

Citoyen ou consommateur face à la PFI: Des questions en suspens.

Marc Fourches

► **To cite this version:**

Marc Fourches. Citoyen ou consommateur face à la PFI: Des questions en suspens.. Raphaële Espiet-Kilty, Timothy Witton. Citoyens ou consommateurs? Les mutations rhétoriques et politiques au Royaume-Uni, Presses Universitaires Blaise Pascal, pp.171-186, 2006, Politiques et Identités, 978-2-84516-336-2. <hal-01258873>

HAL Id: hal-01258873

<https://hal-clermont-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01258873>

Submitted on 19 Jan 2016

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

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

Citoyen ou consommateur face à la *PFI* :

des questions en suspens.

Marc FOURCHES, Maître de Conférences, Université Blaise Pascal

La *Private Finance Initiative*, système de financement d'infrastructures publiques, fait partie d'un vaste ensemble de politiques visant à mettre en œuvre des synergies entre les secteurs public et privé dont l'objectif ultime affiché est d'améliorer la quantité et la qualité des prestations fournies aux usagers. À ce titre, la *PFI* n'est qu'une des composantes du grand domaine des partenariats publics privés (*PPPs*, *public-private partnerships*¹). Cette volonté de dépasser ce qui est perçu comme un clivage démodé entre le public et le privé ne se limite pas à l'aspect purement financier de l'investissement public et irrigue l'ensemble de la rhétorique néo-travailliste. Par delà le discours technicien, cette approche interroge, de façon fondamentale, la conception du citoyen qui la sous-tend. En particulier, l'irruption d'une démarche empruntant ses caractéristiques essentielles au monde marchand pose la question de la responsabilité des élus et, partant, celle de la citoyenneté politique.

Si la *PFI* a soulevé de nombreuses interrogations et continue de susciter polémiques et débats, en général, la question de la responsabilité n'a pas été au premier plan (Gosling, 2004 : 18). L'essentiel de la masse de documents consacrés à la *PFI* traite de la capacité du système à améliorer l'efficacité de la dépense (*value for money*), qui constituait la motivation essentielle avancée par ses promoteurs. Ainsi, que ce soit pour ses adversaires, comme les syndicats, ou surtout pour ses défenseurs, comme le gouvernement, les milieux d'affaires et certains *think tanks* (*Institute for Public Policy Research*, avec certaines réserves toutefois concernant par exemple le processus de prise de décision ayant conduit à la mise en œuvre d'un projet *PFI*²), la *PFI* est avant tout une technique de gestion. Pourtant, il semble difficile d'isoler la *PFI* d'un ensemble de mutations ayant affecté le fonctionnement de l'État et ses relations avec les citoyens. En effet, l'examen des calendriers montre que la *PFI* est apparue pratiquement au même moment qu'était lancée la *Citizen's Charter* par le gouvernement Major (1991 et 1992). Cette charte du citoyen mettait en place un ensemble de dispositifs sectoriels visant à permettre à l'utilisateur d'obtenir une meilleure qualité de service. Cette charte ne privilégiait en fait qu'une dimension de l'individu, celle de consommateur (Hunt, 1996 : 65). De fait, elle portait assez mal son nom. La proximité chronologique des deux politiques conduit à penser qu'elles s'inscrivent toutes deux dans une même logique consumériste.

Genèse

La plupart des auteurs font remonter la genèse de la *PFI* au discours d'automne du Chancelier de l'Échiquier, Norman Lamont³, en novembre 1992. Ce dernier indiquait que le gouvernement avait trop souvent traité les projets d'investissement comme entièrement publics ou entièrement privés et qu'à l'avenir il convenait de faire appel plus souvent à des *joint-ventures* entre le public et le privé (Hansard, 12 November 1992, col. 998). Le cadre juridique de la *PFI* n'a pas fait l'objet d'une formalisation très précise et aucune loi habilitant la mise en œuvre n'a été nécessaire. La *PFI* est pilotée par le Trésor, qui édicte un certain

¹ La notion de PPP est plus vaste que celle de PFI, puisqu'elle n'inclut pas nécessairement un financement. Ainsi, un contrat d'externalisation ou la délégation au secteur associatif peuvent entrer dans le cadre des PPP.

