

Les partenariats public-privé au Royaume-Uni

Par **David Clark**

Professeur, Social Research and Regeneration Unit, Université de Plymouth (UK)

ssru@plymouth.ac.uk

Traduit de l'anglais

■ INTRODUCTION

Le présent article donne un aperçu de l'expérience britannique récente en matière de recours aux partenariats public-privé (PPP) pour assurer la prestation de services publics. Il est difficile d'évaluer cette expérience puisqu'il s'agit de l'un des volets les plus complexes et les moins transparents de la politique publique. Non seulement le manque de données publiquement accessibles sur les dépenses engagées dans les partenariats a compliqué l'estimation de l'importance des PPP dans les différents domaines de services publics (Kelly, 2000), mais le partenariat public-privé demeure aussi un concept flou. Cette évaluation constitue également une tâche délicate sur le plan politique, reflétant les préoccupations des syndicats et autres voulant que les PPP en particulier, et que la modernisation des services publics mise de l'avant par le nouveau Parti travailliste (*New Labour*) en général, soient en train de façonner un nouveau contexte caractérisé par la « marchandisation » des services publics (Rutherford, 2003).

Plutôt que d'amorcer une discussion détaillée sur les arguments en faveur ou contre les PPP ou de tenter d'évaluer jusqu'à quel point les PPP contribuent vraiment à l'atteinte des objectifs clés de la politique publique, le présent article vise deux objectifs plus modestes. Tout d'abord, il tente de clarifier la signification et l'importance des « partenariats

public-privé » au Royaume-Uni comparativement aux pays de l'Europe continentale. Ensuite, il examine la controverse politique entourant l'accroissement du rôle du secteur privé dans le financement et la prestation des services publics. Pour une analyse plus approfondie des PPP présents dans un domaine particulièrement controversé de services publics essentiels à savoir le domaine de la santé, nous renvoyons le lecteur à l'article complémentaire de Sally Ruane de la présente revue.

■ LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : QUE SONT-ILS ET QUELLE EST LEUR IMPORTANCE ?

Tel que Kelly (2000) l'a observé, il existe tout un éventail de formules de coopération entre le secteur public et le secteur privé, souvent désignées sous le nom de PPP, variant de projets d'Initiative de financement privé (IFP) à long terme à des projets conjoints, à l'impartition des services ainsi qu'à des projets de régénération locale. Ces partenariats possèdent certaines caractéristiques communes : ils sont fondés sur des objectifs partagés par les parties concernées ; ils tendent à inclure un élément de risque partagé ; ils existent pour assurer la prestation de programmes ou de services publics. Cependant, le terme PPP est également utilisé dans un sens plus étroit pour indiquer l'apport financier du secteur privé aux dépenses en immobilisations du secteur public. Ce sens restreint de PPP est important pour comprendre le programme de réforme des services publics du nouveau Parti travailliste (et du gouvernement conservateur de John Major qui l'a précédé), appelé Initiative de financement privé.

Le terme « partenariat public-privé » est un terme général que l'on donne à divers projets qui appellent la participation du secteur privé dans la prestation de services publics. Le gouvernement décrit les PPP comme suit :

- participation du secteur privé dans des entreprises publiques, selon diverses structures (émission d'actions ou formation d'un partenaire stratégique), avec vente d'une participation majoritaire ou minoritaire ;
- Initiative de financement privé et autres formes d'entente selon lesquelles le secteur public conclut des contrats pour l'achat de services à long terme, de manière à tirer profit des qualités de gestionnaire du secteur privé ;
- vente des services gouvernementaux sur des marchés élargis et autres ententes de partenariat où l'expertise et le financement du secteur privé sont utilisés pour exploiter le potentiel commercial des actifs gouvernementaux. (HM Treasury, 2003)

Toutefois, l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR - institut de recherche en politique publique), groupe de spécialistes influent du nouveau Parti travailliste et ardent défenseur des principes d'économie mixte pour la prestation des services publics, définit les PPP de façon plus générale « comme une entente de partage des risques entre les secteurs public et privé (y compris le secteur *bénévole*¹) pour provoquer un résultat souhaité en matière de politique publique » (IPPR, 2001). Ce risque partagé peut être financier ou inclure un risque moins matériel mais tout aussi important, soit le risque de réputation. Cependant, le lien doit dépasser le simple contrat.

La définition de l'IPPR inclut un autre aspect important, celui de partenariat stratégique, tel que les partenariats stratégiques locaux (*Local Strategic Partnerships* -LSP) où divers intervenants des secteurs public, privé et bénévole conjuguent leurs efforts pour aboutir à un résultat plus général comme la régénération économique d'une agglomération.

