HAL
open science

Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne

Véronique Biau, Sylvie Weil

To cite this version:

Véronique Biau, Sylvie Weil. Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne. 2006. halshs-01716176

HAL Id: halshs-01716176

https://shs.hal.science/halshs-01716176

Submitted on 27 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

mission
interministérielle
pour la qualité
des constructions
publiques

La qualité s'invente et se partage

Observer

étude
Septembre 2006

Comprendre les pratiques européennes

Evolution de la politique *PFI* concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne

Complément d'enquête 2006

Directeur de la publication : **Jacques Cabanieu**
Enquêtes et rédaction : **Véronique Biau** et **Sylvie Weil**
Coordination : **Sylvie Weil**
Communication : **Najat Abdessalam**
Conception et réalisation : **Arpège**
N°ISBN 10 : 2-11-096464-2
N°ISBN 13 : 978-2-11-096464-9

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)
Ecole d'Architecture de Paris-Val de Seine
3-15 quai Panhard et Levassor – 75013 Paris
Tél : 01 53 45 11 18 - Fax : 01 53 45 11 00
www.paris-valdeseine.archi.fr

Comprendre les pratiques européennes

Evolution de la politique *PFI* concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne

Complément d'enquête
Septembre 2006

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.

Préambule

Les études comparatives sur la dévolution des marchés publics de maîtrise d'œuvre, menées depuis 1998 dans neuf pays d'Europe, par la MIQCP et le Centre de Recherche sur l'Habitat de l'Ecole d'architecture de Paris-Val-de-Seine, soulignent à quel point, malgré le cadre d'exercice réglementaire communautaire, les processus de la commande publique en architecture et aménagement se révèlent fortement marqués par l'histoire politique, économique et culturelle de chaque pays.
Le regard se porte alors sur des pratiques spécifiques.

C'est ainsi qu'une enquête ciblée sur les pratiques de partenariat public-privé développées en Grande-Bretagne a été entreprise en 2002, « Comprendre les pratiques européennes – Le développement de la procédure *PPP/PFI en Grande-Bretagne » (MIQCP- CRH/LOUEST, UMR n°7145, CNRS, 2003).*

En effet, dans un contexte économique difficile, et d'exigence sociale pour des services de haute qualité, la politique des *PFI (Private Finance Initiative),* mise en place en 1992 et reprise avec une grande ampleur par Tony Blair en 1997, recherche un compromis intéressant : financer la construction d'équipements publics grâce à des capitaux privés sans alourdir le budget public, en étalant la dépense sur plusieurs décennies sous forme de paiements mensuels rétribuant la qualité effective du service rendu. L'hypothèse forte est que la mise en place de partenariats de longue durée permettra de réduire les coûts et les délais de construction, dans une recherche permanente sur tout le cycle de vie (« de la première ébauche,… à la démolition ») du meilleur rapport qualité/prix *(best value for money),* et dans un engagement réciproque des deux parties, publique et privée, pour établir une relation gagnant/gagnant, tout au long de la vie du contrat.
La spécificité du concept *PFI* conduit ainsi à confier, dans le cadre d'un contrat global unique, à un prestataire privé unique, toutes les prestations portant sur le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation et/ou la maintenance sur quelques décennies, d'un ou de plusieurs services d'intérêt public regroupés dans une même opération.
Quelle perspective pour tout maître d'ouvrage public !

Le rapport d'enquête, publié en novembre 2003, présente les origines et le développement du processus *PFI,* les principales étapes de la mise en concurrence pour le choix du partenaire, expose le point de vue des principaux protagonistes de cette politique, et les éléments de controverse développés en Grande-Bretagne.
En dernière partie, sont présentés quelques thèmes d'attention si une politique de même nature doit être adaptée et développée en France : le cadre juridique, les structures de la maîtrise d'ouvrage dans un contexte de décentralisation des compétences, l'apprentissage de l'évaluation, la préparation et la conduite des mises en concurrence, l'élaboration, le suivi et la gestion du contrat, le dialogue compétitif, la production des offres finales, le jeu d'acteurs et en particulier la place des concepteurs,… L'un des objectifs essentiels reste, dans tous les cas, la recherche de la qualité du service rendu, c'est-à-dire de la meilleure réponse, dans la durée, aux attentes des responsables politiques et des usagers.

La démarche de la MIQCP, de sensibiliser les maîtres d'ouvrage publics à leurs responsabilités, en fondant ses recommandations sur l'analyse des pratiques observées, exige une attention constante aux évolutions en cours.
Depuis l'été 2002, celles-ci ont été nombreuses et importantes, notamment en France : les lois favorisant le recours à des montages publics-privés dans certains secteurs (LOPSI[1], LOPJ[2], ordonnance du 4 septembre 2003 sur les baux emphytéotiques hospitaliers,…), la réforme du droit domanial des personnes publiques, la création des contrats de partenariat par l'ordonnance du 17 juin 2004, ont considérablement élargi l'éventail des possibilités de commande publique offertes à l'Etat et aux collectivités territoriales pour la réalisation d'équipements de service d'intérêt général, leur financement et leur gestion. Simultanément, la sensibilisation aux notions de coût global et de développement durable vient renforcer la tentation de recourir à ces nouveaux montages. Cependant, les débats suscités entre les différents acteurs soulignent les craintes et les freins à leur développement, en ce qui concerne particulièrement les opérations de construction d'équipements publics.

Qu'en est-il dans la même période en Grande-Bretagne ? Un complément d'enquêtes est apparu indispensable pour saisir les évolutions et les solutions préconisées face aux difficultés de mise en œuvre perceptibles lors des précédents entretiens.

Avec l'aide de la Mission Economique de l'Ambassade de France à Londres, des contacts furent pris (ou repris) avec les organismes institutionnels en charge du développement de la politique des *PFI,* et des représentants des acteurs professionnels.
A chaque rencontre, un accueil très attentif nous a été réservé : les sujets de discussion que nous avions proposés et préparés rejoignaient à l'évidence les réflexions de nos interlocuteurs, et leurs commentaires sur les expériences en cours élargissaient souvent le débat à d'autres modes contractuels que la seule *PFI*.

Le présent rapport cherche à rendre compte de ces échanges, le plus naturellement et objectivement possible, sans interprétation partisane, et sans prétendre aborder tous les domaines intéressés par cette politique. Des extraits des rapports d'audits récents (2004-2006) viennent renforcer le contenu des interviews recueillis.
Des repères sont parfois proposés sur des points qui pourraient faire l'objet de comparaisons avec les pratiques françaises de commande publique, sans chercher à établir une quelconque transposition : ils font l'objet soit de commentaires insérés ponctuellement, soit d'une présentation plus développée en annexe.

Jacques CABANIEU
Secrétaire général de la MIQCP

1. Loi n° 2002-1094 du 29/08/02, d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (Ministère de l'Intérieur).
2. Loi n° 2002-1138 du 09/09/02, d'orientation et de programmation pour la justice (Ministère de la Justice).

Sommaire

INTRODUCTION 7

PARTIE I : Retours d'expériences – le processus *PFI* à l'épreuve du temps

→ Rappels : Les caractéristiques de la politique britannique 13
A – Les atouts du processus *PFI* 18
B – Les difficultés majeures dans la mise en œuvre des opérations *PFI* 25

PARTIE II : Evolutions et adaptations

A – Un changement de stratégie pour mieux coordonner la politique *PFI* 39
B – L'apprentissage : l'évolution des pratiques et les améliorations recherchées 53
→ Tableau synthétique des principales évolutions entre 2002 et 2005 71

PARTIE III : Retour en force du débat sur la qualité de la conception

A – Le « *design* » : une composante renforcée au cœur du processus *PFI* 77
B – Les recommandations et propositions pour influer sur la qualité de la conception 81
→ De la place de la conception dans les montages globaux 109

CONCLUSION 112

ANNEXES 115

– Une opération-repère
– Des compléments d'information
– Les principales instances intervenant dans la politique *PFI*
– Lexique
– Eléments de bibliographie
– Sites web

Introduction

Nous avons centré cette deuxième investigation concernant les *PPP/PFI* britanniques sur ce qui avait pu évoluer depuis notre précédente synthèse, sûres que dans ce dispositif de grande ampleur et amené à se poursuivre et à se développer au cours des 10 ou 15 prochaines années, les organisations impliquées, très réactives et très soucieuses d'adapter leurs méthodes, n'auraient pas manqué, au cours des deux ans écoulés, d'évaluer leurs pratiques et de les faire évoluer vers une meilleure maîtrise de l'outil.

Nous les avons donc questionnées sur les évaluations qui avaient pu être conduites, soit par des instances nationales (comme le *National Audit Office, l'Audit Commission* ou encore le *HM Treasury* qui avaient déjà produit des rapports d'audit et d'orientation au cours des années passées), soit de manière plus fragmentaire par le biais d'études de cas ou d'analyses par domaines (bâtiments scolaires, bâtiments hospitaliers, prisons,…) par les collectivités publiques commanditaires.

Nous avons aussi fait le point, avec nos interlocuteurs, sur l'évolution quantitative du programme national d'opérations *PFI,* en nombre autant qu'en masses budgétaires, ainsi que sur son éventuelle extension à des domaines qui n'étaient pas fortement concernés dans les premiers temps par la politique *PFI* (renouvellement urbain, logement social, équipements culturels et sportifs,…).

Compte tenu de la forte réorientation que constituait la publication du rapport *Meeting the Investment Challenge,* par le *HM Treasury* en juillet 2003, nous avons aussi souhaité mesurer les impacts de ce rapport d'une part sur la procédure elle-même (en particulier les changements intervenus dans l'évaluation préalable au lancement de l'opération quant à l'intérêt économique de la *PFI* par rapport à une procédure traditionnelle – le *Public Sector Comparator – PSC* – ou bien les mesures prises pour accélérer et alléger la phase pré-contractuelle), et d'autre part, sur l'organisation institutionnelle développée pour mettre en œuvre plus efficacement cette politique, tant à l'échelle nationale *(Building Schools for the Future, Partnerships for Health, NHS-LIFTs,…)* que dans les collectivités locales *(LEAs, LEPs).*

L'importance du dispositif *PPP/PFI* en Grande-Bretagne a, on l'avait noté[3], des effets certains sur la réorganisation des acteurs privés (en particulier dans le BTP, *le facility management*[4] et la maîtrise d'œuvre) et leur accès aux marchés : segmentation des marchés en fonction de la taille des entreprises et des références qu'elles peuvent présenter, constitution d'oligopoles ou monopoles. Parce que nous faisons l'hypothèse que le succès des partenariats public-privé, surtout quand ils sont menés à large échelle, repose sur une réelle maîtrise de l'ensemble des paramètres de l'opération par la collectivité publique d'une part, mais largement aussi sur la réalité de la concurrence entre les soumissionnaires d'autre part, nous avons interrogé nos interlocuteurs sur les évolutions perceptibles au sein des milieux technico-économiques concernés par la politique *PFI* : intérêt manifesté par les différents milieux professionnels aux offres publiées, processus de concentration et/ou de spécialisation à l'œuvre, degré d'ouverture internationale des marchés, conflits d'intérêt, débats internes à des milieux comme ceux des architectes ou des PME du bâtiment,…

Enfin, pour bénéficier des premières expériences de gestion des contrats, nous avions listé une série de thèmes relatifs à la période post-contractuelle : les modalités du contrôle, par la personne publique, des performances définies par le contrat et l'application des pénalités, les réalités du *"refinancing"*, l'anticipation (ou la confrontation sur certains cas) d'aléas comme le retrait d'une entreprise membre du *SPV*[5] ou la nécessité de faire évoluer bâtiment ou service (ou les deux) par rapport

3. WEIL S., BIAU V., "Comprendre les pratiques européennes - Le développement de la procédure des PPP/PFI en Grande-Bretagne", notamment les pages 60 et 61 (MIQCP, 2003).

4. Cette fonction, dont l'intitulé en anglais est souvent repris en France, recouvre l'ensemble des tâches de gestion et de maintenance immobilière : entretien, chauffage, ascenseurs, sécurité, restauration, blanchisserie, accueil,...

5. *SPV : Special Purpose Vehicle.* Il s'agit du consortium d'entreprises qui se constitue pour produire une offre en réponse à un appel d'offres en *PFI* et qui, s'il est retenu, fournit pendant toute la durée du contrat, de manière solidaire, l'ensemble des prestations figurant au contrat (financement, conception, exécution, entretien, maintenance, exploitation).

aux termes du contrat initial. Compte tenu de la nature de nos interlocuteurs, nous avons pu recueillir des informations assez transversales sur ces questions, mais peu d'illustrations fines et concrètes des situations et des négociations auxquelles elles donnent lieu.

Les organismes et acteurs rencontrés

Nous avons rencontré trois catégories d'acteurs de la politique *PFI* britannique :

1) des représentants des instances nationales de mise en œuvre et de soutien des collectivités locales dans leurs projets de partenariats : *l'Office of Government Commerce,* en charge des marchés publics de biens et de services pour le gouvernement ; *Partnerships UK,* organisme mixte public-privé, agissant comme conseiller et comme partie financière dans les projets de partenariat du gouvernement ; *4Ps (Public-Private Partnership Programme)* dont le rôle est de fournir un appui technique aux collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs partenariats.

2) de grands maîtres d'ouvrage publics en charge des projets *PFI* dans l'éducation *(Department for Education and Skills – DfES / Partnerships for Schools - PfS),* dans la santé *(Department of Health, NHS Estates)* ou la culture *(Department for Culture, Media and Sport - DCMS).*

3) des organismes ayant un rôle de facilitation et/ou d'évaluation comme la *CABE (Commission for Architecture and the Built Environment)* ou le *NAO (National Audit Office).*

Nous avons aussi rencontré l'architecte R. Saxon, tant pour son statut de vice-président du *RIBA* que pour son expérience personnelle de concepteur de projets *PFI,* notamment dans le secteur hospitalier, au sein de l'agence *BDP- Building Design Partnership* (800 salariés en Grande-Bretagne, plus de 1000 concepteurs dans l'ensemble des agences *BDPInternational*[6] dans le monde) dont il a été l'un des dirigeants jusqu'à fin 2005.

Les échanges avec ces seize personnes ont été traduits, enregistrés et intégralement transcrits. Complétés par l'abondante documentation disponible sur papier ou sur les nombreux sites Internet ouverts par les organismes concernés, ils constituent la trame de notre analyse[7].

La question spécifique de la place de la conception dans le processus

De façon sans doute inattendue pour nous de la part de nos interlocuteurs anglais, la question spécifique du *« design »* et de la qualité globale de la conception à toutes les échelles est apparue très vite et spontanément dans nos entretiens. Il nous a donc paru important de faire une place particulière à cet aspect notable d'évolution.

En effet, lors de notre précédente enquête, les organismes mobilisés à l'échelle nationale pour la définition et le développement de la politique des *PPP/PFI* depuis le milieu des années 90, ne semblaient s'intéresser essentiellement qu'aux questions économiques, financières et juridiques soulevées par la mise en œuvre de ces nouveaux contrats dans le contexte d'urgence sociale déjà souligné. Leur positionnement, auprès du Premier Ministre ou du Ministère des Finances, ainsi que leur composition éclairent par eux-mêmes les objectifs politiques affichés et les préoccupations de premier plan

6. http://www.bdp.co.uk/flash/index.asp#homepage.
7. On retrouvera en annexe 6 la présentation des personnes interviewées, leur organisme, et leur fonction.

(recherche de la *« best value for money »* sur le long terme, assurer un service efficace au meilleur prix, dans les meilleurs délais, hors balance budgétaire,…).

Même si l'ambition était partagée sur le fond, ce dispositif ne manqua pas de susciter force critiques et débats de la part des organismes professionnels représentant les personnels prestataires de services, et les usagers concernés, peu sollicités dans le processus quant aux conditions spatiales et fonctionnelles propres à assurer un service de qualité. L'innovation ne pouvait venir que de l'extérieur, de la part de structures privées regroupant tous les métiers autour d'un pôle financier.

La construction elle-même étant considérée comme un moyen accessoire, parmi d'autres, de rendre possible le service, les professionnels de la conception et de l'ingénierie ne pouvaient être appelés qu'à jouer un rôle très partiel dans le processus : au mieux, des metteurs en scène et organisateurs d'espaces, dont il faut savoir maîtriser l'imagination, souvent trop coûteuse…

"Pour autant qu'il a été possible d'en juger…, l'architecture n'était pas au rendez-vous des premières réalisations en dehors de quelques-unes *(« flagship buildings »)*… Les Anglais s'en excusent en incriminant la moindre demande culturelle en ce domaine dans leur pays", peut-on noter dans le rapport de M. Roland Peylet, conseiller d'Etat, en octobre 2003.

Les priorités n'étaient pas sur ce domaine, les risques de conception et de construction n'entrant que pour une part minoritaire dans les enjeux économiques réels, lorsque l'on considère le coût global des moyens à mobiliser sur 30 ans à 40 ans, voire à vie ; de plus, les professionnels de la conception ne pouvaient prétendre entrer dans le tour de table des consortia à créer pour ces opérations, même si, exceptionnellement, ils auraient pu justifier d'une assise financière suffisante.

Au début des années 2000, les premières expériences réalisées furent évaluées, y compris sous l'angle de leurs performances qualitatives d'usage : les responsables d'établissement et les usagers avaient la parole ! Fin 2002, une polémique est relayée par divers journaux sur la médiocre qualité des écoles résultant de contrats *PFI*. Un rapport de janvier 2003 de *l'Audit Commission* vient alimenter la controverse. La théorie est alors confrontée à la réalité, et des composantes sous-estimées sont appelées à plus d'attention, dès l'amont du processus : on recherche désormais aussi la qualité de conception, sans laquelle il ne peut y avoir qualité de vie, donc de service. Tony Blair s'engage dans la politique *"Building Schools for the Future"* et la *CABE*[8] est désormais associée dès l'amont à l'étude et à la validation de tous les projets (alibi politique ?).
Certaines opérations, contraintes après des restrictions budgétaires drastiques à recourir à un montage en *PFI,* (par exemple, l'Ambassade de Grande-Bretagne à Berlin) ont fait valoir l'importance des phases préalables de description des besoins et contraintes, et interrogent sur la pertinence et l'incidence d'une conception très élaborée du projet avant le lancement de la concurrence.

Ces questions font écho au débat connu en France dans la même période sur la place des concepteurs dans les procédures contractuelles cherchant à associer dans un même engagement concepteurs, constructeurs, financiers,… Le contrat de partenariat, dernier-né dans l'éventail des montages publics-privés possibles, ouvre, à la diligence de l'autorité initiatrice, toutes les possibilités de conserver ou non la maîtrise directe sur tout ou partie de la conception de l'opération envisagée.

8. Voir en annexe 6 la présentation des instances publiques et para-publiques intervenant dans la conduite de la politique *PFI*.

Aujourd'hui, en Grande-Bretagne, cette préoccupation de la place de la conception dans un processus de commande global apparaît comme majeure pour la réussite de l'opération envisagée, pour tous les partenaires engagés dans le processus :

- pour l'autorité publique, pour l'aider à présenter et justifier ses objectifs aux institutions d'une part, aux groupements soumissionnaires d'autre part ;
- pour les membres du consortium, qui doivent s'assurer des compétences de chacune de leurs composantes (cf. risques de conception et de construction influant sur le risque financier global, et sur la valeur patrimoniale du bien immobilier à terme) ;
- pour l'ensemble des partenaires, pour réduire les coûts et les délais de production des offres dans la phase de concurrence.

Cette question des conditions de la qualité de « conception » (que nous garderons par la suite comme traduction, sans doute appauvrie, du mot *« design »*), deviendra donc un des fils directeurs de nos échanges.

Des propositions intégrant cette préoccupation plus tôt dans le processus sont en cours d'élaboration en Grande-Bretagne. Pourraient-elles intéresser les réflexions en cours en France ?

* * *

La 1ère partie présente quelques rappels des caractéristiques du concept *PFI,* et les principales étapes du processus, telles qu'elles nous avaient été décrites en 2002-2003.
Les retours d'expérience sont évoqués par des extraits d'interviews « à chaud », évoquant atouts et difficultés vécues au quotidien par les personnes rencontrées.

La 2ème partie présente les adaptations et évolutions mises en œuvre depuis trois ans, en développant les principaux thèmes de débat ressortis des interviews en partie 1.

La 3ème partie évoque plus spécifiquement la question de la conception et des propositions à l'étude pour une meilleure prise en compte en vue d'améliorer la qualité finale des opérations, en processus *PFI.*

Partie I

Retours d'expériences : le processus *PFI* à l'épreuve du temps

→ Rappels : les caractéristiques de la politique britannique 13

- Le concept *PFI* : notions fondamentales
- Quelques indications sur l'ampleur prise par le dispositif
- Le développement du processus de commande en *PFI*

A – Les atouts du processus en *PFI* 18

1. Les crédits pour la maintenance garantis sur une longue période
2. La répartition équitable des risques
3. La maîtrise des délais et des coûts
4. L'incitation à réfléchir sur le long terme
5. La possibilité de réalisation d'équipements multi-services
6. Juguler le risque de l'entreprise défaillante
7. Un projet « hors bilan » pour le secteur public

B – Les difficultés majeures dans la mise en œuvre des programmes *PFI* 25

1. Les délais et les coûts de production et de négociation du contrat
2. Le problème des « petites » opérations
3. La réalité de la concurrence entre opérateurs et la gestion du contrat
4. L'adaptation des collectivités locales à la mise en place et à la gestion du contrat
5. Les modalités d'expression des besoins par la collectivité publique
6. L'anticipation sur la longue durée
7. Le partage des risques entre secteurs public et privé
8. Les obstacles à la qualité

Rappels : les caractéristiques de la politique britannique

Le concept *PFI* : notions fondamentales

Dans la 1ère partie de notre rapport de 2003, nous avions présenté les origines et le développement du processus de la *PFI,* qui semblait alors le principal "guichet" permettant aux collectivités publiques gouvernementales ou locales d'obtenir des crédits publics pour développer ou remettre à niveau leurs services publics.

Les principales caractéristiques de la *PFI* sont ainsi :

1) de faire appel à des financements privés ;
2) de concevoir simultanément le bâtiment et le service qu'il va permettre d'abriter ;
3) de raisonner sur le long terme en faveur d'une meilleure valeur à vie.

> *“ La PFI est née pour résoudre deux problèmes. Il y avait d'abord **l'absence de fonds publics** pour améliorer les équipements publics. Deuxième problème, **la gestion de projets dans les services publics était très médiocre (...).** Le début de la PFI, au fond, c'était simplement d'améliorer les résultats pour les services publics, en avoir plus pour son argent et empêcher le secteur public de gâcher ses propres projets. C'était en tous cas la vision du Ministère des Finances.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Nos interviews du printemps 2005 rappellent ces préalables, et marquent les re-considérations auxquelles ils ont pu donner lieu :

■ La *PFI* reste avant tout un moyen de faire appel à des financements privés, qui seront bien entendu remboursés par la collectivité publique, de manière échelonnée sur toute la durée du contrat (25 - 30 ans)… Mais la *PFI* n'est plus le passage obligé, ce n'est qu'un des moyens possibles.

> *“ Il est vrai que les PFI ont eu une histoire mouvementée. Ça a été lancé par Mrs Thatcher, et ça a été poussé de l'avant avec une ferveur quasi-religieuse qui a nui au concept. Plus récemment, il n'y a pas de pré-condition, et on n'impose à personne d'adopter la PFI… **Mais le financement reste une question.***
>
> *B. Mac Vean, CABE*

Les investissements étant d'origine privée, l'opération sera hors bilan pour le secteur public (du moins en principe) :

> *“ Le secteur public convient d'acheter un service auprès du secteur privé pour une longue période, et utilise ainsi les compétences du secteur privé en matière de gestion, et ce sont les finances privées qui assument le risque. Le partenaire privé – le consortium – assume la responsabilité de la prestation du service : la construction, le fonctionnement et la maintenance du bâtiment. **Ainsi le projet est hors bilan pour le secteur public.***
>
> *NHS*

■ La *PFI* reste dans la logique qui prévaut depuis le rapport Egan *"Rethinking Construction"* **d'une amélioration des performances du secteur de la construction par des dispositifs intégrant davantage conception et réalisation,** voire maintenance. Les diverses formes de partenariat favorisent l'idée **d'une équipe intégrée** pour obtenir les meilleurs résultats de service sur le long terme :

> *“ Notre objectif dominant c'est l'excellence dans la construction, et dans le cadre de cette initiative les différents ministères se sont vus encouragés à utiliser trois approches et les PFI sont une des approches en question ; Design and Build est une autre approche et il y a aussi ce qu'on appelle le Prime Contracting. Derrière ces trois approches, il y a l'idée d'une **équipe intégrée,** avec le client, le concepteur et l'entreprise de construction… Tout cela constitue l'équipe de projet, et **la PFI c'est un mode de financement, tout simplement…***
>
> *John Ioannou, OGC*

■ **La notion de partenariat s'accompagne de l'importance accordée à la répartition des risques :** c'est la condition indispensable pour que la relation entre le secteur public et les partenaires privés qui lui fournissent les compétences qu'il n'a pas, soit effectivement une relation gagnant/ gagnant.

■ Du fait de son contrat de longue durée, **la *PFI* incite à une recherche de la meilleure valeur à vie** *(le « whole life cost »),* au-delà d'une réflexion en termes de coût initial :

> *“ Pour nous un projet, c'est **toute la vie du projet,** de la première ébauche sur papier, à la construction, au fonctionnement et même à la démolition. C'est donc tout le cycle que nous entendons. La viabilité du projet, qu'il s'agisse d'un projet PFI ou autre, est calculée en fonction de ce cycle de vie.*
> ***Une autre pierre de touche, c'est le concept de la valeur à vie, et pas simplement le coût.***
>
> *CABE-DCMS*

■ Quelques indications sur l'ampleur prise par le dispositif

Le dernier rapport du *HM Treasury* sur les *PFI* confirme que la part des financements *PFI* dans l'investissement global du gouvernement dans les services publics est stabilisée à l'intérieur d'une fourchette de 10 à 15% et que la majeure partie des crédits d'investissement publics continue à passer par des formes traditionnelles de dévolution des marchés. Toutefois, en nombre de projets, la politique *PFI* s'intensifie : ce sont maintenant 700 contrats *PFI* qui ont été conclus, d'une valeur globale de plus de 46 milliards de £. Plus de 500 d'entre eux ont été livrés et sont en service (ce qui représente plus de 500 équipements puisque certains contrats comprennent plus d'un équipement) : 230 écoles, 185 établissements sanitaires,… D'ici 2010, 200 nouveaux projets *PFI* devraient voir le jour, représentant un investissement de 26 milliards de £[9].
Ce sont surtout le secteur de la santé et celui des bâtiments scolaires qui ont fait l'objet de ces programmes. De nombreuses infrastructures ont été réalisées de cette manière, ainsi que des postes de police, des tribunaux,…

> *“ Les différents secteurs ont évolué à des vitesses différentes. Le secteur de la Santé s'est attiré les titres les plus accrocheurs dans la presse, parce qu'il s'agit de projets énormes. Dans le secteur des écoles, les choses s'échauffent à peine et pour le moment il n'y a que quelques exemples. Mais d'ici 5 ans, il y aura **bientôt 300 écoles construites par an,** dont la moitié en PFI. Les routes ça a très bien marché. La construction des postes de police, des tribunaux est un programme plus modeste mais qui ne fonctionne pas mal.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Dans le domaine de la santé, des préoccupations émergent sur les gros projets *PFI* hospitaliers (voir plus loin), mais la politique des *LIFTs,* autre forme de partenariat public-privé, se développe avec un certain succès en matière de centres de santé de proximité. Dans le domaine scolaire, la politique *PFI* est en pleine expansion, avec un programme très ambitieux :

> *“ Pour la construction, les capex (budgets d'investissement) sont passés de 770 millions de £ à 6 milliards de £. Ça s'est donc pratiquement*

9. Voir *HM Treasury, PFI : Strengthening Long-term Partnerships*, 2006. p.13.

multiplié par 10. Et BSF (Building Schools for the Future), le programme auquel on participe, représente 2/5 de tout ça, c'est-à-dire 2,5 milliards de £ par an. On a donc ***une échelle de projets beaucoup plus importante.*** *Avant, on faisait 700 millions de £ de PFI par an. Maintenant c'est un mélange de PFI et de procédures traditionnelles et la répartition dans ce programme de ce qui est le PFI et le format traditionnel est de 50/50. Il faut cette taille, ce volume pour avoir l'efficacité et l'économie d'échelle.*

M. Brind, PfS

« Il y avait de grosses lacunes, et on a démarré lentement : il faut pas mal de temps pour tout mettre en place et pour construire, et les premières écoles ne vont pas ouvrir avant 2007, et puis au fur et à mesure qu'on prendra de la vitesse, on passera aux vagues 2, 3 et 4. Et on devrait arriver au stade où on aura littéralement un flot d'écoles. ***On a à construire 3 000 écoles secondaires.*** *Celles qui ont déjà fait l'objet d'un PFI, celles-là, on ne les touche plus (...). C'est un programme qui représente 50 milliards de £, et pour ce qui est de l'investissement, à 50% ça sera du PFI (...). On a aussi un gros programme centré sur les écoles primaires :* ***30 000 écoles primaires.***

M. Brind, PfS

Le développement du processus de commande en *PFI*

Les principales étapes de mise en place du contrat, telles qu'elles nous avaient été décrites en 2002-2003[10] sont reprises dans un ordre chronologique dans le schéma d'ensemble proposé ci-après. Y sont rappelées :

- **d'une part, les actions à conduire par le client public** (en noir), en insistant sur les étapes de décision (sur fond vert clair) et les étapes de validation ministérielle et interministérielle (sur fond vert foncé) ;
- **d'autre part, les actions à mener par les groupements candidats** (en vert) pendant la phase de mise en concurrence, jusqu'à la signature du contrat et la mise en service de l'opération.

10. Pour plus de précisions, se reporter au rapport 2003, pages 16 à 49.
Le glossaire, joint en annexe, présente une traduction des principales 0expressions employées, propres au processus *PFI*.

Le développement du processus

A PREPARATION
Cette séquence est entièrement à la charge du client public

1 - Présentation et justification de l'opération

Production de :
- ***Strategic Outline Case (SOC)*** avec choix d'un scénario de référence

- ***Public Sector Comparator (PSC)*** (première approche)

Validation du choix du processus *PFI* par le ministère concerné

+ Inscription d'une enveloppe provisionnelle de crédits *PFI*

2 - Production de l'*Outline Business Case (OBC)*

comprenant :
- un ***PSC* détaillé**
+ programme + cahier des charges
+ éventuellement, un **projet de référence**

Approbation par le département ministériel

Validation interministérielle par le *Project Review Group (PRG)*

+ validation de l'enveloppe de crédits *PFI* précédemment inscrite

+ Autorisation de soumettre le projet à la concurrence

B DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE en procédure négociée

3 - Lancement de la concurrence

- Envoi de l'**AAPC** au JOUE
- Organisation (éventuelle) d'une journée de rencontres (***« Open day »***)
- Envoi aux candidats qui le demandent d'un ***Information Pack* comprenant :** *OBC* résumé + questionnaire pré-qualificatif *(PQQ)* + invitation préliminaire à négocier *(PITN)* avec ou sans projet de référence

« Expression d'intérêt »
- Composition du groupement
- Références
- Organisation et propositions pour garantir la « *design quality* » dans une réflexion de coût global et de « *best value for money* »

4 - Examen des candidatures

- 1er temps : sur ***PQQ*** (questionnaire pré-qualificatif)
- 2e temps : sur ***PITN*** (invitation préliminaire à négocier), éventuellement complété par une ***ISOP*** (Invitation à soumettre un avant-projet sommaire)

ISOP : *outline or schematic designs* (= esquisses) en cas d'opérations complexes

Choix de trois concurrents

de commande en *PFI* en 2002

5 - Envoi du dossier de consultation aux concurrents :

Achèvement du **dossier complet de la consultation (*ITN*)** (Invitation à Négocier) comprenant :
***OBC* détaillé,**
+ mécanisme de paiement,
+ ***Output specification*** **: ce cahier des charges sera fondé sur le *« detailed brief »* qui reprendra les dispositions de l'*outline brief* précédent, modifiées et complétées par la prise en compte des éléments d'analyse et de propositions issus de l'étape précédente.**

6 - Préparation des offres Développement de la phase de négociation avec chacun des concurrents (*« value workshops »*)

qui produisent des éléments de projet d'un niveau de conception plus avancée (esquisses, avant-projets,...) sur la base des éléments d'*ISOP* fournis éventuellement à l'étape de qualification précédente.

- Evaluation des offres

- Evaluation préliminaire, avec élimination possible
- Evaluation détaillée, suivant critères publiés pondérés pour le choix de l'« offre économiquement la plus avantageuse »

Eventuellement, poursuite de la négociation avec demande de production d'une « meilleure offre finale » *(BAFO)*

7 - Choix d'un *« preferred bidder »* + un *« soumissionnaire de réserve »*

8 - Achèvement de la négociation avec le *« preferred bidder »*

C CONCLUSION DU CONTRAT et ses suites

9 - Conclusion du contrat

- Etablissement du ***full business case (FBC)***, reprenant toutes les dispositions arrêtées dans la négociation (transfert de risques, cahier des charges, calendrier,...), **avec production par le consortium de documents détaillés de conception du projet et validation par le client public ;**
- Etablissement du ***financial close,*** comprenant toutes les règles comptables et financières

Validation par le département ministériel et mise en place de l'allocation de crédits *PFI*

- Signature du contrat

Si obtention préalable du permis d'aménagement *(« planning permission »)* par le consortium

10 - Suites opérationnelles

- Autorisation de prise de possession des lieux
- Suivi de l'exécution
- Organisation de l'évaluation post-contractuelle, avec mise en place d'un « contrôleur »

- Achèvement de la conception détaillée et d'exécution du projet
- Réalisation
- Livraison

Début de paiement si Début de service effectif et conforme

A – Les atouts du processus en *PFI*

A notre question sur les points forts reconnus aujourd'hui dans le processus *PFI*, nos interlocuteurs répondent spontanément sur les aspects financiers intéressant la prise en compte de l'exploitation de l'équipement sur le long terme, et sur les bénéfices de diverses natures qui découlent de la nécessité d'engager une réflexion précise sur les besoins de service et de leur évolution probable ; l'enjeu fondamental est de préparer la négociation d'un contrat qui traduise la meilleure répartition possible des risques pour les deux parties, et obtienne la validation des instances gouvernementales.
Plus précisément, sont évoqués les atouts suivants :

1. Les crédits pour la maintenance garantis sur une longue période

La prise en compte des contraintes et des coûts engendrés par l'exploitation du bâtiment est indéniablement le premier aspect positif qui vient à l'esprit de nos interlocuteurs :

> *“ Les très bons côtés [de la politique PFI], c'est que **ça garantit l'entretien et la maintenance des équipements pendant leur durée de vie** et ça devrait nous protéger de la situation antérieure où nous avons hérité de bâtiments pratiquement en ruines…*
>
> *A. Jones, DfES*

C'est **le contrat lui-même** qui apporte la garantie du bon entretien et du bon fonctionnement du service : les fonds ne peuvent pas être utilisés pour autre chose. Des clauses sévères sont prévues si la société de projet (le consortium) n'assure pas une bonne maintenance (pénalités financières), ou si le client n'assure pas la gestion du service prévue :

> *“ Ce qui me plaît le plus dans le processus PFI, -…- c'est que **l'argent pour la maintenance est protégé par un enclos fiscal,** et le directeur de l'hôpital ne peut pas s'en servir pour autre chose : ça serait une infraction au contrat.*
>
> *Obligation est faite à la société de projet de maintenir l'hôpital en très bon état. La conception et la construction correspondent à un coût annuel par rapport au cycle de vie du projet, pas par rapport à un coût en capital ou un coût de produit… On parle du projet en termes d'immobilisation, parce que c'est la terminologie habituelle, mais en réalité peu importe si le chiffre est plus élevé, par an ça coûtera moins.*
> ***C'est donc très positif que ce système impose de bonnes normes de maintenance.***
>
> *P. Aitchison, Department of Health*

Tous les bénéfices espérés de la démarche *PFI* dépendent donc de la qualité du contrat ; ainsi, **une fois le contrat signé, sont assurés pour le client les atouts suivants :**

2. La répartition équitable des risques

> *“ …**Mais si on arrive au stade de signature du contrat,** on n'a plus à s'inquiéter parce que le bâtiment sera construit comme vous le souhaitez, dans le respect des coûts, les risques étant répartis de manière équitable. Or ça n'était pas du tout notre position dans le passé – il suffit de se rappeler l'exemple de la British Library – lorsqu'on n'arrivait à contrôler ni les coûts, ni les délais.*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

3. La maîtrise des délais et des coûts

La *PFI* est souvent présentée comme un moyen de réaliser une opération rapidement, et dans le respect des budgets prévisionnels. Plusieurs rapports d'audits relèvent des progrès de même nature par rapport à des situations antérieures, avec quelques réserves toutefois :

■ Le rapport du NAO (*« PFI : construction performance », février 2003)* rend compte d'enquêtes effectuées sur 37 opérations réalisées, et conclut sur 4 points :

- la majorité des projets ont respecté les prix annoncés (sauf changements demandés par le client après contrat) ;

- la majorité des projets ont été livrés dans le calendrier annoncé ; ces deux aspects marquant un progrès réel par rapport aux opérations précédentes ;

- la majorité des chefs de projet ont été satisfaits de la conception et de la construction ; mais les enquêteurs n'ont pu recueillir l'avis des utilisateurs que dans un nombre très réduit de cas ;

- le *NAO* ajoute en fin de rapport qu'il n'est cependant pas possible d'apprécier si ces résultats auraient pu être obtenus avec un processus autre que la *PFI* : l'enquête menée n'essaie pas d'apprécier si la *PFI* est le meilleur processus pour ces projets, mais tend seulement à analyser les performances obtenues sur ces projets spécifiques.

Les premières expériences semblent donc encourageantes, mais une grande vigilance sur les résultats souhaités est nécessaire :

> *« Nos ministres sont très contents des PFI, tout est livré à temps et dans le respect des budgets, et notre rapport en convient aussi : les projets PFI sont très bons sur ces points.* ***Mais nous devons être très prudents et bien faire comprendre que ça n'est là qu'un aspect du tableau.*** *La procédure PFI permet, c'est vrai, une évaluation plus fiable du montant du contrat et de la date de livraison de l'équipement que ce qui est possible avec une méthode traditionnelle. Donc, si on part d'un prix de réalisation et d'un calendrier honnêtes, surtout lorsque le contrat contient de grosses pénalités financières si l'on ne respecte pas ses obligations, il est normal que les contrats PFI respectent les budgets et les dates. Parce que c'est une méthode très rigoureuse en matière de marché. On sait à l'avance quel va être le prix, quelle va être la date d'achèvement.* ***Mais ça peut être aussi un prix très élevé.***
>
> *D. Crabtree, NAO*

■ ***NHS*** et ***PUK*** soulignent eux aussi les mécanismes contractuels porteurs de ces progrès par rapport à la situation antérieure :

> *« La société de projet est financée de deux manières : les actionnaires apportent 10% des fonds et les banques les 90% restant. C'est parfois 8% et 92%, ou 12% et 88%. La société de projet conclut des contrats de conception et de construction avec des constructeurs et un contrat de facilities management avec une entreprise de FM.* ***L'attrait de cette approche, c'est que l'hôpital n'a rien à payer jusqu'à ce que tout soit terminé et en état de marche. Du coup, 90% des projets sont finis à temps, parce que la société de projet ne touche pas un sou jusqu'à l'achèvement.***
>
> *M. Jackson, Department of Health*

Le consortium ne perçoit aucune rémunération jusqu'à ce que l'édifice soit terminé et en bon état de fonctionnement. De ce fait, dans la quasi-totalité des cas, les délais prévus au contrat sont respectés.
Les documents les plus importants du contrat seront donc ceux traitant de la répartition des risques et des modalités de paiement.

Pour les banques aussi, la seule garantie, c'est le contrat : pour le consortium d'une part, pour elles-mêmes d'autre part vis-à-vis de leurs « partenaires » :

> *« Dans la PFI, c'est le capital des banques qui est engagé et exposé aux risques, c'est donc les banques qui se préoccupent aussi de la réalisation technique et matérielle des équipements, pas simplement le secteur public. C'est pour cela que les choses se sont consi-*

dérablement améliorées en regard du respect des calendriers et des budgets.
Si on se plante dans son comportement vis-à-vis des banques, pas de PFI. L'autre test qu'on a donc passé haut la main, c'est de s'assurer que les banques jouaient leur rôle.

E. Farquharson, PUK

*“ **La seule garantie de la banque, c'est le contrat :** comment la société de projet sera payée, le respect des délais de paiement, de quelle manière les paiements pourraient être réduits….*
La banque veut être certaine que s'il y a des déductions éventuelles, ça sera couvert, et que les sommes qui lui sont dues lui seront intégralement remboursées. Ce sont là des éléments critiques du contrat…
La banque veut s'assurer que si la société de projet reçoit moins d'argent que prévu, les sommes seront récupérées auprès des prestataires de service « coupables » (société de nettoyage, de maintenance).

NHS

Ces premiers atouts affichés (maintenance garantie, délai de livraison d'un service amélioré, enveloppe financière maîtrisée) figurent parmi les objectifs essentiels à l'origine de la mise en œuvre de la *PFI* : ils ne deviennent tangibles et possibles cependant qu'une fois le contrat signé (et en l'absence de demande de changements quant aux conditions de réalisation du bien immobilier et du service).
Il sera évoqué ci-dessous les difficultés rencontrées par les praticiens : avant d'en arriver au stade du contrat signé, le processus de négociation aura été long et coûteux pour tous les partenaires, et la dérive, par exemple, du montant du contrat avant signature invite à préciser dans chaque cas quels sont les points de départ et d'arrivée pris en compte pour comparer les processus contractuels : de quel délai parle-t-on ? Quelles estimations financières compare-t-on ?

La préparation de ce contrat *PFI* devra donc focaliser toutes les attentions et les compétences en les mobilisant de plus en plus tôt sur les phases amont du processus .

Cette obligation est en elle-même porteuse d'autres atouts :

4. L'incitation à raisonner sur le long terme

Parfois mal comprise dans les premières opérations, cette nécessité est reconnue aujourd'hui comme porteuse de bénéfices :

■ S'inscrire dans une programmation budgétaire au plan national :
Pour pallier leur manque de moyens financiers pour entretenir et renouveler les équipements dont elles ont la responsabilité, les collectivités devront chercher à se faire inscrire dans les programmations financières *PFI*. Le processus d'approbation qu'arbitre le ministère des Finances impose une préparation de plus en plus rigoureuse des dossiers, et une démarche stratégique en temps voulu :

“ Tous les 3 ans il y a la Spending Review. C'est une lutte féroce entre tous les ministères et le Trésor. Tout le monde veut beaucoup d'argent pour construire qui un hôpital, qui une école, … et chaque ministère finit par recevoir une enveloppe qui va être subdivisée, et une partie sera utilisée pour des PFI, mais l'essentiel sera consacré à des marchés traditionnels. Il n'y a que 13% des dépenses d'investissements publics qui prennent la forme de PFI. Néanmoins, si on prend l'exemple de BSF (Building Schools for the Future), tous les capitaux investis pour la modernisation des écoles secondaires en Angleterre – pas en Ecosse – doivent passer par BSF, mais dans BSF, seul un tiers des fonds disponibles seront alloués sous la forme PFI. BSF peut aussi dégager des fonds qui sont utilisés suivant une procédure traditionnelle, pour les rénovations par exemple pour lesquelles la PFI ne convient pas du tout…

E. Farquharson, PUK

■ Mieux anticiper les problèmes dès le début de la conception :
Etre retenu dans la programmation budgétaire ne suffit pas ; il faudra passer les divers stades d'approbation du *PRG (Project Review Group)* avant d'être autorisé à passer à la phase opérationnelle.
La préparation des dossiers à présenter, de plus en plus précise et approfondie, exige temps et investissement de la part des clients publics. Elle doit permettre la mise en place de contrats mieux structurés. L'expérience semble montrer que le bénéfice de ces efforts se révèle dès la phase de réalisation qui suit :

> *« Le National Audit Office a conclu que la PFI était susceptible de fournir aux NHS-Trusts les services qu'ils attendent, que l'arrivée au stade opérationnel se fait beaucoup plus vite qu'avec les autres modes de financement parce que beaucoup plus de travail est fait en amont, avant la signature du contrat, et des pénalités sévères sont prévues. Il y a aussi des innovations en matière de conception,…*
>
> *P. Webster, Department of Health*

Telle qu'elle est préconisée, la méthode *PFI* devrait obliger à "penser à tout", en anticipant les besoins de service sur le moyen et le long termes. Comment rendre compatibles la validation d'un programme très en amont, à une date donnée, et la prise en compte d'évolutions, par nature imprévisibles, intervenant en cours du processus ?

> *« Il y a 2 types de changements. Un changement qui est imposé de l'extérieur, un changement de programme scolaire par exemple. Ce type de changement, on ne peut pas le prévoir, (…) mais il devrait y avoir moins de changements de ce type, de changements qui auraient dû être prévus au départ.*
> *Si on doit changer quelque chose parce qu'on l'avait oublié au départ, la PFI ne pardonne pas ! La PFI, grâce à la discipline qu'elle impose, vise à éliminer ces changements dans le temps par rapport à un contrat traditionnel. Je crois que c'est là un des succès de la PFI. Mais quand il faut effectuer des changements, ça n'est certainement pas bon marché.*
>
> *R. Wade, NAO*

■ Améliorer les performances des partenaires :
Ce point est complémentaire des précédents et résulte des dispositions contractuelles et des modalités de paiement : nécessité d'anticiper, juguler les défaillances, mais aussi obligation pour le partenaire privé de s'adapter, s'auto-évaluer pour améliorer ses performances :

> *« D'un point de vue comparatif, les bonnes prisons du secteur privé sont au même niveau que les bonnes prisons du secteur public, et les mauvaises prisons du secteur privé sont au même niveau que les mauvaises prisons du secteur public. Dans le secteur privé, les prisons ont pris les mesures nécessaires et amélioré leurs performances. On n'a pas nécessairement le même mécanisme dans le secteur public où il faut souvent changer tout le personnel, il faut changer le régime, la structure, la gouvernance lorsque les performances ne sont pas bonnes.*
> ***C'est un argument en faveur de la PFI, où selon ses défenseurs, les mécanismes existent dès le départ pour prendre en compte les problèmes.*** *Les média ont fait beaucoup de pub négative lorsque les problèmes se sont posés, mais ensuite lorsque trois mois plus tard ces problèmes ont été résolus, il n'y a pas eu pour autant d'articles pour le dire.*
>
> *R. Wade, NAO*

5. La possibilité de réalisation d'équipements multi-services

La réflexion sur les besoins en services amène certains ministères à penser regrouper leurs programmes dans une même opération, offrant ainsi une meilleure synergie entre services relevant de ministères différents ; on notera toutefois que cette recherche d'optimisation est aujourd'hui plus une intention qu'une réalité vérifiée :

> *« …C'est vrai que grâce à ce processus de commande, il est possible à plusieurs ministères de participer à la construction du même bâtiment public, et de coopérer en combinant plusieurs services qui se retrouvent ainsi proposés sous le même toit…*
> *Et on s'est aperçu que la PFI est mieux adaptée à certains domaines qu'à d'autres, et il a été décidé que la meilleure approche serait de concentrer les PFI sur les centres multi-sports et sur les bibliothèques. Pour ce ministère, le programme c'est donc de créer ou de moderniser les bibliothèques publiques, de connecter ça à d'autres services publics et de créer des centres multi-sports pour remplacer les infrastructures très vétustes qui subsistent actuellement.*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

> *« Dans l'aspect PFI de ces projets, on s'intéressera à la fonction élargie de l'école : l'école ne sera plus simplement un endroit où l'on reçoit de l'éducation mais on pourra aussi y faire de la santé primaire, la garderie des enfants, … peut-être que certaines municipalités choisiront des activités de police, on pourra même éventuellement loger des enseignants sur place… Il faut donc que le contrat PFI soit adapté pour pouvoir refléter ce programme de prestations de services beaucoup plus large.*
>
> *DfES*

6. Juguler le risque de l'entreprise défaillante

Se lier pour une longue durée est un risque pour l'ensemble des partenaires des deux parties. Les recommandations sur la préparation des clauses contractuelles et la conduite du jeu de la concurrence doivent permettre d'assurer la confiance :

■ **Côté client public,** le risque de défaillance n'existe pas grâce à une nouvelle législation et la mise en place du « contrat-standard » :

> *« Lors de la construction du premier hôpital PFI (en juillet 97), une nouvelle législation a dû être promulguée, car il fallait que **le gouvernement garantisse le remboursement de l'emprunt au cas où le NHS-Trust serait défaillant.** C'est peu susceptible de se passer, mais les banques étaient inquiètes, et le gouvernement a donc accepté de se porter garant.*
>
> *P. Aitchison, Department of Health*

■ **Côté partenaire privé,** toute la méthode de préparation de la concurrence, et les mécanismes contractuels doivent permettre de s'assurer des capacités du groupement et de sa composition :

> *« Q. On sait qu'il commence à y avoir des situations dans lesquelles l'une des entreprises contractantes est déficiente. Avez-vous entamé la réflexion sur comment conduire ces contrats quand il y a une évolution de la structure sous-traitante ?*
>
> *R. **Pour être tout à fait franc, ça serait considéré comme un échec.** On demande aux clients de mener de solides évaluations en amont. On ne peut pas imaginer s'engager dans un marché public avec des contractants défaillants. Ce qu'il faut, c'est créer des conditions de marché suffisamment dynamiques, avec suffisamment de concurrence, d'alternatives - promoteurs, constructeurs, architectes et autres - pour que même si un entrepreneur*

bat de l'aile, on trouve facilement une solution de rechange.

J. Ioannou, OGC

“ Q. Nous avons entendu dire en France que Jarvis avait subi d'énormes pénalités pour ses premiers PFI et s'était trouvé au bord de la faillite. C'est vrai ?
R. 0Je crois que c'est vrai, mais ça démontre l'avantage d'un PFI. Le SPV a dû trouver le financement quelque part, alors que dans un financement traditionnel, ç'aurait été à la collectivité locale de ramasser les pots cassés. Un partenaire peut faire faillite, mais les autres partenaires du SPV doivent se débrouiller pour financer sur leurs propres ressources la nécessité de remplacer l'entreprise défaillante.

A. Jones, DfES

Et en effet, jusqu'à présent, un seul marché *PFI* a été "cassé" ; c'est celui du laboratoire national de physique (contrat de 190 millions d'euros), que le Ministère de l'Industrie a dû reprendre en main après les retards considérables (6 ans au total) et les pertes (150 millions d'€) supportées par le consortium John Laing / SERCO[11]

7. Un projet « hors bilan » pour le secteur public

Cet aspect, présenté dès l'origine comme un atout fondamental de cette politique, apparaît d'une réalité plus nuancée suivant la position des praticiens que nous rencontrons.

“ Le coût de l'actif ne figure plus sur le bilan national donc pour “Great Britain SA”, c'est une bonne chose.

A.Jones,DfES

“ Le Trust paie tous les mois une certaine somme pour avoir le service d'un hôpital. ***Il ne paie pas pour un actif mais pour un service,*** *et le gouvernement peut du coup éliminer le coût de cet actif de son bilan.*

P. Aitchison, Department of Health

En fait, ce point n'est pas réalisé systématiquement et dépend essentiellement de la répartition des risques qui sera décidée ; la recherche du meilleur rapport qualité/prix entraînera dans un certain nombre de cas à conserver le risque côté public, car il deviendrait plus coûteux de le transférer au privé[12].

“ La première question à se poser, c'est : au fond, que cherche-t-on à faire ? Un bon rapport qualité/prix ? Sortir certains actifs du bilan national ? Si on veut sortir le projet d'équipement du bilan, la répartition des risques sera différente de ce qu'elle serait si seul comptait l'aspect économique.

E. Farquharson, PUK

Il est important de souligner ici une différence importante : la Grande-Bretagne n'applique pas les mêmes règles de référence que dans les autres pays d'Europe, dont la France, qui applique celles prises en compte par la Commission européenne.
En l'occurrence, Eurostat, dans une décision de février 2004, permet de faire sortir du bilan des administrations publiques les actifs liés aux PPP lorsque les conditions suivantes (au minimum) sont réunies : le partenaire privé supporte le risque de construction, et au moins l'un des deux risques suivants, celui de disponibilité de l'ouvrage ou celui lié à la demande (risque de marché).

11. Voir Bulletin Européen du Moniteur n° 768, 22 mai 2006.

12. Voir plus bas, difficulté 7.

Dans tous les autres cas, les ouvrages concernés sont inscrits à l'actif du bilan de l'Etat.
Ainsi, suivant les règles prises en compte, la nature de l'opération et les risques supportés ou non par le partenaire privé, les opérations en *PPP/PFI* seront comptabilisées hors bilan ou non.

> *“ Q. En fonction d'Eurostat, tous les PPP sont-ils hors bilan ?*
> *R. La moitié des PPP sont hors bilan, mais ça n'est pas en regard d'Eurostat, c'est en regard de nos règles comptables FRS5, qui sont encore plus compliquées et plus exigeantes. Si c'était en fonction d'Eurostat, tous nos PPP seraient hors bilan. Et on va voir maintenant ce que les règles comptables internationales vont dire. Le système actuel FRS5 est compliqué à l'extrême et typiquement britannique à cet égard! Il ne faut pas oublier que nous sommes une nation de comptables !*
>
> *E. Farquharson, PUK*

* * *

L'expression de ces atouts, dans leur formulation, semble relever parfois de la profession de foi : en effet, les principes sont connus et tentent d'être transcrits contractuellement. Mais le processus *PFI* n'a pas encore donné lieu à des développements complets.

B – Difficultés majeures rencontrées dans la mise en œuvre des programmes *PFI*

Les difficultés que citent les acteurs engagés dans la réalisation de *PFI* sont, pour la plupart, celles que les rapports officiels, mais aussi les propos tenus par un certain nombre d'entre eux pointaient déjà il y a 2 ou 3 ans : la principale est la lourdeur de la procédure de sélection, avec en particulier le coût et le temps de préparation des offres par les soumissionnaires, ce qui d'une part rend la procédure peu adaptée aux "petites" opérations (d'un montant d'investissement inférieur à 20 millions de £), et qui d'autre part, dissuade un certain nombre d'entreprises de participer à la compétition et donc réduit les bénéfices de la concurrence pour la collectivité publique.