² IPPR est considéré comme proche du Parti travailliste. *The Guardian*, 25 June 2001

³ Le Chancelier de l'Échiquier est le ministre de l'économie et des finances.

nombre de règles applicables (Cossalter & Du Marais, 2001). Ces règles se sont précisées avec le temps, au fur et à mesure que le dispositif se mettait en place.

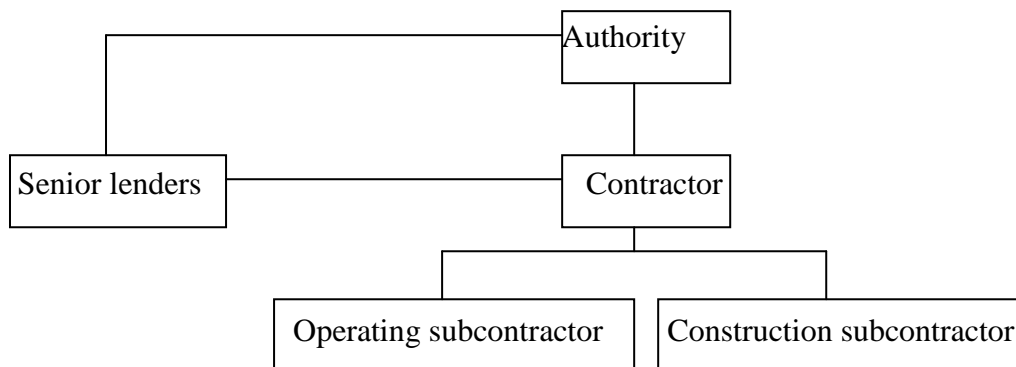
À partir de 1997, le programme a été repris et développé par le gouvernement neo-travailliste de Tony Blair, avec quelques changements destinés à prendre en compte les leçons des premiers projets. La rhétorique préélectorale du *New Labour* montrait clairement la voie. Le manifeste diffusé à l'occasion des élections de 1997 insistait à plusieurs reprises sur la nécessité de mettre un terme à la guerre entre le public et le privé et accordait une grande importance à la notion de partenariat. Cette dernière n'était en rien limitée à la conception et à la réalisation de grands projets et traversait même toute la rhétorique travailliste. Ainsi le partenariat public-privé occupait la plus grande partie du discours blairiste de l'époque (Fairclough, 2000, 127-9).

Caractéristiques de la PFI

Lors de son annonce en 1992, la *PFI* n'était pas clairement définie. Dans son discours, Norman Lamont était resté avare de détails. Ce n'est donc que plus tard que la définition s'est précisée. Par exemple, pour les collectivités locales une transaction est considérée comme relevant de la *PFI* si elle prévoit entre autres la mise à disposition ou la réalisation d'équipement, la fourniture de services en échange du paiement régulier d'une redevance dont le montant est déterminé soit par la qualité des services fournis, soit par le niveau d'utilisation de l'équipement (Local Authorities (Capital Finance) Regulations 1997 : § 16). On le voit, il ne s'agit pas d'un dispositif entièrement nouveau, puisque, depuis longtemps, certains ouvrages d'art ont été concédés au secteur privé, qui bénéficie du droit de percevoir un péage des usagers.