Ces partenariats stratégiques établissent des priorités ou distribuent les fonds publics plutôt que d'assurer la prestation d'un service particulier (IPPR, 2001)

L'Initiative de financement privé (IFP) est un vaste programme, mis sur pied en 1992 par le ministère des Finances du Royaume-Uni, pour encourager pratiquement tous les organismes du secteur public britannique à inviter le secteur privé à prendre une part plus active dans la construction d'infrastructures publiques et dans la prestation de services publics, et ce, en assumant les risques appropriés pour obtenir en retour des revenus étalés sur une période qui varie généralement entre 20 et 30 ans. En termes simples, l'IFP est un « programme selon lequel le secteur privé se charge de la conception, du financement et de l'exploitation d'infrastructures nécessaires à la prestation de services publics. » (Thomas, 1997) Les ententes contractuelles sont mises en place, mais les paiements ne sont versés au fournisseur que lorsque le rendement respecte les niveaux de service spécifiés. Par exemple, si une route construite dans le cadre de l'IFP n'est pas entièrement fonctionnelle, les versements périodiques au fournisseur concerné sont susceptibles d'être diminués. Dans le cas d'une initiative de financement privé typique, les risques suivants sont transférés au secteur privé pour la période de validité du marché :

- respect des normes de conception ;
- coûts de construction dépassant les prévisions en raison, par exemple, du mauvais état du sol ;
- réalisations des travaux dans les délais prescrits ;
- disponibilité future du bâtiment ;
- poursuite industrielle ou dommage matériel.

Les risques liés à la demande ou au marché sont parfois transférés au secteur privé, par exemple, lorsque les paiements pour une route ou pour un pont construit dans le cadre de l'IFP dépendent du débit de circulation. Mais les ententes de ce genre sont généralement assorties d'une entente de

¹ Le secteur bénévole inclut le secteur « communautaire » sans but lucratif, y compris les coopératives, les associations d'entraide, les organismes de bienfaisance et les organismes d'économie sociale.

concession qui permet au consortium de générer des recettes supplémentaires en imposant des frais d'utilisation au point de service (Pollock, Price, Player, 2004). Des questions soulevées à la Chambre des Communes ont révélé qu'au cours d'une période de trois ans, soit de 1997 à 2000, des entreprises privées ont obtenu des contrats pour assurer des services de soutien au Service national de santé (NHS), dont des services de pharmacie et de technologie de l'information ainsi que des services auxiliaires, et que des pénalités de plus de 2 M£ (millions de livres) ont dû être versées pour non-respect des normes de rendement (Pollock, Shaoul, Rowland et Player, 2001). L'IFP diffère de la privatisation parce qu'il y aura toujours un organisme du secteur public qui agira comme acheteur principal des services pertinents. Elle diffère aussi de l'impartition car le secteur privé agit à titre de fournisseur d'une immobilisation de même qu'à titre de fournisseur de services (Pollock, Shaoul, Rowland et Player, 2001). En fait, la principale différence entre l'IFP et les façons conventionnelles de fournir des services publics est que l'autorité publique n'est pas propriétaire de l'actif. Elle verse un paiement annuel au consortium privé qui fournit le bâtiment et les services connexes, comme s'il s'agissait d'une hypothèque par exemple.

Selon Kelly (2000), cinq points de vue ou positions de principe sur le recours aux PPP dans les services publics essentiels tels que la santé, l'éducation et l'ordre public peuvent être identifiés actuellement au Royaume-Uni :

- **Le monopole public.** Selon les principes traditionnels, le gouvernement ne devrait pas accepter que le secteur privé participe à la prestation de services publics essentiels tels que l'éducation et les services cliniques en milieu hospitalier. Sur le plan du discours, du moins, cette « doctrine » a été sévèrement critiquée par le nouveau Parti travailliste qui veut encourager « l'optionnalité » et une diversification accrue des services.
- **La distinction entre essentiel et auxiliaire.** Les PPP sont acceptables à condition qu'ils permettent une optimisation accrue des ressources dans les projets d'immobilisations et qu'ils s'en tiennent à la prestation de services auxiliaires, position

traditionnelle quant à l'IFP dans le cas des écoles et des hôpitaux.

- **Le secteur privé « sauveteur ».** Le secteur privé devrait jouer un rôle de sauvegarde dans la prestation des services publics essentiels, en se spécialisant dans la remise sur pied d'organismes publics défaillants. S'il n'y parvient pas, le secteur public devra alors assurer les services.

- **L'égalité des chances.** Les acheteurs publics devraient faire abstraction du secteur lorsqu'ils commandent des services ou des projets d'immobilisations. Il existe actuellement deux versions. L'une est une approche progressive selon laquelle des appels d'offres sont lancés à des équipes de gestion du secteur public ou privé pour les *nouvelles* institutions de service public. L'autre, une approche selon laquelle les autorités publiques permettent que *tous* les services soient assurés par le meilleur fournisseur, et ce, peu importe le secteur d'origine. Cette dernière version est implicite dans le régime meilleur rapport qualité-prix en vigueur dans les collectivités locales.