1. Les délais et les coûts de production et de négociation du contrat

■ Selon une enquête du *Major Contractors Group* auprès de ses membres, **la durée moyenne d'une procédure de sélection en *PFI* dans le secteur hospitalier est de 35 mois,** avec une amplitude allant de 22 à 62 mois entre l'expression d'intérêt et le *Financial Close*[13]. Il n'est pas rare en effet qu'il s'écoule entre 12 et 47 mois entre le choix de la *BAFO (Best and Final Offer)* et la signature du contrat (*Financial Close).* En outre, toujours selon le *Major Contractors Group,* le coût moyen de production d'une offre pour un soumissionnaire, qui a toujours été considéré comme très élevé compte tenu du niveau de détail auquel projet et service doivent être étudiés avant sélection, est en élévation et serait passé, sur les projets d'hôpitaux, d'une moyenne de 7,7 millions de £ en 2003 à 11,5 millions en 2005.

Les répercussions de ce phénomène sont multiples : non seulement ce coût engendre une barrière à l'entrée pour les petites entreprises, mais il se répercute nécessairement sur les coûts de sortie des opérations, les entreprises incluant dans leurs prix les dépenses résultant de la préparation d'offres non retenues.

> *“ Nous avons aussi des réalisations plus modestes qui ne sont pas nécessairement financées par une PFI. Il ne faut pas oublier que les coûts de transaction de ces gros projets sont élevés et ne baissent pas en proportion de la valeur de l'équipement.*
>
> *NHS*

■ Par ailleurs, divers observateurs ont pu noter que **les budgets estimatifs des projets *PFI* étaient en forte hausse tout au long de la procédure de sélection et jusqu'à la signature du contrat.** L'enquête qu'avait menée le *National Audit Office*[14] montrait que l'évolution des enveloppes financières était souvent due à la formulation d'exigences complémentaires par le client public au cours du processus de mise en concurrence. Il est important de noter aussi la position de force qu'a le consortium retenu au titre de *"preferred bidder"* dans les dernières phases de mise en concurrence, juste avant la signature du contrat, et qui lui permet d'appliquer des tarifs élevés aux prestations discutées à ce moment de la négociation.

En outre, plus la procédure s'étire dans le temps, plus le coût des consultants (juridiques,techniques et financiers) mobilisés par l'autorité publique augmente, renchérissant le coût final de l'opération. Comme l'enveloppe *PFI* est évaluée et attribuée au début du processus, c'est au client public de trouver les fonds complémentaires pour financer les éventuels surcoûts, par exemple auprès de la Loterie nationale.

> *“ Les petits projets peuvent s'adresser à la Loterie nationale, mais il y a actuellement moins d'argent dans ses coffres que les années passées. Les collectivités locales ont aussi la possibilité d'emprunter et donc d'investir dans leur infrastructure mais il faut reconnaître que dans le domaine des sports et des bibliothèques, il y a un énorme déficit en matière d'infrastructures et il n'y a pas de panacée. Pour les arts, les musées, les monuments historiques, il y a les fonds de la Loterie nationale. Comme pour les sports, cela représente moins d'argent qu'avant, mais nous pensons que pour le financement des salles de concert, des musées… **faire appel à la Loterie nationale est l'approche la plus normale.***
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

13. source : "*PFI in hospitals*", *Major Contractors Group.*

14. *National Audit Office. "PFI : Construction Performance", 2003.*

2. Le problème des « petites » opérations

Depuis 2004, les petits marchés (inférieurs à 20 millions de £) ne sont plus traités en procédure *PFI*, parce qu'il a été reconnu que la procédure, compte tenu de la lourdeur de sa mise en œuvre, étaient peu adaptée à de petites opérations. Des tentatives ont été faites de grouper plusieurs petits projets en "packages" contractuels, en particulier dans le domaine scolaire, mais l'option est allée vers une évolution de la formule de partenariat public-privé sous forme de joint ventures territoriales : les *LIFTs* dans le domaine de la santé de proximité (dispensaires et centres médicaux), les *LEPs* dans le domaine de l'enseignement secondaire (voir détails en partie 2).

Certains secteurs, comme celui de la Culture, sont peut-être moins éligibles que d'autres à la procédure *PFI*. Du moins, la spécificité de chaque équipement semble-t-elle déterminante pour les responsables du patrimoine immobilier du Ministère de la Culture (*Department for Culture, Media and Sports, DCMS).* Le programme envisagé en *PFI* ne comprend donc qu'une vingtaine d'opérations, salles de sports et bibliothèques essentiellement.

> *“ Il faut mentionner que dans les secteurs des écoles et des hôpitaux, il y a un flux de contrats qui se ressemblent, des projets nombreux qui présentent des caractéristiques similaires… Pour la Culture, ça n’est pas le cas et à chaque fois les projets sont très différents. C’est pour nous un vrai problème et nous en avons conclu* ***qu’il était difficile dans notre secteur de susciter l’intérêt du marché et d’encourager sa réactivité.*** *C’est la raison pour laquelle nous avons décidé de nous concentrer sur les salles de sport et les bibliothèques et d’oublier* ***le reste parce que le reste est trop diversifié pour créer ce flux d’intérêt.***
>
> *J. Stratton-Smith, DCMS*

Si, depuis environ deux ans, la politique *PFI* se trouve donc encadrée par un minimum budgétaire, elle pourrait prochainement l'être aussi par un **plafond.** C'est du moins ce qui est en discussion autour de la polémique engendrée par le *Barts/Royal London Hospital* dont la négociation du contrat (1,15 milliard de £) a été bloquée à quelques jours de sa signature. Face à la quasi-faillite d’un autre projet quatre ans après son entrée en service *(Queen Elisabeth Hospital à Woolwich),* aux difficultés rencontrées par l'hôpital de Greenwich et à l'annulation de la démarche de rénovation initiée pour l'hôpital *St Mary Paddington* à Londres[15], le ministère de la Santé s’est inquiété de la solvabilité du trust hospitalier de *Barts/Royal London* quant au paiement d'une redevance annuelle de 160 millions d’euros sur 42 ans. Un audit de viabilité économique a été récemment engagé sur les 23 projets de *PFI* hospitaliers en cours (8,78 milliards d'euros de valeur cumulée), dont certains n'ont pas encore été lancés sur le marché. Les résultats de cet audit seront publiés à l'automne 2006 [16]. Un plafonnement des opérations aux alentours d'un montant de 300 millions de £ est envisagé[17].

15. Voir par exemple Le Monde du 1er mars 2006, "Le gouvernement britannique ne croit plus au financement mixte des hôpitaux" p.8.

16. Bulletin Européen du Moniteur n°768 du 22 mai 2006. p. 6.

17. Bulletin Européen du Moniteur n°750 du 16 janvier 2006. p. 6.

3. La réalité de la concurrence entre opérateurs et la gestion du contrat

L'un des enseignements apportés par ces quelques années de pratique de la politique *PFI,* est que le secteur privé manifeste un intérêt moindre que prévu à ces nouveaux marchés. Du moins cet intérêt est-il fluctuant, selon le plan de charge des entreprises concernées, et inégal d'un volet à l'autre des contrats. Les praticiens notent en particulier une forte différence entre ce qui est de l'ordre du *"soft facility management"* et l'ensemble des autres missions. Les clients publics rencontrent des manifestations d'intérêt pour les fonctions de conception, de réalisation et de *hard facility management* (entretien du chauffage, climatisation, plomberie, courants faibles,…) mais beaucoup moins pour les services de *soft facility management* comme l'accueil, le standard, la sécurité, le nettoyage, la restauration,… Ces derniers étant, de plus, difficiles à spécifier en termes de cahier des charges, les dernières mesures gouvernementales tendent à accentuer la réflexion sur l'opportunité d'inclure les *"soft services"* dans les contrats *PFI* et, parallèlement, à mieux protéger les personnels de *facility management* qui passeraient du statut de salariés du secteur public à celui de salariés du consortium privé, à l'occasion d'une opération *PFI*[18].

Les *soft services* devraient donc régresser tant en nombre qu'en importance dans les contrats *PFI*. Mais demeure la question cruciale de la concurrence pour les autres missions incluses dans ces contrats ; le secteur public a fait l'expérience d'offres pour lesquelles la réponse du privé a été insuffisante, engendrant un mauvais rapport qualité/prix. Il s'organise maintenant de façon à tester le marché avant de lancer une offre et à organiser son offre par rapport aux réalités du marché. Les programmes *Building Schools for the Future* et *LIFT* sont de bonnes illustrations de cette nouvelle attitude (voir plus loin).

■ Concurrence et opérateurs :

Le milieu des entreprises susceptibles de s'intéresser à ces marchés et capables de les assumer est très limité depuis l'origine et, si l'on en croit certains de nos interlocuteurs, est en voie de diminution.

> *“ Le nombre d'entreprises qui actuellement peuvent jouer le jeu tel qu'il se présente est limité. Il faut beaucoup d'argent, il faut avoir les reins solides pour pouvoir s'offrir 2 ans de procédures compétitives, avec le risque de tout perdre si ça n'est pas vous qui remportez le morceau. Au début, ils pensaient qu'ils auraient 6 soumissionnaires en piste, puis 3, 2 et maintenant c'est souvent 1. Ils doivent aujourd'hui admettre qu'ils ont bien de la chance quand leur projet intéresse 2 ou 3 entreprises. Seules les plus grosses entreprises peuvent se permettre ce petit jeu. Le revers de la médaille, c'est que le secteur de la construction est très content de cette situation. Ils ne le diront jamais à voix haute, mais ainsi* ***les entreprises dominantes restent dominantes et la porte est fermée aux nouveaux entrants.***
>
> *R. Saxon, RIBA-BDP*

> *“ On commence à connaître les équipes gagnantes : il y en a moins de 10. On sait dès le départ qui c'est.*
>
> *R. Saxon, RIBA-BDP*

Du côté des entreprises, la situation oligopolistique des entreprises qui se sont fait un nom sur les marchés *PFI* risque d'aller de pair, pour la collectivité publique, avec une relative perte de maîtrise des conditions de passation des marchés, tant sur les prix que sur les clauses elles-mêmes.

Depuis l'origine de la politique *PFI*, les profits excessifs que réalisent les entreprises dans des contrats *PFI* sont stigmatisés. On évoque des rendements de 13 à 15%[19], ce qui remet en question l'intérêt de la collectivité publique dans ces partenariats.

> *“ Il y a moins d'hostilité qu'avant, mais les critiques des PFI demeurent. C'est moins une critique de la qualité de la conception que du processus : quel degré de participation du secteur privé est acceptable dans les services publics. Mais aussi* ***on commence à voir le niveau de bénéfices qu'engrange le secteur privé sur les premiers PFI.*** *Et du coup, on s'interroge sur le rapport qualité/prix.*
>
> *N. Frentrop, DCMS*

Et les mesures destinées à renforcer la transparence de l'information, qui en particulier mettront davantage

18. Voir *HM Treasury, "PFI : Strengthening Long-term Partnerships"*, 2006. pp. 83-87.

19. Voir *National Audit Office, "Update on PFI Debt Refinancing and the PFI Equity Market"*, 21 avril 2006. p.30.

d'informations sur les *PFI* que précédemment à la disposition du public, pourraient bien, selon M. Lipson de *4Ps,* relancer le débat public sur les *PFI* et plus spécifiquement les débats ayant trait au *PSC (Public Sector Comparator)* chez les universitaires et syndicalistes.

■ La gestion du contrat :
Trois aspects de la gestion des contrats *PFI* sur la durée mettent le projecteur sur les profits réalisés par les partenaires privés des *PFI* :

• les gains de refinancement
Très rapidement, les organismes publics en charge de la politique *PFI* se sont rendu compte que le secteur privé réalisait des gains importants en renégociant ses taux d'emprunt à la baisse au moment où l'essentiel du risque (le risque de construction) était dépassé. *L'Office of Government Commerce* a tout d'abord suggéré, sans obligation, aux partenaires privés des *PFI* de faire connaître leurs gains de refinancement et de les partager équitablement avec la collectivité publique engagée avec eux dans le contrat *PFI*. C'est désormais considéré comme une "bonne pratique" et figure parmi les clauses des contrats-standard.

> *“ En matière de **refinancement,** les premiers contrats ne disaient rien. Certains refinancements qui ont été nécessaires pour deux prisons et un hôpital se sont révélés astronomiques, le secteur privé a engrangé d'énormes bénéfices sans que ça profite du tout au secteur public. Ça n'a pas du tout été bon pour l'image des PFI. Tout cela a changé et le SoPC (contrat-standard) contient une exigence de 50/50 pour le partage des avantages entre les deux parties.*
>
> *M. Lipson, 4Ps*

Récemment, le *National Audit Office* a fait paraître une étude sur le manque de transparence du second marché *PFI*, révélant que 40% des contrats *PFI* avaient été d'ores et déjà refinancés, sans que l'on puisse évaluer les gains des investisseurs [20].
Actuellement, le *HM Treasury* réfléchit à des modalités de cautionnement public des emprunts privés contractés pour des opérations *PFI*, cautionnement qui pourrait réduire les taux d'intérêt à supporter par le *SPV* et, indirectement, par la collectivité publique.

• les reventes de parts
Les contrats *PFI* donnent lieu à un marché, assez lucratif semble-t-il, de revente de parts et d'actions au profit du *SPV*.

• la part des revenus additionnels
Le montage d'une opération en *PFI* donne la possibilité au *SPV* d'accroître la rentabilité de l'opération ou de se rétribuer partiellement en apportant des éléments supplémentaires de programme par rapport à la demande émanant de la collectivité publique. Certains trouvent positif que le consortium puisse réaliser des parkings, des boutiques ou une opération de logements ou de bureaux sur une partie du terrain, ou bien encore que le consortium trouve des moyens de rentabiliser les équipements fournis à la collectivité si cela allège la charge financière du client public.

> *“ Dans les contrats PFI, il y aura par exemple l'équipement d'un terrain de sport qui pourra être loué pendant le week-end, et du coup, **on a des installations de meilleure qualité parce qu'elles sont mieux rentabilisées.** Dans tout ce que le secteur privé réalise, l'élément fort, c'est le respect des coûts et du temps. La qualité, c'est autre chose.*
>
> *M. Brind, PfS*

Mais commence aussi à se poser la question de la stabilité de ce type de revenus dans le temps. Et des commanditaires comme le ministère de la Culture *(DCMS)* sont attentifs à ne pas laisser les *SPV* accorder une trop grande part à ces revenus commerciaux dans le financement de l'opération de manière à garantir l'équilibre financier à long terme.

> *“ La difficulté c'est de gérer le risque en regard des revenus provenant des autres utilisations (boutiques, restaurants et autres). Il y a quelques temps j'ai travaillé sur un projet de partenariat public/privé pour le British Museum. Il s'agissait de créer un centre d'étude dans le quartier de Bloomsbury pour rapprocher davantage les collections ethnographiques et le public. Une partie du projet devait se traduire par un hôtel plus différentes boutiques et restaurants,… Le projet a échoué du fait de l'incertitude concernant le flux de revenus commerciaux.*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

20. Voir Bulletin Européen du Moniteur n° 766, 8 mai 2006.
National Audit Office, "Update on PFI Debt Refinancing and the PFI Equity Market", 21 avril 2006. p. 67.

4. L'adaptation des collectivités locales à la mise en place et à la gestion des contrats

En miroir par rapport à l'interrogation sur les profits (excessifs ?) réalisés par les entreprises privées dans les opérations *PFI*, se pose la question des compétences ou de l'incompétence relative des collectivités publiques en matière de négociation et de gestion des projets puis des contrats.

> *« En réalité, il y a un gros problème : c'est l'absence de compétences dans le secteur public. Il faut bien réaliser que dans les collectivités locales, de toute leur carrière les gens ne commanderont peut-être qu'un bâtiment public. Ils ne disposeront donc pas nécessairement du savoir-faire, de la maîtrise de l'architecture, des connaissances indispensables pour discuter avec des architectes et expliquer précisément ce qu'ils veulent. Certains des conseillers de cette agence [la CABE] travaillent avec les clients à différentes étapes pour les aider à préciser leur design brief. Nous avons aussi les Design Review Programs. Lorsqu'il y a des propositions pour de nouveaux bâtiments - et d'ailleurs pas simplement dans le secteur public, dans le secteur privé aussi, - nous menons un Design Review Program.*
> *Sur les hôpitaux par exemple, on analyse différents concepts pour un projet et on aide le client à choisir le concept le mieux adapté. On peut aussi travailler avec le client pour l'aider à améliorer le projet qu'il a adopté. Le NHS a son propre Design Review Program et on y participe.*
>
> *B. Mac Vean, CABE*

De grandes campagnes de formation des personnels gouvernementaux et territoriaux liés à la passation de marchés publics ont été engagées. Des "centres d'excellence" régionaux en matière de marchés sont à l'étude, à l'initiative de *4Ps*, pour l'échange et l'approfondissement des savoir-faire en matière de passation de marchés, au-delà des spécificités de la *PFI*. Une liste de consultants agréés a été établie pour aider les collectivités publiques dans leur démarche. Mais on sait que ces consultants, qui viennent doubler ceux des *SPV*, alourdissent la facture des opérations *PFI*. Et on a appris qu'il n'était pas bon que le manque de compétence au sein de la collectivité publique laisse une trop grande marge d'action aux consultants qui oeuvrent à ses côtés. La capacité de la collectivité publique à prendre techniquement et politiquement en charge le dossier de *PFI* devient de ce fait l'un des critères d'attribution des crédits correspondants.

> *« C'est souvent un junior au sein du conseil municipal qui est responsable de la PFI, et du coup, le consultant prend toutes les décisions à leur place et le projet rencontre des difficultés parce que le leadership au sommet fait défaut. Dans les petites municipalités on ne peut pas trouver ce leadership au sommet, la structure est trop petite. A l'avenir nous n'accorderons des crédits PFI qu'aux conseils municipaux qui manifestent ce leadership.*
>
> *J. Stratton-Smith, DCMS*

Il reste donc à trouver un équilibre entre l'appui politique dont bénéficie la démarche *PFI* et les compétences techniques disponibles pour la mettre en œuvre. Dans les premières années de la politique des *PFI*, ce sont la capacité du secteur public à négocier avec les soumissionnaires, et la capacité du secteur public à établir ces contrats particulièrement complexes qui ont été placées sur la sellette. Après cette période de rodage des collectivités publiques sur le processus d'appel d'offres et de marché public, le problème et les incertitudes se déplacent maintenant sur les aptitudes de ces collectivités à gérer les contrats sur la durée et à contrôler les prestations des partenaires privés.

> *« Au Royaume-Uni, le problème est lié à la capacité du secteur public à gérer des contrats opérationnels, des contrats actifs, vivants ; la* ***difficulté c'est de faire comprendre au secteur public comment gérer efficacement ces contrats.*** *Dans les années qui viennent il sera très intéressant de voir comment les choses évoluent. Nous en sommes encore au début… non que ce soit une catastrophe, pas du tout ! C'est nouveau et nous sommes dans une nouvelle phase.*

Si vous m'aviez posé la question il y a 3 ans, je vous aurais dit que le problème c'était tout ce qui touche à la dévolution des marchés. Mais aujourd'hui ça n'est plus ça le problème : on a développé des outils, on fait de la standardisation…
Le défi aujourd'hui est différent, c'est s'assurer que le risque ne retombe pas sur les épaules du secteur public. Si on a dépensé tout cet argent pour faire porter une partie des risques sur le secteur privé, il faut bien s'assurer que le risque y reste !

E. Farquharson, PUK

On reviendra sur ce que le secteur public a pu apprendre dans la mise en œuvre des *payment mechanisms,* déterminants pour l'opération puisque c'est à travers les pénalités associées aux défauts de prestation que l'on peut faire réellement porter les risques encourus par le partenaire privé sur celui-ci. Un train de mesures, consacrées explicitement à la compétence des collectivités publiques en phase d'exploitation, vient d'ailleurs d'être pris par le *HM Treasury :* création d'une *Taskforce* sur la gestion des *PFI (PFI Operational Taskforce),* amélioration des interfaces entre les phases de passation de marché, de construction et d'exploitation, réflexion sur la durée optimum des contrats[21]…

5. Les modalités d'expression des besoins par la collectivité publique

Dans les premiers temps de la *PFI*, les collectivités publiques ont été encouragées par les recommandations techniques à ne définir leurs besoins que de façon très sommaire (non pas un *"brief"* mais un *"output only specification"*[22]). Priorité était donnée à la capacité d'innovation que pourrait apporter le secteur privé et aux solutions fonctionnelles et techniques qu'il pourrait proposer. Puis, plusieurs types de problèmes sont apparus :

• le manque de programme initial,
mais aussi le manque d'allers-retours sur le programme en phase de compétition a parfois débouché sur une re-programmation tardive et coûteuse, à l'étape du *preferred bidder,* voire à une inadaptation plus ou moins patente des locaux dès leur mise en service (c'est le cas, en particulier, de la programmation hospitalière) ;

• la question de permettre une véritable consultation des usagers,
en complément, ou en substitution, d'un programme détaillé. La complexité et la longueur de la procédure n'incitent guère à ajouter cette démarche supplémentaire, elle-même longue et complexe. Et la méthode de recueil des opinions et informations n'est pas encore très éprouvée :

> *« Il y a néanmoins un problème : **je ne pense pas qu'on ait encore découvert de quelle manière faire participer au mieux les utilisateurs au processus de conception.** Prenons l'exemple d'un hôpital : souvent les médecins, les consultants, auront leur mot à dire sur la conception, mais pas nécessairement les infirmières. Or ce sont elles qui passent le plus de temps dans ces salles. C'est difficile de s'assurer que l'échantillon que l'on consulte est représentatif. C'est encore plus difficile quant on veut faire une consultation plus large de la communauté au sens large. Néanmoins c'est sensé être mis en place pour tous les projets.*
>
> *B. Mac Vean, CABE*

21. Voir *HM Treasury, "PFI : Strengthening Long-term Partnerships"*, 2006, Chapitre 5.
22. Voir *RIBA, "RIBA Consultation : Introducing Smart PFI"*, novembre 2005.

On revient maintenant à des formes beaucoup plus précises d'expression des besoins et de performances attendues en matière de services. Comme le font remarquer F. Bougrain, J. Carassus et M. Colombard-Prout[23], il y a un enjeu important à bien définir le cahier des charges en termes de qualité des services rendus. Une définition trop imprécise du cahier des charges risque de donner lieu à des interprétations divergentes entre les parties concernées. Par exemple, outre une bonne détermination des exigences et des pénalités, il est nécessaire de prévoir des clauses de partage des gains ou des clauses incitatives à l'économie (par exemple en matière d'économies d'énergie).

6. L'anticipation sur la longue durée

La politique des *PFI* oblige les acteurs, d'une manière pratiquement inédite, à prendre en compte la longue durée et à anticiper, dès le début de la procédure, la plus grande part possible des évolutions et des aléas susceptibles d'intervenir au cours des 30 voire 40 années à venir. C'est bien évidemment un exercice redoutable, dans lequel l'équilibre entre verrouillage et souplesse est difficile à tenir.

> *“ On doit donc tenir compte dès le départ des changements éventuels. Lorsqu'on envisage un cycle de vie de 25 ans, il est quasi certain qu'il y aura des changements. Il faut mener en amont une évaluation des risques très solide, très robuste, en tenant compte des changements qui seront probablement nécessaires. Ça n'est pas facile.*
>
> *CABE*

D'une part, on est tenté de lister et spécifier le plus grand nombre possible de variables, des plus générales aux plus particulières. Mais comment maîtriser les grandes évolutions technologiques, les grands changements réglementaires ou encore les revirements de la demande et de l'organisation du service public correspondant ?
Il faudrait raisonner sur un programme fin mais flexible :

> *“ Il faudrait aussi essayer d'avoir des contrats plus souples, tenant compte d'une utilisation des bâtiments qui va évoluer avec le temps. Autrement on risque d'avoir à introduire des changements très coûteux pour adapter un projet. Si par exemple une école doit aussi faire garderie, ou clinique de santé primaire,... puisqu'on parle d'élargir les fonctions des écoles,...*
>
> *A. Jones, DfES*

Il faudrait aussi provisionner des dépenses supplémentaires pour les exigences technologiques ou fonctionnelles à venir :

> *“ Ce gouvernement est convaincu que cette approche va lui permettre le financement de grands projets en réalisant des économies importantes avec les mêmes sommes sur une longue période de temps.*

23. BOUGRAIN F., CARASSUS J., COLOMBARD-PROUT M., “Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ?” Paris, Presses de l'ENPC, 2005.

Mais toutes sortes de pressions ont un impact sur le coût des équipements. Il y a désormais une nouvelle loi sur les énergies renouvelables, et il faut que 10% de l'énergie de toutes ces écoles, provienne d'énergies renouvelables : du photo-voltaïque sur les toits, des éoliennes, du chauffage par biomasse… ça représente un investissement supplémentaire qui n'est pas prévu dans le financement alloué pour le PfS. On va devoir discuter avec le Trésor pour essayer de les convaincre que ces investissements supplémentaires valent le coup pour les avantages qu'ils représentent pour l'environnement, et représenteront à long terme des économies sur la durée de vie des équipements.

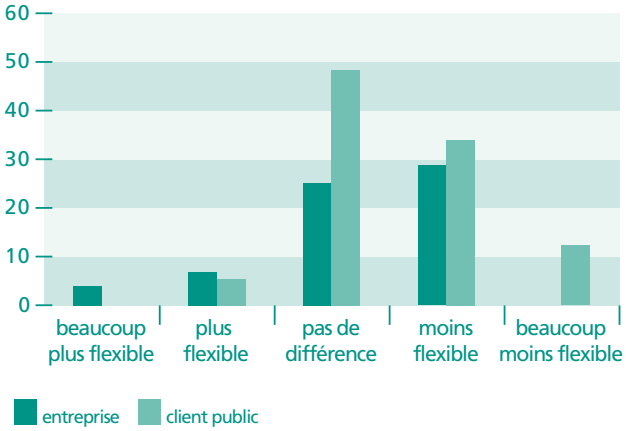
A. Jones, DfES

Et enfin il faudrait que le contrat soit écrit dans des termes qui le rendent flexible.

« Il y a beaucoup d'histoires vraies sur des entreprises contractantes dans un PFI, qui ont facturé des sommes faramineuses pour accrocher un tableau au mur parce que le mur n'avait pas été conçu pour supporter le poids du tableau, ou parce que le coût d'enlèvement du tableau pendant qu'on peignait le mur n'avait pas été pris en compte – des choses grotesques –.
La réalité, c'est que lorsque l'entreprise facture les changements demandés, elle n'est plus dans une situation concurrentielle et peut adopter l'attitude « si ça ne vous plaît pas, c'est pareil ». Il y a eu des corrections, et c'est la raison pour laquelle le SoPC (contrat standard) est utile. Ça a permis de ***produire de nouvelles clauses quant à la manière de faire face aux changements dans les contrats après la signature.*** *Désormais, l'exigence qui est faite c'est qu'au moment de la signature du contrat principal, il faut une annexe avec le tarif des changements potentiels dont il faut convenir à l'avance, et si les changements s'avèrent nécessaires, ils se feront en référence à cette annexe. Ceci évite que l'entreprise ne s'autorise des tarifs complètement fantaisistes. Mais tout ça ne figurait pas dans les premiers contrats.*

M. Lipson, 4Ps

Les réflexions actuelles tendent à remédier de diverses façons à cette difficulté : en limitant les contrats dans leur durée tout d'abord, chaque ministère ayant à charge de fixer des durées maximales à appliquer dans leur domaine, compte tenu de l'évolutivité qui y règne ; en instaurant des pratiques de *benchmarking* et de test du marché au long de l'exécution du contrat de façon à aborder le long terme d'une façon plus réfléchie et de maintenir le *SPV* en situation de concurrence.



La flexibilité en *PPP/PFI*, comparée avec les procédures traditionnelles
Source : *PFI : strengthening long-term partnerships HM Treasury* 2006, P. 61 (traduit par nos soins)

7. Le partage des risques entre secteurs public et privé

Parallèlement, et en relation avec les questions posées par l'anticipation, la préparation d'une opération *PFI* pose problème quant au partage des risques entre partenaires public et privé et à l'incidence de ce partage sur le coût de l'opération.

> *“ Dans les 20 ans qui viennent, ce qu'on essaye de faire avec ces centres de loisir, c'est d'encourager une participation beaucoup plus grande de toute la population aux activités physiques. C'est dans ce contexte qu'on essaye de passer un contrat avec le secteur privé pour obtenir certains résultats.* ***La difficulté, c'est que le secteur privé ne peut pas savoir dès maintenant quel sera le comportement de la population dans 20 ans,*** *et du coup réussira-t-on à lutter contre ces problèmes potentiels ? Là réside la difficulté : c'est une tension permanente ;* ***le secteur privé ne veut pas assumer le fardeau des risques parce qu'il ne peut pas assumer une responsabilité qui est dépendante du comportement de l'être humain.***
>
> *CABE - DCMS*

Les collectivités publiques, d'abord tentées d'externaliser la plupart des risques, se sont ensuite rendu compte que certains risques, très lourds mais fortement improbables, pesaient fort cher dans le budget sans apporter de qualité en contrepartie. Un découpage plus fin a alors été entrepris, sur le conseil des organismes gouvernementaux, sur le transfert des risques. Il ne faut pas oublier que c'est le transfert de risque, et la part qu'endosse le secteur public dans le partage, qui détermine si l'opération est inscrite ou non dans le bilan de dépense publique. Et cet artifice technique comptable a une place importante du point de vue politique en termes d'annonces de politique budgétaire et de respect des règles européennes de réduction des déficits publics.

> *“ La première question à se poser c'est au fond, que cherche-t-on à faire ? Un bon rapport qualité/prix ? Sortir certains actifs du bilan national ? Si on veut sortir le projet d'équipement du bilan, la répartition des risques sera différente de ce qu'elle serait si seul comptait l'aspect économique.* ***La politique suivie dans ce pays c'est le rapport qualité/prix.***
>
> *Il existe un certain nombre de risques qu'on pourrait souhaiter transférer au secteur privé, mais il sera plus coûteux pour le secteur privé d'assumer ces risques que ça n'était le cas pour le secteur public. Donc ça pourrait permettre, c'est vrai, de sortir l'actif du bilan, mais du point de vue économique, ça ne se défend pas. Or la règle d'or du Trésor c'est le bon rapport qualité/prix. Du coup 50% de nos projets PFI sont sur bilan. Dans ce pays, nous n'utilisons pas Eurostat. Nous utilisons d'autres règles comptables : FRS5, qui (…) à bien des égards, est plus dur qu'Eurostat, qui est plus tolérant et selon lequel on pourrait considérer hors bilan la plupart de nos projets PFI.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

D'un point de vue tout à fait pratique maintenant, le transfert des risques doit aussi être très prudent dans l'optique du service rendu aux usagers. Il y a là un pan de réflexion qui ne semble être qu'ébauché sur le caractère plus ou moins "stratégique" des différents services produits au sein d'un établissement, depuis les services "intermédiaires", destinés au bon fonctionnement de l'équipement et à l'efficacité du travail du personnel jusqu'aux services finaux, constitutifs du service public rendu (les soins pour les équipements de santé, la pédagogie pour les équipements scolaires,…). Ainsi, des services apparemment peu sophistiqués comme la stérilisation du matériel ou le standard téléphonique peuvent comporter une dimension assez stratégique quant à la qualité des soins au client (cas des appels d'urgence). Comme l'écrivent Bougrain, Carassus et Colombard-Prout[24] : “Selon l'équipe dirigeant l'hôpital d'Hereford, la stérilisation des instruments n'aurait pas dû être externalisée en raison du contexte réglementaire en place et de l'importance stratégique de ce type de service (…). Une telle activité touche au cœur du service hospitalier. Au moment de la signature du contrat, la frontière entre activités à conserver et à externaliser n'avait pas été bien définie. Aujourd'hui, les responsables locaux auraient une approche différente.

24. BOUGRAIN F., CARASSUS J., COLOMBARD-PROUT M., op. cit. p. 61.

Un risque est gérable dès l'instant où il ne touche pas directement le patient. Par conséquent, à l'avenir, les activités qui concernent directement l'activité médicale et ont un impact sur la qualité du service aux patients ne devraient plus être confiés à des tiers."

Alors même que les *PFI* étaient interprétées comme une tendance à la privatisation et qu'à l'origine était envisagé un transfert assez massif de services liés à l'équipement, bien au-delà de la maintenance, l'évolution est en faveur d'un transfert de plus en plus mesuré des diverses fonctions afférentes à l'exploitation du bâtiment, en particulier en matière de *"soft facility management"* qui s'avère, comme on l'a dit plus haut, tout à la fois sensible du point de vue des utilisateurs et particulièrement difficile à gérer au quotidien.

> *"On se rend compte que les idées sont en train d'évoluer quant aux types de fonctions opérationnelles qui peuvent être transférées au secteur privé. En réalité, il semble qu'il y ait un appétit bien moindre de la part du secteur privé qui au départ était beaucoup plus ambitieux et envisageait de se faire transférer toutes sortes d'opérations, alors qu'en pratique, ça semble se limiter au facilities management. Les contrats, la conception, le "facilities management", sont des fonctions qui intéressent le secteur privé, mais* ***à l'origine, l'idée des PFI c'était que bien d'autres fonctions opérationnelles – et donc bien des coûts - pourraient être transférés. Ca n'a pas l'air de se concrétiser...***
>
> *B. Mac Vean, CABE*

8. Les obstacles à la qualité

Enfin, figure en bonne place au rang des difficultés rencontrées par les différents acteurs des *PFI,* la difficulté de maintenir un objectif de qualité de l'équipement dans une procédure complexe, très fortement conduite par des rationalités économiques, juridiques et gestionnaires, et qui présente un certain nombre d'obstacles intrinsèques.

Le rapport élaboré par le *RIBA* dans l'objectif de collecter des opinions et des suggestions de la part des architectes et de leurs partenaires[25], en établit une liste sévère :

- le fait que le client de l'architecte soit le consortium et non plus l'utilisateur - client, aggravé par une mauvaise compréhension fréquente, par les consortia, des attentes et besoins de leur client ;

- la difficulté d'avoir un réel dialogue concepteurs - clients en début de processus du fait de la multiplicité des équipes ;

- le peu de temps disponible pour la conception pendant la phase de mise en concurrence (parfois 6 semaines seulement) et au terme de laquelle les grands choix sont effectués ;

- la réduction de la concurrence, du fait du cercle vicieux évoqué plus haut où ne gagnent que les gagnants ;

- le gâchis que constitue le développement en détail des propositions concurrentes, dans un contexte de carence de main d'œuvre dans ce domaine ;

- le manque de contrôle des concepteurs sur les phases ultimes de développement du projet et d'exécution ;

- et enfin la dégradation de la qualité du projet après le *Financial Close.* A partir de cette étape en effet, la négociation porte sur une offre globale dans laquelle la conception devient mineure, les consortia ayant tendance à réduire les coûts sur tout ce qui n'est pas spécifié au programme et/ou sur le cahier des charges.

La prise de conscience de ces divers obstacles dépasse largement le milieu professionnel des architectes ; c'est un point que nous développerons dans la troisième partie de ce rapport.

* * *

25. RIBA, RIBA Consultation : *Introducing Smart PFI*, novembre 2005

Ces retours d'expérience, présentés comme atouts ou difficultés par nos interlocuteurs, correspondent en fait aux premières phases vécues de développement du processus, et aux étapes d'expression des besoins, d'organisation de la concurrence et de passation des contrats. Ils montrent que la méthode préconisée par le niveau central exige pour le moins quelques apprentissages et capacités d'adaptation de la part des autorités publiques d'une part, et des prestataires potentiels d'autre part.
Mais le train est en marche…

> *« En Grande-Bretagne, nous sommes face à un bulldozer que nous n'allons pas pouvoir arrêter. Il y a 5 ou 6 ans, la profession des architectes pensait pouvoir stopper tout ça. Aujourd'hui le message c'est : "ce bulldozer, vous ne pourrez pas l'arrêter, mais vous pourrez peut-être le diriger !". C'est sur cette base-là que nous travaillons. Le gouvernement veut sincèrement une bonne conception, ils veulent un bon rapport qualité/prix, des coûts et délais garantis, de la bonne gestion de projet,… Mais la machinerie qu'ils ont mise en place ne leur permet pas d'obtenir tout ça actuellement. Et si on peut leur montrer comment ils doivent s'y prendre, très bien ! C'est comme ça qu'il faut s'y attaquer : « ça se passe pas mal mais ça pourrait être mieux. Il va falloir de nouvelles méthodes. On ne peut pas changer ce que veut le Trésor, mais on peut changer le système pour y arriver ». C'est comme ça qu'on va faire évoluer les choses et on va progressivement aller vers une PFI bien meilleure.*
>
> *R. Saxon, RIBA-BDP*

Partie II

Evolutions et adaptations

A – Un changement de stratégie pour mieux coordonner la politique *PFI* 39

1. La conduite de la politique *PFI* : re-centralisation des compétences au sein de nouvelles structures para-gouvernementales
2. Une programmation territoriale
3. *LIFTs* et *LEPs*, une évolution vers des partenariats structurels, mieux adaptés à l'échelle des opérations
4. S'assurer d' une concurrence effective aux diverses échelles du marché
   - pour les *PFI* traditionnels
   - pour les nouvelles structures partenariales

B – L'apprentissage : l'évolution des pratiques et les améliorations recherchées 53

1. Renforcement du contrôle central sur la procédure
   - Le *« Gateway process »*
   - Les contrats-standard
   - Les modalités d'attribution des crédits *PFI*
2. Le partenariat mis à l'épreuve
   - Apports (et déficience) des uns et des autres
   - En cas de défaillance de l'un des membres d'un *SPV*
   - Partenariats et conflits d'intérêt
   - Une référence aux prix du marché, le *benchmarking*
   - Quelle mise en commun des acquis ?
3. L' affinement des outils
   - Un usage différent du *PSC*
   - Une réflexion en coût global
   - La mise en place de bases de données
   - La gestion du contrat et l'application des pénalités
4. Une évolution des mentalités ?

→ Tableau synthétique des principales évolutions constatées entre 2002 et 2005 71

A – Un changement de stratégie pour mieux coordonner la politique *PFI*

La publication, en juillet 2003, du rapport du *HM Treasury "PFI : Meeting the Investment Challenge"* marque une inflexion notable dans les modalités de mise en œuvre de la politique des *PFI*. Une partie des critiques qui étaient faites à la politique des *PFI* et que l'on pouvait lire dans la presse ou dans les publications issues des spécialistes universitaires de ces questions, mais aussi un certain nombre des écueils que rencontraient ceux qui la mettaient en œuvre, ne sont plus niés, mais sont introduits en correction et en amélioration des procédures préalables. Par exemple, est apparue la nécessité de recourir à d'autres formes de financement et d'autres organisations de projet sur **des opérations pour lesquelles la *PFI* n'a pas fait ses preuves.** C'est le cas des marchés de prestation en informatique et nouvelles technologies de communication après les multiples incidents liés à la délégation à un partenaire privé, par un contrat *PFI*, du service des passeports britanniques. La technologie informatique, les besoins qui lui sont liés, évoluent trop rapidement pour entrer dans cette procédure de contractualisation de long terme. De la même façon, les "petits contrats" (moins de 20 millions de £ d'investissement) ne conviennent pas à la procédure *PFI* du fait de la longueur, de la lourdeur et du coût de la procédure de sélection et de contractualisation.

> *“ Depuis que ça existe, on a appris pas mal de choses sur la méthode : le message - clé c’est la notion d’échelle. Ces PPP exigent beaucoup d’efforts au niveau financier, juridique. Il faut mettre en place des structures spécifiques et c’est coûteux et suivant l’échelle du projet, ça n’est pas nécessairement rentable. Les projets initiaux étaient modestes en taille. Aujourd’hui la leçon - clé qu’on a tirée, c’est qu’il faut de gros projets.*
>
> *M. Brind, PfS*

On l'a dit plus haut, les très grosses opérations posent aussi des problèmes en *PFI* et l'avenir pourrait voir des limitations intervenir tant sur le budget des opérations *PFI* que sur la durée du contrat qu'elles engendrent.
En revanche, la démarche *PFI* devrait être testée sur des domaines nouveaux : la régénération urbaine, le traitement des ordures ménagères, le logement social sont des exemples fréquemment cités.

Les mesures initiées par le rapport du Trésor sont nombreuses et d'inégale importance, mais elles ont enclenché des évolutions que les trois années écoulées mettent bien en évidence :

- Tout d'abord, l'accent a été mis sur les compétences qui doivent être réunies par les collectivités publiques pour être aptes à mener les négociations d'un type nouveau que suscitent les *PFI*. Des sessions de formation ont été organisées, une liste de consultants agréés a été mise à la disposition des collectivités publiques, des guides de recommandations ont été produits mais surtout, **le rôle des structures "expertes" existant au niveau central *(PRG, 4Ps, PUK*[26]*)* a été réaffirmé** et appuyé. Des organismes sectoriels, pour les équipements scolaires *(PfS)* d'une part, pour la santé d'autre part *(PfH)* ont été créés en tant qu'émanations de *PUK* pour organiser les partenariats mis en œuvre à l'échelle locale dans des programmes nationaux et apporter un appui technique à une maîtrise d'ouvrage éclatée en multiples entités peu expérimentées.

- Parallèlement, s'instaure de plus en plus clairement **une dualité entre des partenariats public-privé contractuels, conservant la forme des *PFI* "traditionnels" pour les grosses opérations (hôpitaux, prisons) et des partenariats public-privé structurels,** sous forme de joint ventures locales pour organiser la production et l'exploitation de petits équipements à l'échelle d'un territoire local restreint. Ce sont les *LIFTs (Local Improvement Finance Trusts)* dans le domaine de la santé et les *LEPs (Local Education Partnerships)* dans le domaine scolaire, qui constituent une réinterprétation assez radicale des mécanismes initiaux des *PFI* britanniques.

26. *PRG : Project Review Group ; 4Ps : Public Private Partnerships Programme ; PUK : Partnerships UK.*

1. La conduite de la politique *PFI* : re-centralisation des compétences au sein de nouvelles structures para-gouvernementales

Dans l'évolution des dispositifs encadrant le processus *PFI,* la tendance est au renforcement et à la multiplication de structures centrales agissant comme appui et audit pour les clients publics. Le *Project Review Group (PRG)* a en particulier la double charge d'aider à la mise en place des projets *PFI* émanant des administrations ministérielles et d'évaluer la pertinence des dossiers de demande de financements, selon plusieurs étapes de validation[27]. *Private Public Partnerships Programme (4Ps)* a un rôle un peu comparable pour les collectivités locales[28]. *Partnerships UK,* qui est un partenariat public-privé en lui-même, incarne le souci qui s'est manifesté dans le secteur public de se rapprocher d'une culture de l'entreprise et de la négociation et d'établir des ponts entre les deux cultures pour rendre plus efficaces les démarches de partenariat.

> *“ PUK, c'est propriété à 51% du secteur privé et 49% du secteur public. Pourquoi ? Les grands titres des journaux annonçaient : “on fait du partenariat, du PPP et on doit donc être un PPP nous-mêmes”. La réalité est moins accrocheuse mais beaucoup plus simple : dans la fonction publique britannique, les fonctionnaires sont mutés tous les 3 ou 4 ans, et ça n'est pas très positif comme processus pour établir une relation à long terme (…). Nous avons dû créer une plate-forme, aussi proche du secteur public que possible, mais qui en soit quand même légèrement dégagée, pour permettre aux institutions de faire le recrutement de personnes dont toute la carrière serait consacrée au PFI. Il y avait donc des raisons pratiques derrière cette structure. Si on avait pu atteindre ces mêmes objectifs dans la fonction publique on l'aurait fait (…). L'autre avantage d'être ce que nous sommes, c'est que nous avons nos propres ressources financières ; nous avons un capital de 45 millions de £ plus des facilités d'emprunt de 25 millions de £ encore, et cela veut dire qu'en faisant notre travail nous pouvons parfois financer avec un autre ministère, les coûts de développement et de préparation d'un projet avant de le lancer sur le marché. Parce qu'il faut parfois 2 ans pour qu'un projet soit suffisamment travaillé pour que le marché privé soit prêt à y investir. Donc cette unité dispose d'un personnel et d'un capital.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

> *“ Comme il s'agit, avec cette interface, de la zone crépusculaire et un peu floue entre les secteurs public et privé, ce qu'il fallait c'est une unité qui comprenne l'état d'esprit des deux parties de l'équation. Et on a tiré la leçon de nos erreurs. Avant l'arrivée des travaillistes en 97, les conservateurs qui ont en fait inventé la PFI, avaient un panel privé/public, avec des représentants des deux secteurs. Mais comme il n'y avait pas d'adhésion politique très forte là derrière, et que le panel n'avait pas de réunions systématiques, ce panel n'avait pas eu l'influence ni l'efficacité souhaitables.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

Partnerships UK, qui a succédé à la *Treasury Private Finance Task Force* dissoute en 2000, est d'ailleurs à l'origine de deux nouvelles structures partenariales récentes, *Partnerships for Schools (PfS) et Partnerships for Health (PfH),* spécialisées dans les deux principaux domaines d'action de la *PFI* : l'éducation et la santé.

Partnerships for Schools (PfS) a été créé en février 2004 pour mettre en œuvre l'ambitieux programme *"Building Schools for the Future" (BSF)* se donnant pour objectif de remettre en état la totalité des écoles secondaires britanniques dans un laps de temps de 10 à 15 années à partir de 2005-2006. L'ambition dépasse d'ailleurs l'ampleur du programme immobilier : elle est celle de produire un cadre pédagogique favorisant la réussite scolaire et anticipant les besoins et leur évolution en la matière tout au long du 21ème siècle.

"School buildings should inspire learning. They should nurture every pupil and member of staff. They should be a source of pride and a practical resource for the community"[29], était la phrase qui introduisait la consultation lancée en février 2003 sur l'opportunité du programme *Building Schools for the Future.*

27. Voir plus loin la procédure dite *"Gateway review"*.
28. Pour plus de détails sur l'origine et les fonctions assumées par ces organismes, cf. "Le développement de la procédure *PPP/PFI* en Grande-Bretagne", S. Weil, V. Biau. Paris, (MIQCP, 2003).

29. Les bâtiments scolaires devraient inspirer l'éducation. Ils devraient enrichir chaque élève et membre du personnel. Ils devraient être une source de fierté et une ressource matérielle pour la collectivité".

PfS est sous la double tutelle et co-financé par *Partnerships UK* et le ministère de l'Education *(DfES)*. Son action, qui passe par la standardisation de toutes les démarches qui ne sont pas propres à un site ou à un projet donné, est essentiellement de prêter assistance aux *Local Education Partnerships*[30] *(LEP)* qui sont en train de se constituer localement pour mettre en œuvre, vague après vague, le programme *Building Schools for the Future.*

> *“ Q. PfS, Partnerships for Schools, qui est-ce ?*
> *R. C'est une agence du gouvernement, externalisée, qui fonctionne en réalité un peu comme le secteur privé. On est un peu comme Partnerships UK, un peu comme un bébé de PUK.*
> *Q. Quel est votre rôle exactement ? Vous apportez de l'argent aussi ?*
> *R. Nous gérons le programme sur cette échelle de 15 ans : on organise l'allocation des fonds jusqu'au niveau de l'école individuelle, on a des conseillers spécialistes de l'éducation qui analysent les propositions faites par les LEA en matière d'éducation, on aide au moment des marchés publics, on a standardisé toute la documentation possible et imaginable, on joue un rôle consultatif dans le domaine de la qualité et on est à certains égards le dernier recours. S'il y a un differend entre le secteur privé et la collectivité locale, on joue le rôle de médiateur. On est un peu les experts aussi.*
> *…On est plutôt comme un ami critique et on aide le LEA pendant tout le processus ; on les aide à rédiger leur Strategic Business Case (le niveau stratégique le plus large, le plus vague qui traite un peu de tout) on vérifie leur intention, la motivation, l'existence des fonds, et à chaque stade correspond un Business Case, qui est produit et qui est de plus en plus détaillé. Les LEA arrivent au stade où elles choisissent leur partenaire du secteur privé et à partir de là, nous on prend du recul. On ne participe pas au montage financier et on a un siège dans le conseil d'administration.*
> *Q. Vous êtes derrière la LEA quelque soit le mode de financement choisi ?*
> *R. Oui, parce qu'on est là pour assurer la qualité.*
>
> *M. Brind, PfS*

> *“ [A Partnerships for Schools], on est 40 à peu près ; 6 pédagogues, 12 directeurs de projet qui vont sur le terrain un peu partout dans le pays, et les autres sont au centre et font du commercial, du financier. On n'a que 2 architectes actuellement et pas de métreur. On a beaucoup de choses à faire et je vais être obligé d'engager des spécialistes de la conception pour pouvoir juger de la qualité…*
>
> *M. Brind, PfS*

Partnerships for Health est l'organisme correspondant à *PfS* dans le domaine de la santé, lui aussi co-financé et sous la double tutelle de *Partnerships UK* et du ministère de la Santé.

> *“ Partnerships for Health est notre équivalent dans le secteur de la Santé. C'est une structure plus simple. Ils ont des effectifs qui sont la moitié des nôtres et sont plus détachés de ce qui se passe. Vous avez entendu parler des LIFTs ? Eux s'occupent plutôt des cabinets médicaux, de tout ce qui est la santé primaire.*
>
> *M. Brind, PfS*

PfH a pour mission d'assister à la mise en place du programme *NHS-LIFT* qui a débuté en 2001, et qui a conduit à la construction de 42 centres de santé de proximité à la date de juin 2004 et met actuellement en œuvre la 4ème vague de *LIFTs* annoncée en novembre 2004. (On détaillera dans le paragraphe suivant le dispositif des *LIFTs,* sur lequel s'est calqué celui des *LEPs* pour les établissements scolaires). Mais il est intéressant de noter, au-delà des inflexions dans les organisations et les procédures, les évolutions qui apparaissent avec cette nouvelle politique.

30. Voir plus loin la présentation de la démarche *"LEP"*, qui relève d'un partenariat structurel (et non pas contractuel).

2. Une programmation territoriale

Sur des programmes modestes mais réalisés en nombre important (les dispensaires de quartier, les écoles secondaires), les structures *PfH* et *PfS* permettent de quitter la logique d'opérations ponctuelles et de file d'attente, les premiers dossiers déposés étant les premiers financés, pour penser une programmation plus cohérente sur l'ensemble du territoire national comme à l'échelle des collectivités locales.

> *« Actuellement d'ailleurs, le Treasury est d'avis qu'au lieu de considérer un projet à la fois, il faut tout le programme que tel ou tel ministère souhaite lancer, et s'assurer qu'il y a cohérence. Il s'agit de se demander si pour tout ce programme, la PFI est la bonne approche.* ***C'est uniquement lorsqu'il est démontré que le programme dans son ensemble est valable qu'on peut commencer à travailler sur des projets individuels.***
>
> *CABE - DCMS*

> *« Il y a 3 ans, (…) une enveloppe de financement (PFI) était annoncée, les collectivités locales présentaient leurs Business Cases, demandaient des fonds, et comme les crédits PFI n'étaient pas infinis, c'était des projets modestes. Ça s'est poursuivi sur cette lancée pendant 4 ou 5 ans : des petits projets - et on arrivait à 500 à 700 millions de £ de crédit PFI par an. En fait il n'y avait pas vraiment d'analyse stratégique de ce qui se passait quand chacun demandait sa part du gâteau : le Dorset demandait de construire 2 ou 3 écoles, une autre région 4, une autre encore 2,… C'était un peu au petit bonheur la chance et on avait beau construire des écoles, il n'y avait pas vraiment une transformation du tissu éducatif en Angleterre.* ***Aujourd'hui la nouvelle approche est basée sur la transformation d'une région plutôt que de s'y prendre au pied levé.*** *On va ainsi s'attaquer à la transformation de toute la région de Manchester dans la troisième vague, ou à la région de Leicester. Ça va représenter une vingtaine d'écoles et non plus 3 ou 4 comme avant. Donc les investissements sont envisagés sur une beaucoup plus grande échelle.*
>
> *M. Brind, PfS*

La démarche est à l'étude au ministère de la Culture, où les besoins sont nombreux et diffus, là aussi, même si les équipements concernés, centres sportifs et bibliothèques, sont conçus comme devant être spécifiques et ne devant pas être pris dans des mécanismes de standardisation.

La programmation territoriale s'assortit évidemment de **critères de priorité.** Pour les 3500 écoles secondaires britanniques, il a fallu instaurer une méthodologie pour établir et argumenter les priorités établies par le ministère. Ce sont par exemple, le pourcentage de réussite des élèves au diplôme dénommé *GCSE*[31] ou encore le pourcentage d'élèves relevant de la cantine gratuite qui ont été retenus parmi les critères de priorité pour accéder aux financements nationaux.

> *« [Pour ce qui est] de l'établissement des priorités, on démarre avec les zones les plus faibles [quant à leurs résultats scolaires] et on devrait progressivement arriver vers les zones dont les performances sont les meilleures. Au tout début du programme on s'attaque donc aux zones comme l'Est de Londres, le cœur des grandes métropoles… à l'autre extrême du graphe, on trouve le Wiltshire, les jolis comtés, où tout est vert. Si vous vous trouvez à la queue, vous n'êtes sans doute pas très content, mais c'est comme ça. On a publié un plan national et toutes les LEA*[32] *savent où elles se situent par rapport à ce programme, et peuvent donc planifier la construction de leurs écoles dans cette optique. Pour les LEA qui se retrouvent à la queue du programme d'investissements, c'est un peu dur puisqu'elles vont devoir continuer à se débrouiller avec ce qu'elles ont. L'idée c'est que c'est sur les régions en difficulté que les investissements auront l'effet le plus marqué. En réalité ce qui va se passer c'est que les régions en difficulté vont monter et que celles qui*

31. *General Certificate of Secondary Education.*

32. *LEA : Local Education Authority.* C'est la structure en charge de l'enseignement primaire et secondaire à l'échelle d'une agglomération (il y a environ 150 *LEA* en Grande-Bretagne).

actuellement se défendent pas mal vont prendre du recul.

M. Brind, PfS

Dans les zones les plus démunies, un certain nombre d'établissements scolaires devraient d'ailleurs sortir de ce programme pour être remplacés par des écoles privées appelées ***"academies".*** Ce programme, lancé en 2000 et qui est personnellement et fortement promu par Tony Blair, cause de vifs remous politiques en Grande-Bretagne. 27 ***academies*** sont d'ores et déjà en activité en 2006 [33], 73 sont en projet, et l'objectif est de renforcer cette évolution voire de généraliser ce dispositif [34].

