
La *Private Finance Initiative* et les infrastructures scolaires au Royaume-Uni : vingt ans après, quel héritage ?

*Twenty Years on: the Legacy of the Private Finance Initiative on the School
Estate in the UK*

Françoise Granoulhac



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/8016>

DOI : [10.4000/rfcb.8016](https://doi.org/10.4000/rfcb.8016)

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

Référence électronique

Françoise Granoulhac, « La *Private Finance Initiative* et les infrastructures scolaires au Royaume-Uni : vingt ans après, quel héritage ? », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XXVI-2 | 2021, mis en ligne le 05 janvier 2021, consulté le 17 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/8016> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rfcb.8016>

Ce document a été généré automatiquement le 17 janvier 2021.



Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La *Private Finance Initiative* et les infrastructures scolaires au Royaume-Uni : vingt ans après, quel héritage ?

Twenty Years on: the Legacy of the Private Finance Initiative on the School Estate in the UK

Françoise Granoulhac

Introduction

- 1 En octobre 2018, à l'occasion du discours de présentation du budget, le Chancelier de l'Échiquier Philip Hammond annonçait l'abandon de la *Private Finance Initiative* (PFI)¹. En cela, le gouvernement de Theresa May ne faisait qu'entériner le déclin de fait d'un modèle de partenariat public-privé (PPP) adopté vingt-six ans auparavant, par lequel l'État délègue à un consortium privé le financement, la construction et la gestion de bâtiments ou infrastructures aussi diverses qu'hôpitaux, écoles, ou routes ainsi que des services associés². Pendant la durée du contrat, le plus souvent conclu pour une période de vingt-cinq à trente ans, les autorités locales versent une rétribution annuelle (*unitary charge*) à la société projet (*Special Purpose Vehicle* – SPV) créée à cet effet (fig.1). Cette rétribution couvre les emprunts et intérêts d'emprunts, les coûts d'exploitation et les dividendes versés aux actionnaires. À l'issue du contrat, la propriété des biens ainsi réalisés revient le plus souvent à l'autorité contractante. Autant qu'un mode de financement, la PFI est donc un mode d'acquisition et de gestion des infrastructures.
- 2 À la date de mars 2018, c'est le ministère de l'éducation qui détient en Angleterre le nombre le plus élevé de contrats PFI en cours (173 sur un total de 704 contrats actifs³), devant le ministère de la santé, pour un montant de 8,6 milliards de livres. Chaque contrat PFI peut inclure de un à plus de dix projets de construction ou de rénovation,

en une ou plusieurs phases. En Écosse également, trente-neuf contrats concernant des infrastructures scolaires sont toujours en cours⁴, dont une partie relève d'un modèle légèrement différent, le *Non-Profit Distributing model* (NPD)⁵. L'Irlande du Nord et le pays de Galles comptent respectivement quinze et six projets, les quinze projets scolaires nord-irlandais représentant la majorité des investissements réalisés sous partenariats publics-privés.

- 3 Or la question de l'héritage de ces contrats se pose, car ceux conclus il y a vingt ou dix ans engagent encore à l'heure actuelle écoles et collectivités, avec de multiples conséquences. Le fonctionnement de ces partenariats dans le secteur éducatif a été étudié sous des aspects divers, le plus souvent à partir d'études de cas. Mais la plupart de ces travaux ont été menés avant le déclin des PPP⁶. Au-delà des scandales révélés au cours de ces dernières années, il s'agira ici, après avoir établi le bilan financier de la PFI, d'éclairer les diverses facettes de cet héritage, notamment son impact sur les acteurs du système éducatif et sur le patrimoine scolaire. Par ailleurs, la décision de Philippe Hammond ne signale pas nécessairement la fin des partenariats publics-privés. Qu'il s'agisse des besoins futurs en infrastructures, de contraintes économiques liées au Brexit ou de décisions politiques, la question du financement de la commande publique se posera. Cet article est principalement centré sur les dispositifs utilisés en Angleterre et en Écosse, PFI et NPD, majoritairement employés dans le domaine scolaire, et dont on peut à présent, à vingt ans de distance, tenter d'apprécier les effets.

1. La *Private Finance Initiative* et l'école : entre idéologie et opportunisme

- 4 Malgré des débuts hésitants sous le gouvernement de John Major, le recours aux financements privés pour des projets à visée sociale, incluant donc l'éducation et la santé, s'est rapidement imposé à partir de la fin des années quatre-vingt-dix au Royaume-Uni, avec cependant beaucoup moins de succès au pays de Galles. L'ouverture en 1999 de la première « école PFI », Victoria Dock Primary School à Hull, a lieu après une période de baisse continue des crédits d'investissement, alors que la nécessité de rénover et construire des infrastructures scolaires et hospitalières vieillissantes devient pressante. On attend de ce nouveau modèle trois avantages principaux : le respect des délais et des budgets, une baisse des coûts d'exploitation et la réalisation de bâtiments de qualité, maintenus dans un état optimal. Mais l'argument décisif en faveur de la PFI tient à l'avantage fiscal qu'elle présente par rapport aux financements publics. En vertu du principe « *buy now, pay later* », il devient possible de mettre en œuvre des chantiers importants sans attendre et sans différer d'autres investissements, tout en maîtrisant le niveau de la dette⁷ : le transfert des risques et bénéfices au secteur privé fait en effet passer les dépenses engagées, qui sont des dépenses publiques, « hors bilan », du moins jusqu'à l'adoption des normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) pour les comptes publics à partir de 2010, puis l'application, pour le traitement statistiques des projets, des nouvelles normes comptables européennes (ESA10) en 2014⁸.
- 5 Loin d'être une réponse uniquement financière à une situation d'urgence, le recours aux PPP relève aussi d'une vision politique plus globale, qui vise à introduire dans les services publics l'expertise, la capacité d'innovation et les méthodes de gestion du secteur privé. Ces principes, appliqués au système éducatif anglais, ouvrent d'abord la voie à la marchandisation et l'externalisation de services destinés à des établissements

de plus en plus autonomes. Ils conduisent, avec l'expansion sous l'administration *New Labour* d'un secteur public indépendant composé d'*academies*, à la suppression du monopole des autorités locales dans l'administration de l'éducation. La création d'un nouveau type d'*academies*, les *free schools*⁹, sous le gouvernement de Coalition, complète une diversification de l'offre favorable à l'entrée sur ce quasi-marché de nouveaux acteurs associatifs ou privés. Malgré la résistance que ces réformes rencontrent en Écosse, le recours aux PPP y est fortement encouragé par le gouvernement travailliste-Lib-Dem puis par le parti nationaliste au pouvoir à partir de 2007, tant par conviction politique que par pragmatisme financier. Les autorités locales, qui contrôlaient autrefois la chaîne des opérations de construction scolaire, de la programmation des équipements à leur réalisation, confiée aux services d'architecture internes ou à des cabinets privés, se trouvent désormais en position de client d'un consortium rassemblant investisseurs institutionnels, constructeur et financiers.

- 6 Outre les projets dont elles ont l'initiative, les collectivités sont les partenaires de programmes dont le gouvernement central fixe les objectifs et détermine les financements. C'est le cas de *Building Schools for the Future* (BSF), programme phare du *New Labour* lancé en 2003, et des programmes successifs écossais, PPP1, PPP2 et *Schools for the Future*, qui font largement appel aux financements privés¹⁰. En Irlande du Nord l'accent est mis particulièrement sur le rattrapage du retard pris dans l'entretien et la construction d'infrastructures¹¹. Compte tenu des limites de leurs budgets d'investissement, les collectivités ont tout intérêt – et sont fortement incitées – à s'engager dans les PPP. À l'exception du pays de Galles, où les autorités locales sont invitées à faire preuve de prudence sur le plan budgétaire, la plupart des collectivités des trois autres nations voient dans ce dispositif une aubaine, entretenue par l'attribution de subventions spécifiques. Les *PFI credits* et leur équivalent écossais, qui sont des dotations à taux fixe, couvrent en effet, en théorie, la rétribution annuelle due à la société projet. Ces paiements sont constitués de deux parties, l'une, concernant le bâtiment lui-même, étant acquittée par les collectivités sur leurs budgets de fonctionnement, l'autre, concernant les services, étant prise en charge par les établissements sur leur dotation budgétaire. En Écosse l'ensemble des paiements est effectué par les autorités locales.
- 7 Le choix de la PFI peut donc se lire à plusieurs niveaux : comme un choix politique et comme un choix opportuniste au niveau local, qui tend à devenir sous la pression des instances gouvernementales un choix quasi-contraint, « *the only game in town* », selon la formule utilisée par plusieurs dirigeants locaux. Ce choix a cependant de multiples conséquences en termes de redevabilité, et d'abord de redevabilité financière et managériale, du fait des dépenses engagées par les pouvoirs publics sur le long terme et de l'importance prise par le management de la relation contractuelle. Mais au-delà des aspects financiers et de l'exigence de transparence, la redevabilité des PPP s'exerce aussi par rapport aux attentes des usagers et à la qualité du service public ainsi assuré, ce que Frédéric Marty et Arnaud Voisin définissent comme une redevabilité d'impact¹². Or, cette dimension est particulièrement importante, comme on le verra plus loin, pour les projets à vocation sociale.
- 8 Après la crise de 2008 et ses répercussions sur les institutions financières, le déclin de la PFI dans le domaine scolaire est brutal mais n'est pas total. Alors que le gouvernement de Coalition tente d'imposer une version remaniée, la *Private Finance 2* (PF2) qui ne concernera que cinq projets (quarante-six écoles), les investissements se poursuivent

en Écosse, notamment dans le cadre du NPD, mais se tarissent en Irlande du Nord. Bien avant la crise cependant, les questionnements se multiplient – y compris au sein du *Treasury* – sur ce qui est censé justifier le recours aux financements privés, c'est-à-dire la *Value for Money*.