- **La clause privilège du secteur privé.** La notion de choix privilégié ne devrait s'appliquer qu'au secteur privé ou bénévole. Jusqu'à ces derniers temps, ce point de vue était presque exclusivement lié à l'obligation établie par l'ancien gouvernement conservateur voulant que les collectivités locales recourent aux appels d'offres. Le gouvernement travailliste commence à modifier les choses, en annonçant par exemple que toutes les nouvelles prisons et les nouvelles écoles seront des projets de l'IFP.

Le tableau qui suit résume le rôle que les PPP jouent présentement ou joueront à l'avenir à la suite des changements de politique annoncés en matière d'éducation, de santé et services sociaux et de prisons. Le rôle que *pourraient* éventuellement jouer les PPP est indiqué en caractères gras. Comme toutes les typologies, cette classification en cinq types est une simplification excessive d'une réalité complexe. Par exemple, il faudrait noter que dans le cas « de la santé et des services sociaux », le secteur bénévole, contrairement au secteur privé (à but lucratif), est le « fournisseur de référence » pour de nombreuses collectivités locales acheteuses

de soins en établissement et de soins à domicile. Cependant, le gouvernement ne considère pas l'accroissement de la passation de marché avec des fournisseurs des secteurs privé et bénévole comme une forme de PPP. Une fois de plus, la notion voulant que les services cliniques du NHS constituent un monopole public est en soi trompeuse, dans la mesure où l'on peut maintenir de façon plausible que le NHS représente, depuis le début, un partenariat entre l'État et des fournisseurs privés. En particulier, les principaux fournisseurs de soins primaires (dentistes et omnipraticiens) ont toujours été des entrepreneurs autonomes qui vendent un service au NHS (IPPR, 2001).

Ce qui peut sembler moins évident à partir des exemples présentés dans le tableau est le fait que le recours aux PPP pour assurer les services publics essentiels demeure principalement axé sur les infrastructures, reflétant ainsi la préoccupation du ministère des Finances concernant l'IFP comparativement aux PPP pour les services essentiels. Selon un récent rapport de l'IPPR sur la politique des PPP, l'ampleur des PPP est encore assez limitée et le recours aux secteurs privé et bénévole pour assurer les services de première ligne est le résultat de choix politiques qui ont précédé l'apparition du terme PPP, comme dans le cas des soins de longue durée pour personnes âgées où la participation du privé et du bénévole est très présente (Gosling et Brooks, 2004).

RECOURS AUX PPP POUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS AU ROYAUME-UNI

	MONOPOLE PUBLIC	DISTINCTION ENTRE ESSENTIEL ET AUXILIAIRE	SECTEUR PRIVÉ « SAUVETEUR »	ÉGALITÉ DES CHANCES	CLAUSE PRIVILÈGE DU SECTEUR PRIVÉ
ÉDUCATION	Exploitations des écoles non défaillantes	IFP dans les écoles et l'impartition des services	<i>City Academies</i> * Certains services des autorités scolaires locales (LEA)		
SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX	La plupart des services cliniques	IFP dans la construction d'hôpitaux et l'impartition des services	Certains centres de diagnostic et de traitement** Agences locales du NHS défaillantes	Soins de longue durée et soins de santé mentale, y compris les soins en établissement et à domicile Gamme élargie de services cliniques ?	
PRISONS		Certaines prisons de l'IFP qui sont exploitées par le secteur public	Exploitation des prisons publiques existantes	Prisons exploitées par le secteur public et par le secteur privé.	La plupart des services d'escorte Toutes les nouvelles prisons

Source : Kelly, 2000.

* On prévoit la construction de 33 écoles secondaires dans les quartiers défavorisés d'ici 2006, appuyée par 2 M€ provenant de donateurs privés. La brochure d'information du gouvernement sur les écoles défaillantes semble laisser entrevoir la possibilité que des entreprises privées puissent exploiter de nouvelles écoles non défaillantes par le biais de l'IFP.

** En 2003, le gouvernement a commandé 80 nouveaux centres de diagnostic et de traitement pour assurer les soins aux patients hospitalisés pour un court séjour, aux patients qui subissent une chirurgie d'un jour et des examens de diagnostic. De ce nombre, 34 seront des centres privés.

