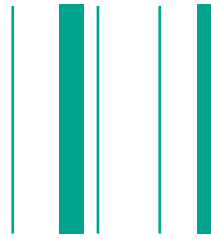




mission
interministérielle
pour la qualité
des constructions
publiques

La qualité s'invente et se partage

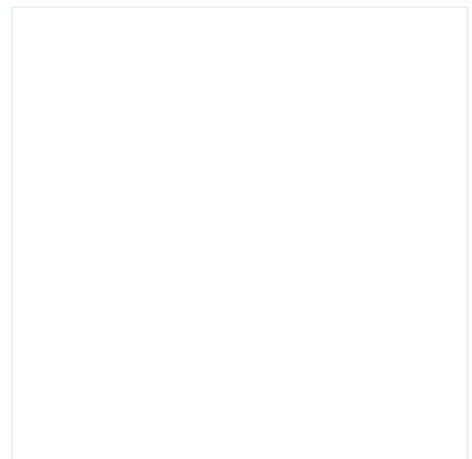
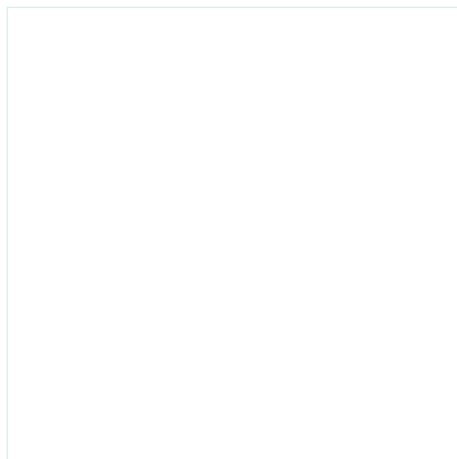


Observer

étude
novembre 2003

Comprendre les pratiques européennes

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



Remerciements

Nous remercions pour leur accueil, leur disponibilité et leurs précieux témoignages :

Joanna Averley, CABE, Director of Enabling - Masterplanning & Urban Regeneration

Sean Byrne, Her Majesty's Treasury

Martin Lipson, 4Ps (Public-Private Partnerships Programme)

Paul Monaghan, Courts Service, Lord Chancellor's Department

Jobran Hammoud, Construction Industry Council (CIC)

David Laurence, The Home Office, Buildings and Estate Management Unit

Mukund Patel et Sheila Milnes, Department for Education and Skills (DFES)

Divisional Manager, Architects & Buildings, Schools Capital & Buildings Division

David Powell, Project Director of the Central Middlesex Hospital

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

Tél : 01 40 81 23 30 - Fax : 01 40 81 23 78

www.archi.fr/MIQCP

Centre de Recherche sur l'Habitat (LOUEST, UMR n°7544, CNRS)

École d'Architecture de Paris-Val de Seine

41, allée Le Corbusier

92023 Nanterre Cedex

Tél : 01 47 76 52 52 - Fax : 01 47 76 52 00



Comprendre les pratiques européennes

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

rapport d'enquête
Novembre 2003

Recherche, présentation et rédaction :

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.





Avant-propos

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 ?

Ainsi, par exemple, le souhait de développer le recours à des partenariats publics-privés (PPP) 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 du présent rapport d'enquête qui aborde les questions suivantes :

- 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 sa nature ?
- 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.

La dernière partie esquisse les thèmes de réflexion à approfondir si la transposition de cette procédure était envisagée en France, pour une amélioration de nos pratiques contractuelles au bénéfice de la qualité globale des équipements publics, dans le respect des directives européennes.

Ce rapport d'enquête, et les analyses qui l'accompagnent, ne peuvent prétendre aborder tous les aspects intéressés par la politique de la PFI : en particulier, l'ingénierie financière et fiscale, les questions de propriété immobilière et de domanialité publique, le droit du travail... Le regard porte plus ici sur le jeu d'acteurs au cours du développement du processus de commande, de la phase initiale de définition de l'opération à l'attribution du contrat au consortium privé, et sur les conditions dictées par la maîtrise d'ouvrage publique pour la réalisation du service attendu.

Jacques CABANIEU
Secrétaire général de la MIQCP

Sommaire

INTRODUCTION	5
---------------------	----------

PARTIE I : Le processus de la « PFI » : ses origines – son développement	
1 – Définition et histoire des PPP-PFI en Grande-Bretagne	7
2 – Les organismes intervenant dans la politique des PPP-PFI	13
3 – Présentation des principales étapes du processus de mise en concurrence en PFI : développement et contenu.	16

PARTIE II : Évaluations de la politique de la « PFI »	
1 – Du point de vue des acteurs institutionnels britanniques :	51
A. Les protagonistes du débat	
B. Les éléments de la controverse	
C. Les rapports officiels d'audit et d'évaluation	
D. Les nouveaux développements de la politique des PPP/PFI	
2 – Questions et thèmes d'attention pour une adaptation en France	78

EN GUISE DE CONCLUSION...	85
----------------------------------	-----------

FICHES TECHNIQUES	
1. What is « Good Design » ?	88
2. Le « Design champion » et le « Design adviser » (CABE)	90
3. Le « Design Quality Indicator » - DQI	92
4. Allocation des risques	94
5. Organisation de la structure de maîtrise d'ouvrage – Répartition des missions des consultants par domaines	98
6. Calendriers prévisionnels pour la mise en concurrence et la passation d'un contrat PFI – Exemples	102
7. Sommaire-type d'un contrat PFI « Project Agreement »	108

ANNEXES	
Glossaire	115
Bibliographie	118
Sites web	119

Appendice : Le « carnet de route »
les interviews de personnes engagées dans le processus - Octobre 2003 - (encart séparé)

Introduction

Les *Public Private Partnerships*, dont la *Private Finance Initiative* est une forme, recouvrent des procédures de passation de marchés qui visent à instaurer des partenariats techniques et financiers de longue durée (généralement de 25 à 30 ans) entre collectivités publiques et prestataires privés pour la construction d'équipements ou d'infrastructures et/ou l'organisation de services d'intérêt public. La spécificité de cette procédure PFI conduit à confier, dans le cadre d'un contrat global unique, à un prestataire privé unique (un groupement de sociétés ou consortium créé pour l'opération), toutes les prestations portant sur la conception, la réalisation, l'exploitation, la maintenance et le financement d'un ou de plusieurs services d'intérêt public. La présente étude s'intéresse à ceux de ces contrats propres aux constructions publiques, qui visent à la fois à intervenir sur l'équipement immobilier (réhabilitation, extension, ou construction neuve de bâtiments publics) et à en assurer au moins en partie la maintenance (nettoyage, entretien) et l'exploitation (services aux usagers de type restauration, gardiennage, blanchisserie, etc.). Généralement, les services attachés à la fonction principale (éducation, soins médicaux...) ne sont pas inclus dans ce contrat.

L'objectif de cette étude est de comprendre, et de faire le point sur la pratique de cette politique menée depuis une dizaine d'années au Royaume-Uni, pour apporter une contribution aux réflexions actuellement menées en France sur la possibilité et la pertinence de recourir à une procédure de même nature pour la réalisation et la gestion des équipements publics. Le point de vue privilégié est celui du maître d'ouvrage public, responsable de la définition du service à accomplir, décideur du choix des moyens à mobiliser pour s'en assurer :

- Comment recherche-t-il le meilleur groupement prestataire et établit-il le contrat ?
- Souhaite-t-il établir un contrôle sur le processus de conception ? de réalisation ? de gestion ?
- Quels moyens se donne-t-il pour évaluer la qualité du service rendu conformément à ses attentes ?
- Comment le contrat intègre-t-il les évolutions du service dans la durée ? ...

Les réponses varieront suivant son degré d'implication et les compétences dont il s'entourera.

L'enquête s'appuie d'une part, sur les éléments recueillis au cours des rencontres, conduites sur place en juin 2003, avec les représentants des ministères particulièrement impliqués dans cette politique (Justice, Education, Intérieur, Santé) et des organismes en charge de son développement (auteurs des recommandations et des documents-types de contractualisation) ; d'autre part, sur l'étude d'une documentation de plus en plus abondante sur le sujet.

Enfin, il a été jugé indispensable, pour une bonne compréhension des faits évoqués, de joindre en annexe un glossaire, et une bibliographie présentant quelques études et documents, parmi les plus récents ; ce fonds documentaire partiel pourra être utilement complété par la consultation des sites internet des organismes cités.

Partie I

Le processus de la « PFI » : ses origines – son développement

1. Définition et histoire des PPP-PFI en Grande-Bretagne
2. Les organismes intervenant dans la politique des PPP-PFI
3. Présentation des principales étapes de mise en concurrence en PFI : développement et contenu

1. Définition et histoire des PPP-PFI en Grande-Bretagne

Depuis les années 90, le secteur du bâtiment et des travaux publics en Grande-Bretagne connaît de profondes transformations, essentiellement dues aux initiatives des gouvernements successifs pour remédier aux problèmes identifiés : manque de productivité, inadaptation du système contractuel conduisant à de nombreux litiges et blocages, mauvaise organisation des professions, manque de qualité de la production...

Le rapport de Sir Michael Latham *Constructing the Team* en juillet 1994, puis celui de Sir John Egan *Rethinking Construction* en juillet 1998 ont formulé des recommandations pour rationaliser l'industrie de la construction, réduire les litiges, les dépassements de coûts et améliorer la qualité. Des mesures d'ordre institutionnel et réglementaire et, dans un deuxième temps, des mesures opérationnelles destinées à faire évoluer les processus ont été prises, dont le principe-clé est celui du meilleur rapport qualité/prix (*Best Value for Money*). Une hypothèse forte est que la mise en place de partenariats de longue durée permettrait de réduire tant les coûts que les délais de construction. C'est dans ce contexte que s'est développée en particulier la politique des PPP-PFI.

A. Les origines de la procédure PFI

En Grande-Bretagne, la politique des PFI (*Private Finance Initiative*) a été mise en place en 1992 par le gouvernement de John Major. En effet, en 1990, au moment où il a succédé à Margaret Thatcher, l'objectif que le gouvernement de cette dernière s'était fixé de maintenir les dépenses publiques en-dessous de la barre des 40% du PIB avait été renforcé par le traité de Maastricht et l'obligation faite aux États-membres de

l'Union Européenne de réduire leur déficit budgétaire à 3% de leur PIB. Mais les nombreuses privatisations qui avaient été engagées par le gouvernement Thatcher commençaient à être critiquées de toutes parts. Dans ce contexte, la *Private Finance Initiative* lancée par Norman Lamont présentait un compromis intéressant : elle permettait de financer la construction de bâtiments publics et l'équipement du territoire grâce aux capitaux privés sans alourdir le budget public, la dépense publique étant étalée sur plusieurs décennies sous forme de paiements mensuels pour la fourniture des services¹.

À l'arrivée au pouvoir du parti travailliste et de Tony Blair en 1997, la question s'est posée de savoir comment serait financé le vaste programme de constructions scolaires et hospitalières qui avait été annoncé lors de la campagne électorale et qui était rendu indispensable par les longues années de sous-entretien dans lequel ces constructions avaient été laissées.

En effet, le taux d'investissement net dans le secteur public² était tombé en 1997 à 0,6% du PNB, le plus bas niveau depuis des décennies³. Le responsable des PFI au sein du gouvernement travailliste, Geoffrey Robinson, proposa alors une reconduction des principes de la PFI mais, pour marquer une rupture avec la politique des conservateurs, développa la notion de *Public Private Partnership* (PPP) centrée sur l'engagement réciproque des deux parties pour établir une relation de gagnant/gagnant.

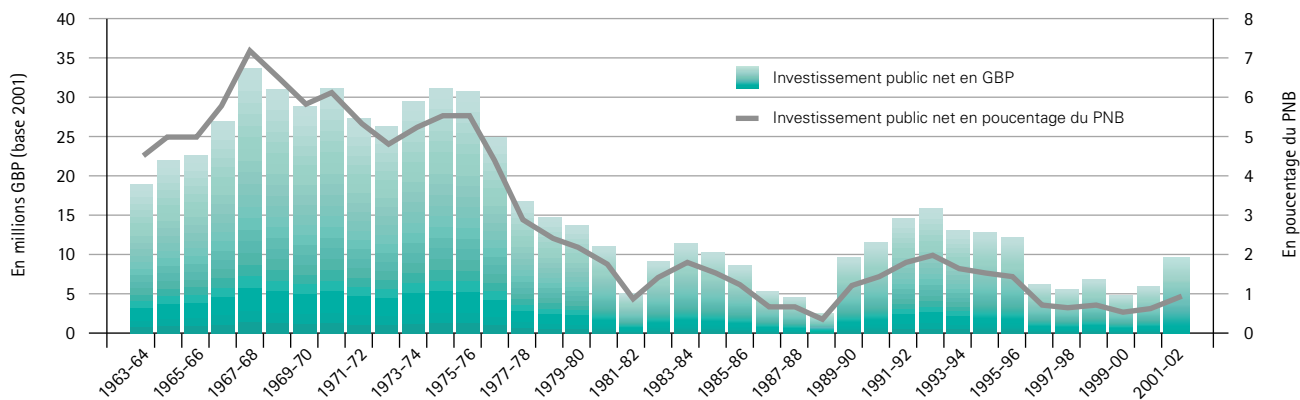
Aujourd'hui, dans les usages, la nuance est faible : « le terme *Private Finance Initiative* (PFI) serait plus adapté à un contrat où le principal (et même souvent le seul) rôle du secteur public consisterait à payer pour le service fourni par l'opérateur privé. À partir du moment où le secteur public aurait un réel pouvoir de contrôle sur le service assuré par le privé, il conviendrait de parler de Partenariat Public Privé (PPP) »⁴. En fait, les deux dénominations sont employées de façon quasi-indifférenciée, par les médias comme par les spécialistes eux-mêmes.

1. Sur la présentation générale de la politique des PPP-PFI, on peut utilement se reporter à DANARADJOU (Krishnaraj). *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Direction des Relations Economiques Extérieures-Poste d'Expansion Economique de Londres, 2000. 105 pages.

2. En anglais, *PSNI* : *Public Sector Net Investment*.

3. Source : HM Treasury, *PFI: Meeting the Investment Challenge*. Londres, juillet 2003. p. 1.

4. DANARADJOU (K.), op. cit. p.9.



Évolution de l'investissement net dans le secteur public (1963-2002)

Source : Laforge L., *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni, Études des Missions Economiques, Londres, juin 2003* [sur la base de statistiques HM Treasury 2003]. p. 10.

Pour redéfinir et adapter la politique des PFIs, le gouvernement travailliste a successivement commandé à Sir Malcolm Bates, Président des sociétés *Pearl Assurance PLC* et *Premier Farnell PLC*, deux rapports d'évaluation et de recommandation, mettant à profit sa connaissance approfondie du secteur privé comme du secteur public et la confiance qu'il pouvait inspirer aux interlocuteurs de ces deux milieux.

Son premier rapport redéfinissait les règles du jeu du PPP en formulant 29 recommandations qui, selon les propos de Geoffrey Robinson, « apportent l'état d'esprit du businessman à la politique des PFI ». Les dispositions prises sur la base de ce rapport ont été les suivantes :

- la mise en place de la *Private Finance Taskforce*, constituée de 8 dirigeants du secteur public, expérimentés en gestion de projet et hautement compétents dans le domaine financier ;
- la mise en place de formations destinées aux administrations en ce qui concerne les marchés publics, la gestion de projet, la planification stratégique, la gestion financière...
- la clarification des rôles respectifs des différents agents publics impliqués dans les PFI ;
- la standardisation des documents de base des PFI ;
- la définition d'un ordre de priorité pour les projets ;
- la garantie, par le *Treasury*, des contrats PFI signés par les Ministères de façon à ce que les Ministères puissent eux-mêmes s'engager vis-à-vis des maîtres d'ouvrage déconcentrés relevant de leur administration ;

- l'incitation, à travers des lignes budgétaires « fléchées », à des contrats groupés, condition considérée comme favorable aux économies d'échelle et à une plus grande innovation de la part du secteur privé.

Les bundled PFI ou packages

Il s'agit de contrats PFI dont l'objet peut porter sur la construction, l'extension ou la réhabilitation de plusieurs édifices de même type (écoles, tribunaux...) situés à proximité les uns des autres. Une même procédure de sélection des partenaires privés, un contrat unique entre la collectivité publique et le consortium privé attributaire du marché PFI porte alors sur un ensemble d'opérations, pouvant aller, dans le cas des écoles, jusqu'à 66 écoles, dans le cas de *Lewisham LEA*.

Source : HAMMOUD (J.), *Cost Saving and Innovation in PFI Bundled Schools*. Londres, University College, MSc report, septembre 2002.

En juillet 1999, un second rapport de Sir Malcolm Bates formulait 32 recommandations, dans l'esprit de réaffirmer l'engagement du Gouvernement dans la politique PFI et de situer cette dernière dans une vision en termes de *Wider Markets*. Il s'agit, avec cette notion de « marchés élargis », d'inciter les collectivités publiques à se procurer des ressources additionnelles en greffant des activités commerciales à leur équipement et/ou à leurs services⁵. Et le deuxième rapport Bates pointe des

5. Pour plus d'informations sur cette politique, voir la présentation qui en est faite sur le site de *Partnerships UK*. (<http://www.partnershipsuk.org.uk/widermarkets/linksaz.htm>).

thèmes communs à ces deux démarches : recrutement de conseillers, sélection de partenaires privés, identification et évaluation des risques, optimisation du rapport coût/avantage...

Une part importante du rapport s'attache à la *Taskforce* et au rôle déterminant qu'elle a à assumer. Quatre options sont envisagées : 1) la supprimer, 2) la prolonger en l'état, 3) la remplacer par une Agence publique offrant des prestations payantes, 4) la remplacer par une structure mixte, financée à majorité par le secteur privé mais mandatée par le Gouvernement⁶. C'est sur cette dernière option que s'appuie la création de *Partnerships UK* dont il sera question de façon plus détaillée plus loin. Pour le reste, les recommandations de ce deuxième rapport reprennent celles du rapport précédent : nécessité pour les ministères d'élaborer des documents-types, besoin de fournir une formation à la procédure PFI aux collectivités publiques mais aussi aux contractants privés des PFI...

B. Nombre, type et importance des opérations réalisées en PFI

À l'origine, la procédure du DBFO (*Design Build Finance Operate*), très proche de celle des PFI, a principalement été utilisée dans le domaine des infrastructures routières. Par exemple, en 1994, cette méthode a permis la réalisation de quatre opérations d'infrastructures routières, le principe étant celui de *shadow tolls*, péages invisibles parce que payés par l'État lui-même et non pas, comme dans les concessions autoroutières en France, par les usagers.

À partir de novembre 1994, le gouvernement décida que les ministères constructeurs n'obtiendraient pas de financement pour une opération de construction tant qu'ils n'auraient pas étudié la possibilité de la réaliser en PFI et qu'ils n'auraient pas démontré que cette option n'était pas viable. Malgré cette forte incitation, le lancement de projets en PFI en 1995 était en-dessous des cibles établies par les administrations. D'une part, certaines collectivités publiques étaient réticentes du fait de l'incertitude

et des bouleversements des façons d'agir et de penser que la PFI engendrait. De leur côté, les entreprises privées rencontraient des difficultés à estimer les risques encourus, à réunir des tours de table financiers considérables et à trouver des partenaires pour des contrats dont la rentabilité n'était pas encore avérée⁷.

Selon le rapport du *Private Finance Panel*, 3 types de PFI avaient cours en 1995 :

- des projets d'intérêt public comme des ponts à péage, d'initiative indépendante et financés à 100% par des investisseurs privés,
- des projets liés à des services publics, comme des hôpitaux et des prisons, dont l'initiative est purement publique,
- des *joint ventures* (sociétés à capitaux mixtes) public/privé comme pour la réalisation du tunnel sous la Manche et d'un certain nombre d'opérations de réhabilitation urbaine⁸.

Dans le domaine de la santé, le budget du NHS⁹ pour 1996, en croissance globale de 1,3 milliard de £ par rapport à l'année précédente, marquait une diminution de 16,9% du budget investissement immobilier.

L'hypothèse était que, par les PFI, le NHS serait susceptible d'attirer un financement privé estimé à 165 millions de £ en 1996-1997 et à 700 millions de £ en 3 ans. Mais les PFI hospitaliers, parce qu'ils impliquent plusieurs collectivités publiques et qu'ils sont complexes et coûteux dans leur exploitation, ont été longs à se mettre en place et aucun n'était encore été livré en 1995¹⁰.

Plusieurs mesures de relance de la politique des PFI sont intervenues en 1995. Les principales furent la publication d'un manuel¹¹ et le lancement par le *House of Commons Treasury Committee* d'une enquête sur les deux points les plus sujets à controverse des PFI : le transfert du risque et l'amélioration de la gestion des équipements. Le rapport qui résulta de cette enquête non seulement confirma les carences des PFI dans ces deux domaines mais souligna que le Trésor n'avait aucune idée des engagements à long terme pris dans le cadre des opérations PFI¹².

6. Source : *The Source*, *Public Management Journal*, 23 juillet 1999.

7. KERR (Derek). *The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment*. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p.2284.

8. PRIVATE FINANCE PANEL. *Private Opportunity : Public Benefit*, H. M. Treasury, Londres, 1995.

9. National Health Service.

10. KERR (Derek). *The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment*. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p.2285.

11. HM TREASURY. *Private Finance : opportunity and action*. Press Notice 162/95, Londres, 1995.

12. On qualifia alors les PFI de bombes à retardement fiscal (*fiscal time bomb*).

1996 a été une année de crise et de débat pour les PFI. Le gouvernement tentait de réduire les coûts engendrés par la préparation des offres et à accélérer la signature de nouveaux contrats. Le lobby des grandes entreprises (représentées par le *Major Contractors Group*) fit pression auprès de l'administration de la santé et du *Private Finance Panel* pour que le marasme dans lequel se trouvaient la plupart des contrats PFI (en particulier dans le secteur hospitalier) puisse être résolu¹³. Il faisait valoir que l'industrie avait engagé jusqu'à 100 millions de £ pour formuler ses offres sur les 30 opérations qui avaient fait alors l'objet d'un *Outline Business Case*¹⁴.

Parallèlement, les collectivités locales étaient réticentes à recourir à la PFI, en partie pour des raisons politiques, en partie du fait du contrôle que cette procédure instaure sur leur mode de décision. Ce contrôle a été allégé en 1996 et l'association anglaise des collectivités locales (*the English local Authority Association*) a instauré le 4Ps¹⁵ pour promouvoir la PFI auprès des collectivités locales. Comme le PFP, 4Ps a engagé un programme de promotion, de formation et d'assistance en faveur des PFI mais dans leur globalité les collectivités locales sont demeurées très sceptiques quant aux PFI, les considérant avant tout comme un moyen pour l'Etat de réduire ses engagements financiers.

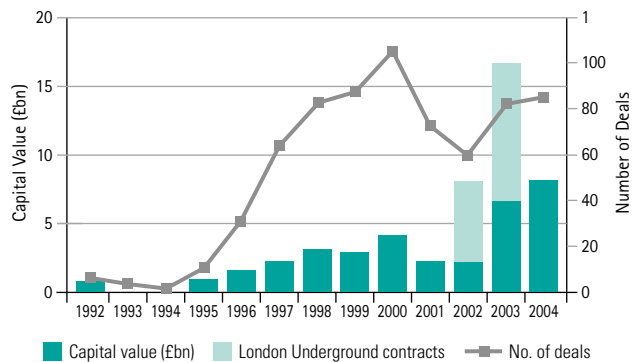
À l'arrivée au gouvernement de Tony Blair en mai 1997, les PFI étaient en difficulté : aucun contrat n'avait encore été signé dans le secteur hospitalier, alors que l'objectif, encore réaffirmé par le Secrétaire d'État à la Santé mi-1996 était la signature de 500 millions de £ de contrats PFI pour des hôpitaux avant le 1er avril 1997. Le nouveau gouvernement prit diverses mesures montrant sa volonté de renforcer les PFI et de favoriser les partenaires privés de ces contrats. L'une d'elles fut d'annoncer le feu vert pour 18 des 43 projets d'hôpitaux PFI qui étaient en cours de procédure (représentant 1,5 milliard de £) et d'exiger leur réalisation dans un délai de 18 mois.

Les PFI s'étaient mieux implantés dans les secteurs des transports et des prisons et le montant d'investissement total des contrats signés était de 6,885 milliards de £ (y compris le contrat de 3 milliards de £ du *Channel Tunnel*). En 1998, plus de 2 milliards de £ d'investissement ont été engagés dans des contrats PFI, ce qui

représente une hausse considérable par rapport aux moyennes des années précédentes (*Channel Tunnel* mis à part). La plupart de ces contrats portaient sur des constructions ou sur des services informatiques¹⁶. Actuellement, les opérations PFI dans le domaine des constructions concernent essentiellement des hôpitaux et des écoles, et, dans une moindre mesure des prisons et établissements de détention pour jeunes délinquants, des tribunaux, ainsi qu'un peu de logement social. À la date d'avril 2003, 563 contrats PFI ont été signés, pour un montant total de 35,5 milliards de £ d'investissement. Parmi eux, les contrats PFI signés depuis 1997 représentent plus de 32,1 milliards de £ d'investissement¹⁸.

451 projets PFI sont achevés et livrés

- 34 hôpitaux, 119 autres équipements de santé
- 239 écoles neuves ou réhabilitées
- 23 infrastructures nouvelles de transport
- 34 casernes de pompiers et commissariats de police neufs
- 13 prisons et centres de formation protégés neufs
- 12 projets de traitement de l'eau et des déchets
- 167 autres projets dans les secteurs de la défense, des loisirs, de la culture, du logement et des technologies de l'information¹⁷.



Évolution du nombre et du montant global des projets PFI engagés par an (1992-2004)

Source : HM Treasury, PFI : Meeting the Investment Challenge, juillet 2003, p. 19

13. KERR (Derek). The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p.2286.

14. Voir plus loin la définition et la présentation de cette phase de la procédure.

15. Public Private Partnership Programme. Cet organisme est présenté plus loin dans ce texte.

16. SYMES (M.), WINCH (G.), *The evolving business in british construction : partnering, private finance and design*. Article à paraître dans Les Cahiers de RAMAU n° 3, automne 2003.

17. Source : HM Treasury, PFI, *Meeting the Investment Challenge*, Londres, juillet 2003. pp. 18-19.

18. On notera que, du fait des contrats PFI groupés, les 451 contrats achevés ont donné lieu à 641 équipements.

1. Les équipements de santé

Le secteur de la santé au Royaume-Uni est confronté à de graves problèmes : manque d'équipements, manque de moyens, manque de personnel. La qualité des soins et les délais d'attentes¹⁹ sont fortement discutés. Le patrimoine immobilier, représentant 25 millions de m², est ancien : la moitié de ce parc est plus ancienne que le NHS lui-même (1948)²⁰. En juillet 2000, un vaste programme d'amélioration du système de santé publique a été lancé, le *National Health Services Plan*, sur la base de mesures étalées sur 10 ans et représentant un budget de près de 70 milliards €. On dénombrait 186 300 lits²¹ dans l'ensemble des hôpitaux britanniques en 1999-2000, dont 10 000 lits dans les 225 hôpitaux privés que compte le pays. Le NHS Plan prévoit la création de 114 nouveaux hôpitaux entre 2000 et 2010, dont 104 réalisés en PFI, et 10 selon les procédures de financement public traditionnelles. L'agence gouvernementale *NHS Estates* a été créée pour aider les divers organismes de santé publique dépendant du NHS (parmi lesquels les *NHS Trusts*, les *Strategic Health Authorities* et les *Primary Care Trusts*) à mettre ce plan en œuvre.

Depuis 1997, 64 projets hospitaliers représentant un investissement total de 13,3 milliards € (8,3 milliards £) ont été lancés en procédure PFI. 34 ont été réalisés et livrés. Le principe est, pour l'instant, de laisser au NHS la responsabilité de la totalité des prestations médicales et chirurgicales des hôpitaux PFI, la partie prise en charge par le secteur privé se limitant aux infrastructures et à la logistique. L'État a toutefois commencé à recourir au secteur privé pour les actes médicaux et chirurgicaux dits de « confort » (cataracte, prothèses de la hanche, chirurgie plastique, insémination...) mais pour le moment pas dans le cadre du PPP.

2. Les équipements scolaires

La plupart des écoles britanniques ayant été construites soit à la fin 19^{ème} siècle, soit pendant la période 1945-1975²², beaucoup étaient devenues obsolètes, très coûteuses à faire fonctionner et avaient été laissées en

sous-entretien par le gouvernement Thatcher. Pour revenir à une situation convenable, il y avait donc un effort financier très important à consentir.

Dans le secteur de l'éducation, les PPP s'appliquent à la construction, à la réhabilitation et à la gestion des écoles. Certains aussi concernent la recherche et l'expérimentation pédagogique. Pour la période 1997-2003, 67 contrats d'opérations PFI ont été signés, pour des montants très variés puisqu'ils vont de 3 à 90 millions de £ par opération. Si l'on inclut les 11 contrats récemment approuvés pour la période 2005-2006, ce sont en tout 2,4 milliards de £ qui ont été consacrés aux PFIs scolaires. Cela correspond à près de 500 établissements à travers le pays. Le gouvernement prévoit d'accroître encore son effort puisqu'il compte investir une somme sensiblement identique (2,4 milliards £) en financement d'écoles PFI sur les deux prochaines années. La maîtrise d'ouvrage des équipements scolaires revient aux *Local Education Authorities* (LEAs) qui sont au nombre de 150, sous la tutelle du *Department for Education and Skills* (DfES).

3. Les équipements liés à la défense

En raison d'importantes coupes budgétaires, le Ministère de la Défense (MoD) a émis des directives stipulant explicitement que la solution PPP/PFI doit toujours être envisagée en priorité, l'utilisation des fonds propres ne devant intervenir que si un financement privé ne peut être mis en place. Les PPP dans la défense concernent en général des opérations lourdes (d'un investissement supérieur à 150 millions €) : gestion de casernes, fourniture de réseaux de télécommunications, logements, etc.

Fin 2001, soit en 5 ans de politique PPP, le Ministère de la Défense avait signé plus de 36 contrats pour une valeur totale de 2 milliards £. Dans les prochaines années, l'importance des marchés PFI dans le secteur de la défense devrait s'accroître puisque le ministère prévoit de porter ses dépenses en PPP à 1 milliard £ par an. En 2002, 70 projets étaient à l'étude, pour un montant total de 12 milliards £²³.

19. Des délais d'attente de 55 semaines pour un rendez-vous médical de routine, ou de 93 jours pour un examen endoscopique sont cités. (Source : Department of Health / NHS Estates. *A new Generation of Healthcare Facilities*. Londres, 2003).

20. Department of Health / NHS Estates. *A new Generation of Healthcare Facilities*. Londres, 2003. 37 p.

21. Source : Department of Health, *Bed Availability and Occupancy, England*, 1999-2000.

22. Seulement 14% des écoles actuelles ont été construites au cours des 25 dernières années.

23. Source : Mission Economique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revoile. Londres, juin 2003.

4. Les équipements de transport

Un programme d'investissement de 290 milliards € (180 milliards £), tous modes de transport confondus, a été lancé en 2000 par le gouvernement travailliste : il s'agit du plan Transport 2010. Sur le volet routier, l'enveloppe s'élève à 48 milliards € (30 milliards £) pour développer ou rénover les infrastructures, les bus, les transports scolaires, les ponts, ou encore l'éclairage urbain. Ce plan désigne expressément le PPP comme un instrument-clé, à utiliser tant au plan national que local. Le PPP dans le secteur des transports est marqué par le rôle grandissant des autorités locales, sur lesquelles le gouvernement s'est peu à peu déchargé. 97% du réseau routier britannique est sous la responsabilité des autorités locales. Selon l'agence 4Ps, ce sont 21 projets *Local Transport* en financement PPP (routes, éclairage, transport scolaire...) qui ont été approuvés et qui représentent 2,7 milliards € (1,7 milliards £) de nouveaux investissements. Plusieurs autres plans sont à l'étude dont 3 portant sur de la gestion autoroutière, 7 sur l'éclairage urbain, 9 sur des réseaux de tramways, et 6 sur des routes²⁴.

5. Les bâtiments administratifs et publics

Les PFI-PPP interviennent aussi dans la construction, la réhabilitation et éventuellement la gestion de certains bâtiments publics comme les prisons, les centres d'éducation surveillée²⁵, les tribunaux²⁶, les casernes de pompiers, les commissariats de police. Pour ces derniers, le budget du Home Office pour la construction de commissariats en PPP, de 2002 à 2004, est de 384 millions € (240 millions £)²⁷.

6. Les logements sociaux

Il existe deux formes de PPP pour les logements sociaux : les *Housing Revenue Account PFI projects* (HRA PPP), où la propriété des logements construits revient en fin de contrat à la collectivité locale, et les *non HRA PPP* où c'est un propriétaire-bailleur social désigné²⁸ qui devient propriétaire des immeubles en fin de contrat PFI.

24. Source : Mission Économique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003. p. 46.

25. Il y a, au sein du *Home Office*, une structure spécifique (*UK Detention Service*) pour assurer la maîtrise d'ouvrage des centres pénitentiaires. Voir en annexe notre entretien avec David Laurence, *Buildings and Estates Management Unit, Home Office*.

26. Ce programme est conduit par le *Lord Chancellor's Department*. Voir l'entretien avec Paul Monaghan.

2,4 milliards € (1.5 milliards £) sont prévus pour la construction de logements sociaux dans le cadre du PPP d'ici 2006. Une série de 8 opérations HRA doit s'achever fin 2003. 11 nouveaux projets sont à l'étude pour la période suivante (2004-2006). Les *non HRA PPP* marquent le pas depuis 1998. On dénombre actuellement 5 projets soutenus par le gouvernement représentant un budget d'investissement de 96 millions € (60 millions de £²⁹).

7. Les équipements de loisirs, sport et culture

Les PPP du secteur des loisirs sont peu nombreux³⁰ mais font l'objet d'une nouvelle impulsion, le *Department for Culture Media and Sport* (DCMS) leur ayant alloué un budget prévisionnel de 192 millions € (120 millions £) pour 2003-2006 (essentiellement des bibliothèques et des centres de loisirs en relation avec des écoles PFI).

27. Source : Mission Économique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003.

28. En anglais : *registered social landlord*.

29. Source : Mission Économique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003. p. 50.

30. 144 millions € (90 millions £) ont été consacrés à des opérations PFI dans le domaine de la culture, des sports et des loisirs pendant la période 2000-2003.

2. Les organismes intervenant dans la politique des PPP-PFI

La politique des PPP-PFI mobilise une bureaucratie assez complexe, et mouvante dans son organisation. À l'échelle nationale, six organismes ont eu, ou ont à l'heure actuelle, un rôle déterminant :

A. Le *Private Finance Panel* (PFP)

Le *Private Finance Panel* a été créé en 1994 pour aider tant les maîtres d'ouvrage publics que les concessionnaires potentiels à entrer dans des contrats PFI. Son statut était celui d'une société privée à responsabilité limitée, subventionnée par le *HM Treasury*. Son bureau, non-décisionnaire mais soumis à l'autorité du *Chancellor of the Exchequer*, était composé d'hommes d'affaires importants issus des grandes entreprises privées³¹ et d'un représentant du *HM Treasury*.

Le rôle du *Private Finance Panel* était de promouvoir la politique des PFI et d'amoindrir les résistances que rencontrait cette dernière tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Dans celui-ci en effet, au Trésor en particulier, certains hauts responsables lui reprochaient de ne pas assurer un contrôle suffisant sur les dépenses publiques³². Le PFP s'est, entre autres, heurté à la difficulté d'introduire la culture de la négociation chez les acteurs publics. Fin 1994, le Président du PFP suggéra à John Major, alors Premier Ministre, de remplacer cette structure par une agence publique puissante chargée des phases d'appel à concurrence et de négociation ; mais ce dernier adopta la mesure plus économique consistant à organiser des formations pour les agents de l'État³³.

À son arrivée à la tête du gouvernement en mai 1997, Tony Blair mit fin aux activités du PFP.

B. La *Treasury Private Finance Taskforce*

Suite aux propositions émises par Malcolm Bates dans son rapport, une équipe de travail spécialisée, la *Treasury Private Finance Taskforce*, fut créée au sein du Trésor au cours de l'été 1997. Elle reprenait les prérogatives du *Private Finance Panel* qui venait d'être démantelé et devait assurer une mission de soutien et de formation pour inculquer l'esprit PPP aux différents ministères et agences gouvernementales en l'espace de deux ou trois ans. Elle comprenait :

- une section « politique » composée de hauts fonctionnaires expérimentés. Le principal rôle qui lui incombait était de produire des manuels et des documents-types pour faire gagner du temps aux acteurs des PFI et à leur faire économiser des frais de consultants.
- une section « projet » composée de jeunes cadres des secteurs public et privé.

Le rôle de cette dernière était d'assister les Ministères et autres collectivités publiques entreprenant un projet PFI ou autre forme de partenariat public-privé, en particulier en leur soumettant des solutions éprouvées en termes de viabilité commerciale avant que la procédure de sélection ne commence.

Dans cette phase exploratoire, la réflexion de la *Taskforce Projects Team* était centrée sur 3 points :

- le rapport qualité/prix des PFI par rapport à d'autres procédures,
- le type de service pouvant entrer dans cette politique et leur financement,
- les moyens de négocier le contrat dans des délais raisonnables.

Sa mission était conçue pour se terminer fin 1999.

La *Taskforce* a été dissoute en 2000 et deux organismes lui ont succédé : l'*Office of Government Commerce* qui avait la charge de la politique des PFI, et *Partnerships UK* qui avait un rôle beaucoup plus opérationnel d'assistance aux collectivités publiques pour le montage de leurs projets PFI³⁴.

31. Le président d'Eurotunnel a été le premier président du *Private Finance Panel*.

32. KERR (Derek). *The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment*. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p.2284.

33. Entre 5000 et 10 000 agents de l'État ont été formés à la procédure PFI par le cabinet de consultants Price Waterhouse entre 1996 et 1997. (cf D. Kerr).

34. Entretien avec Sean Byrne, HM Treasury.

C. Office of Government Commerce

L'*Office of Government Commerce*, créé en avril 2000 à la suite du rapport de Peter Gershon sur les passations de marchés publics en Grande-Bretagne, est un organisme distinct et doté d'une certaine indépendance au sein du *HM Treasury*, en charge des marchés publics de biens et de services pour le gouvernement³⁵. À ce titre, il a été chargé de la politique des PFI après la dissolution de la *Treasury Taskforce*. Mais la répartition des tâches entre OGC et *Partnerships UK* se montrant insatisfaisante, une nouvelle organisation a été mise en place en avril 2003 : l'OGC n'est plus en charge de la politique des PFI mais reste responsable des questions de marchés publics (législation britannique et relations avec l'Europe).

Au sein du *HM Treasury*, la *PFI network team*, équipe créée en janvier 2002 a repris les prérogatives de l'OGC en matière de PFI, ramenant la conception et la diffusion de la politique des PFI plus près de la décision politique. Ainsi cette équipe poursuit-elle le travail de l'OGC pour améliorer les procédures, produire et tenir à jour des manuels (*guidances*) d'application de la politique des PFI à destination des collectivités publiques et principaux partenaires privés des partenariats public-privé. C'est aussi cette équipe qui conduit les travaux du PRG (*Project Review Group*). Le PRG n'est pas un organisme permanent mais un comité interministériel qui accorde ou refuse l'autorisation d'accès aux financements PFI. Ce comité ne juge pas de l'opportunité de l'opération (qui est évaluée au niveau ministériel) mais de sa faisabilité pratique et financière. Il se réunit toutes les six semaines et doit évaluer en moyenne 12 projets par session. 420 projets PFI émanant de collectivités locales ont ainsi été approuvés par le PRG depuis son origine. 12 critères ont été mis au point pour juger de la faisabilité d'une opération PFI et des audits techniques sont souvent commandés à *Partnerships UK* pour étayer la décision³⁶.

Nous avons 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.