2. Le bilan financier : *Value for Money* et poids de la dette

- 9 Un des paramètres essentiels des partenariats publics-privés est leur durée et c'est bien à l'épreuve de celle-ci qu'il convient d'analyser leur bilan, sous deux aspects principaux : les coûts supportés par la collectivité et le rapport coût-bénéfice-risque (*Value for Money*). Selon certains calculs, les paiements cumulés sur la durée de vie des contrats actuellement en cours dans le secteur éducatif atteindront au final 32 milliards de livres pour un investissement initial d'une valeur de 8,6 milliards¹³. Ils représentent plus de quatre fois la mise de fonds initiale en Irlande du Nord et au pays de Galles¹⁴. En Écosse, 12,2 milliards de livres restent dus sur les vingt-cinq prochaines années au titre des contrats de plus de 300 « écoles PFI », soit pour la seule année 2018-2019, 434 millions de livres, près de 10% du budget courant de l'éducation¹⁵. Les infrastructures scolaires constituent une part particulièrement importante des PPP conclus par les autorités locales en Irlande du Nord et en Écosse, où les remboursements annuels atteindront leur niveau maximum au cours de la période 2022-2029, et ne commenceront à diminuer sensiblement, comme en Angleterre, qu'à partir de la fin des années 2030.
- 10 Si les remboursements atteignent de tels niveaux, c'est en grande partie en raison du coût du financement de la dette, supérieur avant la crise d'environ 2% à celui des marchés publics traditionnels pour les projets BSF et de 3 à 4% après la crise financière, ce qui portait les taux d'intérêts pour ces projets à plus de 7% en 2010¹⁶. Seulement un quart des contrats PFI conclus avant 2002 comportaient des clauses prévoyant un partage des gains entre autorité publique et consortium privé à la suite du refinancement de la dette en cas de baisse des taux d'intérêts. Il faut ajouter à cela le coût des fonds propres apportés par les investisseurs, la multiplicité des frais liés aux assurances, à l'emploi de conseillers juridiques ou financiers, et surtout l'indexation du prix des services sur l'inflation. Une étude du *National Audit Office* (NAO) sur un groupe d'établissements scolaires fait apparaître des coûts de financement totaux, sur une durée de vingt-cinq ans, supérieurs de 40% aux coûts d'un financement public pour les mêmes infrastructures¹⁷. Mais surtout, les rétributions annuelles, qui couvrent engagements financiers et services, constituent des charges qui ne peuvent être modulées, les paiements étant sanctuarisés (*ring-fenced*).
- 11 Ce coût plus élevé du financement et de la construction – les entreprises ont tendance à surévaluer financièrement les risques constructifs – n'a de sens que si les PPP réalisent des gains d'efficacité sur le cycle de vie du contrat. C'est en effet la *Value for Money*, c'est-à-dire le rapport entre le coût total de l'investissement, le bénéfice rendu et le transfert du risque au secteur privé, qui légitime en théorie le choix de la PFI par rapport à d'autres modes de financement et de construction des infrastructures. Or, pour les infrastructures scolaires comme pour d'autres secteurs, l'évaluation préalable de la VfM intègre des critères, en particulier une estimation financière du risque, qui jouent systématiquement en défaveur du financement public.

- 12 Qu'en est-il, à posteriori, du rapport coût-bénéfice-risque réel ? Selon les rapports du *National Audit Office* et du *Public Accounts Committee* de la Chambre des Communes publiés en 2018, les avantages censés compenser un coût plus élevé n'ont de manière générale pas été démontrés pour l'ensemble des projets. Cet exercice d'évaluation est de toute façon extrêmement complexe, les différents ministères concernés s'avérant eux-mêmes incapables de quantifier les bénéfices de la PFI, une lacune soulignée en des termes particulièrement sévères dans un rapport de la Chambre des Communes¹⁸. Le ministère de l'éducation semble avoir été le seul à envisager de procéder à un tel bilan... qui n'a en tout cas pas été rendu public. En Écosse, les dernières investigations menées par *Audit Scotland*, qui portent en partie sur les infrastructures scolaires, soulignent également l'absence de clarté dans des choix de financement, considérés comme autant politiques qu'économiques¹⁹. La question de la qualité, qui sera abordée plus loin, est à cet égard fondamentale pour déterminer dans toutes ses dimensions le véritable rapport coût-bénéfice-risque, les aspects quantitatifs et qualitatifs étant d'ailleurs souvent liés. Le *Treasury* reconnaît en revanche assez rapidement la faible *Value for Money* du dispositif pour les contrats plus modestes, inférieurs à 20 millions de livres, et en particulier pour les équipements informatiques et les prestations de services qui sont à partir de 2012 « détachés » des contrats PF2²⁰. C'est la raison pour laquelle le choix de la PFI est considéré comme étant plus pertinent pour les constructions neuves que pour les opérations de rénovation.
- 13 Vingt ans après, la charge financière que représentent les paiements annuels au titre de la PFI pèse lourdement sur des établissements et des collectivités dont l'équilibre budgétaire est fragilisé par la baisse des dotations aux autorités locales consécutive à la crise financière de 2008 et à l'adoption de politiques d'austérité. Cette baisse est particulièrement sensible en Angleterre, où elle atteint 37,9% entre 2010-2011 et 2015-2016, contre 9,6% au pays de Galles et 8,5% en Écosse²¹. Mais les collectivités écossaises disposent de faibles marges de manœuvre, en raison des pressions financières liées aux priorités fixées par le gouvernement²². Dans les régions du Royaume-Uni où l'on a eu largement recours aux PPP, les crédits accordés par le ministère, qui diminuent au fil du temps, ne permettent plus aux autorités locales d'assumer le remboursement de la dette sur leur budget de fonctionnement. Cet écart entre ressources et paiements (*affordability gap*) les contraint à réaliser des économies sur d'autres postes budgétaires et parfois en dernier recours, comme à Bristol en 2017 et à Leeds deux ans plus tard, à négocier des crédits supplémentaires auprès du ministère²³. À Sheffield, où les paiements annuels à la société projet atteignent en 2018-2019 40 millions de livres, la différence se chiffre à 6,9 millions, soit 2% du budget individuel des établissements. Pour combler cet écart, des prélèvements additionnels ont été effectués sur le budget de toutes les écoles de la ville, y compris celles qui ne sont pas sous contrat PFI²⁴. Même lorsqu'un léger excédent est prévu en fin de contrat, comme cela a été calculé dans le quartier de Tower Hamlets à Londres, les incertitudes demeurent en raison de l'évolution, difficile à prévoir, de l'inflation²⁵.
- 14 Il est bien sûr légitime de s'interroger sur la fiabilité des projections faites initialement par les responsables locaux pour déterminer la soutenabilité budgétaire de leurs projets. Ces calculs semblent avoir été très optimistes et l'attribution des marchés peu transparente en Écosse²⁶. Dans les quatre nations, les collectivités ne disposaient pas toujours, dans les premiers partenariats, de l'expertise nécessaire à la gestion de ces contrats. Mais quelle que soit la situation locale, la longue durée de la relation qui lie la

société projet et les autorités locales est intrinsèquement porteuse d'incertitude. Sur une aussi longue période, les paramètres évoluent en fonction de la conjoncture économique, des décisions politiques ou fiscales, de l'allocation des ressources aux établissements. L'utilisation des bâtiments et des équipements change au fil du temps, créant de nouveaux « risques ». Comme le soulignent Frédéric Marty et Jacques Spindler, les contrats PFI sont par nature des contrats incomplets, les aléas sur une longue période ne pouvant être envisagés à l'origine du projet²⁷. Dans le secteur éducatif, c'est une réaction en chaîne qui affecte les ressources des collectivités locales et des établissements scolaires, y compris ceux qui ne sont pas concernés par les contrats PFI.