Bien que l'IFP ait fait l'objet de débats publics intenses en raison du défi perçu envers le rôle traditionnel des collectivités locales au Royaume-Uni et d'autres autorités publiques en tant qu'exploitants et fournisseurs de services publics, elle est très similaire à la méthode de « concession du service public » utilisée pour financer le développement de l'infrastructure en France et dans les pays francophones où l'idée de confier au secteur privé un rôle prépondérant dans la prestation des services publics locaux est beaucoup moins litigieuse (Burnham, 2001). Une concession est un droit qu'une autorité publique accorde temporairement à un organisme, généralement privé (concessionnaire), pour construire des installations, les exploiter et percevoir des frais auprès de tiers pendant une période définie soit en nombre d'années, soit en fonction d'objectifs de revenus ou de profits. Lorsque la concession prend fin, les installations deviennent la propriété de l'autorité publique qui peut décider de les exploiter elle-même, avec ou sans frais à des tiers, ou de relouer la concession par concours (Heald et Gaughan, 1999).

Une caractéristique assez particulière au Royaume-Uni, par rapport aux autres grands pays de l'Union Européenne tels que la France, est le niveau historiquement faible de dépenses publiques pour des services publics et une certaine négligence quant à l'investissement dans les infrastructures publiques. L'investissement net du secteur public exprimé en pourcentage du PIB avait atteint le pourcentage record de 7,5 % en 1968-1969, pour ensuite chuter brusquement. Il a augmenté de 2,1 % en 1992-1993, avant de baisser de 0,4 % en 1998. Quand le nouveau Parti travailliste a pris le pouvoir en 1997, il a hérité de plus de trois décennies de sous-investissement chronique dans les infrastructures et les actifs publics ainsi que d'un déficit de 27 G£ (milliards de livres). Au cours de ses deux premières années au pouvoir, le gouvernement travailliste a maintenu les plans de dépenses du gouvernement conservateur précédent, qui prévoyait des coupes supplémentaires des dépenses en immobilisations de 4,7 % par année. Cependant, au cours des trois dernières

années de son premier mandat, le gouvernement travailliste a augmenté les dépenses en immobilisations de 24,8 % (Rutherford, 2003). Au cours du deuxième mandat du nouveau Parti travailliste, d'importantes augmentations des dépenses pour la santé et l'éducation ont été annoncées et sont maintenant enclenchées.

Incontestablement, l'IFP est attrayante pour les ministres étant donné qu'elle permet de ne pas faire paraître les dépenses en immobilisations au bilan du secteur public et de répartir ces dépenses au bon moment. De même, l'attrait de l'IFP pour une autorité publique comme l'agence locale du NHS ou une collectivité locale réside dans le fait que son programme d'immobilisations n'a pas à être restreint par son accès à des sources publiques de financement d'immobilisations. Néanmoins, il est important de noter que la plupart des « nouvelles » dépenses en immobilisations du secteur public se font toujours de façon traditionnelle, soit par la vente d'obligations ou de titres d'État. Ensuite, le ministère des Finances attribue aux divers ministères une partie du budget global que ces derniers dépensent, généralement en retenant les services d'entreprises privées. Il semblerait que l'IFP représente environ un cinquième de la valeur des projets d'investissement public. Dans le secteur de la santé toutefois, où 64 des 68 hôpitaux construits depuis 1997 sont des projets de l'IFP, cette part est beaucoup plus importante (Walker, 2004a). En effet, dans le cas des nouveaux hôpitaux et des nouvelles écoles, l'IFP est la seule option offerte². Par contre, dans le domaine de la défense, l'IFP est éclipsée par le rôle de longue date du secteur privé dans l'approvisionnement d'armes et d'équipements financés et acquis de façon traditionnelle (Walker, 2004a).

■ L'INDUSTRIE DE L'IFP

Tel que Rutherford l'a décrit, les capitaux empruntés (fonds obtenus par prêts bancaires ou sur le marché) et les capitaux propres (actions) utilisés pour financer les projets de l'IFP sont remboursés à partir des recettes d'exploitation générées au fil du temps. Ces

² En Angleterre, on compte 86 projets d'écoles dans le cadre de l'IFP totalisant une valeur de plus de 2,4 G£ (milliards de livres) et couvrant plus de 500 écoles primaires et secondaires.

recettes proviennent parfois des frais imposés aux usagers, comme dans le cas des projets de transport, mais généralement l'autorité publique verse au consortium privé, qui a rassemblé les fonds, des paiements réguliers pendant la durée de vie du contrat. Un projet d'IFP typique inclut le client du secteur public, l'exploitant du secteur privé, le bailleur de fonds, l'entrepreneur en bâtiment et des sous-traitants, des conseillers techniques, financiers et juridiques ainsi qu'une équipe de gestion des installations. Le consortium privé établit une entreprise juridique indépendante appelée « société ad hoc ». Les actionnaires de l'exploitant investissent des capitaux propres dans la société ad hoc, et le bailleur de fonds (une institution financière) finance le reste du coût. La société ad hoc permet à l'exploitant et à l'entrepreneur de ne pas faire paraître la dette à leur bilan et de protéger ainsi leurs capitaux propres en cas de faillite. Cette société distincte soumissionne pour obtenir le contrat de l'IFP (Rutherford, 2003).