Entretien avec Sean Byrne, PFI Unit, HM Treasury

D. Partnerships UK

La création de *Partnerships UK* en juin 2000 répond à la préoccupation de fournir un appui technique hautement compétent aux collectivités publiques, tâche qui incombait à la *Treasury Taskforce* à laquelle *Partnerships UK* venait en partie succéder, mais aussi de constituer un partenaire financier aux maîtres d'ouvrage d'opérations PFI. *Partnerships UK* a le statut d'une *joint venture* (société à capitaux mixtes) dans laquelle le secteur privé détient la majorité des parts. Les capitaux publics (49%) sont fournis par le *HM Treasury* et les Ministres écossais. *Partnerships UK* n'est donc pas un simple conseiller mais un promoteur des PPP, participant aux gains comme aux pertes des opérations dans lesquelles il s'engage³⁷. *Partnerships UK* ne travaille, à titre payant, que pour les collectivités publiques britanniques et essentiellement pour le gouvernement central. Il ne se substitue pas à des conseillers juridiques ou financiers, il ne joue pas non plus le rôle d'une simple banque gou-

35. Pour plus d'informations sur l'OGC, se reporter à la rubrique « corporate information » du site web de cet organisme. (<http://www.ogc.gov.uk>).

36. Entretien avec Sean Byrne, HM Treasury.

37. Voir le site web de Partnerships UK. www.partnershipsuk.org.uk.

vernementale d'investissement. La responsabilité des décisions demeure celle des collectivités commanditaires et, pour ce qui concerne la politique globale des PFIs, celle du *HM Treasury*.

Son action passe par trois démarches :

- le conseil aux commanditaires publics
- la mise en place de *joint ventures* avec les collectivités publiques pour la passation de marchés au sein de programmes comme les LIFTs et *Partnerships for Schools*.
- la passation d'accords avec les collectivités publiques pour s'associer dans des projets PFI communs³⁸.

E. Le *Public Private Partnership Programme (4Ps)*

Le *Public Private Partnership Programme (4Ps) Ltd.* est une structure d'une quinzaine de personnes, qui a été mise 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 apporte son soutien aux projets de bonne qualité.

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. Nous avons réalisé un CD-Rom qui contient le guide pour la procédure de passation de marchés³⁹. Il fait la synthèse de cinq ans d'expérience sur ce qui fait un bon projet. 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, 800 millions [de livres], un très gros financement, a été alloué à quinze LEA pour un an.

Entretien avec Martin Lipson,
responsable des bâtiments scolaires, 4Ps.

F. La *Commission for Architecture and the Built Environment (CABE)*

La CABE a été créée en 1999, pour prendre la suite de la *Royal Fine Arts Commission*, qui avait la mission de juger de la qualité des projets concernant les sites et les réalisations d'intérêt majeur. Sa mission est plus globale que celle de son prédécesseur mais elle a aussi pour rôle de veiller à la qualité architecturale dans l'ensemble du pays, que ce soit pour les espaces bâtis ou pour les espaces non-bâtis. L'équipe de la CABE, qui compte actuellement 75 personnes, propose ses services de conseil gratuit aux maîtres d'ouvrage publics et privés sur des sujets comme la programmation, la sélection des architectes ou le choix d'une procédure de passation des marchés.

Une part de son rôle de promotion de l'architecture passe par la diffusion de « best practices » ou par la publication de travaux de recherche qu'elle commande sur la qualité d'usage de certains édifices. La CABE participe aussi à certains jurys de concours.

La CABE est majoritairement financée par le Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, le Ministère de l'Environnement et le bureau du *Deputy Prime Minister*⁴⁰. Pour son travail sur les projets PFI, elle perçoit des subventions du NHS, du Ministère de l'Éducation, du *Home Office*⁴¹ et du *Lord Chancellor's Department*⁴².

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.

Entretien avec Joanna Averley, CABE.

38. Source : HM Treasury, *PFI : Meeting the Investment Challenge*. Juillet 2003. pp. 63-64.

39. Procurement Pack.

40. Vice Premier Ministre.

41. Ministère de l'Intérieur.

42. Ministère de la Justice.

3. Présentation des principales étapes de mise en concurrence en PFI : développement et contenu

« Les formes traditionnelles de marché, dans lesquelles la conception est quasi-totalement achevée au moment de la consultation des entreprises de construction, de leurs sous-traitants et des fournisseurs spécialisés, limitent fortement la possibilité d'éviter les gaspillages et d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Elles ne devraient être utilisées que dans les cas où elles permettent très clairement d'obtenir une meilleure efficacité que les autres procédures en termes de coût global ou de performances générales.

Quatre procédures de passation des marchés sont recommandées :

- les partenariats public/privé ;
- la procédure conception-construction (associant éventuellement la maintenance et la gestion des équipements et des locaux) ;
- le *Prime Contracting* ;
- les contrats-cadres (*Framework Agreements*). »

(de Procurement Guidance n°5, « Procurement Strategies », *HM Treasury*, juin 1999).

La description donnée ci-après du développement du processus de mise en concurrence et de passation d'un contrat en PPP/ PFI est issue des guides et des recommandations publiés par le 4Ps pour les programmes scolaires, par la NHS pour les programmes hospitaliers, ou par la CABE dans le cadre de la politique nationale de la *Better Public Building Initiative* voulue par le Premier Ministre en 2000 (voir à ce sujet, la fiche technique « *What is a good design ?* » exposant « Les principes d'une bonne conception » *Principles of good design*. Ces guides prennent en compte les audits et évaluations conduites par ces organismes et le *HM Treasury* sur les opérations menées en PFI ces dix dernières années (voir plus bas, partie II et bibliographie). D'autre part, le « carnet de route » joint en annexe apporte, à travers les interviews des divers praticiens de cette politique, quelques éclairages sur la mise en œuvre des étapes principales du processus.

A. Les principes fondamentaux guidant le processus de passation du contrat

L'analyse faite des opérations lancées en PFI mettent en relief les principes fondamentaux guidant le processus :

- **pour la maîtrise d'ouvrage (= *client body*)**, c'est-à-dire pour le client public qui détermine les besoins, et pour le compte duquel l'ouvrage ou les ouvrages sont construits et le service public (ou d'intérêt général), est assuré : la PFI ne diffère pas des autres procédures en ce que la qualité et l'innovation du projet dépendent de la compétence de la maîtrise d'ouvrage à exiger ce qu'il y a de mieux, et de sa capacité à assurer que le processus en favorise la réalisation.

La PFI diffère dans sa complexité, et dans sa philosophie. La maîtrise d'ouvrage devra donc être organisée en conséquence.

- **Par contre, les relations contractuelles entre parties différent** : en particulier par exemple, en ce que la maîtrise d'ouvrage publique n'a pas de lien direct avec l'équipe de conception et d'ingénierie : celle-ci travaillera pour le « partenaire privé » attributaire du contrat, et non pour le « client » ou l'utilisateur final. La maîtrise d'ouvrage aura donc à constituer une expertise autonome dans ce domaine.

- **Le centre de gravité du contrat se déplace** : plus que la production de l'ouvrage en lui-même à une date donnée, c'est l'obtention d'un service de qualité sur du long terme avec la mise en œuvre des moyens adaptés en permanence qui devient l'objectif principal. Le cahier des charges traduira les objectifs non en termes descriptifs et quantitatifs, mais en termes de performances à atteindre, qu'il faudra savoir mesurer. L'attributaire du contrat est engagé à fournir un service sous diverses formes, le bâtiment n'est qu'une partie de ce service.

- **La philosophie du contrat ne doit plus traduire un rapport client/fournisseur, mais un rapport gagnant/gagnant**. Dès lors, il faudra identifier la nature des responsabilités à déléguer et des risques à partager ; il faudra aussi mettre en place un système de suivi et de contrôle permanent sur toute la durée du contrat avec des clauses prévoyant la modification des paramètres du cahier des charges, et leur implication financière ; la mesure de la qualité du service rendu et les clauses de pénalités en cas de défaillance des performances

atteintes ; la renégociation financière des services en phase avec la loi du marché .

- La recherche à assurer la *best value for money* de l'opération tout au long de sa vie est le critère primordial et omniprésent dans les décisions ; ainsi, l'enjeu ne sera pas de transférer tous les risques au secteur privé, mais de décider d'un partage éclairé au secteur le plus approprié pour les assumer, au meilleur coût pour la collectivité.

B. Présentation générale du développement de la procédure PFI

Le tableau présenté ici identifie les principales étapes du processus, dans leur chronologie, du point de vue de la maîtrise d'ouvrage : dans les domaines scolaire ou culturel, de la santé ou de la justice, celle-ci est portée le plus souvent soit par une collectivité locale, soit par un département ministériel, soit par un « trust » dépendant de la NHS (santé).

Dans la suite de la présentation, on développera ce cas fréquent où la « maîtrise d'ouvrage » est cette « autorité locale », initiatrice de l'opération, qui devra obtenir le feu vert du département ministériel en charge de la politique correspondante pour mettre en œuvre, sous processus PFI, l'opération de service public envisagée (validation de la programmation de l'opération et de son contenu stratégique, autorisation de financement, autorisation de lancement de la procédure de mise en concurrence).

Les étapes (10) décrivent le développement progressif de la définition de l'opération dans toutes ses composantes, et les conditions de validation à satisfaire à chaque degré, jusqu'à la passation du contrat avec le consortium privé choisi. Chacune de ces étapes correspond à un état d'avancement particulier auquel il faut satisfaire.

Cependant, comme on le comprendra vite, ces étapes ne sont pas étanches entre elles. En effet, le processus négocié se caractérise par une itération continue entre la précision et le contenu des offres, et la mise au point finale des documents contractuels qui les traduisent. Cela résulte sans doute de la difficulté à trouver la meilleure réponse à des objectifs performantiels, avec implication financière sur le montant de l'offre.

Ces étapes peuvent néanmoins se regrouper en 3 séquences majeures :

• SÉQUENCE A

PRÉPARATION DE LA MISE EN CONCURRENCE

- de l' « expression stratégique » d'une intention d'opération au lancement officiel de la mise en concurrence (étapes 1 à 3) ;

• SÉQUENCE B

DÉVELOPPEMENT DE LA PROCÉDURE NÉGOCIÉE

- le développement de la mise en concurrence et de la négociation avec les concurrents les mieux placés (étapes 4 à 8) ;

• SÉQUENCE C

CONCLUSION DU CONTRAT – SUITES OPÉRATIONNELLES

- la conclusion du contrat et les dispositions à prendre pour le suivi et le contrôle des performances contractuelles. (étapes 9 à 10).

C. Les étapes

Chaque étape décrira :

- les objectifs à atteindre ;
- les actions à conduire ;
- les conditions de validation avant de passer à l'étape suivante ;
- qui finance ;
- les délais nécessaires ;
- les recommandations produites par les organismes institutionnels pour faciliter la mise en œuvre du processus.

SEQUENCE A

Préparation de la mise en concurrence

ÉTAPE	ACTIONS/CONTENU	ACTEURS PUBLICS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE	DÉCISIONS	DÉLAIS
1	<ul style="list-style-type: none"> • Justification et présentation de l'opération <ul style="list-style-type: none"> - besoins - implantation - PSC : 1^{er} approche - banques de données - concertation avec partenaires • Production du DOCUMENT STRATÉGIQUE «SOC» avec justification d'un scénario de préférence 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation par l'autorité locale responsable ↓ • Validation par département ministériel compétent 	<ul style="list-style-type: none"> Inscription d'une enveloppe provisionnelle de crédits PFI 	<p>?</p> <p>?</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> • Production de l'«OUTLINE BUSINESS CASE»(OBC) dont : <ul style="list-style-type: none"> - programme performantiel - cahier des charges administratif et technique - "Public Sector Comparator" (PSC) - engagement des partenaires - calendrier + Éventuellement, «projet de référence» sur option préférée 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation par l'autorité locale (+ CAGE,...) ↓ • Approbation par département ministériel ↓ • Validation par le «Project Review Group» (PRG) (comité interministériel piloté par les Finances) après consultation comités consultatifs dont CAGE 	<ul style="list-style-type: none"> Validation enveloppe de crédits PFI + Autorisation d'ouverture officielle de la concurrence 	<p>4 à 5 mois si recrutement consultants</p> <p>+</p> <p>production éventuelle d'un projet de référence</p> <p>4 à 5 mois</p> <p>+</p> <p>2 mois minimum</p>
3	<p>En simultané avec étapes 1 et 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisation de la structure de «maîtrise d'ouvrage publique» • Documentation • Calendrier détaillé 	<ul style="list-style-type: none"> • «project board» (politique) et «project sponsor» + • «project team» et «project manager» • Consultants 		<p>?</p>

SEQUENCE B

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE	ACTIONS/CONTENU	ACTEURS PUBLICS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE	DÉCISIONS	DÉLAIS
4	<ul style="list-style-type: none"> Envoi AAPC au JOCE Envoi aux candidats d'un «INFORMATION PACK» comprenant : <ul style="list-style-type: none"> OBC résumé questionnaire pré-qualificatif (PQQ) invitation préliminaire à négociation (PITN) Organisation d'une «journée de rencontres» (= Open Day) 	<ul style="list-style-type: none"> Préparation par l'autorité locale 1^o temps : examen des candidatures 2^o temps : examen PITN 	<ul style="list-style-type: none"> 1^o tri de candidats 2^o tri de candidats (de 3 à 6) avec éventuellement production d'une «ISOP» 3 candidats sélectionnés au minimum 	<ul style="list-style-type: none"> 37 jours minimum ? + ? + Si ISOP : production et dépouillement
5	<ul style="list-style-type: none"> Préparation du dossier complet de «l'Invitation à Négocier» (ITN) dont : <ul style="list-style-type: none"> L'«OUTPUT SPECIFICATION» = «OBC» complété, voire corrigé après propositions des candidats retenus à l'étape 4 	<ul style="list-style-type: none"> Préparation par autorité locale : «project board» + «project team» + éventuellement «médiateur» pour concertation de toutes les parties 	Validé par «project board»	de 0 à...semaines
6	<ul style="list-style-type: none"> LE «MÉCANISME DE PAIEMENT» 	idem	idem	idem
7	<ul style="list-style-type: none"> ENVOI DU DOSSIER D'«INVITATION À NÉGOCIER» (ITN) aux concurrents sélectionnés Organisation de «Value Workshops» avec chaque équipe concurrente Préparation des dispositions contractuelles finales, le «Project Agreement» Évaluation des offres : <ul style="list-style-type: none"> évaluation préliminaire (interviews possibles) évaluation détaillée (avec ou sans «BAFO») 	<ul style="list-style-type: none"> «project board» + «project team» + consultants 	<ul style="list-style-type: none"> Éventuellement, demander une «Best and Final Offer-BAFO» pour restreindre les équipes candidates à 2 Rapport d'évaluation des offres Choix d'un «soumissionnaire préféré» («preferred bidder») 	<ul style="list-style-type: none"> De 4 à 6 mois minimum + délai éventuel de production et d'analyse des «BAFO» + ?

SEQUENCE **B**

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE	ACTIONS/CONTENU	ACTEURS PUBLICS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE	DÉCISIONS	DÉLAIS
8	<ul style="list-style-type: none"> • Approfondir la négociation avec le «soumissionnaire préféré» • Maintenir un «soumissionnaire de réserve» 	<ul style="list-style-type: none"> • «project board» + • «project team» + • Consultants financiers 	Confirmation de la désignation du «soumissionnaire préféré» (= «preferred bidder») →	?

SEQUENCE C

Conclusion du contrat - suites opérationnelles

ÉTAPE	ACTIONS/CONTENU	ACTEURS PUBLICS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE	DÉCISIONS	DÉLAIS
9	<ul style="list-style-type: none"> Établir le «project agreement» ET LE « FINANCIAL CLOSE » Établir le «FULL BUSINESS CASE»(FBC) 	<ul style="list-style-type: none"> Les documents contractuels sont préparés par l'autorité locale, Validés par le Département ministériel (après nouvel avis du PRG ?) Signés par l'autorité locale 	<p>Signature du contrat (si Permis de Construire obtenu)</p> <p>Mise en place et délégation des crédits (voir étape 1)</p> <p>Publication ou non du FBC (avec PSC rectifié) ?</p> <p>Éventuellement, autorisation de prise de possession des lieux par le preneur</p>	de 4 à 6 mois
10	<ul style="list-style-type: none"> Suivre la conception détaillée d'exécution Mettre en place un «contrôleur vérificateur» Mobiliser l'exploitant Mettre en place un «helpdesk» Mettre en place un «project board» de suivi Organiser l'évaluation post-contrat sur la durée 	<ul style="list-style-type: none"> L'autorité locale désigne un «project board» de suivi et de contrôle 	<p>Autoriser la prise de possession des lieux et l'ouverture de chantier</p>	

SÉQUENCE A

Préparation de la mise en concurrence

ÉTAPE 1

• Présentation de l'opération • Stratégie • Appréciation des options

OBJECTIFS

- établir la nature et l'importance des besoins et des attentes du maître de l'ouvrage en replaçant l'opération dans une stratégie d'ensemble ;
- présenter cette ambition au département ministériel correspondant,
- pour obtenir de sa part, l'équilibre de l'opération aux crédits PFI et l'inscription d'une allocation provisionnelle correspondante.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Evoquer toutes les questions touchant le diagnostic de l'existant, les besoins nouveaux, les services, les moyens opératoires, les ressources financières mobilisables par les partenaires de l'opération, les contraintes budgétaires et réglementaires.

Ce travail d'étude préalable doit conduire à :

- définir et tester les objectifs à atteindre ;
- établir le montant potentiel des fonds à faire approuver par l'autorité ministérielle, et analyser le budget prévisionnel (au moyen des « outils » fournis par le ministère) ;
- analyser les bénéfices apportés par la PFI, en comparaison d'une procédure plus traditionnelle (voir plus bas, première approche du *Public Sector Comparator*) ;
- identifier parallèlement les compétences et ressources existantes au sein de la maîtrise d'ouvrage pour mener le processus, et les appuis et renforts nécessaires à s'adjoindre ;
- mettre en place dès ce stade la concertation avec toutes les parties prenantes intéressées au projet.

- Pour définir au mieux les objectifs traduisant ses attentes, le maître de l'ouvrage aura tout intérêt à **s'informer en visitant des opérations similaires** précédemment conduites suivant le processus PFI, pour apprécier les résultats obtenus et en tirer des enseignements pour des améliorations adaptées à son projet.

- Dans certains cas, il devra **étudier les caractéristiques des sites d'implantation** possibles.

- Une **banque de données de référence et bibliographiques** sera préparée à l'intention des futurs partenaires.

- Sur ces bases, l'autorité locale compétente **fera ressortir ce qui est essentiel et ce qui serait inacceptable**. Si plusieurs scénarii peuvent être appréhendés, elle devra

justifier un choix parmi les options possibles. Cette réflexion sera utilisée par la suite dans le processus de mise en concurrence.

2 - L'ensemble des analyses menées donneront lieu à un rapport relativement léger (une douzaine de pages), « expression de l'intérêt stratégique » de l'opération, équivalent au *Strategic Outline Case*.

Ce rapport sera soumis au département ministériel adéquat (éducation, hospitalier, etc.) pour obtenir l'allocation provisionnelle en crédits PFI correspondante à la stratégie d'opération présentée. Ce document précisera en particulier le montage financier possible (crédits PFI, autres sources de financement potentielles, et ressources prévisibles...).

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Le maître d'ouvrage public, c'est-à-dire l'autorité locale compétente.

QUI LA FINANCE ?

Le maître d'ouvrage avec ses moyens d'investissement propres intégrant les fonds de concours de ses partenaires éventuels : l'allocation des crédits PFI ne concerne pas l'ensemble des étapes préparatoires à la négociation et à la conclusion du contrat futur, ni les coûts des consultations de toute nature nécessaires (consultants internes et externes, relevés, concertations, informations, etc.).

QUI VALIDE ET PRÉSENTE LE DOCUMENT DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE DE L'OPÉRATION ENVISAGÉE AU DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL ?

Le maître de l'ouvrage, après concertation des parties prenantes (partenaires, usagers, personnels, etc.)

QUELS DÉLAIS ?

- pour la préparation du document stratégique ?... ?...
- pour l'obtention du « feu vert » du département ministériel ?... ?... Les exemples recueillis ne permettent pas de se faire une idée du temps nécessaire à ces études préalables.

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> **L'importance de cette étape préalable** : l'établissement d'objectifs clairs dès cette étape est un condition vitale pour la suite du processus, afin d'éviter les demandes tardives de changements, génératrices d'allongement des délais, ou d'éviter la déception des utilisateurs sur le résultat final, etc. Il faut donc consacrer le temps et les ressources nécessaires à cette phase stratégique. Après approbation de l'enveloppe de crédits PFI, il sera quasi impossible d'y revenir pour faire acter des changements, d'autant que le nombre de dossiers s'inscrivant dans cette politique est très important.

> Pour entreprendre l'analyse et la conduite d'un programme immobilier, **le maître de l'ouvrage doit identifier les compétences et ressources en personnel dont il dispose** : en particulier, l'expérience montre le besoin de recours à des consultants financiers et juridiques externes et de renforcement nécessaire de l'équipe de projet interne à la maîtrise d'ouvrage pour des avis sur la qualité de conception ; d'où la recommandation de désigner un *design champion* et un *design adviser* (voir plus bas, recommandations étape 2). Ces compétences doivent pouvoir être mobilisées dès le début du processus.

> **La détermination de la bonne échelle du programme envisagé** : l'opération envisagée concernera-t-elle qu'un seul projet ou regroupera-t-elle un ensemble de projets de même nature ?


> **Le réalisme des objectifs, et de la faisabilité économique** : un bon projet et une bonne conception seront compromis si le budget est irréaliste par rapport aux spécifications du cahier des charges.

L'autorité locale devant contribuer, avec d'autres sources de financement que les crédits PFI, au coût de préparation du projet PFI et du processus de mise en concurrence, puis des étapes de réalisation et de réception, le travail d'estimation du budget nécessaire est important, et souvent insuffisamment testé par des études de faisabilité sur le site et sur des options de conception. Le risque existe aussi de voir réduire le budget au cours de la consultation, si l'autorité locale accroît la demande sans le budget, ou si les concurrents offrent plus de services au détriment de la qualité des constructions.

Il est donc important que l'autorité locale soit claire sur le niveau des fonds mobilisables pour le projet, le plus en amont possible.

> **Le comparatif financier PFI/procédure traditionnelle** : il s'agit dès ce stade de préparer le *Public Sector Comparator* (voir ci-après étape 2), qui doit établir com-

bien il en coûterait si l'on passait par un montage traditionnel (plutôt qu'en PFI) pour traiter les besoins en bâtiments et services. Les difficultés d'évaluer objectivement le *best value for money* dans toutes ses composantes **dès ce stade** sont reconnues : risque de fonder l'analyse sur des ratios anciens, plus que sur des besoins et aspirations nouvelles; mauvaise appréciation des risques transférés ; risque aussi de sous-estimer l'impact de la conception sur la qualité des résultats en termes de protection environnementale ou de bénéfices sociaux, difficiles à quantifier.

> Pour pallier les difficultés rencontrées, **des « outils »** (ex. DQI...), **des guides et des documents-référence** ont été conçus et mis à disposition des autorités locales par les organismes institutionnels : ainsi, par exemple, le *Design Quality Indicator* (DQI), pour aider tous les acteurs et usagers d'un projet de construction à évaluer la qualité du bâtiment à chaque phase de sa conception et réalisation.  (voir fiche technique DQI).

Autre exemple : les recommandations de la CABE pour la bonne conception d'une école

10 points-clés pour une école bien conçue

- 1- *Une bonne organisation, clairement définie, un plan facilement lisible et une accessibilité totale.*
- 2- *Des espaces bien proportionnés, efficaces, adaptés à l'usage auquel ils sont destinés, conformes aux besoins du programme éducatif.*
- 3- *Une circulation bien organisée et largement dimensionnée.*
- 4- *De bonnes conditions d'environnement partout, y compris les niveaux de lumière et de ventilation naturelles appropriés.*
- 5- *Une conception agréable, comparable à ce qu'on peut trouver dans d'autres bâtiments publics de qualité, de nature à inspirer les élèves, le personnel et les parents.*
- 6- *Une bonne utilisation du terrain, et un bâtiment ouvert au public chaque fois que possible pour promouvoir la fierté des habitants environnants.*
- 7- *Des espaces extérieurs agréables, reliés convenablement aux espaces intérieurs, offrant une sécurité appropriée et un cadre diversifié.*
- 8- *Un plan encourageant l'accès du public et l'utilisation des locaux en dehors des heures de classe, le cas échéant.*
- 9- *Des matériaux solides et agréables à regarder, résistant bien aux intempéries et vieillissant bien, tout en étant respectueux de l'environnement.*
- 10- *Une conception évolutive facilitant les changements de politique et de technologie, permettant agrandissements ou réductions futures, le cas échéant.*

CABE – CLIENT GUIDE – *Achieving well designed schools through PFI*

SÉQUENCE A

Préparation de la mise en concurrence

ÉTAPE 2

- Développement du programme et du cahier des charges : l'*Outline Business Case*
- Établissement d'un projet de référence • La validation interministérielle du projet

It is often at the design stage that most can be done to maximise value - National Audit Office – 2001

Le département ministériel a validé l'inscription de l'« intention de projet » dans un processus PFI, et l'allocation provisionnelle correspondante des crédits ; le maître de l'ouvrage doit aller plus loin en développant précisément les objectifs et les conditions du projet dans l'*Outline Business Case (= OBC)*, document-clé exposant les objectifs à atteindre et leur justification, les engagements des partenaires du projet et les paramètres techniques, financiers, juridiques auxquels il faudra répondre.

OBJECTIFS

- approfondir et justifier toutes les composantes de l'intention de projet présentée préalablement dans le document stratégique (étape 1) ;
- obtenir l'approbation définitive de l'opération aux niveaux ministériel et interministériel ;
- pour être autorisé à engager le processus public de mise en concurrence sur cette base.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

La composition du document final de l'OBC (programme + cahier des charges) devra développer chacun des thèmes suivants, abordés préalablement dans leurs grandes lignes dans le document stratégique :

1 - La présentation du contexte du projet (*background to the project*)

(diagnostic de la situation / ambition poursuivie par rapport à la politique du secteur/ présentation des acteurs...)

2 - L'analyse des attentes, (*need and project objectives*), et une évaluation détaillée des besoins en termes de service sur le long terme, les exigences de performances requises, les priorités, les contraintes de financement ; la démonstration que les objectifs du projet permettront de mettre en œuvre la stratégie d'ensemble et que le maître de l'ouvrage a les moyens réglementaires de les assurer.

3 - La justification d'un scénario de préférence

(*preferred option*) choisi après analyse comparée qualitative et quantitative (avantages et inconvénients tous domaines considérés, en particulier financiers pour un service rendu à qualité constante sur le long terme) d'un éventail large de scénarii envisageables.

4 - L'évaluation du coût global de ce scénario préférentiel en procédure traditionnelle

(cf. production du *Public Sector Comparator – PSC-*), à comparer au coût global de la même opération menée par le secteur privé (cf. production d'une hypothèse de *Private Sector Model*) : en particulier, outre l'évaluation des coûts d'investissement, de maintenance, d'exploitation, de taxes, de frais financiers, etc, le *PSC* estimera précisément le coût des risques à transférer au secteur privé, et amènera à définir la liste optimale des risques transférés en fonction de leurs conséquences financières ; cette comparaison permettra de déterminer le mode de concurrence et de commande le plus approprié pour assurer la *best value for money* de l'opération ; le processus PFI doit se révéler le plus intéressant. Cette phase d'étude induit des ajuste-

ments itératifs entre composition du scénario préférentiel, et définition des risques à transférer, pour atteindre les objectifs fixés initialement dans les meilleures conditions. **1** (Sur la définition et la répartition des risques : voir fiche technique...).

5 - La démonstration de la faisabilité de l'opération

(*affordability*) pour le maître de l'ouvrage sur toute la durée du contrat, en particulier pour faire face aux coûts escomptés du scénario choisi (identifier les sources diverses de financement), et la confirmation de son engagement ainsi que celui de ses éventuels partenaires.

6 - L'établissement des éléments-clés du programme et du cahier des charges détaillé (= *output specification*)

en expliquant comment ils seront développés pour atteindre les objectifs requis en termes de performance ; cette partie est le condensé du document complet soumis ultérieurement à négociation avec les concurrents (voir plus bas, l'ITN, étapes 5 et 6) ; les niveaux de qualité exigés pour l'opération y seront définis, en ce qui concerne la conception du bâtiment, des services, de la réalisation, de la maintenance, etc.

Pour aider à la préparation de cette partie, il est recommandé de faire établir un « projet de référence », ce qui permettra d'étudier et de tester les options, de s'assurer de l'obtention des objectifs fixés, de débattre des choix avec les usagers, d'établir une estimation réaliste, et par la suite d'avoir une base de comparaison et de négociation avec les futures offres des concurrents.

7 - Une étude du marché (*market sounding*), permettant d'apprécier si, d'un point de vue commercial, l'opération projetée recueille l'intérêt de la concurrence pour obtenir la meilleure réponse financière ; elle informera le secteur privé des intentions prochaines du maître de l'ouvrage, permettra à ce dernier de tester que les prévisions et les attentes du programme sont raisonnables, exactes et peuvent être produites par les entreprises susceptibles de s'y intéresser ; et ainsi d'ajuster sa commande avant tout lancement officiel de la mise en concurrence.

8 - La présentation des clauses et des conditions contractuelles attachées à l'opération, ainsi que du mécanisme de paiement basé sur la satisfaction des services rendus au niveau de qualité établi (obligation des parties, contrôle, pénalités, refinancement, gestion des modifications, achèvement du contrat... (= *key terms and conditions*)).

9 - La détermination des risques, et de leur répartition, ce qui aura un impact sur les conditions économiques du projet ; (*risk allocation and accounting treatment*).

10 - Les dispositions d'organisation (*project management*) prises par la maîtrise d'ouvrage (compétences internes, consultants extérieurs, financement, management de l'opération...), les rôles et missions dévolus à chaque personne composant le dispositif à toutes les étapes du processus, et en particulier le calendrier pour la dévolution du contrat qui résulte de l'organisation choisie (*project timetable*).

11 - La confirmation des engagements des partenaires de l'opération, en particulier sur la structure de management du projet, et les modalités d'approbation requises (*commitment of the project sponsors*).

12 - L'indication des processus réglementaires (*statutory processes*) et de concertation auxquels sera soumise l'opération, qu'il faudra conduire avec succès et en temps voulu ; la prise en compte des délais nécessaires à ces processus dans le calendrier d'ensemble.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Le maître d'ouvrage public, renforcé de consultants techniques et financiers extérieurs, et conseillé éventuellement par une ou des structures d'assistance parapubliques mises en place pour aider au montage des opérations en PFI, et les recommandations et documents-modèles qu'elles éditent (par exemple, la CABE et les équipes qu'elle peut mettre à disposition, les Project Enabling Teams).

QUI LA FINANCE ?

Le maître d'ouvrage public et ses partenaires (idem étape 1).

QUI VALIDE L'OBC ET LE PRÉSENTE À L'APPROBATION DU NIVEAU INTERMINISTÉRIEL, LE PROJECT REVIEW GROUP (PRG) ?

Le document final d'OBC, préparé par l'autorité locale maître de l'ouvrage, doit être validé dans un premier temps par le département ministériel intéressé par l'opération et en charge de la politique dans laquelle elle s'insère.

Puis, le département ministériel transmet le dossier au *Project Review Group (PRG)*, instance interministérielle présidée par le *HM Treasury* qui validera les conditions de l'opération et donnera son accord pour le lancement de la mise en concurrence des preneurs potentiels. Le *PRG* pourra s'appuyer lui-même sur l'expertise de *Partnerships UK*, et de la *CABE* pour ce qui relève de la qualité de conception du projet.

À noter que l'allocation prévisionnelle de crédits *PFI* inscrite à la fin de l'étape 1 n'est pas corrigée à ce stade.

QUELS DÉLAIS ?

...? ...

La durée de cette étape sera très variable et dépendra :

- de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage qui fera appel ou non à des consultants privés, à désigner après concurrence ;
- des études déjà capitalisées ;
- du degré de concertation avec les parties prenantes ;
- du choix de faire établir ou non un « projet de référence », entraînant ou non une consultation spécifique de concepteurs ;
- ...

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.

Paul Monaghan – Courts Service –

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> **Mieux les attentes et les besoins du maître de l'ouvrage et des utilisateurs finaux seront exposés** et expliqués dans ce document (*OBC*), mieux les offres des concurrents seront adaptées et ciblées, et les échanges pendant la négociation productifs ;

L'exemple ci-dessous donne les principales rubriques d'un programme initial d'un projet d'école en PFI (initial brief), tel qu'il est préparé dans la première étape et doit être approfondi dans l'OBC. La compréhension du maître d'ouvrage ou ses aspirations relative à ces questions peuvent être développées lors de l'étude de faisabilité.

- 1- *Aspirations et objectifs du projet – y compris les aspirations de conception spécifiques.*
- 2- *Équipe du maître d'ouvrage, structure de prise de décision correspondante et implication des autres parties prenantes.*
- 3- *Informations sur le site – y compris relevés (éventuellement).*
- 4- *Contenu fonctionnel et relations clés dans les bâtiments.*
- 5- *Évolutions éventuelles des exigences fonctionnelles du bâtiment dans le temps et nécessité d'incorporer la flexibilité.*
- 6- *Les qualités du bâtiment en termes d'environnement – aspects mécaniques et électriques.*
- 7- *Problèmes structurels relatifs au site et aux bâtiments existants ou nouveaux – aspects relatifs au gros œuvre.*
- 8- *Contraintes budgétaires (y compris mobilier, installations et équipements).*
- 9- *Calendrier de livraison du projet – gestion de programme et de projet.*
- 10- *Contribution de spécialistes – éclairage, acoustique, restauration collective.*
- 11- *Autorités statutaires – par ex. exigences des autorités locales chargées de l'aménagement urbain.*
- 12- *Aspirations en termes de développement durable – par ex. transport écologique et économies d'énergie.*
- 13- *Opportunités d'intégration du processus de conception et de construction et autres innovations techniques – contenues dans les principes du document Rethinking Construction.*

CABE – CLIENT GUIDE – *Achieving well designed schools through PFI*

> L'importance de l'*OBC* dans le processus *PFI* impose que **le maître d'ouvrage public s'assure des compétences internes et externes nécessaires** à la constitution des documents qui le composent: pour ce faire, il est préconisé de désigner :

— d'une part, un *design champion* au sein de la structure: placé au meilleur niveau hiérarchique, il aura autorité pour assurer la qualité du projet tout au long du processus, négocier les fonds nécessaires, coordonner les efforts et arbitrer si les niveaux requis de qualité semblent compromis : c'est ainsi que chaque ministère a désigné son *design champion* pour mener sa politique de qualité ;

— d'autre part, des *advisers*, généralement consultants privés externes à la structure dans les domaines financiers, juridiques, techniques nécessaires à approfondir. En particulier, la désignation d'un *design adviser* aux côtés du maître de l'ouvrage est une aide précieuse pour la qualité de conception de l'opération et sa prise en compte à tous les stades du processus. **!** (Sur les missions du *design champion* et du *design adviser* voir fiche technique...).

— Par domaines et par régions, des consultants privés, ayant une expérience en projet *PFI*, ont été identifiés par les ministères dont les listes sont mises à disposition des maîtres d'ouvrage locaux qui souhaiteraient les solliciter.

> **Même si pour certains projets** (écoles par exemple...) **il n'apparaît pas indispensable de faire établir une esquisse possible du projet, désignée par « projet de référence », cette production est encouragée** : les limites de ce travail sont à définir au cas par cas. Les avantages à en attendre (d'après la *CABE*) sont les suivants : mieux appréhender avec les usagers les éléments du programme et construire un consensus entre tous les partenaires, mettre en lumière des questions particulières mal perçues, éliminer des orientations trop coûteuses, préparer les étapes suivantes de travail, en particulier pour l'analyse des offres et les négociations avec les

concurrents, tester les options techniques, ajuster le budget, identifier les risques... ; **mais la *CABE* met aussi en garde contre les inconvénients** : les coûts supplémentaires d'études, et surtout le risque de figer préalablement les solutions et de se fermer aux innovations proposées par les concurrents. Le « projet de référence » sera donné comme information sur la faisabilité, pas comme une contrainte à respecter.

> À ce stade du processus, si la production d'un éventuel « projet de référence » est souhaitée, elle nécessitera **la désignation d'une équipe de conception ad hoc** (si les compétences n'existent pas au sein de la maîtrise d'ouvrage) : ce choix devra être conduit avec soin au cours d'une mise en concurrence publique traditionnelle (avis publié au JOCE, procédure négociée (*competitive interview process*, etc.) avec l'assistance du *design adviser*. L'étendue de la mission confiée à cette équipe de conception sera précisée judicieusement (portant sur l'ensemble ou sur une partie spécifique du programme) - et les honoraires correspondants devront être stimulants, dans la mesure où cette équipe ne pourra pas être admise à participer à la mise en concurrence ultérieure pour la désignation d'un consortium attributaire du PFI correspondant à l'opération étudiée.

> Ce travail initial de conception renseignera l'*OBC*, et aidera le maître de l'ouvrage à traduire ses attentes au travers **des critères spécifiques de sélection pour les candidats à la phase de concurrence suivante** (en particulier par exemple, des critères pondérés quant aux qualités de l'équipe de conception au sein des groupements candidats).

> Voir les guides établis par les ministères et par *HM Treasury* pour **la quantification des risques et l'appréciation économique des projets**, et tous documents modèles pour chaque pièce constitutive de l'*OBC*. **!** (voir bibliographie, sites web, et fiches techniques...)

SÉQUENCE A

Préparation de la mise en concurrence

ÉTAPE 3

• S'organiser pour conduire l'opération approuvée

Une fois acquise l'approbation du projet par le niveau interministériel (*PRG – HM Treasury*), et une fois confirmée l'inscription des crédits correspondants par le département ministériel, la mise en concurrence pour la recherche d'un groupement « preneur » de l'opération peut être engagée.

Cependant, pour que les différents aspects de la procédure publique soient menés dans les meilleures conditions, certaines dispositions doivent être assurées le plus en amont possible. En particulier, une saine organisation de la maîtrise d'ouvrage publique initiatrice du projet est essentielle pour la conduite du processus, justifiant de sa viabilité et de sa crédibilité face aux soumissionnaires potentiels.

OBJECTIFS

- affiner les dispositions nécessaires à la conduite du projet, et la préparation de la mise en concurrence ;
- en particulier, améliorer l'équipe de projet (maîtrise d'ouvrage) ;
- préciser le calendrier de dévolution du contrat.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Organiser la structure de la maîtrise d'ouvrage

D'une part, selon l'importance et la complexité de l'opération, les compétences internes de la structure devront ou non être renforcées par des consultants extérieurs qu'il faudra recruter (cf. après mise en concurrence ad hoc) et coordonner.

D'autre part, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage devra tenir compte des dispositifs internes de décision et d'approbation qui lui sont propres (arbitrage, décision, signature, délégation...) pour éviter des délais inadéquats aux phases de validation.

> Ainsi, au sein de la structure-maître d'ouvrage, l'organisation-type devra distinguer : le *Project Board* et le *Project Team* :

- le *project board* réunit les partenaires « politiques » du projet et ratifie les étapes-clés (OBC, détermination du partage des risques, choix des concurrents, choix de la meilleure offre, cahier des charges contractuel final) ; il est conduit par le *project sponsor*, responsable de la politique menée et de la stratégie de l'opération ;
- le *project team* regroupe toutes les compétences techniques, juridiques, financières, et les experts propres au domaine (éducation, santé, justice, etc.) ; cette équipe produit le travail nécessaire à la conduite du projet, sous l'autorité du *project manager* ; elle peut être renforcée d'experts extérieurs (assurances, management des risques, environnement...) ; cette équipe comprend aussi les responsables de la procédure de concurrence et de management des risques, attachés à la structure ; les personnes appelées à mener les négociations futures avec les concurrents y sont désignées ;
- le *project manager*, personne-clé de la réussite du projet, cheville ouvrière entre le *project board* qui porte les décisions stratégiques, le *project team* et l'ensemble des autres partenaires et utilisateurs, il définit et conduit toutes les actions nécessaires à la mise en œuvre de chaque étape du projet ; il s'assure des compétences internes nécessaires, et de celles des concurrents ;

il s'assure que tous les partenaires (élus, usagers ; organismes ministériels, syndicats, etc.) ont acquis et validé une bonne connaissance de l'opération, de ses composantes et des engagements respectifs qui en découlent ;

– la mission des consultants extérieurs recrutés (*advisers*) peut s'achever après production de l'*OBC* ; sur les projets complexes, les règles de mise en concurrence pour leur désignation peut conduire à des procédures longues (= 3 mois) en application de la Directive Services (cf. appel d'offres restreint).