3. L'impact de la PFI sur le terrain

- 15 Il est difficile d'évaluer précisément le poids de la dette sur les budgets des établissements et ses conséquences sur les activités scolaires, car les charges liées aux contrats PFI, qui peuvent dépasser 10% du budget des établissements, se cumulent avec d'autres charges fixes, principalement cotisations sociales et salaires. Dans l'enseignement secondaire, la situation financière des établissements s'est fortement dégradée entre 2014 et 2018²⁸. Toute recherche d'économies tend à se traduire par des suppressions de personnel ou par une réduction de certains enseignements. La mise en place du *Curriculum for Excellence* en Écosse, qui prévoit une large offre d'enseignements, serait ainsi fragilisée par la PFI, selon le *Times Educational Supplement*²⁹. Dans le système éducatif anglais, très atomisé, où chaque école bénéficie d'une large autonomie, tout dépend en fait de la situation financière de chaque établissement, et de son « taux d'occupation », les budgets étant en très grande partie calculés en fonction du nombre d'élèves. Or une école en perte d'effectifs, quelle qu'en soit la raison, voit sa dotation budgétaire diminuer, alors qu'une partie de ses paiements à la société projet augmente avec l'inflation. La nécessité de maintenir un niveau d'effectifs élevé est donc une préoccupation constante des chefs d'établissement. Conséquence inattendue sur les réformes portées par les gouvernements Conservateurs en Angleterre, la situation financière d'un nombre croissant d'établissements va jusqu'à compromettre l'intégration d'« écoles PFI » précédemment sous tutelle des autorités locales dans des groupements d'*academies* (*academy chains*) peu enclines à absorber leurs déficits.
- 16 Au niveau des écoles elles-mêmes, ce n'est pas seulement la dette, mais la nature même de la relation contractuelle qui a un impact sur la vie des établissements. D'une part les coûts de révision des contrats, notamment des contrats secondaires concernant les prestations de service, représentent une charge supplémentaire sur les budgets. D'autre part la rigidité de ces mêmes contrats entrave l'adaptation à de nouveaux besoins et de nouveaux usages qui surviennent inévitablement sur une durée de plus de vingt ans. Le cas de Frederick Bremer School à Waltham Forest, Londres, en est une illustration : dans cette école secondaire construite en 2009, qui consacrait en 2017 une part importante de son budget (16,7%) au paiement du contrat PFI, des travaux d'entretien jugés peu utiles sont planifiés, au détriment du renouvellement plus urgent des équipements informatiques souhaité par l'équipe de direction³⁰. On a pu noter également, comme dans le secteur hospitalier, des dérives dans la facturation de travaux d'entretien courant, largement supérieure aux tarifs pratiqués sur le marché,

et l'application de charges supplémentaires dans les nombreux cas d'utilisation des locaux hors temps scolaire.

- 17 La PFI crée donc sur le long terme une relation asymétrique, d'autant que les usagers sur le terrain n'ont pas de relation directe avec le consortium. La difficulté de rompre cette relation contractuelle, en raison des compensations à payer aux organismes prêteurs et aux actionnaires, peut conduire à des situations extrêmes : la municipalité de Liverpool doit ainsi s'acquitter de 4 millions de livres par an pour une école fermée en 2014 sur décision de l'inspecteur, après seulement douze ans d'utilisation et un investissement d'une valeur de 24 millions de livres, qui aura finalement coûté 47 millions de livres à la collectivité entre 2017 et 2047. Bien que rare, ce n'est pas là un cas isolé : des situations similaires ont été observées à Belfast, dans le Lancashire, le Wirral et à Brighton, souvent en raison d'une baisse des effectifs, donc de la « demande ». Or c'est là, dans le domaine scolaire, le risque le plus important.
- 18 La situation des autorités locales n'est cependant pas uniforme. Si certains cas ont été fortement médiatisés, le bilan n'est pas toujours négatif, en particulier dans les localités les plus importantes, qui bénéficient en général des ressources matérielles et humaines indispensables à la gestion de contrats complexes. Les informations obtenues pour cette étude auprès de plusieurs autorités locales indiquent que le niveau de prestations spécifié pour l'entretien et la maintenance des locaux a été respecté, les contrats incluant la possibilité de revoir les paiements à la baisse ou de les suspendre dans le cas contraire³¹. Certaines mesures, comme le *benchmarking* des prestations de services, ou la standardisation des contrats introduite en 2007 (SOPEC) ont permis également de corriger les excès cités plus haut, et de protéger davantage les intérêts des collectivités dans leurs relations avec le consortium. Mais l'efficacité de ces mesures dépend aussi de leur capacité à faire appliquer les mécanismes prévus, et à imposer des pénalités financières réellement dissuasives, ce qui implique un suivi précis, sur le terrain, de la qualité des prestations fournies. Les marges de manœuvre sont parfois étroites, comme l'ont montré les tentatives des élus de la municipalité de Slough, en 2016, pour réduire le coût de certains services³². La question centrale reste bien celle du contrôle de la collectivité – et des moyens d'exercer ce contrôle – sur la gestion et l'utilisation d'équipements publics dont elle supporte les coûts.
- 19 Enfin, malgré le transfert d'une partie du risque, en particulier constructif, il faut bien constater que la responsabilité ultime est en dernier ressort toujours détenue par les autorités locales. C'est à elles qu'il appartient d'assurer la continuité du service public, tant pour l'accueil des élèves que pour la fourniture de services. Dans les cas les plus sérieux, notamment la fermeture de dix-sept écoles à Édimbourg suite à des défauts de construction mettant en péril la sécurité des élèves, il leur incombe de scolariser les élèves dans d'autres établissements, le consortium privé devant quant à lui assumer les coûts de remise en état des bâtiments. Il en va de même en cas de défaillance de prestataires de services tels que Jarvis ou Carillion. Sur la durée de vie des contrats, l'éventualité de telles situations n'est pas négligeable. Une rupture s'opère donc entre, d'une part, la propriété et la gestion des actifs dévolue pendant toute la durée du contrat au consortium privé, et, d'autre part, la mission de service public dont les collectivités sont garantes et assument le coût ; autrement dit entre investisseurs et acteurs du système éducatif.

4. Vers une financiarisation du patrimoine scolaire ?

- 20 Cette rupture apparaît de manière encore plus évidente lorsque l'on examine la nature même du financement et ses conséquences. Le montage financier est constitué à 80 ou 90% de prêts bancaires et obligataires, et à 10% de fonds propres provenant d'institutions financières et des entreprises porteuses du projet. Or le coût du capital est plus élevé que celui de la dette. Pour les constructions scolaires, si l'on prend l'exemple du *Priority School Building Programme*³³, le retour sur investissement se situe entre 10 et 12,4%. Les dividendes versés aux actionnaires de 139 sociétés ayant investi dans des projets de construction scolaire entre 2010 et 2016 auraient atteint 180 millions de livres, pour des bénéficiaires avant impôts de 329 millions de livres, soit 5,6% des paiements à ces sociétés³⁴. Plusieurs travaux ont mis en évidence l'étendue du contrôle exercé par un petit nombre de groupes internationaux, souvent domiciliés offshore³⁵. Ainsi les secteurs de l'éducation et de la santé représentent à eux deux en 2016 deux tiers des projets PPP au Royaume-Uni dont le capital est détenu à 50 ou 100% par des fonds d'infrastructure domiciliés offshore. C'est notamment le cas en Écosse où la moitié des 320 « écoles PFI », sont à 100% contrôlées par des fonds d'infrastructures tels que 3i, Semperian ou Tetragon³⁶, le capital de la société projet faisant partie du portefeuille d'actifs de ces groupes internationaux. Innisfree, dont les investisseurs sont principalement des fonds de pension, est actuellement le principal détenteur de projets PFI dans le secteur éducatif, avec des participations dans dix-huit projets comptant 260 écoles.
- 21 Avec la vente de parts du capital de la société projet à des investisseurs secondaires³⁷, la propriété des actifs change de main, et l'on peut penser que l'objectif va être d'optimiser l'investissement et donc de limiter les coûts. Lorsque l'on sait que les parts du capital ainsi investi peuvent faire l'objet de multiples échanges sur les marchés financiers, on mesure la distance qui s'établit entre la fonction première des infrastructures – l'accueil des jeunes dans des bâtiments de qualité – et les objectifs de ceux qui en assurent le financement et la gestion. Il faut cependant garder ces chiffres en perspective, car tous les projets PPP ne sont pas concernés par ces opérations de revente aux investisseurs secondaires³⁸. Il est tout à fait significatif qu'en dépit des recommandations du *National Audit Office* et du *Public Accounts Committee* de la Chambre des Communes, le *Treasury* ait renoncé à introduire des mécanismes permettant au secteur public de participer aux bénéfices réalisés sur les ventes des parts de la société-projet sur les marchés secondaires³⁹. Ce que révèlent ces dérives, plus qu'une financiarisation du patrimoine scolaire, c'est l'incapacité des pouvoirs publics à réguler un dispositif qui ne peut fonctionner qu'en attirant de nouveaux investisseurs⁴⁰.
- 22 Les partisans de la PFI font valoir par ailleurs que la rentabilité doit être à la mesure du risque, et que tous les contrats n'atteignent pas le niveau de rentabilité prévu. Sans ce modèle d'acquisition et de financement d'infrastructures, affirment-ils, il aurait été impossible de renouveler et d'entretenir le patrimoine scolaire. Au pays de Galles, où les PPP ont été peu utilisés, les nouvelles infrastructures ont été financées sur les budgets d'investissement, ce qui a limité le nombre de projets de construction. Il est vrai également que la gestion des locaux, et en particulier les réparations et l'entretien courant, a longtemps été négligée à l'échelon local. Sur ce plan, selon les services des collectivités contactées pour cette étude, les bâtiments de ces « écoles PFI » seraient dans un état bien supérieur à celui d'autres établissements où réparations et entretien