Typiquement un contrat *PFI* sera du type *DBFO* (*Design, Build, Finance, Operate*). Ceci signifie que la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation du projet seront confiés à un contractant privé. La nouveauté par rapport au régime traditionnel d'acquisition réside dans les deux derniers termes : le financement et l'exploitation. Lors de la création d'une infrastructure selon les procédures classiques, l'intervention des partenaires privés s'arrête à la réception du bâtiment ou de l'ouvrage d'art (sous réserve des garanties contractuelles ou légales). Au contraire, dans le contrat *PFI*, deux aspects s'entremêlent : la construction de l'infrastructure et son exploitation. Contrairement au cas de la concession avec péage, le contrat *PFI* ne porte donc pas exclusivement sur la création d'une infrastructure. Il couvre également la fourniture de services, qui peut représenter une part très importante de la dépense. Ainsi, dans le cas de la *PFI*, la durée du partenariat s'allonge considérablement pour dépasser les trente ans.

Schéma simplifié d'un projet *PFI*



Comme on le voit, les contrats *PFI* sont complexes et font appel à plusieurs partenaires. Généralement, la partie contractante est une structure *ad hoc* (*special purpose vehicle*) détenue par une ou plusieurs entreprises. Cette structure confie à des sous-traitants l'exécution des différentes parties du contrat. Donc, outre les investisseurs (*senior lenders*), le contractant et ses sous-traitants, on trouve également les actionnaires du contractant. Par exemple, dans le cas de l'hôpital de Darent Valley, le contractant appartenait à quatre investisseurs principaux en mars 2003, dont deux participaient à la gestion du projet par l'intermédiaire de filiales (Carillion, issue de l'entreprise de BTP Tarmac, et United Medical Enterprises). Par ailleurs, rien n'empêche le groupe des actionnaires d'évoluer dans le temps par la revente de participations, voire par la reprise d'entreprises prenant part au projet (NAO, 2005)

L'objectif affiché d'un contrat *PFI* est l'optimisation de la dépense (*value for money*) et le transfert des risques vers le ou les partenaires privés. En d'autres termes, il s'agit de savoir comment obtenir le meilleur rapport-qualité prix (Treasury, 2003 : § 1.1). En théorie, la *PFI* n'est qu'une option parmi d'autres et les autorités ont toute latitude pour choisir une approche conventionnelle, comme un marché public classique suivi par une gestion directe des services ou toute autre forme de partenariat public privé (comme la délégation de service public). Comment est donc prise la décision d'utiliser une procédure *PFI* ? Dans la mesure où cette dernière doit optimiser le rapport qualité prix (*value for money*), il faut disposer d'un outil capable d'aider à la prise de décision. Le *Public Sector Comparator* permet d'évaluer le coût d'un projet "conventionnel" équivalent. Toutefois, ce système a fait l'objet de nombreuses critiques, qui portaient sur la fiabilité, sur la précision et sa capacité à prendre en compte des enjeux qualitatifs ou qui n'ont pas de traduction financière. Le *Public Accounts Committee*⁴ a constaté à plusieurs reprises que le PSC n'avait pas été utilisé à bon escient, voire dans certains cas, avait été manipulé pour faire apparaître que la solution *PFI* était la plus favorable (PAC, 2003 : § 1.6). Ces accusations ne sont pas nouvelles et semblent confirmer qu'il existe un préjugé idéologique en faveur de la *PFI*, ou, pour citer Ian Milburn, ministre de la santé en 1997, "*it's PFI or bust*" (Hansard, 14/07/97 : col 139). On ne peut certes avancer que les autorités soient systématiquement en faveur de la *PFI*, celle-ci ne concernant qu'environ 15 % des investissements publics en 2001⁵, mais il existe vraisemblablement une conviction que la *PFI* est la seule voie possible et que, bon gré, mal gré, un projet ne pourra aboutir que dans ce cadre. Ainsi, la possibilité de choix entre différentes options demeure, mais la *PFI* s'est imposée dans les esprits comme la solution susceptible de recevoir le meilleur accueil de la part du gouvernement central. En décembre 2004, le nombre de projets signés s'élevait à 677 pour une valeur en capital de £ 42 700 millions (Treasury: 2005).