“ Les academies, ce sont au départ des écoles en difficulté, (…) qui sont sorties du secteur public, et pour 10% de leurs immobilisations elles font appel à un sponsor, une fondation, une association, une église, un banquier, une personne qui veut faire du bien... Ces academies peuvent enseigner leur propre programme et engager et payer leurs propres enseignants et leur personnel. Ce sont les écoles les pires dans les régions les plus en difficulté du pays qui se voient attribuer ce statut. Ces écoles sont construites par des architectes éminents (Norman Foster et d'autres). C'est un petit programme mais c'est le joujou du Premier Ministre, alors…

M. Brind, PfS

Dans le domaine scolaire comme dans celui de la santé, ce dispositif de programmation incite les acteurs locaux à raisonner sur un périmètre territorial élargi et à formuler une stratégie de construction neuve et de réhabilitation sur l'ensemble de leur parc et sur une vingtaine d'années. Ainsi l'évolution de la politique de *PFI* concernant les petites opérations semble laisser davantage de place à la **réhabilitation** que les premiers *PFIs*. Auparavant, en effet, pour intéresser le marché, les petites opérations se présentaient sous forme de contrats groupés *("packages"* ou *"bundled PFIs")* comprenant une dizaine voire plusieurs dizaines d'écoles. La complexité de l'opération conduisait l'ensemble des partenaires à favoriser la démolition de l'existant et sa re-construction neuve, moins risquée et plus propice à l'évaluation des budgets et des délais nécessaires.

“ Si vous voulez transférer le risque au secteur privé, il faut pouvoir bien le définir. C'est avec le neuf qu'on le fait le plus facilement, moins avec la rénovation parce qu'il risque d'y avoir des problèmes d'amiante et toutes sortes de choses qui n'étaient pas prévues au départ.

M. Brind, PfS

“ Il y a deux types de projets d'école : bâtiments nouveaux/rénovation. La rénovation ça n'est pas rentable en PFI. La construction nouvelle oui. Et le NAO a fait une étude là-dessus. Il y a des cas où l'entreprise contractante a fait faillite parce qu'elle faisait de la rénovation d'école – vous connaissez le cas de Jarvis.

M. Brind, PfS

Et l'éligibilité aux crédits *PFI* était quasiment nulle pour les opérations de réhabilitation

“ Il y a 3 ans, il y avait le système de financement conventionnel et la PFI. Les crédits PFI, c'était toujours pour du neuf et le traditionnel pour de la rénovation (ou des gros travaux de mise à niveau pour des bâtiments très détériorés).

M. Brind, PfS

Dans le nouveau dispositif, les opérations sont traitées par vagues, sur un principe d'échelonnement dans le temps, et les crédits d'Etat ne privilégient pas systématiquement la réalisation en construction neuve des opérations. Cette évolution permet de porter un regard différent sur le patrimoine et d'agir avec plus de discernement sur l'existant.

33. Source : site Internet du *Department of Education and Skills*, http://www.standards.dfes.gov.uk/academies

34. Voir par exemple Le Monde, 16 mars 2006. "Les écoles anglaises s'émancipent". La réforme de l'éducation votée le 15 mars 2006 à la Chambre des Communes permet en effet à toute école qui le souhaite de prendre son indépendance par rapport au *LEA* qui la gère pour être administrée par une fondation, une association, une entreprise, un club sportif ou un groupe de parents d'élèves. Le financement de ces écoles resterait totalement public.

3. *LIFTs* et *LEPs*, une évolution vers des partenariats structurels, mieux adaptés à l'échelle des opérations

Les *LIFTs (Local Improvement Finance Trusts)*, dont les premiers sont à l'œuvre depuis 3 ans dans le domaine de la santé de proximité et qui ont inspiré les *LEPs (Local Education Partnerships)* dans le domaine scolaire, constituent la principale innovation en matière de partenariat public-privé ces dernières années en Grande-Bretagne. Il s'agit en effet du glissement d'un partenariat contractuel, réunissant autour d'une opération (financement - construction - exploitation) un client public et un prestataire unique lié avec le client par un contrat de longue durée, vers un partenariat structurel par lequel le client public crée une structure pérenne en association et co-financement avec un groupement d'entreprises sélectionné par lui et doté du monopole d'intervention sur toutes les opérations de son ressort sur une période de 10 ans

> *“ L'initiative LIFT concerne les centres de santé primaire qui regroupent les services d'un généraliste, d'un dentiste, une pharmacie, peut-être un kiné… **On y trouve un peu de tout, mais dans l'ensemble ce ne sont pas de gros projets.** Individuellement chaque projet est modeste : 4 millions de £ de valeur moyenne (parfois jusqu'à trois fois plus), mais tout cela dans un contexte où le ministère des Finances a bien indiqué que la démarche PFI ne convenait pas à des projets inférieurs à 20 millions de £. [Ces 20 millions], dans l'optique du Trésor, c'est la valeur actualisée nette sur 20 ans plutôt que simplement le coût de la construction. Ça n'est pas rigide, c'est une indication.*
>
> *R. Wade, NAO*

Le *Department of Health* (ministère de la Santé) a consacré un budget de 195 millions de £ pour développer l'initiative *LIFT :* financement des études préalables à l'instauration d'un *LIFT*, financement de consultants extérieurs, contribution aux frais de *project management.* En contre-partie de ces financements gouvernementaux, des rapports d'activité réguliers sont exigés auprès des *LIFT companies* de façon à ce que l'équipe centrale soit informée et prête à apporter une contribution.

> *“ Les LEP (les partenariats avec les Local Education Authorities) ce sont des joint ventures entre le secteur privé et le secteur public. Le secteur privé apporte 80%, le gouvernement 10% et la collectivité locale 10%. Je vais vous donner un exemple typique : Bristol est une de nos LEA. En Angleterre il y a 3 consortia qui répondent aux appels d'offres et qui vont se proposer pour être le partenaire du secteur public. Ils vont avoir l'exclusivité pendant 10 ans pour construire tous les bâtiments scolaires et associés. Ils auront l'exclusivité du service pendant 10 ans et c'est donc une relation quasi-permanente qui s'établit. Lorsqu'ils font leur soumission, ils présentent une sorte de projet échantillon pour les écoles de la région, et font aussi une présentation sur l'avenir, sur les développements futurs (…). L'intérêt de l'exclusivité pour le secteur privé c'est qu'il devient possible d'investir dans une région sans avoir à constamment répondre à des appels d'offres. En outre, il y a le phénomène d'accumulation d'expérience et d'apprentissage à long terme pour le secteur privé. On fait du benchmarking pour tout ce qui est coûts, respect des délais et qualité, au fur et à mesure que les écoles sont produites. Cet étalonnage est important : ça veut dire que l'entreprise contractante du secteur privé n'aura pas à constamment répondre à un appel d'offres à chaque fois. Elle aura simplement à discuter avec le secteur public de sa proposition, et on jugera de la qualité de tout ça en fonction de tarifs prédéfinis…*
>
> *M. Brind, PfS*

Dans les *LEPs,* **un peu à la manière des accords-cadres prévus par les textes européens,** le partenariat est établi pour un projet "échantillon" avec une entreprise (ou un groupement d'entreprises) qui aura le monopole de l'intervention sur les bâtiments d'enseignement secondaire pendant une longue durée (10 ans).

> *“ Building Schools for the Future est un programme qui vient de démarrer pour les écoles secondaires. L'idée c'est que chaque*

LEA va choisir un partenaire à l'issue d'une compétition aux termes de laquelle les concurrents devront produire 4 écoles exemples, et sur 20 ans ils seront supposés construire 20 écoles. L'échantillon se composera de 2 écoles neuves et de 2 réhabilitations. A partir de là, ils disposeront d'une base sur laquelle ils négocieront toutes les autres écoles. Les LEA devront donc choisir un partenaire avec qui elles établiront un partenariat sur 20 ans, et chaque fois que les autorités auront besoin d'une nouvelle école, elles iront voir leur partenaire habituel. Au fur et à mesure, ceux-ci amélioreront leur performance. Il est possible que ça rate, mais l'idée de ces partenariats c'est de donner accès aux LEA à des équipes constituées de gens qui se comprennent bien, qui savent travailler ensemble et qui à chaque fois s'amélioreront par rapport au projet précédent. Un monitoring sera fait pour s'assurer qu'effectivement les firmes s'améliorent, mais la dimension compétitive n'apparaîtra qu'au début.

R. Saxon, RIBA

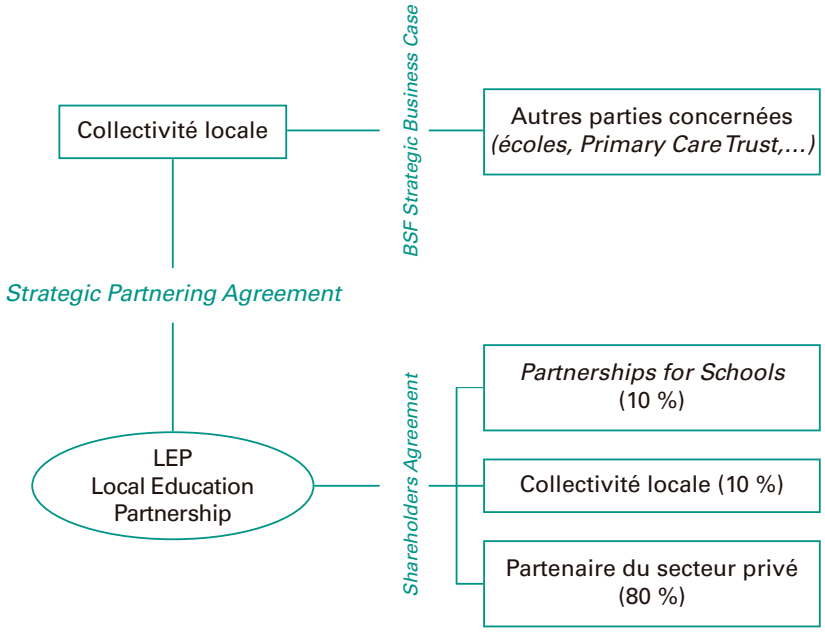
Les formes de *joint ventures* qu'adoptent les *LIFT companies* ou les *LEPs* sont multiples et on en recense plusieurs dizaines de variantes. Le financement est mixte, selon des proportions fixées au cas par cas, mais généralement réparti de la façon suivante : 10% pour l'Etat, 10% pour la collectivité locale et 80% pour le secteur privé. Le secteur public partage avec le privé les risques, les dépenses et les bénéfices de l'opération.

Les *LEPs,* comme les *LIFTs,* sont donc des montages multipartites assez complexes dans lesquels s'instaurent des contrats de nature différente :

- contrat de co-actionnariat *(shareholders agreement)* entre la collectivité locale, *Partnerships for Schools* qui de ce fait a un droit de surveillance sur l'ensemble du système (et à l'échelle nationale) et le consortium privé issu de la procédure de sélection ;

- contrat d'exclusivité pour 10 ans *(Strategic Partnering Agreement)* entre la collectivité locale et le *LEP* pour la fourniture et l'entretien des écoles secondaires incluses dans le périmètre d'action du *LEA* ;

- un accord entre la collectivité locale et les partenaires locaux concernés pour élaborer le *BSF Strategic Business Case* dans lequel sont définis les besoins de l'aire géographique en question, besoins validés au titre du programme *Building Schools for the Future.*



Le cadre contractuel du *LEP*
Source : *Building Schools for the Future ; An overview of the LEP model, 2004.*
(Schéma repris et traduit par nos soins)

La sélection, par la collectivité publique du partenaire privé principal actionnaire du *LEP*, s'effectue à travers une démarche d'appel à la concurrence conforme aux règles de l'Union Européenne. Le partenaire peut revêtir la forme d'un consortium d'entreprises constitué pour la circonstance ou alors il peut être une entreprise unique. Les critères de choix sont l'aptitude de l'entreprise ou du consortium à se doter des investissements privés requis, à fournir le service demandé sur la longue durée et enfin sa compétitivité par rapport aux prix pratiqués. L'offre des soumissionnaires s'appuie sur un projet "échantillon" *(exemplar design)*, peu détaillé.

> *“ Sur notre programme de, disons 300 écoles nouvelles, chaque fois que la commande d'un projet se concrétise, le directeur de l'école ou le responsable du projet va voir ici et là les bonnes et mauvaises pratiques. Au Royaume-Uni pour ce qui est de la réalisation, il existe un cadre de conseillers financiers, légaux mais aussi des conseillers techniques, architectes, métreurs... qui donnent des conseils techniques spécifiques lorsque les LEA préparent les spécifications de leurs projets. Ces projets-échantillons sont très généraux, ça n'est pas détaillé, mais c'est néanmoins suffisant pour que les 3 candidats répondent au même cahier des charges dans leurs soumissions. Dans ce processus, on analyse la qualité des soumissions, mais aussi le prix.*
>
> *M. Brind, PfS*

L'intérêt pour la collectivité locale de mener, au cours de la durée du contrat d'exclusivité, des sondages réguliers sur les prix pratiqués par la concurrence est maintes fois rappelé par les recommandations gouvernementales. Le monopole accordé au *LEP* par le *Strategic Partnering Agreement* n'a cours, il faut le souligner, que si les prix pratiqués par le *LEP* sont convenables par rapport aux prix du marché, faute de quoi il peut être remis en concurrence.

Le schéma ci-contre illustre le développement au cours du temps de procédures de type *LEP* (mais on pourrait les retrouver de façon très semblable pour les *LIFTs*). Pour les écoles, le programme *Building Schools for the Future* se fixe un horizon temporel de 15 ans, au terme duquel toutes les écoles secondaires devraient avoir été remises en état, par réhabilitation lourde ou reconstruction. A l'échelle d'un *LEP*, ce sont, dans cet exemple, 25 écoles qui seront mises en projet. Le schéma montre comment s'articuleront les diverses phases des diverses opérations, la livraison puis l'exploitation des premières écoles du programme se juxtaposant par la suite au montage et à la réalisation des écoles suivantes et ainsi de suite.

Project Phasing (Over 20 Years)	Size	Financial Close/Completion Date	1Q05	2Q05	3Q05	4Q05	1Q06	2Q06	3Q06	4Q06	1Q07	2Q07	3Q07	4Q07	1Q08	2Q08	3Q08	4Q08	1Q09	2Q09	3Q09	4Q09	1Q10	2Q10	3Q10	4Q10	1Q11	2Q11
LEP Idle Periods																												
Sample Scheme : 3 schools	0	1Q05	4																									
1 PFISchool1	25,000	3Q06	5	5	5	5	5	5																				
2 PFISchool2	25,000	1Q07			5	5	5	5	5	5																		
3 PFISchool3	12,500	3Q06	6	6	6	6	6	6																				
Development of Phase 1 : 5 schools	3,500	3Q06				2	3	3	4																			
4 PFISchool3	25,000	1Q08							5	5	5	5	5	5														
5 PFISchool4	25,000	3Q08									5	5	5	5	5	5												
6 ConventionalSchool2	12,500	1Q06							6	6	6	6	6	6														
7 ConventionalSchool3	12,500	3Q08									6	6	6	6	6	6												
8 ConventionalSchool4	12,500	1Q09											6	6	6	6	6	6										
Development of Phase 2 : 5 schools	2,500	1Q08										2	3	3	4													
9 PFISchool5	25,000	3Q09													5	5	5	5	5	5								
10 PFISchool6	25,000	1Q10															5	5	5	5	5	5						
11 ConventionalSchool5	12,500	3Q09													6	6	6	6	6	6								
12 ConventionalSchool6	12,500	1Q10															6	6	6	6	6	6						
13 ConventionalSchool7	12,500	3Q10																	6	6	6	6	6	6				
14 ConventionalSchool8	12,500	1Q10																			6	6	6	6	6	6		
Development of Phase 3 : 4 schools	2,500	3Q09																2	3	3	4							
15 PFISchool7	25,000	1Q11																			5	5	5	5	5	5		
16 ConventionalSchool9	25,000	1Q11																			6	6	6	6	6	6		
17 ConventionalSchool10	12,500	3Q11																					6	6	6	6	6	6
18 ConventionalSchool11	12,500	3Q11																					6	6	6	6	6	6
Development of Phase 3 : 4 schools	2,500	3Q12																										
19 PFISchool8	25,000	1Q14																										
20 PFISchool9	25,000	3Q14																										
21 ConventionalSchool12	12,500	1Q14																										
22 ConventionalSchool13	12,500	3Q14																										
Development of Phase 5 : 3 schools	2,500	1Q14																										
23 PFISchool10	25,000	3Q15																										
24 ConventionalSchool14	12,500	3Q15																										
25 ConventionalSchool15	12,500	1Q16																										

Exemple de développement d'un *LEP* au cours du temps
Source : schéma extrait de *"BSF Guidance Note. Economics of the LEP"* p.6, août 2005.

Légende :
2. Validation de la première phase
3. Validation de la deuxième phase
4. Passation du contrat (Financial Close)
5. Construction en PFI
6. Construction traditionnelle

En *LEP* ou en *LIFT*, le circuit financier de l'opération est comparable à celui du *PFI* traditionnel. Dans le cas du *LEP*, c'est le partenaire privé qui fournit la plus grosse part de l'investissement. Il est ensuite rémunéré par des "loyers" *(unitary charges)* versés par la collectivité locale. La différence éventuelle entre les coûts réels et les loyers perçus, qu'elle se décompte sous forme d'excédent ou de déficit, est répartie au prorata des actions détenues par le partenaire privé, la collectivité locale et l'organisme *Partnerships for Schools.*

Le *LIFT* est une société mixte avec majorité de parts détenues par les partenaires privés. Les praticiens (médecins, dentistes, professionnels para-médicaux, organisations bénévoles,…) hébergés dans le dispensaire peuvent détenir des parts dans la *joint venture.* Comme le *LEP*, le *LIFT* a une exclusivité sur tous les équipements et services de son ressort, sauf si les critères des partenaires ne sont pas satisfaits (en matière de prix et de *Value for Money,* en particulier). Le *LIFT* doit trouver un équilibre entre ses investissements et ses coûts de gestion. Il conclut, avec les occupants des locaux (professionnels privés en général) des baux spécifiques dénommés *"Lease plus"* c'est-à-dire ajoutant à un bail ordinaire une clause de prise en charge de l'entretien, de la maintenance et de l'assurance des locaux par le *LIFT*. Comme en *PFI* traditionnel, mais selon des règles plus simples, est instauré un mécanisme de paiement par lequel le *LIFT* ne touche rien si les locaux ne sont pas en état de fonctionnement et l'occupant fait faire les réparations aux frais du *LIFT* si les normes contractuelles ne sont pas respectées. Les baux sont souscrits par les occupants à titre individuel (médecins, dentistes,…) et si possible pour des durées de 5 à 10 ans maximum. Le *LIFT* est encouragé à chercher des occupants potentiels ou des usages commerciaux susceptibles d'améliorer la rentabilité de l'équipement. Les prix des sous-traitants et fournisseurs du *LIFT (supply chain)* doivent être régulièrement mis en comparaison avec les prix du marché, au moins tous les 5 ans, ou bien à l'occasion d'une nouvelle opération.

La lourdeur administrative, objet de nombreuses critiques quant à la procédure *PFI*, n'est pas absente des procédures *LEP* et *LIFT*. La structure partenariale engage un grand nombre d'acteurs et les contrats passés entre eux sont, en tous cas dans la phase d'expérimentation où les britanniques se trouvent, à inventer de toutes pièces et revêtent dans chaque cas une forme spécifique.

> *“ Le problème c'est de mettre en place la structure des LEP.* ***Quelqu'un a calculé qu'il y avait pratiquement 200 types de contrats différents à mettre en place dans un LEP.*** *Je suis tout à fait prêt à le croire. D'ailleurs personne n'est obligé de se lancer dans un LEP. S'il s'agit vraiment d'un projet à petite échelle, il n'y a pas à s'engager dans un LEP. Ou si on a une meilleure option qui représente le même rapport qualité/prix, le LEP n'est pas obligatoire. Mais l'avantage du LEP, c'est que c'est un système préconçu et on est vivement encouragé à s'en servir.*
>
> *M. Brind, PfS*

Mais les acteurs engagés dans ces démarches y voient un certain nombre de contreparties très positives. La principale est d'instaurer un réel partenariat au sens d'un intérêt commun entre secteurs public et privé par le co-actionnariat en particulier.

> *“ [Avec les LIFTs et les LEPs], l'objectif premier était d'ordre pragmatique. Il s'agit d'avoir des partenaires qui peuvent se charger d'un programme et passer d'un chantier à un autre chantier et à un autre encore, avec continuité… Parce qu'autrement (…), tout ce qu'on aurait c'est des petits chantiers individuels, avec à chaque fois des négociations individuelles avec les collectivités locales. Il y a aussi un aspect dans tout cela qui est d'avoir des processus aux termes desquels la relation entre les secteurs public et privé fonctionne de manière plus efficace. (…) Il est très important que le partenaire public reste aux côtés du partenaire privé, ou en tous cas soit co-actionnaire. En fait la gouvernance est différente. Avec un regroupement de projets, on peut espérer en tous cas une approche plus holistique, une évaluation plus robuste des progrès sur les indicateurs « soft » et « hard » que dans un projet unique.*
>
> *D. Crabtree et R. Wade, NAO*

Les *joint ventures* sont d'ailleurs considérées comme la façon la plus transparente et la moins coûteuse de développer des projets qui ne peuvent pas être totalement définis à leur origine. Elles sont aussi sans doute un moyen commode pour mieux articuler un programme sectoriel (éducation, santé) avec d'autres initiatives de développement local ainsi que pour faire évoluer le processus en fonction des changements qui interviendront à moyen terme dans les besoins et les contextes locaux. Ainsi voit-on émerger des réflexions en termes de multi-fonctionnalité. Par exemple, en ce qui concerne les écoles, le ministère de l'Education *(DfES)* envisage d'y associer selon les besoins une crèche, un dispensaire, un poste de police,…

> *“ Il y aura les PfS (Partnerships for Schools) qui seront des partenariats avec les collectivités locales (...). Dans l'aspect PFI de ces projets on s'intéressera à la fonction élargie de l'école : l'école ne sera plus simplement un endroit où l'on reçoit de l'éducation mais on pourra aussi y faire de la santé primaire, la garderie des enfants,…*
>
> *A. Jones, DfES*

De plus, outre le fait que le contrat d'exclusivité économise les coûts de mise en compétition sur les 10 ans du contrat, il permet, selon les acteurs que nous avons rencontrés, d'améliorer au fil du temps les performances du service rendu et de réduire progressivement les coûts par un apprentissage commun et l'établissement de meilleures relations de confiance entre les partenaires.
Enfin, une fois constitués, *LIFTs* et *LEPs* ont une approche différente de la concurrence et du rapport au marché que les *PFIs* traditionnels.

4. S'assurer d'une concurrence effective aux diverses échelles du marché

Pour les *PFIs* traditionnels

L'une des critiques fortement adressées à la politique des *PFIs* traditionnels est qu'elle favorise nettement les grosses entreprises, de construction ou de service, britanniques ou étrangères, au détriment des PME qui ne disposent pas de la crédibilité financière et des références qui leur permettent de passer l'étape de la formulation des offres et de la sélection par les clients publics. Ce phénomène a plusieurs implications : d'une part il est peu conforme au principe d'égalité de traitement inscrit dans la Directive marchés publics, d'autre part il pourrait, dans le cas où les *PFIs* demeureraient un volet important au sein des marchés publics, créer des difficultés dans le milieu des petites et moyennes entreprises ; mais surtout, il risque d'inverser les concurrences, les donneurs d'ordre devenant plus nombreux que les prestataires potentiels, l'offre de service étant alors en position de leadership sur la demande. Ce dernier effet pourrait avoir des implications nombreuses et graves : appels d'offres infructueux dans les périodes où les carnets de commande des entreprises positionnées sur le marché des *PFIs* est complet, dérive des prix si la concurrence ne s'exerce pas suffisamment,…

> *“ En 97 ou 98, je crois, nous avons connu un mauvais exemple : nous avions lancé 45 hôpitaux PFI sur le marché. C'était absurde et le marché n'avait pas la capacité nécessaire. La coordination, quant à la manière dont on lance les projets sur le marché, est très importante. Le gros programme de construction d'écoles va certainement représenter une pression pour le marché. Là encore c'est la raison pour laquelle il faut ouvrir le marché pour qu'il devienne le plus international, le plus mondial possible. Autrement, il y a des contraintes excessives si seul le marché domestique est contacté.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

Les responsables de la *PFI* ont pris la mesure de ce risque et ont depuis plusieurs années tenté d'harmoniser les différents programmes ministériels pour limiter les décalages entre demande publique et offre privée. Un organisme transversal, interministériel[35], a pour mission de s'assurer que l'investissement total est bien réparti, que l'offre de service correspondante est réelle et de prévenir le secteur privé quand un gros marché public va lui être proposé.

Dans le domaine de la culture, le ministère *(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)* a fait le choix de concentrer l'ensemble des crédits dont il dispose sur 3 ans pour rendre ses marchés attractifs pour les soumissionnaires en *PFI*, puisque l'on sait aussi que les coûts de formulation de l'offre et les coûts de transaction sont tels qu'ils ne sont acceptables que si l'opération est importante.

> *“ Nous avons des ressources pour une période de 3 ans qui correspond à la “Spending Review” du gouvernement, et nous avons décidé de dépenser tout notre argent en une fois afin de donner à nos projets une visibilité plus grande car nous pensons qu'il est important d'avoir de gros projets avec une masse critique suffisante pour susciter l'intérêt du marché (…). Il n'y a parfois pas suffisamment d'intérêt de la part du secteur privé pour certains projets de PFI et du coup le processus ne marche pas vraiment bien puisque l'effet de la concurrence ne joue pas et le rapport qualité/prix n'est pas nécessairement très bon.*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

> *“ On a mené une étude sur la capacité, et il est apparu que le marché est désormais pan-européen, et même international. Le Home Office a été construit par des français (…). Nous sommes tout à fait prêts à accueillir des entreprises de n'importe où en Europe et même au-delà. Le problème serait plutôt de ne pas avoir suscité suffisamment d'intérêt sur le marché, parce que nos projets n'étaient pas assez importants et du coup nous n'avons pas des flots de propositions, et on risque d'avoir des difficultés (…).*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

■ Pour les nouvelles structures partenariales

Les *LIFTs* et les *LEPs* se confrontent d'une autre façon à ce problème. Ils permettent en effet d'une part de développer des programmes ambitieux mais en même temps de négocier leur déroulement dans le temps avec le partenaire privé au sein de la société mixte.

> *“ Il faut permettre au secteur privé de développer plus facilement la capacité nécessaire pour pouvoir le moment voulu faire face à ces programmes. En regroupant ensemble plusieurs projets, on peut avoir des **économies d'échelle** alors que si les collectivités locales sont en concurrence les unes avec les autres au même moment, on crée un marché fragmenté où les coûts des marchés publics sont très élevés parce que tout le monde est en compétition pour avoir accès à des ressources rares. **L'approche programmée** que nous avons adoptée ici a pour objectif de résoudre ce type de problème.*
>
> *A. Jones, DfES*

> *“ Les marchés publics [dans le secteur scolaire] représentent des sommes de l'ordre de 18 à 300 millions de £ – dans ce dernier cas [£300 millions], ça représenterait la construction d'une dizaine d'établissements. On s'est interrogé sur la capacité de l'économie locale à faire face à un projet de construction d'une telle ampleur, dans le sud-est, la région de Londres mais aussi dans le nord-ouest de l'Angleterre, où le secteur de la construction est soumis à de fortes contraintes de capacité. On a donc décidé de se concentrer au départ sur des municipalités où il n'y avait pas ces problèmes. C'est surtout vrai pour les deuxième et troisième vagues. L'argument, **c'est qu'en adoptant une approche bien gérée, le marché saura quand ces gros projets vont arriver.** Chaque municipalité sait maintenant en gros quand viendra son tour dans ce programme de 15 ans. Les grosses municipalités peuvent avoir jusqu'à 4 ou 5 projets sur toute cette période de 15 ans.*

35. Il s'agit du *new Public Sector Construction Clients' Forum (PSCCF)* mis en place en décembre 2005 par *l'Office of Government Commerce*, sous la présidence de Sir Christopher Kelly.

Les Local Education Partnerships vont pouvoir s'assurer que ces projets sont mis en place par vagues, et ainsi le marché saura comment se mobiliser pour faire face.

A. Jones, DfES

“ Prenons l'exemple du Kent. C'est notre LEA la plus importante avec 110 écoles secondaires. Le consortium qui va remporter le morceau pourrait se voir attribuer le premier marché public et ensuite continuer pour tout ce qui restera à construire. On a calculé que la valeur de ces travaux représentait 1,8 milliard de £. Il est possible que le Kent soit un trop gros morceau pour un seul consortium. On verra… Pour ce qui est de la durée du programme, le gouvernement prévoit 10 à 15 ans. Dans une région donnée, il y a un nombre limité de chantiers qui peuvent être gérés dans un laps donné. Il est donc très important d'organiser ce travail en phases. La région du Kent n'a pas de problèmes économiques particuliers, mais s'ils devaient finir ces travaux dans le temps prévu - en 15 ans -, il faudrait qu'ils s'y mettent très vite !

M. Brind, PfS

Reste malgré tout, du point de vue du secteur de service concerné par ces marchés, un effet de fermeture des marchés : les grosses entreprises britanniques et étrangères seraient très privilégiées sur les gros marchés, au détriment des *PME*. Certains notent d'ailleurs que le milieu des entreprises intéressées par la *PFI* se réduit à une dizaine.

“ A l'exception des équipes d'Europe continentale qui essayent de s'infiltrer, notre choix est limité. Mais on commence à connaître les équipes gagnantes : il y en a moins de 10. On sait dès le départ qui c'est. Ils savent que vous savez qui ils sont. Ils savent que vous savez qui est déjà occupé, parce qu'ils viennent de remporter un projet, et qui est libre et aimerait travailler. Les règles des marchés publics vous empêchent de dire : "vous avez eu votre contrat, maintenant c'est le tour de X".

R. Saxon, RIBA - BDP

“ Sir John Egan, s'est vu demander un rapport par le gouvernement. Il dit en essence, on n'aime pas la structure actuelle de la construction. Il y a trop d'entreprises, ***on voudrait un nombre plus limité de fournisseurs costauds ayant les compétences nécessaires.*** *On ne veut pas 400 000 petites entreprises, or c'est ce qu'on a… On veut essayer de rationaliser les choses en renforçant les grosses entreprises et en transformant les petites entreprises en sous-traitants. Dans le monde de la conception, on voulait faire exactement la même chose et avoir quelques gros bureaux de conception plutôt que des milliers de petites agences.*

R. Saxon, RIBA - BDP

Les entreprises moyennes auraient sans doute un meilleur accès aux marchés locaux définis par les *LIFTs* et les *LEPs* ; mais la question ne semble pas encore posée des nouveaux effets de "fermeture" pour 10 ans de ces marchés par les contrats d'exclusivité, du moins sur les domaines que sont la santé de proximité et l'éducation. Quels effets aura sur les milieux économiques locaux du bâtiment et des services immobiliers le monopole obtenu par l'une ou un groupement d'entre elles sur un pan du marché ? Observera-t-on des spécialisations, des fusions, des chaînes de sous-traitance ? Le processus est déjà entamé pour la santé avec le programme *ProCure 21* dont l'objectif est de développer des partenariats de long terme entre des groupements d'entreprises (les *Principal Supply Chain Partners,* actuellement au nombre de 12) et le *NHS* pour la construction d'équipements de santé.

“ Les règles des marchés publics vous empêchent de dire : « vous avez eu votre contrat, maintenant c'est le tour de X ». On ne peut pas non plus monter un accord-cadre. Pour les projets plus petits, cet accord-cadre existe : Procure 21. Cet accord a regroupé 12 entreprises en panel. Chaque entreprise a ses équipes, et c'est à ce panel que les collectivités locales s'adressent quand elles ont besoin de lancer un projet. Il y a un processus de sélection, certes, mais qui dure 2 mois, parce que c'est toujours un des 12 qui est choisi parce qu'il a été pré-qualifié par l'industrie. Ce

processus on pourrait l'élargir à la PFI. On sait qu'il y a en gros 10 équipes qui ont l'envergure nécessaire. De temps à autre, on pourrait faire une re-sélection pour permettre à du sang frais d'arriver, mais en gros, c'est avec les 10 qu'on maintiendrait le dialogue. On pourrait donc leur dire : « pour notre prochain projet nous choisirons entre les 3 d'entre vous qui ont de la capacité en ce moment / qui ont des idées intéressantes / qui ont les meilleures équipes… On n'a pas besoin de vous demander de faire une étude détaillée, on n'a pas besoin non plus de vous demander de préparer une offre, on va tout de suite commencer à discuter ensemble». Cette approche permettrait de rogner 2 ans sur le processus actuel : l'équipe de briefing n'aurait besoin de discuter qu'avec une agence qui a déjà été pré- choisie…

R. Saxon, RIBA - BDP

On le voit, la politique des *PFI* évolue rapidement, en fonction des observations empiriques de ce qui réussit plus ou moins dans cette démarche. Les *LIFTs* prennent place à côté des *PFI* hospitaliers ; les *PFI* scolaires cèdent la place aux *LEPs* mais les apprentissages sont à refaire.

“ Il n'y a pas encore de LEPs, et les deux premiers, à Bristol et Bradford, verront probablement le jour à Noël prochain. Ça sera intéressant de voir si cette nouvelle couche de complexité retarde ou pas la réalisation de ces projets. C'est tout de même un peu curieux de publier un programme national qui contient tellement d'innovations en matière de marché public quand on sait qu'avec les premiers PFI il nous a fallu 5 ans pour régler tout ça, et nous voilà devant un programme de 15 ans dont les 5 premiers vont constituer une courbe d'apprentissage très raide. Je pense que le fait que les LEPs puissent à la fois conclure des contrats PFI et des contrats traditionnels va rendre les choses très confuses pour les utilisateurs. Ainsi, dans une collectivité locale on pourra construire certaines écoles par le biais d'un PFI, mais pas d'autres… Mais tout sera néanmoins sous le contrôle de cette joint venture et du coup la confusion potentielle est énorme !

M. Lipson, 4Ps

* * *

C'est à ces apprentissages que l'on va maintenant s'intéresser, pour observer comment l'expérience et les évaluations ont pu infléchir les procédures mais aussi comment les acquis, plus ou moins partagés, ont pu faire évoluer la façon dont les acteurs se sont saisis et ont mis en œuvre les procédures.

B – L'apprentissage : l'évolution des pratiques et les améliorations recherchées

1. Renforcement du contrôle central sur la procédure

En Grande-Bretagne, la maîtrise d'ouvrage publique est moins dispersée qu'en France. Mais les collectivités publiques locales ne disposent généralement pas de fortes compétences spécialisées dans le montage de projet et la négociation. De vastes programmes de formation ont été organisés dans les débuts de la politique *PFI* pour remédier à ces insuffisances, mais le principe d'un pilotage fort par des organismes centraux est resté de rigueur. Tant la nouveauté de la démarche que la multiplicité des questions à traiter et des savoir-faire à mettre en œuvre ont joué en faveur d'un fort encadrement des initiatives locales par des organismes experts nationaux : encadrement réglementaire, apport de savoir-faire, en particulier en matière juridique et de négociation avec les banques et les entreprises privées, et contrôle du processus par l'attribution des crédits. Nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur ce point : la nécessité d'un appui technique central d'une part, mais aussi celle d'un réel contrôle sur le montage du dossier assorti de la sanction que peut représenter l'attribution (ou le refus motivé) de crédits pour financer l'opération. Sur ce dernier point, les situations diffèrent fortement en France et en Grande-Bretagne, où **les opérations *PFI* sont financées pour l'essentiel par des crédits attribués par le gouvernement et ses départements ministériels.**

> *« Apparemment, votre gouvernement central [en France] est en train de dire aux collectivités locales : « allez-y et essayez certains de ces projets ». C'est exactement ce qui s'est passé avec le gouvernement de Mme Thatcher. Ils ont commencé à faire de la PFI dans les hôpitaux et ça s'est effondré parce qu'il n'y avait pas au niveau central une compréhension suffisante de tout ce qui risquait de mal marcher.* ***C'est donc une leçon importante : il faut que le niveau central mette en place ses directives et recommandations avant de permettre à une collectivité locale de se lancer dans un contrat de PFI.***
>
> *M. Lipson, 4Ps*

> *« Avec nos collectivités locales on peut utiliser le financement comme levier d'action. Pour les écoles, ça n'est pas nous le client, ce sont les collectivités locales. Mais* ***comme nous tenons les cordons de la bourse nous pouvons les contraindre à mettre en place les processus d'évaluation nécessaires.*** *Si elles veulent avoir le financement, il faut qu'elles se soient organisées. Ne pourriez-vous pas, en France, promulguer des lois qui exigent que les collectivités locales gèrent leurs équipements en fonction de principes de bonne pratique ?*
>
> *A. Jones, DfES*

Il n'est pas neutre non plus, dans le succès ou l'échec de la politique *PFI,* qu'elle s'appuie sur un "portage politique" fort, au niveau central lui aussi. Il est effectif en Grande-Bretagne, tant dans l'attitude de Tony Blair qui, dès son arrivée au gouvernement, a repris et fait monter en régime la politique *PPP/PFI* mise en place par ses prédécesseurs Tories, que dans les déclarations et recommandations du *HM Treasury,* de *4Ps* et de *PUK* qui ont fait valoir les atouts de cette politique et ont encouragé les collectivités publiques à s'en saisir. Les rapports qui se succèdent pour évaluer et adapter la politique, émanant tant du *HM Treasury* que de *PUK,* ont d'ailleurs à cœur de mettre en évidence les acquis et les avantages de la procédure[36].

> *« On a appris très vite dans les débuts de la PFI,* ***que ça n'allait pas marcher à moins qu'on ait, dans le gouvernement central, une unité, une direction qui soit implantée dans un ministère important comme le ministère des finances, et qui ait de l'influence sur tous les autres ministères.*** *Il fallait ensuite que cette structure ait l'appui des niveaux les plus élevés du gouvernement, que ce qu'elle recommanderait en matière de*

36. Pour les plus récents, voir *HM Treasury, "PFI : Strengthening Long-Term Partnerships"*, mars 2006, Partnerships UK, *"Report on Operational PFI Projects"*, mars 2006 ou *Partnerships UK-DfES, "Post Contract Signature Review of PFI Schools Deals", Phase 2 Report*, mai 2005.

mise en œuvre ait l'adhésion des niveaux les plus élevés du gouvernement et se traduise en politiques.

E. Farquharson, PUK

■ Le *"Gateway process"*

Le processus de validation par étapes instauré depuis les débuts de la politique *PFI* par l'*Office of Government Commerce* reflète bien cette intention d'appuyer techniquement les clients publics et de valider les principales phases d'avancement de la procédure de sélection puis de gestion du contrat.

“ Dans le cadre de la gestion de projet, nous avons les "Gateways". En d'autres termes, le projet ne peut pas avancer jusqu'à ce qu'il soit passé par cette porte. Et pour ce processus on peut inviter des évaluateurs externes pour procéder sur 2 ou 3 jours à une analyse du projet, à plusieurs stades de son développement, en fonction d'objectifs externes. Ils peuvent parfois identifier des problèmes, des lacunes, et jusqu'à ce qu'ils aient donné leur feu vert, le projet ne peut pas avancer. ***Gateway fait partie intégrante de ce mode de gestion qui aujourd'hui s'applique dans tous les secteurs du gouvernement.*** *Ça s'applique aux PFI mais aussi à tout ce qu'on fait dans la fonction publique. Dans la préparation d'un texte législatif, pour une nouvelle politique, par exemple, ça se fera sur le principe de la gestion de projet, avec des jalons à atteindre, des portes à passer. Ça varie suivant la taille du projet. Tout projet au-delà d'une certaine somme exige l'intervention d'examinateurs externes. Si c'est en-dessous du seuil, tout le processus de sas et de contrôles peut être géré en interne par quelqu'un d'autre dans la division.*

A. Jones, DfES

Le *Gateway Process,* qui s'ajoute aux validations internes à chaque ministère, généralement menées par les *PFU (Private Finance Units),* s'applique depuis le rapport *"PFI : Meeting the Investment Challenge"* de 2003 à cinq stades du processus. Auparavant, la validation des dossiers, opérée par le *Project Review Group* pour les projets d'Etat, n'intervenait qu'en amont de la procédure. Maintenant, elle s'échelonne sur plusieurs phases, jusqu'à la désignation du *preferred bidder.*

“ Au début, le PRG ne considérait que la première étape de l'OBC ; maintenant nous avons aussi la seconde phase, au stade où l'on va nommer le preferred bidder. La collectivité locale doit produire un rapport à ce stade, et PUK mène alors un second examen, en fait rapport au PRG, et c'est à ce moment-là que la décision est prise quant à l'opportunité de se lancer dans ce projet. ***C'est une leçon importante tirée de 5 années d'expérience : si l'on se trompe dans les conditions du contrat et le choix du preferred bidder (soumissionnaire préféré), on peut tout faire dérailler. Il est donc sage de s'y prendre de cette manière, mais ça crée davantage de tension encore.***
Il y a déjà eu des cas où les dérogations demandées ont été refusées et dans ces cas, la collectivité locale doit revoir son preferred bidder et lui demander de renégocier en expliquant qu'on n'obtiendrait pas le feu vert du ministère du Trésor à moins qu'il ne convienne de respecter les conditions standards.

M. Lipson, 4Ps

Dans cet examen, la principale question posée à chaque étape est de savoir si le processus *PFI* est pertinent pour l'opération considérée. Dans la théorie, chacune de ces cinq étapes doit permettre de revenir à une procédure traditionnelle, si le choix de la procédure *PFI* n'apporte pas une *best value for money.*

Les 5 étapes de contrôle sont les suivantes telles qu'elles sont décrites dans le rapport *HM Treasury* (juillet 2003, p.61) :

Les étapes du *"Gateway process"*

Validation 0. Evaluation stratégique : Appliquée au début du projet ou programme, elle est destinée à l'évaluation stratégique du besoin.

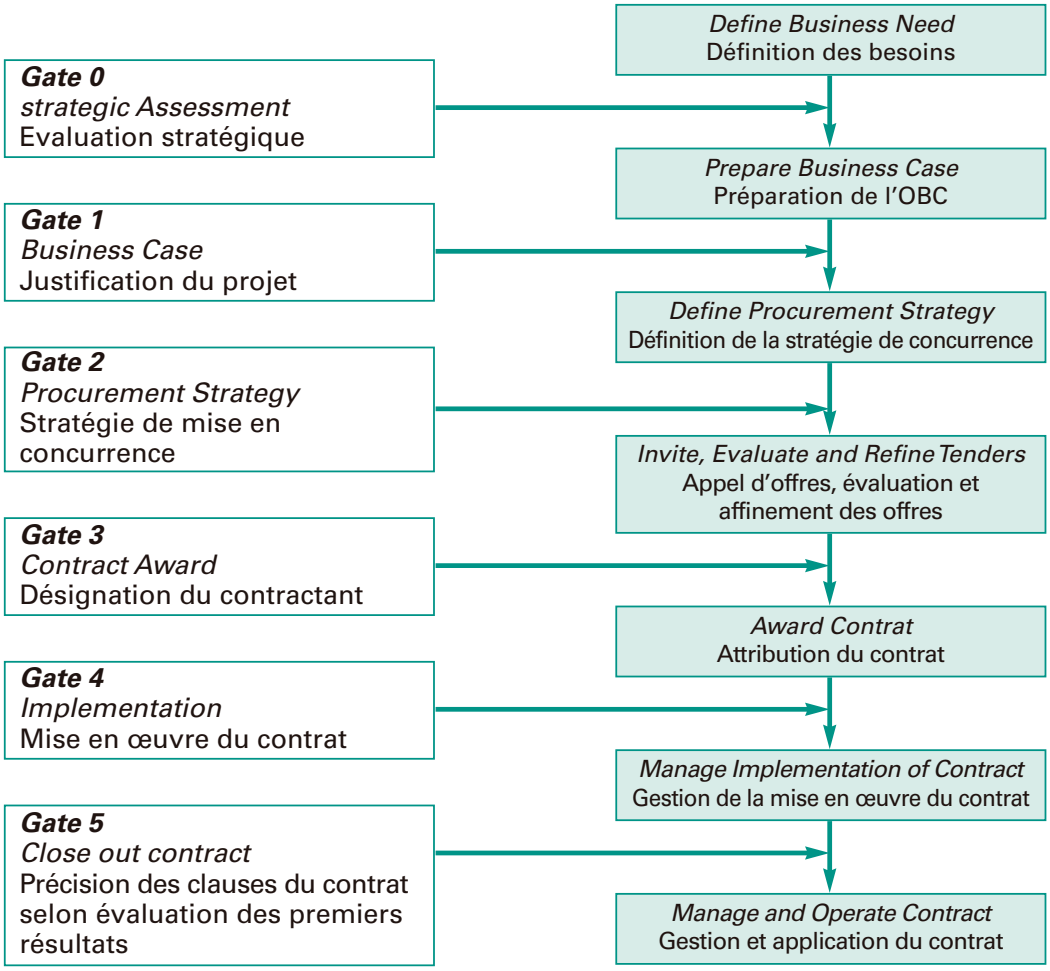
Validation 1. Justification du projet : Elle commence quand l'*OBC* est déjà en place. Le but est de confirmer que le *business case* est fiable et de faire des recommandations d'amélioration là où c'est nécessaire.

Validation 2. Stratégie d'appel d'offres : Préalablement à l'invitation à négocier, cette phase évalue la réussite potentielle du projet et sa capacité à être mis en œuvre.

Validation 3. Décision d'investissement : Elle est prise avant la passation du contrat, si la décision d'investissement recommandée est appropriée. Elle tient compte également des processus mis en œuvre pour le choix des fournisseurs.

Validation 4. Achèvement et mise en service : Elle examine comment l'organisation va mettre en œuvre les changements impliqués pour la mise en service de l'établissement et si la solution proposée est fiable. Elle doit aussi s'assurer qu'il y a une base d'évaluation de la performance du projet en cours.

Validation 5. Évaluation des avantages : Elle examine la garantie des avantages du projet et sa valeur au regard du plan initialement établi.



Generic Procurement Project Process Processus type de passation des marchés en phase projet
Source : schéma extrait d'un communiqué de presse de *4Ps* sur l'introduction de la *Gateway Review* dans les projets issus des collectivités locales, avril 2003.

Le contrôle central s'exerce donc de manière active et prolongée au long de la phase de mise en concurrence des partenaires privés, et cela avec d'autant plus de prégnance que l'obtention des diverses validations conditionnent des crédits d'Etat, très largement nécessaires au financement de l'opération.

> *“ Si le PRG dit non, la collectivité n'aura pas l'argent à ce stade. Parce que l'autre directive qui va être publiée par l'ODPM concerne précisément le stade à partir duquel le flux d'argent démarre. Ça ne démarre qu'au moment où le service existe, donc* ***à ce stade-là, tout ce dont la collectivité dispose, c'est d'une promesse d'argent. Mais si le Trésor n'est pas satisfait, la promesse ne se matérialisera pas.*** *En réalité, il n'y a pas de collectivité locale qui puisse envisager d'aller de l'avant si le Trésor dit non. Ça serait stupide (…). Il n'y a que 3 ou 4 exemples où des collectivités locales ont pu conclure des PFI sans utiliser de fonds du gouvernement central. C'est lorsqu'elles ont pu générer suffisamment d'argent par la vente de terrains ou parce qu'elles avaient des économies ; des collectivités riches, mais il n'y en a pas beaucoup,…*
>
> *M. Lipson, 4Ps*

■ Les contrats-standards

Un travail important a été fourni au cours des ces dernières années par les organisations gouvernementales en charge de la politique *PFI* pour élaborer des contrats-standards sectoriels (pour les *PFIs* scolaires, hospitaliers,…) mis à la disposition des collectivités publiques locales. Ces contrats ne sont pas imposés mais un certain nombre d'organisations ont instauré une procédure selon laquelle, si la collectivité s'éloigne sur certains points du contrat-standard proposé, elle doit en argumenter les raisons et son projet est moins bien accueilli par les instances de validation des dossiers de candidature à l'attribution des crédits spécifiques.

> *“ L'un des combats que nous devons mener constamment provient du désir qu'ont les autorités publiques qui passent commande de projets de* ***justifier d'une exception au contrat-standard SoPC3.*** *Un des rôles de PUK est d'examiner le pour ou le contre dans ces demandes de dérogation par rapport à la règle. Et dans bien des cas les arguments avancés ne tiennent pas la route.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

Ce grand chantier avait comme principal objectif de remédier à l'inconvénient majeur, en *PFI,* du coût et de la durée de la procédure de sélection du partenaire privé. Le contrat-standard permet en effet de proposer, dans leur meilleure écriture, les clauses qui se sont révélées les plus pertinentes dans les marchés passés et ainsi de réduire les frais entraînés, opération par opération, par le recours à des consultants extérieurs (juristes, en particulier) souvent appelés, d'ailleurs, tant aux côtés du client public qu'à ceux des soumissionnaires privés.

> *“ Il nous a fallu attendre décembre 99, il a donc fallu 2 ans, pour que le contrat-standard voie le jour.* ***Et dans les premiers contrats, – j'étais côté candidat à l'époque – ça traînait indéfiniment, parce que les contrats-standards n'existaient pas et que les juristes étaient eux aussi dans une phase d'apprentissage.*** *Le meilleur conseil que je puisse vous donner, c'est d'avoir dès le départ des contrats-standards. Vous pourrez trouver les nôtres sur notre site web. Chez vous, avec le droit napoléonien, ça sera peut-être différent.*
>
> *C. Farrah, NHS*

> *“ Il y avait un problème de vitesse : avoir des conditions standard, ça permettait de raccourcir la durée des négociations. La décision logique a donc été d'essayer d'imposer la standardisation.* ***On peut se demander pourquoi l'idée ne nous est pas venue plus tôt. C'est lié en partie à la structure juridique de ce pays qui est basée sur le droit coutumier.*** *Il n'y a pas de législation rigide sur les PFI, tout est basé sur la loi des contrats et la jurisprudence. Les secteurs public et privé n'en avaient pas besoin. On pouvait développer son propre*

contrat sans avoir besoin d'un texte de loi spécifique.

E. Farquharson, PUK

L'ampleur de certains programmes immobiliers, que ce soit dans le domaine scolaire comme dans le domaine hospitalier, n'y est bien sûr pas étrangère. Mais il faut bien s'entendre sur les mots : les réflexions actuelles portent sur la standardisation d'éléments de processus, en particulier en termes réglementaires et contractuels. Il ne s'agit pas d'une standardisation des objets construits, du type de celle que nous avons connue à travers la politique française des modèles.

> *“ **On ne standardise pas les solutions qu'on propose. Ce qu'on standardise c'est les traitements, les processus, la documentation...** On essaie de définir un gabarit au sein duquel on peut travailler.*
>
> *M. Brind, PfS*

Il s'agit plutôt de rationaliser des textes qui engagent le secteur public par rapport à des prestataires privés de manière à éviter de trop grandes disparités d'un marché à l'autre.

> *“ En 99, on a commencé à produire ces contrats-standards, parce qu'on était de plus en plus inquiets de voir différents ministères utiliser des contrats différents et du coup **les obligations du gouvernement étaient différentes d'un ministère à l'autre.** C'était parfois bien, mais pas toujours ! Ce qui nous inquiétait aussi c'était les coûts juridiques, le fait de devoir payer des juristes pour qu'ils débattent de mesures ou de questions de force majeure, qui en gros, d'un ministère à l'autre étaient les mêmes. Alors, pourquoi devoir débourser à chaque fois ?*
>
> *E. Farquharson, PUK*

C'est aussi un moyen de limiter les pertes de temps et d'énergie sur des aspects qui peuvent être routinisés, et de focaliser les efforts sur l'objet du contrat : construction et services associés.

> *“ Du coup, les soumissionnaires peuvent passer **plus de temps sur le produit lui-même** que sur tout ce qui est la procédure.*
>
> *M. Brind, PfS*

Mais si la notion de standardisation est peu compatible avec les fondements du droit britannique, il semble que l'initiative que représentent les contrats-standards soit un premier pas vers un développement des démarches de standardisation. Au-delà de la standardisation des contrats au sein d'un même ministère, on pourrait aller vers une standardisation des contrats d'un ministère à l'autre, vers une standardisation des autres pièces importantes de la procédure *PFI* ou même vers une standardisation des structures en charge des partenariats elles-mêmes (dans le cas des *LIFTs* et des *LEPs* par exemple).

> *“ Si l'on se projette vers l'avenir, ce qu'on va observer c'est une standardisation croissante. Au départ c'était de la **standardisation contractuelle** au sens juridique étroit du terme, mais aujourd'hui on standardise d'autres choses : le cahier des charges, les mécanismes de paiement. Et aujourd'hui, si l'on considère LIFT et BSF, on voudrait même standardiser le processus de mise en concurrence.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

Cette démarche suscite toutefois des réticences de la part de ceux qui voyaient dans la *PFI* la possibilité d'instiller de l'innovation dans la réflexion sur la dévolution des marchés et dans celle sur les équipements et services publics. Trop de standardisation tuerait l'innovation ? Par ailleurs les acteurs locaux acceptent-ils aisément de voir leur marge de manœuvre à ce point entravée ?

> *“ C'est sans doute vrai aussi pour l'éducation et la santé, mais dans le secteur de la culture, [la standardisation des contrats], cela exige que nous ayons une idée claire des résultats que nous visons. Dans le cas du sport, par exemple, quel degré d'ambition pouvons-nous nous permettre en obligeant le secteur privé à respecter toute une liste de spécifications ? De même pour les bibliothèques. Nous devons décider des résultats que nous souhaitons obtenir d'une manière générale, et voir ensuite comment construire le contrat correspondant. Mais nous ne pouvons pas décider de ça tous seuls, sans conversation avec le secteur privé. Il nous faut ce dialogue structuré qui nous permettra d'aboutir à une répartition acceptable des risques entre les secteurs public et privé. Nous apprenons tout cela “à la dure”.*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

■ Les modalités d'attribution des crédits *PFI*

Marginalement, mais dans le même sens d'une tutelle accrue des ministères et des organismes gouvernementaux sur les collectivités publiques, une mesure récente (avril 2005) a été prise qui modifie les modalités de versement, par l'Etat, des crédits *PFI* accordés aux collectivités publiques. Précédemment, les dotations d'Etat allaient de façon décroissante sur toute la durée du contrat. Or, si les collectivités publiques ne prenaient pas garde à placer l'excédent entre la subvention d'Etat et le montant (fixe aux pénalités près) des remboursements annuels au *SPV*, elles risquaient de se trouver en déficit en fin de contrat. Désormais, l'attribution des crédits d'Etat aux collectivités publiques se fait sur la base d'un **montant constant,** ce qui trahit un certain manque de confiance du gouvernement par rapport aux collectivités locales et à leur aptitude à la gestion financière à long terme.