sont retardés par mesure d'économies. Mais ces résultats positifs ont été acquis au prix d'une érosion des processus démocratiques de décision et de contrôle et d'une captation des bénéfices financiers par un petit nombre d'investisseurs privés, opération peu compatible avec le respect d'une éthique de service public telle qu'elle est définie dans le guide britannique à ce sujet, intitulé *Nolan principles of public life*⁴¹. Ce processus a produit, pour des générations à venir, un patrimoine dont la valeur éducative et architecturale, à la fois matérielle et immatérielle, est au cœur des débats concernant son héritage.

5. L'héritage architectural de la PFI : le défi de la qualité

- 23 Outre un cahier des charges spécifique, la conception des bâtiments et des équipements scolaires implique une compréhension précise du travail des enseignants et du développement de l'enfant. L'organisation de l'espace joue également un rôle social dans l'intégration d'enfants handicapés, dans la prévention de comportements violents, dans la création d'un climat scolaire favorable à l'étude et au bien-être des élèves. Dans ce domaine, le Royaume-Uni se distingue par une longue et riche histoire d'innovations – parfois controversées –, de recherches et de débats sur les relations entre l'espace scolaire et ses utilisateurs. Par ailleurs la qualité et la durabilité des infrastructures dépendent aussi, sur le long terme, de leur entretien, de la maintenance des installations et de la réactivité des prestataires. La définition et l'appréciation de la qualité sont donc complexes et, comme l'ont montré Cardellino et al, varient en fonction des éléments valorisés par les diverses parties prenantes : faisabilité du projet, valeur d'usage des infrastructures et services, esthétique, prise en compte des attentes des utilisateurs. En Angleterre comme en Écosse et en Irlande du Nord, sous l'influence d'organismes de conseil tels que la *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE) et *Architecture & Design Scotland*, ce sont principalement des critères architecturaux qui ont prévalu, au détriment d'interprétations plus larges et parfois plus pragmatiques de la qualité⁴². Trois grands critères, déclinés en une dizaine d'indicateurs (*Design Quality Indicators*) figurent régulièrement dans les publications officielles de la période : la fonctionnalité des infrastructures, la qualité des éléments constructifs et l'impact, notamment esthétique, et enfin l'identité du bâtiment.
- 24 Dans quelle mesure les écoles construites sous partenariats publics-privés répondent-elles, dans la durée, à cette définition de la qualité ? Et comment le processus qui régit le financement et la commande architecturale influe-t-il sur la qualité ? Les premières évaluations des bâtiments scolaires neufs construits après 1998 réalisées par le *British Research Establishment* (BRE) pour l'*Audit Commission* au début des années deux mille étaient très critiques, en particulier sur le plan de la conception architecturale et des éléments de confort. Seuls les services intégrés aux contrats PFI semblaient donner satisfaction. Selon un des responsables de BRE, « *We could spot PFI schools at 1,000 yards – they all had aluminium cladding and crinkly tin roofs* »⁴³. Les organisations professionnelles n'avaient pas manqué de dénoncer cette « esthétique d'entrepôt » visible dans les premiers bâtiments, qui se manifeste notamment par l'absence de lumière naturelle ou des espaces de circulation mal conçus ou trop étroits. Une critique formulée également dans une évaluation des *Pathfinder projects* nord-irlandais menée en 2004, qui ne notait guère de différences entre les écoles PFI de la province et celles de ses voisins⁴⁴.

- 25 Les efforts réalisés par la suite ont été notables, et sont à mettre en relation avec l'objectif de transformation sociale et de réussite éducative qui est au cœur du programme phare du *New Labour, Building Schools for the Future*, et de son équivalent écossais *Schools for the Future*. De nouvelles pratiques ont été intégrées au processus, comme l'évaluation systématique des projets à trois étapes différentes selon la méthodologie développée par les experts de CABA et la nomination d'un « *design champion* » pour assister le client. En Écosse la rénovation ou reconstruction des infrastructures, directement associée au projet éducatif porté par le *Curriculum for Excellence*, a été accompagnée d'une véritable réflexion sur la conception de l'espace scolaire pilotée par le *Scottish Futures Trust*, dans le but de capitaliser sur l'expérience acquise et de diffuser objectifs et bonnes pratiques. Mais la question de la qualité demeure, sur le terrain, un sujet particulièrement complexe qui se prête à des interprétations subjectives et fort différentes selon les professionnels concernés⁴⁵. Les améliorations constatées en Angleterre dans les dernières phases du programme BSF, avant sa suppression en 2010 par le gouvernement de Coalition, laissent penser que l'accompagnement du processus, de la définition des spécifications au suivi du chantier, joue un rôle primordial. C'est également la leçon que l'on peut tirer, a contrario, de la suppression de CABA et du recours à la PFI, au profit de la mise en œuvre de solutions à bas coûts à partir de plans standardisés, ce que certains ont appelé des « *flat-pack schools* ». Les PPP ne seraient-ils finalement ni pires ni meilleurs que d'autres formes de maîtrise d'ouvrage, l'essentiel étant la préparation, le suivi et le contrôle des projets ?
- 26 Répondre à cette question suppose que l'on puisse identifier des freins ou obstacles à la qualité qui seraient propres à la conduite des projets dans les partenariats publics-privés. Selon CABA, ce n'est pas le mode de financement lui-même qui constitue un obstacle, mais la complexité d'un processus décisionnel axé sur les éléments quantitatifs et financiers, souvent mal évalués, plutôt que sur des éléments plus qualitatifs, comme les caractéristiques du site, la conception des espaces, la capacité à innover. Les responsabilités sont multiples, et se situent à chaque étape de ce qui est présenté comme une chaîne intégrée. Ainsi si l'on se réfère à l'audit de CABA sur cinquante-deux écoles secondaires construites entre 2001 et 2006, la piètre qualité des infrastructures constatée dans plus de la moitié des cas était le résultat d'une évaluation imparfaite des coûts et d'une prise en compte très insuffisante du travail de conception, le « *design* », dans l'évaluation des propositions des entreprises. Les architectes soulignent également que ces phases préparatoires sont soumises à de très courts délais, peu propices à la réalisation d'études de faisabilité approfondies ou à la consultation des usagers. À cela s'ajoute le constat d'une exécution des travaux souvent défectueuse (mais sans doute cela peut-il se produire également dans des processus classiques), ce qui pose également la question du choix des sous-traitants et des conditions d'emploi. La pression sur les coûts, constante du début à la fin de la phase de construction, apparaît comme un facteur de risque d'autant plus important que l'architecte n'a guère la possibilité, le cas échéant, de s'opposer à l'entreprise de construction qui, dans ce système, est son employeur.
- 27 Il serait illusoire de croire que les contrats traditionnels donnent lieu à des réalisations exemplaires. Mais les conséquences des pratiques induites par ces partenariats sont apparues très clairement en janvier 2016 lors de la chute d'un mur dans une école d'Édimbourg faisant partie de la première phase de constructions scolaires engagée en 2001 (fig.2). Sans attribuer la responsabilité directe de la chute de neuf tonnes de

maçonnerie à l'utilisation de financements privés, les conclusions de l'enquête ont indiqué que la méthodologie adoptée pour la conduite des projets PFI a augmenté les risques de construction et de conception défectueuses. Est mise en cause en particulier, comme étant la principale faiblesse du dispositif, l'absence d'examen détaillé, par un expert indépendant, de la qualité des éléments structurels, et une confiance excessive dans les procédures d'auto-certification adoptées par les constructeurs pour ces opérations de contrôle. À la suite de cet évènement survenu alors que l'école était inoccupée, soixante-douze établissements ont été inspectés et dix-sept autres « écoles PFI » ont été fermées, perturbant la scolarité de plusieurs milliers d'élèves, et plusieurs organisations ont appelé à une inspection générale de tous les bâtiments construits sous partenariats publics-privés en Écosse⁴⁶. Même si le « risque » a été effectivement assumé par le consortium (*Edinburgh School Partnership*) il est clair que les conséquences ont dû être prises en charge par la municipalité, comme cela a pu être le cas ailleurs, lorsque les prestataires de services ont été défaillants. Il existe donc bien un défaut de redevabilité d'impact, au-delà de la responsabilité financière du consortium. La survenue d'autres incidents liés à des défauts de construction confirme les doutes que l'on peut avoir sur un système qui accentue la vulnérabilité aux défaillances mais n'en couvre pas toutes les conséquences⁴⁷.