2 - Une des tâches importantes de l'équipe de projet renforcée est **d'établir précisément le calendrier de développement du projet et des phases de mise en concurrence.**

Il intégrera le temps nécessaire au recrutement d'experts (s'il y a lieu), et aussi de toutes les phases de concertation, de décision et d'approbation des partenaires, en tenant compte des contraintes respectives, et en s'assurant de la présence des décideurs aux moments-clés.

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

Une organisation adéquate du pôle « maîtrise d'ouvrage » intégrant les consultants extérieurs, l'établissement du calendrier de développement de l'opération approuvé par toutes les parties prenantes, s'accompagnant de **la mise en place d'une documentation importante** sur tous les aspects du projet envisagé : ce travail doit être entrepris dès le début et se nourrir au fur et à mesure des décisions prises : le bénéfice de cette démarche s'éprouvera dans les étapes suivantes, en contenu et en temps, pour la présentation de la commande et le choix des concurrents (étape 4), puis pour les analyses des propositions qui seront présentées par les concurrents et la négociation de l'offre la meilleure (voir plus bas étape 7).

❗ Pour un exemple de projet de calendrier depuis la date d'approbation pour le lancement de la procédure de mise en concurrence jusqu'à la livraison du service : voir fiche technique...

❗ Pour la définition des missions des consultants (*advisers*), et leur répartition par domaine, voir fiche technique...

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Le maître d'ouvrage public.

QUI LA FINANCE ?

Le maître d'ouvrage public qui recrutera et rémunérera les consultants et experts nécessaires à la conduite et au suivi du processus de mise en concurrence.

QUELS DÉLAIS ?

Ils peuvent être très variables selon la complexité de l'opération envisagée, le professionnalisme du maître d'ouvrage et les délais ad hoc de mise en place de toutes les compétences nécessaires au sein de sa structure (cf. délais éventuels de mise en place des consultants extérieurs après mise en concurrence préalable).

SÉQUENCE **B**

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE 4

- Publication de l'avis d'appel à la concurrence au JOCE
- Pré-qualification • Établissement d'une liste restreinte de candidats

C'est l'engagement officiel de la procédure de mise en concurrence pour la recherche d'un groupement, concepteur, réalisateur, financier et gestionnaire, proposant l'offre la plus optimisée au cahier des charges approuvé (*OBC*).

OBJECTIFS

- rendre publics l'objet et les conditions de réussite de l'ambition poursuivie ;
- sélectionner un nombre restreint de groupements concurrents offrant toutes les garanties, compétences, assises économiques et financières justifiant de leurs capacités à répondre à l'ensemble de la demande. Ces concurrents sélectionnés seront seuls invités à remettre et à négocier une offre plus détaillée (étape 5).

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Publication d'un avis d'appel à la concurrence au JOCE : le contenu de cet avis trouvera ses bases dans le travail préparatoire effectué dans les étapes précédentes. Ainsi en ce qui concerne :

- le choix de la procédure : ouverte, restreinte ou négociée. Bien que la procédure négociée, selon les règles européennes, doive rester exceptionnelle et justifiée au cas par cas, elle apparaît la seule possible pour un montage PFI, car elle autorise les discussions détaillées avec les concurrents qui sont spécifiques à ce processus ;
- le choix du domaine : Services ou Travaux ? le maître d'ouvrage établira et justifiera son choix ; cependant, au vu de l'objet et du contenu du contrat, la majorité des contrats *PFI* passés dans le domaine scolaire, par exemple, sont considérés comme des contrats de « Services » ;
- la nécessité ou non de publier un avis de pré-information : il n'y a pas d'obligation réglementaire puisque un avis complet sera publié, mais il peut permettre de jauger l'intérêt du marché.
- l'avis sera envoyé au JOCE au Luxembourg par e-mail : le texte devra être suffisamment explicite pour attirer les candidats : il expliquera clairement les critères qui permettront de choisir l'« offre la plus économiquement avantageuse », insistera sur le processus *PFI* ou *PPP* qui implique que le preneur devra assumer une part importante des risques inhérents à l'opération, précisera la possibilité ou non de variantes, invitera à « exprimer son intérêt », etc.

2 - Envoi d'un dossier d'information (*Information Pack*) à tout candidat qui le demande.

Ce dossier comprend : une présentation du maître d'ouvrage et de l'opération proposée (*OBC* ou résumé de l'*OBC*), un projet de calendrier précisant les étapes du processus de concurrence et les critères de sélection. Ce dossier comprend en particulier un Questionnaire de Pré-Qualification (*PQQ*) et une première invitation à négocier (*Preliminary Invitation To Negotiate – PITN*) (voir plus bas : choix des candidats).

Le contenu du Questionnaire de Pré-Qualification (PQQ)

- *présentation du groupement constitué et de chaque société ou entreprise partenaire ;*
- *organisation du groupement (responsabilités, répartition financière...);*
- *chiffres d'affaires, assurances... ;*
- *certificats de qualification (qualité ISO, Santé, Environnement, Travail...);*
- *références détaillées sur des opérations de même nature conduites récemment par le groupement ou les membres du groupement.*

Le contenu du dossier de l'Invitation Préliminaire à Négocier (PITN)

- *présentation détaillée du groupement candidat et des domaines de compétences (conception/maintenance/finances/juridique/construction/conseil technique du financier) ; organisation de la structure pendant la concurrence (temps consacré, aléas possibles, financement de l'offre) ; project manager ;*
- *compétences techniques, proposition éventuelle de sous-traitants ;*
- *conception et construction : présentation de propositions pour atteindre les objectifs de qualité du client (y compris innovations techniques, matériaux...)/méthode de développement du projet/proposition de répartition des bénéfices éventuels/proposition de calendrier ;*
- *services et maintenance : propositions pour atteindre les objectifs/modalités de contrôle des performances/relations avec les usagers/avec les autorités locales et leurs partenaires/suggestion de modification ou de complément de services ;*
- *phasage de l'opération : de la conception à la livraison du service/détailler les expériences acquises par le groupement dans le management des services requis ;*
- *organisation du travail (personnel transféré) et relations avec les organisations professionnelles ;*
- *flexibilité des usages/tierce partie éventuelle : expliquer/détailler ;*
- *financement du contrat : indications préliminaires de principe (présenter les investisseurs qui s'engagent/ les conseillers juridiques et financiers...);*
- *clauses contractuelles : expliquer comment travailler avec le maître d'ouvrage pour obtenir le meilleur « rendement » (best value) des obligations : méthodes d'amélioration continue du service/de contrôle financier/indicateurs/participation aux réunions d'évaluation/observations sur le projet de contrat fourni/commentaires sur les risques de l'opération et les moyens envisagés/...*

cf. recommandations du Procurement Pack - 4Ps -

3 - Organisation, si nécessaire, d'une journée de rencontre avec les candidats éventuels (*Bidders Open Day*),

pour compléter la présentation des objectifs et répondre à leurs questions. Plus simplement, des échanges écrits peuvent aussi être envisagés. L'intérêt de la journée est d'offrir une visite des lieux, des commentaires directs, une présentation des personnes portant le projet. Il peut être envisagé de profiter de la présence des candidats pour discuter séparément avec chaque candidat de leur motivation. L'objet est aussi de « vendre » le projet pour attirer les meilleurs candidats possibles. À la suite de ces échanges, les candidats confirment leur inscription.

4 - Choix d'un nombre restreint de candidats (*shortlisting*) :

Ce choix se déroule en deux temps :

– **1° temps** : l'équipe d'évaluation du maître de l'ouvrage dépouille les questionnaires de pré-qualification (*Pre-Qualification Questionnaire - PQQ*) envoyés dans le dossier d'information (= 1° enveloppe). Les informations qui doivent être données par le candidat concernent ses assises économiques et financières, ses capacités techniques à partir de références récentes équivalentes, ainsi que les entités engagées dans la production des services (contrôle qualité, personnel employé...), son intention de sous-traiter...

L'équipe d'évaluation établit une première liste de candidats retenus sur la base des critères publiés; les candidats non retenus sont rapidement informés. Un rapport est établi.

– **2° temps** : l'équipe d'évaluation prend connaissance des réponses aux invitations préliminaires à négocier (*Preliminary Invitation To Negotiate - PITN*) des candidats retenus dans le 1° temps (= 2° enveloppe) ; elle retourne aux autres candidats non retenus leurs 2° enveloppes sans les ouvrir. À ce stade, des interviews peuvent être pratiqués et les réponses ne comportent pas d'« ébauches » de projet ; il n'est pas demandé d'offre de prix, même indicative, le cahier des charges détaillé n'étant fourni qu'aux étapes suivantes (étape 7) : la base d'évaluation reste celle produite à l'OBC avec ou sans « projet de référence ».

– Dans certains cas cependant, il peut être demandé des premières esquisses de projet : c'est l'*ISOP (Invitation to Submit Outline Proposal)* : voir plus bas, les recommandations ;

– Une liste de 3 à 4 candidats maximum est arrêtée, pour ne pas entraîner dans des procédures trop coûteuses les candidats retenus pour la suite de l'élaboration des offres.

– Un rapport est produit et les candidats non retenus sont invités à un de-briefing explicatif de leur rejet.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Le maître d'ouvrage à travers son organisation et ses consultants.

QUI LA FINANCE ?

- Le maître de l'ouvrage public et ses partenaires : pour la préparation, le management du processus de concurrence, l'analyse des candidatures et des propositions préliminaires des concurrents .
- Les concurrents éliminés après cette étape, ou retenus pour poursuivre les négociations, ne sont pas indemnisés des propositions remises, même en cas de production d'un avant-projet sommaire (*ISOP*).

QUI DÉCIDE DE LA LISTE RESTREINTE FINALE DES CANDIDATS ?

Une approbation formelle doit être donnée par l'autorité compétente, au niveau hiérarchique approprié.

LES DÉLAIS

- 37 jours **minimum** entre l'envoi de l'avis au JOCE et la réception des déclarations d'intérêt des candidats par le maître de l'ouvrage (cf. Procédure négociée) : les candidats doivent retourner **en même temps** le questionnaire de pré-qualification rempli (*PQQ*), et les éléments de réponse à la première invitation à négocier (*PITN*).
- ...?... : dépouillement des deux étapes, négociations, approbations, envoi des décisions de choix des candidats retenus...
- ajouter éventuellement le temps nécessaire à la production, et à l'étude, concertée avec tous les partenaires, d'un avant-projet sommaire (*ISOP*).

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> **Les règles de concurrence européennes doivent être appliquées.** Les maîtres d'ouvrage devront toujours s'assurer d'un conseil juridique pour éviter toute infraction réglementaire (choix de procédure, domaine « Services » ou « Travaux »...).

> **Les maîtres d'ouvrage sont mis en garde sur ces nouvelles formes de procédure,** en engageant les négociations successives avec le(s) candidat(s) le(s) mieux placé(s) qui désavantageraient les autres candidats. Par exemple, dès la première journée de rencontre avec les candidats potentiels (*open day*) ou choix de la liste restreinte.

> **Attention aussi à la confidentialité des éléments de projet** donnés éventuellement par les candidats en réponse à l'invitation préliminaire à négocier (*PITN*).

> **Des documents-modèles ont été préparés par les organismes institutionnels (4P's, CABE...)** pour guider les maîtres d'ouvrage : modèles-cadres de *PQQ* et de *PITN* d'une part, et méthode d'évaluation des réponses d'autre part (y compris critères pondérés).

> **Pour des opérations peu complexes (ex. écoles...), l'évaluation des réponses transmises peut se dérouler sous forme d'interviews,** en particulier sur les solutions envisagées pour répondre aux objectifs performantiels ; ainsi, les candidats exposeront les moyens qu'ils comptent mettre en œuvre pour répondre aux attentes, les justifieront par des références acquises, mais n'auront pas besoin de produire des solutions dessinées et des plans de projet à ce stade.

> **Pour des opérations plus complexes,** il peut être demandé aux candidats d'établir une « esquisse » de leur projet à l'appui de leurs propositions : c'est l'*ISOP = Invitation to Submit Outline Proposal*. Dans ce cas, un nombre restreint de candidats (de 3 à 6) sera sélectionné pour remettre ce travail. (voir exemple Justice ci-dessous). Cependant, pour ne pas alourdir cette étape, en délais et en coûts, il est recommandé d'apprécier les propositions au vu des références existantes des concurrents.

> **Si un changement dans l'étendue du projet est souhaité** ou décidé à l'issue de cette phase, il sera nécessaire de recommencer l'ensemble du processus et de publier un nouvel avis.

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 haut, 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 projet⁴³ nommé « Invitation à soumettre un avant-projet (ISOP) »⁴⁴, 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.

Pour une opération plus importante⁴⁵, nous demandons d'exécuter une esquisse de ce qu'ils envisagent pour ce projet ... 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.

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.

Paul Monaghan – Courts Service

43. En anglais : *design competition*.

44. En anglais : *Invitation to Submit Outline Proposals*.

45. Notre interlocuteur fait allusion aux opérations groupant plusieurs petits tribunaux au sein d'un même contrat.

SÉQUENCE **B**

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE 5

• Développement du cahier des charges *The Output Specification*

Ce document est sans conteste le plus important dans le processus de mise en concurrence d'un projet en PFI.

L'autorité publique, maître d'ouvrage de l'opération, a été autorisée à lancer ce processus sur la base de l'*Outline Business Case (OBC)* - voir étape 2) analysé puis validé par le Ministère des Finances (*HMTreasury*). Cet *OBC* a permis de mettre en place le dossier de pré-qualification, expliquant les critères de sélection des candidats et présentant les caractéristiques essentielles du programme, du cahier des charges et des conditions de réalisation de l'opération (voir étape 4). Désormais, un dossier complet et détaillé doit être adressé aux 3 ou 4 concurrents retenus à l'issue de cette phase de pré-sélection pour poursuivre l'établissement de leur offre : ce sera le dossier d'« invitation à Négocier » (voir étape 7), dont l'*Output Specification* est l'élément majeur ; il sera complété par la présentation des mécanismes de paiement (voir étape 6 - *Payment Mechanism*) et des clauses contractuelles (voir étape 7 - *Project Agreement*).

OBJECTIFS

Établir l'*Output Specification* : ce dossier sera développé sur la base de l'*OBC*, et intégrera en plus des précisions ou orientations complémentaires issues de l'étape précédente de pré-qualification du dialogue avec les candidats sur leurs propositions.

La spécificité du processus *PFI* met l'accent sur les principes suivants qui doivent guider le développement du cahier des charges détaillé (= *Output Specification*) :

- décrire en détail les besoins à satisfaire et le niveau de qualité du service souhaité en termes d'objectifs et de performances à atteindre (= *output*), sans expliquer comment ils doivent l'être (= *input*) ;
- présenter la répartition des risques, et rechercher l'intégration de la conception et de la construction à l'opération de service ;
- encourager l'innovation dans la conception en prenant en compte la responsabilité du service sur le long terme et la durée de vie du bâtiment ;
- inciter à se concentrer sur toute proposition susceptible d'optimiser l'investissement sur l'ensemble de la durée de vie de l'opération.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Décrire précisément les domaines essentiels touchant au « cœur » de l'opération :

- objectifs et contraintes du client, démolition ou réhabilitation de bâtiments existants, les services extérieurs liés à l'activité principale (ex. terrains de sports pour les écoles...), la maintenance, l'entretien-nettoyage, les déchets, la sécurité, la surveillance, les technologies informatiques...
- intégrer, si nécessaire, suivant le domaine et la nature de l'opération, d'autres demandes de services complémentaires de l'activité principale : ex. le transport scolaire, les services de librairie, de reproduction, etc. suivant la valeur que ces services ajoutés peuvent avoir sur le marché au bénéfice de l'opération ;

2 - Bien distinguer ce qui constitue une demande intangible, et ce qui pourrait faire l'objet d'une offre variante ; l'intention est là de favoriser la pression de la concurrence pour rechercher la meilleure offre sur le long terme, toutes performances confondues ;

3 - Présenter chaque composante de la demande dans sa finalité et non dans la prescription des moyens pour y parvenir ; être clair et concis dans la description des attentes du maître d'ouvrage, de ses partenaires, des utilisateurs ; donner tous les éléments nécessaires pour décider et évaluer les services à fournir ;

4 - Présenter et justifier les normes requises de performance, et de qualité réglementaire ; et pour chacune d'elles, leur modalité d'évaluation, et leur impact sur le mécanisme de paiement ; comment un changement de ces normes sera évalué dans ces conséquences dans l'offre remise ;

5 - Déterminer et expliquer aux soumissionnaires ce qu'ils doivent présenter dans leur offre et comment elle sera appréciée : soit les informations données serviront seulement à apprécier l'offre et les négociations pourraient se poursuivre sur ces bases, soit elles serviront à apprécier l'offre et deviendront aussi contractuelles ;

6 - Prévoir un calendrier pour des rencontres de clarification avant la date limite de remise des offres pour éviter toute incompréhension dans le cahier des charges ;

7 - Décrire les prestations à remettre par les concurrents dans leur offre.

En particulier :
les plans d'ensemble, des différents niveaux, des façades, des coupes ; les plans de détails, les perspectives, les matériaux, les équipements et tous documents explicatifs et justificatifs de la solution proposée du point de vue de la conception, des résultats potentiels prévus en termes de services, de performances mesurables, et de coûts sur le long terme, les calendriers de réalisation ; les propositions de méthodes de travail pour développer le projet dans toutes ses composantes ; les méthodes de management des services envisagés pour garantir les standards demandés.
Ouvrir la possibilité de demander éventuellement des clarifications ou de souligner des incompatibilités ou impossibilités dans les demandes faites.

8 - Assurer la compatibilité de ce document « Cahier des charges » avec les autres documents-clés du dossier de consultation soumis aux concurrents, comprenant le projet de contrat, les mécanismes de paiement (voir étape suivante), le régime de contrôle des performances, la matrice de répartition des risques, et toutes autres instructions pour répondre.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

C'est toute l'équipe du *project board* (voir plus haut, étape 3, organisation de la maîtrise d'ouvrage) qui est engagée dans la production de l'*output specification*, incluant tous les consultants techniques nécessaires, et les partenaires de l'opération.

Elle devra assurer aussi la consultation de toutes les parties prenantes (usagers, autorités locales diverses, syndicats...) en organisant des sessions de travail en commun, sous la conduite parfois nécessaire d'un « médiateur », expérimenté.

QUI LA FINANCE ?

Le maître d'ouvrage public, autorité compétente, et ses partenaires.

QUI VALIDE LE DOSSIER ?

Le maître d'ouvrage, par son *project board*, lorsque toutes les consultations nécessaires ont assuré un consensus sur les performances attendues et les moyens à engager.

QUELS DÉLAIS ?

...?...

Le délai nécessaire à la finalisation de l'*Output Specification* peut être très court : en fait, en toute logique, il devrait reprendre le contenu de l'*OBC*, éventuellement complété des réflexions issues de la phase de pré-qualification.

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

- > **La qualité de présentation de ce cahier des charges** impose à la maîtrise d'ouvrage et à ses partenaires d'être clairs dans leurs attentes : elle est indispensable à la production d'offres fructueuses ;
- > **Ne pas négliger le temps nécessaire** à la préparation, l'expertise, la concertation, la mise en accord des composantes de ce dossier ;
- > **Le maximum d'éléments d'explication et d'information** doivent être donnés aux soumissionnaires dès le début de leur travail (bases de données, etc.) en prenant soin de ne pas garantir l'information : à la charge et au risque du soumissionnaire de la faire sienne ;
- > **Une attention continue devra être portée** sur la cohérence des ambitions, leur faisabilité et les capacités d'investissement et de paiement ; par exemple, exiger une flexibilité totale sera d'un coût excessif ;
- > **Prévoir les protocoles d'échanges** avec le contractant futur dans les phases de conception finale et de réalisation ;

> **En ce qui concerne plus spécifiquement la qualité de conception**, les facteurs de qualité doivent être rappelés : il ne s'agit pas seulement d'avoir aux côtés du maître de l'ouvrage, une bonne équipe de conception, mais de réunir un ensemble de conditions favorables : qualité de l'équipe de projet, qualité des consultants (en particulier de l'architecte chargé des études de faisabilité – voir étape 2 : *OBC et Public Sector Comparator*), du programme, du délai accordé aux débats, de l'estimation de l'investissement nécessaire, etc.

📌 **Voir fiche technique...** : « Décomposition des actions par étape et répartition par domaines au sein de la structure de maîtrise d'ouvrage ».

SÉQUENCE **B**

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE 6

• Mise au point du mécanisme de paiement

La détermination du mécanisme de paiement auquel sera soumis le contractant d'une opération *PFI* doit être exposée et jointe au dossier de consultation soumis aux concurrents de la liste restreinte : c'est une complémentarité indispensable du cahier des charges, *output specification*, permettant au maître d'ouvrage de contrôler et d'exprimer sa satisfaction du service rendu.

OBJECTIFS

- établir et traduire par le mécanisme de paiement, une parfaite coordination entre les demandes de performances du cahier des charges, la gestion du contrat de l'attributaire, et la répartition des rôles de l'autorité locale contractante et de ses partenaires ;
- favoriser, par le mécanisme de paiement, des conditions stimulantes pour fournir le service aux normes requises dans le contrat et pour remédier efficacement aux problèmes rencontrés en cours de gestion ;
- inciter le contractant à la recherche de l'innovation et de l'efficacité, pour obtenir la meilleure rentabilité et valoriser le travail en équipe ;
- traduire en termes financiers la prise en charge du risque, et la répartition des responsabilités entre l'autorité contractante et l'attributaire du contrat.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Déterminer les paramètres appropriés permettant de mesurer et de contrôler la qualité du service rendu, et décider si chacun de ces paramètres sera analysé seul ou en conjonction avec d'autres pour autoriser le paiement, et son montant à chaque échéance.

2 - Établir le mécanisme de paiement au vu des principes fondamentaux du *PFI*, à savoir : le paiement n'intervient que lorsque le service commence à être rendu ; des pénalités, pouvant aller jusqu'à la suppression du paiement d'une ou plusieurs échéances sont prévues si les conditions de qualité contractuelles ne sont pas respectées ; il n'y a jamais de partie fixe forfaitaire exigible ;
> dans des conditions exceptionnelles (par exemple, en cas de reconstruction-réhabilitation), il peut être prévu des périodes transitoires au cours desquelles le service attendu à terme se met en place progressivement.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Idem étape précédente : le maître de l'ouvrage, avec le *project board* et les consultants compétents en la matière.

QUI LA FINANCE ?

Idem étape précédente.

QUI APPROUVE ?

Le maître de l'ouvrage, après consultation de tous ses partenaires.

QUELS DÉLAIS ?

...?...

Inclus dans les délais de mise au point de toutes les pièces du dossier de consultation final.

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> Comme les autres éléments présentant l'opération à réaliser, les **principes du mécanisme de paiement doivent être décrits dès les premières étapes du processus** de mise en concurrence, pour permettre aux concurrents de faire des propositions cohérentes ou proposer des amendements .

> **Le mécanisme doit être équilibré entre les parties**, et favoriser le partenariat sur le long terme .

> **Pour s'assurer du *best value for money***, le paiement autorisé à chaque échéance doit prendre en compte l'ensemble des services demandés, et ne pas être apprécié par sous-ensembles (réalisation, maintenance...).

> **Des modèles de structuration du mécanisme de paiement**, et des critères mesurables d'évaluation des services ont été établis, en particulier pour les opérations scolaires.

> L'autorité publique contractante aura soin **d'associer dans ce travail et avant le début des négociations**, la personne qui aura la responsabilité du suivi et de la gestion du contrat futur dans la réalisation des performances requises, l'évaluation des niveaux effectifs de qualité du service rendu, l'appréciation des difficultés rencontrées et leur impact financier (voir étapes 3 et 10).

SÉQUENCE B

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE 7

• L'invitation à négocier

OBJECTIFS

- poursuivre le processus de mise en concurrence des 3 ou 4 concurrents sélectionnés (voir étape 4) sur la base d'un dossier complet d'« invitation à négocier » (= *Invitation to Negotiate - ITN*) ;
- préparer les dispositions contractuelles finales (= *Project Agreement*).

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - L'« invitation à négocier » (ITN) :

le dossier de consultation qui accompagne l'« invitation à négocier » doit être totalement bouclé lorsqu'il est envoyé aux quelques concurrents restant en lice.

Le dossier comprendra :

- les instructions et les informations du déroulement de la phase de concurrence qui s'ouvre, le calendrier, la présentation des offres, et les critères d'évaluation des offres ;
- le cahier des charges détaillé des services à fournir, c'est-à-dire l'*Output Specification* (voir étape 5), le projet de contrat proposé et les modalités de paiement correspondantes (voir étape 6),
- les limites des offres variantes admises.

Pour achever ce dossier déjà fortement avancé pour le lancement de la phase précédente de pré-qualification, il peut y avoir une phase préparatoire intermédiaire avant l'envoi de l'*ITN*, qui va permettre au maître de l'ouvrage d'introduire dans le cahier des charges préparé quelques adaptations ou suggestions issues des éléments négociés avec les candidats lors de la phase de sélection (en étant attentif à rester conforme aux règles de la concurrence) .

Mais ces adaptations ne doivent pas remettre fondamentalement en cause les dispositions sur lesquelles il s'était préalablement engagé (voir plus haut *Outline Business Case, Reference project ou Public Sector Comparator*) et obtenu la validation de l'opération et de son financement par le *HM Treasury* (voir étape 2).

2 - Pendant la préparation des offres, des réunions d'échanges (*value workshops*) peuvent être organisées

entre maîtrise d'ouvrage et chaque équipe concurrente permettant aux uns de bien expliquer leurs attentes, de comprendre les propositions, et aux autres d'approfondir les solutions qu'ils se proposent de développer sans risquer de se fourvoyer trop longtemps dans une mauvaise piste ; la confidentialité de ces échanges est à garantir et à maintenir tout au long du processus de négociation; s'il apparaît dans cette période que des prescriptions du cahier des charges devaient être modifiées, le maître de l'ouvrage devra les faire connaître à toutes les équipes concurrentes pour maintenir l'égalité de traitement. (voir aussi plus bas, partie II – la réintroduction du dialogue commanditaire/concepteur).

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*⁴⁶. 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 ensemble. 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.

[...] 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...

Paul Monaghan – Courts Service

46. Atelier d'optimisation.

3 - L'évaluation des offres

> Il peut arriver que la composition d'une équipe pré-sélectionnée change dans cette phase de négociation : dans ce cas, le maître de l'ouvrage devra agréer les membres nouveaux éventuels suivant la procédure de qualification précédente .

> Les critères de jugement sont ceux annoncés dans l'avis d'appel à concurrence publié au JOCE .

L'objectif primordial du processus d'évaluation est de sélectionner l'« offre économiquement la plus avantageuse » ; en particulier, les critères analyseront : la qualité de l'offre non à sa date de livraison, mais sur toute la durée du contrat ; la faisabilité des propositions techniques dans le respect du calendrier ; l'adaptabilité des propositions aux besoins futurs ; la charge financière pour l'autorité publique contractante tout au long de la période contractuelle ; la *value for money* des propositions.

> **Évaluation préliminaire** : elle consiste à éliminer toute offre non conforme au cahier des charges de l'*ITN*, et/ou incomplète. Durant cette phase, le maître de l'ouvrage peut se réserver le droit d'appeler le soumissionnaire pour s'assurer de la compréhension de l'offre remise.

> **Évaluation détaillée** : les offres seront évaluées au vu des critères pondérés publiés, et expliqués dans les documents de l'*ITN* : par exemple, les critères d'analyse peuvent être :

- aspect financier, juridique et commercial : 30 à 35% ;
- aspect fonctionnel et facilities management : 30 à 35% ;
- aspect construction et conception : 30 à 35%.

L'analyse de chaque offre pourra être conduite en parallèle par divers groupes de spécialistes qui jugeront tous de la cohérence globale de l'offre, sans se réduire à leur seul domaine de compétence.

4 - Le choix : à l'issue de cette évaluation, deux possibilités peuvent être ouvertes :

> soit l'autorité compétente souhaite poursuivre la négociation à égalité avec deux équipes en leur demandant de produire « leur meilleure offre finale » (= *Best and Final Offer - BaFO*),

> soit elle choisit le « soumissionnaire préféré » (= *preferred bidder*).

5 - Établir un rapport d'évaluation très documenté, quelle que soit la décision prise.

6 - Informer tous les concurrents, retenus ou non, des suites de la procédure, et les faire bénéficier de toutes les explications nécessaires.

7 - Préparer les dispositions contractuelles finales (le *Project Agreement*) :

> Un cadre-modèle de contrat PFI se généralise, établi à partir d'un large éventail de projets **1** (voir *fiche technique, sommaire-type du Project Agreement*, correspondant à un cahier des clauses administratives).

Les têtes de chapitre en sont :

- les **services existants** que le contractant devra prendre en compte et reprendre à sa charge ;
- le **transfert** : à quel moment et sous quelles conditions le contractant prendra-t-il la suite de l'autorité compétente pour la délivrance des services immédiatement après la signature du contrat, ou après une période intermédiaire (cf. risque de problèmes de superposition de responsabilités), ou quand le nouveau service peut être assuré pleinement ?
- la **spécification du service attendu**, en fonction des conditions de transfert ;
- le **paiement** : y aura-t-il versements ou non pendant la période transitoire ?
- la **date de commencement du « service complet »**, surtout en cas d'opération multi-sites ;
- les **garanties** pour l'autorité contractante que le service pourra être rendu convenablement aux dates prévues, les indemnités et pénalités correspondantes ;
- les **risques dûs aux défauts cachés**, surtout en cas de réhabilitation, à assurer par le contractant ;
- les **dispositions pour l'évaluation du service rendu**, sa performance et les modalités de paiement, qui doivent être ajustées au cas par cas aux caractéristiques de l'opération, et à celles de l'autorité payante et de ses partenaires ;
- les **spécifications détaillées du service attendu** (*Output Specification*) ;
- la **qualité de la conception** : toute la documentation transmise aux concurrents aura expliqué l'importance d'une bonne conception, et l'équipe d'évaluation de l'autorité contractante aura les moyens d'apprécier les propositions ; elle pourra se référer aussi aux guides produits sur ce thème par le *HM Treasury* ou le 4Ps pour les écoles ;
- les **modes de gestion du personnel** ;
- le **mécanisme de paiement et le contrôle de la performance du service** : les dispositions doivent être appropriées

en cas d'opérations groupées dans un même contrat, et au partage des risques : par exemple, dans une école, le personnel employé par l'autorité publique compétente a la charge de la surveillance des élèves pendant les heures d'enseignement ; ainsi, le vandalisme sur les équipements sera un risque assumé par l'autorité publique dans ces périodes, et par le contractant privé en dehors des heures scolaires.

> **Le contrat doit prévoir un dispositif en cas de demande de changements, de la part de l'autorité contractante**, d'un ou de plusieurs facteurs déterminants du service à rendre affectant les coûts engagés par le contractant : par exemple, une baisse de la démographie modifiant le nombre d'élèves à accueillir (cf. une réduction de 10% du nombre de classes n'entraîne pas linéairement une réduction de 10% des coûts globaux). Néanmoins, si les changements ont un impact financier trop lourd, l'autorité compétente peut mettre fin au contrat.

> Le dispositif contractuel indiquera également les personnes que l'autorité locale refuse de voir employées par le contractant pour assurer le service : ainsi, des repris de justice, etc.

> **Les dispositions à la fin du contrat PFI :**

- Plusieurs options peuvent être discutées, en particulier si le bien immobilier est affecté à plusieurs usages (service public d'enseignement et activités commerciales par exemple) ou non. Le transfert du risque sera discuté selon la valeur du bien à la fin de la période contractuelle.
- La fin du contrat peut aussi intervenir suite à la défaillance du contractant. C'est une décision délicate où les avantages et inconvénients doivent être pesés entre partenaires : continuité et niveau du service à rendre, compensation financière ; parfois, les remèdes sont pires que les défauts et des alternatives peuvent être négociées.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

L'autorité compétente, maître d'ouvrage et sa structure, *project board* et *project team*.

QUI LA FINANCE ?

Idem étape 4. Les concurrents doivent avoir les moyens d'engager toutes les études nécessaires pour établir leur offre au fur et à mesure des étapes de la négociation. En principe, il n'est pas prévu de les indemniser. C'est le libre choix du maître d'ouvrage.

... Nous retenons trois (concurrents), auxquels nous donnons l'ensemble du programme, pour l'étape 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 lorsqu'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...

Paul Monaghan – Courts Service


QUI VALIDE CETTE ÉTAPE ?

Idem étape 4.

QUELS DÉLAIS ?

Plusieurs délais s'ajoutent :

- Entre l'établissement de la liste restreinte des concurrents et l'envoi de l'« invitation à négocier » : 4 semaines si nécessité d'ajuster le contenu du dossier ;
- Pour la phase de préparation et remise des offres : pour la majorité des projets, une période minimum de 4 mois est nécessaire pour la consultation des concurrents de la liste restreinte dont 3 mois de conception permettant une proposition chiffrée.
- Pour la phase de déroulement des négociations et d'évaluation des offres ;
- Pour la phase finale, suivant les suites données :
 - soit, choix direct d'un soumissionnaire préféré (voir étape 8) ;
 - soit, poursuite approfondie des négociations avec deux concurrents : délai de production de la « dernière meilleure offre » (*BaFO*), puis délai d'examen de ces dernières offres.

–  Voir fiche technique : exemples de calendriers pour la passation d'un contrat PFI.

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> **L'appréciation des propositions de projet est toujours difficile** : il est très important que le maître de l'ouvrage s'entoure des compétences appropriées, y compris pour mener les phases de concertation avec ses partenaires et les utilisateurs ; ce sera le rôle de son *design adviser*, ou de l'équipe de la CABE en assistance. À noter qu'à ce stade, l'équipe de conception recrutée pour faire le « projet de référence » pourrait aussi apporter son expertise, mais sa mission peut s'arrêter avant.

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.

Paul Monaghan – Courts Service

> **Les maîtres d'ouvrage ne doivent pas sous-estimer le temps nécessaire à cette période d'évaluation**, surtout lorsque des variantes sont proposées par les soumissionnaires ; au moins, trois sessions de travail peuvent être prévues entre les concurrents, le maître de l'ouvrage et les utilisateurs finaux .

> **La qualité du contenu des documents préparés aux étapes antérieures** trouvera toute sa pertinence dans cette phase ; les risques de changements de programme sont préjudiciables au maître de l'ouvrage et aux concurrents (coûts, délais...).

> **La concurrence doit permettre d'atteindre la meilleure qualité dans un budget donné.** Les négociations finales se développent avec un petit nombre d'offres conformes. Si le processus n'est pas bien managé, la méthode peut conduire à abaisser la qualité de la conception par le mécanisme du prix. On peut penser que des procédés comme les *Best and Final Offers* ou *Last and Final Offers* doivent être évités, car ils sont d'un coût considérable et souvent extrêmement néfastes à la qualité du projet final.

SÉQUENCE **B**

Développement de la procédure négociée

ÉTAPE 8

• Désigner le soumissionnaire le mieux placé *The preferred bidder*

OBJECTIFS

- désigner le soumissionnaire le mieux placé,
- pour finaliser dans tous les détails le contrat, en particulier sur l'aspect financier.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Désigner le soumissionnaire préféré (*the preferred bidder*):

Cette désignation devrait marquer la fin du processus de concurrence qu'il ne faut pas prolonger inutilement, car la compétition est coûteuse tant pour l'autorité, maître de l'ouvrage qui la pilote, que pour les concurrents restant en lice. Elle doit donc intervenir au moment où une offre optimisée est acquise, et où un certain nombre de critères déterminants ont été satisfaits. Parmi eux :

- l'acceptation des clauses contractuelles, dont un certain nombre ne peuvent plus faire désormais l'objet de négociations ;
- l'assurance que tous les partenaires financiers du soumissionnaire ont eu connaissance des termes du contrat et se sont engagés **formellement** sur la présentation de l'offre faite (sur la répartition des risques, par exemple). Le maximum d'informations et de garanties sur les sources de financement devront être réunies : qualité, expérience en PPP/PFI, méthodes de financement, assurances, etc... Le maître de l'ouvrage devra faire étudier très précisément l'adéquation du montage financier avec l'offre faite.
- l'adéquation avec le cahier des charges détaillé (*Output Specification*) : c'est le critère le plus déterminant : quelle offre propose la solution la plus innovante et efficiente financièrement ?
- la faisabilité de l'offre, en s'assurant que le maître de l'ouvrage et ses partenaires pourront assurer leurs engagements sur toute la durée du contrat ;
- l'ensemble des services offerts sur le long terme ;
- la cohésion du groupement contractant et son organisation pour assurer la réalisation des termes de l'offre.

2 - Désigner aussi un « soumissionnaire de réserve » (= *reserve bidder*):

Les négociations finales sont lourdes, et risquées si elles n'aboutissent pas. C'est pourquoi, un « soumissionnaire

de réserve » peut être désigné pour assurer une certaine pression sur le « soumissionnaire préféré ». Ce dernier en sera informé, et une date-limite pour la fin des négociations sera établie. Si à cette date, les négociations avec le *preferred bidder* n'ont pas abouties, le *reserved bidder* sera invité aux négociations finales.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Idem étape précédente.

A noter le rôle important du *project board* et du *project team* et des consultants dans cette phase dernière de la négociation.

QUI LA FINANCE ?

Idem étape précédente : le poids des négociations (temps, analyses...) se répartissant entre maîtrise d'ouvrage et concurrent « préféré ».

QUI VALIDE ?

Idem étape 4. Le choix définitif est fait par l'autorité locale.

QUELS DÉLAIS ?

...?...

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> **L'obtention des garanties financières sur la qualité de l'offre, le montage proposé et la capacité des investisseurs** nécessite une analyse approfondie des deux côtés, assistés de consultants financiers et commerciaux spécialisés : cette analyse entraîne donc des coûts importants : l'expérience montre que ce travail est plus efficient s'il est fait après la désignation du « soumissionnaire préféré » plutôt qu'avant, car cette situation le sécurise plus sur une conclusion favorable ; là aussi, mieux les conditions à remplir auront été clairement définies dans le dossier de consultation (ITN), plus le travail d'évaluation sera cadré efficacement en amont.

> **Une contribution aux dépenses engagées par le « soumissionnaire de réserve »** devrait être prise en charge par l'autorité contractante, pour pallier en partie la perte éventuelle du contrat final qu'il aura contribué, malgré tout, à faire aboutir.

Conclusion du contrat - Suites opérationnelles

ÉTAPE 9

• Achèvement de la consultation

OBJECTIFS

- conclure le contrat suivant les règles comptables et financières PFI (= *le financial close*) ;
- établir le *Full Business Case* ou *Final Business Case (FBC)* qui permettra au département ministériel de mettre en place et d'allouer définitivement les crédits PFI à l'autorité compétente.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Le financial close :

dès les premières étapes du processus, le département ministériel en charge d'un projet PFI, s'assurera de la conformité aux règles comptables intéressant les transactions financières privées (*Private Finance Transaction*) en définissant précisément les dépenses qui seront considérées dans la *on-balance sheet* de celles qui relèvent de la *off-balance sheet*, seules éligibles aux crédits PFI (et correspondant à l'évaluation des risques alloués au privé).

Dans cette logique, les dispositions financières, arrêtées à l'issue des négociations avec le « soumissionnaire favori », traduiront dans le *project agreement* certains choix stratégiques : ainsi feront l'objet d'attention particulière :

- **la répartition et le transfert des risques** qui doivent apporter à l'autorité contractante la meilleure « rentabilité » (*value for money*), et non entraîner des dépenses plus fortes que si elle continuait à en porter la responsabilité ; par exemple, risque de la conception (incluant l'obsolescence), ou risque de la « valeur résiduelle » en fin de contrat si la valeur du bien n'est pas celle qui avait été escomptée ; il faut évoquer aussi les « risques inquantifiables », pouvant découler d'un changement important de la législation, ou en cas de force majeure. Il sera nécessaire d'analyser simultanément les trois éléments suivants et leur impact : indicateurs de qualité, de quantité et risques inquantifiables.

