique) et ceux qui seraient engendrés par la procédure *PFI* (privée), en intégrant une évaluation des risques pris en charge. L'obtention des crédits d'Etat *PFI* suppose que le *PSC* ait fait la démonstration de la *best value for money* obtenue en procédure *PFI*.

Quantity surveyor

L'un des profils spécifiques de la maîtrise d'œuvre britannique. À une fonction d'analyse et de contrôle des coûts du marché. Il établit le *bill of quantities* en fonction du projet architectural et technique et, avec l'entrepreneur, le décompte définitif des travaux.

Refinancing : refinancement

Processus par lequel les termes du financement mis en place à la conclusion d'un contrat PFI sont ultérieurement modifiés en cours de contrat, en général dans le but de créer des profits de refinancement pour le contractant entrepreneur.

Reserve bidder

Soumissionnaire « mis en réserve », au cas où les négociations finales n'aboutiraient pas avec le « soumissionnaire favori ». Permet de conserver une certaine pression concurrentielle jusqu'à l'achèvement des négociations du contrat.

Risk tranfer : transfert du risque

Le transfert du risque du secteur public au secteur privé est un aspect fondamental du PFI. Les risques transférés peuvent être de natures diverses, politiques, opérationnelles et financières. Tous les risques inhérents au projet doivent être identifiés ainsi que le responsable désigné au contrat (*risk register*) et leur impact évalué en termes de coût, délai et performance pour le projet.

Stakeholder : partenaire

Partenaire ou partie prenante d'une opération.

Special Purpose Vehicle (SPV) : structure ad hoc

Société mise en place spécialement par le soumissionnaire-sponsor pour réaliser le contrat. Les parties prenantes (actionnaires) comprennent presque toujours plusieurs compagnies dont une entreprise de bâtiment, un prestataire de gestion des installations, et des financiers.

Toolkit : « boîte à outils »

Ensemble d'indicateurs et de méthodes mis au point par les organismes centraux pour aider les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration de leur programme et cahier des charges, et la définition des performances dont ils souhaitent bénéficier.

Value For Money (VFM) : optimisation des ressources

C'est une des exigences fondamentales que doit atteindre un projet *PPP*. Il doit être démontré, par comparaison avec un montage public (cf. *Public Sector Comparator-PSC*), que l'option *PPP* apporte une meilleure « optimisation des ressources » que le *PSC*.

Bibliographie

Documents consultés et réunis pour la préparation et le suivi des interviews

CHOISIR UN MONTAGE JURIDIQUE COMPLEXE. Cadre juridique et approche méthodologique, METL / DGUHC / CERTU - Octobre 1998

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE AU ROYAUME-UNI. DREE - Poste d'expansion économique de Londres. Étude réalisée par K. Danaradjou - Septembre 2000

CLIENT GUIDE ACHIEVING WELL DESIGNED SCHOOLS THROUGH PFI. CABE - Septembre 2002

DESIGN REVIEW. *Guidance on how CABE evaluates quality in architecture and urban design.* CABE - 2002

IMPROVING STANDARDS OF DESIGN IN THE PROCUREMENT OF PUBLIC BUILDINGS. CABE + OGC *(Office of Government Commerce)* - 200?

PFI : CONSTRUCTION PERFORMANCE. *Report by the comptroller and auditor general.* NAO (National Audit Office) - 5 février 2003

HOW TO IMPROVE CONSTRUCTION-BASED PFI. (note de travail du CIC - PSPP a un séminaire du RIBA en février 2003).CIC *(Construction Industry Council)* - PSPP *(Public Sector Procurement Panel)*

DESIGN QUALITY INDICATOR. *Giving shape to the quality of buildings CIC (Construction Industry Council)*

COST SAVING AND INNOVATION IN PFI BUNDLED SCHOOLS (Report). Jobran Hammoud - *University College London* - CIC - Septembre 2002

COLFOX SCHOOL, DORSET. A CASE STUDY ON THE FIRST DBFO SCHOOL PROJECT. *Treasury Taskforce (Private Finance) - DfEE (Département for Education and Employment) - PPPP (Public Private Partnerships Programme - 4Ps)*

SCHOOLS PFI PROCUREMENT PACK (CD ROM) – DRAFT. *PPPP(4Ps) - Mai 2003*

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) PROJECTS IN SCHOOLS. Liste des projets en cours à la date du 2 juin 2003. *Departement for Education and Skills (DfES)*