- 28 C'est donc bien la nature de la commande publique et le déséquilibre de la relation contractuelle entre le client (les autorités locales) et le constructeur partenaire au sein de la société projet qui constituent « le maillon faible » du système, même si les mesures d'accompagnement des collectivités ont permis quelques améliorations – éphémères en Angleterre. À la rupture déjà constatée entre investisseurs et acteurs institutionnels, répond en miroir la fragmentation des responsabilités entre le client, l'équipe chargée de la conception (architectes et ingénieurs) et l'entreprise de construction, une double rupture qui fait obstacle à la transparence et à la redevabilité. La faillite de Carillion, l'accident d'Édimbourg semblent avoir définitivement discrédité les formes initiales de partenariats publics-privés largement utilisées en Angleterre et en Écosse. Si les leçons du passé ont été tirées, on peut s'interroger, en conclusion, sur les perspectives offertes par les nouvelles approches expérimentées au Royaume-Uni.

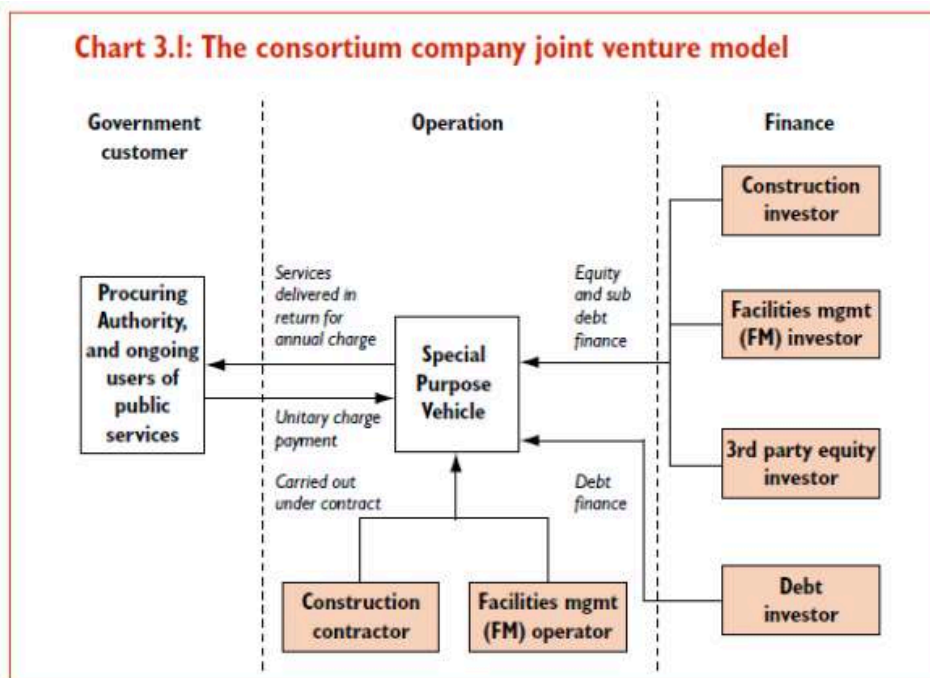
Conclusion

- 29 Peut-on remettre l'intérêt du service public au cœur des choix d'investissement et de la commande publique ? Il est peu probable qu'une nationalisation des contrats (donc leur rachat), mesure de toute façon écartée par le gouvernement Conservateur, puisse permettre aux autorités locales de reprendre à leur compte la gestion de leur patrimoine scolaire sans fortes pénalités financières. À ces solutions radicales sont préférées des mesures plus ciblées, comme la renégociation de certains éléments des contrats concernant les services lorsque cela est possible, mesures fortement encouragées par le gouvernement de Coalition dans le cadre du *Operational PFI Savings Programme*.
- 30 Il faut distinguer ici le cas de l'Angleterre et de l'Irlande du Nord d'une part, et de l'Écosse et du pays de Galles d'autre part. Alors que dans le premier cas aucune véritable alternative n'a été envisagée, des solutions innovantes ont été expérimentées dans les deux nations voisines. *Hub* en Écosse, *Mutual Investment Model* au pays de Galles : ces dispositifs apportent des améliorations mais ne modifient pas

fondamentalement les principes des PPP, malgré une participation accrue du secteur public au capital (à hauteur de 20%) dans le modèle gallois. En Écosse, la quasi-totalité des projets scolaires a été planifiée entre 2012 et 2019 dans le cadre de cinq groupements territoriaux (*hubs*) ayant recours soit à des contrats « classiques » soit à des partenariats avec le secteur privé sous forme de *joint ventures* (*hub companies* ou *hubcos*). Mais ce modèle partage de nombreuses caractéristiques avec le NPD, en particulier un endettement à long terme, et n'empêche pas la revente des parts du capital. Depuis 2019 l'Écosse semble s'éloigner des PPP en optant pour un financement public du *Learning Estate Investment Programme*, les autorités locales assumant les dépenses de construction par l'emprunt, avec le risque d'alourdir leur endettement, tandis que le pouvoir central prend en charge les coûts des services.

- 31 Il est clair désormais que toutes les tentatives de réforme des financements privés se heurtent à deux obstacles principaux : d'une part les projets doivent être attractifs pour les investisseurs en termes de volume et de rentabilité, et d'autre part le contrôle du capital et l'affectation du risque doivent rester effectivement au secteur privé, faute de quoi les projets sont reclassifiés comme étant publics. L'équation est donc impossible à résoudre : toute tentative de participation accrue des pouvoirs publics au capital de la société projet, de l'ordre de 40%, comme cela a été tenté en Écosse, va à l'encontre de l'objectif de maintenir ces opérations hors bilan⁴⁸. Or c'est cet objectif qui reste, de l'aveu même de John Manzoni, *Permanent Secretary* au *Cabinet Office*, la raison d'être des partenariats publics-privés⁴⁹.
- 32 À l'échelle locale, deux grandes tendances se dégagent actuellement dans le domaine scolaire : d'une part la recherche d'une diversité de modes de financement, avec un retour marqué depuis quelques années vers l'internalisation des services (*insourcing*). Cela concerne notamment les services de formation, de soutien pédagogique proposés aux établissements pour améliorer les résultats de leurs élèves et leur classement dans les *league tables*. D'autre part, et cela peut paraître paradoxal, le développement par les autorités locales d'une activité commerciale susceptible de générer des ressources propres⁵⁰ qui pourront être mobilisées sur des projets plus modestes de rénovation et d'entretien du patrimoine scolaire.
- 33 La réponse à l'abandon de la PFI et des PPP pourrait donc se trouver dans la juxtaposition de divers modes d'intervention et de financement, notamment dans le recours aux *Municipal bonds* déjà expérimenté en Angleterre et en Écosse. Si l'on peut attendre de cette évolution une transparence accrue et un meilleur contrôle des pouvoirs publics sur l'utilisation des ressources, encore faudra-t-il que les collectivités démontrent leur capacité à gérer efficacement leur patrimoine, en particulier à assurer l'entretien des locaux et la qualité des services mieux qu'elles ne l'ont fait dans le passé. Le recul de l'externalisation des services, de même que la vigilance accrue des pouvoirs publics, en Angleterre, envers les opérations des groupes privés impliqués dans la gestion des *academies* confirment bien, après deux décennies de croissance en Angleterre, les limites de la privatisation dans le secteur éducatif⁵¹. En fin de compte, qu'il s'agisse de l'efficacité du système scolaire ou de la gestion des infrastructures, c'est toujours l'État qui est redevable du bon fonctionnement du service public.

Fig.1. Structure d'un projet PFI



SOURCE : HM TREASURY, *PFI : Meeting the investment challenge*, July 2003, p. 37.