- **Le transfert ou non de la propriété du bien immobilier pendant la durée du contrat**, d'une part et à la sortie du contrat d'autre part.

- **l'analyse des composantes du contrat** : sont-elles ou non dissociables les unes des autres, et dans quelles proportions ? quelles conséquences pour la mise en œuvre du paiement ? (par exemple, paiement correspondant aux services seuls, à l'immobilier seul, ou partie pour services et partie pour immobilier). Cet aspect est particulièrement sensible à clarifier en cas d'opérations groupées dans le même contrat.

- **les cas de manquement à ses engagements du contractant privé** : soit remise en concurrence du contrat, soit expertise pour le versement d'une compensation financière .

2 - Le Final Business Case

Ce document final présente toutes les dispositions arrêtées avec le soumissionnaire choisi en final, et reprend toutes les conclusions des négociations qui ont eu lieu. Il comprendra :

- la présentation du consortium (*Special Purpose Vehicle - SPV*) ; l'objet du contrat ; la qualité de la proposition par rapport au « projet de référence » et à l'*OBC* ;
- le rappel des objectifs du projet, et comment ils seront atteints ;
- la conclusion financière, et sa faisabilité ; comment le projet apporte les garanties de la « meilleure valeur » ; sa comparaison avec les composantes de l'*OBC* et du *Public Sector Comparator* (voir étape 2) ;
- le processus suivi durant toute la phase de concurrence, et en particulier les consultations et l'approbation des partenaires sur le choix fait, et les conditions de leur engagement ;
- comment va être assuré le suivi de l'opération ;
- la répartition des risques, et le mécanisme de paiement ;
- quels efforts ont été faits pour réduire les coûts du projet ? Y a-t-il transfert ou non des biens immobiliers au contractant privé ?

- les démarches réglementaires à satisfaire : par exemple, le permis de construire a-t-il été obtenu ? sinon, quand devrait-il l'être ?
- etc.

3 - L'autorité publique devra choisir de rendre « public » ou non le *Final Business Case*

En particulier, elle arbitrera pour rendre public ou non le *PSC* final, à comparer avec les bases initiales qui avaient permis de justifier le recours à ce processus.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

L'autorité locale, maître d'ouvrage.

QUI LA FINANCE ?

Idem.

QUI VALIDE ?

Le département ministériel par la mise en place de l'allocation de crédits PFI, si le montage résultant des négociations du *financial close* peut s'inscrire dans les dépenses *off-balance sheet* ; pour les dépenses qui n'entreraient pas dans ce cas, il faudra trouver un budget d'investissement complémentaire (= *block capital budget*).

L'enveloppe estimée dès l'étape 1 est restée inchangée : il faudra donc que l'autorité locale se soit engagée sur les moyens complémentaires à mobiliser. (Voir plus bas, les conclusions sur le dépassement des estimations initiales, et les propositions d'amélioration du processus par le *HM Treasury*.)

QUELS DÉLAIS ?

... ? ...

voir ci-dessous : cette phase ardue de la fin des négociations peut nécessiter 4 à 6 mois.

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

> **Il faut s'assurer d'un délai suffisant entre le choix définitif du soumissionnaire favori et l'établissement du *financial close*** : le consortium choisi se trouve « sécurisé », et c'est le moment où les moyens les plus importants vont être mobilisés pour le projet et l'établissement du calendrier détaillé. Même si les phases amont ont dérapé, il est important de ne pas se rattraper sur les phases aval.

> **À ce stade, le maître de l'ouvrage doit comprendre que sa position dans la négociation a changé** : il doit être particulièrement solide et compétent pour éviter une dérive du projet et une réduction des spécifications. Cette période devrait permettre d'optimiser et d'augmenter encore la valeur de la proposition. Ceci nécessite en particulier de maîtriser les problèmes liés à la non-relation contractuelle entre le maître de l'ouvrage et les concepteurs du consortium. D'où le rôle important des consultants et *design advisers* au côté du maître de l'ouvrage.

> **Il est vital aussi que des changements significatifs du programme n'interviennent pas dans cette phase conclusive.**

> **Sur la répartition des risques :**

c'est le consortium qui porte le risque de la conception lié au traitement de la maintenance ; pendant la durée du contrat, il sera propriétaire du bien immobilier. Le risque de la construction proprement dit est peu pertinent, car il a peu d'impact par rapport à la durée de vie du bâtiment.

Conclusion du contrat - Suites opérationnelles

ÉTAPE 10

• La phase opérationnelle

Après signature du contrat, le consortium sera autorisé à investir les lieux pour la phase opérationnelle des travaux, puis la délivrance des services. Il ne pourra prétendre aux premiers versements qu'à la mise en œuvre conforme des services prévus.

L'autorité locale doit rester mobilisée pour s'assurer des modalités mises en œuvre pour respecter les clauses contractuelles.

OBJECTIFS

Présenter les dispositions pratiques à prendre après la signature du contrat, pendant les phases de préparation et de réalisation des travaux, puis pour le suivi du contrat dans sa durée.

CONTENU ET ACTIONS À CONDUIRE

1 - Suivre le développement détaillé de la conception

- une fois le contrat signé, le consortium contractant peut établir l'ensemble des plans d'exécution, en respectant les modalités de consultation de l'autorité publique contractante prévues contractuellement ; tous les plans de détail pour chaque local seront fournis, insérant mobilier et tous types d'équipements ; y compris ce qui sera détruit et remplacé ;
- ces dossiers seront fournis à la maîtrise d'ouvrage, et constitueront la base des dossiers des travaux exécutés et des plans de récolement à venir.

2 - Désigner un « contrôleur » indépendant

- le « contrôleur » indépendant (*Independent Certifier*) examine les plans et dossiers d'exécution et s'assure de leur conformité avec le contrat et le cahier des charges détaillé (*Output specification*) ;
- il délivre un certificat de « prêt à l'usage », c'est-à-dire une attestation que les services **peuvent** être fournis, et non qu'ils le seront.

3 - Mobilisation de l'exploitant (*facilities management*) et transfert de personnel

- en cas de réhabilitation, dans la période intérimaire précédant l'achèvement complet des nouvelles prestations autorisant la réalisation du service tel que prévu au

contrat, il peut être prévu que l'autorité locale reste responsable de la maintenance des lieux existants ;

- le contrôleur indiquera les actions de formation du personnel à conduire par le consortium ;
- les conditions de transfert ou de mise à disposition des personnels devront être négociées et mises en œuvre par les autorités locales, dans le respect du calendrier ;
- des rencontres périodiques entre représentants du contractant et des autorités locales devront être prévues ;
- pour aider à la mise en œuvre de tous les services, un bureau de logistique et de sécurité (*help desk*) doit être organisé et opérationnel : il comprendra tous les documents et les plans de l'opération, certificats d'agrément, manuels d'exploitation, de maintenance, de sécurité... les éléments du mécanisme de paiement ; il permettra la formation du personnel et des usagers.

4 - Désigner un représentant de l'autorité locale

qui aura participé aux phases amont de préparation et de suivi des négociations, pour participer à toutes les réunions de « revue » avec le contractant, dans la phase de réalisation et dans le suivi ultérieur ; ce représentant pourra s'assurer aussi de la mission du « contrôleur ».

5 - Mettre en place un *project board* avec des représentants de la maîtrise d'ouvrage et du consortium qui se réunira à fréquences régulières (tous les mois les premières années) pour suivre l'évolution du contrat dans sa durée.

6 - Organiser le contrôle des performances, pendant toute la durée du contrat ; l'« équipe de projet », complète ou partielle, de la maîtrise d'ouvrage est la mieux placée pour cette action pour s'assurer que le contractant recherche en continuité l'amélioration du service rendu.

7 - S'assurer que les procédures de « test » et de comparaison des prix sur le marché (*benchmarking and market testing*) sont menées aux fréquences prévues par le contrat par le consortium. Ces tests doivent permettre de réajuster en continuité la qualité des services et leurs

coûts (à la baisse ou à la hausse) ; elle entraîne la nécessité pour l'autorité locale de conserver, de son côté aussi, ses compétences et sa vigilance pour apprécier les conclusions issues de ces tests.

QUI CONDUIT CETTE ÉTAPE ?

Bien que le contrat soit signé, les représentants de la maîtrise d'ouvrage publique, *project board* et *project team* restent mobilisés pour la préparation et l'exécution des travaux ; puis doivent s'organiser sur place pour le suivi du contrat tout au long de sa durée.

QUI FINANCE ?

- Pour l'autorité locale, il faut maintenir en place tout ou partie des compétences du *project board* et du *project team* ;
- le « contrôleur » est rémunéré soit par l'autorité locale, soit à la fois par celle-ci et le consortium, avec engagement d'impartialité ;
- éventuellement, la maîtrise d'ouvrage rémunérera un *technical adviser* pour le suivi de la phase de réalisation, en complément du « contrôleur » indépendant ;
- occasionnellement, des conseillers juridiques seront requis en cas de controverse pour l'application des termes du contrat.
- Dans la plupart des cas, un « consultant » est aussi rémunéré par les financeurs, qui souhaitent s'assurer que leurs intérêts seront protégés pendant la phase de construction.

QUELS DÉLAIS ?

- pour la période de préparation avant commencement des travaux : ... ?... cette phase dépendra des bonnes relations entre consortium et maîtrise d'ouvrage locale, et de la tenue du calendrier de travail ;
- pour la phase de réalisation : de la responsabilité du consortium, en fonction des services à pourvoir, et des dates d'ouverture du service si contraintes particulières (rentrée scolaire, par exemple...).

LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXPÉRIENCE

- > **En ce qui concerne l'avancement de la conception détaillée du projet** : elle se fait de préférence après signature du contrat, car la finalisation des plans d'exécution serait trop coûteuse à faire établir par les concurrents restant en lice au dernier stade de la négociation, et à la maîtrise d'ouvrage pour l'analyse correspondante. Mais leur finalisation après la signature du contrat nécessite que la maîtrise d'ouvrage reste mobilisée pour approuver les études de détail, et même indiquer ses préférences (par exemple, dispositions esthétiques des réseaux techniques restant apparents), et ce, d'autant plus si elle redevient propriétaire des lieux à l'achèvement du contrat.
- > **La période de préparation** entraîne souvent des rapports très tendus entre les contractants : la confiance doit être sauvegardée pour respecter le calendrier de développement. L'attention de la maîtrise d'ouvrage est appelée en particulier pour s'assurer que le projet ne soit pas amoindri pour gagner du temps et favoriser quelques économies de réalisation jusqu'à la livraison du service prévu.
- > Dans ce sens, il est très important, voire vital, que des personnes appartenant à la structure de maîtrise d'ouvrage locale puissent avoir une intervention en continuité de la période de négociation à celle de passation du contrat et à la phase opérationnelle.
- > La maîtrise d'ouvrage locale doit s'assurer que des moyens suffisants ont été mis en place par le preneur au début de la période opérationnelle des services, pour aider les usagers en particulier à se familiariser avec les nouveaux équipements et les procédures correspondantes.
- > **La période des essais** avant livraison est souvent source de mécontentement : prévoir les délais nécessaires, et préciser les responsabilités de l'entreprise et les pénalités financières encourues.
- > Se rappeler que le « contrôleur » ne peut « sonder » qu'environ 20% des prestations de construction et d'équipement : la maîtrise d'ouvrage devra en tenir compte et s'organiser en conséquence (compétences internes ou engagement d'un « consultant » technique qui aura participé à la phase précédente de négociation).
- > Avec son « équipe de projet », la maîtrise d'ouvrage doit rester très ferme dans les premiers temps **d'évaluation des services rendus**, pour que le consortium soit mobilisé et encouragé à optimiser la qualité du service fourni.
- > **Les changements sont inévitables** sur la durée du contrat pour assurer l'évolution du bâtiment et des services : en contrat PFI, les avenants financiers sont plus complexes que dans des procédures plus traditionnelles.

D. En conclusion, quelques caractéristiques à souligner

> Procédure - Type de contrat

- Le processus de mise en concurrence d'un contrat en PFI doit respecter les règles édictées par les **directives européennes**, en particulier celle de la Directive Services, puisque c'est la procédure la plus adéquate au processus de négociation sur objectifs performanciers propres à la PFI. Le client public, en charge de l'opération, devra cependant justifier son choix de procédure en fonction de l'objet du contrat.
- La procédure en PFI correspond en fait à la procédure *DBFO*, ainsi que l'explique Martin Lipson (4Ps) :

Quelle est la différence avec le DBFO ?

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* et *funding*. 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.

- Toutes les exigences et moyens de poursuivre les objectifs à la charge du titulaire du contrat relèvent de la **négociation**, et non de l'application de textes législatifs ou réglementaires.
- Ainsi, le contenu final des documents contractuels résulte d'une itération continue entre l'expression des attentes et des engagements du client public, et le contenu des offres, précisées étape après étape par chaque équipe concurrente, croisant tous les paramètres techniques, financiers, juridiques, fonctionnels, etc. jusqu'à obtention du scénario le plus optimisé pour chacune des parties prenantes, en matière d'allocation des risques, qualité du service et bénéfices en résultant.
- L'importance de la qualité des études en amont du lancement officiel de la concurrence est fortement soulignée dans les recommandations institutionnelles : la mise à disposition d'éléments d'information complets sur le contexte et la justification détaillée des attentes seront fort utiles dans l'avancement des négociations, réduisant d'autant potentiellement les délais, les coûts de production des offres et les coûts de leur évaluation comparative.

> La maîtrise d'ouvrage - Le client du secteur public

— **En amont et pendant la négociation** : la maîtrise du développement de cette itération négociée impose un client public très organisé, performant dans tous les champs du questionnement, capable d'évaluer les propositions techniques et financières présentées en réponse à des attentes décrites en termes de performances : pour tirer toute la plus-value des contacts avec les équipes concurrentes, il faudra pouvoir trouver les mêmes niveaux de compétences de part et d'autre de la table de négociation. De plus, ces compétences doivent se retrouver au niveau de la structure cliente (= **autorité locale**) qui exprime les besoins et décide des moyens, et aux niveaux ministériel et interministériel qui donnent le feu vert à l'opération dans sa stratégie politique et allouent les crédits correspondants. D'où le développement des guides, brochures de recommandations diverses, et des possibilités d'assistance (mise à disposition de conseillers experts de la CABE par exemple) entrepris par les institutions centrales auprès des collectivités les plus démunies pour mener à bien le processus.

— **Des compétences particulières doivent se développer**, en particulier du côté du secteur public : des capacités de « négociateur » alliées à celles de « médiateur » sont indispensables pour mener en parallèle de l'analyse des offres, les concertations nécessaires avec l'ensemble des parties prenantes partenaires de l'autorité locale d'une part, et les futurs utilisateurs d'autre part (ce jeu de relations sera d'autant plus délicat à entretenir en cas d'opérations groupées sur un territoire élargi). (cf. rôle du *project manager*).

— **Une fois le contrat signé**, l'implication de la structure cliente, responsable de la politique de service public, doit se poursuivre au-delà de la signature du contrat, pour le contrôle de la qualité du service produit et de la juste évaluation économique qui doit la traduire.

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 ?

Mukund Patel (DfES)

> Les délais nécessaires au développement du processus traduisent les enjeux à long terme du contrat

— Des modèles de calendrier par type d'opération (voir fiche technique) guident la structure cliente pour son organisation et ses engagements. Ils ne peuvent être établis et tenus qu'avec une extrême rigueur des parties prenantes côté maîtrise d'ouvrage et utilisateurs, et une coordination stricte d'un *project manager*, compétent et reconnu dans son rôle.

Ce n'est qu'à ces conditions que les délais de mise en œuvre de l'opération en PFI pourraient être meilleurs qu'en procédure traditionnelle.

— Les exemples recueillis dans la fiche technique font apparaître des délais irréductibles de l'ordre de 10 mois entre la présentation du « document stratégique » et la parution de l'avis d'appel à la concurrence au JOCE ; ou de deux ans entre la publication de l'avis et le choix du « soumissionnaire favori ». De plus, ces exemples ne disent rien du temps préparatoire des études de faisabilité, et de mise en place des consultants spécialisés. S'ajouteront encore à ces délais les temps nécessaires à la production éventuelle d'« esquisses-tests » (= « projets de référence ») alimentant la concertation avec les partenaires en amont de la concurrence, puis d'« avant-projets », partiels ou non, de plus en plus précis pendant la concurrence (*ISOP, ITN, BAFO*, etc.), à analyser et à soumettre à la concertation.

— Ces délais se rentabiliseraient dans le cas d'opérations groupées, à condition toutefois que les problématiques posées soient sensiblement les mêmes de l'une à l'autre, et qu'il n'y ait pas de remise en cause profonde ou de rediscussion des objectifs pendant les négociations : d'où, là aussi, l'importance de la phase préparatoire. Après la signature du contrat, les premiers paiements n'intervenant qu'au début du service effectif, l'autorité publique cliente devra rester très vigilante pour que le temps de préparation et de réalisation du chantier ne soit pas sous-estimé au détriment des accords établis.

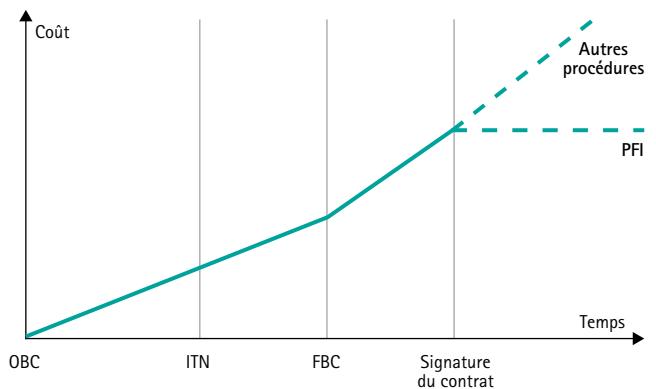
> Les coûts

— La maîtrise d'ouvrage locale doit financer toutes les étapes préalables à la signature du contrat, comprenant les prestations d'études diverses, que ce soit pour la préparation des cahiers des charges, ou pour les analyses et expertises pendant la négociation des offres, ou parfois pour l'indemnisation partielle des soumissionnaires les mieux placés.

Elle devra également prendre en charge le maintien d'une structure compétente d'accompagnement et de contrôle après la signature du contrat et sur toute sa durée.

— Il faut remarquer qu'en principe, l'enveloppe provisionnelle de crédits PFI allouée par le département ministériel au vu des premières évaluations émises dans le « document stratégique » (étape 1) n'est pas rediscutée ou réajustée jusqu'à la signature du contrat (= *financial close*) (étape 9) ; la différence entre le montant final du contrat et le montant de l'enveloppe de crédits PFI devra être prise en compte par le client public (autorité locale et ses partenaires, ou département ministériel suivant les domaines) ; ce qui explique, les difficultés et la sensibilité des ajustements finaux sur la répartition des risques et leur évaluation, et la formalisation des engagements financiers de part et d'autre.

— Le *HM Treasury*, constate une dérive quasi-inévitable entre ces étapes, expliquant toutefois qu'une fois le contrat signé, les dépenses sont connues et sans remise en cause possible, en l'absence de changements importants imposés ou demandés par le secteur public.



— Voir aussi plus bas, les appréciations du *Public Sector Comparator* dans les rapports d'audit récents, et les améliorations envisagées.

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.

Sean Byrne – HM Treasury

Partie II

Évaluations de la politique de la « PFI »

1. Du point de vue des acteurs institutionnels britanniques :
 - A. Les protagonistes du débat
 - B. Les éléments de la controverse
 - C. Les rapports officiels d'audit et d'évaluation
 - D. Les nouveaux développements de la politique des PPP/PFI
2. Questions et thèmes d'attention pour une adaptation en France

1. Évaluations du point de vue des acteurs institutionnels britanniques

A. Les protagonistes du débat sur la politique des PPP-PFI

La politique des PPP-PFI fait l'objet d'une forte controverse dans la société britannique. Outre les critiques et réticences de la part de certains cadres de l'administration eux-mêmes, que l'on a pu évoquer plus haut, des oppositions se manifestent au sein de certains syndicats de salariés, dans certains partis politiques, dans certaines organisations professionnelles et dans les milieux intellectuels et universitaires.

Les **syndicats** entrent dans le débat sur le thème des conditions d'emploi des salariés dans ces nouveaux équipements. Ils observent que l'une des façons les plus évidentes, pour les entreprises privées, de tirer du profit des PFI est de faire le plus d'économie possible sur le personnel d'exploitation et de maintenance des équipements. Selon eux, la rémunération et les conditions de travail des salariés privés des premières constructions en PFI étaient de toute évidence plus mauvaises que celles de leurs collègues du secteur public⁴⁷. En première ligne, les syndicats Unison et GMB ont mené campagne contre les PPP-PFI, sur la base de rapports très vigoureux mais bien informés⁴⁸.

Le secteur de la Santé est celui où les revendications ont été les plus vigoureuses. Le problème concernait moins de personnel dans les collectivités locales, et n'a pas été objet de débat dans le domaine de la Défense où le personnel n'est pas syndiqué. Comme l'admet Martin Lipson, : « Le secteur privé a une longue tradition d'exploitation du personnel de nettoyage ou de restauration collective. Les syndicats sont parvenus à contraindre le gouvernement à changer les règlements pour ne pas avoir de main d'œuvre à deux vitesses⁴⁹. On voulait que l'ensemble des personnes contribuant à l'organisation du service public soient employées dans les mêmes conditions, que ce soit par un

employeur public ou privé. Nous n'avons donc pas deux statuts d'emploi différents. Les syndicats sont parvenus à cela⁵⁰ ». Notre interlocuteur précise d'ailleurs que le coût des PFI en a été augmenté mais que les financements d'État ont couvert ce surplus.

Partant du même constat, L'*Institute for Public Policy Research* (IPPR⁵¹) reste toutefois vigilant : dans les PFIs, les conditions d'emploi des salariés du public transférés au secteur privé sont protégées. Mais reste le problème du personnel nouveau, recruté par le consortium privé, dont les conditions d'emploi demeurent plus mauvaises que celles de leurs équivalents du secteur public.

Les PPP-PFI ne font pas non plus l'unanimité au sein des **partis politiques** de gauche, y compris au sein du Labour, et la presse se fait l'écho des dissensions qu'ils suscitent⁵². L'*Institute for Public Policy Research*, le *Labour Research* cités dans le paragraphe ci-dessus produisent, à leur propre initiative ou à la demande des syndicats, des analyses précises de la politique des PPP-PFI, généralement assez critiques. Une équipe d'universitaires autour du Professeur Allyson Pollock, chercheur au sein de la *School of Public Policy* de la *London University* est aussi très engagée dans le débat et l'étaye d'arguments économiques pertinents. On verra d'ailleurs plus loin que dans les dernières réorientations qu'indique le rapport du *HM Treasury* paru en juillet 2003, cette politique tient très fortement compte des objections émises par ces diverses instances.

Pour leur part, les **organisations professionnelles** concernées par cette démarche (en particulier le RIBA, la CABE, le CIC...) exercent une veille sur les PPP-PFI, en réalisant des études de cas, des analyses thématiques, en organisant des réunions de réflexion, en mettant en place des groupes de travail, etc. Le RIBA et la CABE manifestent le souci que l'architecture et les architectes ne soient pas évincés de cette procédure où dominent les logiques financières et juridiques et que des précautions soient prises pour veiller à la qualité de la conception des édifices produits en PFI. Le CIC quant à lui, représentant les industries du bâtiment, s'inquiète du refermement de ce marché sur quelques « majors » au détriment des PME qui n'ont ni les moyens d'investir dans l'élaboration d'une offre en PFI, ni les références et la surface financière qui leur permettraient d'entrer dans un consortium autrement qu'en tant que sous-traitant.

47. Voir *The Guardian*, 1^{er} octobre 2002, *PFI, Why are the unions so opposed ?*.

48. Voir par exemple, du GMB (Britain's General Union), *PFI in Education, a dossier*. John Lister / Labour Research Department, septembre 2001. 25 p. ; *PFI in the NHS*. John Lister / London Health Emergency, juillet 2001. 25 p. ; ou encore, pour Unison, *Public Services, Private Finance*. UCL School of Public Policy, 2001.

49. En anglais, *two-tier workforce*.

50. Entretien avec Martin Lipson, 4Ps. Juin 2003.

51. Institute for Public Policy Research, *the leading UK independent think tank on the centre left*.

52. Voir par exemple les nombreux articles parus dans *The Guardian* à ce sujet.

B. Les éléments de la controverse : économie, autonomie du service public, qualité des opérations

1. *Best Value for Money*. Les PFI constituent-ils un usage rationnel de l'argent public ?

Selon les méthodes d'évaluation, on lit que les PFI permettraient de réaliser des économies de 10%, 15%, 17% voire 20% par rapport à une opération similaire réalisée par une procédure publique traditionnelle⁵³. Ainsi, dans son document de présentation de la procédure PFI⁵⁴, la *Treasury Taskforce* annonce les chiffres suivants : les huit opérations d'infrastructure menées en DBFO auraient représenté une économie moyenne de 15% par rapport aux procédures traditionnelles, la prison *Bridgend and Fazakerley* une économie de 10%. Les chiffres annoncés pour les PFI de service pur (réseaux informatiques) seraient encore bien supérieurs. Les cabinets d'audit *Arthur Andersen et Enterprise LES*, qui avaient été commissionnés par le gouvernement en mai 1999 pour réaliser « la première évaluation des projets PPP de grande envergure », concluent, dans leur rapport publié en janvier 2000, que : « L'utilisation de ce procédé engendrerait une économie de l'ordre de 17% en moyenne par rapport aux modes de financement traditionnels, 60% de l'économie réalisée provenant du transfert de risques du public vers le privé ». Le *National Audit Office*⁵⁵ pour sa part, évalue à 20% l'économie réalisée en PFI par rapport à une procédure publique.

Au-delà de cette bataille de chiffres, et des considérations sur la plus ou moins grande objectivité de ceux qui les produisent⁵⁶, le débat sur la *best value for money* s'attache à plusieurs questions.

a) Les taux et conditions d'emprunt

Comme dans toute forme de leasing, acheter quelque chose à crédit coûte plus cher que de le payer comptant. L'Infirmierie Royale d'Edinbourg est souvent citée pour montrer à quel point le PFI peut être coûteux. Elle a coûté 180 millions de £ à construire et coûtera à terme 900 millions de £. Ce que les critiques ne parviennent pas à montrer est que les 900 millions de £ couvrent les frais d'exploitation tout au long du contrat de 30 ans. Mais il est vraisemblable que le bâtiment serait moins cher à construire et à gérer de manière traditionnelle.

The Guardian, 1^{er} octobre 2002

Tout d'abord, en PFI, c'est le concessionnaire qui emprunte, et non la collectivité publique. Or, compte tenu du risque, le taux d'emprunt du secteur privé est supérieur à celui de l'État : en 1992, l'écart était de 6% ; il serait aujourd'hui de 2% en moyenne⁵⁷. Comme ces frais financiers se répercutent sur le contrat, il semble évident que le coût pour la collectivité publique en est augmenté d'autant.

Une mesure récente a été prise pour pallier, partiellement, cet inconvénient : c'est le *refinancing*. En effet, dès que les opérations sont livrées et donc les principaux risques liés au contrat dépassés, les consortia peuvent renégocier leurs emprunts auprès des banques dans de meilleures conditions. Un code de conduite produit par l'OGC suggère que, pour améliorer la *value for money* et favoriser les marchés PFI dans leur ensemble, les consortia partagent à raison de 50% leurs gains de *refinancing* avec leurs partenaires publics. Cette proposition de l'OGC, qui n'a aucun caractère obligatoire⁵⁸, s'applique aux PFI signés avant le 30 septembre 2002 et prévoit que la rétrocession s'opère soit en argent, soit en complément de service susceptible d'une évaluation qualitative⁵⁹.

53. L'annonce de ces chiffres ne s'accompagne généralement pas de précisions sur leur définition (coûts de construction, coût global) ni sur leur élaboration. La plupart reprennent probablement les données produites à l'étape du *Public Sector Comparator*, et renvoient donc au débat retracé plus loin.

54. TREASURY PRIVATE FINANCE TASKFORCE. *Partnerships for Prosperity ; the Private Finance Initiative*. Londres, HM Treasury, 1997. p. 2.

55. Le *National Audit Office* (NAO) a la mission de contrôler les marchés publics des administrations et d'analyser et évaluer l'efficacité de la dépense publique réalisée au niveau de l'État.

56. L'objectivité des cabinets d'audit, eux-mêmes très impliqués comme consultants dans les opérations PFI, a été mise en cause, ainsi que leurs méthodes de calcul et le sens excessif donné à une moyenne alors que l'échantillonnage des cas étudiés est restreint et que la fourchette des économies constatées est, au contraire, très large.

57. Source : Mission Économique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003.

58. Et qui ne peut être ni obligatoire ni même contrôlée puisque nombreux sont les consortia qui, dans un souci de confidentialité des informations de type commercial, n'acceptent pas d'ouvrir leurs comptes aux collectivités publiques.

59. Pour plus de détails, voir le site web de l'OGC au mot-clé *refinancing*.

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 empêché la totalité des profits. Une fois passé 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.

Martin Lipson, 4Ps

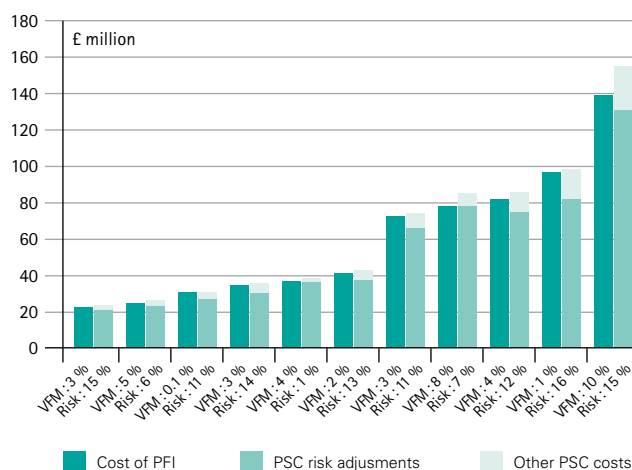
b) Le *Public Sector Comparator*

Le deuxième débat porte sur l'usage du *Public Sector Comparator* (PSC) pour évaluer l'avantage financier à recourir aux PFIs. Dans son dernier rapport⁶⁰, l'*Audit Commission* résume les multiples doutes attachés à cet outil qui représente une phase cruciale du processus puisque c'est sur la base de celui-ci, et seulement s'il fait apparaître un avantage économique à recourir au PFI, que les crédits PFI seront accordés à l'opération. Pour l'*Audit Commission*, le PSC est intéressant dans la mesure où il oblige le secteur public à comprendre et anticiper les frais de construction, les frais d'exploitation, les éventuelles recettes et les risques engendrés par leur projet d'opération. Mais il souffre d'un certain nombre de biais :

- la comparaison se fait entre l'option PFI et une alternative hypothétique qui ne se base pas sur des coûts réels issus d'opérations comparables, dans la mesure où ces données n'existent pas. Dans le domaine des constructions scolaires, par exemple, l'on ne dispose pas d'exemples d'opérations récentes d'écoles importantes réalisées selon une procédure traditionnelle qui pourrait servir de base comparative.
- la comparaison se fait avant que la conception ne soit achevée et non pas sur le produit réel et le contrat issu des négociations⁶¹. Et les différents acteurs s'accordent à reconnaître que la plupart des PFIs connaissent un très fort renchérissement entre la phase d'établissement du PSC et la signature du contrat définitif.

Or, comme l'observe l'*Audit Commission*, les différences entre budgets estimatifs dans l'option PFI et dans l'option procédure traditionnelle sont souvent très

basses : entre 0,1 et 10%. Le même rapport fait apparaître que l'évaluation des risques fluctue dans une fourchette de 1 à 16% et que, comme le montre le graphique ci-contre, c'est cette évaluation qui permet dans chaque cas de faire passer l'option PFI à un coût juste inférieur à l'option procédure publique traditionnelle.



Évaluation des coûts de 11 opérations PFI scolaires

Source : *PFI in Schools*, *Audit Commission* p.37

S'ajoutent à ce débat diverses controverses techniques sur lesquelles nous passerons rapidement : certains économistes ont noté que les options « procédure publique traditionnelle » sur-estiment systématiquement les taux d'emprunt des collectivités publiques. On fait aussi état d'un effet économique lié à la spécificité des marchés PFI : la moindre concurrence qui a cours sur ces gros marchés irait dans le sens d'un renchérissement des prix de construction par rapport aux procédures traditionnelles, plus concurrentielles. Il y a aussi un débat entre spécialistes sur la méthode de la valeur actualisée nette⁶² qui permet de ramener à une valeur à un temps T0 de début d'opération l'ensemble des dépenses et recettes qui s'opèreront au cours des 25 ou 30 ans du contrat. Le taux d'actualisation, fixé à 6 % en 2000 a été considéré comme excessif et désavantageux aux hypothèses de financement par la procédure publique traditionnelle⁶³. La polémique est assez vive pour que, dans leur journal professionnel, *Accounting and Business*, les comptables qui sont intervenus pour éla-

60. AUDIT COMMISSION. *PFI in schools ; the quality and cost of buildings and services provided by early PFI schemes*, Janvier 2003. 55 pages.

61. Voir étape 2 du processus.

62. En anglais, *net present costs*.

63. Des simulations montrent qu'une simple baisse de 0,5% de ce taux, dont la détermination contient une bonne part d'arbitraire, suffit à balayer le supposé avantage économique de la PFI. Voir Lister (J.). *PFI in the NHS*. London Health Emergency, juillet 2001. p.17.

borer des PSC se posent des questions de déontologie, conscients qu'ils sont que leur travail est alors de présenter un bilan comptable favorable à l'option PFI, sur la base de données et coefficients partiels voire partiaux.

Les comptables impliqués dans les hypothèses financières pour des projets PFI devraient se soucier de l'objectivité des données qu'ils produisent. Ils devraient aussi considérer leurs responsabilités à long terme plutôt que les intérêts à court terme de leur organisme. Il semble que les comptables ressentent une incitation anormale à produire les chiffres qui « prouveront » que les procédures PFI apportent un meilleur rapport qualité-prix. Mais s'ils sentent que cette pression les contraint à déroger à leur code professionnel de conduite, ils doivent chercher assistance.

Andy Wyne dans *Accounting and Business*, 1^{er} mars 2002.

c) La solvabilité des collectivités publiques

La notion d'*affordability gap*, écart entre le niveau de service et d'équipement souhaité par la collectivité publique et ses capacités réelles à les financer, est très présente dans les analyses des PPP-PFI, en particulier dans le domaine scolaire. Deux problèmes se cumulent :

- d'une part, le patrimoine scolaire est dans un tel état de déréliction que les besoins objectifs sont considérables mais aussi que les espoirs de se doter enfin d'écoles de grande qualité pour le troisième millénaire sont grands. Les écoles PFI s'appuient donc sur des cahiers des charges ambitieux et conduisent à des contrats coûteux, à la limite de la solvabilité des LEA et des collectivités locales qui les subventionnent.
- d'autre part, les crédits PFI, dont l'enveloppe est déterminée en début de procédure et dont le montant n'est pas révisable, sont versés par le niveau central aux collectivités locales sous la forme de crédits annuels dégressifs selon un taux de 4%. Or les loyers à verser au consortium sont croissants, ne serait-ce qu'en fonction de l'inflation. Il y a donc, comme le montre le schéma suivant, un effet de « ciseau » : dans les premières années, et surtout avant la mise en service de l'établissement, les collectivités publiques reçoivent des crédits PFI largement supérieurs aux loyers à verser aux consortia. Si elles ne placent pas ces excédents, c'est avec difficulté qu'elles aborderont la phase suivante (environ 8 à 10 ans après le début de l'opération), dans laquelle les loyers sont supérieurs aux crédits PFI perçus.

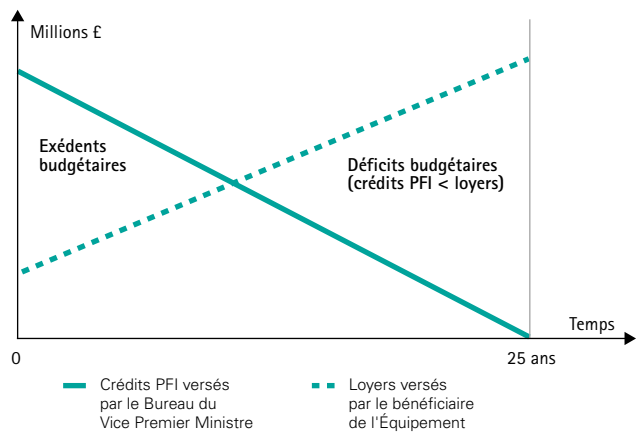


Schéma illustrant « l'effet de ciseau »

Source : entretien avec Sheila Milnes, DFES

d) Une procédure longue et coûteuse

> Le troisième débat sur la pertinence économique des PFI concerne le **coût de la procédure en elle-même** et, pour les entreprises privées, le temps et les coûts liés à la formulation des offres.

On estime en effet à 250 000 £, les coûts de préparation d'une offre pour un projet relativement simple. Comme la Directive Européenne oblige à faire concourir au moins trois équipes, ce sont 750 000 £ qui seront consacrées, pour une opération, à l'élaboration des offres par les entreprises⁶⁴.

Selon John Denham, Ministre de la Santé, les 18 premiers contrats PFI pour des hôpitaux ont représenté une dépense globale de 53 millions de £ en honoraires de consultants, dont 24 millions pour les juristes, 16 millions pour les comptables, et 13 millions pour les autres consultants.

PFI in the NHS : a dossier. John Lister pour le GMB, juillet 2001. p. 7.

Le contrat du *Coventry's Walsgrave Hospital* a abouti au volume colossal de 17 000 pages en 1996, à tel point que deux consortia concurrents pour le marché ont sollicité des crédits gouvernementaux pour payer les juristes chargés de les lire !!!

PFI in the NHS : a dossier. John Lister pour le GMB, juillet 2001. p. 7.

64. KERR (Derek). The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p. 2285.

Pour simplifier les procédures et limiter le recours à des conseillers juridiques et financiers, une standardisation des contrats PFI (SoPC) a été mise en place à l'été 2002. Pour réduire le délai entre la sélection du consortium (*preferred bidder*) et la passation définitive du contrat (*financial close*), la pratique courante est de faire signer ce contrat-type par le client, le prestataire sélectionné, ses sous-traitants, etc. Il est prévu de réaliser tous les 6 mois une évaluation de l'usage que font les collectivités publiques commanditaires de ce contrat-standard et de faire régulièrement évoluer ce dernier en conséquence.

L'utilisation du contrat-type n'est pas obligatoire mais elle est fortement recommandée : l'administration du Premier Ministre a fait paraître une lettre-type que les Ministères finançant des projets PFI sont censés envoyer aux collectivités locales en complément de leur accord de financement PFI. Cette lettre demande au maître d'ouvrage local d'appliquer le contrat-standard ou, en cas d'impossibilité, d'établir une liste des adaptations réalisées, à soumettre au Ministère. Une certaine souplesse est donc laissée à la disposition des commanditaires pour effectuer des adaptations au cas par cas mais l'évaluation du dossier de demande de financement PFI par le *Project Review Group* considère comme un critère le respect ou le non-respect des documents-types et, dans ce deuxième cas, demande à ce que les adaptations faites soient décrites et argumentées.

Seul un très petit nombre de sociétés peut se permettre de prendre le risque de produire une offre [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.

Entretien avec Joanna Averley, CABE.

> En termes de délais, deux critères d'évaluation sont utilisés : la rapidité de la procédure, la fiabilité des délais.

Dans une étude réalisée par le *HM Treasury* et portant sur un échantillon de 61 projets PFI en cours ou terminés (soit 10% de l'ensemble des opérations PFI menées depuis 1997)⁶⁵, les deux aspects sont analysés. Sur ce nombre important d'opérations, la durée moyen-

ne de la procédure, depuis la publication de l'avis de mise en concurrence au JOCE jusqu'à la signature du contrat est de 22 mois. Ce résultat est très comparable à celui du rapport de l'*Audit Commission* sur 11 contrats d'écoles (voir plus loin). Cette deuxième étude, qui prend en compte les délais jusqu'à la mise en service de l'équipement, permet d'ailleurs d'observer qu'après la signature du contrat, il faut encore compter environ 22 mois pour la réalisation des études définitives et des travaux.