Le secteur des services financiers constitue l'élément moteur du développement du « marché de l'IFP ». Au début de la mise en place de l'IFP, les investisseurs étaient principalement des entrepreneurs en construction et quelques banques. À mesure que le marché s'est établi, les banques ont assumé des rôles centraux nouveaux tels que conseillers financiers, investisseurs, prêteurs et émetteurs d'obligations. Les investisseurs comptent maintenant des caisses de retraite, des fonds spécialisés dans le financement d'infrastructure et des compagnies d'assurances (Rutherford, 2003). Un nombre croissant d'institutions financières ont établi des partenariats stratégiques avec des entreprises de construction réputées telles que Alfred McAlpine, Amec, Balfour Beatty, Bovis, Jarvis et John Laing. En d'autres termes, l'IFP n'est pas seulement un partenariat entre les secteurs public et privé, mais aussi un partenariat au sein du secteur privé (Walker, 2004b).

On remarque que ces partenariats privé-privé deviennent des entreprises autonomes qui utilisent les projets de l'IFP générateurs de recettes pour soumissionner pour de nouveaux projets. Cette tendance a été alimentée par la demande de normalisation et d'économies d'échelle dans les soumissions, qui encourage le « groupage » de projets dans tous les services, tels que le logement, les écoles et les services sociaux, en projets uniques plus volumineux. On remarque aussi la croissance d'un marché financier « secondaire » où les investisseurs achètent et vendent entre eux des actifs existants de l'IFP. En conséquence, la propriété des projets de l'IFP commence à changer. Le nom d'entreprises réputées comme Balfour Beatty peut paraître ouvertement, mais la participation en capital est détenue par des banques de crédit à la consommation, des fonds anonymes ou même, comme à l'heure actuelle, par la caisse de retraite des autorités locales (Walker, 2004b).

■ CONTROVERSE POLITIQUE ENTOURANT L'IFP

Une prise de conscience croissante du fait qu'il est possible de réaliser des gains en capital importants en participant à des projets de l'IFP est l'un des facteurs qui ont contribué à ébranler la confiance du public dans l'IFP (pour des exemples de profits exorbitants réalisés par des entreprises participantes à l'IFP, consulter Foot, 2004). La tendance voulant que des projets soient refinancés une fois les travaux de construction terminés constitue une préoccupation connexe. Les principaux risques transférés au secteur privé sont assumés pendant la construction. Or, un refinancement ultérieur, à des taux d'intérêt inférieurs, constitue une option lucrative pour les entreprises qui participent à l'IFP³. D'autres facteurs, tels que les doutes soulevés quant à l'optimisation des ressources dans les projets de l'IFP et à l'authenticité du transfert des risques au secteur privé, les préoccupations des syndicats de la fonction publique

³ Par exemple, dans le cas du refinancement du projet de la prison Fazakerley à Liverpool, le taux de rendement réalisé par les actionnaires est passé d'un taux prévu de 13 % à un taux réel de 39 %, faisant ainsi de ce projet, le projet le plus rentable de l'IFP. Au lieu de recouvrer ses coûts sur la période de validité du marché de 25 ans, le consortium (Groupe 4/Carillion) a recouvré ses coûts au cours des deux premières années. Dans un rapport critique, le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes a blâmé le Service des prisons d'avoir omis de s'assurer que les profits tirés du refinancement avaient été répartis équitablement entre l'entrepreneur et le client.

(particulièrement Unison) et d'autres voulant que l'IFP favorise la création de conditions d'emploi à deux vitesses et la perception voulant que le gouvernement force de plus en plus les autorités publiques à recourir à l'IFP, ont également contribué à alimenter le débat public.

La confiance du public a également été ébranlée par les médias et les bulletins parlementaires qui ont fait état de certains échecs marquants de l'IFP. Le recours à l'IFP dans le domaine de la santé a particulièrement provoqué la controverse, principalement en raison des inquiétudes concernant la diminution du nombre de lits dans les hôpitaux de l'IFP. Ce sujet est devenu critique vers la fin des années 1990, à Worcester dans le West Midlands, où un nouvel hôpital de l'IFP devait être construit pour remplacer l'hôpital existant, et il a mené à un défi électoral spectaculaire à la politique gouvernementale. La décision de l'agence sanitaire locale de rationaliser les services cliniques coûteux en transférant, au nouvel hôpital de l'IFP, les interventions lourdes et des lits d'un petit hôpital situé à 17 miles (27 km) avait été un aspect crucial de la proposition. La campagne d'opposition à ce projet s'était rapidement transformée pour donner lieu à la création d'un nouveau parti politique, le *Health Concern*, dont l'ancien chef, un médecin hospitalier à la retraite, s'était présenté comme candidat indépendant dans la circonscription locale aux élections générales de juin 2001 et avait défait, par quelque 18 000 votes, le député en place qui était en faveur du nouvel hôpital.