La question de la responsabilité

Comparée aux méthodes traditionnelles de financement d'infrastructures et de service, la *PFI* semble bien affecter la nature du contrôle que le citoyen est en mesure d'exercer sur le processus. Il ne s'agit pas à proprement parler de la suppression de droits, mais bien plutôt d'une érosion, d'une dilution, provoquée par l'architecture même des projets. Cette dilution est, *a priori*, de quatre ordres : opacité, distance et fragmentation, durée, complexité.

Dilution par l'opacité

Si comme l'avancait le Livre blanc sur la liberté de l'information, "la transparence est essentielle à la santé politique d'un État moderne" et "ce qui est perçu comme trop secret

⁴ Commission de la Chambre des Communes.

⁵ Voir House of Commons Research Paper : 2001, p19.

contribue au déclin de la confiance dans le gouvernement" (Cabinet Office, 1997, §1.1), alors l'accès à l'information est indispensable à l'efficacité du contrôle de l'action des pouvoirs publics par le citoyen. Celui-ci doit donc pouvoir avoir accès à l'information relative au fonctionnement de la *PFI*.

Une des difficultés essentielles est que, dans de nombreux cas, les partenaires privés considèrent que la confidentialité commerciale justifie le maintien d'un secret étendu. Plusieurs exemples montrent que les autorités ont soutenu cette position (Monbiot, 2000 : 88-90) et nombreux sont les chercheurs à avoir rencontré des difficultés dans l'accès à l'information (ACCA, 2004 : 50). Le secret s'applique avant tout aux informations à caractère financier et commercial (par exemple, les pénalités en cas d'annulation du contrat), ce qui pose un problème de fond puisque la notion de *value for money* est au cœur du dispositif de la *PFI*. L'entrée en vigueur du *Freedom of Information Act* (au 1^{er} janvier 2005) pourrait faciliter l'accès à l'information (UNISON, 2005) en obligeant les autorités à communiquer certains documents. Il faut toutefois noter que le secret commercial est reconnu par la loi ("est exclue l'information dont la communication serait ou pourrait être dommageable aux intérêts commerciaux de toute personne (ou de l'autorité qui la détient), *Freedom of Information Act*, § 43). Il n'y a donc pas de droit absolu et la disponibilité de l'information dépendra de l'évolution de la jurisprudence et en particulier de la notion de *public interest*, qui est au cœur de la loi.

Un autre point qui demeure dans l'obscurité est la nature des engagements contractés dans le cadre de la *PFI*. La collectivité s'engage contractuellement à des versements qui peuvent être, on l'a vu, annuels ou plus fréquents, mais qui s'échelonnent souvent sur une période longue qui peut atteindre, voire dépasser les trente ans (à l'origine, le contrat pour l'hôpital de Darent Valley devait courir pendant 28 ans. Cette période a été étendue à 35 ans, à la suite d'un accord de refinancement, NAO : 2005). D'autre part, la configuration des engagements est complexe. En général, dans le cas d'un contrat DBFO, on se trouve face à un mélange de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'investissement. Comment ces sommes doivent-elles être comptabilisées ? Font-elles partie de la dette publique ? Cette question des engagements hors-bilan a depuis longtemps été l'objet d'un vif débat. En 2003, Paul Boateng, ministre en charge du dossier, indiquait que 57 % des engagements contractés étaient inclus dans les dépenses publiques d'investissement et donc devaient être comptabilisés au titre de la dette publique (Boateng, 2003). Si des progrès ont été faits pour apporter plus de clarté, il n'en demeure pas moins une certaine confusion qui peut gêner l'appréciation que le citoyen est à même de porter sur le niveau de l'endettement public et donc sur la politique suivie.