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.

Entretien avec Sheila Milnes, DfES

- La longueur de la procédure est l'un des reproches couramment adressés, tant par les praticiens que par le public, à la politique des PFIs. Comme on le verra dans les nouveaux développements de la politique, des dispositifs nouveaux, comme les LIFTs, essaient de s'attaquer à cette difficulté. Avec succès, selon les observations du *HM Treasury* dans cette étude à paraître, puisque la première opération en LIFT menée par le NHS, qui a recouru à une *joint venture* pour apporter une expertise en passation de marchés au maître d'ouvrage public, a réussi à réduire ce délai (de la parution de l'avis JOCE à la signature du contrat) à 14 mois.

⁶⁵ La publication de cette étude, la plus globale qui ait été faite à ce jour sur les PFIs, est annoncée pour l'automne 2003 sur le site web du *HM Treasury*. Au moment de la rédaction de notre rapport, la publication n'est pas encore intervenue.

en mois	Délai moyen entre avis JOCE et signature du contrat	Délais minimum/maximum
Santé	40	22 - 60
Écoles	23	15 - 25
Défense	23	18 - 32
Prisons	21,4	14 - 25
Routes	18	15 - 20
Tramways	22,3	13 - 30

Figure 4 : Durée des procédures PFI selon les domaines

Source : HM Treasury, PFI : Meeting the Investment Challenge, p. 50.

• Le critère de fiabilité des délais annoncés est beaucoup plus favorable aux opérations PFI. C'est ce qu'a montré le dernier rapport du *National Audit Office* sur les PFI⁶⁶ qui, sur un échantillon de 37 projets, faisait état de 20% d'opérations livrées en retard mais de 8% seulement pour lesquelles ce retard dépassait deux mois. Les résultats de l'étude du *HM Treasury* sont du même ordre (12% d'opérations livrées en retard, sans que ce retard ne soit quantifié) et de toutes façons bien meilleurs que les performances dont on avait l'habitude dans les procédures traditionnelles : 70% des opérations traditionnelles étaient livrées en retard, selon le rapport du *National Audit Office* de 2001⁶⁷. Il semble en effet que la maîtrise d'ouvrage publique, surtout au niveau des collectivités locales, avait perdu beaucoup de sa compétence en matière de passation de marchés de construction.

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.

Entretien avec Martin Lipson

Des dérapages dans les procédures traditionnelles

- L'estimation du coût initial de l'Hôpital St Guy et St Thomas est passée de 124 millions de £ à 160 millions de £ et la date d'achèvement a été repoussée de plus de 3 ans.
- Le coût de la station sous-marine de Faslane est passé d'une estimation de 100 millions de £ à un coût final de 314 millions de £ et elle a été livrée avec un retard de 2 ans 1/2.
- Le prolongement de la Jubilee Line du métro londonien a été livré avec 2 ans de retard et un dépassement de budget de 1,4 milliard de £ par rapport au budget d'origine.
- Les 25 principaux projets du Ministère de la Défense ont connu un surcoût total de 2,8 milliards de £ et un retard moyen de 3 ans 1/2.

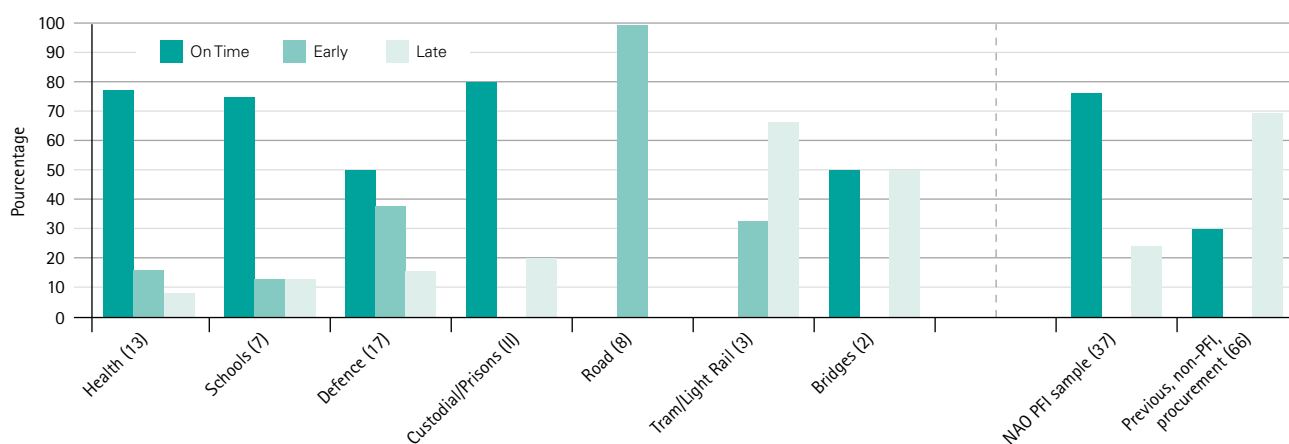
Source : HM Treasury, PFI : Meeting the Investment Challenge, juillet 2003, p. 31.

L'explication fréquemment avancée à cette meilleure gestion des calendriers en opération PFI est que le consortium ne commence à percevoir ses rémunérations annuelles qu'à la mise en service des équipements. Compte tenu de la longueur des étapes de formulation de l'offre et de négociation, des coûts de ces phases initiales et de l'importance des emprunts engagés, la pression financière qui les incite à livrer rapidement est évidente.

Quand on détaille ces résultats selon le type d'équipement produit en PFI, la fiabilité des délais semble toutefois très inégale : si tous les projets routiers ont été livrés en avance, les prisons et les projets liés à la santé ou à l'éducation sont organisés pour respecter le calendrier, avec un taux de retard allant toutefois de 7 à 20%. En revanche, on est surpris de constater que les ponts sont pour moitié livrés en retard, ce qui contraste fortement avec ce que l'on observe pour les routes ; du fait que nous nous sommes centrées sur les opérations PFI de construction d'équipements, nous n'avons pas ici d'hypothèse d'explication à avancer sur ce phénomène.

66. NATIONAL AUDIT OFFICE. PFI : Construction Performance, 2003.

67. NATIONAL AUDIT OFFICE. Modernising Construction, 2001.



Respect des délais (en pourcentage), des opérations PFI selon les domaines

Source : HM Treasury, PFI : Meeting the Investment Challenge, p.51

e) Évaluation et répartition des risques

Un quatrième thème de discussion est la question des risques et de leur transfert du public au privé, supposé mieux armé pour les assumer, ce transfert étant l'un des principaux arguments en faveur des PFIs. Le transfert des risques permet en effet à la collectivité publique d'avoir plus de flexibilité quant au type, aux caractéristiques et à la quantité de services procurés par le consortium et à leur organisation dans l'espace. Mais en matière de transfert des risques, la question est de savoir quels sont les risques à envisager sur toute la durée du contrat et quelle est la part adéquate à transférer du public au privé, sachant que ce transfert engendre un coût à supporter par la collectivité publique. La collectivité publique doit éviter de transférer à son prestataire certains risques soit très lourds, soit très improbables qui conduiraient à augmenter considérablement les charges de la collectivité publique⁶⁸. Il y a là des choix difficiles à opérer dans l'élaboration du cahier des charges et les négociations qui s'ensuivent et dont les clients publics ne sont pas familiers. L'IPPR quant à lui conseille de ne transférer que les risques liés au dépassement des délais et des coûts : « Le principe devrait être que les partenaires privés, paient les dépassements de coûts et de délais Pour les services publics clés, le Gouvernement portera toujours le risque final si le projet échoue.⁶⁹ »

Il faut 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.

Entretien avec Martin Lipson, 4Ps

Le transfert des risques est soigneusement examiné, car on évalue alors le coût induit par le transfert des risques du secteur public au secteur privé. Il y a des éléments de risque que le 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.

Entretien avec Sheila Milnes, DfES

68. KERR (Derek). The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p. 2284.

69. Déclaration de presse de l'IPPR le 27 septembre 2002. « 10 myths about the PFI ».

f) Pertinence économique, pertinence politique des PFIs

Comme le notent divers auteurs, la question de la *best value for money* n'épuise pas la question de la pertinence économique des PFIs. « Un service public ne se mesure pas uniquement en termes monétaires. Il joue un rôle de cohésion sociale (emplois, services...), d'aménagement du territoire (pour les projets de transports notamment), de développement durable dont les effets ne sont que difficilement exprimables en termes financiers (...). Ainsi, pour les adversaires du PPP, le recours à des arguments uniquement financiers ou quantifiés est réducteur : chaque solution a ses propres avantages et inconvénients entre lesquels se trouve un espace pour la décision et le débat politique et non des discussions sur la monétarisation des externalités », écrit L. Laforge dans son rapport pour la Mission Économique de Londres.

Des entretiens que nous avons pu avoir avec différents partenaires (maîtres d'ouvrage, organismes d'appui à la politique PFI), ressort l'opinion largement partagée et exprimée selon laquelle les PFI ne sont sûrement pas une solution idéale mais que, compte tenu de l'ampleur des besoins et de la faiblesse des ressources publiques, ils représentent une solution commode. Le choix est alors d'avoir des écoles et des hôpitaux PFI ou de ne pas avoir d'écoles et d'hôpitaux neufs du tout.

Chez les praticiens, la procédure PFI est décrite dans ce qu'elle bouscule des habitudes de travail, avec ses bons et ses mauvais aspects mais l'attitude est moins de porter un jugement que d'admettre la PFI comme un choix politique et de faire en sorte que cette procédure puisse être mise en œuvre de la meilleure manière possible.

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. Sans compter l'aspect transfert du risque, qui en augmente les coûts.

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

Je dois préciser que nous ne sommes pas 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.

Entretien avec Martin Lipson, 4Ps

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.

Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department

La toile de fond politique de cette question est alors de savoir s'il est légitime ou non pour un gouvernement d'engager l'État sur de lourds financements publics pour une période de 30 ans, et donc de faire porter sur plusieurs mandats électoraux les conséquences des décisions qu'il a prises. Toutefois, comme le fait remarquer l'un de nos interlocuteurs⁷⁰, la décision de construire, même en procédure traditionnelle, est ou devrait être entendue comme un engagement sur le long terme, puisque la construction va engendrer des coûts d'entretien et d'exploitation ; et si la difficulté dans laquelle se trouvent les décideurs britanniques actuellement est largement imputable à la réduction drastique des budgets d'entretien qu'avaient imposée aux équi-

70. Voir notre entretien avec Martin Lipson, 4Ps.

pements publics les gouvernements libéraux, au moins les PFI assurent-ils les équipements construits à l'heure actuelle d'un bon niveau d'entretien, et pour une durée de 30 ans.

C'est le fait que la PFI soit, selon la formule fréquemment rencontrée *the only game in town*, ou en d'autres termes la « mono-culture PFI » initiée par le gouvernement qui est critiquée de diverses parts. L'IPPR, par exemple, *think-tank* du parti Labour, a appelé en décembre 2002 à plus de discernement dans le choix des procédures, y compris parmi les diverses formes de partenariat public-privé (*joint ventures*, sociétés à but non lucratif d'intérêt public...). Et si cet Institut reconnaît que les contrats PFI concernant des constructions de prisons ou de routes sont des réussites, il juge les partenariats pour les écoles et les hôpitaux sensiblement moins convaincants. On verra plus loin que les inflexions les plus récentes de la politique PFI suivent ce point de vue.

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. (...) 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.

Entretien avec Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department

g) Politique des PFI et restructurations dans le secteur BTP

En tout état de cause, l'afflux massif de crédits sur la politique PFI a des répercussions sur l'économie du secteur bâtiment et des services intellectuels qui s'y rapportent. Ainsi, divers observateurs remarquent que, par sa lourdeur et par son coût, l'accès aux marchés PFI se limite aux très grandes entreprises, au détriment des PME. Et toute une réorganisation de la production s'engage autour des majors et des consortia dont elles pren-

nent la tête : d'une part les grandes entreprises de construction achètent des sociétés de *facilities management* de manière à contrôler une plus longue séquence du processus (et la majorité des parts du SPV, *Special Purpose Vehicle*) ; d'autre part, les consortia déjà installés sur le marché des PFI se spécialisent sur un ou plusieurs des domaines couverts par cette politique (santé, éducation, infrastructures...), au point de devenir quasiment des fournisseurs officiels des Ministères correspondants. Ainsi l'entreprise *Jarvis* a été retenue sur 23 des 85 marchés de PFI scolaires passés entre 1992 et 2003 (25,20% en volumes financiers), *Skansk* s'est vue attribuer 15,6% des crédits PFI pour les établissements de santé ou encore *Amec* 20% des contrats PFI portant sur des infrastructures⁷¹. Cette spécialisation s'opère aussi chez les cabinets de consultants, parmi lesquels *Price Water House Coopers* (en particulier pour le PPP du métro de Londres) ou *Newchurch* et *Company* (pour les contrats PFI du NHS) se taillent la part du lion.

La politique des PFI-PPP a d'ailleurs comme objectif plus ou moins explicite de relancer le BTP, en crise au cours des années 90, et de favoriser l'émergence de grandes entreprises compétitives par rapport aux majors françaises⁷². Dans la présentation du budget 2003, le gouvernement présente, à l'appui de sa politique PFI, les opportunités qu'elle représente pour le secteur privé. On estime que la politique PFI rapportera au secteur privé concerné (industries de constructions, de services, banques, ingénierie financière, consultants divers) plus de 60 milliards de £ au cours de la prochaine décennie⁷³. Sur cette évolution, les cinq entreprises les mieux placées sont *Skanska* (1 465 millions de £ de contrats PFI sur l'ensemble de la période 1997-mars 2003), *Amec* (1 180 millions de £), *Balfour Beatty* (1 170 millions de £), *Laing O'Rourke* (1 102 millions de £) et *Carillion* (1 100 millions de £)⁷⁴.

Les PME, qui ne peuvent guère accéder à ce marché qu'en tant que sous-traitantes, revendiquent, en particulier par la voix du *Construction Industry Council*, que les petites opérations soient réservées aux petites entreprises. Mais comme on le verra, la tendance est plutôt au regroupement d'opérations pour atteindre des montants de contrat importants, afin d'obtenir de meilleures économies d'échelle.

71. Source : Contract Journal, 16 mars 2003. p.15.

72. Source : DANARADJOU (Krishnaraj). *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Direction des Relations Économiques Extérieures-Poste d'Expansion Économique de Londres, 2000.

73. Source Mission Économique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003. p. 14.

74. Source : Contract Journal, 16 mars 2003. p.15.

Une enquête du *Health Service Journal* montre que « les entreprises de construction espèrent un revenu pouvant aller jusqu'à 20% sur les parts qu'elles détiennent dans les consortia dès que la construction est achevée et que les Trusts commencent à les payer pour l'usage qu'ils font des bâtiments neufs. Les maîtres d'œuvre aussi (architectes, ingénieurs et *surveyors*) empochent en PFI des honoraires supérieurs à la moyenne.

J. Lister, PFI in the NHS : a dossier

Le marché PFI 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.

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

C'est exact, mais 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 (...). 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.

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

Dans le monde des consultants aussi, la politique PFI apporte des profits importants. C'est par exemple le cas pour les cabinets de consultants juridiques ou financiers, sollicités tant du côté des collectivités publiques qu'au sein des consortia, pour l'établissement des documents contractuels. Les PFIs représentent aussi un marché considérable pour les assurances, celles-ci intervenant dans la question des transferts des risques et de la couverture de la partie (publique ou privée) à laquelle il incombe.

Chez les architectes, il semble qu'une opération PFI soit plus lucrative, à missions égales, qu'une opération traditionnelle, surtout si l'agence d'architecture dispose d'un capital suffisant pour prendre des parts dans le consortium et retirer des revenus tout au long de la durée du contrat, ce qui est peu fréquent. Dans la plupart des cas, les architectes ne sont sollicités, par le consortium, que pour la conception initiale ; ils « vendent » leur projet et n'ont plus droit de regard sur la manière dont il est traité dans le détail puis réalisé. C'est la pratique que les britanniques appellent la *novation*⁷⁵. L'organisation représentative des architectes, le RIBA⁷⁶, est traversée de débats internes sur ces évolutions subies par la profession. Elle se fait en particulier l'écho des inquiétudes des architectes travaillant au sein de petites structures et qui voient, avec les PFIs, une part importante de la commande publique leur échapper.

Des architectes participent maintenant à la procédure de la PFI 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.

Entretien avec Joanna Averley, CABA

75. Pour plus de détails, lire l'entretien réalisé auprès de Jobran Hammoud, *Construction Industry Council*, en annexe.

76. *Royal Institute of British Architects*.

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. La PFI a donné naissance à de nouvelles activités. Y compris nous !

Entretien avec Martin Lipson, 4Ps

A 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.

Entretien avec Mukund Patel, DfES

Parfois des architectes sont impliqués dans un PFI, ils vendent un projet au SPV puis s'en vont et ne perçoivent plus rien sur le projet. Les architectes demandent désormais à faire partie du SPV⁷⁷ 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

Entretien avec Jobran Hammoud, Construction Industry Council

Du fait que le marché des PFI est oligopolistique, les réalités de la concurrence s'estompent. La procédure impose la mise en concurrence de plusieurs soumissionnaires et cette concurrence s'exerce. Mais les maîtres d'ouvrage ont conscience que les partenaires potentiels pour l'opération PFI qu'ils ont en vue sont peu nombreux et ils cherchent de leur côté à rendre leur offre la plus attractive possible. D'autant plus que les Ministères conduisent leurs programmes PFI indépendamment les uns des autres alors que le nombre des entreprises potentiellement concernées par leurs offres est faible. Le volume du contrat est, bien sûr, un atout important dans la négociation. L'importance des services à fournir sur l'ensemble de la durée du contrat en est un autre. D'où le débat sur le transfert des missions dont il est question plus loin.

77. *Special Purpose Vehicle*, l'une des désignations de la partie privée contractante d'un PFI.

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'Education, etc. C'est cela la réalité, c'est le défi que je dois relever. Je dois rendre les projets opérationnels et compétitifs (...). 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.

Entretien avec Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department.

2. Les PFI vont-ils de pair avec un moindre contrôle de la collectivité publique sur les équipements et les services publics ?

Dans le contexte britannique, où les privatisations massives des gouvernements Thatcher et Major ont fait l'objet de vives critiques, on rappelle fréquemment que les PFIs ne sont pas une forme de privatisation, en ceci que le secteur public continue à définir le service qu'il souhaite et sanctionne son prestataire s'il ne fournit pas les prestations attendues. C'est donc à la question du rapport entre ce qui est transféré au privé et ce qui reste dans le giron de la collectivité publique, à la question du contrôle que conserve la collectivité publique sur l'entretien voire l'évolution du bâtiment, ainsi qu'à l'indépendance que conserve la collectivité publique sur la manière dont le service public est rendu que ce débat renvoie.

a) Les transferts de fonctions d'exploitation

C'est au cas par cas que s'effectue, dans les opérations PFI, le découpage entre les tâches et responsabilités qui incomberont au consortium privé et celles qui resteront dans le domaine du service public. On estimait en 1999 que les PFIs conduiraient à la suppression de 30 000 emplois publics et au transfert au privé de 150 000 autres emplois publics pour la période 1998-2007⁷⁸.

78. Selon une enquête de l'*Association of Direct Labour Organisations*. Source : J. Lister, *PFI in Education : a Dossier*.

À part dans les prisons, où l'ensemble de l'exploitation a été confiée aux contractants, les PFI ne transfèrent généralement au privé que la construction et la maintenance des lieux.

Les services associés aux PFIs scolaires par exemple sont en général le nettoyage, l'entretien des locaux et des espaces extérieurs, éventuellement la restauration. Mais rien n'empêche les contrats PFI d'imaginer la privatisation des tâches de secrétariat et d'administration sous forme de pools communs à un ensemble d'écoles. Ce serait alors une autre conception de l'école et des relations entre le personnel administratif d'une part, le corps enseignant d'autre part, et enfin les élèves et leurs parents et les syndicats veillent à ce que cela ne se produise pas⁷⁹.

Dans les hôpitaux, les services transférés au privé peuvent comprendre le nettoyage, le blanchissage, la restauration et le brancardage, mais en principe aucun service lié de plus près aux soins et aux compétences médicales ou para-médicales. L'on cite un cas de contrat PFI (*Barnett General Hospital*) dans lequel des performances médicales étaient imposées au Trust pour constituer la base de calcul des rémunérations et des pénalités à appliquer au consortium. Mais cette clause a été jugée illégale et les instances de la santé publique tentent d'établir des relations claires entre la gestion des personnels soignants et l'organisation des soins d'une part, et les tâches d'accompagnement déléguées au secteur privé⁸⁰. Et si l'on sait que c'est sur ces services d'exploitation que les contractants PFI réalisent la plus grosse part de leur profit, argument commercial puissant pour les maîtres d'ouvrage publics, un certain souci émerge, dans le secteur public, de ne transférer que les services aisément contrôlables et sans risque majeur pour l'usager. L'IPPR recommande, si le gouvernement veut élargir les services transférés aux *front-line public services*, de recourir à des sociétés à but non lucratif quand la sécurité du public est primordiale⁸¹.

Selon les propos du Ministre l'été dernier il y a eu, depuis 1997, 57 incidents dans lesquels la qualité des services rendus au NHS par des services de nettoyage privés est tombée à un si bas niveau que les Trusts ont dû invoquer des clauses de pénalité. Des pénalités totalisant 1,9 million de £ ont été imposées et 14 contrats ont été révoqués.

J. Lister, PFI in the NHS, p.9.

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* (...) 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.

Entretien avec David Laurence, Home Office

L'entretien et le nettoyage [des écoles PFI] 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 TUPE « Engagements de préservation des droits en cas de mutation de personnels⁸² » qui doit être prise en compte. Ceci signifie que les droits d'un salarié muté du secteur public au secteur privé sont préservés.

Entretien avec Sheila Milnes, DfES

b) Le contrôle sur l'entretien et l'évolution de l'équipement

La durée du contrat (25-30 ans) en PFI est un argument positif en ceci qu'il donne la garantie que, quelles que soient les décisions budgétaires à venir, l'entretien de l'édifice sera maintenu à un bon niveau. En effet, les équipements publics britanniques ont longtemps souffert de défaut d'entretien. Comme le dit M. Lipson, chargé des écoles au 4Ps, même lorsque des sommes considérables étaient affectées à la construction de nouvelles écoles ou d'équipements de toutes sortes, les collectivités locales n'avaient pas les budgets leur permettant de bien s'occuper de ce patrimoine sur le long terme. Les équipements étaient donc construits selon des critères de qualité acceptables, mais ensuite ils se détérioraient en raison du manque d'argent pour en assurer l'entretien.

79. LISTER (J.). *PFI in Education : a Dossier*, p. 13.

80. LISTER (J.). *PFI in the NHS : a Dossier*, p. 10.

81. Voir le site web de l'IPPR. (<http://www.ippr.org.uk>) à la rubrique *Public Interest Companies*.

82. En anglais : *Transfer Undertakings Protected Employment*.

Le principe du *Payment Mechanism*, qui prévoit au sein du contrat PFI des pénalités venant en soustraction du loyer annuel versé au consortium par la collectivité publique en cas de défaillance du service rendu est une garantie assez forte.

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 DBFO⁸³ 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.

Entretien avec Martin Lipson, 4Ps

Cela suppose toutefois, premièrement, que le contrat ait prévu toutes les défaillances possibles, et que sur chacune de ces défaillances des critères de tolérance aient été prévus ainsi qu'un montant de pénalité selon le type et le niveau de la défaillance. Il faut ensuite qu'un représentant du maître d'ouvrage effectue une surveillance quasi-quotidienne de l'ensemble des paramètres d'évaluation des prestations déléguées au privé.

Nous avons donc un fonctionnaire dans le centre [d'éducation surveillée] 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.

Entretien avec David Laurence, Home Office, juin 2003.

L'autre avantage, que démontre bien l'exemple de l'école galloise cité par M. Lipson⁸⁴, est que la collectivité publique n'a qu'un interlocuteur face à elle et la possibilité, par le système des pénalités, d'opérer une réelle pression sur lui.

83. *Design, Build, Finance, Operate*

84. Voir notre entretien avec Martin Lipson, 4Ps.

85. *Building Futures* a été créé en avril 2002 conjointement par la CABE et le RIBA comme espace de débat sur les besoins de la société future en matière d'environnement construit, et sur les évolutions qui vont marquer les professions dans ce domaine au cours des 20 prochaines années. (site <http://www.buildingfutures.org.uk/>).

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 de coordination. 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.

Entretien avec Martin Lipson, 4Ps

En revanche, parmi les arguments négatifs, certains relèvent le fait que les équipements réalisés en PFI pourraient être obsolètes avant la fin du contrat. C'est par exemple ce que souligne le rapport de l'organisation *Building Futures*⁸⁵ à propos du programme de 50 000 lits hospitaliers réalisés en PFI. Cette organisation considère que ces contrats PFI, en se déroulant sur 30 ans, vont à l'encontre de l'évolution de la médecine et de la prise en charge de la maladie. « Dans 20 ans, il y aura beaucoup plus de soins à domicile ou de petites structures de soins de voisinage et les grands hôpitaux que l'on réalise actuellement seront obsolètes »⁸⁶.

Plus généralement, la particularité des contrats PFI est que si des modifications importantes doivent intervenir au cours du contrat en ce qui concerne l'équipement et/ou le service rendu, la collectivité publique est le client captif de son partenaire. Et dans ces conditions la dérive des coûts est probable.

86. BUILDING FUTURES, *Building a 2020 vision : future healthcare environments*, 2002.

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 pourrions 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 pourrions pas faire d'appel d'offres. Nous devons nous adresser au contractant du PFI. Le Ministère des Finances réfléchit à ce problème. Il existe des mécanismes prévus au contrat. Nous devons faire appel au fournisseur initial mais il devra donner accès à ses méthodes de chiffrage du projet.

Entretien avec Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department

Dans les cas de défaillance grave, un autre garde-fou est prévu : c'est l'intervention directe du maître d'ouvrage public auprès de la banque partenaire du consortium. Il existe en effet une convention directe de prêteur entre la collectivité publique et la banque, qui contourne le contrat principal de l'opération PFI. Comme la banque a intérêt à s'assurer que le contrat est exécuté correctement, elle peut s'informer auprès de la collectivité publique, en cas de doute, sur la qualité des prestations rendues. Et en cas de problème grave, la banque peut proposer au client public de substituer un ou plusieurs membres du consortium par de nouvelles entreprises, plus fiables. De son côté, le maître d'ouvrage peut faire indirectement pression sur les entreprises de construction ou de *facility management* en faisant état auprès de la banque, des pénalités encourues par le consortium par défaillance de service.

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.

Entretien avec Martin Lipson, 4Ps

c) L'autonomie du service public

En principe les partenaires privés du PFI n'interviennent pas sur l'organisation des *core services* (les soins pour les hôpitaux, l'enseignement pour les écoles, etc.). Mais certaines clauses des contrats PFI ont une incidence sur la qualité, l'organisation ou encore les principes de base du service public rendu par l'équipement.

En voici quelques exemples, dénoncés par les associations de consommateurs ou les syndicats de fonctionnaires.

Dans les PFI hospitaliers, la politique des PFIs s'est soldée par une réduction considérable du nombre de lits disponibles, les soumissionnaires fondant leurs propositions sur des taux élaborés par leurs consultants mais sans rapport avec les réalités de la pratique médicale. Les conséquences de cette erreur de programmation, imputable aux soumissionnaires PFI, ont été multiples : longueur des délais d'attente pour être admis à l'hôpital, raccourcissement parfois discutable des séjours à l'hôpital pour les patients ou transferts trop précoces vers des services de soins de jour ou de convalescence, report d'une partie des patients vers les cliniques privées, souvent localisées sur le site même des hôpitaux PFI et gérés par les mêmes consortia... Par ailleurs, un hôpital PPP fonctionnerait avec un budget pour le personnel réduit de 15 à 20% par rapport à un établissement classique. Cela laisse présager la part de plus en plus importante d'une main d'œuvre peu qualifiée au sein des équipes⁸⁷. Pour les hôpitaux enfin, la gestion des parkings a souvent été transférée aux consortia, et nombreux sont les cas où les tarifs sont jugés excessifs.

[Dans les premiers PFI hospitaliers], le nombre de lits n'était pas basé sur l'expérience réelle des Trusts en termes de taux d'occupation moyen des lits ou sur les exemples réels de pratique hospitalière dans le pays mais sur des projections trop optimistes des consultants en gestion travaillant pour les consortia.

PFI in the NHS : a dossier. John Lister pour le GMB, juillet 2001. p. 6.

87. Source : Mission Économique de Londres. *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003. p. 56.

La première vague d'hôpitaux PFI est devenue célèbre pour la réduction drastique du nombre de lits qu'elle a représenté (de 20 à 40% de lits en moins). Les contractants PFI voulaient réduire de 40% le nombre de lits à *Hereford* (de 414 à 250) et à *North Durham* (de 750 à 450). Le résultat est qu'à peine construit l'hôpital *North Durham* était confronté à une grave insuffisance de lits.

The Guardian, 23 juillet 2001

Dans les PFI scolaires, les contrats stipulent les horaires auxquels la collectivité scolaire a l'usage des locaux. En-dehors de ces horaires, le consortium peut organiser, dans les écoles, des activités lui fournissant un complément de revenu. Si la collectivité scolaire veut organiser des activités extra-scolaires, ou si certaines activités scolaires « débordent » sur le planning habituel, et qu'elles sont planifiées trop tard, elles peuvent se confronter à l'indisponibilité des locaux⁸⁸.

Non seulement les PFIs sont coûteux mais ils ont créé des problèmes qui n'existaient pas auparavant. Les écoles PFI ne sont à nous que pendant les heures de classe. Cela fait, par exemple, que nous avons des problèmes à organiser des activités para-scolaires parce que les établissements reçoivent des activités lucratives organisées par le contractant PFI en-dehors des heures de classe. Autre exemple, les bagages des élèves ont été laissés dans la rue à leur retour d'une classe verte parce que l'accès à l'école nous était impossible.

David Alexander, responsable du conseil de Falkirk à une réunion du Parlement Écossais, 15 mai 2001.
(cité par J. Lister, PFI in Education, septembre 2001, p.10)

3. Les PFI contribuent-ils à améliorer la qualité de la production des équipements publics (délais, qualité technique, qualité d'usage, qualité architecturale, pérennité...)?

a) Raisonner en termes de service, pas de construction

Comme nous l'avons souligné à diverses reprises, l'objet du contrat PFI est la prestation d'un service, pas la construction d'un bâtiment. Cette dernière n'est qu'un moyen pour que le service s'exerce. Dans la procédure

traditionnelle, le maître d'ouvrage spécifie la solution (un programme de bâtiment) à laquelle il veut parvenir pour satisfaire ses besoins, puis il gère lui-même les installations et assure comme il le souhaite le service public considéré.

Les différents prestataires (concepteurs, entreprises de construction) n'ont que peu d'intervention possible sur le cadre de leur prestation ; les entreprises de construction font une proposition financière sur la base du dessin détaillé de l'infrastructure ou du bâtiment qui leur est soumis.

En PFI, l'argument-clé est que c'est l'objectif du service rendu qu'il faut prendre en considération, pas le bâtiment grâce auquel ce service est rendu. Selon la formule d'un ministre : « What we are buying is a service. Who owns the asset is a matter for somebody else⁸⁹ » (*New Civil Engineer/ New Builder*, juillet 1994⁹⁰). Et le principe de la « synergie DBO (*Design-Build-Operate*) » est souvent évoqué, selon lequel la conception simultanée du bâti et des services qui vont s'y développer introduit des innovations dans la construction et réduit les coûts de maintenance.

Le rôle de la collectivité publique est alors de définir des performances de service à atteindre en évitant autant que possible de spatialiser ces exigences et cela pour satisfaire au deuxième concept-clé de la PFI qui est qu'une meilleure *value for money* peut être retirée d'une opération si on laisse aux entreprises une plus grande marge d'innovation et de proposition.

En PFI, la collectivité publique n'est donc plus un commanditaire à l'égard des entreprises privées mais un demandeur de services. Elle doit concentrer sa réflexion sur la définition de la nature de ses besoins et accepter que des scénarii extrêmement différents lui soient soumis en retour (la programmation des lits hospitaliers, la localisation des tribunaux, l'incorporation de locaux ou de services privés au cahier des charges initialement défini par la collectivité publique en sont des exemples).

Cela suppose d'ailleurs, pour la collectivité publique, de mettre en œuvre des techniques plus élaborées d'évaluation des offres émanant des entreprises, plus diversifiées et plus complexes que dans les procédures traditionnelles.

88. Source : LISTER (John), avec le Labour Research Department. *PFI in Education. A Dossier*. GMB, Britain's General Union, septembre 2001.

89. « Ce que nous achetons, c'est un service. À qui appartient l'équipement, ce n'est pas notre problème. »

90. Cité par SYMES (M.), WINCH (G.), *The evolving business in british construction : partnering, private finance and design*. Article à paraître dans Les Cahiers RAMAU n° 3, automne 2003.

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. A 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.

Entretien avec Joanna Averley, CABE

Au début, on nous a dit que tout devait être rédigé en termes de « performances⁹¹ ». 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.

Entretien avec Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department

En amenant les collectivités publiques à définir les risques et à quantifier les coûts sur le long terme et les besoins futurs, la politique des PFI tente d'introduire plus de rationalité et « d'esprit marketing » dans l'organisation des services publics⁹². A ses débuts, et cela reste partiellement vrai à l'heure actuelle malgré les formations massives que le gouvernement a destinées à ces responsables et malgré l'expérience qu'ils ont pu acquérir au cours des années, elle s'est d'ailleurs heurtée à un manque de savoir-faire de la négociation et un manque de compréhension des logiques économiques du secteur privé chez bon nombre de fonctionnaires.

91. En anglais, *output*.

92. KERR (Derek). *The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment*. *Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. p. 2284.

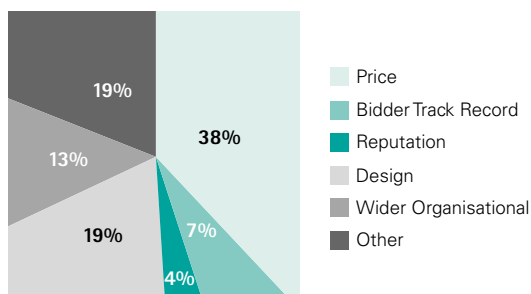
L'un des plus gros problèmes auquel j'ai été confronté était que nombre de mes collègues n'avaient aucune expérience du secteur privé, qui est vraiment purement commercial. Moi, je viens du secteur privé. Parfois, j'ai vu des choses qui m'ont fait bouillir, parce que certains collègues avaient vraiment des ennuis, ils en avaient par dessus la tête. Les fonctionnaires ne savaient pas négocier avec le secteur privé. Il faut trouver un moyen 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.

Entretien avec Paul Monaghan, Lord Chancellor's Department

b) La primauté des aspects juridiques et financiers

Il est évident, à lire les recommandations et les rapports officiels comme à analyser les débats publics qu'ils ont suscités, que les PFI restent très marquées par les préoccupations financières et juridiques et ne laissent pas toujours une large place aux questions de conception. Le graphique ci-contre, tiré du rapport récent du *HM Treasury*, montre bien d'ailleurs la hiérarchie selon laquelle les critères de sélection des soumissionnaires s'organise. Le prix reste le principal critère de choix (38%), alors que les références ou la réputation des entreprises n'interviennent respectivement que pour 19% et 13% et que la qualité de conception n'est déterminant que dans 19% des processus de sélection. La prévalence du critère prix est d'ailleurs telle que, comme le note Paul Monaghan du *Lord Chancellor's Department*⁹³, les entreprises pensaient que tout reposait sur les coûts et que le moins-disant l'emporterait. Or la Chancellerie, considérant que dans son domaine le prix n'était qu'une des composantes de l'évaluation de l'offre et que pour des équipements symboliques comme ceux qu'elle produit la qualité primait, a attribué ses premiers marchés PFI à des soumissionnaires qui n'étaient pas les moins chers, suscitant un grand étonnement de la part des entreprises.

93. Voir notre entretien avec Paul Monaghan en annexe.



Le poids relatif des critères de choix du soumissionnaire en PFI

Source : HM Treasury : PFI : Meeting the Investment Challenge, p. 53.

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 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. 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.

Entretien avec David Laurence, Home Office

La politique PFI a du mal à se débarrasser de la réputation d'être, essentiellement, une technique comptable plutôt qu'une manière d'améliorer les processus d'amélioration de l'environnement bâti par l'association de la construction et de l'exploitation d'un produit bâti. De graves questions ont été posées à propos de la qualité finale de la conception et de la durabilité des constructions produites de cette façon.

SYMES (M.), WINCH (G.), The evolving business in british construction : partnering, private finance and design. Article à paraître dans Les Cahiers RAMAU n° 3, automne 2003.

Les premières opérations PFI ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques en termes de qualités d'espace et d'usage et l'une des principales missions de la CABA a été et reste celle de rappeler constamment les partenaires publics et privés des PFI au respect de critères simples de qualité architecturale.

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.

Entretien avec Joanna Averley, CABA

« Quand les plans détaillés sont finalement présentés, les implications d'un état d'esprit commercial sont claires : une philosophie qui considère les lieux consacrés au personnel comme « espaces mineurs », qui cherche à réduire au maximum la souplesse d'utilisation des classes... entraînant des demandes qui ne peuvent pas être satisfaites pour les classes un peu plus grandes, qui nie les années de travail des départements d'éducation physique en supprimant les « trop onéreuses » piscines... »

Larry Flanagan, Vice-Président du Education Information Service de Glasgow, février 2000. (cité par J. Lister, PFI in Education, septembre 2001).

c) Les difficultés propres à la procédure PFI

Dans le débat sur la qualité architecturale et constructive des opérations engendrées selon une procédure PFI, trois thèmes sont fréquemment soulevés :

> les opérations PFI groupées

Depuis 1999 en effet, pour des projets de faible importance (de 5 millions £ à 15 millions £) des consignes gouvernementales ont été données pour grouper autant que possible plusieurs opérations sous un même contrat. Ainsi, pour les écoles, les commissariats de police, les tribunaux et maintenant les hôpitaux, un même appel d'offres couvre plusieurs projets de même type et souvent dans une même aire géographique. Pour les écoles ces packages ont pu concerner jusqu'à une soixantaine d'écoles. En fin de procédure, c'est un même consortium qui construit et gère l'ensemble de ces projets.

L'idée qui est à la base de ces regroupement est bien sûr de réaliser des économies d'échelle et, en particulier, de mieux rentabiliser les frais et le temps qu'exige la procédure PFI. Mais du point de vue de l'attention qui peut être portée, dans la conception, à chaque édifice dans sa spécificité, des doutes subsistent. D'une part les particularités de la procédure PFI conduisent à des rythmes de conception très saccadés : des périodes de produc-

tion très intenses suivies de longues périodes d'arrêt pour laisser s'opérer les chiffrages, les négociations⁹⁴... Ce rythme « en accordéon » est probablement plus préjudiciable aux opérations complexes et multiples. D'autre part, confier plusieurs projets de programmes similaires à une même équipe de concepteurs peut conduire à une certaine répétitivité de la production.

[Dans les contrats PFI groupés], c'est en général la même agence [d'architecture qui assure la conception de toutes les écoles du contrat], 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.

Entretien avec Mukund Patel, DfES

> l'attention portée aux aspects culturels ou esthétiques du patrimoine existant

Il apparaît que, du fait de la complexité inhérente à la procédure PFI en elle-même, du fait aussi de la réflexion qu'elle conduit à développer sur les risques, le choix de la démolition-reconstruction prime souvent sur une option de réhabilitation qui pourrait se justifier pour des édifices en bon état ou de bonne facture. Une opération de réhabilitation apparaît plus délicate, plus incertaine, elle nécessite des savoir-faire plus spécifiques. Sa gestion sur le long terme induit de plus grands aléas. Sauf si la collectivité publique en fait une exigence absolue (qui aura un prix) ou si le bâtiment est protégé, les arguments techniques et financiers prévalent souvent sur une approche sensible en termes de marquage urbain ou de témoignage historique.

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.