Fig.2. Oxbgangs Primary School, Édimbourg, une des écoles faisant partie de la première vague de PPP signés en 2001 avec le consortium *Edinburgh Schools Partnership*.



Source : Sky News, 2016.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIN SMITH Neil et al, « A time of revolution ? British local government finance in the 2010s », *Institute for Fiscal Studies*, London, 2016.
- AUDIT SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION, *Privately financed infrastructure investment, The Non-Profit Distributing (NPD) and hub models*, Édimbourg, janvier 2020.
- AUDIT SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION, *Major capital investment in councils*, Édimbourg, mars 2013.
- BAWDEN Anna, « Why councils are bringing millions of pounds worth of services back in-house », *The Guardian*, 29 mai 2019, <https://www.theguardian.com/society/2019/may/29/bringing-services-back-in-house-is-good-councils>, consulté le 14 janvier 2020.
- BUSBY Eleanor, « Almost one in three council-run secondary schools in deficit, study finds », *Independent*, 11 janvier 2019, <https://www.independent.co.uk/news/education/education-news/school-funding-cuts-austerity-secondary-council-education-policy-institute-epi-a8721746.html>, consulté le 14 janvier 2020.
- CARDELLINO Paula, LEIRINGER Roine et CLEMENTS-CROOME Derek, « Exploring design quality in the BSF programme », *Architectural engineering and design management*, n°5, 2009, p. 249-262.
- CENTRE FOR HEALTH AND THE PUBLIC INTEREST DATABLOG, *Counting the Cost of School PFI schemes*, février 2018, <https://chpi.org.uk/blog/counting-cost-school-pfi-schemes>, consulté le 10 novembre 2019.
- COLE John, « Quality control demands architects return to site », *RIBA Journal*, 7 mai 2019, <https://www.ribaj.com/intelligence/safer-construction-architects-role-oxgangs-wall-collapse-john-cole>, consulté le 22 décembre 2019.
- COMMITTEE OF STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *The 7 principles of public life*, 31 mai 1995, <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life-2>, consulté le 30 janvier 2018.
- CUTHBERT Margaret et CUTHBERT Jim, « The effect of PFI commitments on local authority finances », *Fraser of Allander Economic Commentary*, n°34/3, 2011, p. 53-62.
- DUNTON Jim, « Leeds strikes deal with government over rising PFI school costs », *Room 151*, 19 juin 2019, <https://www.room151.co.uk/resources/leeds-strikes-deal-with-government-over-rising-pfi-schools-costs>, consulté le 18 septembre 2019.
- ESPOSITO Marie-Claude, « La politique des partenariats publics-privés : une approche bi-partisane en évolution », *Observatoire de la société britannique*, n°8, 2010, p. 51-68.
- FREEMAN Tom, « Edinburgh PFI school crisis – private consortium will foot bill », *Holyrood Magazine*, 11 avril 2016, https://www.holyrood.com/news/view,edinburgh-pfi-schools-crisis-private-consortium-will-foot-bill_6782.htm, consulté le 24 septembre 2019.
- FREEMAN Tom, « PFI schools bill to reach £434m – nearly 10% of schools budget », *Holyrood*, 4 juillet 2018, https://www.holyrood.com/news/view,pfi-schools-bill-to-reach-434m-nearly-10-of-schools-budget_8955.htm, consulté le 15 septembre 2019.
- GIBSON Helen et DAVIES Brent, « The impact of Public-Private Partnerships on Education, A case study of Sewell Group Plc and Victoria Dock Primary School », *International Journal of Educational Management*, n°22/1, 2008, p. 74-89.

GRANOULHAC Françoise, « Excellence at what cost ? Austerity and the reform of the school system in England (2010-2016) », *The Political Quarterly*, n°88/3, juillet-septembre 2017, p. 434-442.

GRIGGS Clive, « Education and the Private Finance Initiative », *Forum*, n°52/2, 2010, p. 181-204.

HEPBURN Henry, « Private finance legacy frustrates efforts to reform Scottish curriculum », *Times Educational Supplement*, 26 mai 2017, <https://www.tes.com/news/private-finance-legacy-frustrates-efforts-reform-scottish-curriculum>, consulté le 17 septembre 2019.

HM TREASURY, *PFI : Meeting the investment challenge*, July 2003.

HM TREASURY/INFRASTRUCTURE AND PROJECTS AUTHORITY, *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects, 2018 summary data, May 2019/Current projects as at March 2018*, <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data>, consulté le 22 octobre 2019.

HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *After Carillion: Public sector outsourcing and contracting*, Londres, 3 juillet 2018.

HOUSE OF COMMONS, COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *Private Finance Initiatives*, Londres, 20 juin 2018.

HUDSON Nicola, « Scotland's schools : a new LEIP forward? », *Scottish Parliament Information Centre, SPiCe Spotlight*, 2 octobre 2019, <https://spice-spotlight.scot/2019/10/02/scotlands-schools-a-new-leip-forward>, consulté le 29 novembre 2019.

KAKABADSE Nada K. et al, « Effectiveness of Private Finance Initiatives : study of private financing for the provision of capital assets for schools », *Public Administration and Development*, n°27, 2007, p. 49-61.

KHADAROO Iqbal, « The actual evaluation of school PFI bids for value for money in the UK public sector », *Critical perspectives in accounting* n°19/8, 2008, p. 1321-1345.

MARRS Colin, « Did PFI cause Edinburgh's school failures ? », *Architects Journal*, 4 mai 2016, <https://www.architectsjournal.co.uk/news/news-feature-did-pfi-cause-edinburghs-school-failures/10005984.article>, consulté le 24 septembre 2019.

MARTY Frédéric et SPINDLER Jacques, « Bilan et perspectives des contrats de PFI britanniques (1992-2012) », *Gestion et finances publiques*, 2013, p. 43-62.

MARTY Frédéric et VOISIN Arnaud, « La redevabilité des partenariats publics-privés », *Revue française d'administration publique*, n°160, 2016, p. 1123-1138.

MIZELL Lee, « Public-private partnerships at the subnational level of government : the case of PFI in the United Kingdom », in OECD, *Subnational Public-Private Partnerships : Meeting Infrastructure Challenges*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, 2018, p.75-105.

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response*, Londres, The Stationery Office, 27 juillet 2010.

NATIONAL AUDIT OFFICE, *PFI and PF2*, Londres, 2018.

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Equity investment in privately financed projects*, Londres, The Stationery Office, 9 février 2012.

NORTHERN IRELAND ASSEMBLY, PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *End of session report 2014-2015*, <http://www.niassembly.gov.uk/assembly-business/committees/2011-2016/public-accounts-committee/reports-2011-2016/end-of-session-report-2014-2015/>, consulté le 26 février 2020.

NORTHERN IRELAND AUDIT OFFICE, *Building for the Future, a Review of the PFI Education Pathfinder Projects*, Belfast, The Stationery Office, octobre 2004.

PENDLEBURY Maurice et ISMAIL Suhaiza, « The Private Finance Initiative (PFI) in Schools : the Experience of Users », *Financial Accountability and Management*, n°22/4, 2006, p. 381-404

PLIMMER Gill et FORD Jonathan, « PFI : hard lessons on growing cost of public-private deals », *Financial Times*, 4 février 2018, <https://www.ft.com/content/83cdf442-0817-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>, consulté le 4 octobre 2019.

SLOUGH BOROUGH COUNCIL, *Meeting of Education and Children's services scrutiny panel, Private Finance Initiative Contract for Schools*, janvier 2016, <http://www.slough.gov.uk/moderngov/ieListDocuments.aspx?CID=133&MID=5444#AI3010>, consulté le 14 janvier 2020.

WALKER David et TIZARD John, *Out of Contract : Time to move on from the « love in » with outsourcing and PFI*, London, Smith Institute, janvier 2018.

WHITFIELD Dexter, « Profiteering and offshoring : new evidence », *European Services Strategy Unit*, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/PPP-profiteering-Offshoring-New-Evidence.pdf>, consulté le 21 décembre 2019.

WHITFIELD Dexter, « The financial commodification of public infrastructure, The growth of offshore PFI/PPP secondary market infrastructure funds », *European Services Strategy Unit*, octobre 2016, <https://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras>, consulté le 20 novembre 2019.

WOOD Adam, « Economies of School-Building : the Selling of Architectural and Educational Futures », *Ardeth*, n°3, 2018, p. 137-157.