Le reste de la présente section traite brièvement de sujets mentionnés ci-dessus.

Optimisation des ressources et transfert des risques

Comme les gouvernements peuvent emprunter à des taux moins élevés que ceux consentis au secteur privé, le seul moment où le recours au financement privé est justifié est lorsqu'il permet d'accroître l'efficacité et l'optimisation des ressources dans la prestation des services publics. Selon les règlements de l'IFP, avant qu'un contrat ne soit signé, il doit être démontré que le projet offre une meilleure optimisation des ressources que celle des ententes

de financement traditionnelles. À cette fin, on effectue des calculs en utilisant un « comparateur du secteur public » (CSP) qui compare le coût de la soumission du secteur privé avec le coût ajusté en fonction des risques de la réalisation du projet par le secteur public (Broadbent, 2001). Cependant, des critiques allèguent que les collectivités locales et les agences du NHS, sachant que l'IFP est la seule option offerte et étant de connivence avec les représentants du gouvernement, ont un intérêt à s'assurer que le « comparateur du secteur public » ait calculé de manière à produire un plan qui est supérieur à la soumission du secteur privé (Rutherford, 2003).

Les critiques avancent également que bien qu'il soit possible de dresser au préalable (*ex ante*) la liste des risques, il est loin d'être facile de s'assurer que les risques prévus sont transférés en pratique par le biais du contrat. Et même lorsque les risques sont transférés par contrat, il n'est pas toujours possible de faire respecter le contrat pour diverses raisons pratiques (Pollock, Shaoul, Rowland et Player, 2001 ; Pollock, Price et Player, 2004).

Les enquêtes que le Bureau national de la vérification (*National Audit Office*) et le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes ont menées sur des projets de l'IFP qui se sont révélés des échecs, tels que le Bureau des passeports (*Passport Office*) et l'Agence des cotisations de la Sécurité sociale (*National Insurance Contributions Agency*), confirment la validité de ces critiques. Voici un court extrait du rapport du Comité des comptes publics concernant l'optimisation des ressources de l'IFP (House of Commons, 2003).

« Pour justifier l'option IFP, les ministères (le gouvernement) ont trop fait référence aux comparateurs du secteur public (CSP). Ces comparateurs ont souvent été utilisés de façon inappropriée comme test de réussite ou d'échec. Ils ont reçu une précision douteuse qui n'est pas justifiée en raison des incertitudes intervenant dans leurs calculs ou ils ont été manipulés pour obtenir le résultat souhaité [...] Le contribuable ne tire pas toujours le meilleur des contrats de l'IFP parce que les bonnes pratiques d'approvisionnement ne sont pas suivies. Nous avons observé des cas où la pression concurrentielle n'était pas maintenue, où il n'y avait qu'un seul soumissionnaire et où l'entrepreneur augmentait le prix une

fois désigné soumissionnaire privilégié [...] Les ministères sont trop empressés de tirer d'affaire les entrepreneurs qui, une fois engagés dans des projets de l'IFP, se trouvent en difficulté. Les entrepreneurs devraient s'attendre à perdre quand les choses vont mal tout comme ils s'attendent à gagner quand les projets sont des réussites. Les ministères doivent s'assurer que les contrats de l'IFP protègent la position du contribuable dans les cas où l'entrepreneur n'est plus en mesure de satisfaire les exigences du contrat [...] Le contribuable ne doit pas s'attendre à payer la note lorsqu'un projet connaît des difficultés. » [Transcription libre]

Des conditions d'emploi à deux vitesses ?

Cette critique est étroitement liée au syndicat de la fonction publique, Unison, qui compte 700 000 membres au sein de l'administration locale et 400 000 membres dans le domaine de la santé. Unison soutient que l'efficacité revendiquée des contrats de l'IFP ne peut être garantie que par l'impartition des emplois du secteur public vers le secteur privé, et que les économies en coûts de main-d'œuvre et de régime de retraite sont réalisées aux dépens de la main-d'œuvre existante (insécurité d'emploi, charges de travail supplémentaires et détérioration des conditions) (Unison, 2001b). Selon les recherches d'Unison sur des projets de l'IFP, le salaire et les conditions des travailleurs souvent peu rémunérés étaient revus à la baisse. Le personnel en place peut être muté au service du nouveau fournisseur tout en conservant les conditions de travail existantes (souvent pour voir son salaire et ses conditions se détériorer au fil du temps), tandis que les nouveaux employés doivent accepter des conditions inférieures tout en travaillant aux côtés de personnel muté et mieux rémunéré, ce qui crée des conditions d'emploi à deux vitesses. Ces critiques ont été corroborées par l'*Office of Government Commerce*, ce qui a mené le gouvernement à apporter au programme de l'IFP des modifications visant l'équité en matière d'emploi (voir plus loin).