Dilution par la distance et la fragmentation

L'augmentation de la distance entre le citoyen et celui qui lui rend le service effectif risque de contribuer à l'érosion de la capacité d'action du citoyen. Par exemple, dans le cas de l'hôpital de Dartford, le prestataire de services n'est qu'un sous-traitant de la société *ad hoc* (The Hospital Company (Dartford) Limited (THC Dartford)). Rien n'interdit le sous-traitant de sous-traiter à une autre société et cette possibilité est clairement envisagée par les directives du Ministère des Finances. Celui-ci ajoute que l'autorité ne doit pas chercher à exercer un contrôle sur les sous-traitants et encore moins sur les sous-traitants des sous-traitants (Treasury : 2004, § 15.1.1.)⁶ La raison invoquée est que l'entreprise contractante est responsable et que toute ingérence de l'autorité délégante perturbe le transfert des risques vers le délégataire. On peut toutefois craindre que l'existence de plusieurs strates de responsabilité ne rende la tâche du citoyen particulièrement difficile et surtout n'allonge les délais d'intervention lorsque des modifications de service sont souhaitées. Par ailleurs, la multiplication des interfaces entre les acteurs peut occasionner des conflits qui, s'ils ne

⁶ Sauf bien entendu dans des cas précis, comme la sécurité nationale

concernent pas directement l'utilisateur, peuvent avoir des répercussions sur le fonctionnement d'ensemble. La délimitation des champs de responsabilité devient donc une opération complexe qui, lors d'un épisode conflictuel, peut nécessiter un arbitrage ou un recours à la justice. Ainsi, on remplace la relation hiérarchique qui existait lorsqu'une seule entité était responsable de l'ensemble des prestations fournies par une relation contractuelle.

Dilution par la durée

La durée des contrats (parfois supérieure à 30 ans) fait que les élus locaux ou nationaux peuvent être liés pour une période extrêmement longue. Ce verrouillage juridique limite par conséquent la capacité d'action du citoyen par l'intermédiaire de ses représentants. Certes, les contrats peuvent prévoir des clauses permettant l'introduction de modifications, mais l'anticipation de changements à venir est un exercice particulièrement difficile. L'exemple de la restauration scolaire le prouve. La qualité des repas fournis est au centre d'une polémique depuis que le gouvernement a annoncé son intention de promouvoir la santé nutritionnelle des adolescents. Plusieurs écoles se sont rendu compte que la nature de leur contrat les exposait à des pénalités si elles imposaient un changement dans les compositions des menus. De même, la suppression de distributeurs automatiques de friandises ou de boissons sucrées pourrait donner lieu à des compensations au bénéfice du contractant ou de ses sous-traitants (*Education Guardian*, 25/04/2005). Certes, le problème touche toutes les structures ayant externalisé la restauration scolaire, et pas seulement les établissements relevant d'un contrat *PFI*, mais les contrats d'externalisation courent sur des périodes beaucoup plus courtes, rendent les pénalités plus faciles à supporter et donnent à l'autorité plus de marge de manœuvre dans la perspective de la reconduction des accords. La durée des contrats induit également une forte probabilité de changement, non seulement des acteurs, mais également de la structure des financements. La technique du refinancement permet au contractant de restructurer sa dette, grâce, par exemple, à une baisse des taux d'intérêt. La diminution de l'investissement initialement prévu permet d'augmenter significativement la rentabilité (NAO, 2002 : § 1.4). Dans la plupart des contrats *PFI* signés les premières années, le refinancement n'avait pas fait l'objet d'un accord détaillé. Il est apparu très rapidement que les investisseurs avaient réussi à accroître le retour sur investissement par la mise en œuvre de techniques de refinancement particulièrement fines. Très vite, il a été nécessaire de prévoir les modalités de répartition des gains envisageables pour les nouveaux contrats. Parallèlement, les contrats existants ont fait l'objet de renégociations afin de permettre aux autorités publiques de bénéficier de la diminution des coûts. Par delà l'inévitable débat sur la notion de juste retour sur investissement, on voit bien la grande difficulté à gérer la variabilité dans le long terme.