NOTES

1. Cette annonce ne concernait que l'Angleterre. Les décisions concernant les dépenses d'investissement, la responsabilité des infrastructures et des partenariats publics-privés, à l'exception de quelques secteurs comme la défense, sont transférées à l'Ecosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord depuis les lois de dévolution de 1998.
2. Ces derniers incluent la gestion des *hard facilities* dont la maintenance des bâtiments, espaces extérieurs et équipements techniques, et des *soft facilities*, par exemple l'entretien, le gardiennage et la sécurité, la restauration, le mobilier. Il existe de nombreux types de contrats. Dans le domaine scolaire il s'agit le plus souvent de contrats DBFO – *Design, Build, Finance and Operate*.
3. En valeur, le ministère de la santé occupe la première place, devant la défense et l'éducation.
4. AUDIT SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION, *Privately financed infrastructure investment, The Non-Profit Distributing (NPD) and hub models*, Édimbourg, janvier 2020, p. 16.
5. Le dispositif NPD fonctionne de manière identique à la PFI. Il prévoit cependant une redistribution des bénéfices opérationnels au secteur public et limite les bénéfices financiers. Le coût du financement demeure cependant plus élevé qu'un financement public et la revente des parts du SPV reste possible (AUDIT SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION, *Privately financed infrastructure investment, op. cit.*, p. 6 et 15). Le terme générique PPP sera utilisé pour faire référence à la fois à la PFI, PF2 et au NPD.
6. Sur les processus de décision, voir KHADAROO Iqbal, « The actual evaluation of school PFI bids for value for money in the UK public sector », *Critical perspectives in accounting* n°19/8, 2008, p. 1321-1345 ; KAKABADSE Nada K. et al, « Effectiveness of Private Finance Initiatives : study of private financing for the provision of capital assets for schools », *Public Administration and*

Development, n°27, 2007, p. 49-61. Sur la mise en œuvre des projets, PENDLEBURY Maurice et ISMAIL Suhaiza, « The Private Finance Initiative (PFI) in Schools : the Experience of Users », *Financial Accountability and Management*, n°22/4, 2006, p. 381-404 ; GIBSON Helen et DAVIES Brent, « The impact of Public-Private Partnerships on Education, A case study of Sewell Group Plc and Victoria Dock Primary School », *International Journal of Educational Management*, n°22/1, 2008, p. 74-89 ; également GRIGGS Clive, « Education and the Private Finance Initiative », *Forum*, n°52/2, 2010, p. 181-204, WOOD Adam, « Economies of School-Building : the Selling of Architectural and Educational Futures », *Ardeth*, n°3, 2018, p. 137-157.

7. La dette publique ne doit pas excéder 40% du PIB, objectif fixé par le gouvernement Conservateur en 1990 et intégré par le gouvernement travailliste aux règles budgétaires en 1998. Voir ESPOSITO Marie-Claude, « La politique des partenariats publics-privés : une approche bi-partisane en évolution », *Observatoire de la société britannique*, n°8, 2010, p. 51-68.

8. Voir MIZELL Lee, « Public-private partnerships at the subnational level of government : the case of PFI in the United Kingdom », in OECD, *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, 2018, p. 75-105, p. 89.

9. Les *academies* sont des écoles primaires et secondaires publiques et gratuites déjà existantes, qui bénéficient sous ce nouveau statut, comme les *free schools*, de « libertés » supplémentaires en ce qui concerne les programmes, le recrutement et la rémunération des enseignants. Elles font souvent partie de *Multi-Academy Trusts* gérés par des groupes associatifs ou privés à but non lucratif. Les *free schools* ont le même statut mais sont des créations nouvelles.

10. *Building Schools for the Future* (BSF) avait pour ambition la rénovation, le renouvellement et l'équipement informatique de toutes les écoles secondaires du pays à l'horizon 2018, dans un objectif de « transformation éducative ». Environ 50% des projets de ce programme estimé à 55 milliards de livres sont financés sur fonds privés. En Écosse, le programme *Schools for the Future*, toujours en cours, s'est déroulé en plusieurs phases à partir de 2009.

11. NORTHERN IRELAND AUDIT OFFICE, *Building for the Future, a Review of the PFI Education Pathfinder Projects*, Belfast, The Stationery Office, octobre 2004, p. 11.

12. MARTY Frédéric et VOISIN Arnaud, « La redevabilité des partenariats publics-privés », *Revue française d'administration publique*, n°160, 2016, p. 1123-1138, p. 1125.

13. CENTRE FOR HEALTH AND THE PUBLIC INTEREST DATABLOG, *Counting the Cost of School PFI schemes*, février 2018, <https://chpi.org.uk/blog/counting-cost-school-pfi-schemes>, consulté le 10 novembre 2019.

14. HM TREASURY/INFRASTRUCTURE AND PROJECTS AUTHORITY, *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects, 2018 summary data, May 2019/Current projects as at March 2018*, <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data>, consulté le 22 octobre 2019.

15. HUDSON Nicola, « Scotland's schools : a new LEIP forward? », *Scottish Parliament Information Centre, SPiCe Spotlight*, 2 octobre 2019, <https://spice-spotlight.scot/2019/10/02/scotlands-schools-a-new-leip-forward>, consulté le 29 novembre 2019. FREEMAN Tom, « PFI schools bill to reach £434m - nearly 10% of schools budget », *Holyrood*, 4 juillet 2018, https://www.holyrood.com/news/view,pfi-schools-bill-to-reach-434m-nearly-10-of-schools-budget_8955.htm, consulté le 15 septembre 2019.

16. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response*, Londres, The Stationery Office, 27 juillet 2010, p. 23.

17. NATIONAL AUDIT OFFICE, *PFI and PF2*, Londres, 2018, p. 15.

18. HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *After Carillion: Public sector outsourcing and contracting*, Londres, 3 juillet 2018, p. 18.

19. AUDIT SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION, *Privately financed infrastructure investment*, op. cit., p. 18. Le manque de transparence concernant les informations disponibles sur les partenariats est également évoqué dans le rapport du *Public Accounts Committee* de l'assemblée nord-irlandaise de 2015 : NORTHERN IRELAND ASSEMBLY, PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *End of session report 2014-2015*, <http://www.niassembly.gov.uk/assembly-business/committees/2011-2016/public-accounts-committee/reports-2011-2016/end-of-session-report-2014-2015/>, consulté le 26 février 2020.
20. La *Private Finance 2* succède à la PFI en 2010. L'objectif principal du gouvernement est d'améliorer la transparence des partenariats en introduisant une participation minoritaire de l'État au capital du SPV, participation qui restera cependant limitée à 10%. Mais ce nouveau modèle, très proche de la PFI, n'a guère convaincu les investisseurs.
21. AMIN SMITH Neil et al, « A time of revolution ? British local government finance in the 2010s », *Institute for Fiscal Studies*, London, 2016, p. 10 et p. 14. La comparaison avec la situation budgétaire des autorités locales nord-irlandaises est difficile en raison de sources de revenu et de responsabilités différentes.
22. Il s'agit par exemple des coûts liés au maintien du nombre d'enseignants et à l'augmentation des cotisations sociales et des salaires.
23. DUNTON Jim, « Leeds strikes deal with government over rising PFI school costs », *Room 151*, 19 juin 2019, <https://www.room151.co.uk/resources/leeds-strikes-deal-with-government-over-rising-pfi-schools-costs>, consulté le 18 septembre 2019.
24. SHEFFIELD CITY COUNCIL, communication personnelle (FOI request), 10 décembre 2019.
25. TOWER HAMLETS BOROUGH COUNCIL, communication personnelle (FOI request), 21 février 2020.
26. Les informations sur la soutenabilité budgétaire étant rarement rendues publiques, il est impossible d'évaluer précisément le nombre de collectivités confrontées à ces difficultés, mais les économistes écossais Margaret et Jim Cuthbert estiment qu'un grand nombre d'entre elles sont concernées. CUTHBERT Margaret et CUTHBERT Jim, « The effect of PFI commitments on local authority finances », *Fraser of Allander Economic Commentary*, n°34/3, 2011, p. 53-62, p. 53.
27. MARTY Frédéric et SPINDLER Jacques, « Bilan et perspectives des contrats de PFI britanniques (1992-2012) », *Gestion et finances publiques*, 2013, p. 43-62.
28. 50% des *academies* étaient en déficit en 2016-2017 et 60% des écoles administrées par les autorités locales. BUSBY Eleanor, « Almost one in three council-run secondary schools in deficit, study finds », *Independent*, 11 janvier 2019, <https://www.independent.co.uk/news/education/education-news/school-funding-cuts-austerity-secondary-council-education-policy-institute-epi-a8721746.html>, consulté le 14 janvier 2020.
29. HEPBURN Henry, « Private finance legacy frustrates efforts to reform Scottish curriculum », *Times Educational Supplement*, 26 mai 2017, <https://www.tes.com/news/private-finance-legacy-frustrates-efforts-reform-scottish-curriculum>, consulté le 17 septembre 2019.
30. PLIMMER Gill et FORD Jonathan, « PFI: hard lessons on growing cost of public-private deals », *Financial Times*, 4 février 2018, <https://www.ft.com/content/83cdf442-0817-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>, consulté le 4 octobre 2019.
31. Douze autorités locales en Angleterre et neuf en Écosse, parmi celles qui détenaient le plus grand nombre de contrats PPP, ont été interrogées via les formulaires « *Freedom of Information* » au sujet de la soutenabilité budgétaire de leurs contrats, des cas éventuels de révision des contrats et du niveau d'entretien de leurs bâtiments.
32. « *Slough Borough Council could propose a change of services in the contract, but the provider could veto such suggestions in certain circumstances. As a result, interests had to be balanced and relationships with partners had to be maintained* ». SLOUGH BOROUGH COUNCIL, *Meeting of Education and Children's services scrutiny panel, Private Finance Initiative Contract for Schools*, janvier 2016, <http://www.slough.gov.uk/moderngov/ieListDocuments.aspx?Cid=133&MID=5444#AI3010>, consulté le 14 janvier 2020.