Unison a aussi dénoncé vivement le manque d'accès public à l'information sur les projets de l'IFP, apparemment pour des raisons de confidentialité commerciale, et a formulé des inquiétudes voulant que la participation du secteur privé nuise à l'obligation démocratique de rendre compte des

collectivités locales. Un exemple concret récent est celui du projet innovateur de l'IFP, évalué à 99 M£ (millions de livres), pour la remise à neuf d'un ensemble résidentiel situé à Manchester et appartenant au Conseil municipal. Dans le cadre de ce projet, un consortium d'entreprises, dirigé par une société d'épargne immobilière et une entreprise de construction privée, aura le contrôle du parc immobilier pendant les trente prochaines années, démolira 430 propriétés et construira 600 nouvelles propriétés, dont un bon nombre seront mises en vente pour être acquises par des acheteurs privés. Étant donné que, du point de vue juridique, le titre de propriété n'a pas été transféré, il n'y a pas eu de vote des locataires concernant le parc immobilier, tel qu'il aurait été exigé si le Conseil municipal avait décidé de suivre la pratique usuelle pour transférer une partie de son parc immobilier à un locateur autorisé. Bien que le directeur du logement au Conseil municipal de Manchester insiste sur le fait que des consultations ont été effectuées au cours des quatre dernières années, soit la période de temps nécessaire pour démarrer le projet, Unison soutient que le projet met en cause la notion d'obligation de rendre compte en démocratie (Macalister, 2003).

■ L'IFP FAIT-ELLE PARTIE DU PAYSAGE ?

Jusqu'à récemment, le débat entourant l'IFP s'est accru et a été marqué de déclarations exagérées de la part des deux côtés, et ce, dans un climat qui ne favorisait pas toujours une analyse rationnelle (House of Commons, 2002). Plutôt que de chercher à résoudre ce genre de débats, il serait peut-être plus approprié de conclure le présent article en apportant trois points en faveur de la proposition voulant que l'IFP fasse de plus en plus « partie du paysage », même si cette réalité est plus ou moins bien acceptée (Walker, 2004a).

Premièrement, on admet que certains projets de l'IFP ont été réalisés sans dépassement des coûts ou sans retard dans l'exécution des travaux, tout comme on admet que de nombreux projets financés et autorisés de façon traditionnelle, y compris le nouvel édifice du Parlement écossais à Edinburgh, continuent à grever les budgets.

Deuxièmement, des efforts sont déployés pour dissocier de l'IFP la réduction de coûts et les conditions d'emploi à deux vitesses. En ce qui a trait aux collectivités locales, la principale nouveauté a été l'introduction d'un code de pratique en matière de main-d'œuvre (*Best Value Code of Practice on Workforce Matters*) en mars 2003. En vertu de ce code, les entrepreneurs privés sont tenus d'offrir aux nouveaux employés des « conditions justes et équitables » et « tout aussi favorables » que celles dont profitent les employés qui sont mutés. Le Code garantit aux nouveaux employés des dispositions raisonnables relatives au régime de retraite, soit par participation au régime de retraite des collectivités locales, à un régime de retraite d'employeur de bonne qualité ou à un régime de retraite participatif (*stakeholder pension scheme*) comprenant une cotisation d'employeur minimale de 6 % (Unison, 2004).

Dans le cas du NHS, la question des conditions d'emploi à deux vitesses est traitée par le détachement ou modèle de « conservation de l'emploi ». En vertu de ce modèle, le personnel auxiliaire de cinq catégories définies (nettoyage, services d'alimentation et services connexes, blanchisserie, conciergerie et sécurité) demeure des employés du NHS et n'a pas à être muté au secteur privé, bien qu'il soit dirigé par des gestionnaires du secteur privé. Toutefois, d'autres groupes d'employés, y compris les superviseurs auxiliaires et le personnel d'entretien, peuvent être mutés (Unison, 2003b). En acquiesçant aux demandes des syndicats voulant que les employés du secteur public mutés au secteur privé n'aient pas à perdre leur salaire antérieur ou à accepter de régime de retraite moins avantageux, le gouvernement fait taire leurs revendications, bien qu'Unison continue d'exercer des pressions sur la question du NHS (Unison, 2003b)⁴. De plus, les préoccupations concernant la conclusion d'ententes

fermes à long terme dans des secteurs caractérisés par des changements technologiques rapides ont mené le gouvernement à instaurer une présomption contre le recours à l'IFP pour les projets de technologie de l'information (TI) (HM Treasury, 2003).