■ 2. Le partenariat mis à l'épreuve

Au-delà des professions de foi initiales sur un partenariat "qui permettrait à chacun d'assumer les tâches pour lesquelles il est le plus compétent", l'idée du "gagnant-gagnant", l'idée de synergie conception - exploitation, commencent à se développer des propos plus enracinés dans les faits sur les réalités et les aléas du partenariat.

■ Apports (et déficience) des uns ou des autres

La complexité du processus et du système d'acteurs engagés dans une opération *PFI* a fait apparaître l'importance du rôle de *project manager*. Or la Grande-Bretagne, avant même l'avènement de la politique des *PFI,* souffrait d'une carence en gestion de projet dans le secteur public. On le sait, les opérations de construction ou de réhabilitation d'équipements étaient rares, et se déroulaient dans de mauvaises conditions, prenant du retard et accusant des dépassements de budget considérables.

> *“ La PFI est née pour résoudre deux problèmes. Il y avait d'abord l'absence de fonds publics pour améliorer les équipements publics. Deuxième problème,* ***la gestion de projets dans les services publics était très médiocre,*** *lorsqu'on voulait faire les choses de façon efficace. Et la cause de cette lacune c'est qu'il n'y avait pas de vraie formation en gestion de projets. Et il y avait donc une situation bien compréhensible : ils [les project managers] changeaient constamment d'idée sous la pression du secteur public, des politiciens ou des utilisateurs des bâtiments, et du coup ils retardaient constamment le lancement des projets et les coûts ne cessaient d'augmenter.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Le manque de compétences et de spécialistes en gestion de projet apparaît donc crûment avec la *PFI* : les formations dans ce domaine sont rares et souvent peu approfondies. Au ministère de l'Education, tous les projets sont soumis au contrôle d'un *project manager* externe. Et une importance est accordée à ce que les chefs de projet, rassemblés en "brigade" pour s'enrichir mutuellement de leur expérience, développent leur savoir-faire en passant d'un projet à un autre.

“ Il y a un groupe de pilotage par projet, mais un chef de projet peut s'occuper de plusieurs projets. On a aussi développé ce rôle au niveau supérieur, et le chef de cette division survole les différents projets au sein d'un programme (10 ou 15 projets) dont il est responsable au niveau supérieur, mais chaque projet étant géré par un chef de projet spécifique (…).
L'un des problèmes que l'on a identifiés dans l'ensemble de la fonction publique, c'est de sérieuses lacunes en matière de gestion de projet et de programme. Le ministère voudrait s'assurer que les compétences de tous les hauts fonctionnaires couvrent aussi des connaissances en matière de gestion de projet. Ça ne veut pas dire nécessairement que tout le monde aura une formation approfondie dans ce domaine mais, la plupart des tâches sont désormais envisagées sous l'angle : gestion de projet. Suivant la taille du projet ce sera un directeur interne ou externe qui s'en chargera. Dans le cadre de dispositions internes de gestion de projet, ***aujourd'hui tous les projets sont évalués et jugés sous l'angle de la gestion de projets*** *par ce chef des projets dans ma division. C'est un individu qui a la perception globale de la manière dont les projets avancent et qui a développé une “brigade d'officiers” qui passent d'un projet à l'autre (…). Ces officiers sont parfois fonctionnaires, architectes, ingénieurs… A partir d'un certain grade/ niveau tout le monde est sensé comprendre la gestion de projet. La formation se limite parfois à 2 jours de cours d'initiation pour comprendre en gros ce dont il s'agit. Si quelqu'un veut se développer plus particulièrement dans ce domaine, il est possible de suivre des cours plus sophistiqués.*

A. Jones, DfES

“ Au fur et à mesure que les projets avancent, ils [les project managers] passent de l'un à l'autre. Cette approche est assez nouvelle et n'a pas encore été utilisée très largement. Il y a un certain nombre de projets qui arrivent et pour lesquels on aura sans doute besoin de ces 'officiers' pour les détacher de leur projet actuel et les faire passer au projet nouveau. C'est encore le tout début et on verra comment ça se passe. Tous les grands projets devront être menés sur une base de gestion de projet, avec des objectifs clairs, l'évaluation des risques, un monitoring régulier…

A. Jones, DfES

Dans les dernières mesures prises par le *HM Treasury* à l'échelle de l'ensemble de la Grande-Bretagne, on retrouve ce souci de stabiliser un personnel hautement qualifié dans certaines tâches stratégiques de la *PFI* : notamment en facilitant les détachements de fonctionnaires pour ne pas perdre les compétences qui ont pu commencer à se constituer sur la passation de marchés *PFI* [37].

Pour ce qui est des *facility managers*, les attentes au début de la politique des *PFI* étaient grandes : on attendait d'eux une force de proposition ainsi qu'un regard sur la conception qui la rendrait plus performante en termes de maintenance et d'usage. Il semble, d'après nos interlocuteurs, que ces attentes aient été souvent déçues.

“ Le problème c'est que dans les 10 premières années d'existence des PFI, la contribution des facilities managers n'était guère visible. ***Le facility management, c'est nouveau, ça n'est pas non plus une discipline d'étude très robuste du point de vue théorique,*** *ça n'a pas fait l'objet de beaucoup d'études universitaires… les gens qui travaillent là-dedans ne sont pas non plus des vedettes,* ***et les contractants font participer le FM très tard dans le processus.*** *Ils n'ont pas basé leur concept sur le coût à long-terme de la réalisation (whole-life cost). Il y a 1 ou 2 exceptions, mais d'une manière générale, les promesses du FM ne se sont pas concrétisées, qui auraient été de transformer un processus linéaire en processus circulaire. Mais dans les 10 années qui viennent on devrait y arriver, parce qu'il y a beaucoup d'argent dans ce secteur qui commence à attirer des gens qui viennent de la conception ou de la construction.*

R. Saxon, RIBA - BDP

37. HM Treasury, *PFI : Strengthening Long-Term Partnerships*, mars 2006. p.98

Au sein du *facility management,* les fonctions "hard", qui représentent des savoir-faire très techniques (plomberie, climatisation, ascenseurs,…) ont une certaine reconnaissance aussi bien du côté des clients que de celui des partenaires privés. Mais les fonctions "soft", qui couvrent des services comme le nettoyage, la restauration, ou la sécurité sont considérées comme peu qualifiées. Sans doute cette division et le fait que ces tâches relèvent de préoccupations très concrètes expliquent-ils que le *facility manager* ne soit pas encore reconnu comme un interlocuteur professionnel au plein sens du terme.

> *“ Ceux qui font du facilities management, ne pensent pas qu'ils aient à saisir des données particulières, autres que celles nécessaires pour satisfaire leurs obligations contractuelles. Respecter les budgets par exemple. Ils n'étudient pas comment le bâtiment fonctionne pour les utilisateurs. Et si vous leur posez la question : « que devrais-je faire pour améliorer les choses dans le prochain projet, sur la base de ce qui s'est passé dans celui-ci », **ils vont vous répondre quelque chose de tout à fait banal,** du style : « changez le sol pour que ça soit plus facile à nettoyer ». Ils ne vous parleront pas des performances en matière d'éducation. Alors qu'ils sont là en permanence et pourraient certainement les voir !*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

S'amorce d'ailleurs une tendance à n'intégrer aux contrats *PFI* que le *hard facility management,* tendance qui est confortée par les recommandations gouvernementales récentes.

> *“ Dans le secteur des prisons, le système des PFI a été très influent. Vous avez sans doute entendu parler de Groupe 4 : ils ont construit les locaux de détention, ils les gèrent, ils s'occupent des prisonniers et les laissent parfois même échapper (!) mais aujourd'hui on est dans une situation un peu différente. Avec les prisons on a accumulé notre expérience du côté "dur" des PFI, et jusqu'ici on pensait pouvoir être très prescriptif, mais avec la Santé, on se trouve maintenant du côté "soft" et ça marche moins bien. Pour les soins, qui ont pu être sous-traités, on a vu les problèmes qui se posaient. En gros, c'est très difficile de préciser suffisamment les choses au départ, d'avoir une définition suffisamment claire et qui produise une description satisfaisante de ce qu'est le "soft".*
>
> *J. Ioannou, OGC*

> *“ Si je prends l'exemple des bibliothèques municipales, il y a quelques années, le Treasury aurait peut-être décidé que toutes les fonctions du secteur public qui étaient remplies dans ces bâtiments seraient transférées au secteur privé ; les bibliothécaires, les archivistes, ceux qui rédigent les catalogues… les fonctions de ce type. Or on s'est aperçu que la PFI n'était pas adaptée à ce genre de spécialité. Par contre, les fonctions qui sont faciles à transférer sont toutes celles qui sont couvertes par le terme "facilities management", c'est-à-dire l'entretien du bâtiment plutôt que le contact direct avec le public. Mais même là, il y a des limites quant à ce qui peut être transféré. De fait, il y a 2 types de facilites management :"hard" and "soft" Par "hard facilities management" on entend l'éclairage, le chauffage, le nettoyage, l'eau… Il est relativement facile de transférer toutes ces responsabilités au secteur privé parce qu'on peut préparer un cahier des charges précis sur la base de résultats attendus très clairs. Mais il y a aussi le 'soft facilities management' qui a trait à des choses comme la sécurité, la manière dont on accueille les visiteurs, etc. Or il est beaucoup plus difficile de transférer tout cela car le secteur privé ne souhaite pas accepter la responsabilité de choses qui représentent une prime de risque élevée. Nous sommes en train de nous rendre compte qu'il est facile de transférer les responsabilités ayant trait au design à la construction au 'hard' facilities management, mais au-delà, c'est difficile.*
>
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

On peut d'ailleurs observer les prémisses d'une attitude plus offensive de certaines sociétés de *facility management* face aux marchés très rémunérateurs que sont pour elles les *PFI* et qui, de plus, leur assurent des contrats de longue durée là où elles avaient coutume d'être remises en concurrence tous les 3 à 5 ans. D'une part, elles revendiquent des compétences spécifiques et globales, en termes de préparation des offres, de gestion du risque, de durabilité[38], de conseil aux établissements bancaires, etc. D'autre part elles tentent de se recentrer dans le dispositif d'acteurs en se présentant comme porteur du projet, au même titre que l'entreprise de construction : "Dans le cadre du développement des marchés en Partenariat Public-Privé (*PFI* en Angleterre), le *facility management* se positionne comme un complément indispensable à l'acte de construire" (source : site web ETDE).

Les repositionnements des acteurs "traditionnels" de la construction dans le contexte renouvelé que constitue la *PFI* ne sont donc pas achevés. Il faudra suivre en particulier l'implication des architectes qui, après avoir montré de nombreuses réticences, semblent mieux disposés à entrer dans ce type de commande, si leur rémunération en cas d'échec de la proposition est mieux prise en charge. Certaines informations annoncent par ailleurs une évolution du milieu des investisseurs en *PFI*, avec une part accrue d'investisseurs-tiers : associations, organismes caritatifs, *commercial non-profit firms*.

■ En cas de défaillance de l'un des membres d'un *SPV*

Les partenariats commencent à avoir assez d'ancienneté pour que l'on puisse voir comment s'opèrent les évolutions au sein de leurs membres. Il y a d'une part des évolutions au sein des actionnaires *(shareholders)*, notamment à travers la revente de parts, généralement assez lucrative.

> *“ Richard Abadie, directeur de la Private Finance Unit du Trésor, a annoncé que des taux de profit de 14 à 15% pour les reventes de parts dans les PFI étaient trop élevés. La revente de parts dans le marché secondaire des PFI (où un actionnaire vend sa part dans le marché PFI bien plus cher qu'il ne l'a lui-même payée) amène à réfléchir aux prix initiaux. “Nous veillerons donc à ce que ces profits initiaux soient réduits. C'est un défi au marché.”*
>
> *Public Finance, 11 novembre 2005*

Mais ces évolutions n'ont que peu d'effet sur l'exploitation concrète de l'équipement et quand elles en ont, elles semblent plutôt positives[39].
Il y a aussi des évolutions chez les opérateurs soit membres soit sous-traitants du *SPV*, avec des résiliations souvent liées à des défauts de prestation voire des faillites. L'affaire Jarvis est celle qui a le mieux illustré cette situation, intervenant comme une "rupture de l'état de grâce"[40] dans lequel se trouvait la *PFI*. Les causes des difficultés sont peu explicitées : sans doute Jarvis a-t-elle soumissionné trop bas pour obtenir les marchés ; sans doute a-t-elle pris trop de projets en réhabilitation, qui sont moins adaptés à la *PFI* que les constructions neuves. Elle a subi de fortes pénalités sur les loyers, s'est trouvée en difficulté avec ses sous-traitants, a vendu massivement ses parts en particulier sur le métro de Londres et les chemins de fer espagnols, puis a finalement vendu sa branche *PFI* à une entreprise allemande. Toujours est-il qu'en janvier 2005, 14 projets étaient en souffrance dont l'hôpital de Whittington, des écoles, des universités et autres équipements[41].

Nos interlocuteurs interprètent la sortie de crise comme un enseignement positif :
- tout d'abord, la crise de Jarvis a montré au grand public la réalité du risque que prenaient les entreprises privées dans les *PFI* ;

> *“ La PFI a triomphé de la crise Jarvis qui, à certains égards a été une bonne chose puisqu'elle a démontré au citoyen moyen que* ***le risque avait effectivement été transféré au secteur privé.***
>
> *E. Farquharson, PUK*

- ensuite, elle a servi de test quant à la solidarité des partenaires du *SPV*. Ce sont les banques du *SPV* qui ont résolu la crise, et la collectivité publique a été aussi peu affectée que possible.

> *“ Les gens disent parfois : “avec ces accords à long terme, que va-t-il se passer si une société a des difficultés financières ?”*

38. Voir par exemple le contenu du site web de la société Gardiner&Theobald.
39. *HM Treasury, “PFI : Strengthening Long-Term Partnerships”*, mars 2006. p.70.
40. La formule est celle qu'emploie le journaliste de Public Finance, 14 janvier 2005.
41. Source : Public Finance, 14 janvier 2005.

En réalité, ça joue en faveur du secteur public. Parce que les banques ont tout intérêt à trouver une solution. Vous connaissez le cas de Jarvis. Nous ne lui avons pas consacré de rapport particulier, mais ***les difficultés de Jarvis ont été très largement résolues par un arrangement entre Jarvis et ses banquiers privés.*** *Si Jarvis avait été engagé de manière traditionnelle par le secteur public, le secteur public aurait dû trouver une nouvelle entreprise, et c'est lui qui aurait payé les pots cassés...*

R. Wade, NAO

- enfin, dans un cas similaire au cas de Jarvis dans lequel le gouvernement a renvoyé les banques du *SPV* à leurs responsabilités en refusant de participer au déficit, le partage des rôles a été clairement réaffirmé et la philosophie des partenariats public-privé a été précisée :

“ On a eu il y a 2 ans une situation assez semblable à la crise Jarvis - une entreprise avait fait faillite pendant la phase de construction - et les banques ont pensé pouvoir aller pleurnicher auprès du gouvernement en lui demandant de les aider. Ça a été le premier test du système : le gouvernement a dit non. Si une entreprise fait faillite ça n’est pas notre problème ; nous paierons pour le service une fois qu’il existera. Et les banques ont compris : le secteur public était sérieux. C’était très important que le secteur public ait cette attitude.

E. Farquharson, PUK

On commence donc à voir en Grande-Bretagne les répercussions pratiques de ce que les économistes appellent “le contrat incomplet”, incomplet dans la mesure où sa complexité et sa longévité font qu'il se trouve nécessairement confronté à une part d'imprévisibilité et d'invérifiabilité [42]. Les économistes essaient d'anticiper la situation de "hold-up" dans ce type de contrat, c'est-à-dire les formes de régulation qui s'appliqueraient si l'une des parties ne remplissait pas ses engagements. Selon ces travaux, sur lesquels on ne peut pas s'étendre ici, la *Common Law* des pays anglo-saxons répondrait plus volontiers à ces situations de crise par l'exigence de dommages - intérêts de la part du partenaire défaillant, alors que notre droit napoléonien raisonnerait en termes d'exécution forcée. Le problème n'est encore que virtuel, surtout en France.

■ Partenariats et conflits d'intérêt

De la même façon que pour la défaillance d'un membre du consortium, la question des conflits d'intérêt ne fait qu'émerger dans les consciences. Par “conflit d'intérêt” on entend deux types de situation :

- le fait que certaines entreprises qui sont alliées avec une ou plusieurs autres dans le cadre d'un *SPV* puissent se trouver en situation de concurrence avec celle(s)-ci dans le cadre d'une autre opération *PFI* ;

- le fait que certaines entreprises interviennent à la fois comme consultant du client public dans la phase de préparation du contrat, puis comme consultant d'un *SPV* dans la phase de soumission à l'appel d'offres [43].

Le premier cas est soulevé dans les associations entre architectes et entreprises pour répondre aux appels d'offres, mais il semble admis par les uns et les autres que les architectes sont indépendants et jouent leur association au coup par coup sans clause déontologique, en fonction des opportunités et des relations de confiance qui ont pu s'établir.

“ [La fidélisation des rapports entre architectes et entreprises au sein des PFIs], ça a pris du temps avant de devenir un problème. C’est en train d’émerger, mais c’est encore assez loin. Il y a 4 grosses entreprises partenaires et nous faisons des hôpitaux avec les 4, et elles sont en concurrence pour les projets individuels, et la question se pose : « Est-ce que vous allez nous contacter pour le projet suivant ou pas » « Qui nous a contacté les premiers ? » « Quelqu’un a-t-il promis quelque chose à quelqu’un d’autre ? »... La chose curieuse c’est que nous avons développé notre capacité beaucoup plus vite qu’eux. Et nous avons remporté tous les hôpitaux pour lesquels nous avons postulé (...). Donc nous sommes en train d’établir davantage de partenariats, et de 4 nous pourrions bien en avoir

42. Voir à ce propos les travaux de J. Bennett, O. Hart, J. Tirole, E. Brousseau et M. Fares.

43. Voir à ce sujet, en annexe 3 : « La gestion des études amont et droits d’auteur ».

*6. **Nous n'en sommes pas encore au stade où nous aurions des secrets de fabrication, des méthodes de travail telles que les gens nous disent : « vous ne pouvez pas travailler avec eux, nous sommes rivaux et nous ne voulons pas que par vous ils découvrent nos méthodes ».***

R. Saxon, BDP-RIBA

Quant au second cas, il semble que la séparation instaurée en France entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre par la loi MOP [44], qui rend délicat le fait qu'un consultant de la maîtrise d'ouvrage en phase de programmation et d'appel d'offres puisse être candidat à l'appel d'offres ou prestataire de maîtrise d'œuvre pour le même maître d'ouvrage, ne connaisse rien de semblable en Grande-Bretagne, où l'itérativité entre les diverses phases d'élaboration de l'opération est plus grande[45]. La tension est quand même sensible dans les situations locales où les milieux professionnels sont réduits et où ce type de "consanguinité" risque de se développer.

« Avec LIFT, les difficultés sont liées à la gouvernance. Dans les régions, dans les collectivités locales, il n'y a qu'un nombre limité d'individus vraiment compétents et qualifiés, et du coup les candidats qui vont travailler pour cette nouvelle entité LIFT proviendront nécessairement d'un réservoir limité. Ça sera souvent quelqu'un qui a participé aux négociations de contrat, côté secteur public, et qui ultérieurement va travailler pour la LIFT Cie. C'est quand même un domaine à clarifier côté transparence, objectivité, conflits d'intérêt,… Mais le problème c'est qu'il n'y a pas d'autre candidat et c'est donc une solution improvisée et pratique, mais il faut mettre des garanties autour.

R. Wade, NAO

■ Une référence aux prix du marché, le *benchmarking*

Le *benchmarking,* qui est une pratique courante en Grande-Bretagne, est un outil de contrôle important dans les *PFI* : il faut s'assurer, tout au long du contrat, que les prix pratiqués par le consortium tant dans sa gestion ordinaire que dans les tâches exceptionnelles qu'il peut être amené à faire, est concurrentiel par rapport au marché. C'est encore plus crucial pour les nouvelles formes de partenariat comme les *LIFTs* et les *LEPs* qui instaurent des contrats d'exclusivité sur 10 ans et pour un certain nombre d'opérations au sein desquelles la comparaison qualité/prix est relativement aisée. Le *benchmarking* permet de veiller à ce que les prix (ou plus exactement le rapport qualité/ prix/délais) ne "dérapent" pas.

*« Selon le modèle BSF, la seconde vague de construction d'écoles ne fera pas l'objet d'un marché public. Aux termes de BSF, les premières écoles ont fait l'objet de LEP (des contrats de partenariat avec les LEA – Local Education Authority) et il y a donc eu appel d'offres compétitif. Mais pour la vague suivante on fera directement appel aux mêmes partenaires du secteur privé. **Pour s'assurer que ces partenaires sont honnêtes, nous allons faire du benchmarking, avec un outil d'étalonnage, pour nous assurer que ces coûts sont bien dans la ligne.** Dans l'ensemble, c'est pensons-nous, une approche plus efficace, qui nous permettra d'éviter les frais d'appels d'offres individuels pour chaque école. Parce qu'après tout, une école ressemble fort à une autre école. Lancer pour chaque école un nouveau marché public, ça ne va pas représenter des avantages importants du point de vue qualité/prix. En dernier ressort, il ne faut pas oublier que c'est le contribuable qui paye tous ces coûts de transaction.*

E. Farquharson, PUK

■ Quelle mise en commun des acquis ?

Dans la mise à l'épreuve des partenariats, nos interlocuteurs font état d'évolutions, dans les méthodes, les outils, les pratiques,… Des apprentissages s'opèrent, de manière plus ou moins formalisée.

« Les consortia PFI qui ont du succès en sont souvent à la construction de leur 5e, 6e, 10e bâtiment, et en sont à la phase de gestion des premiers. Ils commencent à tirer les leçons de

44. Loi n°85-704 du 12 Juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP.

45. Voir à ce sujet, en annexe 2 « Le contenu du *brief* et du *design*, pour la production du « comparateur ».

l'expérience acquise avec les premiers et en font profiter les nouveaux. Au lieu que ce soit le FM du nouveau projet qui contribue, c'est le FM du premier projet qui contribue : "vous verrez que ça sera plus facile d'assurer la sécurité de telle manière, ça sera plus facile à nettoyer ainsi," … Mais tout ça on l'apprend sur la base des premières expériences. ***Et comme les équipes qui rencontrent le succès restent soudées et continuent à travailler ensemble, elles profitent de ce retour d'expérience*** *et sont parfois surprises des leçons qu'elles apprennent. Les performances s'accumulent et s'améliorent. C'est un des résultats positifs.*

R. Saxon, RIBA - BDP

Mais les acquis semblent souvent rester internes aux partenaires privés. Les logiques commerciales et concurrentielles vont à l'encontre de processus de globalisation et d'échange des acquis.

> *« Il n'y a pas de système pour permettre une amélioration globale. Il ne faut pas oublier que c'est commercial et que si vous remportez le contrat, ça veut dire que vous savez quelque chose que les autres ne savent pas. De même, dans l'industrie de l'aviation Rolls Royce et Lockhead ne comparent pas leurs notes. Sir John Egan pense que c'est tout à fait normal que ça fonctionne comme ça. Les grands principes généraux on peut les partager, mais les secrets commerciaux, savoir qui est le meilleur fournisseur pour tel équipement, quelle est la dernière innovation technique, vous les gardez pour vous et ça vous aidera à remporter le marché suivant.* ***L'aspect concurrence reste une force très importante.***
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Deux niveaux de mise en commun des apprentissages des uns et des autres sont envisagés :

• **un niveau national** où un organisme gouvernemental irait au-delà des évaluations et des audits produits par des organismes comme le *NAO,* en effectuant un suivi régulier et en capitalisant les résultats des expériences entreprises.

> *« Tout le processus PFI n'est pas dirigé par le gouvernement. Ça n'est pas le gouvernement qui montre la route, avec une vue globale. Il y a des centaines de projets qui sont mesurés de manière rétrospective par le NAO tous les 2 ou 3 ans. En réalité* ***il n'y a personne qui fasse un suivi au fur et à mesure*** *en disant : "voilà ce que nous sommes en train de faire, voilà ce qu'on pourrait mieux faire, voilà nos meilleurs projets, voilà les projets dont on doit tirer les leçons." Tout ce travail collectif consistant à tirer les leçons de l'expérience n'est pas fait.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

• **un niveau local,** par le biais des *LEPs* et des *LIFTs* où, du moins sur la conception, la longue durée des relations entre le client public et ses partenaires privés, sur plusieurs projets successifs, pourrait produire un affinement de la démarche et une accumulation de savoirs.

> *« Il y aura une relation de 5 à 10 ans entre le LEP et le secteur privé et tout au long de cette période les leçons tirées de l'expérience seront appliquées à la relation avec le secteur privé.* ***Les équipes de design resteront ensemble et le savoir accumulé sera appliqué à tous les projets.*** *Une vague de projet peut durer 3 à 4 ans et on gardera la même équipe pendant cette période. Et si c'est bien géré, cette même équipe pourra potentiellement travailler sur la vague suivante, où le LEP pourra être adopté par une autre collectivité locale dont le tour est arrivé. Au lieu du processus actuel où l'on fait du ponctuel : on met en place une équipe de design puis elle se dissout et l'expérience acquise s'évanouit. Là au contraire, sur une longue période de 10 à 15 ans, le savoir sera conservé, les connaissances vont s'accumuler ce qui permettra de réduire considérablement les risques du processus de marché public parce qu'il y aura un effet de standardisation.*
>
> *A. Jones, DfES*

3. L'affinement des outils

Si le partenariat commence à être envisagé de façon plus concrète, et démystifié par rapport aux théories du gagnant-gagnant qui prévalait il y a quelques temps, il s'appuie aussi sur des outils nouveaux, ou sur un usage nouveau d'outils préexistants.

Un usage différent du *PSC*

Le *Public Sector Comparator (PSC),* outil financier destiné à établir le bien-fondé économique d'un recours à une procédure de *PFI* par rapport à des modes traditionnels de dévolution des marchés, sur le critère de la *best value for money,* a fait l'objet de dures controverses dont nous avions fait état dans notre précédent rapport[46]. Son caractère discutable, d'une part par la méthode de calcul qu'il instaure, d'autre part par le fait que son usage serve à attribuer ou refuser les crédits gouvernementaux est maintenant largement entériné par les acteurs, quels qu'ils soient.

> *« L'organisme public, le ministère, produit une estimation du coût à vie d'une réalisation en préparant le « comparateur du secteur public ». Or dans nos travaux, on s'est aperçu qu'avec ce comparateur, le prix « à vie » proposé par le secteur privé apparaissait toujours un peu plus bas que celui de la solution conventionnelle ; parfois de l'ordre de 100 000 € sur un projet de plusieurs millions ! Donc* ***on n'a jamais été absolument convaincus de la rigueur de ces comparateurs.*** *C'est vrai qu'il y a peut-être des données solides saisies dans ces comparateurs. Mais ensuite il y a la pondération des risques, et si l'on change un tout petit peu la pondération sur un gros risque, ça change tout.*
>
> *D. Crabtree, NAO*

L'intérêt que présente l'usage de cet outil est double. D'une part, il attire l'attention des collectivités publiques sur leur relative ignorance quant aux coûts de construction et de gestion de leur parc immobilier et donc sur la nécessité de monter des observatoires ou des bases de données de coûts (coûts de construction, coûts de maintenance et d'exploitation) utilisables quelles que soient les procédures choisies :

> *« En réalité vous ne saurez pas si le bâtiment du secteur privé est véritablement d'un meilleur rapport qualité/prix que celui qu'aurait construit le secteur public, sauf si vous avez un modèle de ce qu'aurait voulu faire le secteur public (…).* ***La théorie est bien jolie, mais en réalité le secteur public n'a jamais mesuré comment il s'y prenait pour construire des bâtiments ni combien ces bâtiments coûtaient sur une période de 20 ans.***
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

D'autre part, l'usage du *PSC* au cours du temps enrichit progressivement ce modèle économique, initialement théorique et abstrait, par un certain nombre d'enseignements plus ou moins objectifs et quantifiables mais formés à travers l'expérience. Les acteurs qui, comme à *Partnerships UK,* sont en position de supervision par rapport à un nombre important d'opérations *PFI,* commencent à se constituer un jugement sur une opération en la comparant à des situations similaires.

> *« La manière dont nous mesurons l'allocation des risques a évolué. Précédemment, on utilisait le Public Sector Comparator : on organisait une sorte d'atelier sur le risque par projet. Pendant deux jours, on rassemblait toutes sortes de personnes qui réfléchissaient à tous les risques possibles et utilisaient leur bon sens pour décider comment ventiler ces risques. On disait : "ceci c'est pour le secteur public, ceci c'est pour le secteur privé ; et le projet se défend du point de vue qualité/prix parce que le coût global, si c'est fait par le secteur privé, sera inférieur à ce que le secteur public pourrait faire." Le danger dans cette approche c'est que c'est très théorique. C'est une bonne discipline intellectuelle, c'est vrai, mais il est très facile de se tromper et de manipuler les données.* ***La nouvelle approche pour l'allocation des risques et le calcul de la valeur est basée sur la preuve.*** *Il y a aujourd'hui quelques 450 projets PFI opérationnels. Nous avons donc une idée*

46. P.53.

beaucoup plus claire des projets qui sont effectivement d'un bon rapport qualité/prix et de ceux qui ne le sont pas ; lorsqu'un nouveau projet se présente, et qu'il a des caractéristiques semblables à un projet qui a déjà démontré sa valeur qualité/prix, on le place dans le groupe "oui", et on évite les projets qui s'éloignent trop de ce modèle-là. On se concentre moins sur la théorie.

E. Farquharson, PUK

Le rapport du *HM Treasury* de juillet 2004 a, en effet, assoupli l'usage qui est fait du *PSC* lui donnant un statut d'outil de réflexion, parmi d'autres, et non plus le rôle d'établissement de la preuve que le *PFI* est plus économique que la procédure traditionnelle.

*“ **Le PSC reste utile et fait toujours partie du processus d'évaluation mais n'en est plus l'élément principal.** On a des critères qualitatifs et pas simplement quantitatifs. Le test qualitatif le plus important, c'est le jeu de la concurrence, la qualité des concurrents (…). Prenons l'exemple des écoles, mais c'est vrai aussi pour les hôpitaux. On a fait beaucoup de projets dans ces secteurs, et donc l'allocation des risques est maintenant quelque chose de bien établi. (…) Tout ça est désormais standardisé. C'est beaucoup plus difficile pour des projets singuliers,… Pour de nouveaux projets dans un secteur nouveau, on ne peut pas éviter l'approche théorique initiale.*

E. Farquharson, PUK

*“ Ce qui a changé, ça n'est pas la composition du comparateur, mais la manière dont on l'utilise. Dans nos recommandations, nous acceptons qu'au début ce comparateur a une certaine utilité et vous permet d'identifier si pour tel type de projet, dans tel secteur, le privé est susceptible de faire une offre intéressante. C'est **quelque chose qui peut être pertinent dans les premières phases de l'appel d'offres,** lorsqu'on ouvre les premières soumissions… c'est une façon de voir si c'est une bonne manière d'accéder au marché… ça dépend un peu du type de projet, **mais très souvent après le tout début, ça ne sert plus à grand-chose.** Parce que la soumission du secteur privé est souvent très différente du concept sur lequel le secteur public a travaillé.*

D. Crabtree, NAO

■ Une réflexion en coût global

L'évolution que connaît l'usage du *PSC* reflète bien la difficulté que représente la nécessité, en *PFI*, de passer à un raisonnement en termes de coût global, intégrant la valeur de l'immeuble et du service associé ainsi que son évolution au cours du long terme du contrat. Avec nos différents interlocuteurs, on peut faire le tour des difficultés techniques et conceptuelles qu'engendre cette "transformation des mentalités".

Il y a tout d'abord, mais c'est déjà un handicap important, l'obstacle de faire porter le raisonnement économique au-delà du seul coût de construction :

*“ Avec les PFI, on ne s'intéresse plus simplement au coût initial, mais au coût sur la durée de vie de l'équipement. Or **dans le secteur de la construction, tout le monde a l'habitude de choisir le moins-disant sur le coût initial.** Tout le monde a beaucoup de mal à envisager les choses sur 20 ans. On n'a pas les données, on ne comprend pas ce qui va améliorer ou obérer les performances,… et du coup, le plus facile c'est de se rabattre sur ce coût initial. Une des difficultés, c'est donc de changer la culture.*

R. Saxon, RIBA - BDP

*“ …C'est donc **tout le cycle** que nous entendons. La viabilité du projet, qu'il s'agisse d'un projet PFI ou autre, est calculée en fonction de ce cycle de vie (…). Pour ce qui est de considérer la valeur à vie, on n'y est pas encore. On commence à comprendre les coûts, mais on aimerait maintenant réfléchir sur la valeur.*

Entretien CABE - DCMS

> *“ L'intérêt des PFI, c'est de créer les incitations qui vont **pousser l'entreprise contractante à concevoir un bâtiment où l'on considère le coût à vie, la meilleure valeur à vie.** Dans les premiers projets, c'était peut-être bien conçu de ce point de vue-là, c'était des bâtiments fonctionnels, faciles à maintenir et le coût à vie était inférieur à ce qu'il aurait été dans une procédure traditionnelle. Mais l'aspect esthétique avait été un peu oublié. On peut aussi se placer de l'autre côté du spectre : il y a des projets financés selon une procédure traditionnelle et le bâtiment est trop coûteux pour fonctionner : c'est superbe mais la maintenance est inabordable et du coup on doit fermer boutique !*
>
> *E. Farquharson, PUK*

On voit aussi apparaître un déplacement du raisonnement d'une dimension matérielle, celle du bâtiment et de ses caractéristiques techniques en particulier, vers une réflexion spécifique au service rendu. C'est bien, en effet, l'une des particularités d'une procédure dont l'objectif n'est pas la construction d'un bâtiment mais la prestation d'un service[47]. Mais, dans ce domaine aussi, les évolutions sont en cours et ne se font pas au même rythme dans les différents milieux.

> *“ Les LEAs sont indépendantes de nous, et on ne peut rien leur imposer. Or **leur état d'esprit, c'est toujours “construction“, plutôt que “transformation de l'éducation.“** Il faut qu'on arrive à les faire changer d'état d'esprit pour qu'elles commencent à envisager les choses dans le long terme, et la dernière fois qu'elles ont lancé des grands projets, c'était dans les années 60 ! Il va falloir transformer les mentalités.*
>
> *M. Brind, PfS*

> *“ On peut tracer un graphe des difficultés économiques (mesurées par le nombre d'enfants qui ont droit à la cantine gratuite) par rapport aux résultats scolaires, et on voit qu'il y a une corrélation étroite entre les difficultés économiques et la réussite scolaire (mesurée par leur note au GCSE – l'équivalent du BEPC). On peut placer toutes les écoles secondaires du pays sur cette matrice. Il existe donc une corrélation tout à fait directe, et l'objet de nos programmes c'est de faire remonter le niveau de réussite scolaire, c'est-à-dire qu'en dépit des difficultés économiques, ces écoles puissent se trouver dans ce cadran-là. Donc avec ces programmes, il s'agit d'investissements en capitaux pour construire de meilleures écoles, mais il s'agit aussi de **transformer l'éducation. Une grande partie de notre programme, ça n'est pas simplement les investissements immobiliers** mais c'est aussi changer l'état d'esprit, le raisonnement des collectivités locales quant à ce que représente l'éducation au 21e siècle.*
>
> *M. Brind, PfS*

> *“ Un problème des PFI, c'est que les entreprises de construction, ce qui les intéresse, c'est de construire le plus rapidement et le plus facilement possible un bâtiment dans lequel il est facile de mettre en place leur facilities management. Alors que pour un hôpital, l'objectif d'un bâtiment neuf, ça devrait être de produire de meilleurs soins de santé…*
>
> *B. Mac Vean, CABE*

Progresse aussi, dans la politique *PFI* comme dans l'ensemble des projets britanniques semble-t-il, une analyse économique cumulative, sur le principe des cercles d'analyse de la valeur. Ce sont les *target costs workshops,* réunions de réflexion rassemblant les principaux partenaires d'une opération, au cours desquelles les coûts sont décortiqués et les profits redistribués. Les coûts de construction (qui, rappelons-le restent environ 20% plus élevés qu'en France) sont passés au crible ; l'objectif peut être de réduire le coût d'une opération de 5% par rapport à la précédente en tirant parti des acquis auxquels elle a pu donner lieu.

> *“ Lorsqu'on mène ce type d'atelier [target costs workshops] on dit aux gens : “quel bénéfice auriez-vous fait si on avait fait ça de manière traditionnelle ?” Les gens disent combien ils auraient gagné et le client dit alors : “d'accord, ces montants sont protégés (…). Si vous dites au spécialiste du béton : dans tel*

47. Voir notre précédent rapport, p.66

type de projet, le béton que vous utilisez va vous rapporter combien ? – tant – D'accord, vous aurez cette somme, mais pour autant, nous allons utiliser moins de béton - ça m'est égal puisque je gagne ce que je voulais."
Ce genre de situation est très fréquent dans la construction. Pour tout ce qui est ingénierie, services électriques, mécaniques… il y a toutes sortes de choses qui sont là pour des questions de sécurité, mais il y a aussi énormément de redondances, de couches supplémentaires qui sont là pour s'assurer que tout le monde y trouve son compte. En France, il y a sûrement beaucoup moins de machins inutiles qu'en Grande-Bretagne où l'on aime ce qu'on appelle les solutions avec ceinture et bretelles ! Donc on rajoute des quantités colossales d'équipement par rapport aux chantiers français. Si on peut dire aux gens : "Voyons un peu si on ne pourrait pas se passer de tout ça, mais ne vous inquiétez pas, vos bénéfices ne sont pas touchés", on peut alors entamer un vrai dialogue créatif. Ainsi si vous décidez de faire de l'ombre devant les fenêtres pour réduire la climatisation, le spécialiste de la climatisation ne vous dira pas : "Oh non vous ne pouvez pas le faire, c'est comme ça que je gagne ma vie – il va vous dire : oui, c'est une bonne idée." Et l'argent passe à des choses beaucoup plus utiles, et on aboutit à des prix plus bas pour des bâtiments meilleurs. Tout le monde est content parce que tout le monde gagne son argent, mais en même temps on a défini un nouveau benchmark, un nouvel étalonnage. Et pour le projet suivant, du point de vue performances, on part d'un point de repère meilleur : on a réalisé tout ça pour 5% de moins et c'est mieux ! Donc la fois d'après on retire encore 5%...
Ça exige bien sûr des équipes qui se spécialisent et qui à chaque fois travaillent sur le même type de projet. Dans cette approche ***on ne s'attaque pas à ce que gagnent les gens, mais on s'attaque au coût de ce qu'ils vont faire.***

R. Saxon, RIBA - BDP

"Au lieu de concevoir les projets comme étant linéaires, on les conçoit comme une boucle. *Dans le PFI, il faut établir un cercle vertueux, et à cet égard le feed-back est extrêmement important : la dernière fois qu'on a fait ceci ou cela, que s'est-il passé, quelles ont été les performances, était-ce d'un bon rapport qualité/prix. Du coup lorsqu'on démarre le projet suivant – disons, une école secondaire pour 1000 élèves – avec tel type d'installation sur tel type de site, il nous faut un prix benchmark... "Voilà ce qui se réalise dans des circonstances comparables, et c'est ça notre cible. Et on va rendre les choses plus intéressantes en réduisant le prix cible de 5% par exemple, mais quant aux performances, pas de compromis là-dessus !…"*

R. Saxon, RIBA - BDP

Les partenariats, surtout s'ils réunissent les mêmes acteurs sur une série d'opérations successives, sont un terrain très favorable au développement de ces réflexions, assez innovantes quant à la réflexion sur l'économie du projet.

■ La mise en place de bases de données

Un volet important des apprentissages à l'œuvre en matière de *PFI* est la constitution, et parfois la publication sur un site Internet, de bases de données d'usage plus ou moins interne, à visée plus ou moins réflexive. La plus importante est celle que *Partnerships UK* a produite et mise en ligne en mars 2005, en étroite collaboration avec *HM Treasury,* les *PFI units* des ministères, *4Ps* et un certain nombre d'autres instances publiques et privées. Elle contient actuellement 725 projets, y compris les projets en *LIFTs* et en *LEPs.* Sur ces opérations, elle fournit des informations comme :

- une description rapide du projet,
- la date de publication au JOUE,
- l'étape à laquelle se trouve le projet,
- le ministère en charge du projet,
- le montant de l'investissement, la durée du contrat et la date prévisionnelle de livraison,
- la nature du client public (son nom et son statut),
- le nom des membres du consortium et, dans la mesure du possible, la répartition des parts de capital,
- le nom des concepteurs,
- le nom des consultants,
- le nom de l'investisseur.

Cette base de données est publique et consultable librement[48]. D'autres bases de données voient le jour, listes de prix ou bases de données sur les coûts constatés dans les opérations PFI, servant aux comparaisons de prix et benchmarking. Ces bases-ci sont d'usage plus interne, voire confidentiel.

> *“ Nous invitons les collectivités locales et les écoles à nous donner des informations sur leur projet, qu'ils peuvent nous envoyer en utilisant un formulaire standard et qui nous fournit des indicateurs de performance-clé sur les coûts, sur la superficie de l'école, des photos de telle ou telle caractéristique… **tout cela est stocké sur un site web, auquel nous pouvons avoir accès et qui est utile dans la définition de nos politiques** puisque ça nous permet d'identifier et de suivre les tendances. Nous avons davantage d'information sur la condition des bâtiments scolaires et leur adaptabilité à leur fonction.*
> *Il y a quelques années nous avons lancé une initiative pour savoir si les bâtiments scolaires convenaient et étaient suffisants, et nous avons mené deux grandes collectes de données sur l'état de ce parc. Cette collecte d'information est l'un des facteurs qui nous servent à décider des financements que nous apportons (…). Nous devons, bien sûr, nous assurer que les municipalités nous donnent des informations crédibles. C'est en partie grâce à cette information que nous établissons les formules d'attribution des fonds et que nous faisons du travail statistique pour comparer les collectivités locales quant à leurs besoins, quelle est la taille de leurs établissements scolaires, y a-t-il des piscines, des places en plus dans les classes, quelle est la taille des terrains de jeux,… C'est une sorte de cliché qui nous permet d'identifier les tendances et leur évolution d'une enquête à l'autre - la première enquête a été menée en 2000, puis 2003 et ensuite sur une base annuelle.*
>
> *A. Jones, DfES*

> *“ Dans les écoles nous consacrons plusieurs millions de livres à **établir une base de données de tous les coûts, construction, exploitation… basée sur la preuve (…).** Ça paraît logique de faire l'investissement nécessaire à la constitution de cet outil d'étalonnage.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

■ La gestion du contrat et l'application des pénalités

Les apprentissages sur la phase post-contractuelle sont encore balbutiants. Ils portent essentiellement sur la mise en œuvre du "mécanisme de paiement" et l'application des pénalités. Le souci de conserver le contrôle de la maintenance et de l'exploitation du bâtiment avait pu conduire certains clients publics à mettre en place des contrats reposant sur des indicateurs trop nombreux et sur des calculs trop sophistiqués. Tout manquement de la part du consortium conduisait alors à un calcul fort lourd des pénalités à lui appliquer… ou à un renoncement complet de la collectivité publique à faire valoir ses droits. On évolue donc vers une position plus raisonnée et plus empirique.

> *“ Il y a un mécanisme de paiement très compliqué dans le contrat. Si tel chauffage ne marche pas, si tel endroit est sale… c'est noté. Ça représente un certain nombre de points par rapport au contrat, et au bout d'un certain nombre de points, l'entreprise est remerciée. Il y a aussi des pénalités financières. Il est bien préférable d'opérer dans un esprit de partenariat, mais en dernier ressort, il existe un contrat. **Ce contrat est difficile à comprendre** pour un profane. Même les juristes ont parfois du mal. En outre, l'équipe qui a négocié le contrat est rarement l'équipe qui sera en place une fois le projet opérationnel. Si tout se passe bien le contrat reste dans un tiroir, mais quand les choses se gâtent, pour obtenir des compensations ou un dédommagement aux termes du contrat, il faut appeler un avocat qui parfois n'a plus vu ce contrat depuis des années ou qui parfois est nouveau. Obtenir un dédommagement devant la loi entraîne donc souvent des dépenses considérables. Ce qu'il faut, c'est donc simplifier les mécanismes de paiement le plus possible ; qu'ils soient faciles à comprendre et à gérer… Au lieu de se baser sur des équations très compliquées, nous suggérons de baser le système sur des amendes et de dire tout simplement “ne pas nettoyer une salle coûte tant, ne pas vider une corbeille à papier coûte tant…” Avant, ça dépendait des coûts de construction du bâtiment. Aujourd'hui, peu importe si la salle se trouve dans un bureau ou dans un hôpital, si elle n'a pas été nettoyée, ça coûtera la même chose. Et du coup, la femme de ménage aussi comprendra que telle erreur va coûter £5 à son entreprise. Avant, il aurait fallu qu'elle ait un doctorat en mathématique pour comprendre l'équation ou la formule !*
>
> *P. Aitchison, NHS*

48. http://www.partnershipsuk.org.uk/projectsDatabase/projects-database.asp

4. Une évolution des mentalités ?

C'est donc non pas seulement à une évolution des savoir-faire mais à une évolution des mentalités que conduit la pratique des *PFI*. C'est du moins l'argument très étayé de R. Saxon, architecte, vice-président du *RIBA*.

D'une part, il y a le renversement de perspective lié à la prise en compte de la longue durée, qui conduit à donner la priorité aux questions liées à la gestion et à l'exploitation de l'équipement, et à re-questionner sous cet angle l'approche de la conception et de la construction :

> *“ Ce qu'on ne réalise pas assez souvent dans le secteur de la construction, c'est que si on se place dans une perspective à long terme, le coût de la gestion est proportionnellement bien plus important que le coût de la construction même. Potentiellement, on apprend énormément en faisant de la gestion. Mais le feed-back ne se fait pas et les gens ne comprennent pas que lorsqu'on s'engage dans la construction d'un bâtiment c'est des coûts à vie qu'il faut envisager.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

D'autre part, reste l'obstacle de la discontinuité entre les étapes du processus : les compétences, les logiques des différents acteurs des partenariats créent des ruptures dans un processus qui devrait être très cohérent et interactif. C'est ce que R. Saxon nomme le "défi intellectuel de la chaîne intégrée" : **aucun des acteurs ne maîtrise la totalité du processus.**

> *“ On ne peut pas un beau matin transformer un constructeur en intégrateur de système, c'est-à-dire quelqu'un qui comprend l'intégralité du processus, du début à la fin et peut bien le gérer. En réalité **il n'y a personne qui comprenne tout :** le brief, la conception, la construction, la gestion du bâtiment pour 20 ans,… Personne n'a jamais envisagé tout ça. Personne n'a encore saisi toutes ces données et sait véritablement ce qui se passe dans un bâtiment qui fonctionne. Tout ce dont on dispose, c'est de données fragmentées ; c'est une course de relais. Or ce que le PFI voudrait c'est une approche intégrée, une pensée unique. Et intellectuellement c'est un défi colossal.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Cela rend difficile par exemple la cohérence entre la conception de l'édifice et la conception du service, mais aussi la continuité entre la phase projet et la phase construction :

> *“ En réalité, les constructeurs ne comprennent pas nécessairement ce que les concepteurs ont fait pendant la première phase. Du coup ils ne sont pas capables de gérer ce que les concepteurs ont fait, ils n'ont pas les compétences nécessaires. Ils pensent bien que les concepteurs font quelque chose, mais, dans leur esprit, c'est ensuite que tout commence. **Ils ne savent donc pas ce que les concepteurs ont fait avant, ils ne savent pas l'exploiter, l'optimiser ;** ils sont donc incapables de l'utiliser …et ils ne sont pas à l'aise jusqu'à ce qu'ils arrivent à ce qu'ils font d'habitude, qui est de construire.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

> *“ **Les entreprises pourraient faire bien davantage** – et l'étude sur les hôpitaux français le confirme – pour améliorer la manière dont elles construisent, **et renforcer le lien entre la conception et la construction. Ils n'en sont pas encore là et continuent à se débattre dans ce changement culturel : mener ou être mené.** Ils ne savent pas exploiter leur nouvelle position car ils n'ont pas les compétences nécessaires. Je suis certain que les entreprises spécialisées (celles qui font de la structure ou les systèmes électriques ou mécaniques) pourraient apporter une aide considérable aux concepteurs. En général elles n'aident pas du tout parce qu'on ne sait pas qui sont ces entreprises jusqu'à ce qu'on ait terminé la conception. Mais si dès le départ on savait qui elles sont, on pourrait discuter avec elles, économiser beaucoup d'argent, et du coup on présenterait une offre beaucoup plus attrayante. Mais on n'a pas encore d'entreprise contractante qui comprenne bien. Ils essayent de maintenir tout le monde à distance parce que c'est le jeu politique dans l'industrie (…). En réalité ils font moins de travail que nous : si nous faisons 9% ils font 5%. Tout le reste de la valeur provient des différents fournisseurs et des entreprises spécialisées. Eux font simplement de la gestion, ils assument le risque et organisent les*

communications. Mais on pourrait très bien imaginer une situation où leur rôle serait devenu inutile. Ils gagnent leur argent en contrôlant les flux d'argent vers ceux qu'ils emploient, vers les entreprises sous-traitantes. Ils sont donc à la fois puissants et fragiles. L'idée de partager, de travailler vraiment ensemble est une menace à la base de leur pouvoir : vous engager ou pas, vous payer ou pas... C'est un changement culturel important. Ils pourraient rapprocher leurs fournisseurs. C'est ce qu'on fait dans l'industrie manufacturière. A cet égard, dans la construction, on a 20 ans de retard. Le pouvoir du PFI se révèlera lorsqu'ils le feront et se rendront compte qu'en procédant de cette manière ils peuvent réduire les coûts.

R. Saxon, RIBA - BDP

Et s'il a été souvent noté que la qualité d'une production supposait une bonne articulation entre les diverses phases de conception et d'exécution et une bonne coordination des acteurs qui en ont la charge, on s'interroge, avec R. Saxon, sur le maintien d'un objectif de qualité tout au long de ce processus très fragmenté.

“ On a encouragé les gens à faire deux choses distinctes qui sont en fait incompatibles. On les encourage à améliorer dans toute la mesure du possible la qualité, mais le processus est fragmenté en toute une série d'étapes, et du coup c'est impossible de faire ce qu'on est sensé faire.

R. Saxon, RIBA - BDP

Aujourd'hui, les acteurs engagés dans la politique *PFI* semblent se trouver au milieu du gué : il y a des stimulations à trouver dans la pratique des *PFI,* et à développer d'ailleurs éventuellement dans d'autres situations, comme la réflexion sur le long terme et en englobant construction et exploitation, il y a des enrichissements à trouver dans une meilleure coopération avec des acteurs intervenant du plus amont au plus aval de l'opération, il y a des outils à mettre en place tant en termes de connaissance des coûts que de gestion des contrats,… Mais cela met en cause les compétences des uns et des autres, les rapports de pouvoir établis et les représentations que chacun se fait de son rôle dans cet ensemble ; cela ne peut pas être bouleversé du jour au lendemain…

→ Tableau synthétique des principales évolutions constatées entre 2002 et 2005

En synthèse de ce chapitre, le tableau suivant présente les principales évolutions identifiées dans la mise en œuvre de la politique *PFI* entre 2002 et 2005

Evolutions identifiées entre 2002 et 2005

THEMES	ENQUETE 2002	ENQUETE 2005
1 - ÉLIGIBILITÉ À LA POLITIQUE *PFI*	**• PROGRAMMATION :** Opérations ponctuelles traitées selon une file d'attente, au fil de l'eau **• IMPORTANCE DE L'OPERATION :** En théorie opérations complexes (processus peu adapté aux « petites » opérations) **• DOMAINES :** Tous éligibles en théorie **• MONTAGE CONTRACTUEL :** Le *PFI* est un mode de financement concernant l'une des formes de partenariat existantes : *DBO / DBFO / Partnering*	➜ Pour chaque ministère, examen et validation d'une programmation territoriale d'ensemble. Étude au cas par cas des projets présentés par les niveaux locaux, et mise en œuvre de ces projets suivant les capacités du marché. ➜ *PFI* autorisé pour opération > 20 millions de £ (plancher) Évolution vers l'instauration d'un « plafond » < 300 millions de £ ? ➜ Certains secteurs sont mieux adaptés à cette politique. Exclusion des secteurs soumis à changement et innovations technologiques trop fréquents (ex. informatique). Extension vers domaines nouveaux : traitement des ordures ménagères / logement social / régénération urbaine. ➜ Evolution vers de nouvelles formes de partenariats sectoriels, les *LIFTs* (santé) et les *LEPs* (scolaire) (= joint ventures).
2 - ORGANISATION DES STRUCTURES « PILOTES »	**• AU NIVEAU CENTRAL :** - La *Task Force* du ministère des Finances, a été remplacée par le *PUK* - *4Ps :* Appui aux collectivités locales - *PRG (Project Review Group)* Audit et conseil pour l'Etat : valide les opérations et inscrit une autorisation budgétaire *PFI* dès le 1er stade de l'*OBC* **• AU NIVEAU LOCAL :** Soutien des autorités locales avec *CABE / 4Ps* / pour la préparation et la dévolution des contrats en *PFI*.	➜ *PUK* confirmé, renforcé ➜ Et démultiplié dans des organismes sectoriels *PfS* (scolaire) et *PfH* (santé) pour appui technique aux maîtrises d'ouvrage locales dans ces domaines ➜ *4Ps :* rôle renforcé et contrôle (*Gateway*). Voir thème 5. ➜ *PRG* : renforcé et évolution de son rôle avec l'établissement de plusieurs étapes de contrôle et de contenu de l'opération avant autorisation de financement *PFI* (« *Gateway Review* ») ➜ Création d'une *Task Force* sur la gestion des *PFI* après attribution des contrats. (*PFI Operational Taskforce*) ➜ Actions multiples de formation des personnels et organismes gouvernementaux et territoriaux pour la dévolution des contrats (toutes procédures) et aussi la négociation, la gestion et le contrôle des projets sur la longue durée = pour certains ministères, ces compétences deviennent un critère d'éligibilité au montage en *PFI*.
3 - FINANCEMENT	**• INSCRIPTION BUDGETAIRE EN *PFI* :** - Dès l'approbation de l'*OBC* par le *PRG* **• MISE EN PLACE DU FLUX D'ARGENT :** - A la signature du contrat, réparti par montant décroissant suivant la durée **• LE MONTANT :** - Si le montant du contrat est supérieur à l'enveloppe budgétaire inscrite et autorisée par l'État, le client public s'engage à trouver les fonds complémentaires (ressources propres, loterie nationale...)	➜ A l'approbation du *preferred bidder* (cf. 2e étape de validation du *PRG*) ➜ A la signature du contrat, sur la base d'un montant constant par année. ➜ L'Etat cautionne les emprunts privés contractés par le consortium, afin de réduire les taux d'intérêts, et en conséquence le coût pour le client public.
4 - CONTRAT	**• LE CONTRAT :** - Durée : environ 25 à 30 ans, ou + - Répartition des risques - Renégociation - Gestion des changements / pénalités	➜ Elaboration d'un « contrat-standard » qui devient un cadre de présentation obligatoire pour être éligible à la *PFI* (dérogations exceptionnelles). ➜ Toutes clauses sont en voie d'homogénéisation entre ministères. Des contrats-standards sont étudiés spécifiquement pour les *LIFTs* (santé) et les *LEPs* (scolaire). ➜ Durée modulable, pourrait être plafonnée par les ministères, selon le domaine. ➜ Plus équilibrée entre public et privé (voir en 5 : contenu) ➜ *Refinancing* : partage plus équitable des profits entre public / privé. ➜ Plus de souplesse et de « flexibilité ».