33. Le PSBP succède au programme *Building Schools for the Future* supprimé en 2010 par le gouvernement de Coalition. Il s'agit d'un programme d'envergure beaucoup plus modeste destiné à répondre aux besoins urgents de travaux dans 260 écoles en Angleterre.
34. CENTRE FOR HEALTH AND THE PUBLIC INTEREST DATABLOG, *Counting the Cost of School PFI scheme*, *op. cit.*, p. 2.
35. Voir notamment les investigations de la *European Services Strategy Unit* et des commissions parlementaires.
36. WHITFIELD Dexter, « The financial commodification of public infrastructure, The growth of offshore PFI/PPP secondary market infrastructure funds », *European Services Strategy Unit*, octobre 2016, p. 25, <https://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras>, consulté le 20 novembre 2019.
37. Dans ce type de transactions, les investisseurs primaires vendent leurs parts de ces sociétés à des investisseurs secondaires (qui n'ont pas investi dans la société projet à l'origine), en général quatre à cinq ans après la mise en service des infrastructures, afin de disposer de liquidités pour d'autres projets. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Equity investment in privately financed projects*, Londres, The Stationery Office, 9 février 2012, p. 14.
38. Ces pratiques concernent 34,9% des infrastructures scolaires sur la période 1998-2016. Sur ce sujet, voir WHITFIELD Dexter, « Profiteering and offshoring : new evidence », *European Services Strategy Unit*, p. 15, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/PPP-profiteering-Offshoring-New-Evidence.pdf>, consulté le 21 décembre 2019.
39. HOUSE OF COMMONS, COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *Private Finance Initiatives*, Londres, 20 juin 2018, p.11.
40. Voir AUDIT SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION, *Privately financed infrastructure investment*, *op. cit.*, p. 18.
41. Au premier rang figure le principe suivant : « *Holders of public office should act solely in terms of the public interest.* » Ces principes ne s'appliquent pas seulement aux fonctionnaires, mais à tous ceux qui participent à l'offre de service public. COMMITTEE OF STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *The 7 principles of public life*, 31 mai 1995, <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life-2>, consulté le 30 janvier 2018.
42. Sur ce sujet, voir l'analyse de CARDELLINO Paula, LEIRINGER Roine et CLEMENTS-CROOME Derek, « Exploring design quality in the BSF programme », *Architectural engineering and design management*, n°5, 2009, p. 249-262.
43. MARRS Colin, « Did PFI cause Edinburgh's school failures ? », *Architects Journal*, 4 mai 2016, <https://www.architectsjournal.co.uk/news/news-feature-did-pfi-cause-edinburghs-school-failures/10005984.article>, consulté le 24 septembre 2019.
44. NORTHERN IRELAND AUDIT OFFICE, *Building for the Future, a Review of the PFI Education Pathfinder Projects*, *op. cit.*, p. 44.
45. CARDELLINO Paula, LEIRINGER Roine et CLEMENTS-CROOME Derek, « Exploring design quality in the BSF programme », *op. cit.*, p. 251.
46. FREEMAN Tom, « Edinburgh PFI school crisis – private consortium will foot bill », *Holyrood Magazine*, 11 avril 2016, https://www.holyrood.com/news/view,edinburgh-pfi-schools-crisis-private-consortium-will-foot-bill_6782.htm, consulté le 24 septembre 2019.
47. Voir à ce sujet : COLE John, « Quality control demands architects return to site », *RIBA Journal*, 7 mai 2019, <https://www.ribaj.com/intelligence/safer-construction-architects-role-oxgangs-wall-collapse-john-cole>, consulté le 22 décembre 2019. C'est d'ailleurs à la suite de la fermeture des écoles d'Édimbourg, ainsi que de l'incendie de la tour Grenfell que des mesures d'identification préventive des risques ont été proposées par le RIBA et par le *Chartered Institute of Building*.

48. Le gouvernement écossais a pour cette raison été contraint en 2015 à diminuer la participation du secteur public dans les contrats NPD et *hub* afin d'éviter de les réintégrer dans les comptes publics.

49. « *The entire PF structure is to keep the debt off the public balance sheet. This is where we start* », in HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *After Carillion : Public sector outsourcing and contracting*, op. cit. , p. 16.

50. BAWDEN Anna, « *Why councils are bringing millions of pounds worth of services back in-house* », *The Guardian*, 29 mai 2019, <https://www.theguardian.com/society/2019/may/29/bringing-services-back-in-house-is-good-councils>, consulté le 14 janvier 2020. Voir WALKER David et TIZARD John, *Out of Contract : Time to move on from the « love in » with outsourcing and PFI*, London, Smith Institute, janvier 2018, p. 17.

51. GRANOU LHAC Françoise, « *Excellence at what cost ? Austerity and the reform of the school system in England (2010-2016)* », *The Political Quarterly*, n°88/3, juillet-septembre 2017, p. 434-442, p. 440.

RÉSUMÉS

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les collectivités locales britanniques se sont engagées dans des partenariats publics-privés de longue durée afin de renouveler et rénover leur patrimoine scolaire. Il s'agira ici d'examiner l'héritage de la *Private Finance Initiative* sous une triple perspective, financière, éducative et architecturale. Cet article met en évidence la rigidité et les coûts élevés des contrats sur le long terme, ainsi que leurs conséquences sur les finances des collectivités et les budgets des établissements, dans un contexte économique marqué par les politiques d'austérité appliquées depuis 2010. Si les autorités locales ont amélioré la gestion de ces contrats, le déséquilibre de la relation entre secteur public et partenaires du secteur privé n'en demeure pas moins un problème fondamental et conduit à une érosion des capacités de décision et de contrôle des pouvoirs publics. Bien que les partenariats publics-privés aient permis de réaliser des programmes de construction scolaire de grande envergure et d'améliorer l'entretien des bâtiments, on peut s'interroger sur la qualité de ces réalisations. Les enseignements ont été tirés de ces contrats et les autorités locales s'orientent à présent vers des formes plus diversifiées de financement et de réalisation d'infrastructures scolaires, susceptibles de garantir un meilleur rapport coût-bénéfice-risque et de protéger les intérêts des utilisateurs du service public.

Since the end of the 1990s, local authorities in the UK have taken long-term commitments under public-private financing schemes in order to renew or refurbish their school estate. This article focuses on the legacy of the *Private Finance Initiative*, which is considered from three different but complementary perspectives: financial, educational and architectural. It highlights the lack of flexibility and the long-term costs of the contracts as well as their consequences on local council finances and school budgets, in a context dominated by austerity policies from 2010 onwards. While local councils have improved their expertise in dealing with such contracts, the imbalance of the relationship between public and private sector partners remains a central issue and has led to an erosion of public authorities' control and decision-making capacity. Although public-private partnerships have made it possible to complete large-scale school-building programmes and to improve the level of maintenance, the quality of those buildings can be

questioned. Lessons have been learnt and local authorities are now turning towards more diverse forms of procurement, in an attempt to ensure greater value for money and to protect the interests of public service users.

INDEX

Mots-clés : PFI, Non-Profit Distributing, infrastructures scolaires, autorités locales, soutenabilité budgétaire, qualité architecturale

Keywords : PFI, Non-Profit Distributing, school infrastructures, local authorities, affordability gap, architectural quality

AUTEUR

FRANÇOISE GRANOULHAC

Laboratoire LARHA, Université de Grenoble Alpes

Françoise Granoulhac est maître de conférences retraitée de l'Université de Grenoble Alpes et membre associée du LARHRA (Laboratoire de Recherche Historique Rhône-Alpes). Ses travaux portent sur l'évolution des politiques éducatives en Angleterre et en Écosse, en particulier les politiques de réduction des inégalités scolaires, ainsi que sur l'architecture scolaire.