Troisièmement, il est difficile d'être en désaccord avec le point de vue voulant que, même si l'IFP ne représente qu'une assez faible proportion de la valeur totale des projets d'investissement public, elle fait partie d'une transformation *idéologique* importante vers un nouvel « état de marché » qui offre aux multinationales la possibilité d'investir dans un large éventail de services publics au Royaume-Uni et d'en assurer la gestion (Rutherford, 2003; Whitfield, 2001). Il est intéressant de noter que l'exemple de la France, dont la tradition de services publics est plus importante que celle du Royaume-Uni, mais où les partenariats public-privé ne font pas l'objet de conflit idéologique, autorise à penser que la propriété d'éléments d'actif sous-jacents dans les services publics pourrait de plus en plus être vue comme une « question de second ordre » (Kelly, 2000). C'est également le point de vue de l'IPPR et d'autres personnes et organismes qui sont bien disposés à l'égard de l'orientation générale du nouveau Parti travailliste concernant la modernisation des services publics, pour qui le point de mire du centre-gauche devrait être la défense des niveaux élevés de financement public pour les services essentiels, conjointement à un souci d'équité et une attention accrue des fournisseurs de services publics aux besoins des citoyens qui comptent sur eux (IPPR, 2001).

⁴ La situation du Service de prisons diffère quelque peu. Contrairement à la plupart des PPP, les prisons construites dans le cadre de l'IFP sont des bâtiments neufs qui ne nécessitent aucune mutation de personnel provenant du secteur public. Les conditions d'emploi à deux vitesses sont donc inexistantes. Toutefois, on a observé que les salaires dans ces prisons étaient entre 24,6 % et 32,4 % inférieurs à ceux observés dans les prisons du secteur public, à l'exception des cadres de direction dont le salaire était en moyenne de 7,9 % plus élevé (Maltby et Gosling, 2004).

BIBLIOGRAPHIE

- Broadbent, J. (2001). « Critical accounting research : a view from England », *Critical Perspectives on Accounting*, 13, 433-49.
- Burnham, J. (2001). « Local public-private partnerships in France : rarely disputed, scarcely competitive, weakly regulated », *Public Policy and Administration*, 16, 4, 47-60).
- Foot, P. (2004). « P.F. Eye. An idiot's guide to the Private Finance Initiative », *Private Eye*, 1102.
- Gosling, T., et R. Brooks (2004). « Three years on from the IPPR commission on public private partnerships », dans T. Gosling (ed), *3 steps forward, 2 steps back. Reforming PPP policy*, London: IPPR.
- Heald, D., et N. Gaughan (1999). « The private financing of public infrastructure », dans G. Stoker (ed.) *The new management of British local governance*, London : Palgrave Macmillan.
- HM Treasury (2000). *Public private partnerships: the Government's approach*, London : The Stationery Office.
- HM Treasury (2003). *PFI: meeting the investment challenge*, London: The Stationery Office.
- House of Commons (2002). *The role of the private sector in the NHS*, First Report of the Select Committee on Health. HC 308-1.
- House of Commons (2003). *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative*, 28th Report of the Public Accounts Committee. HC 764.
- IPPR (2001). *Building Better Partnerships. The final report of the Commission on Public Private Partnerships*, London.
- Kelly, G. (2000). « Providing public services », *New Economy*, 17, 3, 132-7.
- Macalister, T. (2003). « Private concerns », *Guardian Society*, 7 May, 2-3.
- Maltby, P. et T.Gosling (2004). « Ending the two-tier workforce: a framework for debate », dans T. Gosling (ed) *3 steps forward, 2 steps back. Reforming PPP policy*, London: IPPR.
- Pollock, A., J. Shaoul, D. Rowland et S.Player. (2001). « Public services and the private sector », *Catalyst* (www.catalyst-trust.co.uk).
- Pollock, A., D. Price et S. Player. (2004) *Public risk for private gain ?* London: Unison.
- Rutherford, J. (2003). « PFI: The only show in town », *Soundings*, 24, 41-54.
- Thomas, R. (1997). « Private Finance Initiative – government by contract », *European Public Law*, 3, 4, 519-525.
- Unison (2001a). *Refinancing - profiteering from public services*, London.
- Unison (2001b). *Public service, private finance : accountability, affordability and the two-tier workforce. PFI in local government*, London.
- Unison (2003a). *What is wrong with PFI in schools*, London.
- Unison (2003b). *The Private Finance Initiative – the retention of employment model*, London.
- Unison (2004). *Fair wages*, London.
- Walker, D. (2004a). « Capital asset », *Guardian Society*, 12 May, 14.
- Walker, D. (2004b). « Contract sport », *Guardian Society*, 8 September, 14.
- Whitfield, D. (2001). *Public services or corporate welfare*, London: Pluto Press.