5 - CONTENU ET CONDUITE DU PROCESSUS	**• CONTENU :** Financement + conception + construction + maintenance + entretien... Pour tous services « *hard* » et « *soft* ».	➜ Les services *« soft »* sont de moins en moins introduits dans les contrats : - difficiles à gérer - réponses concurrentielles insuffisantes et mauvais rapport qualité / prix. Sont introduits après test de marché et analyse fine du transfert de risques.
	• CRITERES DE CONCURRENCE : - Composition du consortium et assise financière.	➜ Place donnée à la qualité du *« design »* dans la composition du groupement, et à la méthode de travail. ➜ Le banquier peut être choisi indépendamment du consortium.
	- Prix des offres / risques.	➜ Passer de la notion de « coût d'investissement » à la notion de « valeur à vie » et de « bonne conception à vie ».
	• L'EVALUATION DES RISQUES ET LE COMPARATEUR *(« PSC »)* : - Etude préalable théorique sur la « *best value for money* » sur le long terme (comparaison entre processus *PFI* et traditionnel).	➜ Utilisation plus souple, basée sur la « preuve » (cf. projets *PFI* déjà réalisés + *benchmarking*) Le *PSC* n'est plus l'élément principal du processus d'évaluation : le test le plus important est le jeu de la concurrence.
	• PREPARATION : - Possibilité d'un *« brief »* (programme) sommaire + première approche du *PSC* sur la base d'un cahier des charges « stratégique » *(SOC)* (voir l'étape 1 du processus).	➜ *« Brief »* + cahier des charges beaucoup plus détaillés à la charge de l'autorité publique. Objectif : gagner en délai + coût + qualité de réponse des concurrents à des besoins mieux définis et justifiés.
	• CONTROLE : - Le *PRG* donne son feu vert pour le lancement à la concurrence + alloue enveloppe crédits *PFI* à la fin de la 1ère étape (production *OBC* + *PSC*).	➜ Instauration du « *Gateway Review Program* » (5 jalons) de contrôle pour le *PRG* : L'opération ne sera autorisée et ne bénéficiera de l'allocation *PFI* qu'après validation du choix du « *preferred bidder* » (2ème étape de contrôle).
	• EVALUATION DU SERVICE : Premières enquêtes.	➜ Instauration d'enquêtes par type d'équipement et de service sur 3 ans (les *project review*) pendant et après la réalisation. Objectif : évaluer la qualité du service et la satisfaction des utilisateurs + *benchmarking*.
	• AVANCEMENT DE LA CONCEPTION : - Parfois un « projet de référence » soumis à la concurrence. Mais jugé coûteux.	➜ *Exemplar design* et / ou « projet de référence » recommandé (participant à un travail de préparation plus important) + obtention souhaitable de la *planning permission* par le client public avant concurrence.
	- Le projet n'est pas finalisé à la signature du contrat.	➜ Recommandation de finaliser totalement le projet avant signature du contrat (cf. conformité règles européennes de concurrence), et peut-être, suivant les domaines, finaliser le projet avant le lancement à la concurrence.
6 - LES OUTILS	**• DOCUMENTATION :**	➜ Parallèlement à la mise en place des « contrats-standards » : développement d'une importante documentation « standardisée » par domaine.
	• EVALUATION : - Pratique du *benchmarking*.	➜ Constitution d'une base de données, utilisant un format standard sur coûts/ construction / exploitation permettant de créer un outil d'étalonnage pour constitution de la « preuve » et « *benchmarking* » sur les nouveaux programmes de construction. Objectif : permettre au niveau central d'identifier et de suivre les tendances.
		➜ Une loi sur l'information (2000) doit permettre de renforcer la transparence des informations et clauses des contrats : obligation de publicité.
	• *DQI (Design Quality Indicator) :* - En cours de constitution : pour suivre l'évaluation des projets à toutes les étapes de conception, de réalisation, de gestion et faciliter la concertation avec les utilisateurs.	➜ D'usage de plus en plus étendu - avec volonté de le décliner par domaine sectoriel - entraîne le développement d'outils d'évaluation complémentaires par spécialité (technique, environnement,...).

Partie III

Retour en force du débat sur la qualité du *design*

A – Le *« design »* : une composante renforcée au cœur du processus *PFI* 77

1. Des points de vue qui se rejoignent sur la place du *« design »*
2. Quelle(s) définition(s) de la *« design quality »* ?

B – Les recommandations et propositions pour influer sur la qualité de la conception 81

1. Le rapport de la *CABE* – octobre 2005
2. Le rôle du client public - son organisation
3. Les conseils auprès du client public
   - Le *design champion*
   - Les *client design advisors*
   - La *CABE* et les autres structures centrales
4. Les études amont et la consultation des usagers
   - Un enjeu fondamental dans la recherche de la *« best value »*
   - Une nécessité : la définition des besoins
   - Le *« brief »* et son développement
   - L'application dans certains secteurs spécifiques : la Santé
   - Le projet de référence : pourquoi ? comment ?
   - L'application dans certains secteurs spécifiques : l'Enseignement
   - Les *Design Quality Indicators*
5. La pratique de l'évaluation
6. L'organisation de la mise en concurrence
   - Le contrat-standard et la conception
   - Limiter les études à produire par les concurrents - La place des concepteurs
   - Ouvrir la concurrence aux petites structures : la réalité de la concurrence entre concepteurs - Les propositions du *RIBA*
   - La compatibilité avec les directives européennes

→ De la place de la conception dans les montages globaux 109

A – Le *« design »* : une composante renforcée au cœur du processus *PFI*

On ne peut évoquer l'évolution des pratiques dans la mise en œuvre du processus *PFI,* recherchant les améliorations contractuelles et de performances palliant les difficultés décrites plus haut, sans s'attacher à la place du design (la conception, dans toutes ses dimensions) dans le processus. Cette question, très nettement sous-estimée dans les premières phases de la politique *PFI,* revient en force dans tous les discours des institutionnels et des professionnels rencontrés : l'apport potentiel de cette approche, en termes de synthèse et de qualité, semble faire l'objet d'une re-découverte. Il se décline désormais dans toutes les recommandations destinées aux autorités publiques initiatrices, quel que soit par ailleurs le mode contractuel et opérationnel qu'elles choisissent d'engager : procédure traditionnelle de mise en concurrence où les marchés de conception et de travaux sont attribués séparément ; conception-construction *(design and build)- ;* ou *design, build, finance and operate - (DBFO),* plus spécifique et ouvrant à l'attribution éventuelle de financements en *PFI.*

Nous présentons ici les points de vue complémentaires des institutionnels et des professionnels sur le constat des difficultés recensées, par rapport à la conception architecturale et urbaine, dans le développement du processus *PFI,* et sur les pistes d'amélioration à travailler à court terme, et à plus long terme, pour la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement. Les « outils », déjà présentés en 2002-2003, restent d'actualité et renforcés.

■ 1. Des points de vue qui se rejoignent sur la place du *« design »*

■ **Les représentants des instances publiques et para-publiques** en charge du développement de la politique *PFI,* quelque soit leur fonction ou leur mode d'intervention, se retrouvent sur un constat de même nature : dans les premiers temps, les priorités se sont concentrées sur les aspects financiers et juridiques, négligeant les aspects qualitatifs et l'importance du *« design »*. Les évaluations faites reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'un rééquilibrage des préoccupations.

• La *CABE,* ou *Partnerships for Schools (PfS)*[49], organismes œuvrant auprès des ministères et des collectivités locales sur la préparation de leurs projets, vivent au plus près du terrain les difficultés liées à la reconnaissance, puis au maintien des exigences de qualité de conception par rapport au poids des autres composantes :

> *« Le gouvernement attache désormais une grande importance à la conception, parce que maintenant que les PFI ont acquis une certaine maturité,* ***la grande complexité qui existait au début, et empêchait de se concentrer sur les questions de conception, a disparu au fur et à mesure que les aspects financiers, juridiques se sont standardisés.***
>
> *CABE - DCMS*

> *« Les évaluations se sont concentrées jusqu'ici sur les aspects financiers. L'aspect qualitatif a été un peu laissé en marge. Ça ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas eu des choses positives et de toutes façons les choses s'améliorent. Une partie de notre rôle c'est de se concentrer sur l'aspect qualité et on envisage de* ***mettre en place des mesures pour se concentrer sur la qualité.***
>
> *M. Brind, PfS*

• Leur travail insistant est aujourd'hui reconnu **par les instances en charge du pilotage de la politique au niveau central,** comme nous l'explique notre interlocuteur du ***PUK :***

49. Organismes présentés en annexe 6.

> *“ Dans les débuts de la PFI, c’est vrai qu’on a commis l’erreur de ne pas intégrer la conception autant qu’on aurait dû le faire. Les associations d’architectes, des organisations comme la CABE, ont eu tout à fait raison de nous le reprocher. Notre système d’incitation – parce qu’au fond c’est essentiellement de cela qu’il s’agit – n’a pas été structuré correctement puisque ça n’incorpore pas le meilleur design.* ***Et c’est vrai que les premiers projets de PFI, c’était un peu comme des boîtes, des clapiers, c’était fonctionnel, d’un bon rapport qualité/prix, mais moche !*** *C’est une politique qui a été renversée. Grâce à une collaboration avec la CABE et d’autres organisations, le Trésor prend aujourd’hui en compte la conception dans le processus de PFI… Dans le cadre de l’évaluation d’un projet, avant qu’on puisse le proposer au marché, la conception a un rôle beaucoup plus important.*
>
> *E. Farquharson, PUK*

• Ce qui confirme les analyses réunies par le ***HM Treasury*** quelques temps auparavant. En effet, dans son rapport *“PFI – Meeting the Investment Challenge”* (juillet 2003), le *HM Treasury* explique et expose l’approche du Gouvernement pour réussir les projets et atteindre l’objectif de la *« best value for money »*. Le *« good design »* est un des moyens mis en avant :

> *“ Conception et PFI*
>
> *La bonne conception des bâtiments publics est une priorité pour le Gouvernement, aussi faut-il, lors de l’évaluation des offres en PFI, examiner de très près la qualité de la conception des options présentées. Les autorités chargées de la dévolution des marchés doivent faire ressortir les avantages qu'offre la PFI en termes de conception et de coût global, en faisant en sorte de sélectionner les offres après évaluation complète de leur qualité, incluant les mérites de leur conception.*
>
> *Box 8.1, HM Treasury*

Le rapport renvoie ainsi aux recommandations de la *CABE* et de l’*OGC*, et aux expériences menées par la *DfES* en matière scolaire (voir plus bas, les *« exemplar designs »*). En complément, le *HM Treasury* développe et met à jour régulièrement plusieurs notes techniques *(PFI – Treasury Taskforce Technical Notes),* dont l’une d’elles, *« How to achieve Design Quality in PFI Project »,* aborde particulièrement la place de la conception.

Dans la présentation de cette note, on trouve une affirmation : ***« Good design is at the heart of PFI because it adds value in the following ways… »,*** et une explication de son impact :

→ sur la fonctionnalité, en optimisant le service, son coût et la productivité des utilisateurs,

→ sur la réduction des coûts globaux sur l’ensemble de la durée de vie,

→ sur l’amélioration du service.

• **Les autorités de contrôle et d’évaluation des politiques** publiques avaient déjà attiré l’attention sur cet aspect criticable dans les premières opérations livrées.

→ Ainsi, ***l’Audit Commission,*** dans les conclusions de son rapport de janvier 2003 sur les écoles [50], dressait une évaluation sévère de la qualité des écoles *PFI* étudiées, et constatait une qualité de conception inférieure aux autres et aux normes de *best practice*. Des recommandations étaient formulées pour développer le savoir-faire de la maîtrise d’ouvrage (les *LEA* – autorités locales - en l’occurrence), porter l’attention sur le critère de la qualité plutôt que sur celui du prix, et donner un réel choix de procédures aux collectivités publiques, en sortant les *PFI* de leur monopole.

→ De son côté, le ***National Audit Office (NAO)*** dont le rôle est de faire des audits de performance financière, c’est-à-dire d’analyser si les objectifs fixés par le gouvernement à chaque ministère ont été atteints grâce aux crédits alloués, reste plus prudent sur les résultats obtenus, et s’interroge sur les bons leviers pour maîtriser la qualité « à vie » :

> *“ Dans ce bâtiment la plupart de nos collègues (500 sur 700) font aussi de l’audit financier mais il y a une proportion importante d’entre nous (entre 150 à 200) qui fait des audits de performance (value for money). Pour les PPP, on est 10….*
>
> *Pour ce qui est de la performance (value for money), il y a 3 choses qui nous intéressent : l’économie qu’on interprète généralement comme les coûts - mais pas nécessairement les coûts les plus bas ; le rendement – (effi-*

50. Voir notre précédent rapport de Novembre 2003

ciency) c'est-à-dire le processus qui est adopté, le rapport entre les investissements et les résultats produits ; et l'efficacité – (effectiveness). On parle maintenant non plus de produits, mais de résultats. En d'autres termes, ce que le ministère visait avec tel programme de dépenses a-t-il été atteint ?

NAO

Dans le processus *PPP/PFI*, en théorie, la répartition des risques avec le preneur privé devrait garantir la qualité du bâtiment. Le *NAO* cherchera à vérifier dans la réalité l'impact de cette politique sur la qualité. En particulier, l'impact des changements liés au regroupement de plusieurs petites opérations en une seule, au développement de la standardisation, et au choix des critères économiques (cf. « l'offre économiquement la plus avantageuse »).

> *« **Tout le monde est d'accord : un bâtiment bien conçu c'est important,** et en théorie le PPP devrait permettre d'obtenir du bon design puisqu'il y a ce mécanisme de transfert de risques, la responsabilité passant au contractant. Notre rôle, c'est d'envisager les complications dans ce scénario que tout le monde accepte désormais. On étudie ce qui change : dans les PPP, il y a une tendance au regroupement de projets et ça crée des changements puisque ça crée des pressions vers la standardisation. **Pour le moment – et c'est très important – il n'y a pas de preuves tangibles démontrant que la théorie des PPP aboutit bien aux résultats visés.***
>
> *D. Crabtree, NAO*

Ces observations doivent permettre aussi de mieux cerner les bons leviers de la « valeur à vie », traduits dans et par le *« design »*.

> *« **Tout est parti de l'observation que la construction, ça n'est pas construire au plus bas coût.** La valeur, ça vient aussi d'un bon design, de quelque chose qui va accélérer la guérison des patients, qui va aider à la réhabilitation des prisonniers… ça a un impact sur la qualité de vie.*
>
> ***Ce dont il s'agit c'est de la valeur à vie (…). Le rapport identifie plusieurs leviers de la valeur, et essaye d'expliquer ce qu'on entend par le bon design « à vie ».***
> ***Ces leviers sont au nombre de 6 :***
> *- l'impact sur la prestation des services : le personnel est-il heureux dans ce nouveau bâtiment et va-t-il souhaiter continuer à y travailler ou va-t-il vouloir partir plus vite à la retraite… ;*
> *- les coûts à vie, sur les 30 ans (ou quelle que soit la durée du projet), ces coûts sont-ils minimisés (ou optimisés)… ;*
> *- quel est l'impact sur l'environnement, sur la communauté…*
> ***Et puis des choses plus basiques :***
> *- le projet a-il été terminé à temps ;*
> *- dans le respect du cahier des charges et du budget ;*
> *- et satisfait-il ce qui était prévu dans le contrat ?*
>
> *D. Crabtree, NAO*

■ Les professionnels, de leur côté,

ressentent favorablement cette évolution dans les orientations des institutions du niveau central ; bien reçue car attendue, ils vont pouvoir, désormais, développer leurs arguments pour une meilleure pratique, ainsi que nous l'explique le vice-président du *RIBA* :

> *« **On s'est aperçu que quelque chose qui était économique au départ pouvait se révéler très coûteux à long terme.***
> *Ça joue en faveur des architectes, et on s'aperçoit que lorsqu'on exige de la qualité on arrive parfois à gagner l'argument : quand on construit quelque chose qui va être souple, qui va durer… ça vous permettra de rentrer dans vos frais à long terme. Au début, c'est vrai que les PFI procédaient d'un sens étroit de l'économie, et puis progressivement on a gagné la bataille sur le front du design.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Cependant, le constat de l'importance de la qualité de la conception étant fait, peut-on s'entendre sur les moyens de la maîtriser tout au long du développement du processus d'études et de réalisation, sans risquer de l'affaiblir ?

2. Quelle(s) définition(s) de la *« design quality »* ?

Cette question reste à l'évidence délicate tant pour les organismes en charge d'élaborer guides et recommandations, que pour les autorités locales, en charge de définir leurs besoins en termes de performances et de qualité, d'organiser la commande, de maîtriser une négociation avec des experts.
Que recouvre cette appellation ?
Qui porte le savoir-faire, et comment définir objectivement les bons critères de sélection et de jugement permettant de garantir un « bon » *design* ?

Quels sont les rapports entre *« design »* et *« standardisation »* ? Par quoi doit se traduire l'innovation ?

■ *« Design quality »* et standardisation

> *“ **Le problème c'est que dans la qualité, il y a un élément très subjectif.***
> *Différencier des bâtiments suivant s'ils ont de la ventilation naturelle, s'ils ont accès à la lumière du jour, n'importe qui peut le faire. Mais un jugement, c'est en partie subjectif.*
> ***Or, on voudrait éliminer le plus possible la dimension subjective de nos standards.***
> *Quand on dépense des sommes pareilles, il faut tout de même bien pouvoir juger les résultats. De toutes façons nous sommes obsédés par les cibles et nous devons essayer de mesurer de manière standard ce qui est par nature subjectif.*
> *M. Brind, PfS*

> *“ Q. La standardisation, ne va-t-elle pas un peu à l'encontre des principes premiers sur lesquels ont été fondés les PPP ? Le grand attrait n'était-il pas de faire appel à l'esprit novateur du secteur privé ?*
> *R. **On ne standardise pas les solutions qu'on propose. Ce qu'on standardise c'est les traitements, les processus, la documentation,… On essaie de définir un gabarit au sein duquel on peut travailler et du coup les concurrents peuvent passer plus de temps sur le produit lui-même que sur tout ce qui est la procédure.***
> *M. Brind, PfS*

■ De quoi parle-ton ?

> *“ **Une étude a été menée sur la durabilité en matière de projets PFI. Et l'une des réponses a été : « nous pensions devoir nous concentrer sur la conception et maintenant vous nous parlez de durabilité. » Cela traduit une absence de compréhension de ce que “conception” veut dire, puisque un projet bien conçu, c'est un projet durable, mais cela traduit aussi une indigestion d'initiatives, et comme vous n'avez pas l'expérience nécessaire, vous plongez dans la confusion la plus totale.***
> *R. Stratton-Smith, DCMS*

Face à cette question essentielle, mais difficile à approcher et à analyser pour les autorités locales peu compétentes en la matière, l'*ODPM (Office of Deputy Prime Minister)* a diffusé en avril 2005 une note à leur intention donnant un certain nombre de repères :

> *“ Qu'entend-on par qualité de la conception ? La conception des équipements va bien au-delà des apparences – elle doit refléter la manière dont l'installation fonctionne, et satisfaire, voire dépasser, les besoins des clients et utilisateurs. Une bonne conception est mise en œuvre via un processus de concurrence efficace et une phase de construction bien gérée, et se poursuit tout au long de la période opérationnelle du contrat PFI dans une démarche de cycle de vie économique.*
> *Des partenaires satisfaits sont en général le signe d'une bonne conception… Un bâtiment bien conçu offrira vraisemblablement "commodité, solidité et plaisir". En d'autres termes, la satisfaction de l'utilisateur au niveau pratique (“does it work ?”, “est-que ça marche ?”) ; sécurité, sérieux, spécification et construction par des personnes qualifiées ; et enfin, mais au moins aussi important, le plaisir offert aux utilisateurs en étant imaginatif et novateur.*
> *ODPM – Local Government Finance*

Cette note renvoie également aux recommandations pour aider les autorités locales dans la conduite de leur processus de commande, établis notamment par l'*OGC*, la *CABE*, le *NAO*, le *4Ps*,… nous en évoquons ici les principes fondamentaux.

B – Les recommandations et propositions pour influer sur la qualité de la conception

Face à ce diagnostic commun et aux interrogations de bonne pratique qui subsistent, tous les organismes et secteurs professionnels se mobilisent et recherchent de manière continue les moyens de combattre les obstacles à la qualité et les sources de surcoûts et de dépassements de délais pénalisants.
Il est intéressant de signaler, là aussi, malgré les domaines et attributions distincts, les pistes de travail communes pour une mise en œuvre de la *PFI* à la fois facilitée et porteuse de meilleure qualité, en termes de service, de coût et de délai.

Nous nous fondons en particulier sur :

- les travaux de la *CABE* pour le compte de l'*ODPM,* de l'*OGC* et des ministères constructeurs ;
- les travaux du *HM Treasury,* relayés par le *PUK ;*
- les travaux du *RIBA* pour le compte des professionnels du design, dont les architectes ;
- les travaux du *NHS* (Santé) et du *DfES* (Education);
- les travaux du *4Ps,* qui assiste les collectivités territoriales dans leurs démarches.

1. Le rapport de la *CABE* : *« Design quality and the private finance initiative »* (octobre 2005)

Par exemple, pour donner le ton, arrêtons-nous un moment sur le travail spécifique de la *CABE,* commission créée par le Gouvernement pour être son conseil en matière d'architecture et de conception urbaine. Spécificité unique en Angleterre, elle reçoit des financements de deux ministères, l'*ODPM* et le ministère de la Culture *(DCMS),* sa tutelle.
La *CABE (Commission for Architecture and the Built Environment),* a un rôle institutionnel d'une part, et d'assistance aux clients publics, d'autre part, dans un grand nombre de projets importants (nous reviendrons sur ce point plus bas). Ses effectifs ont doublé depuis 2002, et comptent 85 personnes au printemps 2005. Ils regroupent des compétences d'architectes, de paysagistes,… ce qui accentue sa spécificité par rapport aux autres organismes engagés dans la mise en œuvre de la politique *PFI* en matière de constructions et d'aménagements publics en particulier. Ce double positionnement nourrit son analyse sur les conditions d'une production de qualité dans un processus de financement en *PFI.*

Dans son rôle institutionnel, la *CABE,* en coordination avec l'*OGC (Office of Government Commerce),* a publié de nombreux guides pour une production de qualité *(« quality design ») – Creating excellent buildings / Achieving excellence / Improving standards of design in the procurement of public buildings* – à l'intention des directions ministérielles . Cependant, dans son dernier rapport publié en 2005 *(Design quality and the private finance initiative),* la *CABE* souligne les conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité dans les projets de construction en *PFI.* Désormais, il est urgent de mettre en œuvre certaines préconisations pour pallier les difficultés rencontrées et les obstacles à la qualité reconnus unanimement.
En introduction, la *CABE* insiste désormais sur le fait que, comme dans tous les autres processus de commande et de mise en concurrence, la qualité dans un processus *PFI,* dépend d'une part de la compétence du client public, dans sa mobilisation, sa capacité à exprimer clairement ses objectifs, et d'autre part, du consortium et des équipes de conception du secteur

privé qui sauront concrétiser ces objectifs avec inventivité.
Elle estime urgent d'aller plus loin dans les engagements en faveur de la qualité, et met en avant 7 recommandations dont la mise en oeuvre devrait entraîner des changements dans la politique *PFI.*

Plus précisément, les 4 premières recommandations (1-4), prioritaires, pourraient être mises en jeu avec peu de changements dans le cadre actuel, et les 3 suivantes (5-7) pourraient l'être à plus long terme après discussions avec les professionnels de l'architecture, les industriels de la construction, et les représentants des organismes ministériels et des collectivités territoriales.

Les 7 recommandations pour améliorer la qualité dans le processus PFI :

1. La prise de conscience par les clients du secteur public de la large place à accorder aux phases de préparation d'un projet, avant de lancer une consultation pour la construction et les services de conception associés. Elle doit passer au minimum par des études de faisabilité et l'évaluation des options, y compris l'étude d'autres sites possibles, la conception urbaine et l'impact sur les infrastructures urbaines. Produire d'abord un exemple de conception (design exemplar) ou un schéma de référence sera souvent plus que payant pour obtenir un programme sommaire solide et constituer une base d'action identique pour tous les soumissionnaires.

2. La production de guides et de recommandations standards qui permettent aux clients d'établir des critères dans le cadre des cahiers des charges et des contrats de manière à garantir que la conception du bâtiment favorise le bon fonctionnement du service public et la gestion des installations.

3. L'attribution de crédits PFI doit être subordonnée à la désignation dans l'équipe du client d'un consultant en conception (CDA, Client Design Adviser) possédant l'expérience requise. Le CDA doit être un architecte ou autre professionnel du bâtiment, capable d'assister le client sur les questions de conception dans les phases initiales du processus de conception et de construction.

4. L'évaluation post-réalisation est une exigence de l'étape 5 de l'OGC, mais elle est en fait rarement respectée. Tous les projets doivent obligatoirement être soumis à une évaluation post-réalisation, conduite à intervalles réguliers après la mise à disposition, ce besoin devant être prévu au budget du projet. Les résultats doivent être recueillis au niveau central pour informer les clients futurs, pour les répercuter dans leurs cahiers des charges et leur programme sommaire de conception.

5. Ces connaissances pourraient également être utilisées pour asseoir des comparaisons et des engagements financiers plus sûrs, et évaluer la capacité d'un projet à atteindre les objectifs de service, lors des revues de projet et de validation d'étape. Les projets qui ne répondent pas aux critères de qualité exigés doivent, si nécessaire, être arrêtés en attendant que soient résolus les problèmes de conception.

6. Encourager des expérimentations supplémentaires de programmes PFI et partenariats stratégiques, comme par exemple le programme « Building Schools for the Future ». Ceci permettra de développer un nombre limité de schémas-types dans le cadre du processus de concurrence, tandis que la majorité des schémas seront développés à un rythme plus lent, dans le cadre d'une relation bilatérale (d'égal à égal, personnalisée, individualisée) entre le client et l'équipe de conception.

7. Etudier soigneusement des innovations dans le processus PFI afin de mieux impliquer le client et les utilisateurs dans la conception, réduire les coûts des offres et éliminer les obstacles à l'entrée sur le marché PFI des cabinets de conception (PME) actuellement exclus du processus.

« Design quality and the PFI - Improving the quality of PFI procured buildings » - CABE

Ainsi, les actions à mettre en œuvre pour suivre ces recommandations concernent :
- le client public et son organisation,
- les études amont et la consultation des usagers,
- les diverses formes d'assistance au client (les « accompagnateurs », les guides,...),
- l'évaluation,
- l'organisation de la mise en concurrence.

Elles décrivent soit des actions déjà engagées, soit des propositions actuellement en débat pour des améliorations à plus long terme. Elles complètent ainsi les actions d'amélioration développées plus haut (partie 2).

Voyons plus en détail comment ces préconisations se retrouvent dans les propositions des uns et des autres, et comment les aspects spécifiques concernant la *« design quality »* vont influencer la mise en œuvre de la politique *PFI.*

2. Le rôle du client public – son organisation

Aujourd'hui, le rôle crucial de la compétence et de l'implication du client public pour mener de bout en bout ce processus complexe n'est plus à démontrer; le client doit être très engagé dans la définition des exigences et des besoins, et dans leur validation avec les partenaires utilisateurs le plus en amont possible.

Les dix clés d'un client compétent :

1 - Assurer un leadership fort
2 - Consacrer suffisamment de temps au moment opportun
3 - Tirer les enseignements de ses projets réussis, et de ceux des autres
4 - Etablir et communiquer sur un programme clair
5 - Prendre des engagements financiers réalistes dès le départ
6 - Adopter des processus intégrés
7 - Recruter les personnes compétentes pour la mission
8 - S'intégrer au contexte
9 - S'engager sur le développement durable
10 - Valider toutes les étapes-clés

"Creating Excellent Buildings"- Box 3 - CABE 2003

Le client public doit donc être très présent, depuis les phases amont, très importantes pour la qualité des décisions à prendre en fonction des enjeux,...

> *« Pour moi, peu importe le mode de passation du marché public.* ***Ce qui compte,*** *c'est ce que vous apportez au projet en termes de définition, de gestion ;* ***de savoir décrire ce que vous voulez.*** *On pourrait visiter toutes sortes de bonnes écoles qui ont été construites sur un mode traditionnel, et on pourrait aussi aller à l'école où travaille ma femme, et cette école est nulle ! C'est nul parce que le client n'a rien dit, personne ne s'y est vraiment intéressé...* ***Il faut réfléchir en amont, penser à la qualité de la conception...*** *Pour les premiers PFI, l'approche était trop souvent « donnez-nous une école et revenez dans 5 ans quand tout sera en place, prêt à fonctionner ». En réalité ça ne marche pas comme ça.* ***Il faut une plus grande participation du client.***
>
> *B. Mac Vean, CABE*

…et sur toute la durée du processus :

> *“ Notre rôle [à 4Ps], c’est d’équiper les collectivités locales des compétences nécessaires pour être de bons clients. Ce qui ne concerne pas que la phase de marché public.* ***Il s’agit de rester un bon client pendant toute la durée de l’équipement.*** *L’une des leçons que nous avons tirées, c’est* ***qu’au début les gens ne réalisaient pas toutes les ressources qui seraient nécessaires après que le contrat ait été signé,*** *pour s’assurer que la réalisation des travaux correspondait aux normes, que les paiements étaient effectués en temps utile, que les déductions - si nécessaires - étaient correctes, qu’on faisait constamment pression pour que l’entreprise contractante maintienne ses performances, qu’on était capable de réagir avec flexibilité.* ***Il s’agit au fond d’être un partenaire, pas simplement un client.***
>
> *M. Lipson, 4Ps*

Cet objectif amène à un renversement des priorités sur lesquelles s’étaient construites les premières expériences, et oblige à une reconsidération des responsabilités de chacun des partenaires,…

> *“ Le début de la PFI, au fond, c’était simplement d’améliorer les résultats pour les services publics, en avoir plus pour son argent et empêcher le secteur public de gâcher ses propres projets. C’était en tous cas la vision du ministère des finances. La conception, à l’époque, ça n’intéressait personne. L’intérêt porté à la conception s’est révélé en parallèle dans les années 90. Pas simplement pour les bâtiments publics, d’ailleurs.* ***Le désir d’une efficacité plus grande, le désir de transférer le leadership vers l’entreprise contractante entraînait des problèmes – on s’en est aperçu – et la seule manière de les résoudre, c’était d’avoir un client exigeant en matière de conception. Or, dans une certaine mesure, c’était un renversement des priorités précédentes.*** *Jusque-là, le service public commandait un bâtiment, et sa priorité c’était que le bâtiment fonctionne et qu’il soit d’un bon rapport qualité/prix. Personne ne s’intéressait à avoir une conception de qualité.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

…ce que les clients publics les plus expérimentés reconnaissent comme indispensable pour assurer une conception de qualité :

> *“ Nos observations ces deux dernières années montrent clairement que* ***les meilleurs PFI sont ceux où le client est très présent en matière de conception.*** *Il faut un leadership fort de la part du client et les ressources nécessaires.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

L’importance ainsi soulignée du rôle des autorités publiques « clientes », qu’elles soient directions ministérielles ou collectivités territoriales, s’accompagne d’une politique d’aides de diverses natures,

- pour renforcer leurs compétences,
- pour les assister dans la définition des objectifs de leur opération (études stratégiques d’opportunité et de faisabilité), en adéquation avec leurs moyens, et les partenariats possibles,
- pour les guider dans le processus administratif,
- pour comprendre comment garantir la *« design quality »* et la décliner dans chaque étape du processus.

3. Les conseils auprès du client public

Ils sont de deux types :
- ceux qui relèvent de la seule initiative de la collectivité qui les choisit et les rémunère ;
- ceux qui proviennent de structures centralisées mises en place spécifiquement à cet effet, et offrant une assistance gratuite à la collectivité.

Dans le premier cas, la mission et le rôle spécifique des conseils mis en place directement par l'autorité locale sont décrits précisément par les instances centrales. Ainsi, il faut citer :

■ Le *design champion*

On retrouvera dans notre précédent rapport[51] la présentation du rôle crucial que doit jouer cette personne auprès du donneur d'ordre public, tout au long du processus. Elle doit être intégrée à l'organisation interne de la maîtrise d'ouvrage, au plus haut niveau de décision et d'arbitrage, et doit être officiellement désignée pour cette fonction.
Les recommandations en ce sens se sont renforcées, et la *CABE* organise des réunions à fréquences régulières, au niveau régional désormais, pour mutualiser les expériences et diffuser les bonnes pratiques :

> *“ Dans tous les ministères où l'on passe des marchés publics, il doit y avoir un “design champion.” Il y a aussi un design champion pour les collectivités locales. CABE joue un rôle de facilitateur et organise un réseau régional.*
> *Bientôt toutes les collectivités locales devront aussi avoir leur design champion..*
> *Un design champion, que ça soit au niveau régional ou national, est un haut fonctionnaire qui a une expérience variée et des connaissances en conception et qui va s'occuper d'un projet, donner des conseils et guider ce projet du début à la fin. C'est quelqu'un qui a un certain contrôle sur les aspects conception de la construction. Il ne peut pas s'agir uniquement d'esthétique. La fonctionnalité, la durabilité doivent être prises en compte.*
>
> *CABE*

> *“ Les design champions ministériels ont titre de ministre et les senior officers sont fonctionnaires dans les ministères ou les agences du gouvernement central.*
> *Dans les collectivités locales, ce sont des agents de la fonction publique… Parfois, c'est un conseiller municipal qui joue ce rôle.*
> *…*
> *Certains conseils municipaux ont des design champions depuis déjà 4 ou 5 ans. Les meilleurs exemples sont Leeds et Birmingham. Leur existence a eu une influence considérable, non seulement sur des constructions individuelles, mais plutôt sur la façon dont la régénération de ces villes s'est faite, en plaçant la qualité de la conception au cœur même du processus. Birmingham en particulier a été totalement transformée. C'est lié en partie à la volonté d'employer quelqu'un qui a le titre de “design champion” dans son profil de poste, mais c'est surtout lié à la personnalité de l'individu et à l'existence de design champions officieux.*
> ***Dans chaque projet réussi, le rôle de leadership est essentiel, que ça se traduise par quelqu'un qui a officiellement le titre de design champion ou par une personnalité qui assume ce rôle.***
>
> *B. Mac Vean, CABE*

Des prix sont décernés chaque année pour mettre en valeur l'apport de ces experts, et encourager leur recrutement.
Ces prix font partie de la politique initiée en 2000 par le Premier Ministre, *« Better Public Buildings »,* qui souhaite distinguer des bâtiments publics, quelque soit leur importance, pour leurs qualités conceptuelles, et de commande appropriée.

De plus, pour le développement des projets propres aux politiques sectorielles (éducation, santé,…), des *design advisors* (consultants privés) peuvent venir renforcer les équipes de la maîtrise d'ouvrage locale, en apportant leur connaissance particulière du domaine concerné.

51. Voir fiche technique 2 *« design champion* et *design adviser ».*

■ Les *client design advisors*

• Du point de vue de la *CABE*

La *CABE* décrit dans de récentes publications (par exemple, *« Buildings Schools for the Future : the client design advisor »* – en date d'octobre 2005) quel rôle ce consultant peut jouer à chaque étape – préparation/ conception/ réalisation/ occupation et usage – en liaison avec le chef de projet d'une part, et un expert en matière d'éducation d'autre part. Elle insiste sur l'indépendance que doit avoir cet *advisor* pour émettre son avis sur la conception globale, sans être lié d'une façon quelconque aux autres structures ou ntervenants de l'opération.

Ce consultant sera un architecte qualifié, choisi et rémunéré directement par l'autorité publique locale, en charge du programme d'équipement.

• Du point de vue du *RIBA*

En liaison étroite avec la *CABE,* depuis octobre 2005, le *RIBA* a accrédité un certain nombre d'architectes pour jouer ce rôle de consultants experts, dont la liste est mise à disposition des autorités locales. Des sessions de formation professionnelle mettent à jour les consultants sur les processus et leurs responsabilités.

Les honoraires doivent être librement négociés au cas par cas, en fonction de l'étendue et de l'importance du rôle que le client public souhaite donner à ce consultant.

Dans le deuxième cas, en ce qui concerne les organismes de conseil mis en place au niveau central, il faut citer :

■ La *CABE* et les autres structures centrales

• La *CABE*

En plus de son rôle institutionnel rappelé plus haut, la *CABE* intervient elle-même comme *design advisor* et « facilitateur » dans toutes les phases amont et préparatoires à la concurrence : chaque année, elle donne son avis sur environ 500 projets, répartis auprès de 250 autorités locales. Elle intervient gratuitement sur les secteurs de la santé, de l'éducation, du logement, et des espaces publics, et désormais de la régénération urbaine.

Dans son rôle de conseil et d'assistance auprès des collectivités, la *CABE* est reconnue et appréciée :

> *“ La raison pour laquelle la CABE est susceptible d'aider c'est que,* ***pour obtenir tous les permis de construire, toutes les autorisations, c'est un processus complexe, difficile, et la conception est un gros point d'interrogation.*** *Or les collectivités locales ne disposent pas nécessairement des compétences requises pour juger d'un projet, à part sur ses caractéristiques techniques, et risquent de rejeter un bon bâtiment, ce qui serait un gaspillage regrettable, ou au contraire accepter quelque chose de médiocre. La CABE aide les collectivités locales à juger les bâtiments et ceux qui proposent des projets à les améliorer le plus tôt possible lorsque les changements restent encore possibles et peuvent s'inspirer d'une critique positive, de sorte que ce qu'ils présentent à la collectivité locale porte déjà un sceau d'approbation : « ce bâtiment a déjà été vu par la CABE, et si vous ne savez pas ce que vous recherchez, la CABE le sait et trouve ça très bien ». Et ça encourage les institutions et les concurrents à être plus aventureux qu'ils n'auraient osé l'être autrement. La CABE est très favorable à une conception assez radicale. Ils ne sont pas les suppôts de l'architecture traditionnelle, ce qui était le cas de la Royal Fine Arts Society. La tendance en Grande-Bretagne consiste à essayer d'intégrer ce qu'on construit dans le paysage de ce qui existe déjà,... que ça ne dérange personne. La CABE, c'est une autre approche. Ils disent : “le contraste, c'est une bonne chose, et les projets d'aujourd'hui ont leur mérite. Ça ne va pas nécessairement gâcher le paysage, sauf si c'est un lieu extraordinaire, et dans ce cas-là, il faut le respecter.”*
>
> *R. Saxon, RIBA-BDP*

L'expérience et l'expertise de la *CABE* s'enrichissant ainsi au fil des opérations, elle est recherchée pour son avis qui donne de la crédibilité au projet, et ce malgré les institutions de plus en plus nombreuses qui doivent apporter leur contrôle aux opérations projetées :

> *“ Il y a aussi ce personnage le “facilitateur” de la CABE qui s'occupe de la conception dans les écoles, et ce qu'il nous faudrait c'est quelqu'un qui sache vraiment comment fonctionnent les*

écoles, ce qui marche bien et pas, alors que la tentation pour eux c'est de se concentrer sur les couleurs, les volumes… Quand on lance un nouveau programme tout le monde veut sauter à bord de votre train : il y a la CABE, il y a une institution qui vous aide à limiter au maximum le gaspillage, à utiliser les matériaux recyclés, il y a le BREEAM, une autre institution qui mesure l'impact de la construction sur l'environnement,…

M. Brind, PfS

• **Aux côtés de la CABE, d'autres structures de soutien et d'assistance spécialisées** ont été mises en place pour rechercher les solutions les mieux adaptées à chaque domaine.

On assiste à une multiplication des acteurs, amenés peu à peu, et logiquement, à adapter à leurs propres préoccupations leurs outils d'évaluation (voir plus bas, les *DQI*). Il faut alors coordonner les divers avis à recueillir.

Ainsi, entre autres structures, on peut citer :

> dans le domaine scolaire, ***Partnerships for Schools (PfS) :*** mis en place par le Gouvernement pour développer le programme *« Building Schools for the Future »*, *PfS* informe de l'avancement de la politique dans des bulletins mensuels.

Ainsi, en janvier 2006, en faisant le point des contrats en phase de concurrence, *PfS* rappelle comment se traduit l'importance du design et quelle aide il peut apporter dans le processus, en coordination avec les autres institutions *(CABE, RIBA, DfES,…)* :

> *« La conception est entièrement affaire de fonctionnalité et de flexibilité. Elle peut inspirer le processus d'enseignement et d'apprentissage, en lui permettant de s'adapter et à terme d'influencer la qualité de l'enseignement dans les écoles. C'est pourquoi la qualité de la conception est si importante pour PfS, le gouvernement et les partenaires en conception de PfS, CABE et RIBA. Elle a d'autant plus d'importance qu'on a vu que les premiers projets PFI n'étaient pas nécessairement conformes aux standards de qualité de la conception…*
>
> *Flexibilité et adaptabilité sont les mots clés pour les conceptions de BSF…*
>
> *Beech Williamson, PfS*

PfS rappelle aussi son travail de mise au point de certains "modèles", afin de ne pas réinventer pour chaque projet et chaque autorité locale les solutions pour les problèmes les plus difficiles. Ces propositions doivent aider à trouver les meilleures dispositions au cas par cas, en en débattant avec les utilisateurs locaux, dès le stade du *« design brief »*.

> dans le domaine de la santé, le ***Centre for Healthcare Architecture and Design (CHAD),*** créé en novembre 2001 par le *NHS,* regroupe divers professionnels (architectes, financiers, économistes,…) pour donner avis et conseils concernant la conception des équipements de soins. Un site permet de suivre toutes les questions d'actualité, les expériences en cours et de connaître les *design champions* accrédités.

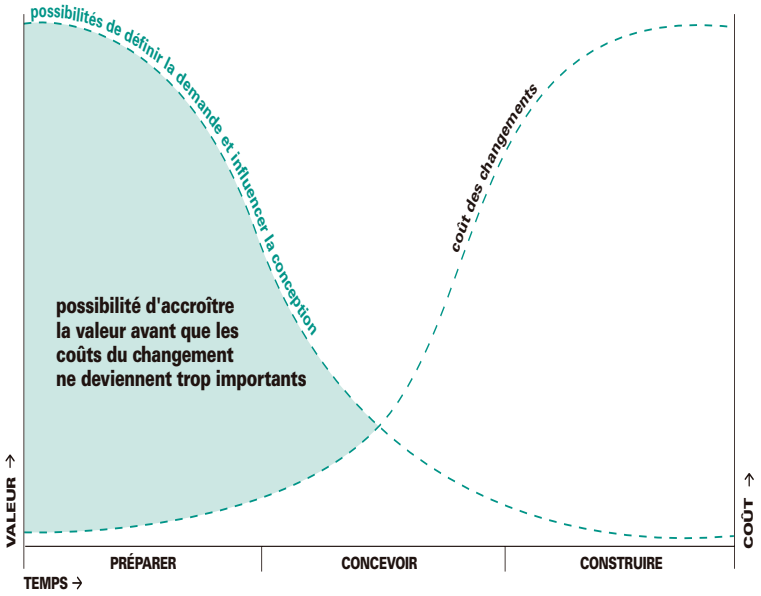
Il faut noter que cette recommandation d'un client fort, renforcé par des conseillers compétents, en particulier dans le domaine de la qualité de conception, se traduisant par l'intégration d'un *design champion* dans l'organisation du client public, et/ou de *client design advisors,* devrait devenir prochainement un critère obligatoire d'éligibilité à une programmation en *PFI.*

4. Les études amont et la consultation des usagers

■ Un enjeu fondamental dans la recherche de la *« best value »*

« Donner le temps qu'il faut au moment où il faut », et en particulier dans la préparation et la définition de l'opération envisagée : c'est une des recommandations fondamentales au client public. Explorer les options, trouver les données sur lesquelles fonder les décisions, communiquer soigneusement avec toutes les personnes concernées, et décider quelle aide rechercher. Le choix stratégique du montage ne viendra qu'après.

Pour mieux convaincre, un graphique illustre l'enjeu du temps nécessaire à la conception, son impact économique attaché à la satisfaction des utilisateurs du produit final.



Opportunity to increase value
Source : *Creating Excellent Buildings - CABE*

■ Une nécessité : la définition des besoins et la consultation des utilisateurs

Les recommandations sur ce qu'il faut donner comme objectifs de recherche aux futurs concurrents se sont précisées depuis les premières expériences, et là aussi, montrent un changement de cap notoire : le *NAO* décrit comment d'une liberté totale laissée au privé pour atteindre les *« outcomes »* (= résultats en termes de produits), on a été obligé, en matière de construction, d'introduire dans les spécifications des *« outputs »* (= résultats en termes de performances), et être aussi plus détaillé sur les données à respecter *(« inputs »)*. Ce travail d'analyse du bon équilibre souhaitable dans l'expression des besoins soit en termes de performances à atteindre *(« outputs »)*, soit de caractéristiques des objets produits *(« outcomes »)* revient au *NAO* dans sa réflexion sur ce qui apporte la *« best value for money »*, à travers les études de cas :

> *« Ce qu'on pourrait appeler la théologie des PPP, dans sa version orthodoxe, veut qu'on spécifie les résultats (outcomes) qu'on veut, et qu'on laisse au secteur privé toute liberté dans la mesure où il produit ce qu'on attendait. En réalité il faut être plus pragmatique lorsqu'on en vient aux bâtiments publics. Il y a 3 choses qui entrent en jeu. Il y a des contraintes de construction, des normes qu'il faut respecter, dans certains cas des normes excessivement prescriptives et qui sont parfois dépassées, mais auxquelles on est obligé d'obéir… Il y a les spécifications de résultats sortants (outputs) qui doivent être extrêmement détaillées et avoir pensé à tout, mais dans la réalité ça se passe rarement et quelle que soit la qualité des spécifications de outputs, on s'aperçoit que dans la plupart des contrats PFI, tôt dans la vie du contrat, il faut changer ces spécifications… Troisièmement, pour la qualité des bâtiments publics, il faut sans doute plus de spécifications des entrants (« inputs ») que ce qui est prévu dans la théorie traditionnelle des PFI.*
>
> *D. Crabtree, NAO*

« Mais, ce sera au client public de rendre compte au mieux de la définition des besoins et de l'attente des usagers, et de faire la sélection entre ce qui relève de son expérience, et ce sur quoi le privé pourra apporter sa plus-value. La présentation de ces choix aura une incidence importante sur l'avancement de la conception, sur la définition des critères de jugement, et sur le contrôle des prestations de services après réalisation.

Ainsi, côté client public, *Partnerships for schools (PfS)* traduit dans son domaine cette recherche et l'objectif à long terme : engagement à améliorer les résultats scolaires, et pas seulement les bâtiments scolaires.
Pour atteindre cet objectif, il faudra une forte implication, et à haut niveau, des cadres municipaux et des élus *(council senior managers)*. Parfois des anciens directeurs d'établissement sont en position de *project directors,* et des *workshops* sont organisés avec le soutien du *4Ps* tout au long du processus : une bonne méthode pour impliquer les utilisateurs. De plus, beaucoup de collectivités ont doté leur projet d'un budget généreux, ce qui a augmenté l'attrait et la compétition entre soumissionnaires[52].

Du côté des concepteurs, on analyse cette évolution. A travers l'exemple des projets hospitaliers, Richard Saxon nous fait part de son expérience :

> *“ On met l'accent sur les “outputs (les produits)” plutôt que sur les “outcomes (les résultats)”. On demande à l'équipe de conception de produire 500 lits pour un hôpital. On lui demande de soutenir les objectifs du ministère de la Santé, objectifs qui en réalité n'ont peut-être pas besoin de 500 lits pour se concrétiser. Mais côté client, quelqu'un a pris la décision que pour atteindre cet objectif global, il fallait cet objet – 500 lits.*
> *Beaucoup de problèmes proviennent de l'idée fausse que le client sait comment résoudre ses problèmes.*
> *En réalité, le client devrait se placer beaucoup plus en amont et au lieu de dire « construisez-nous un hôpital de 500 lits » il faudrait que le client dise quelque chose de beaucoup plus vague : “Construisez-nous un bâtiment qui nous permette d'atteindre nos cibles en matière de santé pour telle région”. Du coup, on pourrait s'interroger sur la conception du bâtiment, sur ce que ce bâtiment va contenir pour produire ces résultats en matière de santé. Cette approche a été adoptée pour la conception des routes, pour la conception des prisons.*
> *On ne dit pas quelle va être la réponse, on dit voilà le problème, à vous de trouver la solution. C'est une étape très importante qui a permis d'améliorer considérablement les choses. Au lieu de dire voilà les objets qu'on veut – tant de volumes, tant de m², tels équipements… – on devrait dire au contraire : “voilà notre problème, décrit aussi clairement que nous pouvons le faire. Quelle solution, vous le fournisseur, nous proposez-vous pour le résoudre ?”*
> *…*
> *Je vais vous donner un exemple très clair.*
> *En Grande-Bretagne, dans les hôpitaux, on a encore des salles communes à 4 lits. Quelques chambres individuelles aussi, mais la règle c'est d'avoir 4 patients par salle. Ici, la chambre individuelle reste considérée comme un luxe et on dit chez nous : “Oui, on aimerait bien avoir des chambres individuelles pour tous nos patients, mais on ne peut pas se le permettre, en tous cas pas maintenant”.*
> *On connaît l'approche française (on a un bureau à Grenoble et à Paris). Ça fait 20 ans en France qu'on ne fait que de la chambre individuelle. Les britanniques vous disent : “En France, vous dépensez beaucoup plus pour la santé que nous”. En réalité, vous dépensez moins pour vos chambres individuelles que nous pour nos chambres à 4 lits et vos résultats sont meilleurs. Il y a moins de risque d'infections nosocomiales, les visiteurs sont moins nombreux, donc moins d'infections croisées, l'environnement est mieux contrôlé et la santé des patients s'améliore plus vite. Mêmes résultats aux USA. Donc, en réalité, on n'a probablement pas besoin d'autant de chambres individuelles que de salles à 4 lits. Mais ça, c'est une discussion qu'on ne peut pas avoir avec qui que ce soit. Le leitmotiv reste « 500 lits, 500 lits », non pas, "combien de patients peuvent être traités par semaine ou par mois".*
>
> *R. Saxon, RIBA-BDP*

52. Voir *4Ps "Emerging Lessons from 4Ps"* Gateways Reviews n°3, BSF Programme, décembre 2004.

Les réflexions qui s'en dégagent ne semblent pas aller dans le même sens que celui des structures centrales. Celles-ci, en effet militent désormais pour que le maximum d'informations détaillées sur les attentes vis-à-vis du projet soient données par le client, avec justifications détaillées et faisabilité testée.

> *« Nous expliquons aussi qu'avoir le plus tôt possible un concept clair permettra d'aboutir à une conception de qualité (…). Nous encourageons aussi les Trusts à mener un processus de consultation véritablement élargi : avec les utilisateurs du service, les médecins, les infirmières mais aussi avec les patients et le public… Nous avons mené plusieurs projets avec des organisations telles que la Prince's Foundation pour développer des méthodes de consultation publique.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

Le temps passé en amont devrait permettre de réduire les délais et les coûts de la consultation à venir, en apportant des réponses mieux étudiées :

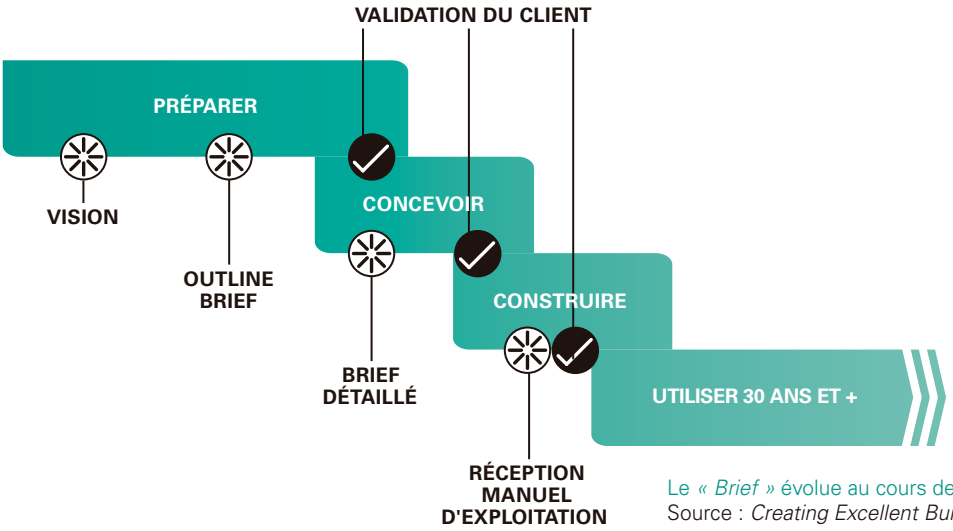
> *« La tendance, c'est d'essayer d'accélérer le processus et de réduire la quantité d'information que doit produire le secteur privé. C'est tout à fait dans la ligne du ministère des Finances qui souhaite que l'équipe du client fournisse le plus d'information possible dès le départ. Les équipes client sont supposées être beaucoup plus avisées et travailler avec plus de finesse quant au temps et aux ressources qu'il leur faut. Tout le monde est sous des pressions de temps plus fortes, mais en même temps est sensé produire des projets plus détaillés et de meilleure qualité.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

Toute l'information fournie par le secteur public réduira le travail de production du secteur privé pendant la phase d'élaboration des offres, de négociation et de finalisation du contrat : ce sera un gain de temps et d'argent pour tout le monde…
Mais comment, dans ces phases préparatoires, regrouper concrètement ces informations, leur évolution au fur et à mesure de l'avancement des études de faisabilité, et traduire les exigences finales ? Comment apprécier les paramètres de qualité de l'opération, et élaborer les critères d'appréciation des propositions et leur suivi jusqu'à la réalisation effective ?