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE NHS. *The Design Development Protocol for PFI Schemes – NHS Estates / Department of Health* – January 2001

CENTRAL MIDDLESEX HOSPITAL – FINAL DRAFT. *Developing the Modern Local Urban Hospital* - Septembre 2001

DRAFT OUTLINE BUSINESS CASE for a PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP. *Courts Scheme* - Décembre 2002

CONFERENCES de JOHN COLE :
- *« Performance related partnering »* (septembre 2001)
- *« Improving Design Quality in thé PFI - The Exemplar Model »* (Décembre 2002)

CONFERENCE BOUYGUES-CONSTRUCTION: DESS maîtrise d'œuvre de projets urbains : *« PFI et Facilities management au Royaume-Uni »* -Juin 2003

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE AU ROYAUME-UNI. Mission Economique de Londres – Document réalisé par Ludovic Laforge sous la direction de Jérôme Revole – Juin 2003

PFI – Meeting the investment challenge. HM Treasury – July 2003

Informations disponibles sur internet

• **Department of Health**
Page *Private Finance and Investment*
www.doh.gov.uk/pfi

• **Office of Government Commerce**
www.ogc.gov.uk

• **PFI Network**
http://pfi.ogc.gov.uk

• **Public Private Partnerships Programme**
http://www.4Ps.co.uk/

• **Department for Education and Skills**
www.dfes.

• **Ministry of Defence**
http://www.mod.uk

• **Home Office**
http://www.homeoffice.gov.uk/

• **Office of the Deputy Prime Minister (rubrique PPP-PFI)**
http://www.local.dtlr.gov.uk/pfi/index.htm

• **Lord Chancellor's Department**
http://www.lcd.gov.uk

• **Centre for Public Services**
http://www.centre.public.org.uk

• **HM Treasury**
http://www.hm-treasury.gov.uk

• **Audit Commission**
http://www.audit-commission.gov.uk

• **National Audit Office**
http://www.nao.gov.uk

• **Scottish Executive**
http://www.scotland.gov.uk/pfi

• **Mission Économique de Londres**
http://www.dree.org/gb

• **Institute for Public Policy Research (IPPR)**
http://www.ippr.org.uk/home/

• **International Private-Public Partnerships Study-Group (IPPPS)**
www.ippps.com

• **Policy Studies Institute**
http://www.psi.org.uk

• **Syndicat GMB (Britain's General Union)**
http://www.gmb.org.uk

• **Syndicat Unison**
http://www.unison.org.uk

• **Construction Industry Council**
http://www.cic.org.uk/information/Publications/publications.htm

• **Partnerships UK**
http://www.partnershipsuk.org.uk

• **CABE**
(Commission for Architecture and the Built Environment)
http://www.cabe.org.uk

Placée auprès du ministre en charge de l'architecture, la MIQCP a pour vocation de promouvoir la qualité architecturale dans le domaine des constructions publiques. Son positionnement interministériel lui permet d'associer dans sa réflexion de nombreux partenaires, publics et privés, en France et en Europe, et de fonder ses recommandations sur l'observation et l'analyse de leurs pratiques. Forte de cette expérience, elle se mobilise auprès des maîtres d'ouvrage pour les sensibiliser à leurs responsabilités et les conseiller dans leurs démarches de projets, et apporte son expertise à l'évolution des textes réglementaires, au niveau national et communautaire.

Mais la technique réglementaire n'est pas la pratique du projet. La commande en architecture et en aménagement est fortement empreinte d' histoire et de culture nationales, ainsi que l'explique l'étude comparative sur la « dévolution des marchés publics dans 9 pays d'Europe », achevée en octobre 2002.

Mieux comprendre les spécificités de certains des processus mis en œuvre et leurs motivations, c'est l'objet du présent rapport qui s'intéresse ici aux modalités des partenariats publics-privés, tels qu'ils se développent depuis dix ans en Grande-Bretagne, sous la forme spécifique de la PFI (Private Finance Initiative).
Renforcée par la collaboration déterminante de Véronique Biau, chercheur au Centre de Recherche sur l'Habitat de l'École d'Architecture de Paris-Val de Seine, la MIQCP espère ainsi apporter sa contribution à la recherche continue d'une amélioration des processus au bénéfice de la qualité finale de nos équipements publics.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère
Culture
Communication

mission
interministérielle
pour la qualité
des constructions
publiques