Entretien avec Sheila Milnes, DfES

> la prise en compte des usagers et utilisateurs

Dans sa logique d'élaboration de plus en plus fine des hypothèses en cours même de négociation, et donc avec plusieurs équipes concurrentes, la procédure PFI a souvent tendance à exclure les usagers et utilisateurs finaux des réflexions. Ils peuvent être consultés au stade de la programmation mais ils sont souvent totalement court-circuités pendant la phase de conception. Au mieux sont-ils réintroduits une fois le soumissionnaire favori désigné, et donc une fois le projet fixé dans la plupart de ses détails.

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.

Entretien avec Sheila Milnes, DfES

Diverses expériences existent pour tenter de remédier à cette carence de concertation. Dans le cas du *Central Middlesex Hospital*, deux études ont été menées en amont du processus pour définir les besoins et attentes tant du personnel que des patients et en tenir compte dans la rédaction du cahier des charges et l'élaboration de l'OBC. Puis, en phase ITN, des représentants du personnel et des utilisateurs ont été désignés avec la mission de rencontrer chacun des trois soumissionnaires chaque semaine, de les orienter vers les solutions qui leur convenaient et de rendre compte de ces entretiens à la structure de maîtrise d'ouvrage⁹⁵.

Le *Lord Chancellor's Department*, quant à lui, a mis au point un dispositif de concertation innovant : le Value workshop, qui évoque les workshops allemands. Il s'agit, au stade de l'ITN, de rassembler les concepteurs et les utilisateurs dans un cadre informel pour qu'ils regardent ensemble les projets à mi-parcours. Il faut que les projets soient suffisamment avancés pour qu'ils puissent être communicables sous forme claire aux utilisateurs, mais pas trop élaborés pour être réellement remis en cause et amendés. Comme les soumissionnaires ont le souci de la confidentialité de leurs travaux et des caractéristiques commerciales de leurs projets,

94. Voir notre entretien avec Joanna Averley, CABE.

95. Voir notre entretien avec David Powell, chef de projet du Central Middlesex Hospital, London.

ces ateliers sont conduits séparément avec chaque soumissionnaire et avec de strictes règles de non-divulgateur des informations par les utilisateurs.

d) La réintroduction du dialogue commanditaire/concepteur

Il apparaît que les principes de base des premiers PFI, selon lesquels les clients ne devaient exprimer que des besoins fonctionnels et se censurer sur toute indication en termes spatiaux ou architecturaux, sont très modulés dans la phase actuelle de la politique PFI. A travers nos entretiens, nous avons observé diverses initiatives, de la part des maîtres d'ouvrage, pour rétablir un dialogue direct avec un concepteur (pas nécessairement celui que le consortium va charger du projet) et pour formuler des attentes architecturales, en complément des exigences performantielles de l'*output specification*.

> La pratique de l'ISOP au *Lord Chancellor's Department*⁹⁶

Partant du souci de donner aux bâtiments hautement symboliques qu'il traite la qualité nécessaire, le *Lord Chancellor's Department* a introduit en tout début du processus PFI une étape supplémentaire dénommée l'ISOP (*Invitation to Submit Outline Proposals*). Il s'agit, en complément du questionnaire de pré-qualification exigé des soumissionnaires dans toutes les procédures PFI, d'introduire un élément d'appréciation plus qualitatif. L'écueil de la démarche est d'être trop exigeants en phase très préliminaire et donc de renchérir le coût de préparation des offres pour les soumissionnaires. L'ISOP ne s'adresse donc qu'à 6 équipes, sélectionnées parmi les candidatures reçues. Elle suppose de réaliser, dans un délai de trois mois, une esquisse sur l'ensemble du projet soumis à concurrence ou plus souvent, surtout s'il s'agit d'une opération groupée, sur l'un des différents tribunaux à traiter. Cette esquisse doit s'accompagner d'une étude des structures et des installations techniques et électriques, d'une analyse de l'exploitation des locaux, d'une estimation des coûts et d'un projet de financement. Un jury, le *Project Board*, retient les trois meilleures propositions et donne aux équipes correspondantes les éléments pour affiner leur offre dans l'étape de l'ITN. Les équipes éliminées sont indemnisées à hauteur de 50 000 £. On l'a vu, à cette étape de l'ITN aussi, le *Lord Chancellor's Department* met en place un dispositif (les *Value Workshops*) qui lui permet d'intervenir, directement et

indirectement, par la consultation de représentants des futurs utilisateurs des locaux, sur le travail de conception. En marge de sa politique PFI, le *Lord Chancellor's Department* pratique aussi une formule qu'il intitule *Private Developer Schemes* et qui associe les avantages de la PFI avec un plus fort contrôle du secteur public. Dans ces procédures, le maître d'ouvrage sélectionne le promoteur et le terrain qu'il propose, puis tous deux choisissent ensemble un concepteur.

> L'élaboration de 12 projets de référence pour les bâtiments scolaires⁹⁷

Les écoles ont sans doute été, parmi les opérations PFI, celles qui ont concentré le plus grand nombre de critiques sur leur qualité architecturale et constructive⁹⁸. L'insuffisance de prescriptions en termes spatiaux semblait avoir conduit à la primauté du critère de prix, les offres les plus économiques étant souvent mieux classées que des offres de meilleure qualité, mais plus chères.

Le *Department for Education and Skills* vient de s'associer à la CABE dans une initiative consistant à élaborer des modèles (*exemplary schools*) pour aider les collectivités locales à formuler leurs attentes qualitatives dans leurs cahiers des charges. Ainsi 11 équipes d'architectes ont été sélectionnées pour concevoir six écoles primaires et six écoles secondaires sur des sites différents, qui existent mais que les concepteurs ne doivent pas connaître. Il s'agit en effet, avec un certain niveau d'abstraction, de concevoir les écoles du futur en fonction de l'évolution prévisible des besoins éducatifs, financiers, de l'usage des technologies de l'information, des usages des locaux par la communauté scolaire... Contrairement aux politiques de modèles que nous avons connues en France, il ne s'agit pas de concevoir des prototypes à reproduire tels quels sur tout ou partie du territoire national. Ce sont plutôt des exemples graphiques destinés à accompagner la formulation de besoins et d'exigences dans les documents *output specifications*. Mais le risque de dérive ou de mauvaise interprétation par les LEA du statut de ces projets-modèles semble grand, et il est très vraisemblable que ces 12 modèles imprimeront une forte marque à la production à venir d'écoles PFI, peut-être plus encore dans le cas des contrats groupant plusieurs dizaines d'écoles...

96. Voir notre entretien avec Paul Monaghan en annexe.

97. Voir notre entretien avec Sheila Milnes et Mukund Patel (DfES) ainsi que celui avec Joanna Averley (CABE) en annexe.

98. Voir plus loin la présentation du rapport de l'Audit Commission, *PFI in schools*.

> **Central Middlesex Hospital (Londres) : une définition architecturale fine au stade de l'OBC⁹⁹**

Pour cet important hôpital de l'Ouest de Londres (27 500 m²), le projet PFI comprenait simultanément un travail de réorganisation des services médicaux et une rénovation complète des bâtiments existants, datant du 19^{ème} siècle et devenus vétustes du fait du manque d'entretien, malgré une bonne qualité constructive initiale. Au stade de l'Outline Business Case et pour élaborer le cahier des charges, la maîtrise d'ouvrage a fait réaliser une étude préliminaire à une équipe constituée d'un architecte, d'un ingénieur et d'un économiste auxquels elle a demandé un projet au 1/200^{ème}. Il s'agissait de tester les idées de réorganisation et de préciser les budgets et les calendriers. Puis une deuxième équipe de concepteurs a été recrutée par le groupe de projet de l'hôpital pour l'assister dans ses décisions, la première ayant préféré se rallier à l'un des soumissionnaires, celui qui a été retenu par la suite d'ailleurs.

Dans ce cas comme dans de nombreux autres, du moins quand la structure de maîtrise d'ouvrage en a les moyens financiers et humains, on observe un quasi-dédoublement des études : que ce soit pour tester ses souhaits, pour exprimer à un meilleur niveau de détail ses exigences ou pour valider les propositions émanant des soumissionnaires, la maîtrise d'ouvrage fait appel à un certain nombre de consultants et pour des tâches assez élaborées (ici, par exemple, l'élaboration d'un projet au 1/200^{ème} avant même la publication d'un avis de mise en concurrence). Cela a bien sûr comme effet de « canaliser » les réponses des soumissionnaires, mais aussi de fixer très tôt des solutions spatiales qui ne seront peut-être pas suffisamment remises en cause dans les phases suivantes (organisation de la maintenance et de l'exploitation des lieux, consultation des usagers, éventuelles modifications du programme ou du budget...).

Ces diverses formes de reprise en main du projet par les maîtres d'ouvrage entraînent d'ailleurs tout un débat sur le transfert du risque de conception. En effet, dans l'option PFI traditionnelle, la conception était de la responsabilité et donc aux risques du partenaire privé. Or, dans des interprétations de la procédure dans lesquelles les collectivités publiques sont plus précises sur la conception des espaces qu'elles souhaitent, il devient plus difficile de délimiter les responsabilités à l'égard d'éventuelles erreurs de conception.

99. Voir notre entretien avec David Powell, Chef de projet du *Central Middlesex Hospital, London*.

C. Les rapports officiels d'audit et d'évaluation de la politique des PPP-PFI

1. Le rapport conjoint OGC-CABE (octobre 2002)

Ce rapport¹⁰⁰ a été commandé en avril 2001 par le secrétaire en chef du *HM Treasury* à Peter Gershon, responsable de l'*Office of Government Commerce* (OGC) et à sir Stuart Lipton, président de la CABE dans l'objectif de formuler un avis sur les progrès à réaliser en matière de qualité de conception des bâtiments et infrastructures publiques. Les trois procédures préconisées par l'OGC sont prises en compte : PFI, conception-construction (*design and build*) et *prime contracting*¹⁰¹.

Les auteurs de ce document identifient 6 points sur lesquels des réflexions sont utiles et formulent des recommandations à leur propos.

- encourager la prise en compte du coût global et de la qualité chez les commanditaires,
- mieux impliquer les usagers dans le processus de conception,
- prendre réellement en considération, dans la programmation budgétaire, les besoins nécessités par la vie et l'exploitation de l'équipement,
- inciter le commanditaire à recourir à l'équipe de conception qui convient, au moment qui convient et avec un approfondissement suffisant de son travail,
- promouvoir une notion des bâtiments publics comme symboles de l'investissement civique, contribuant à la qualité de vie individuelle et collective,
- assurer le temps suffisant, dans le processus, pour viser l'excellence de conception.

Élaborées dans l'esprit d'une amélioration de la qualité de conception des constructions publiques, les 11 recommandations du rapport OGC-CABE sont les suivantes :

- 1- Tout commanditaire public d'une opération importante (définie par un seuil à déterminer) devrait recourir à un *senior design champion* pour le projet.
- 2- Tous les Ministères devraient avoir des procédures précises pour que des projets qui ne présentent pas un niveau acceptable de qualité de conception ne reçoivent pas de financement public.

100. OGC-CABE. *Improving Standards of Design in the Procurement of Public Buildings*. Londres, octobre 2002. 20 p.

101. Voir la définition de cette expression dans le glossaire, en annexe à ce rapport.

Le Gateway Process

En 2001, l'OGC a introduit le Gateway Process en tant qu'outil de management et d'évaluation de l'efficacité des procédures, y compris la PFI. Des étapes de validation sont définies pour s'assurer que les problèmes potentiels sont traités assez tôt au cours de la mise en concurrence.

0. Évaluation stratégique des besoins.

1. Existence et pertinence de l'Outline Business Case.

2. Stratégie de sélection du prestataire et de passation de marché.

3. Décision d'investissement.

4. Mise en place des changements dans l'organisation du service.

5. Evaluation des avantages.

La Gateway Review s'applique à tout projet public issu des autorités gouvernementales ainsi qu'aux projets du NHS. Elle est conduite de façon confidentielle à la seule intention du responsable de la maîtrise d'ouvrage. Depuis avril 2003, elle s'applique aussi aux projets des collectivités locales sous la conduite du 4Ps.

Source : HM Treasury. PFI : Meeting the Investment Challenge, p. 61.

3- Les Ministères devraient mettre à jour leurs manuels de marchés pour les mettre en cohérence avec les politiques gouvernementales sur la conception et sur le développement durable.

4- L'OGC devrait tenir un tableau de bord de la façon dont les questions de conception sont traitées dans les projets soumis à l'approbation du *Project Review Group* ou des Ministères.

5- Les Ministères devraient s'assurer que les organismes commanditaires dont ils ont la tutelle adoptent un ensemble adéquat de critères minimums de conception et de seuils de qualité, performances et résultats souhaités, au sein de leur cahier des charges, de manière à refléter et protéger les intérêts légitimes du client public en tant que fournisseur d'un service permanent.

6- Les Ministères doivent mettre à la disposition des maîtres d'ouvrage dont ils ont la tutelle le temps, la formation, la recherche, les ressources et l'expertise nécessaires pour les aider dans leur tâche, y compris en matière de conception.

7- Les Ministères devraient s'assurer que les clients ne recourent au PFI que quand l'avantage financier est réellement prouvé par rapport à une procédure traditionnelle de bonne qualité.

8- La CABE et l'OGC devraient publier des recommandations spécifiques sur la concertation avec les utilisateurs futurs de l'immeuble, y compris pendant les phases de conception.

9- Les commanditaires publics qui réalisent des opérations groupées sous un contrat unique devraient avoir à démontrer à leur Ministère et éventuellement au PRG et lors du *Gateway Process* et, qu'ils prennent correctement en compte les difficultés spécifiques de conception.

10- La CABE et l'OGC devraient approfondir l'hypothèse de recourir à des projets-modèles.

11- Les Ministères devraient s'assurer que les clients font de la qualité de conception un critère de sélection dès le début du processus, par les documents qu'ils élaborent, la pondération des critères de pré-sélection et dans la documentation contractuelle finale.

2. Le rapport de l'Audit Commission (janvier 2003)

L'Audit Commission est un organisme indépendant chargé de contrôler l'efficacité des dépenses publiques et garant de la qualité du service public rendu à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Son travail comprend l'action publique locale, la santé et la justice. Son rôle est de fournir des informations sur la qualité des services publics, de formuler des recommandations pour les améliorer et de diffuser des « bonnes pratiques ».

L'*Audit Commission*¹⁰² a rendu public en janvier 2003 un rapport très intéressant sur les PFI dans les bâtiments scolaires¹⁰³. Ce rapport étudie les écoles PFI livrées avant la fin 2001 et les compare avec des écoles issues d'un processus traditionnel. Compte tenu du temps de gestation des projets PFI, les écoles étudiées ont fait l'objet des premières démarches à la fin des années 90. L'enquête associe :

- la visite et des interviews dans les 9 LEA (*Local Education Authorities*) qui avaient fait des opérations PFI à la date de l'enquête,

- une évaluation de la satisfaction des usagers réalisée par un institut de sondage sur la base du questionnaire développé par le *Construction Industry Council* (94 usagers interrogés, 35 dans les écoles PFI, 59 dans les écoles traditionnelles),

102. Le rapport résumé ici est disponible, ainsi que ses annexes méthodologiques sur le site web de l'Audit Commission : www.audit-commission.gov.uk

103. AUDIT COMMISSION, *PFI in schools ; the quality and cost of buildings and services provided by early PFI schemes*, Janvier 2003. (55 pages)

- une évaluation de la qualité des bâtiments réalisée par le *Building Research Establishment* sur 10 écoles traditionnelles et 8 écoles PFI,
- une analyse des coûts de construction ou de réhabilitation des écoles selon les déclarations des LEAs, une analyse des coûts de maintenance selon les LEAs et les consortiums pour les écoles PFI, selon la base de données portant sur 5000 écoles pour les écoles traditionnelles.

a) Les principales conclusions du rapport

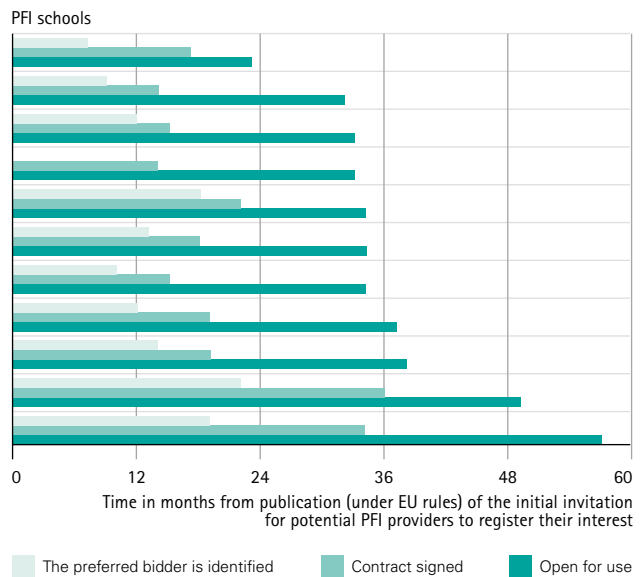
> coûts

On constate des variations considérables de coût d'une opération à l'autre mais sans qu'une différence significative s'établisse entre les opérations PFI et les opérations traditionnelles. Ainsi, au sein des projets PFI, les coûts de construction et de maintenance au mètre carré vont du simple au quadruple. Il est paradoxal en revanche d'observer une corrélation positive entre ces deux types de coût : là où les coûts de construction sont les plus élevés, les coûts de maintenance sont aussi plus élevés. Il semble qu'en PFI, le jeu du client soit d'obtenir le plus de service possible pour le même prix (dans la mesure où la concurrence entre les consortium porte ces derniers à proposer un service toujours plus performant) alors que dans les formes de concurrence traditionnelles, les procédures tendent à faire baisser à la fois la qualité des services et les prix. Dans les écoles traditionnelles, les décideurs anticipent le fait que la maintenance risque de manquer de crédits à l'avenir en choisissant d'emblée la conception et les matériaux adéquats.

Les normes industrielles récentes recommandent de consacrer un budget annuel d'1,5 à 4% du coût de la construction pour la maintenance¹⁰⁴ du bâtiment, sur la base de ses 20 premières années d'utilisation. L'étude du *Building Research Establishment* incite à retenir un taux de 4%.

> délais

Contrairement à l'un des arguments premiers de la politique des PFI, on n'observe pas un raccourcissement des délais de livraison en PFI. Les auteurs voient plusieurs raisons à cela : peut-être les premiers PFI supposaient-ils un apprentissage de la procédure qui a pris un temps supplémentaire, peut-être dans le domaine des constructions scolaires la contrainte du calendrier scolaire s'applique-t-elle très fortement, en PFI comme en traditionnel.



Temps en mois écoulé entre les trois principales phases de la procédure PFI dans les 11 écoles PFI de l'échantillon

Source : rapport de l'Audit Commission, page 6.

Le schéma établi sur les 11 opérations PFI étudiées montre la durée respective des principales phases de la procédure dans ces différents cas. A partir d'un temps T0 de publication de l'avis dans le JOCE (phase qui, comme on l'a vu au-dessus, est loin d'être le début de l'opération), le choix du consortium contractant intervient entre 8 et 22 mois, l'élaboration et la signature du contrat prennent encore de 3 à 14 mois supplémentaires et les travaux de construction portent les délais de livraison à 23 mois dans le meilleur des cas, plus fréquemment 32 mois (près de 3 ans) et parfois jusqu'à 57 mois (presque 5 ans) par rapport à T0.

> qualité des constructions

Le *Building Research Establishment* qui a pris en charge l'évaluation de la qualité des constructions a recouru à 5 critères :

- la conception architecturale (qualités esthétiques mais aussi qualité des matériaux, qualité de la protection par rapport à la pluie et au soleil) ;
- la conception des services liés au bâtiment (ventilation, acoustique, éclairage, facilité d'entretien) ;
- le confort (ventilation, acoustique, chauffage, intimité visuelle...) ;

104. La notion de maintenance couvre ici les frais liés aux revêtements, au nettoyage, aux consommables ainsi que les frais d'administration.

- d) les coûts d'entretien (résistance des matériaux intérieurs et extérieurs au climat, à l'usure et au vandalisme, facilité d'entretien et de réparation, flexibilité d'usage) ;
- e) la qualité des détails (qualité du mobilier, de la décoration, des finitions, des joints...).

L'évaluation est sévère puisqu'elle conclut que la qualité de l'ensemble des écoles étudiées est en-dessous des normes de *best practice*, les écoles PFI étant en moyenne de qualité encore inférieure aux autres. Le constat est celui d'une perte majeure de savoir-faire dans la conception des écoles depuis 1985 : aménagements intérieurs pauvres, pouvant avoir des répercussions sur la qualité de l'enseignement, fortes lacunes en matière d'efficacité énergétique des bâtiments et de respect des objectifs environnementaux définis dans les Agendas 21 locaux, peu d'innovation, et seulement dans les écoles traditionnelles, coûts d'entretien plus élevés en PFI.

> le point de vue des usagers

L'appréciation globale des usagers interviewés quant aux nouvelles écoles est très comparable en ce qui concerne les écoles PFI et les écoles traditionnelles. Les principales critiques concernent le manque d'espace (surfaces insuffisantes pour les halls, les couloirs, les vestiaires, les parkings du personnel...) et l'inconfort en matière thermique, acoustique et de ventilation. L'*Audit Commission* pointe la nécessité, pour les différents niveaux de décideurs (Ministère DfES, LEA...) de remettre à jour l'idée que l'on se fait d'une école (nouvelles technologies, utilisation par le quartier, nouvelles pédagogies) pour faire évoluer les normes et les budgets-types des écoles. Elle recommande aussi d'associer davantage et plus tôt les usagers (seulement 16% des interviewés disent avoir été assez consultés dans le cadre de la construction de leur école).

b) Les recommandations formulées par l'*Audit Commission*

L'*Audit Commission*, qui rappelle que les lacunes qu'elle constate dans la réalisation d'écoles ne sont pas toutes à mettre au compte de la procédure PFI, considère cependant que le gouvernement devrait sortir les PFI de leur monopole et donner un réel choix de procédure aux collectivités publiques. Un risque en effet est que le savoir-faire de la construction et de l'entretien des écoles passant progressivement au secteur privé, celui-

ci dicte de plus en plus les pratiques en la matière. Et puisque les PFI ont approfondi le savoir-faire des LEA en matière de maîtrise d'ouvrage, il pourrait être intéressant de recycler ce savoir-faire dans des projets non-PFI et de tirer les bénéfices de la rigueur qu'impose les PFI pour l'appliquer aux autres procédures.

Des recommandations sont formulées à l'égard des quatre principaux acteurs ou groupes d'acteurs concernés par les écoles. Au Gouvernement, l'*Audit Commission* conseille de réviser la phase du *Public Sector Comparator* mais aussi de permettre un usage polyvalent des bâtiments en décroissant les crédits PFI entre les différents ministères.

Cette dernière mesure permet tout à la fois d'introduire plus de flexibilité dans des bâtiments pour lesquels les besoins peuvent rapidement évoluer ; elle permet aussi de trouver des ressources additionnelles pour des opérations souvent déficitaires pour les collectivités locales. Les recommandations destinées au DfES (Ministère de l'Éducation) sont principalement de réactualiser le *tool-kit* d'évaluation des budgets pour s'assurer qu'ils correspondent à la réalité des financements nécessaires à l'opération et de développer un savoir-faire de la maîtrise d'ouvrage par des forums, des manuels, des évaluations rétrospectives des opérations PFI réalisées... En ce qui concerne les LEA, l'attention est portée sur le critère de la qualité plutôt que celui du prix. Enfin, aux entreprises privées, l'*Audit Commission* recommande de spécifier dans leurs réponses comment elles vont impliquer les usagers dans la conception et de veiller à répondre à la demande publique en matière de transparence des coûts et des méthodes de travail, d'innovation, de meilleure synergie *Design Build Operate*, ainsi que d'une meilleure appréciation et gestion des risques.

3. Le rapport du *National Audit Office* (février 2003)

Le *National Audit Office*

Sorte d'équivalent britannique à notre Cour des Comptes, le *National Audit Office* est une autorité de contrôle, d'évaluation et de régulation placée auprès du Parlement. Elle a évalué de nombreux projets et publié divers travaux de synthèse. Deux de ses rapports dont le plus récent date de début 2003, confirment l'efficacité économique des PPP.

Le rapport du *National Audit Office*¹⁰⁵, rédigé par sir John BOURN porte sur 37 projets PFI conduits par les Ministères et livrés avant l'été 2002 (11 hôpitaux, 7 prisons, 7 routes, 5 bâtiments pour le Ministère de la Défense, 3 centres d'éducation surveillée, 2 bâtiments administratifs, un laboratoire et un tribunal).

Trois critères d'évaluation sont pris en compte :

- la fiabilité budgétaire pour les Ministères
- le respect des délais,
- la qualité de la conception et de la construction.

L'étude¹⁰⁶ ne se fixe pas comme objectif de juger du rapport qualité/prix des PFI mais teste avant tout l'hypothèse d'un meilleur respect des délais et des coûts procuré par cette procédure. Dans le précédent rapport du NAO, en 2001, il était fait état d'un dépassement de budget sur 73% des projets ministériels réalisés selon les méthodes traditionnelles¹⁰⁷. Or, de profondes évolutions sont survenues dans le contexte dans lequel s'inscrivent les constructions publiques et il était utile de dresser un nouveau constat sur les performances des PFI : en effet, le programme *Achieving Excellence*, lancé au début de l'année 2002 tente d'améliorer les pratiques de maîtrise d'ouvrage au sein des ministères, et encourage à un rapprochement entre clients publics et entreprises, par le PFI mais aussi par les procédures *design and build* ou *prime contracting*.

> le respect des coûts

Le rapport met en évidence des progrès considérables dans l'usage de la procédure en termes de prévisibilité des opérations. 29 des 37 projets étudiés n'ont pas subi d'augmentation du prix après signature du contrat. Tous les cas d'augmentations répertoriés relèvent des commanditaires : mission additionnelle à la demande des Ministères, changement de programme... Dans les propos tenus par les entreprises, les industriels du bâtiment et les universitaires rencontrés par le rapporteur, se confirme l'idée selon laquelle le PFI inciterait les consortiums à évaluer plus précisément le coût global (construction, entretien et exploitation), à livrer au plus vite l'opération pour commencer à être payés de leur investissement au plus tôt et à réaliser une construction de bonne qualité pour limiter les dépenses en cours d'exécution du contrat. Le coût de la construction représente en moyenne 25 à 30% de la valeur globale du contrat.

105. Le National Audit Office analyse les dépenses publiques pour le compte du Parlement. Cet organisme qui emploie 750 personnes est indépendant du Gouvernement et contrôle les comptes des Ministères et d'un grand nombre d'institutions publiques.

> le respect des délais

La fiabilité des délais a été améliorée, elle aussi : 28 des 37 projets étudiés ont été livrés à temps. Parmi les 9 projets retardés, 6 l'ont été de 6 mois ou moins. Le retard de livraison s'est accompagné d'un différé de paiement, d'un rabais ou de versement de dommages et intérêts en faveur de la collectivité publique. Dans son rapport de 2001 sur les procédures traditionnelles, le NAO observait que 70% des projets des administrations centrales étaient en retard. L'auteur du rapport donne un facteur explicatif à cette forte amélioration : dans les PFI, le cahier des charges (*output specifications*) est plus détaillé que dans les procédures traditionnelles et la détermination du coût et du délai est plus tardive donc moins soumise à aléa.

> La qualité de la conception et de la construction

L'évaluation sur le troisième critère, celui de la qualité, est traitée de façon plus succincte. Elle est appréhendée à travers un questionnaire soumis à des représentants du Ministère concerné et aux *project managers* des opérations et, pour 4 d'entre elles, à travers un sondage auprès des usagers.

L'évaluation de la qualité de conception et de la qualité de la construction des réalisations est généralement bonne. Sur une échelle à 5 degrés (très bonne, bonne, correcte, mauvaise, très mauvaise), 23 des 32 opérations soumises à évaluation sont jugées « de très bonne qualité » ou « de bonne qualité » en matière de conception, et les opinions des Ministères et des *project managers* sont assez convergentes. Les 9 autres sont considérées comme « correctes » et aucun jugement sévère ne s'exprime. Il en est de même avec la qualité de construction où les jugements se répartissent entre « très bonne », « bonne » et « correcte » mais avec une moindre part de jugements très positifs (7 des 32 opérations seulement apparaissent « très bien construites »). Selon l'auteur, qui interprète ce fait comme un effet du rapport CABE-OGC présenté par la suite, les interviewés affirment accorder plus d'importance dans la qualité de conception et esthétique dans les PFI actuels que précédemment.

Ce rapport, qui est très favorable à la politique des PFIs, ne formule que quelques recommandations techniques ou organisationnelles destinées à l'améliorer :

- la collecte et la mise à jour de statistiques sur la fiabilité

106. NATIONAL AUDIT OFFICE. *PFI : Construction Performance*. Report by the Comptroller and Auditor General sir J. Bourn. 5 février 2003. 21 p.

107. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Modernising Construction* (rapport HC 87, session 2000-2001). Londres, 2001.

lité des opérations PFI par rapport aux délais et aux coûts définis dans les contrats ;

- une réflexion des Ministères s'appuyant sur l'expérience des PFIs pour améliorer les autres formes de passation de marchés, en particulier en ce qui concerne l'expression des besoins, avant l'établissement de calendriers et de budgets ;
- la poursuite de la coopération entre OGC et CABE pour publier de bons exemples de PFI en matière de conception et de construction à l'usage des commanditaires publics et de leurs partenaires privés ;
- le recours plus fréquent à des enquêtes auprès des usagers au sein d'études post-opérationnelles, tant pour évaluer l'opération que pour servir de base de négociation avec le consortium et que, enfin, pour informer les projets ultérieurs.

D. Les nouveaux développements de la politique des PPP-PFI

Dans son rapport PFI : *Meeting the Investment Challenge*, paru en juillet 2003, le *HM Treasury* fait le point sur les différentes évaluations officielles qui ont pu être faites de la politique des PPP, prend en compte également nombre des arguments de la controverse politico-médiatique dont on a retracé plus haut les principales lignes et définit, sur un ton où dominent la prudence et la volonté de conciliation, une série de mesures infléchissant cette politique.

Ces mesures sont présentées en trois groupes d'objectifs :

1. Les mesures pour améliorer l'évaluation du rapport qualité-prix et pour garantir une meilleure transparence financière.
2. Les mesures d'amélioration technique des diverses procédures de passation de marchés, PFI et autres.
3. Les mesures pour assurer le rapport qualité-prix et la flexibilité des projets PFI.

Il nous semble intéressant de les considérer attentivement, les unes après les autres, parce qu'elles reflètent les débats et les embûches rencontrés en 10 ans de politique PFI et mettent en évidence les nuances et les affinements de la procédure que ce recul permet d'élaborer.

1. Évaluation du rapport qualité-prix et transparence financière

Le *HM Treasury*, prenant acte des critiques formulées à l'encontre du *Public Sector Comparator* comme critère, biaisé, de comparaison des prix en procédure traditionnelle et en PFI, propose :

> d'introduire une évaluation du rapport qualité-prix en trois phases-clés du processus et non plus au seul stade, en outre assez précoce, de l'OBC :

- la première phase serait celle, suggérée par le *Green Book* de janvier 2003, du choix de la procédure (*Investment Programme Assessment*).
- le PSC serait conservé, dans une version révisée, en deuxième phase de ce processus ;
- une phase de *Final Procurement Assessment* serait ajoutée pour vérifier la capacité du marché à fournir la prestation attendue, et ceci dans de bonnes conditions de concurrence.

L'objectif de cette triple évaluation est d'éliminer toute préférence a-priori pour un type de procédure par rapport à une autre. Ainsi, la mise en concurrence en PFI ne sera poursuivie jusqu'à son terme que si la *Value for money* est assurée au moment de la signature du contrat : pour cela, le *HM Treasury* réfléchit à des modalités de sondage du marché au cours de la concurrence (OBC, avant ITN, avant signature du contrat) ; si le test ne se révèle pas satisfaisant, le retour à des procédures traditionnelles est conseillé et doit être rendu possible. La prise en compte des expériences déjà menées dans le domaine doit servir à affiner les hypothèses initiales d'un projet. Ainsi la réalité et la qualité de la concurrence sont considérées comme des critères d'évaluation de la procédure à retenir.

Le rapport reprend à son compte les constats qui ont pu être faits selon lesquels la procédure PFI ne serait pas adaptée aux petits projets en termes d'investissement (moins de 20 millions de £) d'une part, au secteur des technologies de l'information d'autre part.

En revanche, le gouvernement se propose d'investiguer sur des secteurs dans lesquels les PFIs ne sont que peu développés comme l'exploitation de prisons existantes, la régénération urbaine, la gestion des ordures ou encore le logement social.

Les caractéristiques des opérations PFI réussies

- Un programme supposant un investissement immobilier important, ainsi qu'une gestion précise des risques liés à la construction et à la livraison des locaux.
- Un partenaire privé qui a une compétence reconnue
- Une structure de service appropriée susceptible d'un partage clair des responsabilités et des risques.
- Des locaux et des services susceptibles d'être évalués en termes de coût global et de long terme.
- Un projet d'une valeur suffisante pour que les coûts de procédure ne soient pas disproportionnés.
- Un secteur dans lequel les technologies et les aspects fonctionnels sont relativement stables.
- Des perspectives de long terme dans lesquelles les locaux vont être utilisés pendant de nombreuses années.

Source : HM Treasury. PFI : Meeting the Investment Challenge, juillet 2003. p. 79.

En réponse aux revendications et aux inquiétudes manifestées par les syndicats, le rapport rappelle constamment la protection qui sera apportée, en termes de conditions d'emploi, aux employés transférés, à l'occasion d'opérations PFI, du secteur public au secteur privé, ainsi qu'aux employés recrutés par le secteur privé pour l'exploitation d'équipements PFI. Il est rappelé qu'aucune obligation n'est faite aux collectivités publiques de transférer les personnels pré-existants au secteur privé, façon indirecte de déconseiller ce transfert, semble-t-il.

2. Améliorations techniques des processus

Pour la réduction des coûts de formulation des offres, le gouvernement s'engage à poursuivre son effort de standardisation des contrats : les contrats-standards seront soigneusement évalués et remis à jour, leur application sera de plus en plus sévèrement exigée. Dans le même esprit de faciliter la tâche et d'accompagner les collectivités publiques peu armées face aux problèmes posés par la passation de marchés publics, deux autres mesures sont énoncées :

- le rôle du *Project Review Group* sera étendu à une veille sur les marchés PFI passés par les collectivités locales,
- un système d'accréditation de consultants (juristes, conseillers commerciaux et financiers) sera mis en

œuvre et des listes de consultants accrédités seront proposées aux collectivités publiques pour garantir la qualité de leurs partenaires. Les contrats-cadres (*Framework Agreements*) permettant de re-conduire un même prestataire sur plusieurs contrats successifs sans remise en concurrence intermédiaire seront plus fréquents.

Des organismes spécifiques d'aide à la passation de marchés publics (*Procurement Vehicles*) pourraient être créés dans certains domaines pour apporter un soutien technique aux maîtres d'ouvrage et partager les expériences. Il s'agit aussi de réduire les coûts de procédure et de « lisser » les investissements de manière à permettre au secteur privé une plus grande certitude d'obtention des marchés et donc une meilleure organisation de leur production.

Quatre exemples sont présentés :

> le *NHS Local Improvement Finance Trust* (LIFT) structure nationale de type *joint venture* associant le Ministère britannique de la Santé et *Partnerships UK*, destinée à produire des dispensaires de petite importance (moins de 5 millions de £ et souvent même moins d'1 million £ d'investissement). En 2005-2006, un budget d'1 milliard de £ sera consacré aux LIFTs concernant les dispensaires.

Au Royaume-Uni, les dispensaires¹⁰⁸ 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.

Joanna Averley - CAGE

> les hôpitaux spécialisés groupés. Un programme de grands programmes hospitaliers en lots été lancé par le Ministère de la Santé, avec le soutien du Ministère bri-

108. Primary care trust

tannique de la Santé et de *Partnerships UK* en mai 2003. La procédure de sélection et de négociation sera commune mais des contrats séparés par hôpital, comprenant en particulier des modes différents d'attribution des risques, seront rédigés.

> *Partnerships for Church of England Schools*. Il s'agit là encore d'une joint venture. Elle associe le Ministère britannique de l'Éducation, *Partnerships UK* et la *National Society* (qui gère les écoles confessionnelles). Le programme de PFCS comporte 13 opérations d'au moins 40 millions de £ d'investissement, à engager en trois tranches au cours des deux prochaines années, couvrant en tout 42 diocèses.

> *Building Schools for the Future*, programme de plus de 5 milliards de £ d'investissement par an pour l'amélioration des établissements du second degré. Ce programme, mis en consultation au printemps 2003, devrait être mis en œuvre par une structure nationale en gestation, associant le Ministère britannique de l'Éducation, *4Ps* et *Partnerships UK*.

Le rapport se concentre enfin, dans ces mesures techniques, sur deux phases critiques du processus : l'évaluation des offres et la flexibilité du contrat. L'idée est de faire un état des lieux sur ces pratiques et d'évaluer quelles étapes doivent être envisagées pour les conduire correctement.

3. Rapport qualité-prix et flexibilité des contrats PFI

Par rapport au problème des contrats PFI de petite importance, même quand ils groupent plusieurs interventions, le *HM Treasury* se propose d'explorer de nouvelles solutions comme le *framework funding* qui permet, comme dans le programme *Church of England Schools*, de faire intervenir un tiers dans le financement. Les contrats de ce type intégreraient le financement de ces institutions mais laisseraient, pour remédier à la lenteur et à la fréquente incompétence de ces organismes associatifs ou caritatifs en matière de marchés, aux collectivités locales le contrôle de la procédure et de la comptabilité.

Par ailleurs, en réponse aux critiques concernant les surcoûts financiers engendrés par les taux d'emprunt consentis par les banques aux entreprises privées, de

plusieurs points plus élevés que dans les emprunts publics, le *HM Treasury* imagine un système mixte dans lequel le consortium privé emprunte bien l'argent à ses risques mais où la collectivité publique garantit l'emprunt de manière à obtenir des taux plus intéressants.

De l'ensemble de ces mesures d'ajustement et d'affinement de la procédure PFI ressortent à la fois le souci de mieux associer la procédure PFI aux domaines et aux opérations pour lesquels elle se justifie le mieux tout en rendant plus pertinente cette justification, surtout en matière économique. Beaucoup de critiques qui avaient pu être faites aux PFI, en termes de non-transparence des comptes ou d'insuffisance de contrôle par la collectivité publique des coûts engendrés tant en phase conception qu'en phase exploitation par exemple, ont été prises en compte. On note toutefois que la réponse du *HM Treasury* introduit une forte tendance centralisatrice, en particulier par le rôle accru du *Project Review Group* et par la création des *Procurement Vehicles* de niveau national, dans la production des équipements de petite taille, qu'ils soient éducatifs ou sanitaires. Le constat d'une insuffisance de compétence et d'expérience chez les maîtres d'ouvrage publics locaux en est le principal argument ; l'avenir proche montrera si les collectivités locales acceptent ou non, cette forme de dessaisissement d'une part de leurs prérogatives.

2. Questions et thèmes d'attention pour une adaptation en France

Des analyses qui précèdent, il nous a paru utile de relever quelques thèmes de réflexion, proposés ici simplement à titre de repères, à approfondir ultérieurement si une adaptation de la PFI devait être développée en France, comme nouvelle forme contractuelle d'un partenariat public-privé.

A. Le contexte de la commande publique : cadre juridique et besoins

> Il existe des législations différentes dans les diverses nations qui composent le Royaume-Uni, **mais dans aucune d'entre elles n'existe de codification des marchés publics, ni même de droit administratif.**

La transposition de la Directive Services dans le droit national britannique s'est faite par la loi dite *Public Services Contracts Regulation 1993*, entrée en vigueur en janvier 1994.

En matière juridique et réglementaire, le Royaume-Uni a deux particularités fortes :

- une logique de résultat et de satisfaction de la demande finale ;
- un mode très pragmatique de passation des marchés, qui donne une importance primordiale à la notion de contrat.

> A l'opposé, si l'on s'en tient au seul domaine des constructions publiques, **le contexte juridique et administratif français** impose aux donneurs d'ordre publics un ensemble de règles encadrant la passation des marchés publics de plus en plus complexe ; au respect des règles communautaires, s'ajoutent les contraintes d'application des règles nationales, souvent plus restrictives, et renforcées d'un contrôle administratif et comptable unique en Europe.