Des outils et des méthodes ont été mis au point et sont testés d'une opération à l'autre, dans chacun des secteurs de programmes.
Nous devons parler à ce stade du *brief*, de son élaboration itérative avec les études de faisabilité et de conception du projet, du projet de référence, et des outils d'appréciation et d'évaluation que sont les *DQI*, ou le *BREEAM*.
Autant de notions particulières qu'il faut essayer de préciser pour éclairer les pratiques britanniques de programmation, de conception, de concertation et d'évaluation du projet.

■ Le *« brief »* et son développement :

Pour comprendre ce qu'est le *brief*, référons-nous au guide de la *CABE – « Creating Excellent Buildings »*. Le *brief* y est décrit comme un état des demandes, qui doit être clair pour permettre au concepteur de proposer un projet adéquat. Un bon *brief* doit pouvoir évoluer depuis le tout début de l'évocation du projet, jusqu'à sa forme finale pour une conception très détaillée. Cependant, il ne doit pas chercher à prescrire comment atteindre les objectifs, ce qui est le travail de l'équipe de conception.
Le schéma ci-contre illustre les phases critiques de validation à donner par le client, au fur et à mesure de l'avancement du *brief* :

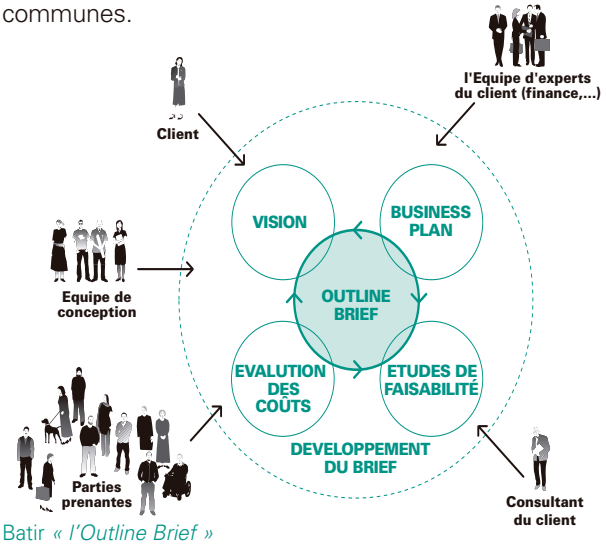


Le « *Brief* » évolue au cours des étapes du projet
Source : *Creating Excellent Buildings - CABE*

Ce travail sur le *brief* aura un impact sur le contenu du programme qui correspond à une réflexion sur une échelle plus large et plus globale que celle de la construction proprement dite. De plus, le projet lui-même peut regrouper plusieurs implantations d'équipements concourant à un même service sur une aire géographique donnée.
Nos interlocuteurs nous précisent ces notions :

> *« Lorsqu'on parle de **programme,** ça ne concerne pas que le bâtiment et les installations diverses, mais ça couvre aussi tout ce qui est nécessaire pour que le service existe. Très souvent, on est très fort pour construire de jolis bâtiments, mais c'est très difficile de les utiliser. Le programme recouvre donc aussi les voies d'accès, les transports publics, les parkings qui seront nécessaires, etc.*
> *Le projet : parfois il s'agira de tout un réseau d'immobilisations parce qu'un projet peut être implanté sur plusieurs sites. Il y a toutes sortes de services qui vont être liés au fonctionnement de ces actifs; comment atteindre ces services, comment les connecter à lacommunauté. Du coup, la définition du projet dépend non pas de nous mais de la collectivité locale.*
>
> *CABE*

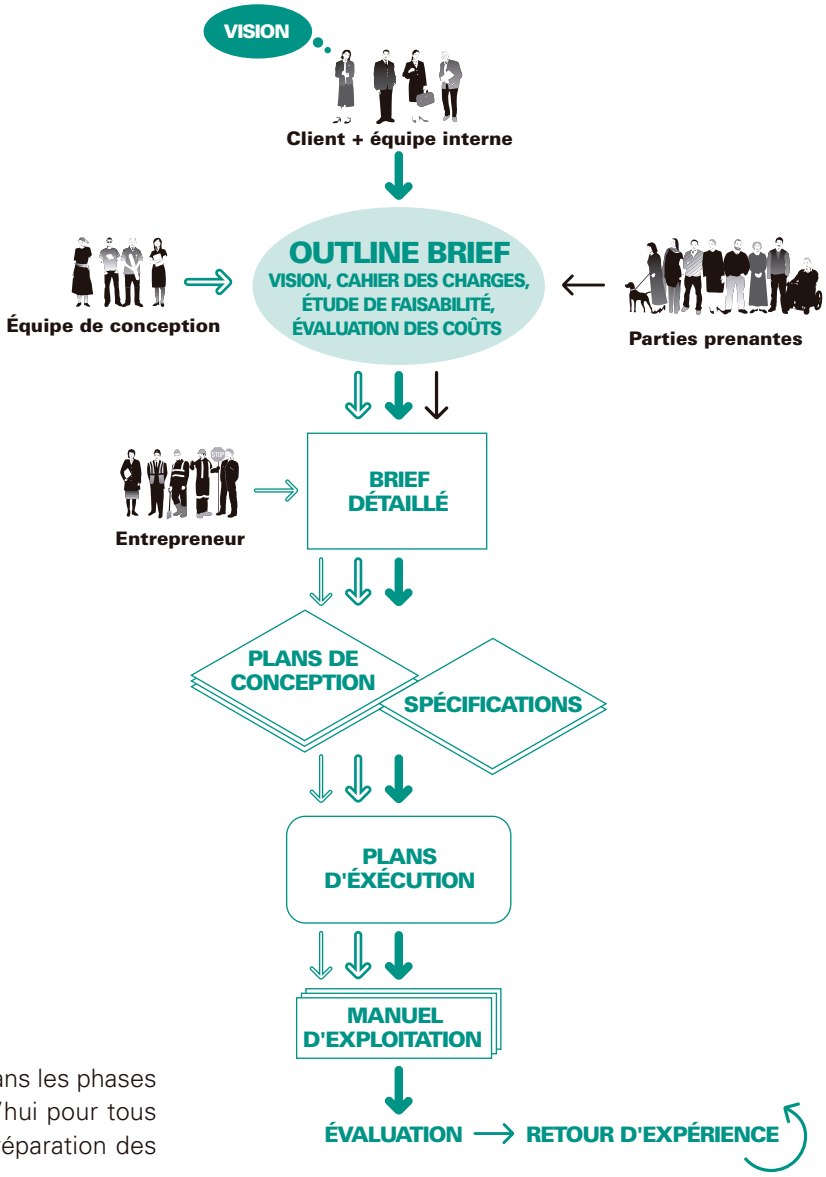
Le développement du *brief* s'opère de manière interactive avec des concepteurs, des économistes, les partenaires de l'opération, pour que dès le premier stade de l'*outline brief,* les études de faisabilité prennent en compte l'insertion du projet dans son environnement, la définition des espaces nécessaires, une estimation financière, un calendrier des actions, les options sur le type de montage contractuel, et les conséquences sur les modalités de la commande (critères, etc.)… Des réunions de l'ensemble des partenaires *(project reviews)* permettent d'orienter les choix, et d'entreprendre la phase suivante sur des bases communes.



Batir « *l'Outline Brief* »
Source : *CABE*

Elles permettent de débattre de toutes les questions et d'affiner au fur et à mesure les options à prendre pour optimiser le projet, et approcher la répartition des risques à proposer aux partenaires futurs. Ce sont les *value management workshops.*

Dans cette logique, on recherchera l'apport de l'entreprise le plus tôt possible pour mettre au point le *brief* détaillé avant de finaliser la conception détaillée du projet. Le principe est traduit dans le schéma ci-contre, et se mettra en œuvre, à quelques variantes près, dans les processus de commande les plus répandus en Angleterre, en particulier le conception-construction *(design and build)* et le *DBFO design-build-finance-operate),* favorisant les processus intégrés.



De la première vision à l'évaluation du projet
Source : *Creating Excellent Buildings - CABE*

Cette méthode de travail, en particulier dans les phases amont du processus, s'applique aujourd'hui pour tous les types de montages, y compris en préparation des projets *PFI.*

A titre d'exemple, voyons comment ces notions sont abordées et développées dans des secteurs spécifiques, tels que celui de la Santé, ou de l'Enseignement.

■ L'application dans certains secteurs spécifiques : la Santé

• *"Brief"* et *"Design"* au premier stade d'approbation de l'opération

On peut se reporter, en particulier, au guide produit par le *NHS* pour les projets hospitaliers qui détaille très précisément le contenu des documents à produire pour présenter une opération au *PRG,* qui accorde ou refuse les crédits *PFI* ; il s'agit en particulier de l'*OBC* (cahier des charges) permettant de nourrir le *PSC (Project sector comparator),* le comparateur… Nous reproduisons en annexe[53] une fiche détaillée concernant en particulier l'avancement parallèle du *brief* et du *design* à cette étape, telle qu'elle figure dans le guide du *NHS ("The Design Brief Framework for Public Sector Comparator at OBC Stage,"* décembre 2004).

• Le *Design Review Program* – Le *Design Center*

Pour guider le travail de réflexion des établissements hospitaliers, et trouver une certaine correspondance entre les attentes et les besoins de service, le ministère de la Santé, via le *NHS* et *Partnerships for Health (PfS),* définit les méthodes et le contenu, dans un souci de qualité commune :

> *"Dans l'approche adoptée par les ministères pour instaurer le souci de la qualité de la conception, on a développé un* ***Design Review Program*** *sous la responsabilité de mon équipe, et à partir duquel elle fait remonter l'information, dans le service et vers les différents ministères, pour les informer des progrès réalisés vers des bâtiments publics de qualité. C'est là une des initiatives-clé du Premier Ministre : améliorer la qualité de tous les bâtiments publics, dans tous les secteurs, pas seulement dans le domaine de la santé. Nous avons lancé un de ces programmes d'examen de la conception qui couvre une période de 2 ans et rassemble une masse d'informations sur ce qui constitue la bonne conception surtout dans le domaine de la santé. « Tomorrow's Hospitals » est une publication qui résume les conclusions de ce Review Programme et présente les exemples de bonne pratique.*
>
> *Paul Aitchison, Department of Health*

Pour faciliter le processus d'analyse et d'approbation, le ministère de la Santé a fait établir les grands principes de conception auxquels devra satisfaire la nouvelle génération d'hôpitaux, quelque soit le *Trust* qui engage le programme, et valables pour tout type de montage et de financement :

> *"En s'appuyant sur le Design Review Program, le Ministre de la Santé a voulu développer les grands principes de design qui seront incarnés par la nouvelle génération d'hôpitaux. Nous avons donc développé la recherche, et en consultation avec le service et le secteur privé,* ***nous avons défini 12 critères-clés*** *auxquels ces nouveaux bâtiments doivent répondre.* ***Ils sont regroupés sous les titres "fonctionnalité",*** *"impact" et "normes de construction". Ces illustrations concernent des programmes financés sur le mode PPP, PFI, LIFTs ou des bâtiments financés par le secteur public.*
>
> *Paul Webster, Department of Health*

> *"Le Design Centre a développé des panoplies d'outils qui permettent aux PFI d'évaluer la qualité des projets. On trouve ces outils sur notre site web. Nous avons séparé les fonctionnalités, l'impact et la qualité de la construction.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

Plus précisément, à titre d'information, voici comment sont présentés ces 12 critères-clés, répartis en 3 chapitres : la "fonctionnalité", l' "impact", la "qualité de la construction" (se reporter aussi plus bas, à la présentation du *DQI*) :

53. Voir annexe 2

Les 12 critéres clés de la qualité de conception

→ **Dans le chapitre "fonctionnalité "**, les principes d'une bonne conception sont :

1. Réaliser un environnement sûr et sain pour le personnel soignant, le personnel et le public.
2. Respecter la vie privée et la dignité des patients, incluant dans les projets un nombre pertinent de chambres individuelles et la lutte contre les maladies nosocomiales.
3. Créer un bâtiment dans lequel il est facile de trouver son chemin, et de se déplacer tant à l'intérieur, qu'à l'extérieur.
4. Réaliser des locaux qui soient adaptés à leur utilisation, incluant services et équipements.

→ **Dans le chapitre « impact »**, les principes définis sont :

5. Permettre au bâtiment de participer positivement à son environnement, en aménageant une approche claire et facile, tenant compte des moyens de transports publics.
6. Créer un espace d'accueil destiné aux usagers, qui procure fierté et appropriation, répondant aux besoins des usagers avec chaleur et confort.
7. Concevoir des locaux ouverts, lumineux, clairs et aérés, avec accès à des vues.
8. Dans la conception, favoriser le rôle thérapeutique du paysage, de l'architecture et de l'art.

→ **Dans le chapitre « qualité de construction »**, les principes définis sont :

9. Permettre les changements, en anticipant de futures demandes et de nouvelles techniques ;
10. Assurer que les équipements soient "maintenables", fiables, et faciles d'usage.
11. Réaliser des systèmes techniques bien conçus, efficaces, et résistants aux usages quotidiens.
12. Une construction saine et d'un entretien facile.

Compte tenu des spécificités du domaine « santé », d'autres contraintes doivent être prises en compte dans la réalisation des objectifs : la flexibilité, par exemple…

> *“ Nous pensons qu'il **est important de réfléchir à la flexibilité future de ces constructions.** Ça va devenir de plus en plus important avec la volonté du gouvernement d'encourager le choix du patient et la montée d'initiatives telles que le "paiement en fonction des résultats".*
>
> ***Les 3 domaines sur lesquels on travaille pour l'excellence en matière de conception sont donc :***
>
> *- **l'architecture clinique** – les espaces techniques dans le bâtiment, la dimension des salles, la largeur des couloirs, l'emprise au sol des salles d'opération,…*
>
> *- **l'architecture spatiale** – la disposition du bâtiment, la route vers l'entrée principale, la circulation, la manière dont on trouve son chemin vers les différents services, le plan directeur,…*
>
> *- **l'architecture urbaine** – l'implantation du bâtiment dans son cadre, sa contribution au paysage urbain, comment il est desservi par les transports publics, peut-on y aller à pied… C'est par rapport à ces 3 domaines que se détermine l'excellence du projet dans le secteur de la santé.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

Ces éléments programmatiques, base du *brief*, traduisent la "vision" du projet dans un exposé d'objectifs plus qualitatifs que quantitatifs ou descriptifs. Pour approfondir les études de faisabilité des options possibles dans toutes leurs composantes, en vue de faire approuver un scénario de préférence par toutes les parties concernées, les équipes du *NHS* vont élaborer en interne, ou faire élaborer des "esquisses de conception spatiale", pour illustrer les concepts nouveaux, sur tel ou tel élément constitutif (les chambres par exemple, et leur organisation), ou sur l'ensemble d'un projet sur un site donné.

Nous retrouverons plus bas la même démarche chez d'autres ministères, celui de l'Enseignement en particulier.

■ Le « projet de référence », pourquoi ? comment ?

Cette méthode de test et de validation des objectifs est plus ou moins développée (niveau de conception plus ou moins approfondi / sur tout ou partie des éléments du projet) suivant les clients publics.

C'est l'importance et la complexité de l'opération qui vont entraîner les choix[54] de méthode.

Les raisons fondamentales ont déjà été décrites : croiser les modes d'expression et donner une illustration des attentes complémentaires à celle des cahiers des charges traditionnels ; catalyser la réflexion des partenaires en amont, pour valider ensemble le dossier de « comparateur » et l'*OBC (Outline business case)* qui l'accompagne, et obtenir ainsi l'autorisation de poursuivre l'opération en bénéficiant de l'enveloppe de financement en *PFI*. Ce travail induit des coûts d'études supplémentaires à la charge du client.

Mais, à l'expérience, il s'avère que cet investissement préalable peut permettre d'alléger les coûts imposés par la suite pendant la mise en concurrence, aux deux parties (client et concurrents), amenées à débattre des propositions. De plus, dans un même domaine, cette base de réflexion testée et validée, peut être reprise sur d'autres opérations de même nature ; il restera alors à l'adapter au site et au contexte environnemental, sans avoir à tout réétudier.

D'autres arguments sont développés par les ministères qui ont choisi de s'y investir : asseoir la crédibilité du client et de sa demande auprès des concurrents ; en particulier, en leur apportant l'accord sur le planning permission des partenaires locaux qu'il aura sollicités sur la base du dossier incluant le projet de référence. Ce qui engage du même coup la collectivité locale qui aura donné son accord et ses prescriptions[55].

Le *NHS* explique pourquoi il fait établir un « projet de référence » avant le lancement d'une consultation :

> *“ Q. Le Trust fait-il un projet de référence avant la consultation pour tester sa demande ? R. Oui. Avant que le projet soit publié dans le Journal Officiel Européen, le comparateur public est utilisé pour avoir les permis de construire. Il faut au moins avoir développé jusqu'à ce stade. Les candidats qui vont répondre à l'appel d'offres vont dépenser des millions de livres pour préparer leur dossier sans garantie de gagner et sans remboursement s'ils n'emportent pas le marché.* ***Il est donc important que le client démontre son sérieux et prouve que la municipalité a dit « oui, vous pouvez construire un hôpital à tel endroit,*** *il peut avoir tant d'étages… on n'a pas de problème… ». C'est une manière de démontrer que c'est du sérieux et pas un château en Espagne.*
> *Le ministère du Trésor décrit le comparateur-secteur-public comme une évaluation robuste d'un projet qui doit être entreprise le plus tôt possible. En matière de conception et de développement d'un brief,* ***les Trusts doivent faire un certain travail*** *de conception,* ***car ce faisant, ils pourront influencer le brief, le tester et le développer. C'est un processus itératif. Le Trust devient ainsi un client bien informé*** *qui peut décrire précisément ses besoins et peut se servir du brief et du comparateur - secteur public* ***pour juger ce que propose le secteur privé*** *auquel il démontre qu'il a éliminé le plus de risques possible, qu'il a une équipe de projet organisée disposant des ressources nécessaires et que l'économie du secteur de la santé peut se permettre ce projet.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

L'exercice du projet de référence oblige à trouver le bon équilibre entre le niveau de détail des prescriptions données par le client, et le niveau de risques pris par le privé. Les banques ont été échaudées par de très lourdes pénalités dans les premières opérations ; quand l'objectif annoncé n'est qu'une présentation plus ou moins vague des performances à atteindre, sans test suffisant de faisabilité, elles peuvent exiger plus d'informations et de justifications :

> *“ Les soumissionnaires peuvent très bien avoir des idées différentes. Ils répondent à des spécifications de résultat…* ***Ce ne sont pas les soumissionnaires qui prennent le risque quant au nombre de lits, ou au nombre de patients, c'est le Trust.*** *On avait essayé cette approche dans les premiers projets, mais les banques ont dit non.*
>
> *Chris Farrah, NHS*

54. Voir notre précédent rapport p.24 et suiv., et p.81
55. Voir en annexe 4 : La *« planning permission »* et le permis de construire.

■ L'application dans certains secteurs spécifiques : l'Enseignement

• Les *exemplar designs :*
Pour les mêmes raisons que le ministère de la Santé, et parce que le programme *BSF (Building Schools for the Future)* intéresse de très nombreuses opérations de construction, des architectes ont été commandités pour mettre au point 6 ou 7 *exemplar designs.*

> *“ Aux termes du programme BSF, il a été créé 6 ou 7 Exemplar Designs. On a donc un choix de projets possibles. Là encore, c'est une sorte de standardisation. Est-ce qu'on va avoir beaucoup d'écoles qui se ressemblent, j'espère que non, mais c'est possible. En tous cas, ça a été fait pour éviter le risque inverse : que le BSF ne conçoive qu'une école et qu'elles soient toutes sur un modèle identique.*
> ***... La PFI n'est pas l'ennemi de l'esthétique. Tout dépend de ce que le secteur public demande au secteur privé de faire. Le problème, ça n'est pas la PFI ; c'est plus souvent le cahier des charges qui est mal fait.***
> *E. Farquharson, PUK*

Cette méthode, qui rejoint celle des projets de référence plus complets, est admise pour faire valoir des principes de conception jugés valables pour permettre un enseignement de qualité, en respectant des enveloppes financières acceptables, et guider les autorités locales dans leurs choix, mais un doute sérieux persiste sur l'adaptation de ces « modèles » à chaque contexte local :

> *“ L'idée [des projets de référence] c'était de saisir ce que nous considérons comme les éléments-clé de la conception des écoles au XXIe siècle : nouveaux besoins pédagogiques, préoccupation de l'environnement, accès des handicapés, élargissement des fonctions de l'école... On voulait que la conception reflète et permette toutes ces fonctions d'une manière qui soit une source d'inspiration ; qu'on jette les règles du passé pour adopter des solutions qui soient parfois des défis. Il y a 11 cabinets d'architecture qui ont été contactés pour proposer ces modèles : de très grosses agences et d'autres presque inconnues. On ne leur a pas demandé de produire des gabarits, mais compte tenu de ces exigences, dans un contexte donné, sur la base d'un brief précis,* ***on leur a demandé de produire des solutions qui jouent le rôle de catalyseurs.***
> *Les premières réflexions en matière de conception se sont efforcées d'éliminer le risque dans tout ce processus. Les concepteurs doivent en revenir aux principes de base et l'intention de ces modèles c'est au fond d'avoir fait à l'avance un travail d'élagage.* ***Ça n'est pas prescriptif : on n'impose pas l'adoption des modèles aux collectivités locales ; ce qu'on souhaite c'est l'adoption des principes (...).***
> *Il y a un certain nombre de municipalités qui commencent à développer leur propre conception. Ça n'a pas été sans problème : certains projets étaient inabordables. On s'oriente vers l'adoption par les municipalités de projets qui tiennent compte des contraintes de coûts.*
> *(...) Dans 3 ou 4 municipalités, les design models ont été acceptés tels quels. Le modèle d'école primaire a été adopté par une municipalité. Le design de Walters & Cohen, une agence assez traditionnelle, a été adopté par plusieurs. Le design de Wilkinson Eyre a été adopté pour une académie... Les choses bougent. On verra en pratique ce qui va se passer. Pour le moment c'est un peu des études de cas, l'expérience montrera ce qui est possible en pratique. Les modèles ne seront pas adaptés tels quels, mais certains éléments, certains aspects pourront l'être.*
> *Je ne sais pas dans quelle mesure les projets de référence ont été largement adoptés. Il a fallu corriger les erreurs qui existaient dans les premiers PFI : il faut trouver l'équilibre et* ***éviter une utilisation excessive de référentiels qui voudrait dire qu'on garde trop de risque côté client alors que l'idée du PFI c'est de transférer le risque sur la partie la mieux à même de le gérer (...). Ces projets de référence sont mentionnés pour illustrer les spécifications de résultats. C'est ensuite aux concurrents qui répondent à ces appels d'offres de tenir compte des grands principes de ce projet, d'engager les consultants qui ont préparé ces projets-modèles, ou de préparer leurs propres solutions à ces cahiers des charges.***
> *A. Jones, DfES*

Certains acteurs dressent même un constat plus sévère sur la pertinence de ces *exemplar designs,* sans doute dans les cas d'une préparation insuffisante avant le lancement de la consultation :

> *« [Les modèles exemplaires, on ne s'en sert pas]. Six projets ont été proposés. Certains se rapprochent de ce qui est faisable sur le marché, mais les autres sont de la pure fantaisie. Il y a des modes… Il y avait l'école type années 60, avec de grands couloirs. Maintenant la mode, c'est des bâtiments et de l'espace interne et externe. Et on construit ça, parce que l'espace on n'a plus besoin de payer pour ça, donc ce n'est pas cher et on peut mieux contrôler ce qui se passe. C'est inspiré par le modèle des prisons.*
>
> *M. Brind, PfS*

Cependant, parmi d'autres raisons qui pourraient expliquer cette recherche d'économie de conception à travers l'élaboration d'*exemplar designs,* est évoquée celle du développement de la préfabrication ou de standardisation d'éléments constructifs; rejoignant la réflexion du *PUK,* il faudra trouver l'équilibre entre standardisation, qualité de conception et adaptation aux besoins spécifiques locaux…..

> *« Une des dimensions de ces grands programmes, c'est d'explorer la possibilité d'un développement de la préfabrication. Avec BFS, on aimerait encourager l'industrie et les collectivités locales qui participent à une vague d'équipement à faire de la standardisation pour tout ce qui est sanitaire, finitions extérieures… Il ne s'agit pas de faire des bâtiments standard, mais que les éléments qu'on retrouve dans toutes les constructions obéissent à un modèle et à des normes standard : 1 000 portes d'un type donné ça permettrait sûrement de réaliser des économies d'échelle…*
>
> *A. Jones, DfES*

L'évolution de la politique de *BSF* vers la mise en place des *LEPs,* et celle du *NHS* vers les *LIFTs* (voir plus haut en partie 2) ne peut que renforcer cette préoccupation

• **Quelques remarques :**
Ces recommandations pour une implication forte du client public, se traduisant par des études de faisabilité intégrant des propositions de conception du projet assez avancées avant le lancement de la phase de concurrence, amènent à s'interroger sur le rôle et la place des concepteurs dans les phases suivantes. Nous reviendrons sur les questions « études amont et droits d'auteur », et « responsabilité du permis de construire », lorsque nous évoquerons plus bas l'organisation de la concurrence, le contenu du contrat-standard, et le niveau des études à produire côté client, et côté candidats.

■ Les *Design Quality Indicators (DQI)*
Les méthodes et outils sont nombreux pour aider les maîtres d'ouvrage à construire leur *brief* et le faire évoluer au fur et à mesure du développement des scenarii possibles, et maîtriser les concertations nécessaires.

• **Nous avons présenté le DQI** et sa théorie dans notre rapport précédent (voir fiche technique 3).

L'évaluation de la conception d'une construction ressort de l'analyse des 3 indicateurs principaux que sont la qualité de construction, la fonctionnalité et l'impact
Source : *Creating Excellent Buildings CABE*

• **La pratique du *DQI* aujourd'hui :**
Sa pratique s'étend aujourd'hui sous l'influence de la *CABE* en particulier :

> *« Il faut reconnaître que nous manquons d'analyse après que les réalisations entrent en service, et nous avons aussi des faiblesses quant à l'utilisation de ces analyses pour définir des repères pour des projets futurs. Je ne sais pas si vous connaissez les Design Quality Indicators. C'est un outil en ligne dont on voudrait encourager l'usage à la fois pour tester les projets, définir les briefs, mais aussi pour procéder à l'analyse de la satisfaction après l'entrée en service des réalisations. Depuis son lancement, ce produit a suscité beaucoup d'intérêt et toute l'information (sur plus de 400 projets) remonte au Conseil de la Construction qui va s'en servir pour publier ses propres résultats et ses benchmarks.*
> *Mais je pense qu'il serait souhaitable que les services ministériels fassent davantage ce genre de travail-là que ça n'est le cas actuellement.*
>
> *DCMS - CABE*

Et le besoin d'outils plus ciblés selon les politiques sectorielles (santé, enseignement, sports,…) se fait de plus en plus ressentir :

> *« La consultation des usagers, (…) ça se fait grâce au processus de brief. On utilise le DQI qui est en fait une évaluation structurée et on s'en sert pour la discussion qu'on a avec l'école, avec les conseillers techniques, avec CABE… La consultation, c'est en effet très important, et ça s'est révélé porteur parce que ça permet d'éliminer le vandalisme, le vol, la délinquance lorsque les enfants sont concernés dès le départ.*
> *C'est un peu des fioritures mais en fait, c'est la mise en pratique du principe que tout cela n'est pas fait pour vous, mais **avec** vous. C'est en tous cas beaucoup d'argent.*
>
> *M. Brind, PfS*

> *« Dans le domaine de la construction, il existe un indicateur général avec une centaine de questions, et à partir de là, nous voulons créer un DQI spécifique aux écoles, en particulier pour tout ce qui est spécifique.*
>
> *M. Brind, PfS*

Ce *DQI* deviendra par exemple l'*AEDET (Achieving Excellence in Design)* pour les projets du ministère de la Santé.

De plus, il faut évoquer ici, le développement d'autres outils d'évaluation, concernant cette fois les politiques techniques (l'environnement par exemple), outils à leur tour déclinés suivant chaque domaine. On nous a parlé :

→ du *BREEAM (Building Research Establishment Environmental Assessment Method)* pour évaluer les projets en cours de conception quant à leur impact sur l'environnement (économie, déchets, pollution, transport,…) ;

→ du *NEAT (NHS Environmental Assessment Tool)* pour les projets hospitaliers du *NHS ;*

→ et des *KPI (Key Performance Indicators)* mis au point par l'*ODPM* pour mesurer les performances administratives.

Autant d'outils, autant d'organismes, auteurs et contrôleurs, qui rentreront dans le circuit des approbations, validation et évaluation des opérations développées et financées sur des politiques définies au niveau central. Autant de critères à intégrer, expliqués dans les sites web des organismes respectifs.

5. La pratique de l'évaluation

Ces outils sont construits et mis à jour sur la base des éléments collectés et analysés lors des concertations et audits sur les expériences en cours.
C'est la pratique de l'évaluation in vivo et a posteriori, avec reprise en compte des constats pour les opérations suivantes.
Cette pratique est en cours d'apprentissage, comme on l'a vu plus haut avec la mise en place des *Gateways reviews,* désormais préconisées dans tous les types de montages, et permettant de valider l'avancement des dossiers briguant un financement en *PFI* à plusieurs étapes successives.
Cette pratique alimente aussi les *DQI,* et sert de guide dans l'établissement successif des *briefs (outline brief / detailed brief),* parallèlement à l'établissement des projets *(scheme/ outline design/ detailed design/…),* lors des réunions de *project reviews.*
Ainsi, l'*ODPM* a réalisé une enquête sur 3 ans et une quantité importante de services publics. Les méthodes doivent être améliorées pour utiliser les résultats.

> *“ Au terme du processus Gateway Review, la “phase 5” concerne précisément la manière dont le service a été mis en place. On mène donc un examen post mise en œuvre (…). Il est prévu une série d'enquêtes auprès de la population adulte qui sera organisée par l'ODPM. C'est un échantillon important qui du point de vue statistique est donc significatif. L'enquête va s'intéresser aux services publics, en désignant parfois nommément telle ou telle organisation. Et on demandera aux répondeurs s'ils sont satisfaits du service reçu. C'est donc de l'information importante qu'on envisage de rassembler sur 3 ans, et qui permettra de savoir si effectivement ces nouveaux équipements ont amélioré la vie des habitants. On va certainement le faire pour les centres de sport et les bibliothèques.*
>
> *CABE-DCMS*

> *“ Plus nous allons vers une approche intégrée, plus les project reviews vont faire partie intégrante du processus. Dans l'approche traditionnelle de l'équipement, vous réalisiez votre bâtiment et puis vous partiez, c'était fini, et ceux qui auraient pu avoir un impact n'étaient plus concernés. Alors qu'avec les PFI la pertinence est plus grande (…). Il faudrait aussi pouvoir attendre. Mener un examen immédiatement, mais aussi un autre quelques temps plus tard, au bout de 6 mois ou d'un an. C'est à l'usage qu'on peut véritablement juger.*
>
> *B. Mac Vean, CABE*

Une des grandes difficultés de l'exercice est d'organiser une consultation représentative des utilisateurs :

> *“ Je ne pense pas qu'on ait encore découvert de quelle manière faire participer au mieux les utilisateurs dans le processus de conception. Prenons l'exemple d'un hôpital : souvent les médecins, les consultants auront leur mot à dire sur la conception, mais pas nécessairement les infirmières. Or ce sont elles qui passent le plus de temps dans ces salles. C'est difficile de s'assurer que l'échantillon que l'on consulte soit représentatif.*
>
> *Morag Jackson, Department of Health*

Il est désormais envisagé de développer des évaluations à moyen terme, une fois l'enthousiasme de la livraison passé. Une certification des performances des bâtiments devra être donnée, portée à connaissance, et renouvelée à fréquences régulières. Ce sera un des paramètres de la valeur du bien. Tous les acteurs s'y retrouveront donc impliqués.

> *“ Il va bientôt y avoir une nouvelle législation en Grande-Bretagne exigeant tous les 5 ans une certification sur les performances énergétique des bâtiments. Cette certification sera signée et affichée dans le hall d'entrée. On saura tout de suite si on est dans un “mauvais” bâtiment, et on aura du coup du mal à le vendre parce qu'il sera mal noté sur le chapitre énergie. On ne permettra plus aux concepteurs ou aux ingénieurs de se laver les mains et de rentrer chez eux. Ils resteront impliqués et devront continuer à s'en occuper.*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

6. L'organisation de la mise en concurrence

Le souhait de raccourcir les délais et les coûts de la concurrence pour les clients et les concurrents, tout en permettant une meilleure intégration des préoccupations de conception dans le processus *PFI* se traduit sur plusieurs plans, en particulier :

1. standardiser les documents contractuels ;
2. limiter les études à produire par les concurrents, ce qui oblige à préciser le rôle et la place des concepteurs, côté client et côté consortium privé, et à évoquer la question de la propriété intellectuelle ;
3. ouvrir la concurrence et permettre aux petites structures (PME) de rentrer dans le jeu : nous verrons deux propositions du *RIBA* en cours de débat au niveau national ;
4. être compatible avec les directives européennes : l'application du dialogue compétitif ;
5. rendre plus rigoureux le contrôle du processus et la validation du contenu des dossiers à chaque étape : incidence sur le *PSC* / et le rôle du *PRG* / les nouveaux processus simplifiés : *LIFTs* et *LEPs*.

Sur tous ces aspects relatifs à l'organisation de la concurrence en *PFI*, nous nous référons au rapport du *HM TREASURY « PFI : meeting the Investment Challenge »* de juillet 2003, et aux notes techniques qui l'ont complété depuis ; parmi celles-ci : *« Standardisation of PFI Contracts (SoPC) - Version 3 (avril 2004) » - « Further PFI Guidance » (décembre 2005).*

■ Le contrat-standard et la conception : concurrence – contenu – gestion

On a vu plus haut (partie 2) les raisons de la mise en place des contrats-standards : réduire les coûts et les délais de la négociation dans la phase de concurrence, s'entendre sur une présentation commune des risques à prévoir (répartition, gestion, …), permettre ainsi d'établir une base d'approche et d'estimation pour des projets de nature semblable. Ces contrats deviennent désormais un **cadre de présentation obligatoire** pour la mise au point des relations partenariales dans un projet recherchant l'accord d'un financement *PFI*. (Ils pourraient correspondre aux cahiers des clauses administratives générales et particulières des marchés en France).

Nous nous arrêterons ici sur les dispositions qui ont trait plus particulièrement à la conception et qui devraient contribuer à garantir la qualité du projet, telles qu'elles apparaissent dans les clauses du contrat-standard.

Où l'on parle de critères de sélection, de répartition des risques et de pénalités…

• Concurrence

> **Le nombre de concurrents :** dans son rapport de juillet 2003, le *HM Treasury* relève que le nombre des concurrents par projet est en moyenne de 4, quelque soit le domaine, ce qui permet une forte concurrence ; au-delà, il serait difficile de conduire efficacement le processus jusqu'au bout.

> **Les critères de sélection :** l'enquête montre que les clients citent deux critères dominants pour leur sélection : le prix, puis la conception.

Le Gouvernement insiste sur le fait que le meilleur rapport qualité/prix *(value for money)* n'est pas assuré par l'option la moins coûteuse, mais par la combinaison coût global et qualité. Pour aider les clients publics dans la phase de mise en concurrence, il les incite à suivre les recommandations de la *CABE.*

> *« Dans les projets PFI, l'équipe qui réalisera le projet (le consortium - SPV) devra entretenir le bâtiment pendant de nombreuses années. Il est vital de s'assurer que l'avis publié dans le JOUE présente clairement la haute qualité de la conception comme un important critère de sélection…*
>
> *"Creating excellent buildings" - CABE*

On se souvient que l'avis d'appel à concurrence ne pourra être publié qu'après que l'opération proposée et son montage n'aient reçu la validation du *PRG* au vu du « comparateur » produit, sur la base de l'option préférée décrite dans l'*OBC* : les critères de sélection des groupements candidats, ciblant la qualité de conception en particulier, tiendront compte des missions attendues de la part des concepteurs de ces groupements, des modalités de développement des offres en cours de concurrence (échanges autorisés ou non avec les concepteurs travaillant au sein des structures du client), des risques restant attribués au consortium lauréat, etc… La gestion des études amont et des droits d'auteurs qui y sont liés devra être clairement annoncée dès ce stade[56].

56. On se reportera sur cette question aux annexes 3 et 4 sur « La gestion des études amont et droits d'auteur » et sur la *« Planning permission »*.

• Contenu

> **La répartition des risques :** dans ce même rapport, le *HM Treasury* rappelle la politique du Gouvernement quant à la répartition des risques dans les projets *PFI*.

En premier lieu, chercher à transférer tous les risques au secteur privé n'est pas une fin en soi. Les risques sont transférés là où le secteur privé peut créer les conditions d'un meilleur résultat. Il faut donc rechercher la meilleure répartition entre secteur privé et secteur public.

Ainsi, le rapport distingue :

→ les risques que le secteur public ne doit pas chercher à transférer dans un processus *PFI* (la définition du service à rendre / l'évolution des besoins et attentes du secteur public / le risque d'inflation / …) ;

→ les risques transférés au secteur privé qui doivent être clairement identifiés et limités, pour la durée du contrat (15 à 30 ans), en particulier :

- le risque de conception, c'est-à-dire l'obligation pour le privé de créer les conditions nécessaires à l'obtention du service demandé. Par exemple, si la conception du projet ne permet pas de répondre aux besoins exprimés, le secteur privé aura à payer le coût de modification de la conception pour assurer le service, et pouvoir alors être payé ;
- le risque de construction, qui met à la charge du privé tous les coûts supplémentaires à mobiliser pour pallier, par exemple, la découverte pendant le chantier d'une structure de sol défavorable à la construction envisagée. Il n'y aura pas d'incidence sur les paiements dus par le secteur public, qui, en procédure traditionnelle, aurait à y faire face ;
- le risque de calendrier pour la mise à disposition du service, qui, dans l'exemple ci-dessus, pénalisera le secteur privé en retardant le paiement jusqu'à délivrance du service ;
- le risque de coûts cachés, dans le cas de défauts non vus ou estimés en cas de réhabilitation d'un immeuble par exemple.

→ la répartition des risques au sein du consortium privé, preneur du *PFI* : la structure commerciale typique d'une opération *PFI* permet de redistribuer les risques aux parties les plus appropriées pour les assurer. Ainsi, l'entreprise de construction, par un contrat de sous-traitance avec le consortium, prend les risques de conception, de construction et d'achèvement ; l'entreprise de maintenance, par un contrat de même type, prend le risque de fourniture du service ad hoc dans les temps et les coûts décidés ;… ; les investisseurs conservent alors le risque financier lié à la performance produite ou non par leurs sous-traitants.

Le rappel des conséquences de la définition des risques et de leur répartition entre partenaires souligne l'importance de la qualité de la conception dès les premiers stades de négociation et de formation de l'offre finale : une conception trop rapide ou insuffisamment poussée, pendant la préparation du contrat et jusqu'à sa signature, entraînera des répercussions en chaîne sur les autres risques (construction, délai de mise à disposition d'un service approprié, …).

> **Les clauses contractuelles concernant le risque de conception :**

C'est pourquoi, il est intéressant de voir comment ce risque se traduit dans la rédaction recommandée pour les clauses du contrat-type en *PFI,* concernant en particulier la soumission des études de conception au client public *(cf. standardisation of PFI contract – SoPC3 – 3.4 p.27 et suiv. – HM Treasury) :*

- les documents incorporés au contrat : « les aspects-clés de l'offre de l'entreprise devront être incorporés dans les pièces du contrat, afin de s'assurer que l'entreprise produira le projet correspondant à son offre (l'entreprise ne peut amener des modifications au cahier des charges approuvé par le client avant la signature). Cependant, l'incorporation dans le contrat ne doit pas être interprétée comme une validation, par le client, de l'adéquation des plans présentés aux exigences du cahier des charges ». Il peut être ajouté que « le cahier des charges emporte la priorité sur toute solution technique proposée par l'entreprise. En aucun cas, le cahier des charges ne sera amendé pour s'adapter à la solution de l'entreprise ».

Il est intéressant de s'arrêter sur cette clause : le projet n'est pas complètement finalisé à la signature du contrat ; si l'autorité publique retient l'offre, elle n'en valide pas pour autant sa capacité à répondre techniquement à toutes les spécifications et performances de service décrites dans le cahier des charges. Le risque de conception reste donc bien à la charge du privé.

• le développement du projet après signature : la proposition de conception de base doit être développée par l'entreprise après signature du contrat. La procédure de développement de la conception doit être spécifiée dans le contrat et les paramètres acceptés pour la mise au point du projet. Les marges de changements mineurs seront précisées, à condition que ces changements éventuels n'aient un impact, ni sur les aspects financiers, ni sur la répartition des risques agréée.

• la consultation et l'information du client : bien que l'entreprise soit responsable du développement de la conception, le client connaît les exigences du service dont il est responsable et les conditions antérieures pour y répondre : ceci ne doit pas être perdu dans le processus. La consultation du client, et la prise en compte de ses observations doivent rester absolument de la responsabilité de l'entreprise. L'entreprise et les investisseurs peuvent comprendre que ce n'est pas l'intérêt du client de ne pas critiquer une conception contraire aux conditions requises pour assurer le service. La procédure d'échanges sur les solutions doit se faire dans l'intérêt de toutes les parties.

• la méthode de travail : dès lors, le contrat doit décrire les dispositions prévoyant les modalités de soumission des études au client et à ses représentants (format, calendrier accepté par tous,….) ; les modalités de validation des changements mineurs proposés, sous condition qu'ils n'aient aucun impact sur d'autres clauses ; les modalités de production des observations du client (dans des délais pré-établis), les modalités de prise en compte par l'entreprise des observations du client.

• Gestion

> **La flexibilité :** il est reconnu que les demandes de changements par le client seront inévitables sur la durée d'un contrat *PFI*. Des principes sont donc prévus au contrat, qui stipulent :

- le client peut modifier tout élément immobilier ou de service, contre paiement (comme dans tout autre type de procédure) ;
- au-delà d'une certaine estimation des coûts induits par le changement, pour s'assurer du meilleur prix, le client public peut mettre en concurrence les modifications demandées ;
- cette possibilité s'ajoute à la disposition contractuelle prévoyant de relancer la concurrence à fréquences régulières pendant toute la durée du contrat pour obtenir en permanence le meilleur coût du service.

> En cas de difficultés entre les parties, **des modalités d'arbitrage** par un expert indépendant, sont prévues.
Malgré cela, si l'insatisfaction du client persiste, celui-ci peut mettre fin au contrat, sous réserve d'indemnisation du preneur privé. Dans le contrat *PFI* standard, il est prévu que tous les partenaires doivent être indemnisés du manque à gagner, ce qui, dans ce processus, reviendra plus cher au secteur public que dans une procédure traditionnelle.

■ Limiter les études à produire par les concurrents – La place des concepteurs

L'analyse des retours d'expérience des premières opérations en *PFI* permet de distinguer trois stades dans l'évolution des réflexions concernant le niveau des études de conception à fournir par le client d'une part, et par les candidats en conséquence d'autre part.

• **La première période des *PFI* fut celle de la reconstitution des savoir-faire** tant du côté de la commande que du côté des concepteurs ; en matière hospitalière, par exemple :

> *« On n'avait plus d'expérience de la construction dans le domaine de la santé. On ne faisait plus d'hôpitaux depuis des années. Quand ces projets sont apparus, on a regardé autour de soi, et on s'est dit – il n'y a personne ; en Grande-Bretagne, il n'y a pas de capacité dans le secteur de la santé. On est*

donc allé voir en Amérique et on a parlé aux consultants qui construisaient constamment des hôpitaux. Ces consultants sont venus en Grande-Bretagne pour faire de l'hôpital comme ils étaient venus dans les années 80 construire des gratte-ciels (…) et les premiers hôpitaux ont donc derrière eux un architecte américain.
Nous (BDP), on en avait construit des hôpitaux dans les années 60, mais depuis, comme tout le monde, on s'était arrêté. On a décidé de s'y remettre, et on a investi énormément pour apprendre, on a engagé des spécialistes d'autres firmes pour les convaincre de travailler chez-nous. On avait aussi des liens avec Groupe 6 en France. On est en contact avec eux depuis 90, avant l'explosion du secteur de la santé ici.
Les entreprises américaines perdent du terrain.

R. Saxon, RIBA-BDP

• **Puis, s'est développé le recours aux projets de référence** dont on a présenté plus haut les raisons, comme outil de validation et d'expression des besoins avant tout lancement de la concurrence.

Cette méthode va de pair avec un avancement progressif en parallèle entre la mise au point du *brief* et de la conception d'une part (incluant ou non l'obtention du premier stade du permis d'implanter), et d'autre part la mise au point du contrat et la négociation avec le *preferred bidder*[57].
Suivant ce processus, le projet de conception n'est totalement finalisé qu'après signature du contrat ; l'obtention de permis de construire final étant de la responsabilité du preneur privé.

Nous invitons ici le lecteur à se reporter aux notes jointes en annexes sur :

- l'itérativité *brief* / conception, sur l'exemple du *NHS* (annexe 2) ;
- études amont et droits d'auteur (annexe 3) ;
- le *« planning permission »* (annexe 4).

Cette méthode oblige à se poser la question du rôle des concepteurs dans le processus, et de leur place, côté client, et/ou côté consortium pour assurer la continuité de la conception du projet souhaité, et répondre avec inventivité aux attentes du client :

→ Côté client public / Côté consortium : des compétences intégrées en matière de conception sont nécessaires des deux côtés…

*« **Chaque Trust a un architecte** pour l'aider avec le comparateur du secteur public. **Chaque concurrent a aussi son architecte.** Il n'y a pas un concept unique sur lesquels les concurrents s'affrontent. Ils ont chacun leur concept, leur équipe de juristes, leurs conseillers financiers…*

NHS

→ Mais certains clients publics souhaitent voir évoluer le rôle des concepteurs côté consortium *(SPV)* dans une implication globale des propositions, qui va au-delà d'une simple intervention sur l'image :

« Q. Connaissez-vous des cas où les architectes étaient parties prenantes du SPV ?
*R. Non. Et quand j'étais concurrent, j'aurais souhaité que les architectes soient parties intéressées. **Leur tendance, c'est de faire de la conception sans se préoccuper de prime abord des coûts.** Ce qu'ils veulent, c'est montrer leur talent : ils veulent construire le plus bel hôpital du monde. En réalité, que l'offre à laquelle ils participent l'emporte ou pas, les architectes seront payés.*
Ce que j'aurais souhaité, c'est que l'architecte soit payé si l'on emportait le marché public ou qu'une partie de leur paiement soit constituée d'actions dans le SPV. Ainsi tout naturellement, les considérations de coût auraient pris plus d'importance dans leur esprit. Pour avoir toute leur rémunération, ils se seraient sentis obligés de gagner. Mais je ne connais pas d'architecte qui ait adopté cette approche.
Si vous réussissiez à convaincre vos architectes d'évoluer dans ce sens-là, ça serait une très bonne chose.

Chris Farrah, NHS

57. Voir notes techniques 4 et 7du *HM Treasury « How to achieve design quality in PFI projects ».*

→ Il faut souligner aussi l'apparition d'une nouvelle fonction pour les concepteurs dans ce processus, qui prend de l'importance, celui d'un contrôleur indépendant des parties :

> *“ L'architecte n'a pas le même rôle que dans un projet de construction traditionnel. Ça n'est pas lui le patron. Le patron, c'est le SPV. C'est cette société qui emploiera quelqu'un pour gérer la phase de construction et les variations.* ***A la fin de la construction, le Trust et le SPV emploient conjointement un “testeur” qui indépendamment du Trust et du constructeur décidera si le bâtiment est fini.***
>
> *C'est une situation très différente des contrats traditionnels dans lesquels l'architecte est le gestionnaire de projet.*
> ***S'il n'y a pas de problème particulier, la participation de l'architecte (du SPV) se termine avec la construction, mais sa responsabilité reste engagée pour une période de 2 ans après l'achèvement de la construction. De 10 ans en France,...***
>
> *NHS*

• **Aujourd'hui,** pour atteindre les objectifs d'optimisation du processus en temps et coûts, **la question est désormais de savoir s'il n'y a pas lieu de finaliser le projet totalement avant la signature du contrat,** et parfois même, sur les sujets les plus complexes ou spécifiques, **de le finaliser avant le lancement sur le marché concurrentiel.**

Un certain nombre de documents et d'enquêtes attirent particulièrement l'attention. Ainsi :

→ L'évaluation de l'expérience retirée de l'opération de construction de l'ambassade britannique à Berlin, et les recommandations exprimées par le *NAO* à la suite (voir en annexe 1, la genèse du projet et les extraits du rapport *NAO* de juin 2000).Cet exemple est intéressant en ce que, pour ce projet très particulier, le client public (en l'occurrence le *Foreign Office*), s'est engagé dans un processus de commande traditionnel en organisant dans un premier temps un concours d'architecture, puis, ayant été contraint de poursuivre l'opération en processus *PFI,* a choisi d'imposer projet et équipe de maîtrise d'œuvre à la concurrence, puis au consortium privé lauréat.

→ L' évolution de la politique du ministère de la Justice qui opte aujourd'hui pour un projet d'architecture complètement défini avant le lancement de la concurrence ; le débat sur l'apport d'innovation de la part du *SPV* et de ses consultants est alors relancé avec les professionnels: qui est le mieux placé pour apporter l'innovation ? sur quoi doit-elle porter ? Du bon « usage » des *« designers »* ?

Les choix de méthode du ministère de la Justice vont en sens inverse des recommandations du *NAO* suite à l'expérience de Berlin. Auraient-elles été les mêmes de la part du *Foreign Office,* utilisateur principal des lieux et en charge du service ?

> *“ Au ministère des affaires constitutionnelles – qui s'occupe des tribunaux – ils ont décidé que les nouveaux tribunaux seraient produits en PFI,* ***mais que le projet architectural serait donné tout fait à l'entreprise contractante.*** *C'est le ministère qui engagerait l'architecte.*
> *Le raisonnement étant que concevoir un tribunal est une tâche tellement complexe qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'une entreprise contractante et son architecte puissent le faire. Le public sector comparator – le mouton noir, champion du gaspillage – va devenir le projet officiel : “On le fait nous parce qu'on sait ce qu'on veut, on sait à quoi ça doit ressembler, on sait combien ça doit coûter… mais à la fin de l'étape conception on s'arrête. On fait le plan de masse, on fait tout ça… et c'est à ce stade-là qu'on demande à l'entreprise de construction de faire tout le reste.” Ils s'occupent donc de tout ce qui est gestion, de tous les choix techniques, ils feront les dessins détaillés, ils décideront en quoi ça sera construit, s'il y aura de la climatisation ou pas… mais pour tout ce qui est conception, la disposition des bâtiments, ça ne les concerne pas, c'est le domaine du client. Au fond vous êtes en train de dire : “on ne veut pas d'innovation de la part du contractant. Ce qu'on veut, c'est la technologie.” Et en réalité, c'est exactement ce qui s'est passé jusque-là avec les PFI.*
> *Les contractants n'ont pas vraiment compris comment utiliser les concepteurs et le jeu de la concurrence vous empêche d'être radical*

puisqu'il faut coller au comparateur, et du coup il n'y a pas d'innovation. Même si l'apparence du bâtiment semble différente, la réalité est traditionnelle parce que tout ce qui est brief et prise de décision ne nous permet pas d'adopter une approche différente.

R. Saxon, RIBA-BDP

→ Les débats, connus début 2006, au sein du ministère de la Santé, concernant la poursuite ou non des consultations entreprises quelques années auparavant pour quatre gros chantiers hospitaliers : l'impact financier des contrats par rapport aux capacités des Trusts, la durée des contrats, et donc la difficulté de mise au point des offres, ont failli remettre en cause l'ensemble du processus engagé, risquant d'entraîner la perte de confiance des groupements concurrents vis-à-vis de l'autorité publique. Une des conséquences sera de recommander désormais de réaliser des conceptions détaillées préalablement à la publication de l'avis d'appel à la concurrence.

→ La *Confederation NHS* publie le 29 octobre 2005 les résultats d'une enquête *(« The Future of PFI »)* menée auprès de 13 hôpitaux ayant expérimenté le processus *PFI*. L'objectif : quelles améliorations envisager ? Les réponses sont regroupées en 7 thèmes qui nourrissent 7 champs de recommandations. Parmi eux, on note que "de nombreux Trusts *NHS* sont déçus par le projet en *PFI* qui n'a pas produit plus d'innovation dans la conception" ; constat qui se traduit par un objectif pour trouver la meilleure qualité de conception possible, par exemple "***en réintroduisant des concours d'architecture publics, dès le début du processus,*** ce qui entraînerait dans la décision tous les partenaires et usagers du nouvel hôpital".

→ voir ci-après les récentes propositions des professionnels de la conception, en cours de consultation…

■ Ouvrir la concurrence aux petites structures : la réalité de la concurrence entre concepteurs -les propositions du *RIBA*

• La réalité de la concurrence entre concepteurs

Il a été souligné plus haut la très relative concurrence dans le milieu des entreprises susceptibles de s'intéresser aux marchés *PFI*.
Il en est de même avec les concepteurs, qui voient s'opérer un mécanisme de filtrage identique: peu nombreuses étaient les structures qui pouvaient, et souhaitaient, entrer dans ces procédures ; mais au fil du temps et avec la sélection qui s'opère entre celles qui ont les références appropriées et celles qui ne les ont pas, le nombre se réduit encore.

“ Aujourd'hui dans le domaine de la santé, pour les gros projets [liés à la santé], il y a peut-être 20 agences crédibles, dont 5 américaines. Il y a environ 40 à 50 agences qui participent au programme Procure 21. Il y a d'excellentes agences dans ce groupe qui travaillent sur des projets de taille plus modeste, des bâtiments de taille moyenne. Ils ont une liste de toutes les agences, avec les 12 consortia, les 12 chaînes d'approvisionnement. Ils ont des choix multiples pour répartir le travail… Il y a aussi le programme LIFT qui se concentre sur la construction de centres de santé primaire, cabinets de généralistes… Là encore c'est à une échelle plus modeste et donc les agences sont plus nombreuses. Un nombre très limité d'agences peuvent s'attaquer aux gros hôpitaux PFI. Donc, au total il y a peut-être plusieurs centaines d'agences qui travaillent dans le domaine de la santé, mais là-dessus moins de 20 font de la PFI.

R. Saxon, RIBA - BDP

Se pose aussi, pour les agences d'architecture, le problème de devoir mener les tâches de conception "à risque", c'est-à-dire sans rémunération si l'offre conduite par le consortium mandataire n'aboutit pas.

“ Depuis que nous nous sommes vus en 2003, les choses ont évolué mais à certains égards ; si vous parliez à des gens du RIBA ils exprimeraient sans doute les mêmes inquiétudes que par le passé sur les PFI, car dans ces projets, la conception est faite "à risque" et on retrouve les deux mêmes problèmes : le travail de conception doit se faire en amont, et du coup, les cabinets d'architectes doivent consacrer beaucoup de temps et d'argent à du travail préparatoire pour répondre à l'appel d'offres. Ça n'est pas un problème pour les gros cabinets d'architectes, mais ***pour les cabinets moins importants qui pourtant souvent sont plus novateurs, c'est très difficile de participer à ces grands marchés publics.***

B. Mac Vean, CABE

Au sein des organisations professionnelles qui représentent les architectes, la question est posée de tendre vers une meilleure répartition de la commande en *PFI* entre les diverses structures d'agences, quelle que soit leur taille, et de rechercher l'autonomisation de la prestation de l'architecte par rapport à l'offre de travaux et de services formulée par le *SPV,* en particulier en obtenant une rémunération indépendante de cette prestation.

• Les propositions du *RIBA*

Sur ce sujet sensible, le *RIBA* après avoir fait l'analyse des obstacles à la qualité en processus *PFI* (voir plus haut) a lancé une consultation *(« Smart PFI »)* auprès de l'ensemble des professionnels de la conception, des représentants des secteurs « Education » et « Santé », et des représentants des industries de la construction, dont les points de vue sont jugés indispensables pour faire avancer la réflexion.

Cette consultation porte d'une part sur deux propositions de processus de concurrence en *PFI* « allégés », et d'autre part sur un projet de charte où se rejoindraient les institutions professionnelles.

Les objectifs poursuivis à travers cette réflexion sont :
• d'améliorer la qualité de conception globale des bâtiments en *PFI ;*
• d'associer plus étroitement le client public et les usagers à l'équipe de conception et au développement de la conception ;
• de réduire le coût et la durée de la phase de concurrence pour les projets *PFI,* pour ouvrir la concurrence à des petites structures spécialisées et souvent très innovantes.

Nous résumons ici ces deux alternatives au processus actuel de concurrence pour les projets *PFI,* les résultats de la consultation devaient être publiés dans le courant du 1er semestre 2006 :

> Proposition 1 : fondée sur un *« exemplar design ».*

→ Étape 1 : le client public passe contrat à une équipe de conception, désignée après dialogue compétitif, sur ses compétences créatives, et sa compréhension de la demande du client ; et sur la base d'une esquisse sommaire, indemnisée, en réponse à un *« brief »* sommaire.
Cette équipe produit l'*exemplar design,* c'est-à-dire une étude où sont approfondis avec le client l'expression des besoins (un *design brief* détaillé), les objectifs de qualité, la faisabilité et un avant-projet de conception *(« concept design scheme »),* avec estimation du projet. C'est à cette étape qu'interviennent la validation de la part du client, et l'obtention du permis d'implantation *(« outline planning approval »).*
Ce travail permet de préparer l'*OBC (Outline Business Case),* et le *PSC (Public Sector Comparator)* avec un concept bien développé. Il est important de noter que l'*exemplar design* ne produit pas d'information sur « comment » la construction sera faite, car ce risque doit rester entièrement à la charge du constructeur privé. Mais il présente ce que veut le client, en termes de contenu, formes, qualité et performances. C'est le concepteur du consortium qui produira les études détaillées d'exécution.

→ Étape 2 : l'ensemble de ces documents sont inclus dans le dossier d'Invitation à Négocier *(ITN)* pour être soumis et développés par les consortia concurrents sur les aspects techniques, constructifs, financiers, de service,…
Ceux-ci sont invités à proposer et à justifier toutes sources d'amélioration à apporter à la conception initiale.

→ Étape 3 : le projet de l'équipe initiale de conception est transféré à une autre équipe de conception, intégrée au consortium du *preferred bidder,* qui sera responsable du projet détaillé (c'est la *« novation »*). L'équipe de conception initiale reste pour une mission de contrôle de la cohérence auprès du client public.

→ Les arguments développés par le *RIBA* en faveur de cette proposition sont les suivants :

• côté avantages : cette procédure reflète mieux la répartition des risques telle qu'elle est actuellement effective : si la conception est mauvaise c'est l'utilisateur qui en pâtit, donc à lui de décrire précisément ce qu'il veut.

• côté désavantages : l'équipe de conception du consortium ne participe pas aux premières étapes de conception, ce qui est contraire à l'esprit d'une chaîne de prestations intégrée.

> Proposition 2 : un seul projet de conception, et des critères de sélection fondés sur la qualité.

Le soumissionnaire préféré *(« preferred bidder »)* est retenu sur une offre qui ne comprend ni projet, ni estimation financière de ce projet.
Ce qui nécessite une sélection sur la base de critères de qualité détaillés et rigoureux.

Deux variantes possibles :
- *Variante A :* les consortia candidats ne comportent pas d'équipe de conception (ou seulement des architectes) ; ce sont le client et le consortium *« preferred bidder »* qui désigneront conjointement une équipe de conception et négocieront son contrat ;
- *Variante B :* les consortia candidats comportent une équipe de conception complète, mais les critères de sélection se basent sur la qualité de l'équipe, et non sur la qualité d'un projet.

Déroulement du processus :

→ **Étape 1 :** Pour les deux variantes, le client public doit développer un *Strategic Business Case,* puis un *Outline Business Case (OBC),* où un *public sector comparator (PSC)* est requis ; il comporte un projet de référence (plan de masse, plans et élévations à l'échelle de 1/200°) – c'est le mode traditionnel.

→ **Étape 2 :**
- *Variante A :* sélection des concurrents sur questionnaire de pré-qualification, sur la base de critères de compétences financières, juridiques, de management, etc. mais en mettant l'accent sur leur approche quant à la qualité et l'organisation de la conception, intégrant ces autres paramètres : premier entretien et sélection, puis sélection de 3 concurrents.
- *Variante B :* la sélection s'opère de la même façon que dans le processus actuel, mais un grand soin est porté aux références en matière de conception et à l'engagement du concurrent en faveur de la qualité.

Dans les deux variantes, on se limite au choix de 3 concurrents.

→ **Étape 3 :** l'invitation préliminaire à négocier *(PITN)* :
- *Variante A :* les 3 consortia concurrents développent leur offre en fonction du projet de référence ; désignation d'un *preferred bidder* (sans qu'il y ait toutefois d'assurance qu'il obtiendra le contrat final).

Puis, client et *preferred bidder* engagent conjointement la consultation pour la désignation conjointe d'une équipe de conception après avis au JOUE et sélection sur dialogue compétitif, sur la base des critères arrêtés en commun lors de la phase qualificative.
- *Variante B :* même procédure, mais évaluation de l'équipe de conception intégrée en plus et désignation d'un *preferred bidder.*

→ **Étape 4 :** de *l'ITN* au *Financial close :*
- *Variante A :* l'équipe de conception retenue rejoint le consortium et développe le projet ;
- *Variante B :* le *preferred bidder* achève de développer son projet avec sa propre équipe de conception, sans être mis en concurrence avec d'autres.

→ **Les arguments développés par le *RIBA*** en faveur de cette proposition sont les suivants :

- Une seule équipe de conception développe le projet (ce qui sous-entend que le projet de référence se fait avec les compétences internes à la structure du client) ; la *variante A* permet d'ouvrir la sélection à des équipes de conception qui ne sont pas déjà sur le marché *PFI,* la *variante B* permet de garder les avantages de la chaîne intégrée.
- Le projet se développe au vu des critères économiques très précis élaborés lors de l'étape 3 ; au besoin, le client peut garder un concurrent en réserve.
- Cette proposition cherche aussi à éviter les dérives financières connues dans les premières opérations *PFI,* entre la désignation du *preferred bidder* et l'établissement du contrat final *(financial close).*

■ Etre compatible avec les directives européennes

L'obligation de la compatibilité avec les directives européennes en matière de marchés publics apporte aussi ses arguments dans la réflexion en cours , en ce qui concerne particulièrement la préparation et l'élaboration des offres :

> *“ Actuellement le projet détaillé continue à progresser après que le preferred bidder ait été choisi. Mais ça va probablement être interdit par la nouvelle législation européenne sur le dialogue compétitif, et il faudra avoir plus de détail en amont.*
> *Le projet devra être finalisé à la fin de la phase compétitive, avant que le preferred bidder ait été choisi. Alors qu'actuellement ça se poursuit.*
>
> *NHS*

C'est la recommandation que l'on retrouve dans la note récente produite par le *4Ps,* sur le bon usage du dialogue compétitif : une fois le dialogue achevé, aucun changement des composantes caractéristiques de l'offre ne doit être autorisé, qui serait de nature à fausser la concurrence et avoir un effet discriminatoire [58].

58. Voir *« A map of the PFI process – Using competitive dialogue »* - 4Ps – Juin 2006

→ De la place de la conception dans les montages globaux

Quelques commentaires en synthèse :

• Le *« design »*, une approche conceptuelle très globalisante : l'impact de l'opération doit être considéré à toutes les échelles, pour répondre aux besoins d'aujourd'hui et du futur. La *« design team »* devra donc réunir toutes les compétences : urbaine, architecturale, environnementale, d'ingénieries diverses, économiques, de management de projet,… auxquelles il faudra adjoindre, en *PFI,* des compétences concernant la gestion et l'entretien des équipements *(facilities management).*
Dans la pratique anglaise, on distingue le *design*/concept en amont, et le *design* d'exécution développé avec et par l'entreprise de construction (c'est le *design and build* et/ou le *DBFO*).

• Mais l'esprit *PFI* exige d'aller au-delà : le défi posé aux concepteurs dépasse la conception proprement dite d'un équipement ou d'un ensemble d'équipements bâtis : la démarche exige plus de recul, afin de remettre à jour l'idée que l'on se fait d'une école (nouvelles pédagogies, utilisation par les habitants du quartier, finalité de l'enseignement,…). La conception doit favoriser le développement de méthodes nouvelles, et s'adapter aux évolutions *(la flexibility)*. Il en va de même pour tous les secteurs-cibles de la politique entreprise : l'hôpital et la santé, la prison et la justice, l'école et la formation, etc…

• La pratique des architectes les amène traditionnellement à participer à l'élaboration du programme et du cahier des charges au fur et à mesure de la maturation de la conception : c'est le *brief*, le *design brief,*[59] qui exige une organisation d'échanges continus avec le client, ses partenaires, et les usagers finaux.
Les résultats et la qualité finale dépendent alors totalement de la qualité du client et de sa demande, et de celle de concepteurs par leur acuité dans les réponses qu'ils proposent.

• Les projets sont en constante maturation du début à la fin du processus de commande en *PFI :* il y a itérativité permanente à chaque phase entre les concepteurs et le client en période de préparation, puis entre chaque équipe concurrente et le client et ses consultants pendant la période de négociation et de mise au point de toutes les composantes du contrat final. Jusqu'à aujourd'hui, le projet de construction n'est pas totalement abouti lors de la signature, ce qui exige une présence du client après la signature : pendant la réalisation, et à la mise en service…, et tout au long de la vie du service : la mise en place d'un contrôleur *« designer »* indépendant, accrédité par le client et le consortium devient alors indispensable.

• D'où l'importance de plus en plus grande de la préparation et des phases amont qui amènent à produire des documents conceptuels plus ou moins approfondis (projet de référence, *exemplar design,* etc…) permettant de tester et de valider les options décrivant les composantes des problèmes à résoudre ; ils peuvent n'être que des zooms, plus ou moins nombreux, sur les questions spécifiques, pour tester des scenarii, des faisabilités techniques ou spatiales, qui font le « cœur » du service espéré.

• Le client achète *« le copyright »* de ces plans, ce qui lui permet de les soumettre à la concurrence en vue de leur optimisation en phase de négociation, puis de réalisation.
Ce qui n'exclut d'ailleurs pas, sous certaines précautions, que les mêmes concepteurs puissent être amenés à travailler côté client en première phase, puis côté concurrent et *SPV* par la suite.

• Qu'en est-il alors du risque de conception en processus *PFI* ? Quelle serait la meilleure répartition des risques entre public et privé ?
S'il est aujourd'hui reconnu que le secteur public sait mieux définir et justifier ce dont il a besoin pour accomplir le service et pourquoi, c'est bien au privé de produire tous les moyens pour remplir ces besoins et d'obtenir le permis de construire final : le risque de conception sera donc à la charge du privé, même s'il est fondé sur des études préalables poussées produites par le public, assorties en plus d'un avis favorable de la collectivité locale sur le permis d'aménager.

• L'équilibre, dans ce schéma, est difficile à trouver. Il est à réfléchir au cas par cas : entre une demande très élaborée du public, laissant une marge d'innovation étroite au privé (sur les technologies climatiques par exemple !) ou bien une demande insuffisamment étayée laissant au privé un champ de préconisations beaucoup plus ouvert, et une grande incertitude du client quant à la satisfaction qu'il obtiendra.

59. voir ci-après annexe 2.

D'autant que la "*flexibility*" du projet est un élément majeur de la réussite de l'opération dans sa capacité à prendre en compte les évolutions fonctionnelles demandées par le client public, et une source de mise en jeu de pénalités telles en cas de non performances qu'elle pourra remettre en cause dangereusement la stabilité du partenariat.

•Toutes ces interrogations, observées dans leurs effets au fil des dossiers, ont conduit à reconstituer des savoir-faire, un moment oubliés. Pour aider à la mise en œuvre des *PFI,* les recommandations se multiplient, de plus en plus détaillées, largement diffusées et actualisées ; des structures centrales d'assistance sont installées, spécialisées pour chaque politique sectorielle.

Les guides de bonnes pratiques, voulus pour la *PFI,* s'appliquent désormais de façon identique à tous les modes de passation de commandes publiques.

Dans toutes les hypothèses, le client public doit être renforcé dans son rôle et ses responsabilités. Mais qu'en est-il des concepteurs, les porteurs du *« design »* ?

L'analyse du processus de production rappelée ici milite pour une équipe complète de conception, garante de l'amont à l'aval du projet, aux côtés du client qui en valide les développements (gain de temps, de coût, contrôle, rapport aux usagers,…). Un transfert de risque au secteur public peut dès lors être accepté et négocié ; risque partiel cependant, car les pratiques anglo-saxonnes privilégient de confier les études d'exécution aux entreprises de travaux, et de *facilities management.*
Or, ce schéma apparaît en partie contradictoire avec la philosophie même du *PFI,* et le débat de fond est reposé : il figure dans le programme de travail du *NAO* dans les mois prochains : qualité du *« design »* et *« best value for money »* – la place des concepteurs ?
Sur quoi doit porter l'innovation ? Le *hard* et/ou le *soft* ?
Comment mieux faire participer les petites structures d'ingénierie et de *design,* très performantes et réactives ?
Y a-t-il matière à innovation pour toutes les opérations, alors qu'un grand nombre d'entre elles peuvent décliner un modèle reproductible sous réserve d'adaptations locales ? Les *LIFTs* et les *LEPs,* nouvelle génération de *PFI* simplifiés, peuvent favoriser la standardisation industrielle d'un certain nombre de composants.
Quel en sera l'impact sur la qualité de conception globale et la qualité du service ?

Et, dans ce contexte, si l'on était encore peu convaincu de l'importance du *design* pour les constructions publiques, la dernière brochure de la *CABE, « Why design matters »,* publiée le 1er mars 2006, serait là pour stimuler les responsables de projet en plaçant leurs ambitions au plus haut niveau dans les domaines de services les plus étendus : prisons, éducation, santé, mais aussi désormais logements, et régénération urbaine.

Ces évolutions rapides renvoient aux questions posées si une transposition de ces processus est envisagée dans d'autres pays européens. Les besoins sont-ils de même nature et importance ? La crise des moyens, y compris financiers, est-elle identique ? Le contexte réglementaire et administratif est-il adapté ? Les pratiques professionnelles sont-elles préparées ?

Conclusion

La politique de la *PFI,* ardemment voulue et soutenue par le gouvernement, n'est plus un sujet de débat en Grande-Bretagne, et se décline désormais sous diverses formes.
La période de trois ans qui vient de s'écouler a mis en lumière les difficultés de mise en œuvre de l'ambition affichée qui n'ont pu permettre de tenir les programmations au rythme souhaité. Les premières expériences n'ont pas réellement emporté le consensus sur la qualité produite, et ont obligé à des recalages de méthode et de contenu, induisant des retards importants pour la passation des contrats . Bien que rapide, l'écoute des évolutions vécues laisse cependant comprendre combien, tous, à tous les niveaux d'implication, ont été amenés à renouveler et adapter leurs pratiques au cours du développement du processus, et à vivre au jour le jour un changement culturel profond.
Mutualiser les expériences acquises d'un secteur à l'autre, coordonner les propositions d'amélioration, tester les adaptations, projeter les évaluations, rédiger des guides, former les autorités locales (clients et consultants), maîtriser les engagements, mobilisent désormais de plus en plus d'acteurs au niveau central, retirant même en partie certaines prérogatives au niveau régional ou local, par crainte de nouveaux dérapages.
C'est en effet une leçon importante que soulignent nos interlocuteurs : ne pas permettre à une collectivité locale de se lancer dans un contrat *PFI* avant que le niveau central n'ait mis en place les directives et recommandations nécessaires à pallier les difficultés de ce type de montage.

Avec la réorganisation des structures, une programmation territoriale corrigée, moins dispersée et plus cohérente au niveau régional, des étapes de validation plus nombreuses et plus rigoureuses, des critères d'appréciation prenant le *design* comme un des paramètres essentiels de la recherche de la *« best value for money »,* la standardisation des contrats et des efforts importants de formation au management de projet, une première phase d'apprentissage semble s'achever…

Il s'agit désormais de passer à une vitesse supérieure de réalisation, en résorbant les retards induits par la mise en œuvre des pratiques adéquates et attitudes nouvelles inhérentes à *« l'esprit PFI ».*
Les *PFI* sont encouragés et engagés fortement sur des secteurs privilégiés, ceux où le processus apparaît comme le mieux adapté, et où les urgences sont les plus criantes.
S'ouvre désormais l'ère de nouveaux montages de partenariats sectoriels en joint-venture – les *LEPs* (dans le secteur scolaire) et les *LIFTs* (pour les équipements de santé de proximité) - dont certains se réaliseront en mode *PFI* - qui renvoient à des interrogations nouvelles sur les résultats promis et les capacités des partenaires privés et publics à répondre aux objectifs annoncés : *« Ça sera intéressant de voir si cette nouvelle couche de complexité retarde ou non la réalisation de ces projets »,* nous dit M. Lipson *(4Ps).*

Car la vigilance demeure, entraînant l'étude de nouvelles adaptations :
- sur la question de l'importance et de la durée des opérations en fonction des capacités de remboursement de la collectivité (on suggère la réduction de la durée des contrats, ou la mise en concurrence des acteurs financiers après désignation du soumissionnaire préféré pour obtenir de meilleures offres financières) ;
- sur la gestion de la phase opérationnelle des contrats, qui révélera sans doute la nécessité d'adaptation des clauses contractuelles-standards établies aujourd'hui, concernant en particulier le refinancement, la maintenance[60] ; ce qui annonce, semble-t-il, de nouveaux apprentissages sur les phases contractuelles encore peu expérimentées….

60. Communication du *HM Treasury* de mars 2006.

Paradoxalement, et peut-être de manière imprévue (pour nous), l'ensemble des analyses et préconisations produites ces dernières années ont remis en valeur la pertinence de recourir à des procédures de commande « traditionnelles » dans un certain nombre de cas. Elles ont redéfini aussi les conditions fondamentales pour des opérations de qualité finale au bénéfice des usagers, quel que soit le processus de réalisation adopté (une autorité compétente et présente sur la durée, un travail préparatoire de la commande rigoureux et approfondi, la concertation avec les usagers,…).
Tout ce qui permet d'ouvrir le choix des procédures permettra de réserver le processus *PFI* à ce qui sera son meilleur terrain d'application, tout en diversifiant les possibilités de partenariat public-privé. C'est la disparition de la monoculture *PFI,* désormais réservée à des opérations de plus en plus encadrées et contrôlées, suivant les spécificités des domaines de services concernés. C'est aussi l'évocation de *PFI* « partiels » excluant du contrat global certains services, trop « mouvants » et porteurs de risques financiers difficiles à anticiper contractuellement.

Des savoir-faire se reconstituent.
Où le technique apporte de nouveau sa plue-value au politique.
Car, s'il n'y avait la question critique des moyens financiers, c'est bien l'autorité publique au niveau local qui, malgré tout, garde seule l'initiative, en proposant les opérations, en justifiant l'opportunité, en définissant le contenu, en suscitant l'engagement de partenaires locaux, en pilotant et en organisant sa structure pour la réalisation et la gestion des services publics qui relèvent de sa compétence territoriale.
Mais, dès lors qu'elle fait appel au gouvernement central pour un financement *PFI,* l'autorité locale se trouve obligée de respecter les directives du contrat-standard, et contrainte de mettre en place les processus d'évaluation nécessaires.

Quoi qu'il en soit, la politique *PFI* n'est pas remise en cause…
Elle aura sa part dans l'ambitieux programme de construction publique et d'intérêt général dans lequel la Grande-Bretagne s'est engagée pour les dix prochaines années : une centaine d'hôpitaux neufs, la transformation et la création de milliers d'écoles et de centres de soins dans l'ensemble du pays, la construction d'un million de logements, pour ne citer que ces domaines…. Elle devrait représenter 10 à 15% du montant total de l'investissement national en matière de services, soit 37 milliards d'euros sur les 5 prochaines années. Y aura-t-il les acteurs pour répondre à l'ensemble de ces marchés ?
Dans cette perspective, le Gouvernement, à travers la *CABE*[61], affiche sa volonté de promouvoir la meilleure qualité d' architecture et de conception, à tous les niveaux, pour offrir à la fierté des générations à venir un cadre de vie transformé.
Il faudra persévérer, malgré les recommandations déjà diffusées, car le dernier audit sur les écoles secondaires montre les insuffisances actuelles[62].
Le défi est à la hauteur de l'ambition affichée…

Et, depuis l'été 2005, un autre objectif fédérateur, à forts enjeux économiques et humains, vient renforcer cette mobilisation et lui donner une vitrine : celui des Jeux Olympiques de 2012 : un rendez-vous nous est donné…

61. Voir : *« Buildings and spaces : why design matters »*, *CABE*, mars 2006.
62. Voir *« Assessing secondary school design quality »*, *CABE*, juillet 2006.

Annexes

Il nous a paru utile de regrouper ici quelques fiches présentant des éléments d'enquêtes ou des recommandations extraites de guides, permettant de préciser certaines notions spécifiques du processus *PFI* tel qu'il se développe aujourd'hui, et d'aborder sur certains points des comparaisons avec les pratiques françaises.

Nous proposons :

■ **Une opération-repère :** la construction de l'Ambassade britannique à Berlin. Fiche 1 116

Cette opération, de nature très particulière, engagée sous un mode traditionnel et achevée en processus *PFI*, a fait l'objet d'une évaluation par le *NAO* en juin 2000, et a servi pour asseoir les premières recommandations en cas de recours à ce processus pour une opération complexe.

■ **Des compléments d'information sur certaines notions-clés, points d'appui de comparaison avec les pratiques françaises :**

- Le contenu du *« brief »* et du *« design »* pour la production du dossier d'évaluation préalable (le *« comparateur »*), sur la base du guide *NHS.* Fiche 2 118
- La gestion des études amont et des droits d'auteur. Fiche 3 126
- La *« planning permission »* et le permis de construire. Fiche 4 128
- Des éléments de comparaison sur le rapport coûts d'investissement / performances, tirés d'une enquête sur les projets récents d'hôpitaux anglais et français. Fiche 5 130

Enfin, on pourra trouver :

■ **Les principales instances intervenant dans la politique *PFI*** Fiche 6 138

■ **Un lexique** Fiche 7 140

■ **Des éléments de bibliographie** Fiche 8 144

■ **Les sites web des organismes porteurs de la politique *PFI*** Fiche 9 146

Fiche / n°1

Une opération-repère : la construction de l'Ambassade britannique à Berlin.

Cet exemple est intéressant en ce que, pour ce projet très particulier, le client public (en l'occurrence le *Foreign Office)*, s'est engagé dans un processus de commande traditionnel en organisant dans un premier temps un concours d'architecture, puis, ayant été contraint de poursuivre l'opération en processus *PFI,* a choisi d'imposer projet et équipe de maîtrise d'œuvre à la concurrence.
Les éléments d'analyse qui suivent sont extraits du rapport d'évaluation du *NAO,* de juin 2000.

• Présentation de l'opération :

- En février 1994, le *Foreign Office* obtient l'accord du Ministère des Finances pour entreprendre, selon le processus traditionnel de commande publique, la construction d'une nouvelle ambassade à Berlin, en prévoyant son achèvement pour septembre 1999, avant le transfert du gouvernement allemand de Bonn à Berlin en 2000. Le coût *(net present cost)* est estimé à 19 millions de livres sterling.
- Un concours d'architecture est organisé en 1994, et les lauréats, des architectes britanniques, sont désignés en février 1995. Ces concepteurs travaillent dès mars 1995, et le *Foreign Office* acquiert la partie du site manquant.
- Fin 1995, face à la décision des Finances de réduire d'un tiers le budget d'investissement, le *Foreign Office* décide d'étudier l'option *PFI,* avec des réserves sur les bénéfices potentiels de ce processus sur le projet, compte tenu :
  - → du site déjà choisi ;
  - → du projet acceptable déjà développé avec les autorités locales ;
  - → des possibilités très réduites d'affecter éventuellement le lieu à des activités autres que diplomatiques, de nature commerciale par exemple ;
  - → des risques de ne pas tenir l'échéance du calendrier, en faisant étudier d'autres projets.

Tout en testant l'éventualité *PFI* sur le marché, le *Foreign Office* poursuit les études de projet avec l'équipe du concours et les autorités berlinoises.
- Fin 1995 – début 1996, le *Foreign Office,* convaincu par une étude de faisabilité, et pour avoir testé l'intérêt du montage *PFI* auprès de 5 groupements sur la base du projet étudié, décide de se lancer pour la première fois dans ce processus, soit deux ans après le lancement du concours d'architecture.
- Pour tenir la date impérative de livraison et capitaliser le travail de conception déjà avancé, l'appel à concurrence, publié en juin 1996 au JOUE, impose aux concurrents de poursuivre la conception entreprise et de travailler en conservant l'équipe de concepteurs. Par contre, les concurrents peuvent suggérer des activités complémentaires, compatibles avec l'affectation diplomatique et les règles d'urbanisme du site.
- Cet avis suscite 27 candidatures ; le *Foreign Office* retient 9, puis 3 concurrents en octobre 1996, en les invitant à remettre leur offre en avril 1997, sans toutefois confirmer l'obligation de poursuivre le projet déjà avancé, contrairement aux indications de l'avis publié.
- En avril 1997, les 3 concurrents remettent leur offre ; certains aspects touchant notamment à la sécurité n'y étaient pas inclus, le *Foreign Office* n'ayant pas souhaité préciser sa demande à ce stade pour raison de confidentialité. Ces aspects font l'objet d'une estimation hors offre. On notera que, même si les concurrents pouvaient proposer des alternatives au projet présenté, aucun d'eux ne le fit, par contrainte de temps (date de livraison imposée), et pour ne pas engager des frais supplémentaires d'études de projets nouveaux, qui auraient été répercutés dans leur offre finale.
- Fin juillet 1997, un concurrent se détache, après une analyse croisée des critères « architecture et fonctionnement », « services » et « contraintes légales et réglementaires ». Le consortium *Arteos* (groupe de construction allemand, associé à un *facility manager* américain) est alors désigné « concurrent préféré ». A ce stade, il restait un important travail à faire pour le dépôt du permis de construire, sous la responsabilité du consortium.
- De juillet à décembre 1997, des discussions s'engagent avec ce consortium, en particulier sur les conditions de reprise du contrat concernant les architectes et ingénieurs issus du concours d'origine.

En effet, les architectes, encore sous contrat avec le *Foreign Office,* doivent développer leur projet sous la responsabilité du consortium, dans l'enveloppe financière de son offre. En novembre 1997, le consortium demande au *Foreign Office* d'accepter un coût de construction surévalué de 17 à 24 millions de livres, pour tenir compte des changements demandés par ce dernier et la mise au point du projet dans une forme non cohérente avec l'offre remise. Le *Foreign Office* refuse et demande aux architectes de retravailler pour rester dans le cahier des charges (voir plus bas, les difficultés).

/ n°1

- Le contrat *PFI* est signé en juin 1998, pour une livraison de l'ambassade en juin 2000, soit 8 mois plus tard que l'objectif d'origine. Le contrat, d'une durée de 30 ans, renouvelable après remise en concurrence, pour 30 autres années, prévoit qu'aucun paiement ne serait effectué avant la mise à disposition complète du service.

• Les difficultés rencontrées :

- Les difficultés auxquelles le *Foreign Office* a dû faire face tiennent en premier lieu à la nouveauté du processus *PFI* tant en ce qui le concerne, qu'en ce qui concerne les autres parties. Pour mener le processus, le *Foreign Office* a dû s'entourer de consultants spécialisés.
- Les négociations pour l'établissement du contrat final avec le concurrent préféré prirent 11 mois (au lieu de 3 prévus), en particulier pour pouvoir transférer le projet choisi initialement, et le contrat des concepteurs sans remise en cause des clauses contractuelles et financières passées avec le client public. Pour imposer cette décision, il fallait transférer le risque de conception et la responsabilité de maître d'ouvrage au concurrent lauréat. Ceci fut fait par une « vente du projet » au consortium lauréat, le *Foreign Office* s'engageant à ne plus demander de changement sur la conception de l'ambassade. Pour faciliter cette vente, et éviter des problèmes juridiques ultérieurs, le *Foreign Office* et *Arteos* acceptèrent de verser chacun 50 000 £ aux concepteurs, comme indemnité et honoraires pour achever la conception. Ce montage a augmenté le coût de la construction d'un quart par rapport aux projets habituellement développés en interne.
- Le *Foreign Office* se rendit compte lors de la phase finale de négociation qu'une même entreprise de *facilities management* s'était engagée dans deux offres différentes (sur 3) : un fois comme co-traitante, une autre fois comme sous-traitante du concurrent préféré. Le *NAO* a recherché si le jeu de la concurrence en a été faussé ou affaibli.

• Le coût de l'opération, à procédures comparées :

- En juin 1997, au vu des offres des 3 concurrents, le chiffrage global du projet s'établit à 38,5 millions de livres, sans compter le coût de certains services non encore finalisés par le *Foreign Office*. En Juin 1998, le contrat final s'établit à 49,8 millions £, après prise en compte de certains services, d'un transfert de risques supplémentaires au privé (dont ceux liés à l'achèvement de la conception – voir plus haut), et d'un accroissement des exigences de sécurité.

Il a été estimé par la maîtrise d'ouvrage que l'écart de prix entre le *PFI* et un processus traditionnel était faible, à l'avantage du *PFI* : en juin 1998, la comparaison s'établit entre 51,0 et 52,2 millions £ (y compris une hypothèse de fluctuation des taux d'échange entre livre sterling et mark allemand).

Le *Foreign Office* reconnaît que, dans l'option « publique », les risques les plus signifiants sont les changements demandés dans la conception avant et pendant la construction, ou ceux liés aux personnels et à leurs exigences spatiales, et ceux liés aux exigences en matière de sécurité et de service en cours d'usage, tous changements générateurs de surcoûts.

- En ce qui concerne la conception proprement dite, les exigences d'une ambassade sont complexes, auxquelles il faut ajouter ici les contraintes d'un site historique. Comme les concurrents ont adopté le projet déjà développé avec une haute précision par les architectes (du concours), la marge de propositions innovantes était limitée, ne serait-ce qu'à travers les contraintes et les exigences concernant la sécurité. L'élément majeur du dérapage provient des adaptations aux normes de construction de Berlin.
- L'innovation s'est réduite au système de chauffage. Par contre, le preneur peut introduire des améliorations par la suite pour réduire ses coûts d'exploitation.
- Le *Foreign Office* s'est fait assister de consultants financiers et techniques, et d'un cabinet de juristes sur les aspects de la loi allemande relatifs aux transactions. Le budget total pour les consultants à la fin du processus de concurrence a été de 1,7 million de livres.

• Les recommandations du NAO :

- Les maîtres d'ouvrage doivent absolument exiger des concurrents l'identité de tous les participants à leur offre, pour avoir connaissance des conflits d'intérêt possibles.
- Lorsque les maîtres d'ouvrage souhaitent que les concurrents fassent preuve d'innovation, il faut leur demander de produire leurs propres projets ; dans le cas de l'ambassade, la marge était faible, à cause d'un programme complexe, de règles d'urbanisme locales contraignantes et des exigences de sécurité.
- Les maîtres d'ouvrage doivent s'organiser pour identifier les raisons principales des différences entre les offres et le *Public Sector Comparator,* sur des éléments tels que la construction ou les coûts de réalisation.

Fiche / n°2

➢ Le contenu du *« brief »* et du *« design »* pour la production du « comparateur », premier stade de validation de l'opération en *PFI*

Un exemple : les recommandations du *NHS* pour les opérations hospitalières

La pratique de la définition des objectifs poursuivis par le client (exposés dans le brief), en simultanéité avec la production des études de faisabilité et des tests de conception *(design solution),* nous est apparue caractéristique des méthodes de travail britanniques, en phase préparatoire des appels à concurrence. Pour mieux comprendre ces notions, nous proposons ici de les aborder à travers le contenu des documents à fournir au premier stade de validation d'une opération *PFI,* tels qu'ils sont décrits dans le guide établi par le NHS pour les opérations hospitalières (« *The Design Brief Framework for Public Sector Comparators at OBC Stage*[63] » - octobre 2004).

Ce guide décrit précisément ce que doit produire le client porteur de l'opération, le *NHS-Trust,* pour établir le « comparateur » *(PSC)* en vue d'obtenir du Ministère de la Santé *(NHS)* la validation de son opération et l'autorisation d'ouvrir la concurrence en *PFI* auprès de groupements privés.

Les annexes que nous reproduisons ci-dessous sont précédées de développements justifiant chacun des documents évoqués, et de recommandations de bonne pratique, qui rappellent **le rôle du « comparateur »,** et qui permettent de comprendre les contenus respectifs du *« design brief »* et de la *« design solution »,* dans leur précision progressive.
Nous extrayons ici quelques éléments forts de ces recommandations de bonne pratique.

63. Ce guide, établi par le *NHS* et le ministère de la Santé, est consultable sur le site *www.dh.gov.uk/publications and statistics.* Il a été produit en collaboration avec le Groupement des Entreprises Major (MCG), la *CABE,* et la Fondation du Prince Charles.

/ n°2

• Concernant le « comparateur » *(= Public Sector Comparator – PSC),* et sa définition :

Le « comparateur » présente le cahier des charges *(Outline Business Case – OBC)* correspondant à l'option préférée du *Trust* (client public) : elle décrit la vision du projet, les objectifs de conception, établit le niveau de qualité requis, et, ce qui est très important, démontre les conditions pratiques de réalisation.

Le « comparateur » joue un rôle pour chaque type d'acteur :

- pour le Trust : non seulement il permet d'esquisser un projet *(outline building design)* en regard des attentes concernant la conception des espaces, définies en concertation avec l'ensemble des parties prenantes *(design brief),* mais surtout il produit une base estimative réaliste des coûts qui seraient à la charge du secteur public pour réaliser l'opération ;
- pour les usagers : dont la consultation permet de débattre et d'influencer les demandes et exigences portées par le *Trust* dans le *brief* ;
- pour les concurrents futurs : le *PSC,* à travers la *design solution* qu'il présente, permet d'établir une base de comparaison sur la qualité de conception entre les solutions qui seront proposées, l'enjeu pour les équipes étant alors d'améliorer cette base de travail solide et vérifiée;
- pour les inspecteurs et autorités de tutelle : le *PSC* permet d'établir, dès ce stade, les perspectives solides de budget, contenu, et normes de qualité ;
- et surtout, il permet de s'assurer que les ressources du secteur privé seront utilisées efficacement, la responsabilité de l'élaboration de la demande restant au *NHS.*

Pour garantir ce rôle multiple, il est demandé aujourd'hui (en évolution des insuffisances initiales constatées), que l'option préférée de l'*OBC* soit développée par l'équipe de conception du *Trust* après consultation des groupes d'utilisateurs médicaux et gestionnaires, définissant les demandes de service dans le détail, testant les aspects fonctionnels, de coût et de conception d'espaces, et la cohérence des options prises.
Ce travail préalable approfondi doit permettre de ne pas mettre à la charge des concurrents la résolution des faiblesses et incohérences du cahier des charges initial.

Cependant, le *PSC* ne doit pas présenter la solution que le secteur privé sera contraint de construire, en limitant ses capacités d'innovation : le niveau de détail préconisé dans le tableau 2 (voir ci-dessous) pour établir la *design solution* apparaît suffisant.

Le *PSC* comprendra donc deux volets concernant la conception :

- le *design brief,* décrivant les besoins de service, les objectifs de conception, la qualité environnementale attendue, et les spécificités techniques ; complété de toutes informations nécessaires sur le site et autres données ;
- la *design solution,* comprenant dessins et notes explicatives.

Le *design brief* devrait être indépendant de la *design solution* et être suffisamment avancé avant de travailler sur la conception ; mais le *brief* évoluera au fur et à mesure du développement de la conception, par itérations nombreuses, l'équipe de conception cherchant à résoudre les problèmes et contraintes posés par le *brief,* avec des dessins en trois dimensions.

Une fois l'*OBC* approuvé, le Trust pourra continuer de détailler ces deux volets à destination des concurrents.

Les éléments d'information concernant la conception requis pour l'établissement du « comparateur » sont décrits dans le tableau 1 ci-dessous; ils sont entièrement de la responsabilité du *Trust* et de ses collaborateurs internes : on notera en particulier le contenu du *design brief* et de la *design solution.*

/ nº2

Tableau 1

ACTIONS À CONDUIRE POUR PRODUIRE LES INFORMATIONS CONCERNANT LA CONCEPTION NÉCESSAIRES POUR LE « COMPARATEUR » (PSC)

• STRATEGIC OUTLINE CASE Le dossier de définition stratégique de l'opération	Regrouper dans le strategic outline case les informations pertinentes et nécessaires au *PSC* sur la demande, identifier les parties prenantes et les hypothèses de projet.	
• PROJECT CONTROL Contrôle du projet	Établir en collaboration avec les parties prenantes les procédures de contrôle et de validation pour la production du *design brief* et de la *design solution.*	
• EMPLOYMENT OF ADVISERS Recrutement de consultants	S'adjoindre des conseillers techniques pour le travail sur le *design brief* et la *design solution* ; en particulier, des concepteurs, un spécialiste du système de santé et une équipe qui facilite les échanges avec les groupes de concertation.	
• ÉVALUATION FRAMEWORK Le cadre d'évaluation	Établir un cadre commun d'évaluation pour comparer le *PSC* et les projets du secteur privé, et lancer les réunions de consultation des parties prenantes.	
DESIGN BRIEF	Développer le *design brief* indépendamment de la *design solution* (mais tout en les confrontant et en incluant les résultats de la concertation) en rassemblant les données suivantes, établies au regard des thèmes du *DQI (Design Quality Indicator).*	
	LA FONCTIONNALITE	
	1. L'usage	Philosophie du service, relations et exigences de fonctionnement, relations de proximité, contrôles d'infection, logistique, tableau de service, dignité humaine, flexibilité, adaptabilité et sécurité
	2. Les accès	Véhicules, parking, piétons, handicapés, signalétique, sécurité incendie et sécurité
	3. L'espace	Normes spatiales, et propositions d'organisation efficace
	L'IMPACT	
	4. Le caractère et l'innovation	Excellence, vision, stimulation, innovation, qualité et valeur
	5. La satisfaction des citoyens	Matériaux extérieurs, couleur, texture, composition, échelle, proportion, harmonie, qualités esthétiques
	6. L'environnement intérieur	Environnement du patient, lumière, vues, espaces communs, plan et signalisation internes
	7. Intégration sociale et urbaine	Sensibilité du lieu, implantation, voisinage, urbanisme, intégration et paysage
	LES NORMES DE CONSTRUCTION	
	8. Performance	Lumière du jour, chauffage, ventilation, climatisation, acoustique, confort thermique passif
	9. Ingénierie	Systèmes de gestion centralisée, alarmes spécifiques et alarmes d'urgence, système de sécurité incendie, intégration de la standardisation et la préfabrication
	10. Construction	Phasage, maintenance, solidité, intégration, standardisation, préfabrication, santé et sécurité
• SUPPORTING INFORMATION	Regrouper les informations relatives au site – les bâtiments existants, les infrastructures, les opérations en cours et la capacité constructive du site –. Faire les recherches possibles et commander les études complémentaires nécessaires pour la production du *design brief* et de la *design solution,* dans le but de minimiser les risques.	

/ n°2

Tableau 1 (fin)

• DESIGN SOLUTION	Entreprendre les études de *design,* afin d'apporter des informations pour la production du *design brief* et produire une solution exemplaire *(exemplar design),* qui soit en correspondance avec le *brief,* en respectant le cadre suivant : Approche de *design :* 2000 mots Analyse du *design :* 500 mots et diagrammes Pratique du *design :* 2000 mots et diagrammes Propositions de *design :* 4500 mots et croquis Approche de construction : 4000 mots et toutes informations utiles *(supporting information)*
• COST MANAGEMENT Gestion du coût	Préciser les coûts de l'option choisie dans le *PSC* selon la stratégie de mise en concurrence propre à la collectivité, évaluer l'ensemble des coûts de l'opération et estimer les risques. Obtenir une validation des commissaires [du gouvernement] sur l'enveloppe financière au regard des objectifs du *PSC.*
• DESIGN APPROVALS Validation du design	La design solution doit être analysée [et validée] par le *NHS Estates* /la *CABE*/ la *Fondation du Prince Charles* et le *Design Review Panel.* Le groupe des personnels médicaux, le groupe des usagers et les parties prenantes doivent valider le *design brief* et la *design solution* selon le *DQI.* Passer en revue les forces et faiblesses de la *design solution* du *PSC* au regard du design brief pour préparer les échanges avec les équipes de concepteurs du secteur privé. Faire valider explicitement le *design brief* et la *design solution* par le *Trust.*
• OUTLINE PLANNING[64] PERMISSION Le permis de construire	Obtenir le permis de construire sur la base de l'hypothèse de projet retenue, en s'assurant que le *design brief,* la *design solution* du *PSC* et les conditions d'aménagement urbain sont en adéquation.

• Concernant le *« design brief »* :

Ce tableau 1 reprend la composition du *DQI* et explicite les 10 critères retenus pour évaluer à chaque étape, et par chaque acteur, le niveau de qualité des propositions conceptuelles.

Parallèlement à cette présentation assez théorique, nous souhaitons évoquer la réalité de la pratique, de façon plus concrète, en nous référant aux entretiens tenus avec des architectes ayant participé à un développement du processus d'études et de commande de type *PFI.*

Littéralement, le *« design brief »* est en fait une discussion sur ce que l'on cherche, regroupant très tôt toutes les personnes apportant les compétences nécessaires, sur les plans techniques et architecturaux, et évoquant par allers et retours successifs toutes les échelles, du détail technique le plus fin aux principes de planification urbaine.

Des préconisations très « pratiques » prennent une place importante : la couleur, l'ambiance, les matériaux, les textures, la composition, l'échelle, les proportions, l'harmonie, la qualité esthétique… C'est la même personne qui définit l'ensemble, même si c'est un consultant extérieur désigné par le *Trust,* ou un architecte attaché à un groupe de construction : elle sera entourée d'une équipe élargie.

Le *« design brief »* se traduira par un dossier regroupant des documents divers (compte-rendus de réunions de concertation, études de faisabilité, évaluation des coûts,…). Le contenu de ce dossier va évoluer jusqu'à la mise en concurrence, et même au-delà, pendant les phases d'approfondissement architectural, en particulier si l'application stricte des demandes du *design brief* mène à un dépassement important des coûts. Il faut éviter d'arriver dans une impasse.

Les stades de validation et d'enrichissement du *design brief* ne sont pas figés et peuvent intervenir suivant une multitude de cas, sans règles précises préalablement établies. C'est le rôle du consultant, ou du chef de projet désigné par le Trust, de faire valider les grandes options par la direction du Trust, puis par l'instance ministérielle correspondante. Dans ces allers-retours, utilisateurs et parties prenantes locales sont constamment sollicités.

64. Sur *l'outline planning permission*, voir aussi annexe 4 – Pour les opérations hospitalières, il est fortement recommandé au Trust d'obtenir *l'outline planning permission* au stade de la validation du « comparateur », avant de lancer les autres étapes du processus.

/ n°2

• Concernant la *« design solution »* :

L'ensemble des informations et attentes concernant la conception réunies dans le cahier des charges *(l'Outline Business Case - OBC)* proposé au « comparateur » correspond aux questions qui seront soumises aux concurrents au stade de l'invitation préliminaire à négocier *(PITN) :* leurs réponses seront directement comparées aux éléments du « comparateur », permettant ainsi une évaluation solide des offres. De plus, la production d'une *design solution* dans le « comparateur » permettra de tester la cohérence du *brief,* d'identifier les sujets à traiter et à débattre lors des discussions.
L'ensemble de ce travail préalable permet de mettre au point les critères d'acceptabilité des offres futures.

Les praticiens nous confirment qu'avant de lancer la concurrence, on confronte les solutions architecturales avec les choix techniques jusqu'à ce qu'une solution conceptuelle globale soit acceptée.

Rien n'est linéaire, tout est enchaîné.
Parfois, l'architecte ou le consultant en charge du *design brief* pourra se voir confier simultanément l'étude d'une *design solution :* les acteurs interrogés ont beaucoup de mal à distinguer les deux actions l'une de l'autre.

Le tableau 2 présenté sur les pages suivantes, reprend en détail le contenu de la *« design solution »* mentionnée dans le tableau 1, et développe l'ensemble des informations intéressant la conception et des préoccupations auxquelles les concurrents devront répondre. Nous en reproduisons les éléments essentiels.

On notera aussi, dans cette approche, que le *Trust* est invité à obtenir le premier stade du permis de construire en amont de la concurrence, pour associer au débat les autorités locales compétentes en aménagement : après accord, les principes sur lesquels il est établi devront être respectés dans la suite du développement du projet.

/ n°2

Tableau 2

LE CONTENU DE LA DESIGN SOLUTION		
DESIGN APPROACH Approche de la conception	Présentation générale de l'approche du *PSC* sur le développement de la conception au stade de l'autorisation de l'ouverture à la concurrence	2000 mots max
DESIGN ANALYSIS Analyse de la conception	Analyses architecturales conjointes du site et des exigences du *design brief*. L'analyse du site doit permettre d'identifier les possibilités, les contraintes et les problèmes d'accès traités dans la *design solution*.	500 mots max et diagrammes
DESIGN PRACTICE	Exposé sur la façon dont la *design solution* du *PSC* intègre des bonnes pratiques de *design* et de développement durable dans la réalisation des équipements qui répondent aux principes et à la politique de santé du *Trust*. Il faut inclure dans ce document : - des détails sur la qualité architecturale et sur la manière de s'en assurer - le processus retenu pour la gestion de la conception - l'approche du développement durable - une proposition de stratégie en matière d'économie d'énergie et de traitement de déchets, - les moyens d'être conforme aux règlements techniques divers et autres obligations	2000 mots max et diagrammes
DESIGN PROPOSALS Propositions conceptuelles	Soumission des propositions de conception, indiquant clairement comment les demandes du *Trust* sont satisfaites, selon les paramètres définis plus haut. La proposition doit inclure :	4500 mots max, plans du site et propositions au 1/250
	- utilisation du site et proposition de développement. En particulier, la proposition doit être explicite sur la façon dont la conception reste assez souple pour que le *Trust* puisse l'adapter à des usages alternatifs et l'étendre à des domaines nouveaux de la santé	Bloc de services au 1/500
	- une explication sur la manière dont la *design solution* traite l'environnement, en prenant en compte le bien-être des patients, du personnel et des visiteurs - les besoins des personnes potentiellement handicapées par l'environnement physique doivent être explicitement pris en compte. - la *design solution* doit aussi répondre aux contraintes de la sécurité et satisfaire toute initiative liée à la consommation (ex. activités commerciales,...)	Explications sous forme de diagrammes
	- Les réponses doivent spécifiquement inclure les questions de signalétique, des accès piétons, des accès aux transports publics et aux parcs de stationnement.	Schémas fonctionnels sommaires
	- Une explication des concepts architecturaux employés, en mettant en valeur toutes les solutions innovantes, là où elles sont possibles, avec à l'appui des exemples de réalisations. Ces concepts doivent démontrer comment ils tiennent compte des intérêts des parties prenantes, notamment du personnel médical, des patients et de leurs représentants, des inspecteurs de santé, des collectivités locales, de la *Prince's Foundation* et de la *CABE*.	Élévations et coupes, perspectives, axonométries
	- L'approche générale retenue pour la design solution quant à la politique de soins en réponse au design brief, démontrant comment la design solution répond aux besoins cliniques (comme le contrôle d'infection), aux besoins en autres équipements, aux objectifs nationaux de santé du NHS ,...	
	- Le détail des relations fonctionnelles proposées, tant cliniques que non-cliniques	

/ n°2

Tableau 2 (fin)

LE CONTENU DE LA DESIGN SOLUTION (suite)		
	- Les propositions d'intégration des prescriptions relatives aux nouvelles technologies, en particulier intéressant: - les télécommunications - La *design solution* doit intégrer des minimums requis en la matière, mais aussi les autres préconisations autant que nécessaire. Les sous-traitants des différents systèmes doivent être clairement identifiés. - Une souplesse suffisante pour permettre la croissance des activités et greffer de nouvelles fonctionnalités en fonction des évolutions du secteur de la santé et des objectifs économiques du *Trust* local.	Inclus ci-dessus
	La *design solution* doit dresser la liste de ses propositions là où les systèmes informatiques peuvent apporter des plus-values, par exemple: - ..... - Des exemples de développement et d'installation de tels systèmes dans le secteur de la santé - La gestion des urgences	Inclus ci-dessus
	- Les stratégies bien définies concernant les services techniques, y compris les modes d'intégration des nouveaux bâtiments aux existants	
	Une explication du programme d'équipements proposé au *PSC,* précisant : - les besoins du *Trust* dans l'immédiat et ses besoins futurs - les exigences des fournisseurs et des services du *Trust* - les exigences en termes de cycles de vie et de remplacement des équipements La proposition évoquera le mode de sélection des fournisseurs et les préconisations pour assurer un bon retour sur investissement *(value for money)*. Elle doit préciser comment elle va utiliser, ou étendre, les contrats passés par le *NHS*....	
CONSTRUCTION APPROACH Approche de la construction	La *design solution* devrait mettre en valeur des propositions suffisamment détaillées en matière de construction et/ou de réhabilitation de manière à démontrer comment arriver aux développements proposés. Dans le cadre de cette proposition, la *design solution* doit décrire la gestion de la phase de construction du projet, et surtout :	Pas plus de 4000 mots avec le support de plans au 1/250ème, et l'indication de l'approche de la construction.
	La sélection des matériaux clefs, la nature et l'ampleur de la réhabilitation dans l'ensemble du projet.	Le programme de construction en grandes lignes. Les plans de synthèse, et d'organisation de chantier.
	L'organisation des services de construction	
	L'impact sur les services existants	
	Les accords partenariaux avec les fournisseurs (intéressant, par exemple, la procédure de paiement, la répartition des économies, les mesures des performances et gestion)	
	Le *PSC* doit décrire les modalités de contrôle, les principes de tests d'achèvement et de réception pendant la phase de construction du projet.	
	Les propositions de phasage pour permettre un fonctionnement continu des services administratifs et des services cliniques. De plus, le plan de chantier préconisé doit être décrit, avec ses routes d'accès, la localisation de la base de vie du chantier etc.	
	Le calendrier pour la conception et la réalisation	
	Les propositions concernant la propriété foncière, en marquant les usages futurs des bâtiments, et les évolutions futures.	
	La solution doit indiquer l'approche en termes de maintenance, de cycle de vie des bâtiments et des équipements (par exemple, les temps de remplacement des composants, des mises à niveau techniques).	
	La solution doit décrire la gestion de la conception, de la construction à prévoir. Si possible, référence doit être faite à des problèmes réels rencontrés, par exemple dans les trois dernières années	

/ n°2

• En conclusion :

il apparaît que la préparation des documents constituant le « comparateur » (cahier des charges, son *brief* complet et une option préférée illustrée par une *design solution*) oblige à un travail pluri-disciplinaire intense, engageant très vite les compétences de nombreux consultants aux côtés de la personne publique. Leur mode d'élaboration éclaire les interférences des responsabilités dans les phases suivantes entre consultants côté *Trust* et consultants côté concurrents ; ils laissent pressentir les difficultés vécues dans le jeu de la concurrence, et comprendre les pistes proposées aujourd'hui pour y pallier.