L'angoisse des contentieux l'emporte désormais souvent sur la dynamique positive de développement d'un projet ; aux tracas administratifs, s'ajoute la pression des délais et des coûts, insuffisamment maîtrisés, alimentant la critique citoyenne.

> On ne reviendra pas ici sur les origines historiques de

la PFI en Angleterre liée à une politique **très volontariste de privatisation**, emportant en particulier la déqualification, puis la disparition des structures de maîtrise d'ouvrage compétentes pour l'investissement et l'entretien des équipements publics, et entraînant l'obsolescence rapide du patrimoine bâti sur l'ensemble du territoire.

Les attentes en France en équipements publics répondant aux besoins d'une politique nationale de services publics diversifiés ne sont sans doute pas de même nature : **la décentralisation** mise en œuvre au début des années 80 a fait bénéficier de nombreux équipements publics des investissements importants décidés par les collectivités territoriales, et permis d'entretenir, de renouveler et d'étendre ce patrimoine porteur des responsabilités transférées.

Dans certaines collectivités, les M.E.T.P. (Marchés d'entreprise de travaux publics, confiant pour dix ans la conception, la construction et la maintenance de l'équipement à un même groupement) furent remis en œuvre. Une évaluation des résultats de cette politique reste sans doute à mener, du point de vue économique et de la qualité des bâtiments restant propriétés de la collectivité. Mais il est indéniable qu'elle a permis de remettre à niveau, et de faire face aux besoins en lycées, notamment en Région Ile-de-France.

La nouvelle étape de la décentralisation en préparation devrait avoir pour conséquence de renforcer encore les structures locales, en particulier dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage publique.

Du côté de l'Etat, soit des établissements publics ont été créés pour assurer les responsabilités restant de son domaine (Justice, Culture), soit les structures centrales s'appuient sur des services déconcentrés au niveau départemental ou régional.

B. Les acteurs de la PFI

Comme au Royaume-Uni, le principe essentiel reste que le maître d'ouvrage public (État, ou collectivité territoriale) responsable de la politique de service public qui lui incombe, décide des moyens à réunir pour réaliser ou faire réaliser ses objectifs ; en conséquence, il justifiera le choix des procédures « d'achat » à mener, en mettant en œuvre toutes les conditions pour assurer le respect des principes fondamentaux d'une saine concurrence, tels qu'ils sont imposés par les règles européennes, et rappelés dans le code des marchés publics.

> Les structures de maîtrise d'ouvrage publique : organisation et professionnalisation

Les enseignements retirés de l'expérience britannique démontrent que le processus de la PFI, avec le montage contractuel et opérationnel qu'il implique, ne décharge pas l'autorité publique compétente dans le domaine du service considéré, de son implication avant, pendant et après la passation du contrat. Bien au contraire, semble-t-il ! Ce constat vient ainsi renforcer les préoccupations connues actuellement en France pour remédier aux insuffisances identifiées dans la conduite des procédures traditionnelles :

- en PPP/PFI, quel serait le niveau de décision politique pour la programmation des équipements ? pour l'approbation et le lancement des opérations ?

- ce nouveau mode de partenariat PPP en France entraînerait-il ou non de nouveaux circuits de décision financière et d'approbation du contenu des contrats : quels services de l'Etat seront sollicités ? À quel(s) niveau(x) : interministériel, ministériel, et/ou local ?

- en fonction de ces circuits, l'organisation des structures donneuses d'ordre (décentralisée ou non) devra se préciser pour assurer les décisions à chaque étape du processus : définition des besoins, critères de satisfaction du service à rendre, préparation des cahiers des charges, appréciation des offres, décision, engagement, suivi et contrôle des contrats, etc.

Chaque niveau de décision devra bénéficier des compétences adéquates dans tous les domaines concernés. Ces compétences pourront être assurées soit par des agents intégrés dans les structures publiques, soit par des consultants extérieurs.

Si plusieurs niveaux de décision sont sollicités par opération, la question de la multiplication des expertises de même nature se posera : faudra-t-il concevoir une mise en commun à un niveau adéquat de compétences spécifiques, aujourd'hui peu répandues dans le secteur public ?

- En effet, des fonctions nouvelles ou mal connues doivent être assurées : par exemple, le management de projet intégrant les fonctions de maintenance et d'exploitation des équipements ; l'ingénierie financière et fiscale nécessaire au montage des opérations ; les métiers de « négociateur », « médiateur », « superviseur », etc.

- Plus particulièrement, la définition et le management des « risques », et l'évaluation financière des responsabilités qu'ils entraînent, les assurances, leur impact sur les autres aspects du projet, conceptuels et opérationnels...

- Parallèlement, ce sont des formations à organiser, des recommandations à élaborer... pour aider à l'émergence de nouveaux savoir-faire.

- Il sera inévitable qu'une politique d'évaluation de la qualité des opérations par rapport aux attentes soit mise en place pour capitaliser les résultats et nourrir des bases de données pour les opérations futures. Avantages et inconvénients à maîtriser, selon la probabilité de développement d'opérations de même nature ou non, pour éviter les tentations de reproduction à l'identique à mauvais escient.

> Le groupement privé des prestataires, attributaire du contrat. La place des concepteurs

La composition du groupement dépendra des missions à accomplir, et des exigences du maître de l'ouvrage public sur la qualité des prestataires (cf. critères de sélection).

- Le cas le plus classique en Angleterre amène à la constitution d'une entité morale, groupement de prestataires privés spécifique pour chaque opération (appelé *Special Purpose Vehicle*) associant au minimum le pôle des investisseurs, l'entreprise de construction et les sociétés de services (maintenance, exploitation...) : les particularités de ce montage, outre la répartition des responsabilités à négocier au sein d'un même contrat et la multiplication des consultants aux côtés de chaque partie prenante qu'elle entraîne (voir plus haut II 1), résident dans le fait que le maître d'ouvrage public n'a aucun lien contractuel avec certains prestataires-clés, en particulier avec le pôle de conception en position de sous-traitant de l'entreprise de construction : ce qui rappelle les difficultés potentielles connues en France dans le cas d'opérations en conception-construction, ou METP. Nous ne reprendrons pas le débat ici.

- Cependant, on constate que les audits britanniques conseillent aujourd'hui de rechercher une implication

plus importante des concepteurs tout au long du processus :

Plus l'architecte est impliqué, meilleure est la conception. ... 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.

Jobran Hammoud – Construction Industry Council

L'équipe de conception est-elle sélectionnée avec le *Special Vehicle Purpose* 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.

Mukund Patel – DfES

– Cette prise de conscience peut-elle amener le client public jusqu'à imposer l'équipe de conception aux groupements concurrents ? sur quelles bases ? dans quelles conditions ?

En effet, même si le groupement privé devient de fait le maître d'ouvrage après la signature du contrat, dans lequel le bâtiment ne sera qu'un des moyens de réalisation du service sur le long terme, le donneur d'ordre public doit garder le contrôle de ce service : **les obligations à respecter par les parties seront celles que le contrat aura explicitement prévues.**

> Les consultants

- Comme en Angleterre, **peut-on recommander la désignation d'un *design champion***, auprès des donneurs d'ordre, et d'un consultant spécialisé (*design adviser*) pour apprécier la qualité de la conception du projet, qui soit le même pour les différentes phases de développement du processus ? **!** (Voir fiche technique : « *Design champion* » et « *Design adviser* »)
- Voir aussi ci-dessous, la phase de concurrence.

C. Les questions posées au fil du développement de la procédure

(Se reporter aux étapes 1 à 10 ci-dessus).

1- La phase préparatoire à la mise en concurrence (cf. plus haut séquence A)

Le processus en PFI rend très sensible les aspects suivants :

> **l'importance de la qualité des études préalables, sur tous les domaines du projet**, (diagnostic, faisabilité, pré-programme, etc.), compte tenu des décisions qui en dépendent dès le début du processus (enveloppe provisionnelle de crédits, autorisation de lancement...).

Il faut noter que la méconnaissance des métiers de la programmation, tels qu'ils existent en France, explique l'insistance de cette recommandation par les institutions anglaises.

Cependant, le processus PPP/PFI exige de savoir développer et enrichir les savoir-faire sur de nouveaux champs de réflexion, prenant en compte le moyen et long terme, comme : la maintenance, l'exploitation d'un bâtiment, la détermination des risques attachés à la réalisation et à la gestion d'un service (responsabilités, coûts)...

D'autres questions viennent à l'esprit :

- Comment préparer un cahier des charges avec des objectifs traduits en performances, assortis de critères mesurables objectifs ?
- Comment établir des évaluations réalistes de ces objectifs en termes de construction, et de maintenance (cf. coût global), avant toute conception d'un scénario ?
- Comment établir des bases de données fiables de coût des services ?
- Quels enseignements peut-on retirer de la pratique du *benchmarking* (comparaison et évaluation d'expériences) sans risquer de brider les capacités d'innovation des concurrents et l'écoute des utilisateurs, pour préserver le développement d'un dialogue ultérieur productif ?
- Comment faire procéder à des études de marché, sans créer un risque de favoritisme ultérieur au niveau de la concurrence ?

> **La « production d'un projet de référence »** : à ce stade préparatoire de la mise en concurrence, cette éventualité soulève plusieurs questions :

– Quel niveau de conception (esquisse, avant-projet sommaire...) pour ce scénario de référence, total ou partiel ?

– Quel serait son but ? Les suites données à un tel travail doivent être clairement expliquées :

- soit il permet d'évaluer la faisabilité et le réalisme des attentes, de mieux cerner les objectifs ; c'est un travail **indicatif** sur lequel le maître de l'ouvrage ne s'engage pas et qu'il joindra ou non dans les documents soumis à concurrence ; on comprendra mal dans ce cas pourquoi en rester là et ne pas chercher à rentabiliser l'investissement réalisé.

D'autres aspects seront à gérer dans cette hypothèse : mise en concurrence, qualification de ce contrat (maîtrise d'œuvre, ou autre ?), et sa compatibilité avec la loi MOP, concurrence ultérieure, droits d'auteur... ?

- soit l'autorité publique s'engage vis-à-vis de son auteur sur les suites à donner aux solutions proposées et acceptées dans leurs principes en concertation avec ses partenaires (voir alors phase de concurrence).

– Si son élaboration est menée par un maître d'œuvre externe à la structure de maîtrise d'ouvrage, ce concepteur devrait-il bénéficier d'un contrat de maîtrise d'œuvre après mise en concurrence ad hoc (concours, marché de définition, procédure négociée spécifique...) ; en cas d'opération de construction neuve ou de réhabilitation de bâtiments, son contrat ne devrait-il pas comporter une mission de base en application de la loi MOP ?

> **La concertation** : sa mise en œuvre auprès des partenaires du donneur d'ordre public, et les utilisateurs finaux, est une pratique encore incertaine en France. Qui la mène ? Qui arbitre ? Les limites des sujets soumis à débat ?

2- Le développement de la mise en concurrence (cf. plus haut séquence B)

> La qualification du contrat de PPP

Dans l'état actuel des textes régissant les procédures européennes, la qualification du contrat, « Services » ou « Travaux » est un enjeu important.

Le contenu des missions, objet du contrat, sera essentiel: le poids relatif des services (conception, maintenance, entretien, gestion, financement, assurances, conseils juridiques, etc.) et des travaux proprement dits sera déterminant.

La procédure négociée et le futur « dialogue compétitif » pourraient donc servir de cadres à la mise en concurrence, si le poids des « Services » devient prépondérant.

(Rappelons que les contrats DBO (Design-Build-Operate) au Royaume-Uni, comme les contrats Conception-Construction en France sont qualifiés de contrats de « Travaux ». La répartition des missions dans les contrats DBFO (Design-Build-Finance-Operate), équivalents aux PFI, semble entraîner en Angleterre la qualification de « Services », à justifier toutefois au cas par cas, puisqu'est appliquée la procédure négociée avec au moins 3 candidats.

> Les candidatures

Comme il l'a été rappelé plus haut, c'est le client public qui doit fixer dans l'avis d'appel à concurrence les critères de sélection pour la qualité des prestataires et la composition du groupement à constituer.

– Les consultants spécialisés : s'ils ont été sollicités par le client public en phase préparatoire, ils ne devraient pas pouvoir s'investir aux côtés des concurrents futurs.

Pour assurer une continuité d'expertise et de réflexion, leur mission devrait se poursuivre aux côtés du client public pendant la phase de négociation, puis dans la phase de suivi et de gestion du contrat. Leur rémunération devra alors être correctement assurée.

Le vivier professionnel sera-t-il assez large dans les domaines les plus pointus, pour nourrir une vraie concurrence, à la fois côté assistance à maîtrise d'ouvrage et côté groupements concurrents ?

– Le processus de choix des candidats admis à remettre une offre finale s'organise en deux étapes préalables: pré-questionnaire, puis première invitation à négocier, l'objectif étant de réduire le plus tôt possible le nombre

des concurrents « sérieux » (ce qui est louable économiquement) : sur quelles bases et sur quels critères ? Compte tenu des enjeux, le poids des références acquises et l'assise financière des partenaires du groupement semblent être prépondérants pour la première étape.

Pour la deuxième étape, comment peut-on apprécier la qualité des prestataires à travers les réponses au dossier de pré-qualification sans production systématique d'une « esquisse de projet », en particulier pour le pôle conception-ingénierie ?

Pourrait-on se contenter d'approfondir les commentaires de références présentées ? Ce qui, compte tenu de l'objet du contrat, risque de restreindre immédiatement le champ de la concurrence effective.

— Le processus particulier de la négociation peut amener les groupements candidats à introduire un changement dans la composition de leurs équipes : or, les dispositions du droit national interne, s'il s'applique, n'admettent pas la modification des équipes entre le dépôt de la candidature et la production des offres finales : les critères de sélection devront donc être soigneusement établis, et les règles de gestion du contrat clairement annoncées dès l'avis d'appel à concurrence.

> La production des offres

— Rappelons ici un principe essentiel propre aux consultations britanniques, qui prend tout son poids en PFI : la maîtrise d'ouvrage n'engage pas sa responsabilité sur les données produites pour étayer ses demandes ; si le concurrent accepte de les prendre comme bases de sa proposition, il assume le risque de leur fiabilité.

Cette position exige : d'une part, une capacité d'analyse et de contre-proposition éventuelle très forte de la part de chaque équipe concurrente ; d'autre part, une capacité identique du côté de la maîtrise d'ouvrage pour justifier ses demandes et étudier comparativement les propositions.

Le droit français, et les pratiques qui en découlent, n'appliquent pas le même principe : les données engagent leur auteur. La pratique de négociation des contrats change donc de nature d'un pays à l'autre.

— Le processus itératif de production des offres :

L'ajustement progressif et itératif du cahier des charges et des dispositions contractuelles (paiement, calendrier, définition du contenu technique...) au fur et à mesure

de l'avancement des étapes de la concurrence sont une caractéristique fondamentale, liée au processus de négociation, et l'un des intérêts de cette procédure :

comment cette itération peut-elle s'appliquer en particulier pour le projet de conception proprement dit, compte tenu du principe rappelé ci-dessus ?

Ainsi, suivant le schéma anglais, le cahier des charges initial (OBC) proposé par le client public peut s'accompagner d'un « projet de référence » (nécessité d'une mise en concurrence des consultants-concepteurs) ;

— puis, la phase de sélection restreinte des candidats peut comporter une phase de production d'une « esquisse sommaire (= ISOP) » : comment peut-on qualifier cette demande éventuelle, à ce stade, en droit français ?

— puis le projet sera développé avec la remise de l'ITN, et négocié avec chaque équipe...

— A chaque stade, les bases programmatiques peuvent être corrigées pour tenir compte des apports des réponses produites par les candidats.

Si ce schéma devait être reproduit en France, il semble que le respect des principes de la concurrence (en particulier, égalité de traitement, engagement des partenaires, respect des droits d'auteurs), milite pour que le projet soit produit le plus en amont possible du processus, et que son auteur ait la possibilité contractuelle de participer à toutes les phases d'affinage de sa proposition : il faut éviter la multiplication des consultations avec les coûts et délais qu'elles entraînent, s'engager assez vite sur un projet pour que la plus-value de tous les prestataires soit apportée avec efficacité sur un objectif bien cerné.

Autrement dit, suivant les cas, le choix du projet et de son auteur devrait se décider soit en amont du choix des groupements concurrents (avant la publication de l'avis d'appel à concurrence), soit parmi les propositions des groupements pré-sélectionnés.

— D'autre part, les pratiques françaises, et leur déontologie, **imposeront l'indemnisation des équipes** concurrentes dès lors qu'il y aura production de plans et de projets, à quelque stade du processus qu'elle soit demandée.

— Dans tous les cas, la pratique du « projet de référence » joint au cahier des charges initial est à déconseiller en ce qu'il semble contradictoire avec un souhait d'incitation à la créativité ou à l'innovation de la part des concurrents. Si ceux-ci se trouvent confrontés à une première proposition assez aboutie, devront-ils la res-

pecter au plus près pour contenter le client et gagner du temps, ou prendront-ils le risque d'une proposition différente à justifier dans toutes ces composantes ?

Dans le cas d'une opération regroupant plusieurs programmes de même nature, ne risque-t-on pas de réactiver une politique des « modèles » dont les limites sont déjà connues ?

Si vous devez être précis, soyez précis. Au début, on nous a dit que tout devait être rédigé en termes de « performances¹⁰⁹ ». 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.

Paul Monaghan – Courts Service

> L'analyse des offres , et la mise au point finale du contrat

— L'incontournable concertation avec tous les partenaires et utilisateurs finaux doit-elle être intégrée dans la démarche d'analyse des propositions ? si oui, qui la mène ? qui arbitre les observations à intégrer dans la négociation en cours ?

— Dans quelles limites, et sur quels thèmes, le maître d'ouvrage public pourra-t-il accepter de négocier des modifications au cahier des charges, des variantes d'offre de service, des ajustements de calendriers, etc. ?, qui remettraient en cause les engagements préalables pris avec ses partenaires ?

Pour assurer une égalité de traitement entre les équipes, il semble que le nombre d'allers-retours entre le client et le concurrent doive être limité, et impose que toute modification notable soit connue de tous les concurrents, sauf à reprendre la procédure à son origine (d'où l'importance de la phase préalable).

Il sera probablement intéressant de s'inspirer des recommandations pour la pratique des marchés de définition, tels qu'ils se développent actuellement en France.

— Qui décide du choix final dans la mesure où la phase de concurrence permettra d'ajuster, entre autres éléments, l'économie du projet et exigera un engagement financier sur le long terme ? (voir plus haut, organisation de la structure – maître d'ouvrage jusqu'à la signature du contrat). L'autorité compétente devra s'appuyer en per-

manence sur ses consultants. Une décision collégiale ne s'impose-t-elle pas ?

— Dans le même esprit, les clauses d'évolutivité du contrat sont-elles compatibles avec les règles des procédures de concurrence européennes ?

— La coordination de cette phase d'analyse impose une très grande rigueur dans le respect d'un calendrier de travail, liant toutes les parties.

| 109. En anglais, *output*.

3 - Le suivi et la gestion du contrat (cf. plus haut séquence C)

Une fois le contrat signé, la philosophie du processus doit permettre au client public d'être assuré de la qualité du service souhaité, dans le respect des délais et des coûts négociés.

Ceci implique que les clauses du contrat soient scrupuleusement respectées de part et d'autre :

- le respect du calendrier détaillé ;
- le respect des engagements (mise à disposition foncière, de personnels, obtention du permis de construire, mise en place des financements, etc.) ;
- la non remise en cause des exigences (cf. allocation des risques) ;
- la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation continue qualitative et financière (à expérimenter en France ?) ;
- ...

Autant de raisons imposant au client public le maintien, pendant toute la durée du contrat, d'une expertise adéquate.

Ces thèmes de réflexion proposés ici ne reprennent pas les difficultés reconnues par les audits menés en Grande-Bretagne sur la PFI (coûts, délais...) liées intrinsèquement au processus choisi, et qui ne manqueraient pas de se produire en France.

Par contre, les améliorations préconisées (nécessité d'études préalables de qualité, rigueur dans la tenue des engagements, organisation précise des structures, respect des responsabilités des acteurs) peuvent être défendues et recherchées pour toutes les procédures actuellement pratiquées.

Une meilleure connaissance et appréciation des coûts de service, en particulier de maintenance et de vie des équipements, une pratique de l'évaluation qualitative en concertation avec les utilisateurs, ne peuvent qu'aider les maîtres d'ouvrage à améliorer l'expression de leur commande et à comprendre les conditions justes de son exécution.

En guise de conclusion...

Issue d'un contexte très particulier, la politique du PPP/PFI s'est développée en Grande-Bretagne sous la conduite pressante du Gouvernement, impliquant toutes les institutions centrales, et engageant sur de nombreuses années les financements correspondants.

Pour répondre aux besoins urgents de remise à niveau d'une part importante des services publics, les ministères n'ont guère eu le choix des moyens : pour bénéficier des financements, bon gré mal gré, ils ont dû apprendre et s'organiser pour mettre en œuvre le processus.

Les premières opérations de bâtiments publics menées en PFI n'ont pas toujours apporté à leurs utilisateurs les satisfactions attendues, mais l'expérience acquise dans ces dix années ont conduit à une renaissance des compétences publiques en matière de management de projet et de conduite des procédures de passation des contrats, en particulier dans des structures centralisées mises au service des collectivités locales.

Les audits font ressortir des propositions permanentes d'amélioration de la démarche, soutenue par la production de nombreux guides et recommandations institutionnels.

Ces propositions s'appuient sur quelques principes essentiels validés par les expériences en cours.

Il est intéressant de noter que certains d'entre eux expriment les mêmes recommandations qu'en France, et rejoignent les mêmes préoccupations.

Ainsi, le constat est fait que confier à un prestataire unique, dans un contrat global unique, tout un ensemble de prestations pour assurer un service d'intérêt général dans un cadre financier établi, ne libère pas pour autant l'autorité publique de son implication et de ses engagements : face au preneur, elle doit mobiliser les compétences pour assurer ses responsabilités de commande, d'arbitrage et d'évaluation du service rendu. Que la philosophie du contrat en PPP/PFI soit fondée sur le transfert des risques au partenaire privé ne change rien à cette obligation, s'agissant ici de la délivrance de services d'intérêt général dont la politique est décidée par le secteur public.

Parmi d'autres, un aspect de ces constats retient l'attention : la révélation qu'une conception de qualité des bâtiments publics, même s'ils n'étaient considérés en première approche que comme un moyen accessoire du service à offrir, apporte une plus-value reconnue sur la qualité de ce service, par la mise à disposition d'espaces bien pensés fonctionnellement, sensibles à l'environnement, pertinents par leurs capacités d'adaptation aux évolutions nécessaires. La recherche des conditions de qualité des constructions, participant à l'obtention de la *best value for money*, s'affiche désormais comme une préoccupation importante : la présence et l'implication réelle des concepteurs se retrouvent tout au long du processus, au moins du côté du client public. Car, il faut reconnaître qu'au sein du groupement titulaire, les conditions financières de montage du contrat ne leur permettent guère de prendre une place d'associés à part entière.

Une interrogation ressort des analyses présentées : les atouts de la démarche qui suscite la stimulation d'une expression précise des besoins dans tous les aspects d'une opération dans sa durée, et la recherche de la meilleure réponse en exigeant de chaque partenaire le meilleur de son savoir-faire, ne sont-ils pas contre-carrés par les inconvénients inhérents aux lourdeurs de la procédure (coûts, délais, multiplication des consultants) ? Quelle amertume si de plus le projet se trouvait mal adapté aux services attendus, et engagé de manière coûteuse pour de longues années !

Autrement dit, ce processus est-il adapté à des opérations de petites tailles, et aux opérations de construction de bâtiments en particulier ? La déclinaison du concept de transferts de risques est-elle pertinente dans ce domaine, où les savoir-faire existent traditionnellement ?

L'enquête présentée ici ne pouvait pas évoquer tous les aspects touchant la réalisation de cette politique. D'autres développements mériteraient une attention particulière mettant en relief d'autres caractéristiques du droit britannique, comme celui de la propriété foncière, ou celui de la propriété artistique et des droits d'auteur, par exemple. Cependant, ne peut-on, d'ores et déjà, tirer profit des expériences analysées pour améliorer les processus de commande et de management de projet pratiqués aujourd'hui, dans la recherche prioritaire des conditions de la qualité au bénéfice du service public ?

Fiches techniques

1. What is « Good Design » ?
2. Le « Design champion » et le « Design adviser » (CABE)
3. Le « Design Quality Indicator » - DQI
4. Allocation des risques
5. Organisation de la structure de maîtrise d'ouvrage – Répartition des missions des consultants par domaines
6. Calendriers prévisionnels pour la mise en concurrence et la passation d'un contrat PFI – Exemples
7. Sommaire-type d'un contrat PFI « Project Agreement »

Fiche technique / n°1

What is good design ?

L'énoncé des « PRINCIPES POUR UNE BONNE CONCEPTION » présentés ici figure dans le guide *Achieving well designed schools through PFI*, établi par la CABE à l'intention des maîtres d'ouvrage. (Pour information complémentaire, les publications de la CABE sont accessibles sur son site www.cabe.org.uk).

PRINCIPLES OF GOOD DESIGN

- **Fonctionnalité** : Le bâtiment est-il adapté à l'usage auquel il est destiné, ou mieux encore, intègre-t-il savoir-faire et innovation pour en promouvoir la valeur sociale et commerciale ? Permet-il d'optimiser le coût d'exploitation des services essentiels et en particulier la productivité du personnel ?
- **Qualité de la construction** : le bâtiment est-il bâti selon les principes de coût global (*whole life cost*) – est-il bâti pour durer et être facile à entretenir ?
- **Efficacité et durabilité** : le bâtiment est-il conçu de manière qu'il soit terminé dans les délais (ou même avant), sans dépassement de budget et conformément au cahier des charges ? Le bâtiment est-il bien adapté à son environnement, en termes de localisation, de construction et d'utilisation future ?
- **Conception et contexte** : le bâtiment est-il respectueux de son contexte, renforce-t-il l'identité de son quartier dans son paysage ? Les consignes du gouvernement [britannique] sur la conception urbaine et rurale *By Design* énoncent que tout nouveau programme doit être en accord avec les principes suivants – caractère, continuité et insertion, qualité de l'espace public, facilité de mouvement, lisibilité, adaptabilité et, le cas échéant, diversité d'usage.
- **Qualité esthétique** : le maître d'ouvrage (« procurer ») peut avoir des exigences architecturales qui constituent un élément essentiel dans la démarche de conception. Ces exigences peuvent être par exemple le besoin d'une architecture qui se distingue, ou d'une construction qui s'harmonise avec d'autres bâtiments existants.

Ces principes sont complétés par des recommandations pour leur application, dans le cas particulier des constructions scolaires.

HOW TO ACHIEVE GOOD DESIGN

Pour obtenir une bonne conception, il est nécessaire d'avoir :

- un utilisateur final qui sait ce qu'il veut en termes d'exigences fonctionnelles et de qualité,
- un énoncé de programme ('brief') minutieux qui décrit ces attentes,
- un processus concurrentiel solide qui rassemble des soumissionnaires solides,
- des prestataires (entreprises de construction et gestionnaires) qui prendront en compte le programme et relèveront le défi d'une conception de qualité,
- des concepteurs qui peuvent s'engager dans un dialogue exigeant et constructif avec le maître d'ouvrage (« procurer ») du secteur public, les utilisateurs finaux et la base fournisseurs / fabricants
- un calendrier suffisamment robuste pour permettre la réalisation d'une bonne solution.

GOOD DESIGN AND BEST VALUE

Une bonne conception fait partie intégrante (de la recherche) du meilleur rapport qualité/prix (*Best Value*). Les clients du secteur public chercheront à équilibrer qualité et coût, sans choisir simplement l'option la moins chère. Ceci est expliqué en détail ci-dessous :

- Le point de départ est qu'une bonne conception est un facteur de valeur ajoutée. Des études conduites en Angleterre et à l'étranger montrent le lien entre une conception de qualité et un enseignement de meilleure qualité. Un résumé de ces études est publié dans la brochure *The Value of Good Design* de la CABE.
- Une bonne conception est l'aboutissement d'un processus de création qui doit conduire à une simplification et, de ce fait, à des économies sur le coût global (*whole life costs*). Elle ne se résume pas à l'utilisation de matériaux coûteux comme une fin en soi ou à la réalisation de surfaces et de volumes somptueux.
- Le processus permettant d'obtenir une bonne conception s'efforce également de s'appuyer sur l'innovation, en particulier en termes de produits et de processus de fabrication normalisés qui peuvent permettre des économies et une plus grande efficacité dans le processus de construction. Cette efficacité est souvent atteinte en impliquant l'ensemble des fournisseurs à un stade précoce du processus de conception (c'est-à-dire les entreprises du bâtiment, les fournisseurs et fabricants de matériaux) qui peuvent avoir un impact positif sur la conception.
- Une bonne équipe de conception s'assurera que les coûts d'investissement sont concurrentiels et que des économies peuvent être faites sur les dépenses courantes.
- Par l'innovation, elle peut également donner à l'installation un avantage concurrentiel pour attirer à la fois les usagers et le personnel.
- Une bonne conception peut également contribuer à de plus larges objectifs de politique, comme par exemple ceux concernant la protection de l'environnement, sans compromettre l'objectif de la politique de concurrence, cherchant à combiner de manière optimale le coût global et la qualité pour répondre aux exigences des utilisateurs.

Fiche technique / n°2

Design champion et Design adviser

Dans ses recommandations aux maîtres d'ouvrage, la CABE souligne qu'avant d'entreprendre l'étude et la réalisation d'un programme de construction, il est important d'évaluer les compétences existantes dans leurs propres structures, et si nécessaire, de recruter des compétences extérieures. Tous les domaines sont concernés, et en particulier celui intéressant la conception et la qualité du projet tout au long du développement de l'opération (voir plus haut, étape 1).

La définition du rôle et des missions de ces consultants-experts sont présentés en particulier dans le guide *Achieving well designed schools through PFI*, d'où sont extraits les conseils qui suivent :

LE DESIGN CHAMPION

Les LEA (autorité locale chargée de l'enseignement) doivent envisager la désignation d'un *design champion*, de préférence un de leurs membres élus confirmé ou un membre senior de l'autorité locale. Le *design champion* doit avoir accès direct au processus de prise de décision politique. Sa mission est de promouvoir les questions de conception dans le contexte des politiques de l'autorité locale les plus larges en matière de conception, de créativité, d'intégration et de réhabilitation urbaine. Les LEA doivent identifier cette personne dès le début du processus et la mandater en toute confiance pour évoquer les questions concernant la conception pendant toute la durée du processus. Ce rôle ne relève pas du statut mais de l'action. Si les compétences requises n'existent pas dans l'organisation cliente, il peut être nécessaire de désigner une personne extérieure pour remplir ce rôle. Une personne interne à l'organisation est toutefois de beaucoup préférable du fait qu'elle sera susceptible d'avoir un impact durable sur le mode de pensée stratégique du LEA.

Sa tâche consistera à :

- Assurer le leadership, générer enthousiasme et implication en faveur d'une conception de qualité, et être l'interlocuteur des organismes extérieurs.
- Faire connaître les avantages d'une bonne conception et négocier le financement nécessaire à sa réalisation
- Coordonner les efforts, favoriser la coopération et les actions conjointes dans toute une organisation
- Faire en sorte que le processus assure des prestations innovantes et de qualité, et avoir suffisamment d'autorité pour pouvoir alerter [les parties concernées] si la qualité de la conception est compromise à un degré inacceptable.

Pour plus de détails sur ce rôle, consulter la publication de la CABE *Better Civic Buildings and Spaces* disponible sur www.cabe.org.uk

> **Commentaire :** Le *design champion* est placé aux côtés du maître de l'ouvrage, au niveau le plus approprié de la prise de décision politique.

Ainsi, pour soutenir son initiative, le Gouvernement britannique a désigné un design champion auprès de chaque Ministre. On en retrouvera leurs noms, ainsi que les plans d'actions qu'ils mettent en place pour engager leur ministère sur une politique de qualité sur le site www.betterpublicbuildings.gov.uk

LE DESIGN ADVISER

Une équipe de maîtrise d'ouvrage forte, constituée de cadres expérimentés, est d'une importance fondamentale pour l'obtention de la qualité. Les décideurs et toutes les personnes ayant un rôle consultatif doivent être mobilisés à un stade précoce du projet et une hiérarchie claire, acceptée par toutes les parties prenantes, doit être établie sur le mode de prise de décisions. On recommande que le maître d'ouvrage détermine si les décideurs-clés ont les compétences requises pour juger de la qualité.

La PFI modifie la relation traditionnelle de travail entre le maître d'ouvrage et l'équipe de conception, cette dernière travaillant pour l'attributaire du secteur privé et non plus pour l'utilisateur final ou le maître d'ouvrage.

La plupart des LEA auront tout à gagner à la désignation d'un *design adviser*, qui sera soit une personne interne à la structure du maître d'ouvrage, soit un consultant. Il assistera le LEA et remplira un rôle plus indépendant en tant que juge de la qualité de la conception. Ce conseiller doit être un professionnel expérimenté, très vraisemblablement un architecte, capable de donner un avis d'expert sur la qualité des plans proposés.

Le conseiller du maître d'ouvrage, en qualité de membre de l'équipe du maître d'ouvrage et conjointement avec lui, devra :

- consulter les parties prenantes et aider à l'identification des principaux problèmes de conception ;
- sensibiliser les parties prenantes à une conception de qualité par des visites d'autres projets, des présentations, des documents de référence, etc.
- conseiller sur le processus en vue de l'obtention d'une conception de qualité ;
- apporter son assistance pour les études de faisabilité initiales et l'évaluation des options. Ce travail peut être fait en collaboration avec d'autres personnes, auquel cas le rôle du *design adviser* sera de piloter ce processus ;
- identifier les questions-clés pour les inclure dans le cahier des charges (*output specification*) ;
- conseiller sur l'évaluation des critères et des pondérations ;
- conseiller le maître d'ouvrage sur les offres des soumissionnaires concurrents ;
- Connaître les bonnes pratiques de mise en concurrence, basées sur les principes énoncés dans le document *Rethinking Construction*.

Enfin, il peut être judicieux de conserver le *design adviser* jusqu'à la fin du projet, afin de faire en sorte que le cahier des charges (*output specification*) et les modèles de référence soient respectés à toutes les étapes. Toutefois, dans le processus PFI, le maître d'ouvrage n'a pas le même rôle de donneur d'ordre que dans le cadre des procédures de passation des marchés traditionnelles. De ce fait, une fois que le soumissionnaire favori (*preferred bidder*) est désigné, le *design adviser* devra contrôler les informations que ce dernier fournira.

Fiche technique / n°3

Le *Design Quality Indicator* – D.Q.I

Le *Design Quality Indicator* est un des outils conçus et mis à disposition des maîtres d'ouvrage par les organismes institutionnels engagés dans la politique de la PFI, pour aider tous les acteurs et usagers d'un projet de construction à évaluer la qualité du bâtiment à chaque phase de sa conception et de sa réalisation (voir, plus haut étape 1).

La présentation qui suit, traduit quelques extraits de la plaquette officielle de présentation du DQI, diffusée par le *Construction Industry Council* (CIC). (pour plus de renseignements, consulter www.dqi.org.uk).

« Le *Design Quality Indicator* est un outil d'évaluation de la qualité de conception des constructions. Le développement du DQI a été conduit par le *Construction Industry Council*, avec la participation du *Department of Trade and Industry* (DTI), de la CABE et l'association *Rethinking Construction*.

L'évaluation du DQI utilise un questionnaire court qui prend de 20 à 30 minutes à remplir. Ce questionnaire offre une méthode simple et efficace d'analyse de la qualité de conception des constructions, et il est conçu à destination de toute personne engagée dans la production d'une construction – acheteurs, financiers, clients, concepteurs, développeurs, entreprises de construction, project managers, entreprises de maintenance, usagers et visiteurs du bâtiment. Il s'applique tout au long du processus de construction – en amont pour la définition des attentes, pendant les phases de conception et de construction, puis lorsque le bâtiment est en usage.

L'évaluation de la qualité de conception d'une construction – ou d'une construction en projet – ressort des réponses exprimant l'opinion sur les trois indicateurs principaux que sont « la qualité de construction », « la fonctionnalité » et « l'impact ».

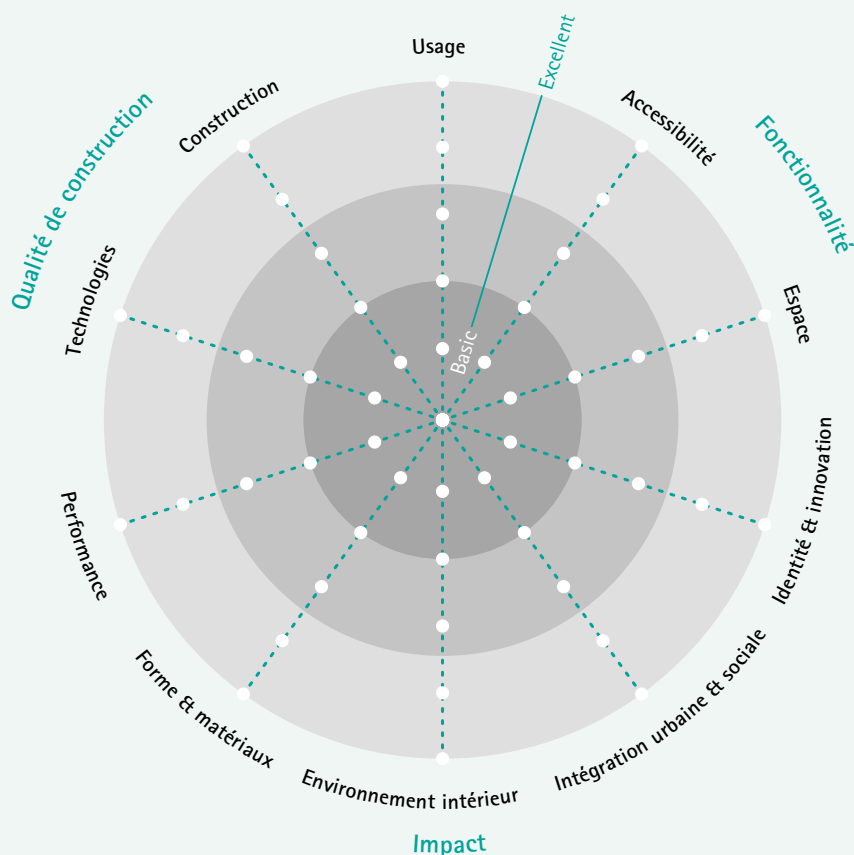
Le questionnaire liste les indicateurs développant ces trois têtes de chapitre :

La qualité de construction se réfère à la performance technique d'une construction, qui comprend la stabilité des structures, l'intégration et la robustesse des systèmes techniques, les finitions et les équipements.

La fonctionnalité concerne la disposition, la qualité et l'organisation relationnelle des espaces, et la manière dont la construction est conçue pour être conforme à son usage.

L'impact concerne la capacité de la construction à créer une identité spatiale, et de produire un effet positif sur la communauté locale et son environnement. »

/ n°3



Les trois indicateurs DQI

Fonctionnalité	Qualité de construction	Impact
Usage	Performance	Forme - matériaux
Accessibilité	Technologies	Environnement intérieur
Espace	Construction	Intégration urbaine et sociale
		Identité et innovation

Exemples de thèmes du questionnaire DQI

- Le bâtiment est-il bien adapté aux besoins des usagers ?
- L'éclairage s'adapte-t-il aux attentes des différents usagers ?
- Le bâtiment offre-t-il une bonne sécurité ?
- Les espaces communs et de circulation sont-ils agréables ?
- Le bâtiment est-il bien intégré à son environnement ?
- La lumière naturelle est-elle suffisante ?
- Le bâtiment est-il économe en énergie ?

Fiche technique / n°4

Allocation des risques

L'énoncé des principes présentés ici figure dans le guide « *Achieving well designed schools through PFI* », établi par la CABA à l'intention des maîtres d'ouvrage. (Pour information complémentaire, les publications de la CABA sont accessibles sur son site www.cabe.org.uk).

L'allocation des risques entre le secteur public et le secteur privé est une des caractéristiques fondamentales de la négociation d'un contrat PFI. L'allocation des risques sera déterminante pour l'économie du projet et le montage financier dont il pourra bénéficier. (voir, étape 2 – OBC, puis étape 7 – *Project Agreement*).

/ n°4

Le tableau présenté ici est un cadre de travail proposé par le 4Ps aux maîtres d'ouvrage d'établissements scolaires, dans le Guide pour la mise en concurrence et la passation des marchés préparé à leur intention.(cf. 4Ps Schools PFI Procurement Pack).

Mais, il reste de la responsabilité de chaque maître d'ouvrage d'adapter cette grille aux particularités locales, en s'assurant qu'elle prenne soigneusement en compte ses attentes sur l'opération. L'adéquation avec la rédaction des clauses administratives et financières du contrat final (*Project Agreement*) devra être vérifiée avec soin.

D'autres exemples montrent que l'analyse de l'allocation des risques sur un projet de construction se précise globalement autour des mêmes thèmes :

- **risque de calendrier** (dont obtention du permis de construire, et autres autorisations) : à la charge du secteur privé ;
- **risque de conception** (dont respect du cahier des charges, respect des normes, dépassement de coûts résultant de la faute de l'entreprise, ou d'une conception initiale insuffisante...) : à la charge du secteur privé, sauf en cas de changement demandés par l'autorité publique ;
- **risque de construction**, à la charge du secteur privé (sauf cas d'intempéries exceptionnelles, par exemple) ; en particulier, risque résultant d'une mauvaise appréciation des conditions géologiques et environnementales (pollution, par exemple), sauf découvertes archéologiques imprévisibles ; gestion des déchets de chantier ; sécurité ; conditions de travail ; gestion du personnel ; approvisionnement des matériaux et équipements ; interruptions de chantier dûes à des problèmes d'accessibilité (cf.conditions de circulation...) ; respect des délais de livraison ; respect des clauses contractuelles, risques des l'augmentation des coûts dûs à l'inflation, perte ou destructions des documents pour l'entretien et la maintenance...
- **risques opérationnels**, dont dimensionnement des équipements, délai d'obsolescence, adéquation conception-usage, respect des normes, respect des performances, coûts d'entretien, risques syndicaux, risques financiers : à la charge du secteur privé (sauf changement fiscalité, TVA, non-paiement par secteur public...) ;
- **risques divers** : défaillance des parties, assurances, sous-traitants, estimation de la valeur en fin de contrat...
- **Changements législatifs ou réglementaires** résultant de décisions gouvernementales ou européennes...

/ n°4

Risque

Affectation

Secteur public

Secteur privé

Partagé

Risque relatif à la faisabilité et mise à disposition

Réparti sous d'autres postes le cas échéant

Risque relatif à la construction

Estimation incorrecte des coûts

Estimation incorrecte des délais

Imprévu terrain / site – 1

Imprévu terrain / site – 2

Imprévu terrain / dans l'existant

Retards dans l'accès au site

Sécurité du site

Sûreté du site

Recours de tiers

Cas d'indemnisations

Retards

Force majeure

Résiliation suite à force majeure

Modification de la loi – spécifique aux écoles

Modification de la loi – générale

Modification de la fiscalité

Modification du taux de TVA

Autres modifications de la TVA

Défaillance de l'entreprise de construction

Mauvaise gestion de l'opération

Mauvaise performance de sous-traitance

Litiges - recours entreprise/ sous-traitant

Insolvabilité du sous-traitant

Contestation

Erreurs dans les estimations du marché

Erreurs dans les estimations de mise en opération

Défauts cachés

Risque de dépassement

Sans objet

Risque relatif à la conception

Conception non conforme à l'énoncé du programme

Développement continu de la conception

Modification des exigences

Modification de la conception par l'exploitant

Modification de la conception par des forces extérieures

Construction non conforme à l'énoncé du programme

/ n°4

Risque	Affectation		
	Secteur public	Secteur privé	Partagé
Risque relatif à l'inflation Compris dans la date de base			
Risque législatif Réparti sous d'autres postes le cas échéant			
Risque opérationnel Coûts estimés incorrects : pré-étude de marché Coûts estimés incorrects : lors de l'étude de marché Modification de la loi – spécifique à l'Ecole Modification de la loi – Générale Modification de la fiscalité Modification de la TVA Estimation incorrect des coûts de maintenance Estimation incorrecte de l'énergie utilisée Estimation incorrecte des coûts de transfert de personnel Estimation incorrecte des coûts de restructuration du personnel Non performance de services Performance incorrecte de services	● ●	● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	●
Risque relatif à la performance Modification des exigences Mauvaise performance de la sous-traitance Litiges/recours entreprise / sous-traitant Non réalisation des performances Non disponibilité des installations Cas de rupture de contrat Force majeure Résiliation en cas de force majeure	●	● ● ● ●	● ● ●
Risque relatif à l'autorisation de construire Estimation incorrecte des coûts de permis Estimation incorrecte des délais de permis		●	●
Risque relatif à la politique Exclu			
Risque relatif à la technologie Développements technologiques susceptibles de modifier les exigences	●		

Fiche technique / n°5

Organisation de la structure de maîtrise d'ouvrage – répartition des missions des consultants par domaine

Les recommandations des organismes centraux à l'intention des maîtres d'ouvrage locaux soulignent l'importance d'une bonne organisation des services qui seront en charge du développement du projet, et du suivi de la procédure de concurrence. Ce qui nécessite de définir les actions propres à chaque niveau hiérarchique, leur calendrier, et la répartition des responsabilités par domaine de compétence. S'il y a lieu, l'autorité locale devra se renforcer de consultants extérieurs à sa structure, pour une mission ponctuelle ou générale, sur tout ou partie du temps de l'opération.

Le tableau ci-dessous (extrait du 4Ps Schools *PFI Procurement Pack*) présente un cadre des actions qu'il faut prévoir généralement pour chaque étape de la procédure de concurrence d'un contrat en PFI, et la répartition par domaine de compétences. Cette analyse permet aussi au maître de l'ouvrage de définir le cahier des charges de la consultation à mener pour le choix des consultants qu'il aurait à recruter. (Voir plus haut, la description des étapes du processus de concurrence d'un contrat PFI).

/ n°5

Activité	Sources des données principales :			
	Autorité/PM	Finances	Juridique	Technique
1.0 Demande de crédits PFI				
Accord sur la structure de Management du Projet	●			
Nomination de l'équipe PFI / des consultants	●			
Processus d'évaluation des options	●			
Développement de l'option préférée	●			
Confirmation de la <i>Value For Money</i> (VFM)		●		●
Compléter la « boîte à outils » du DfES		●		●
Confirmation de la faisabilité financière		●		●
Prise en compte des questions statutaires	●			
Début du processus de consultation	●			
Identification des implications des exigences FRS5		●		
Evaluation des exigences du coût global (<i>whole life cost</i>)				●
Finalisation de l'« Expression d'intérêt stratégique »	●			
2.0 Préparation du dossier <i>Outline Business Case</i>				
Obtention de l'accord de principe des administrateurs	●			
Etablissement du <i>Project Agreement</i> / têtes de chapitre			●	
Identifier les questions relatives au terrain (y compris la propriété)	●		●	
Prendre en compte les recommandations du DfES et du PRG (<i>Project Review Group</i>)	●			
Mettre à jour les bases de données	●			
Réévaluer les exigences du coût global				●
Préparation du projet de référence	●	●		●
Demande d'autorisation d'implantation (urbanisme)	●			
Préparation du projet de Mécanisme de Paiement		●		●
Développement du projet de cahier des charges (<i>Output Specifications</i>)	●			●
Développement du PSC (<i>Public Sector Comparator</i>)	●	●		●
Confirmation de la VFM et de la faisabilité financière	●	●		●
Mise en place des groupes de travail	●			
Préparation d'un échéancier indicatif	●			
Soumission de l'OBC (<i>Outline Business Case</i>)	●			
Réunions de l'équipe projet (<i>Project team</i>)	●	●	●	●
Processus d'approbation des membres	●			
3.0 Pré-qualification				
Etablissement des critères d'évaluation	●			
Projet de questionnaire de pré-qualification (<i>Pre-Qualification Questionary</i>)	●			
Projet du Mémoire d'Information (<i>Information Memorandum</i>)	●			
Envoi de l'avis d'appel à concurrence au JOCE	●		●	
Mise en place de la « salle projet »	●			
Organisation de la journée ouverte (<i>open day</i>) et préparation des documents	●			
Précisions sur le PQQ et l'IM	●			
Mise en place et briefing de l'équipe d'évaluation	●			
Réception et collationnement des PQQ	●			

/ n°5

Activité	Sources des données principales :			
	Autorité/PM	Finances	Juridique	Technique
Evaluation	●	●	●	●
Préparation de la liste préliminaire (<i>longlist</i>) pour l'invitation à soumettre un avant-projet sommaire (ISOP)	●			
Préparation et publication de l'ISOP	●			
Préparation des questions /réponses - invitation pour entretiens	●	●	●	●
Entretiens avec les candidats de la liste préliminaire	●	●	●	●
Fin de l'évaluation des candidats de la liste préliminaire	●	●	●	●
Accord sur la sélection restreinte finale (<i>shortlist</i>) avec l'équipe projet	●			
Debriefing avec les soumissionnaires non retenus	●			
Processus d'approbation des membres	●			
4.0 ITN (Invitation à négocier)				
Accord sur les dispositions de propriété / prise à bail	●		●	
Etablissement de l' <i>Output Specification</i> (cahier des charges)	●			●
Finalisation des informations détaillées sur le site	●			●
Réalisation des levés/ enquêtes	●			
Liaison avec la CABE	●			
Affinage des ratios de prix / mécanisme de paiement		●		●
Préparation du document commercial			●	
Réalisation d'un modèle financier de comparaison des offres		●		●
Affinage du <i>Project Agreement</i>	●		●	
Compilation du dossier d'Invitation à Négocier (ITN)	●	●	●	●
Préparation des instructions aux soumissionnaires	●			
Préparation du calendrier des négociations	●			
Examen du calendrier et de l'ITN avec l'équipe projet	●			
Envoi de la documentation de l'ITN aux soumissionnaires présélectionnés	●			
Présence aux réunions avec les soumissionnaires	●			
Clarification de la documentation de l'ITN	●			
Réception et évaluation des offres	●			
Etude des implications juridiques du <i>Project Agreement</i> révisé	●			
Discussion de l'évaluation des offres avec l'équipe projet	●			
Fin de l'évaluation des soumissionnaires	●			
Processus d'approbation des membres	●			
5.0 BAFO (Best and Final Offer = meilleure offre finale) (si nécessaire)				
Préparation du document pour la meilleure offre finale	●	●	●	●
Lancement BAFO	●			
Négociation et affinage de la BAFO avec les soumissionnaires	●	●	●	●
Fin de l'évaluation des soumissionnaires	●	●	●	●
Recommandation pour le choix d'un « soumissionnaire préféré » et d'un « soumissionnaire de réserve »	●			
Discussion de l'évaluation de l'offre finale avec l'équipe de projet	●	●	●	●
Notification du choix des soumissionnaires retenus et non retenus	●			
Tenue de réunions de debriefing avec les soumissionnaires non retenus	●			
Processus d'approbation des membres	●			

/ n°5

Activité	Sources des données principales :			
	Autorité/PM	Finances	Juridique	Technique
6.0 Soumissionnaire préféré (Preferred Bidder)				
Briefing sur l'accord des administrateurs d'écoles	●		●	
Organisation de réunions avec le soumissionnaire préféré	●			
Accord sur les questions commerciales			●	
Accord sur les questions financières		●		
Accord sur les questions techniques				●
Obtenir les autorisations d'urbanisme détaillées	●			
Obtention des approbations requises	●			
Examen critique du <i>Project Agreement</i> convenu avec le soumissionnaire préféré	●		●	
Gestion du modèle d'évaluation financière		●		
Réception/envoi des autres accords juridiques connexes			●	
Evaluation financière finale		●		
Préparation du dossier complet (<i>Full Business Case</i>)	●			
Examen des termes du contrat avec l'équipe projet			●	
Examen du <i>Full Business Case</i> avec l'équipe projet	●			
Finalisation de tous les documents du contrat			●	
Processus d'approbation des membres	●			
7.0 Dossier complet (Full Business Case)				
Finalisation du dossier complet (<i>Full Business Case</i>)	●			
Liaison avec le DfES et le ministère britannique des finances (<i>Treasury</i>)	●			
Obtention de l'approbation des membres	●			
Attribution et signature du contrat avec le soumissionnaire préféré	●			
Notification des transferts de personnel	●			
Préparation du résumé du contrat pour expertise	●			
Vérification du respect des termes conditionnels du contrat			●	
Etablissement des mesures de suivi du contrat	●			●
Etablissement des mesures de compte rendu de bonne exécution	●			●
Nomination d'un responsable du contrat	●			
Processus d'approbation des membres	●			
8.0 Construction				
Contrôle de la conformité de la conception avec le cahier des charges	●			
Contrôle de la conformité de la construction avec le cahier des charges	●			
Evaluation des variations des PSP	●			

Fiche technique / n°6

Calendriers prévisionnels pour la mise en concurrence et la passation d'un contrat PFI – exemples

Les exemples de calendriers proposés ci-après complètent la présentation des étapes du processus de mise en concurrence jusqu'à la signature du contrat PFI faite en 1^o partie du rapport d'enquête.

L'exemple A est théorique, l'exemple B est tiré d'un cas concret.

/ n°6

> Observations sur l'exemple A :

- Les délais propres aux études préalables conduisant à la réalisation des dossiers stratégiques et de l'OBC, à leur présentation au *Project Review Group*, et à l'obtention du feu vert pour le lancement de la mise en concurrence en PFI, ne sont pas pris en compte.
- Le point de départ (*Start date*) est l'obtention de cette autorisation. Jusqu'à la date de signature du contrat et le début de sa mise en oeuvre, il est prévu 81 semaines, soit plus de 20 mois. Les actions détaillées et les délais qui leur sont impartis, ne peuvent être respectés qu'avec un respect rigoureux de tous les partenaires participant à la négociation et de leurs consultants, à chaque niveau du processus de décision. La production d'un tel calendrier exige donc une mobilisation de tous dès l'amont et un engagement de chacun dès ce stade.
- On notera en particulier un délai d'un an entre l'envoi de l'avis d'appel à concurrence au JOCE et la sélection d'un soumissionnaire favori (*preferred bidder*), puis un délai de 6 mois pour la mise au point et la signature du contrat final.

/ n°6

EXEMPLE A : projet de calendrier proposé dans le guide 4Ps pour une opération d'école(s)

Tasks	Time	Time elapsed		Respon- sability	Draft to Project Board
		Weeks	Cumulative		
Expression of Interest Preliminary award of PFI Credits by DfES Preparation of OBC Receipt of DfES/PRG approval					
Council approve procurement commencement	Start Date		0		
PIN Published		2	2		
OJEC Notice Published			2		
Expressions of Interest Received			2		
Evaluation Frame work for Pre-Qualification and Short-Listing	Include in (1) below		2		
Information Pack/PQQ/ISOP Issued	+ 6 weeks (1)	6	8		
Bidders Open Day	+ 1 week	1	9		
Return of PQQ and Outline Proposals	+ 4 weeks	4	13		
Pre-Qualification	+ 1 week	1	14		
Short-Listing	+ 4 weeks (2)	4	18		
Staff Consultation Meeting	Included in (2) above		18		
Short-Listing Interviews (if necessary)	Included in (2) above		18		
Short-List Selected	Included in (2) above		18		
Short-List Agreed by Members	Included in (2) above	1	19		
De-Briefing Meeting with Losing Bidders (if necessary)	Included in (2) above		19		
Data Room Opened	On selection of short-list		19		
CD-ROM Prepared and Issued	On selection of short-list		19		
ITN Preparation					
Output Specification	From Start Date		19		
Method Statement (Service Delivery)					
Requirements	From Start Date		19		
Risk Register	From Start Date		19		
Instructions & Guidance to Tenderers (IGT)	From Start Date		19		
Payment Mechanism Paper	From Start Date		19		
Financial Model	From Start Date		19		
Model Contract	From Start Date		19		
Schedules	From Start Date		19		
Evaluation Framework Determined	As part of ITN		19		
Preliminary Discussion with Short-Listed Bidders (option to issue fully worked up draft ITN as basis for discussion on key issues and timetabling)	Between selection of short-list and issue of ITN		19		
Reassessment of PSC/Reference Project (if necessary)	Between selection of short-list and issue of ITN		19		
Issue of ITN	+ 4 weeks from selection of short-list	4	23		

/ n°6

Tasks	Time	Time elapsed		Respon- sability	Draft to Project Board
		Weeks	Cumulative		
Clarification Meetings with Bidders Deadline Date for Bidders Questions	Included in (3) below 4 weeks prior to bid submission + 13 weeks from issue of ITN (3)		23		
Bid Submission		13	36		
Bid Evaluation and Clarification	+ 6 weeks (4)	6	42 42		
Second Stage Short-Listing (if necessary)	Included in (4) above		42		
Short-List Agreed by Members (if necessary)	Included in (4) above	1	43		
De-Briefing Meeting with Losing Bidders (if necessary)	Included in (4) above		43		
Invitation to Submit BAFO (if necessary)	+ 4 weeks	2	45		
Negotiation, Clarification, Funding Commitment and Due Diligence	Included in (5) below		45		
BAFO Submission (if necessary)	+ 6 weeks (5)	4	49		
Bid Evaluation and Clarification (if necessary)	+ 4 weeks (6)	4	53		
Preferred Bidder and Reserve Selected	Included in (6) above		53		
Staff Consultation Meetings	Included in (6) above		53		
Preferred Bidder Agreed with Members	+ 2 weeks (7)	2	55		
De-Briefing Meeting with Losing Bidders (if necessary)	Included in (7) above		55		
Final Negotiations and Due Diligence	+ 10 weeks (8)	22	77		
FBC/FRS5 Confirmation/ Certificates/Audit	Included in (8) above		77		
Negotiated Scheme Agreed with Members	Included in (8) above		77		
Detailed Planning Permission inc Judicial Review (if necessary)			77		
Contract Award	Included in (8) above		77		
Mobilisation Period	+ 4 weeks	4	81		
Service Commencement	On completion of mobilisation arrangements		81		

EXEMPLE B : calendrier prévisionnel de développement de l'opération de rénovation de l'hôpital central du Middlesex, à Londres

L'exemple suivant est extrait du dossier d'OBC de l'opération citée en objet, dont une description apparaît dans l'entretien mené avec David Powell, chef de projet, reproduit en annexe dans le « carnet de route ». C'est une opération de reconstruction-réhabilitation de 27 500m², qui cherche à mettre en œuvre un nouveau concept d'hôpital moderne en milieu urbain.

Les principes à respecter pour établir ce calendrier sont les suivants :

- obligation de commencer le chantier mi-2003, pour une mise à disposition avant 2006 ;
- en théorie, l'opération aurait pu être menée soit avec le secteur public, soit avec le secteur privé. Le montage avec le secteur privé (c'est-à-dire en PFI) a été choisi, car « bien que le processus de mise en concurrence soit plus long, il débouche sur une phase de construction potentiellement plus rapide ».

> Observations :

- N'apparaissent pas dans ce calendrier d'autres actions ou procédures que le client doit mener parallèlement :
 - ainsi, l'engagement de ses partenaires financiers, les concertations avec les divers groupes de travail, les habitants et les usagers, dont les médecins et le personnel hospitalier ;
 - ainsi que les procédures ad hoc pour le recrutement des consultants privés, assistants du client public, s'il y a lieu ;
 - dans le cas présent, une équipe de concepteurs avait été désignée pour préparer un « projet de référence ».

- Ce calendrier n'inclut pas le temps nécessaire aux études préalables préparant le « document stratégique » et sa justification.

- On notera :

- un an entre l'approbation « du document stratégique » et la publication de l'avis au JOCE ;
- 6 mois entre la parution de l'avis et le choix de 3 concurrents ;
- 13 mois entre la liste restreinte des concurrents et la finalisation du contrat ; *le financial close* doit comporter les contrats de prêts souscrits par l'attributaire, et les autorisations de construire (permis de construire), ce qui autorise la prise de possession des lieux.
- Soit, 31 mois entre l'approbation « du document stratégique » (décembre 2000) et l'ouverture du chantier (juillet 2003), et 60,0 mois pour la livraison du bâtiment et le début du service (Noël 2005).

/ n°6

EXEMPLE B : calendrier prévisonnel au stade de l'OBC pour l'hôpital central du Middlesex

Actions	Échéance	Observations
Soumission du « document stratégique » au NHS régional	Novembre 2000	
Création du Project board (= maîtrise d'ouvrage et partenaires)	Novembre 2000	
Approbation du « document stratégique »	Décembre 2000	
Soumission du « document stratégique » aux ministères	Janvier 2001	
Mise en place des modalités d'engagement public	Janvier-mai 2001	3 mois
Approbation du « document stratégique »	Février 2001	
Programme d'engagement public	Juin-août 2001	3 mois
Transmission du premier projet d'OBC aux groupes de travail du Board	Août 2001	
Accord de principe des urbanistes	Septembre 2001	
Soumission du projet d'OBC final	Septembre 2001	
Approbation de l'OBC	Octobre 2001	2 mois
Accord sur le projet d'implantation (urbanisme)	Octobre 2001	
Développement du cahier des charges détaillé (<i>Output specifications</i>)	Mars 2001-Janvier 2002	10 mois
Préparation des documents pour l'ITN	Septembre-Décembre 2001	3 mois
Publication de l'avis au JOCE	Décembre 2001	
Date-limite de dépôt des « expressions d'intérêt »	Janvier 2002	37 jours
Date-limite de remise des dossiers de pré-qualification	Février 2002	4 semaines
Evaluation des dossiers de pré-qualification et choix d'une première liste de candidats (<i>longlist</i>)	Mars 2002	3 semaines
Date-limite de réponse à l'Invitation préliminaire à Négocier (PITN)	Mai 2002	2 mois
Évaluation des réponses et choix d'un nombre restreints de candidats (3) (<i>shortlist</i>)	Juin 2002	3 semaines
Date-limite de remise des offres totalement chiffrées (Invitation Finale à Négocier)	Septembre 2002	
Évaluation et choix d'un soumissionnaire favori	Décembre 2002	3 semaines
Négociations pour mettre au point le <i>Full Business Case</i> (FBC)	Janvier-mars 2003	3 mois
Soumission du FBC	Mai 2003	
Approbation du FBC	Juin-Juillet 2003	2 mois
Contrat final dont Financial close	Juillet 2003	1 mois
Construction	Juillet 2003-Octobre 2005	27 mois
Réception du bâtiment	Octobre-Décembre 2005	3 mois
Ouverture du nouvel hôpital	NOËL 2005	

Fiche technique / n°7

Sommaire-type d'un contrat PFI *Project Agreement*

L'exemple, développé ici, reprend les têtes de chapitre principales du contrat PFI (= *Project Agreement*). Les clauses citées dans chaque chapitre sont explicitées et détaillées pour leur application dans des annexes jointes au contrat, où sont regroupés aussi tous les éléments de programme, du cahier des charges techniques et les propositions faites par le titulaire du contrat, au stade final de la concurrence (cf. *preferred bidder*).

Cet exemple de cadre de contrat est extrait du guide à l'intention des maîtres d'ouvrage locaux pour la construction d'écoles sous contrat PFI, élaboré par le 4Ps (*Schools PFI Procurement Pack – May 2003*).

CE CONTRAT EST PASSÉ ENTRE :

- nom de l'autorité locale
- nom du consortium (=Entreprise ou Contractant)

OBJET :

1^{ère} PARTIE : PRÉLIMINAIRES**1. DÉFINITIONS ET INTERPRÉTATION**

- Définitions (*des termes employés dans le contrat*)
- Interprétation
- Annexes
- Indexation
- Ordre hiérarchique des documents

2. DÉROGATIONS**3. DATE D'EFFET et DURÉE (*du contrat*)****4. GARANTIES COLLATÉRALES (*des personnes participant au contrat, co-traitantes ou sous-traitantes*)****5. GARANTIES GÉNÉRALES et INDEMNITÉS**

- Garanties du Contractant
- Engagements du Contractant
- Conditions de garanties

6. GARANTIES DE L'AUTORITÉ

- Pas de garantie de l'Autorité
- Pas de responsabilité vis-à-vis du Contractant
- Cas de fraudes.
- Garanties sur les données fournies par l'Autorité
- Engagements du Contractant

7. DOCUMENTS CONTRACTUELS**2^{ème} PARTIE : QUESTIONS FONCIÈRES**

8. –

3^{ème} PARTIE : DISPOSITIONS TRANSITOIRES**9. SERVICES DUS PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE****10. TRAVAUX****11. PROGRAMME DE CONSTRUCTION**

- Obligation du Contractant
- Obligation de l'Autorité

12. REPRÉSENTANTS

- Représentant du Contractant
- Responsabilité du représentant du Contractant
- Désignation du représentant
- Représentant de l'Autorité locale
- Responsabilité du représentant de l'Autorité

13. RÉUNIONS DE CHANTIER**14. DÉVELOPPEMENT DE LA CONCEPTION**

- Mise au point de la conception
- Soumission des éléments à la « procédure de revue »
- Approbation avant construction
- Tenue et mise à disposition de tous les éléments de conception
- Base de données informatiques
- Modification des propositions du Contractant

15. CHANGEMENTS DANS LES PROPOSITIONS DU CONTRACTANT

- Dispositions pour amender les propositions
- Limites
- Pas de changement sans approbation (*de l'Autorité locale*)

16. ACCROISSEMENT DES DÉLAIS

- Information / Justification
- Gestion des conséquences
- Calendrier et durée des travaux
- Retard dans la livraison éligible à dédommagement
- Procédure de dédommagement ou abandon
- Défaut d'accord
- Calcul des compensations

17. RÉGLEMENTS de CONSTRUCTION – CONCEPTION – MANAGEMENT

- Responsabilité de conception
- Responsabilité du Contractant

18. LES SITES DE CHANTIER

- Accessibilité
- Connaissance des sites
- Obtention des autorisations d'occupation et de construire
- Droits des tiers
- Sûreté, sécurité et nettoyage
- Défauts cachés
- Découvertes et fouilles archéologiques

19. PILOTAGE ET INSPECTION

- Droit d'inspection (*de l'Autorité locale*)
- Assistance du Contractant
- Respect des règlements de Santé et Sécurité
- Information à mettre en place
- Dommages

20. NOTIFICATION DE LIVRAISON DES SERVICES

- Détermination de la date de livraison du service
- Procès-verbal de réception
- Décision de réception
- Contrôleur

21. REPORT DE LIVRAISON

4^{ème} PARTIE : SERVICES

22. OBLIGATIONS PRINCIPALES

- Caractéristiques des Services
- Performances

23. ÉTAT des ÉCOLES

- Maintenance
- Visites de contrôle
- Calendrier de maintenance
- Programme de maintenance

24. MATÉRIAUX À RISQUES

- Stockage
- Registre

25. SECOURS

- Services complémentaires
- Coûts

26. SUIVI ET CONTRÔLE DES PERFORMANCES

- par le Contractant
- par l'Autorité

27. TEST DU MARCHÉ

- Enquêtes comparatives
- Échéances des tests de marché
- Conditions des tests
- Procédure des tests
- Ajustements des conditions (*éventuellement changement de sous-traitants*)

28. AFFECTATION DES ÉCOLES

- Ordre de priorité des utilisations
- Occupation extra-scolaire
- Avis de l'Autorité sur l'affectation

- Frais à la charge des tiers
- Périodes scolaires
- Régime d'imposition

29. GESTION DU PERSONNEL

- Transfert de personnel
- Responsabilités du Contractant
- Cas d'indemnisation due par l'Autorité
- Remise en concurrence du contrat à son achèvement
- Résiliation

30. PENSIONS ET RÉMUNÉRATIONS

- ...
- ...

31. CONDITIONS D'EMPLOI

32. REGISTRE DE MAINTENANCE

5^{ème} PARTIE : PAIEMENT

33. CLAUSES DE PAIEMENT

- Paiement de la « charge unitaire » prévue à chaque échéance
- Rapport d'avancement et facturation
- Paiement
- Contestations
- ...
- Droits de retenue
- TVA

34. INDEXATION

35. BEST VALUE

- Droits de l'Autorité
- Visites de contrôle
- Rapport annuel du service
- Revue périodique du meilleur rapport qualité/prix

6^{ème} PARTIE : FIN DU CONTRAT

36. CONTRAT PRINCIPAL

37. FIN DU CONTRAT

- Résiliation pour faute de l'entreprise
- Résiliation sur décision de l'Autorité
- Résiliation pour faute de l'Autorité
- Mise en demeure
- Résiliation pour rupture des clauses de refinancement

38. RÉSILIATION POUR DÉFAILLANCE CONTINUE DE L'ENTREPRISE

- ...
- ...

39. RÉSILIATION POUR FORCE MAJEURE

- ...
- ...

40. CONSÉQUENCES DE LA RÉSILIATION

- Modalités d'indemnisation
- ...

41. CONTRÔLES EN FIN DE CONTRAT

- Retenue de garantie
- Enquête finale
- ...

7^{ème} PARTIE : INDEMNISATION EN FIN DE CONTRAT**42. INDEMNISATION EN CAS DE RÉSILIATION POUR FORCE MAJEURE****43. INDEMNISATION EN CAS DE RÉSILIATION POUR FAUTE DE L'ENTREPRISE**

- Choix de remise en concurrence (*du service*)
- Procédure de mise en concurrence
- Procédure sans remise en concurrence

44. INDEMNISATION EN CAS DE RÉSILIATION POUR FAUTE DE L'AUTORITÉ**45. INDEMNISATION EN CAS DE CORRUPTION, FRAUDES ET INFRACTION DE REFINANCEMENT****46. ACTIFS IMMOBILIERS**

(*Transfert des droits en fin de contrat*)

47. APPORTS DE L'ENTREPRISE ET CONTRATS DE FINANCEMENT

- Changements dans les contrats de financement
- ...

48. CLAUSES D'AJUSTEMENT

- Majoration des échéances
- Retenues de garanties
- Recours

49. MODALITÉS DE PAIEMENT

- ...
- ...

8^{ème} PARTIE : GÉNÉRALITÉS**50. LIAISON****51. CAS D'ALLEGEMENT (*décharges - dérogations - retards...*)**

- ...
- Conséquences
- Déductions
- Avertissement
- Contestation

52. CHANGEMENT LÉGISLATIF

- ...
- ...

53. CHANGEMENTS À LA DEMANDE DE L'AUTORITÉ ET DE L'ENTREPRISE

- Modifications à la demande de l'Autorité
- Notification de la demande
- Appréciation et évaluation par l'Entreprise
- Discussion
- Estimation
- Contestation
- Confirmation ou abandon de la demande
- ...
- Financement
- ...
- Modifications de faible importance
- Modifications du service par l'Entreprise

54. INTERVENTION DE L'AUTORITÉ

- Droit d'intervention
- Avertissement de l'Entreprise
- Intervention en cas de défaillance de l'Entreprise
- Intervention sans défaillance de l'Entreprise

55. INFORMATION ET CONFIDENTIALITÉ

- Devoir de confidentialité
- Permis de diffusion
- Garanties
- Information, documents et rapports
- Audit
- Exploitation de l'information
- Remise des documents en fin de contrat
- ...

56. GARANTIES ET RÉCLAMATIONS

- Indemnisation par l'Entreprise
- Responsabilité de l'Entreprise
- Dommages accidentels et vandalisme
- Réclamations
- Coûts des réclamations
- ...

57. ASSURANCES

58. –

59. RISQUES INASSURABLES

60. RÉOLUTION DES LITIGES

- Litiges
- Consultation
- Arbitrage
- Désignation de l'arbitre (ou juge)
- Décisions
- Coûts d'arbitrage
- Pouvoirs de l'arbitre
-
- Compétence vis-à-vis des sous-traitants
- Responsabilité de l'Autorité
- ...
- ...

61. COMMANDE DES BIENS ET DES SERVICES

62. PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

- Données du projet
- Droits de propriété intellectuelle
- Transfert des droit de propriété intellectuelle
- Données informatiques
- Sauvegarde et archivage
- ...

63. TRANSFERT (CESSION DU CONTRAT) ET SOUS-TRAITANCE

- Restrictions de cession du contrat
- Obligations de l'entreprise
- Sous-traitants
- ...

64. STATUT ET RAISON SOCIALE

65. AJUSTEMENTS FINANCIERS

- Mise à jour du modèle financier
- *No better and no worse*
- ...
- ...

66. AUDIT

67. –

68. –

69. AVERTISSEMENTS – INSTRUCTIONS

- Formes et procédure des avertissements
- Information des représentants
- ...
- ...

70. DIVISIBILITÉ DU CONTRAT

71. DÉROGATIONS

72. RELATIONS PUBLIQUES ET PUBLICITÉ

- Restrictions
- Photographies

73. PUBLICITÉ

734. RAPPORTS DE L'ENTREPRISE

- Rapports sur les coûts
- Tenue des registres
- Expertise comptable
- Conservation
-
- ...

75. PROTECTION DES DONNÉES

- Généralités
- Confidentialité
- Assurance

76. RÉSILIATION EN CAS DE CORRUPTION OU FRAUDE

- ...
- ...

77. RÉVISION EN CAS DE RETARD DE PAIEMENT

78. COOPÉRATION (de l'Entreprise aux demandes de l'Autorité)

79. LÉGISLATION LOCALE SUR LES CONTRATS

- Attestations et certificats
- Consentement de l'Entreprise
- Défaut de production de Certificat
- ...

80. JURIDICTION

81. REFINANCEMENT

- Demande d'autorisation de l'Autorité
- Partage de bénéfice
- ...
- Méthode de calcul
- Prise en compte des coûts

- ...

- ...

ANNEXES : dont, en particulier :

- OBJECTIFS ET DEMANDES DE L'AUTORITÉ
- PROPOSITIONS DE L'ENTREPRISE (au stade de « preferred bidder »)
- DESCRIPTION DES ÉCOLES
- SERVICES A FOURNIR
- MÉCANISME DE PAIEMENT
- ENGAGEMENT DES PARTENAIRES
- PROCÉDURE DE REVUES PÉRIODIQUES
- MATÉRIAUX INTERDITS
- TITRES CONSTITUTIFS DE PROPRIÉTÉ
- ASSURANCES
- CONTRATS DE FINANCEMENT, et de PRÊTS
- DOCUMENTS DU PROJET
- ...
- ...

Annexes

Glossaire

Bibliographie

Sites web

Appendice : Le « carnet de route »

les interviews de personnes engagées dans le processus - Octobre 2003
(encart séparé)

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 groupe concurrent dans une procédure PFI. Autant d'*advisors* que de compétences spécialisées à solliciter. Ainsi le *design 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

Groupe 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 Negotiate

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.

Negotiated 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. A 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*.

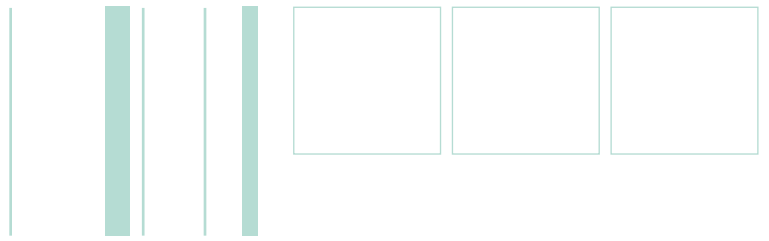
Bibliographie

- AUDIT COMMISSION.** *PFI in schools ; the quality and cost of buildings and services provided by early PFI schemes*, janvier 2003. 55 pages.
- CABE** (Commission for Architecture and the Built Environment). *Client Guide Achieving well designed Schools through PFI*. Londres, 2003.
- CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.** *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*. Paris, Documentation Française, 2002.
- CONSTRUCTION INDUSTRY COUNCIL.** *How to Improve Construction-based PFI. A working paper of the Public Sector Procurement Panel*. février 2003. 8 p.
- CONSTRUCTION INDUSTRY COUNCIL.** *The Role of Cost-Saving and Innovation in PFI Projects*. Londres, Th. Telford, 2000. 127 p.
- CONTRACT JOURNAL** du 16 avril 2003. Special Report : Private Finance Initiative. pp. 14-27.
- DANARADJOU (Krishnaraj).** *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Direction des Relations Économiques Extérieures - Poste d'Expansion Économique de Londres, 2000. 105 p.
- DEDUYTSCHAEVER (Patrick).** *Réalisation d'une opération immobilière sur le domaine d'une collectivité publique*. Paris, École Nationale des Ponts et Chaussées (Ponts Formation Edition), 2002.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS.** *Building Schools for the Future ; consultation on a new approach to capital investment*. Londres, 2003. 32 p.
- DEPARTMENT OF HEALTH/NHS ESTATES.** *A new Generation of Healthcare Facilities*. Londres, 2003. 37 p.
- DEPARTMENT OF HEALTH/NHS ESTATES.** *Public Private Partnerships in the NHS ; the Design Development Protocol for PFI Schemes*. Janvier 2001. 26 p.
- HAMMOUD (Jobran).** *Cost Saving and Innovation in PFI Bundled Schools. MSc Report*. University College London. Septembre 2002.
- HM TREASURY.** *PFI : Meeting the Investment Challenge*. Londres, juillet 2003. 128 p.
- HM TREASURY.** *Private Finance : opportunity and action*. Press Notice 162/95, Londres, 1995.
- HOOD (John), MCGARVEY (Neil).** *Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government. Policy Studies* vol. 23, n°1, 2002. pp. 21-35.
- KERR (Derek).** *The Private Finance Initiative and the Changing Governance of the Built Environment. Urban Studies* vol. 35, n°12, 1998. pp.2277-2301.
- LIGNIERES (Paul).** *Partenariats publics privés*. Paris : Litec, 2000.- 361 p.
- LISTER (John).** *PFI in Education*. Londres, Britain's General Union, sept. 2001. 25 p.
- LISTER (John).** *PFI in the NHS*. Londres, Britain's General Union, juillet. 2001. 25 p.
- MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES (MIQCP).** *La dévolution des marchés de maîtrise d'œuvre en Europe*. Rapport réalisé par Véronique Biau du Centre de Recherche sur l'Habitat (École d'Architecture de Paris Val-de-Seine) et Sylvie Weil (MIQCP), MIQCP/DAPA, Paris, octobre 2002.
- MISSION ÉCONOMIQUE DE LONDRES.** *Le partenariat public-privé au Royaume-Uni*. Rapport réalisé par L. Laforge sous la responsabilité de J. Revole. Londres, juin 2003.
- NATIONAL AUDIT OFFICE.** *Modernising Construction*, 2001.
- NATIONAL AUDIT OFFICE.** *PFI : Construction Performance*. Report by the Comptroller and Auditor General sir J. Bourn. 5 février 2003. 21 p.
- NHS-Department of Health.** *Public Private Partnerships in the NHS. The Design Development Protocol for PFI Schemes*. Londres, 2001.
- OGC-CABE.** *Improving Standards of Design in the Procurement of Public Buildings*. Londres, octobre 2002. 20 p.
- PERROT (Jean-Yves) dir. ; CHATELUS (Gautier) dir.** *Financement des infrastructures et des services collectifs : le recours au partenariat public-privé. Les enseignements des expériences françaises dans le monde*. Paris : Presses de l'ENPC, 2000.
- RIBA (Royal Institute of British Architects).** *Guidance notes for Clients on Public Sector Procurement*. Londres, 2002.
- SYMES (M.), WINCH (G.).** *The evolving business in british construction : partnering, private finance and design*. Article à paraître dans Les Cahiers de RAMAU n° 3, automne 2003.
- TREASURY PRIVATE FINANCE TASKFORCE.** *Partnerships for Prosperity ; the Private Finance Initiative*. Londres, HM Treasury, 1997. 22 p.
- TREASURY PRIVATE FINANCE TASKFORCE.** *Step by Step Guide to the PFI Procurement Process*. Londres, HM Treasury, 1999. 21 p.
- VERITE (Hugues).** *Le développement des partenariats public-privé en Europe*. Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment, 7 février 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.gov.uk
- **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 MIOCP 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 MIOCP espère ainsi apporter sa contribution à la recherche continue d'une amélioration des processus au bénéfice de la qualité finale de nos équipements publics.



mission
interministérielle
pour la qualité
des constructions
publiques