Cette observation nous renvoie à une comparaison des pratiques professionnelles en France et en Angleterre :

• en France, un processus traditionnel de conception et de construction, fondé sur des séquences progressant du général au particulier, propres à chaque type d'acteur : l'établissement d'un programme fonctionnel, puis des différentes étapes de conception soumises aux validations administratives correspondantes, puis l'intervention des entreprises, etc…

Le contrat global, type contrat de partenariat, implique un changement important des pratiques.

• en Angleterre, une approche moins linéaire autorisant plus de complémentarité et de transversalité dans le jeu d'acteurs, mais qui, dans les contrats complexes, exige désormais la validation d'étapes préalables lourdes.

Saurait-on comparer le bénéfice qui ressort de ces pratiques pour la qualité de nos équipements publics ?

Fiche / n°3

➢ La gestion des études amont et des droits d'auteur

• Les recommandations britanniques

Les recommandations actuelles pour assurer une conception de qualité en processus *PFI* insistent auprès du client public pour qu'il s'investisse sérieusement dans les études préalables avant de lancer le jeu de la concurrence. Ainsi, en pratique, le travail de définition des attentes et de préparation du brief devra se développer simultanément à des études de conception faites par l'équipe du client, ou, si les compétences internes ne sont pas appropriées, par des consultants extérieurs spécifiquement choisis pour l'opération envisagée
Comment, dans cette hypothèse, vont se gérer les droits de ces concepteurs dans les étapes suivantes, dès lors que leurs propositions, choisies comme scénario de référence et bases de la commande du client, vont être intégrées au dossier de consultation ?

Sur cette question des droits d'auteur, une réponse nous est apportée concernant, par exemple, les projets de référence étudiés pour des écoles :

> *“ Avec Design & Build (conceptionconstruction), l'entreprise contractante a en général son propre concepteur en interne. Le concepteur d'origine leur donne ses plans d'origine, mais l'entreprise doit les adapter aux réalités du terrain où la construction va être implantée ou à ses capacités. Donc, ça n'est pas une copie conforme de ce qu'avait prévu le concepteur d'origine (…). Lorsque nous avons commandé ces designs, nous* ***leur avons payé des frais de développement et nous avons acheté leurs créations qui nous appartiennent. Le copyright est à nous.***
> *Si l'entreprise contractante veut plus de conseils du concepteur d'origine, elle devra bien sûr le payer.*
>
> *A. Jones, DfES*

Cette réponse correspond aux conseils développés à l'intention des clients publics, dans la note technique n°7 du *HM Treasury (« How to achieve design quality in PFI projects »)* [65]. Ces recommandations éclairent les pratiques professionnelles en Grande-Bretagne, rappelant le respect déontologique nécessaire tant du côté des concurrents que du côté des donneurs d'ordre.
Ainsi, dans la partie concernant la propriété intellectuelle des études, il est précisé :

« Lors de mises en concurrence, il se pourrait que le client souhaite associer l'approche conceptuelle d'une esquisse avec le prix d'une autre offre. Les donneurs d'ordre ne peuvent cependant pas « importer » la qualité de conception d'une offre dans une autre offre (plus attractive financièrement) **sans l'autorisation spécifique des concurrents et de leurs concepteurs. »**

65. Le *HM Treasury* publie des notes techniques qui, chacune, cible un problème spécifique du processus de mise en concurrence *PFI*, et développe en réponse des recommandations à l'intention des donneurs d'ordre. Elles sont établies en concertation avec la *CABE*, le *CIC* et le *NAO*, et sont consultables sur leur site web.

/ n°3

« Les donneurs d'ordre doivent garder à l'esprit que ***le copyright*** **est couvert par une loi et par une directive européenne sur la propriété intellectuelle,** et que les prestations intellectuelles de l'équipe de conception sont souvent un élément majeur de la réussite d'un projet. Ceci doit être clair tant pour les donneurs d'ordre que pour les concurrents.

En particulier :

→ Pour les études préalables : le client peut avoir développé un certain nombre d'études pour établir *l'outline brief* d'un projet. Ce travail doit prévoir une clause qui l'autorise à utiliser librement dessins et documents pendant la phase suivante de concurrence. **C'est l'objectif poursuivi par l'acquisition du *copyright* pour un projet donné.** Lorsqu'ils travaillent pour le donneur d'ordre, les consultants choisis doivent accepter de fournir une étude préalable qui pourra être développée et reprise par d'autres concepteurs.
Il devra être clairement dit, cependant, s'ils seront empêchés ou non de travailler par la suite pour des concurrents pendant la phase de compétition.

→ Pendant la sélection : il est normal que les concurrents présentent des propositions sur tous les aspects du projet, y compris sur la conception, dès cette phase. Il est essentiel que la confidentialité soit préservée, et que les donneurs d'ordre prennent grand soin de ne pas divulguer les idées d'une équipe de conception concurrente vers une autre.

→ Pendant le développement des offres : il se peut que l'offre de base du *preferred bidder* (soumissionnaire préféré), jugée économiquement la plus avantageuse, n'incorpore pas les solutions les plus innovantes. Dans la suite du développement, le donneur d'ordre doit s'assurer de ne pas influencer ce concurrent sur l'adoption d'idées figurant dans d'autres offres. De même, les concurrents ont la responsabilité de garantir qu'ils respectent les droits de propriété intellectuelle des autres concurrents. Les concepteurs et autres consultants doivent obéir à leur code professionnel et proposer des offres en conformité avec la loi."

• La législation française

Il nous paraît intéressant ici d'insérer, pour comparaison, quelques commentaires par rapport à la législation française relative à la propriété intellectuelle et au droit d'auteur.

En premier lieu, il faut rappeler la distinction entre le droit de reproduction, cessible, et le droit moral attaché à l' « œuvre » personnelle, originale, incessible.

Dans les montages public-privé où la maîtrise d'ouvrage publique est transférée au partenaire privé, alors que la conception du projet n'est pas achevée, se pose la question du respect de l'œuvre initiale, et de la répartition du risque de conception. Le ministère des Finances rappelle quelques principes fondamentaux, dans une note[66] concernant la mise en œuvre des contrats de partenariat :

Le droit moral de l'auteur au respect de son œuvre s'applique aux œuvres d'architecture quel que soit leur degré d'élaboration, dès lors qu'elles présentent un degré d' « originalité ». Toutefois, les études purement techniques réalisées par l'architecte sont exclues du champ d'application.

Ce droit peut venir se confronter **au droit du propriétaire,** responsable de la bonne adaptation de son patrimoine à l'évolution du service en cas d'intérêt général.

Cependant, **des clauses contractuelles** peuvent être prévues autorisant les adaptations de l'œuvre, justifiées par des nécessités d'ordre technique ou liées au service public auquel l'ouvrage est affecté, mais interdisant de dénaturer l'esprit et le caractère original de l'œuvre.

En ce qui concerne **la répartition du risque entre maîtres d'ouvrage,** une clause contractuelle peut prévoir que le titulaire du contrat déclare avoir pris connaissance des études de conception et renonce à rechercher la responsabilité de la personne publique à raison des vices ou insuffisances éventuels.

• La responsabilité du permis de construire

Cette question du droit d'auteur se retrouve par ailleurs dans la répartition des rôles en matière d'élaboration de la demande de permis de construire, qui résulterait de l'intervention de deux concepteurs successifs.

C'est l'objet de l'annexe concernant la *« planning permission »* (fiche 4).

66. "Les contrats de partenariat et la loi MOP", consultable sur le site www.ppp.minefi.gouv.fr

Fiche / n°4

➢ La « *planning permission* » et le permis de construire

• Dans le processus britannique,

préalablement au lancement du jeu de la concurrence en *PFI,* le client public est invité à s'investir dans des études préalables approfondies, qui peuvent l'amener, sur les opérations les plus complexes, à produire un projet de référence et à solliciter auprès des autorités locales concernées l'instruction du dossier de *« planning permission »* pour son propre compte. Ainsi, à travers ces actions, la question de **la répartition du risque de conception entre personne publique initiatrice et groupement privé concurrent** se trouve posée.

Quelles sont les recommandations faites aux donneurs d'ordre britanniques sur cette question, et comment se répartissent les rôles aux diverses étapes d'obtention du permis de construire final ?

Nous nous réfèrerons ici aux conseils donnés par le *HM Treasury*[67] sur la gestion de la responsabilité concernant le dossier de *« planning permission »,* après quelques éclairages utiles recueillis auprès de praticiens sur les différentes étapes de production du permis de construire en Grande-Bretagne, qu'on ne peut comparer à la procédure d'instruction du permis de construire en France.

Quelques éclairages et observations de praticiens :
En Grande-Bretagne, la *« planning permission »* se développe en deux étapes, correspondant à deux niveaux de conception très différents : l' *« outline planning permission »,* puis la *« detailed planning permission ».*

- L'*outline planning permission* est une étude d'aménagement du site, plus ou moins poussée, démontrant la faisabilité et les conditions d'occupation d'un site pour telle ou telle affectation.
Pour une opération complexe (une prison, par exemple), il peut y avoir enquête publique sur la proposition : tout dépend de la décision de l'autorité locale compétente en aménagement sur ce territoire : en l'absence de plan général d'urbanisme préalablement approuvé (sauf exception), le débat peut se faire au cas par cas, avec justification par l'exemple.

Suivant la nature de l'opération, l'autorité locale demandera des études plus ou moins détaillées, et parfois très approfondies (sur la nature des sols, par exemple).

C'est le maître d'ouvrage de l'opération, souvent le promoteur, qui dépose la demande, même s'il n'est pas propriétaire du terrain ; il peut démontrer les conditions dans lesquelles son projet rend constructible tel site, parfois non constructible ; ce sera une négociation à mener avec l'autorité locale. Des avocats peuvent être payés et mandatés pour obtenir cette autorisation.
L'accord sur l' *« outline planning permission »* fait monter la valeur du site ; s'il est propriétaire du terrain, le promoteur peut revendre et ne pas faire l'opération.

- Dans un deuxième temps, la *detailed planning permission* pourra être déposée sur la base de l'accord obtenu à l'étape précédente. A ce stade, le projet ne peut pas être refusé.
Les études de cette étape sont très approfondies sur tous les aspects, y compris des plans de paysage très détaillés.

Les conseils du *HM Treasury*
Dans sa note technique, explicitant les conditions de la qualité pour les opérations en *PFI,* le *HM Treasury* explique sur qui doit reposer la responsabilité du permis, et des risques qui y sont attachés. On perçoit, à travers ces conseils, une position différente suivant la complexité de l'opération :
- « Il est important de ne pas attribuer le risque du permis détaillé *(« detailed planning »)* au secteur public. Le contrat devra mettre la pleine responsabilité de l'obtention de la *« planning permission »* sur les concurrents. Il ne devrait pas être exigé d'avoir obtenu le permis de construire détaillé avant la désignation du *preferred bidder.* Le secteur public peut, si nécessaire, consulter les autorités délivrant l'autorisation d'aménager sur la base des offres au stade de *l'ITN,* (Invitation à Négocier) pour identifier les obstacles éventuels. S'il y a potentiellement accord, le risque sera faible et l'engagement sur la recevabilité de l'offre plus fort. »
- « Le secteur privé doit normalement avoir une expérience plus large que le secteur public sur cette démarche. Le client devrait donc, logiquement, chercher à transférer ce risque. Dans de nombreuses consultations en *PFI,* chaque concurrent est encouragé à produire diverses solutions, correspondant à divers sites d'implantation. Dans ce cas, il sera de bon sens que le concurrent obtienne à la fois l'*outline et la detailed planning permission.* »
- « Pour des opérations sur un site très particulier, le client devra se mettre d'accord avec les autorités sur leurs intentions, pour accélérer le processus et le faciliter.

67. *HM Treasury :* note technique n°7 *« How to achieve design quality in PFI projects ».*

/ n°4

Ainsi, pour des opérations importantes et complexes (grand hôpital, prison, école), c'est le client qui connaîtra le mieux le site et ses contraintes. Ce sera donc à lui d'obtenir la *planning permission,* dans la première phase, évitant ainsi aux concurrents de multiplier des démarches longues et coûteuses ».

- « Dans ce cas, le client devra éviter de faire approuver au stade de l'*outline permission,* une proposition trop détaillée, susceptible de trop contraindre le concurrent futur dans sa recherche d'une conception innovante et efficiente.

Les indications fournies pourront être par exemple : les limites des zones constructibles ; une indication des hauteurs maximum par zone, en évitant tout engagement sur les finitions de surface, ou les indications de plan masse ».

- « Des spécifications techniques peuvent être explicitées pour des prescriptions obligatoires : par exemple, la signalisation routière mise en place par le secteur public qui doit être homogène sur le réseau national. »

- « Le client public ne devrait pas prendre le risque du *detailed planning…* Il devra s'assurer que les spécifications techniques ne débouchent pas sur une conception unique, comme c'est le cas lorsque le risque d'aménagement reste porté par le public. »

- « La clé d'une bonne solution d'aménagement sera d'assurer que les principes retenus au stade de l'*outline permission* restent souples, et autorisent des variantes dans les propositions alternatives des concurrents, tout en étant suffisamment détaillés pour rendre possible une décision d'aménagement. Le gagnant devra développer son propre projet, en respectant les paramètres du schéma indicatif. »

• Les questions débattues en France

sur la ou les personnes portant la responsabilité du permis de construire, lorsque le projet architectural final résulte de l'intervention de deux concepteurs successifs, suite au déroulement du processus de dialogue en phase de concurrence (début de conception avant lancement de la concurrence, puis projet finalisé en cours de concurrence) sont mentionnées ici à titre de comparaison.

Compte tenu du contexte juridique français (loi sur l'architecture, code de la propriété intellectuelle), **le ministère des Finances**[68] apporte quelques pistes de solutions :

- Si le permis de construire est déposé après le jeu de la concurrence :

Le projet devrait pouvoir être présenté par le concepteur lui ayant donné sa configuration finale (c'est-à-dire, celui du consortium privé) ; toutefois, il conviendrait que le concepteur de la solution initiale apparaisse également sur le projet architectural, avec mention de la nature de sa contribution.

Même solution de précaution, en cas de demande de permis de construire modificatif.

La demande est présentée par le partenaire privé si le terrain lui appartient ; elle pourra l'être soit par la personne publique, soit par le partenaire privé si le terrain appartient à la personne publique.

- Si le permis de construire est déposé avant le début de la concurrence, et instruit pendant la concurrence :

Le permis sera déposé par l'architecte auteur de l'esquisse soumise à la concurrence.

A l'issue de la concurrence, s'il y a permis modificatif, il sera déposé par l'architecte du partenaire privé, sous réserve de mentionner l'accord du premier architecte.

Dans tous les cas, le partenaire privé choisi prend la responsabilité du risque de conception du permis, car il peut modifier le projet.

De leur côté, **le conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) et les représentants de la maîtrise d'œuvre** réfléchissent aux moyens de préserver les intérêts de la personne publique dans un montage type contrat de partenariat. Afin de répondre au mieux à cet objectif, la solution préconisée est que la personne publique se réserve le choix du concepteur. En effet, le choix préalable d'un projet va lui donner la possibilité de choisir la qualité de vie des espaces ainsi créés.

Pour mettre en œuvre cette solution, une méthode est proposée, qui reste encore à affiner et à débattre, et qui pourrait se dérouler de la manière suivante :

- Sélectionner l'équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception par la voie du concours (procédure obligatoire en France en cas de bâtiment neuf).
- Afin de gagner du temps, engager les études d'évaluation et le concours de manière simultanée.
- Pour être capable de maîtriser son projet sans le figer, pousser les études jusqu'au dépôt de la demande de permis de construire, lequel servira de base à la consultation de partenariat.
- Prévoir que l'équipe de maîtrise d'œuvre auteur du projet poursuivra sa mission aux côtés du groupement attributaire du contrat de partenariat. Maîtrisant parfaitement son projet, elle est en effet la mieux placée pour optimiser la qualité de l'équipement futur.

68. « Les contrats de partenariat et la loi MOP », note consultable sur le site www.ppp.minefi.gouv.fr.

Fiche / n°5

➢ Eléments de comparaison sur le rapport coûts d'investissement / performances : enquête sur les projets récents d'hôpitaux anglais et français

Les éléments de comparaison présentés ci-après sont extraits du rapport *« Learning from French Hospital Design »,* publié en mai 2004 par le groupe *BDP (Building Design Partnership),* structure pluridisciplinaire la plus importante en Europe regroupant architectes, designers et ingénieurs (800 personnes en Grande-Bretagne + 140 à l'international)[69].

Les analyses et constats, partiellement repris ici, sans autre commentaire, n'engagent que leurs auteurs[70]. Il nous a paru cependant intéressant de les reproduire à titre d'information sur les facteurs à comparer pour un éventuel débat.

La branche française de *BDP* est « Groupe 6 ». Le quart de l'activité de *BDP* et la moitié de l'activité de Groupe 6 se développent dans le secteur hospitalier.
Le lancement des programmes hospitaliers en *PFI* dans le courant des années 1990 a mis les concepteurs anglais sous pression, qui ont alors recherché les savoir-faire développés dans d'autres pays, les USA et la France notamment. En effet, les performances du service hospitalier français sont reconnues dans le monde entier, même s'il n'est pas exempt de critiques.

Par la publication de ce rapport, *BDP,* très engagé dans les programmes *PFI,* s'adresse au gouvernement britannique - Ministère de la Santé - et souhaite ainsi, à travers le débat qu'il peut susciter, apporter sa contribution à l'amélioration du processus de commande des opérations en conception-réalisation, en prenant le meilleur de sa double expérience acquise en Grande-Bretagne et en France.

> *“ Le présent rapport met en lumière les domaines dans lesquels la conception peut influer positivement sur les résultats obtenus dans le secteur de la santé et où les pratiques de conception et de construction déterminent le coût de la construction et de l'exploitation.*

69. Ce rapport, établi par R. Saxon et M.Sutcliffe est consultable sur leur site respectif : rg-saxon@bdp.co.uk ou mr-sutcliffe@bdp.co.uk , ou sur le site de BDP, www.bdp.co.uk .
70. La méthode d'enquête n'est pas décrite, ni le processus de commande publique des opérations prises dans le panel (conception-construction ?).

/ n°5

• En introduction

Parmi les éléments de comparaison les plus significatifs analysés par la suite, on note :

→ En valeur 2002, les hôpitaux français coûtent entre la moitié et deux-tiers du coût des hôpitaux anglais au m² ; mais, ramenés au nombre de lits, les coûts se rapprochent. La surface par lit est beaucoup plus grande en France, avec une organisation généralisée par chambres individuelles.

→ Les coûts de l'entretien-maintenance en France représentent moins de la moitié des coûts anglais, ce que les Français expliquent par un niveau de complexité moindre. Les systèmes de gestion centralisés et l'usage des technologies informatiques prescrites en France sont plus ambitieuses. Les exemples français sont marqués par la mise en oeuvre de la ventilation et de la lumière naturelles, ce qui engendre des emprises foncières plus importantes que dans les exemples anglais ou américains.

→ L'implication de l'entrepreneur dans la conception détaillée paraît engendrer des économies substantielles de moyens… Cependant, les honoraires de consultants sont comparativement plus élevés en pourcentage.

→ Les bénéfices de cette approche entraînent des résultats plus bénéfiques pour la santé dans le système français. Les chambres à lit individuel permettent une guérison plus rapide. Des locaux bien éclairés et bien aménagés aident au bien-être du personnel. Une meilleure architecture apporte à la communauté fierté et moral.

> *« On peut dire que chaque lit en France bénéficie d'un espace plus performant que son équivalent britannique…*

A titre indicatif, une enquête publiée le 22 mars 2002 compare les coûts de construction des bâtiments autres que sanitaires

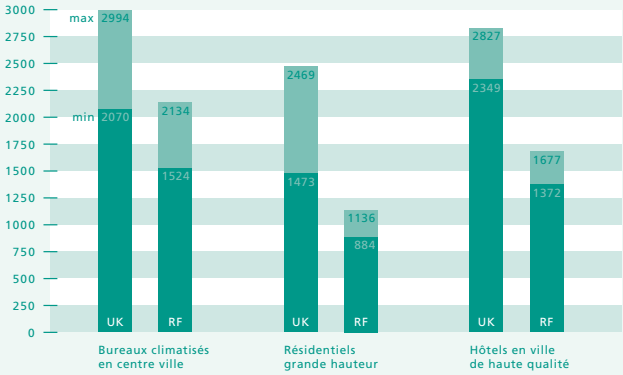


schéma comparatif des coûts bureaux /résidentiel/hôtel en euros/m²

Il en ressort que ces coûts sont généralement moins élevés en France qu'au Royaume-Uni, bien que les coûts du travail et des matériaux soient plus élevés en France, et même si le coût du béton, très utilisé en France, est de 75% celui du Royaume-Uni. En 2004, l'enquête montre que la différence se réduit, du fait de la montée de l'euro face à la livre.

/ n°5

• Comparaison des coûts de construction des hôpitaux

Une information indicative sur les coûts ressort d'un certain nombre d'études de cas d'hôpitaux anglais et français, publiées, et tirées de l'expérience directe de *BDP* et de Groupe 6. Les opérations citées sont comparables en tailles et en fonctions :

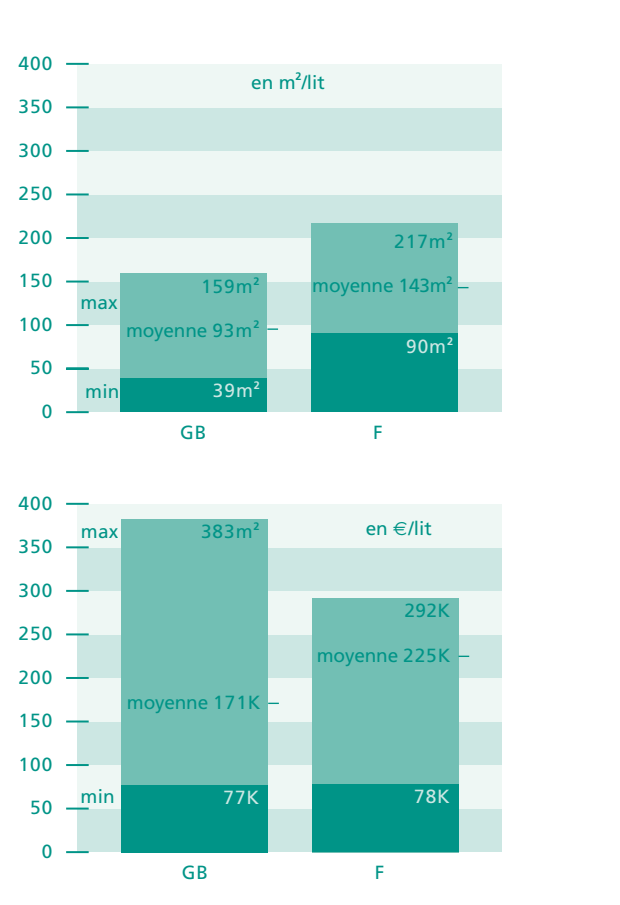
Ces tableaux montrent que les surfaces et les coûts par lit sont très différents dans les deux pays. Il apparaît que les Français dépensent parfois plus pour un lit qu'en Grande-Bretagne, en prévoyant plus de surface par lit (en moyenne, 143 m² pour 93 m²). Depuis 20 ans, la quasi-totalité des lits en France sont répartis en chambres individuelles d'environ 18 m², quasi inexistantes en Angleterre, où la majorité des lits sont répartis en chambres collectives et une surface programmée par lit n'excédant que rarement 14,5 m². Les Français considèrent que la répartition par chambre individuelle est d'un excellent retour économique.

Exemples britaniques	Surfaces planchets m²	Coût de la construction en €	Coût de la construction en €/m²	Nombre de lits	m²/lit	Coût par lit €/lit
Macclesfield DGH	3 353	7 182 634	2 142	85	39	84 502
Hillingdon	3 600	5 495 717	1 527	71	51	77 405
Warley	8 490	17 853 354	2 103	68	125	262 549
Halton Runcorn	5 493	7 698 900	1 402	73	75	105 464
Hospital A	65 000	157 359 042	2 421	410	159	383 803
Hospital B	15 000	53 774 38	3 585	179	84	300 418
Hospital C	72 000	214 479 650	2 979	600	120	357 466
Moyenne			2 308		93	224 515

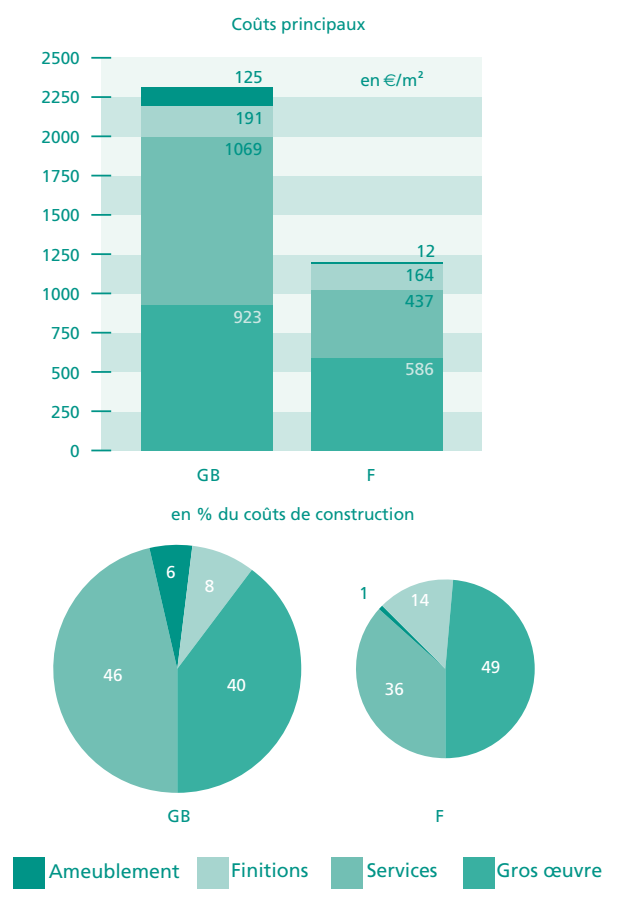
Exemples français	Surfaces planches m²	Coût de la construction	Coût de la construction	Nombre de lit	m²/lit	Coût par lit €/lit
Montreuil sur Mer	19 691	16 776 184	852	184	107	91 175
St Chamond	6 953	11 897 767	1 711	45	155	264 395
Amberieu	10 551	9 202 711	872	117	90	78 656
Tours	16 674	17 253 021	1 035	100	167	172 530
Châteauroux	4 994	6 726 183	1 347	23	217	292 443
Dijon	79 151	106 211 172	1 342	578	137	183 756
Arras	59 348	73 407 377	1 237	631	127	116 335
Moyenne			1 199		143	171 327

/ n°5

• Les surfaces et les coûts moyens par lit peuvent être comparés dans les schémas ci-dessous :



La répartition des coûts par éléments majeurs (gros-œuvre / équipements de service / finitions / aménagements -installations) renforcent encore les différences de manière surprenante :



> Commentaires :

• En France, **le coût du gros-œuvre pour les infrastructures et superstructures est plus faible,** mais représente une proportion plus importante de l'investissement (49%). Le choix de plans de faible profondeur, avec lumière naturelle dans la plupart des pièces, entraîne des dépenses élevées pour l'ossature et les murs. Les coûts des finitions sont similaires en euros, mais ici encore impactés par le développement de l'enveloppe. Les finitions françaises sont plus simples. Les coûts des aménagements sont négligeables en France, peut-être du fait d'une préférence pour le mobilier mobile, le mobilier fixe tendant à être de qualité inférieure à ce qu'elle est en Grande-Bretagne.

• Mais **la différence marquante concerne le coût des équipements,** inférieur de plus de la moitié en France, dans un climat plus chaud en été : éclairage naturel et ventilation naturelle sont plus utilisés qu'en Angleterre, mais une ventilation mécanique sophistiquée est mise en œuvre là où c'est nécessaire.

• **La qualité de conception des hôpitaux français** est généralement plus haute que les standards anglais, si l'on se réfère à la production décevante des cinq dernières années (= fin 1990). Par exemple, en France, des couloirs de circulation généreux sont la norme.

/ n°5

• Comparaison de la valeur par rapport au coût d'investissement

En Grande-Bretagne, le bâtiment produit des coûts finaux élevés pour le client, alors que les coûts du travail et de la main d'oeuvre qualifiée, ainsi que des matériaux sont faibles comparés à la plupart des pays de l'Union européenne. Cette situation est à l'origine de la critique de Egan, qui souligne que notre système *(britannique)* est ruineux et qu'il coûterait encore plus cher si nous payions mieux nos spécialistes et notre main d'œuvre. Le gaspillage engendre par le système est généralement estimé aux alentours de 30%, qui pourrait être économisé si des meilleures pratiques étaient mises en œuvre. Egan cite notamment l'intégration des processus de conception et de construction, la normalisation et la préfabrication, et le remplacement des appels d'offres pour mettre en place des équipes ayant des relations bien établies avec les fournisseurs.

L'étude de la conception et de la construction en France montre que plusieurs des objectifs de Egan y sont mis en œuvre, mais d'une manière spécifique à la France. Bien que le processus de conception commence sans implication des entrepreneurs, ils sont impliqués plus tôt qu'en Grande-Bretagne et responsables d'une grande partie de la conception et du cahier des charges détaillés. Ils achètent plus de composants et systèmes standard auprès de fournisseurs réguliers, en volume et en fonction des flux prévus, et non projet par projet.
Ces relations avec les fournisseurs permettent aux fabricants de faire des bénéfices tout en facturant chaque article moins cher. Dans la pratique, les commandes, sporadiques et en faible volume en Grande-Bretagne, ne portent même pas sur le produit standard en raison de notre tendance *(britannique)* bien connue à faire du sur mesure. A titre d'exemple, des systèmes de relevage de lits similaires peuvent coûter moitié moins cher en France qu'en Grande-Bretagne.

L'approche française permet de simplifier la construction. Les architectes français[71] ont peu de contrôle sur les détails et ne s'occupent pas vraiment des portes, fenêtres, plafonds, etc. Des structures et enveloppes en béton à faible coût sont érigées rapidement, par des techniques non sophistiquées.

71. L'hypothèse de travail n'est pas clairement précisée.

/ n°5

• Comparaison de la valeur par rapport aux résultats

Un préalable général :
la simple comparaison des coûts n'est intéressante que si les performances obtenues sont elles aussi comparables. Or, il y a de nombreuses différences entre les services de santé anglais et français, et leur traduction physique dans l'enceinte de l'hôpital n'est que la partie émergée de l'iceberg des pratiques spécifiques nationales. Les résultats concernant la santé en France sont généralement meilleurs qu'en Grande-Bretagne, et la confiance des citoyens dans leur système de santé est plus élevée en France…

L'impact de la conception :
le rapport insiste sur deux particularités qui entraînent, selon les auteurs, une meilleure qualité des hôpitaux français : l'hébergement des patients en chambres individuelles, et la recherche générale de la lumière du jour et de vues sur l'extérieur.

• Sur le premier point, l'analyse est la suivante : le choix français, apparemment onéreux, de chambres individuelles dans les nouveaux hôpitaux depuis 20 ans, avec quelques chambres doubles pour les patients qui préfèrent la compagnie, s'appuie sur deux préalables forts : l'occupation des lits est supérieure, et la guérison des patients est plus rapide. Moins de lits sont donc nécessaires pour couvrir de manière identique les besoins d'une population équivalente. Pour ces raisons, on ne peut comparer la taille des hôpitaux français et anglais en fonction du nombre de lits. On peut supposer que, pour une même population, le nombre de lits pourrait être inférieur de 15 à 25% en adoptant la politique des chambres individuelles, tout en conservant les autres règles. En pratique, la France offre plus de lits par tête, et le niveau de service est différent en Grande-Bretagne. Mais ce n'est pas à l'équipe de conception de définir le nombre de lits.

• Sur le deuxième point, on constate la valeur ajoutée de l'éclairement naturel des locaux apportant un meilleur confort au personnel, favorisant le recrutement et la stabilité de l'emploi, et apportant de meilleurs soins aux patients. Les locaux dédiés au personnel reflètent aussi une différence quant au respect porté au personnel. ***« Les hôpitaux français ressemblent à des palais »*** commentent les patients et professionnels de la santé anglais après leur visite ; ils traduisent le respect que les gens peuvent ressentir dans des bâtiments aux circulations généreuses, convenablement éclairés, et bien équipés.

/ n°5

• La dernière partie du rapport propose quelques pistes d'amélioration pour des équipements sanitaires plus performants en Angleterre (coûts/performances du service)

Un travail coopératif :
Le travail entre concepteurs et entrepreneurs doit porter sur l'amélioration des processus et la compréhension des coûts globaux. L'approche britannique doit impliquer la chaîne d'approvisionnement dans la conception détaillée pour permettre la normalisation et des économies grâce à de faibles coûts de fonctionnement. *PFI* et *ProCure21* devraient pouvoir remplir cette fonction.

Des chambres individuelles :
L'aspect économique de la chambre individuelle est un sujet crucial. Une bonne compréhension de la relation entre la population desservie et le nombre de lits nécessaires, en chambre particulière ou à plusieurs lits, permettrait d'éclairer l'analyse coûts-avantages.

Des économies de main d'œuvre :
L'automatisation des fonctions auxiliaires dans le domaine de la santé avance à grands pas. *(Les concepteurs)* devraient être prêts à suggérer et à adopter des technologies d'automatisation éprouvées, (ex. le ramassage pneumatique du linge sale). La conception de l'enveloppe du bâtiment doit prendre en compte les besoins futurs en termes d'ajout et de remplacement de systèmes après la construction initiale.

1 / 5 / 200 :
La base de calcul du coût global, sur la durée de vie, des soins de santé critiques doit être comprise. Le modèle de rapport 1 / 5 / 200 (investissement / fonctionnement / effectifs) applicable aux immeubles de bureaux est certainement inadapté mais doit servir de point de départ au calcul des rapports corrects pour les hôpitaux. Une bibliothèque de valeurs actualisées nettes doit être développée pour les éléments bâtis. La valeur actualisée nette pour les effectifs économisée grâce à l'efficacité du plan ou aux fonctions automatisées doit également être comprise.

La concertation et le processus itératif de développement du *brief.*
L'utilisation d'idées extérieures à la pratique britannique actuelle se heurte à d'importants obstacles. On demande en général leurs réponses aux professionnels de la conception et de la construction après que le programme sommaire critique a été établi, et le dialogue est inhibé par les processus de dévolution des marchés, notamment la *PFI.* Des travaux de développement sont nécessaires à haut niveau pour permettre que les idées de l'équipe de conception et de construction soient prises en compte lors de l'établissement du programme sommaire, comme elles devraient l'être dans de nombreux autres types de bâtiments…

/ n°5

• Quelques compléments sur le coût comparé de l'ingénierie en France et en Angleterre

Pour être plus complets sur cette approche comparative des coûts de construction, il nous paraît utile d'évoquer **le coût de l'ingénierie,** qui n'apparaît pas dans le rapport cité, mais qu'il est intéressant de considérer simultanément. A titre indicatif, sans que des éléments statistiques aient pu être réunis, nous nous en tiendrons aux constats faits par Richard Saxon dans sa pratique d'un pays à l'autre, qui pourraient être débattus avec des témoignages d'autres confrères : ils concernent d'une part les missions de l'architecte, et d'autre part le montant des honoraires correspondants :

→ ***Sur les missions et métiers de l'architecte***

> *« …Si on construit un hôpital, il faut 50 architectes, et on n'a pas un seul projet à faire, on en a plusieurs, donc c'est une centaine d'architectes qu'il faut. Et à peine 5 ou 6 agences peuvent proposer une centaine d'architectes. Groupe 6 à Grenoble est exceptionnel pour la France puisqu'ils sont 80. En Grande-Bretagne, l'architecte fait beaucoup plus de travail qu'en France. Et avec 80 architectes, Groupe 6 arrive à faire le travail qui occuperait 250 architectes en Grande-Bretagne.*
> *Le RIBA a fait un plan de travail qu'on suit depuis 50 ans qui divise le projet en plusieurs étapes : le brief, le concept, le développement des détails, le contrôle du travail sur le terrain, …Les Français passent très vite la main à l'entreprise de construction. Ils se concentrent sur le concept, et c'est l'entreprise contractante qui décide comment ça sera construit, de quoi sera fait le plafond, les fenêtres… et l'architecte français dit : « merci, au revoir » assez vite. L'architecte français fait 1/3 du chemin que suit son collègue britannique suivant le plan du RIBA. En Grande-Bretagne, l'architecte fait des tas de plans détaillés qui en France sont confiés à un bureau d'études ou à l'entreprise contractante. En France, l'architecte n'est concerné que par le début du processus, alors qu'en Grande-Bretagne, l'architecte suit le projet tout du long : ce qui est fait dans les bureaux d'études ou par l'entreprise contractante est fait en Grande-Bretagne par les architectes. Parce que si on donnait le contrôle à une entreprise contractante, elle n'aurait pas en interne les compétences nécessaires et serait obligée d'engager un architecte pour le faire. Et ceci explique cela. Le nombre d'architectes nécessaires pour un projet est beaucoup plus important en Grande-Bretagne qu'en France. Là ou il en faut 5 en France, en Grande-Bretagne, on en a 20. »*

→ *Et plus loin,* ***sur le montant des honoraires par rapport au coût de la construction :***

> *« …La construction en France est très différente de ce qui se fait en Grande-Bretagne : les architectes français sont jaloux de la qualité que nous pouvons obtenir en Grande-Bretagne, et nous sommes stupéfaits de ce que c'est bon marché en France. Si vous sortez d'ici et visitez la City de Londres, vous trouverez les bâtiments les plus chers du pays qui coûtent 3 ou 4 fois plus cher que l'équivalent en France. Les honoraires sont astronomiques. Néanmoins, Groupe 6 est plus rentable que nous pour construire un hôpital parce qu'ils ne s'occupent pas de tous les détails, et leurs honoraires sont tout à fait généreux (ça représente 14% du coût de l'hôpital – là-dessus, ils doivent payer le bureau d'études…). Nous, on nous donne 9% - ça couvre l'architecture et l'ingénierie et on fait 3 fois plus de travail ! Groupe 6 est donc très rentable ! puisque les bâtiments sont bien meilleur marché. Nous, on est 9% d'un gros chiffre et eux, 14% d'un chiffre plus bas… »*
>
> *R. Saxon, RIBA - BDP*

Fiche / n°6

LES PRINCIPALES INSTANCES PUBLIQUES ET PARA-PUBLIQUES INTERVENANT DANS LA POLITIQUE *PFI*

Rôle par rapport à la *PFI*	NOM	NATURE ET FONCTIONS	PERSONNES RENCONTRÉES
DÉFINITION ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE *PFI*	• **HM Treasury** Ministère du Budget	➜ Contribue au financement d'organismes comme *l'OGC* ou *Partnerships UK,* attribue les crédits *PFI,* produit des recommandations, ...	
	• **Project Review Group** *(PRG)*	➜ Contrôle tous les dossiers émanant des collectivités locales et gère l'attribution des crédits *PFI* gouvernementaux. Un panel d'experts en *PFI,* renouvelés tous les ans, sous la présidence du *HM Treasury* et avec des représentants de l'*ODPM* et de *4Ps.*	
	• **Office of Government Commerce** *(OGC)*	➜ Organisme rattaché au *Treasury* et chargé d'aider les organismes publics à améliorer leur action commerciale et le rapport qualité/prix de leurs programmes et projets	John IOANNOU, *Assistant Director*
	• **Partnerships UK** *(PUK)*	➜ Organisme issu du *HM Treasury,* créé sous forme de joint venture public-privé pour aider les personnes publiques à améliorer leur service au public et l'usage de l'immobilier dont elles ont la propriété à travers des partenariats de toutes natures avec des partenaires publics et privés. Comprend depuis 2006 une *Operational Taskforce* consacrée aux opérations *PFI* en exploitation	Edward FARQUHARSON, *Assistant Director*
CONDUITE SECTORIELLE DE LA POLITIQUE (programmation territoriale, validation, mise à disposition des crédits)	• **Santé** *Department of Health / NHS National Health Services*	➜ Divisé en 28 circonscriptions, rassemblant elles-mêmes un certain nombre de Trusts spécialisés (urgences, santé mentale, dispensaires, soins spécialisés, ...).	Morag JACKSON, Paul AITCHISON, et Paul WEBSTER, Private Finance *Unit* Christopher FARRAH, *Head of Centre for Healthcare Architecture and Design, NHS Estates*
	• **Education** *Department for Education and Skills (DfES)*	➜ Relayé à l'échelle locale par les 150 *LEA (Local Education Authorities).*	Mukund PATEL, *Capital and Buildings Division, Divisional Manager, Architects and Buildings* Alan JONES, *Schools Capital Design Manager*
	• **Défense** *Ministry of Defence*	➜ Un service spécifique pour les *PFU* : *Private Finance Unit*	
	• **Sécurité Intérieure** *Home Office*		
	• **Équipements culturels et sportifs** *Department of Culture, Media and Sport (DCMS)*		Roger STRATTON-SMITH, *Head of Local Policy Team* Nina FRENTROP, *Architecture Policy Adviser*
	• **Logement Collectivités locales Etc ...**		

/ n°6

LES PRINCIPALES INSTANCES PUBLIQUES ET PARA-PUBLIQUES INTERVENANT DANS LA POLITIQUE *PFI*

Rôle par rapport à la *PFI*	NOM	NATURE ET FONCTIONS	PERSONNES RENCONTRÉES
FACILITATION	• **Office of the Deputy Prime Minister** ODPM (devenu DCLG, Department for Communities and Local Government en mai 2006)	➜ Assiste les collectivités locales dans leurs démarches de *PFI*, en particulier dans le domaine du logement.	
	• **Partnerships for Health** *(PFH)*	➜ Financé à parts égales par le Ministère de la Santé et *Partnerships UK*. En charge des partenariats de type *LIFT* à l'échelle locale, et pour les établissements de santé primaire.	
	• **Partnerships for Schools** *(PFS)*	➜ Financé à parts égales par le Ministère de l'Éducation et *Partnerships UK*. En charge des partenariats de type *LEP (Local Education Partnerships)* à l'échelle locale, pour les écoles secondaires (un programme de 3500 écoles à réaliser dans les 15 prochaines années).	Mark BRIND
	• **4Ps** Public Private Partnerships Programme	➜ Organisme comptant une vingtaine de personnes chargées d'aider les collectivités locales dans le montage de leurs partenariats public-privé. Agit par aide directe, production de recommandations, formation, ...	Martin LIPSON, *Director of Schools Team*
	• **CABE** Commission for Architecture and the Built Environment	➜ A succédé à la *Royal Fine Arts Commission* pour œuvrer en faveur d'une meilleure qualité architecturale et urbaine. Une centaine de personnes salariées et environ 250 correspondants pour des missions ponctuelles. La politique *PFI* fournit bien sûr une abondante matière à évaluation, recommandation et facilitation, tâches primordiales de la *CABE*. Majoritairement financée par le Ministère de la Culture, des Médias et des Sports *(DCMS)*, le Ministère de l'Environnement et l'*ODPM*, la *CABE* reçoit aussi des subventions des autres ministères, dont le *NHS*....	Bruce McVEAN, *Policy Advisor*
ORIENTATION ÉVALUATION	• **NAO** National Audit Office	➜ Autorité de contrôle, d'évaluation et de régulation des finances publiques (ministères, agences et organismes publics), placée auprès du Parlement. Produit nombre d'études de cas et de rapports de synthèse sur les *PFI* et la *Best Value for Money*	Richard WADE Daniel James CRABTREE Akhil PATEL
	• **Audit Commission**	➜ Organisme indépendant chargé de l'évaluation des services publics considérés à l'échelle nationale comme locale. Un conseil d'administration qui fait appel à 2500 experts des secteurs public et privé.	
	• *"Think-tanks"* universitaires	➜ Principalement, *IPPR, Institute for Public Policy Research,* au statut d'organisme caritatif. 70-80 personnes, Londres et Newcastle. ➜ *IPPPS, International Public-Private Partnerships Study-Group,* Université de Sheffield, étude, formation et consultance sur les *PPP*, Sheffield et Suède.	

Fiche / n°7

Petit lexique des expressions les plus spécifiques relevées dans les interviews

Advisor : consultant

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

Availability payment

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

BAFO : Best And Final Offer

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

Benchmarking : analyse comparative

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

Benefit : profit, avantage / indemnité

Bidder : soumissionnaire

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

Brief : programme sommaire

Bundling (ou 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 facility 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.

/ n°7

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 review : validation d'étape

ITN : Invitation To Negociate

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

ISOP : Invitation To Submit Outline Proposals

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

LEA : Local Education Authority

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

LEP : Local Education Partnership

Nouveau mode de passation d'un contrat *PFI,* en cours d'expérimentation en Angleterre, dans le domaine de l'enseignement.

LIFT : Local Improvement Finance Trust

Nouveau mode de passation d'un contrat-type *PFI,* plus rapide et allégé, en cours d'expérimentation en Angleterre dans le domaine de la santé.

Negociated procedure : procédure négociée

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

Output specification : cahier des charges

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

Planning permission

La procédure d'instruction du permis de construire comprend deux étapes: l'outline planning permission, puis le detailed planning permission.

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.

/ n°7

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. La *PFI* est l'une des formes 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'État *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 du contrat *PFI* sont ultérieurement modifiés en cours de contrat, par la renégociation du taux d'emprunt à la baisse, une fois achevées les phases les plus risquées (jusqu'à la livraison).

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 transfer : 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.

/ n°7

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 SPV 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 dans 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*.

Fiche / n°8

Éléments de bibliographie
Travaux britanniques

4Ps. *A map of the LIFT Process.* Londres, décembre 2004. 25 p.

4Ps. *Achieving Quality in Local Authority PFI Building Projects+*

4Ps. *A map of the PFI process using competitive dialogue.* Londres, juin 2006. 20p.

BDP. (Building Design Partnership). *Learning from French Hospital Design.* Londres, mai 2004. 23 p.

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment). *Improving Standards of Design in the Procurement of Public Buildings.* Londres

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment). *Creating Excellent Buildings; a Guide for Clients.* Londres. 2003 (?)

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment). *Design Quality and the Private Initiative.* Londres. 2005. 7p.

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment). *Buildings and Spaces: why design matters.* Londres. Mars 2006. 54p.

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment). *Assessing secondary school design quality.* Londres. Juillet 2006

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS / PARTNERSHIPS UK. *Schools PFI – Post Signature Review.* Londres, (2005), 63 p.

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS. *Schools for the Future ; Exemplar Designs, concepts and ideas.* Londres, (2005 ?), 120 p.

DEPARTMENT OF HEALTH-NHS ESTATES. *The Design Brief Framework for PFI Public Sector Comparators at OBC Stage.* Londres, octobre 2004, 30 p.

DEPARTMENT OF HEALTH-NHS ESTATES. *The Design Development Protocol for PFI Schemes (Revision 1).* Londres, août 2004, 42 p.

HM TREASURY. *How to Achieve Design Quality in PFI Projects (technote n°7).* Londres, juillet 2003, 27 p.

HM TREASURY. *PFI : Meeting the Investment Challenge.* Londres, juillet 2003, 128 p.

HM TREASURY. PFI : *Strengthening Long-Term Partnerships.* Londres, mars 2006, 128 p.

HM TREASURY. *Value for Money Assessment Guidance.* Londres, août 2004, 41 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Department of Health : Innovation in the NHS. Local Improvement Finance Trusts.* Londres, mai 2005, 48 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Getting Value for Money from Construction Projects through Design ; How Auditors can Help.* Londres, mars 2004, 48 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI projects.* Londres, mars 2004, 48 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *PFI: Construction Performance.* Londres, février 2003, 21p.

NHS ESTATES. *Tomorrow's Hospitals ; NHS Design Review Programme.* Londres, décembre 2004, 38 p.

NHS ESTATES. *Department of Health. The Design Brief Framework for PFI Public Sector Comparator at OBC Stage.* Londres, octobre 2004, 30 p.

NHS LIFT *Starter pack.* Londres, août 2002, 20 p.

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. *Strategic Partnering Taskforce.* Londres, mars 2004, 95 p.

PARTNERSHIPS FOR SCHOOLS. *Building Schools for the Future. The Local Education Partnership ("LEP") Model.* Londres, (2004 ?), 40 p.

PARTNERSHIPS FOR SCHOOLS. *Building Schools for the Future. Guidance note: How to conduct a competitive Dialogue Procedure.* Janvier 2006.19 p.

PARTNERSHIPS UK. *Report on Operational PFI Projects.* Londres, mars 2006, 116 p.

RIBA (Royal Institute of British Architects). *RIBA Consultation : Introducing Smart PFI.* Londres, novembre 2005.

REVUE :

PUBLIC FINANCE – Revue en ligne disponible sur www.public-finance.co.uk

/ n°8

Travaux français

AMGVF-Fédération des SEM. *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions.* Paris, juillet 2004. 34 p.

BOUGRAIN (F.), CARASSUS (J.), COLOMBARD-PROUT (M.). *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ? Retours d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France.* Paris, Presses de l'ENPC, 2005.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN (BAUMSTARK Luc ; HUGE Albane ; MARCADIER Catherine ; MAUBERT Catherine ; Groupe de projet Racines ; DERUY Laurent). *Partenariats public-privé et actions locales in :* CAHIERS DU PLAN (LES), n° 9, 7/2005

FRANCOIS BRENET – FABRICE MELLERAY : *Les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 Juin 2004 : une nouvelle espèce de contrats administratifs.* Paris . LITEC.Collectivités territoriales. Juin 2005

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÈGUÉE ; *Evaluation des contrats globaux de partenariat ; principes, méthode et comparaison.* La Gazette des Communes, cahier détaché n°2, 5 avril 2004. pp.196-250.

MISSION D'APPUI AUX PARTENARIATS PUBLIS-PRIVÉS (MAPPP), *Les contrats de partenariat et la loi MOP,* Paris, avril 2006, 5p.

MISSION D'APPUI AUX PARTENARIATS PUBLIS-PRIVÉS (MAPPP), *guide des contrats de partenariat- principes et méthodes,* Paris, (2005 ?), 115 p.

MISSION INTERMINISTERIELLE POUR LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES (MIQCP). *Comprendre les pratiques européennes – Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne-* 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, novembre 2003

REVUE :
LE BULLETIN EUROPEEN DU MONITEUR

Fiche / n°9

Informations disponibles sur les sites web des organismes porteurs de la politique *PFI*

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

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

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

- **Construction Industry Council**
http : // ww.cic.org.uk/information/Publications/publications.htm

- **Department for Education and Skills**
http : // www. dfes.gov.uk

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

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

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

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

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

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

- **Major Contractors Group**
www.mcg.org.uk

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

- **Mission Économique de Londres**
www.missioneco.org/ru/missioneco.asp

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

- **NHS - Department of Health**
www. dh.gov.uk/procurement and proposals

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

- **Office of Government Commerce (OGC)**
www.ogc.gov.uk

- **Partnerships for Health (PfH)**
www.partnershipsforhealth.co.uk

- **Partnerships for Schools (PfS)**
www.p4s.org.uk

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

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

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

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

- **RIBA**
www.architecture.com

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

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

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

Remerciements

Nous tenons à remercier pour leur accueil, leur disponibilité et leurs témoignages :
John Ioannou, Office of Government Commerce (OGC)
Edward Farquharson, Partnerships UK
Morag Jackson, Paul Aitchison et **Paul Webster,** Private Finance Unit , Department of Health, NHS
Christopher Farrah, Centre of Healthcare Architecture and Design, NHS Estates
Mukund Patel et **Alan Jones,** Department for Education and Skills (DfES),
Capital and Buildings Division
Roger Stratton-Smith et **Nina Frentrop,** Department of Culture, Media and Sport (DCMS)
Mark Brind, Partnerships for Schools
Martin Lipson, 4Ps (Public Private Partnerships Programme), Director of Schools Team
Bruce MacVean, CABE, Policy Advisor
Richard Wade, Daniel James Crabtree et **Akhil Patel,** National Audit Office (NAO)
Richard Saxon, architecte, vice-président du RIBA, ancien directeur de l'agence BDP

Nous remercions pour leur contribution à la transcription et à la traduction des interviews, et des extraits de rapports :
Françoise Delas-Reisz, et **Renaud Delcourt,**
ainsi que :
- pour leurs enquêtes complémentaires,
Nathalie Bonnevide et **Maria Chesnuliavichius,** consultantes programmistes,
- et pour leurs témoignages sur les pratiques anglo-saxonnes,
Christian Drevet, architecte, et **Francis Crews,** paysagiste.

Placée auprès du ministre en charge de l'architecture, la MIQCP est chargée de promouvoir la qualité architecturale des bâtiments édifiés pour le compte des collectivités publiques. Sa démarche fondamentale, qui cherche à sensibiliser les maîtres d'ouvrage à leurs responsabilités, en fondant ses recommandations sur l'observation des pratiques et leurs impacts, exige une attention constante aux évolutions en cours, en France et en Europe notamment.
Dans un contexte économique difficile, qui nourrit une forte exigence sociale pour des services publics de qualité, le regard est attiré vers des processus spécifiques de commande publique, pour mettre en œuvre des montages globaux intégrant conception, réalisation, financement et gestion des équipements publics, dans le cadre de partenariats public-privé.

Elaboré en 2005-2006, ce rapport est une deuxième investigation concernant les PPP/PFI britanniques, complémentaire aux enquêtes présentées dans le rapport de novembre 2003 « Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne ».
Nos interlocuteurs, interrogés sur les évolutions constatées depuis trois ans, se rejoignent dans leurs propos : au prix d'une vigilance soutenue et d'une adaptation constante, les PFI sont désormais engagés. Après une phase d'apprentissage ardue, ils se développent dans des domaines privilégiés. De nouveaux montages structurels apparaissent. Des savoir-faire se constituent, ...
Les priorités, initialement centrées sur les aspects financiers et juridiques, se portent maintenant sur les aspects qualitatifs et sur l'importance d'une meilleure conception en amont. Comment intégrer et développer cette approche dans un processus concurrentiel ?

Avec la collaboration continue de Véronique Biau, chercheur au Centre de Recherche sur l'Habitat de l'Ecole d'Architecture de Paris-Val de Seine, la MIQCP, en se gardant d'une transposition trop rapide d'une situation à l'autre, souhaite ici apporter une contribution à la réflexion des maîtres d'ouvrage et de leurs partenaires sur les meilleures conditions de mise en oeuvre de ce type de partenariat.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
Culture
Communication

mission
interministérielle
pour la qualité
des constructions
publiques