Dilution par la complexité

Corollaire des dilutions précédentes, la complexité est inhérente à la plupart des projets *PFI*. La multiplication des acteurs n'est pas seule en cause car la complexité touche également les montages financiers des projets. D'autre part, les contrats courant sur de longues périodes, il est inévitable que des changements d'acteurs interviennent, soit par la substitution de sous-traitants, soit par une modification de la composition de l'actionnariat de la société *ad hoc*. Ainsi, au bout d'une certaine période, les partenaires initiaux peuvent avoir presque totalement disparu.

Par ailleurs, comme les exemples ci-dessus le montrent, les contrats *PFI* se doivent d'être les plus précis et complets possibles quant à leur flexibilité. "Le contrat doit prévoir un mécanisme complet permettant la proposition, l'évaluation et l'approbation de modifications et ce, qu'elles soient proposées par l'une ou l'autre partie" (Treasury, 2004 : § 12.1.4) Un

changement éventuel dans la nature du service pourra entraîner une augmentation des coûts, Ce serait certes le cas si le contrat ne relevait pas de la *PFI*. En revanche, l'évaluation et la négociation, elles, sont inhérentes à la nature du système et constituent des surcoûts, qui n'ont vraisemblablement pas été pris en compte au départ.

La complexité rend également indispensable une maîtrise des aspects juridiques et des outils de gestion. Ainsi, les autorités doivent acquérir de nouvelles compétences. Il arrive fréquemment qu'elles ne disposent pas du savoir-faire juridique nécessaire à la bonne marche des projets. Elles doivent donc procéder à des recrutements ou faire appel à des compétences extérieures, en utilisant par exemple les services de cabinets spécialisés. Outre que ceci a un coût non-négligeable, le processus a tendance à renforcer le rôle du technicien, qu'il soit financier ou juriste, au détriment du politique.

Cette typologie demeure imparfaite dans la mesure où tous ces processus de dilution interagissent les uns avec les autres et il n'est pas toujours aisé d'établir une distinction claire.

Consommateur ou citoyen ?

Définir le consommateur et le citoyen dépasse à l'évidence le cadre de cette présentation. Elle a fait l'objet de nombreux travaux critiques (Faulks, 1998 ; Crouch, 2003 et Needham, 2003). Elcock (1996) fait une bonne synthèse des définitions des différents concepts de citoyen, sujet, client (*client* et *customer*) et consommateur. Le consommateur est le destinataire de biens ou services fournis par un mécanisme de marché ou par un acteur public (non-marchand). Le client (*customer*) achète des biens et des services par le biais du marché. Elcock introduit toutefois une différenciation entre *client* et *customer* qui dépasse la définition traditionnelle en anglais d'un *client*, consommateur de service, en particulier fourni par des professions libérales. Pour lui, le *client* est plutôt passif.

Pour intéressantes qu'elles soient, ces définitions n'en négligent pas moins un aspect important. Même dans la transaction commerciale classique de droit privé, il n'y a pas d'équivalence entre consommateur et client. En 1932, une décision de la chambre des Lords étendait la protection du consommateur à un tiers qui n'était pas l'acheteur du bien ou du service (*Donoghue vs Stevenson* (1932) in Harvey & Parry, 1996 : 134). À l'évidence, ce raisonnement peut s'appliquer avec encore plus de force à des biens ou des services à caractère public. Le contribuable-client, qui achète le service ou le bien par son impôt, n'est pas nécessairement celui qui va le consommer. Dans le cas de l'éducation, il est évident que le bénéficiaire premier, l'élève ou l'étudiant, n'est pas celui qui paie pour le bien ou le service. Un autre aspect essentiel de la définition du consommateur telle qu'elle apparaît dans la loi ou telle que la jurisprudence la précise touche à sa qualité. Le consommateur ne peut être "professionnel" (*in the course of business*). Cette restriction limite la notion de consommateur à un individu agissant à titre privé. Ceci montre qu'il n'est pas possible de réduire l'usager d'un service public à un simple consommateur ou à un simple client, puisque des entreprises peuvent être des usagers de services publics. Assimiler la relation entre le citoyen et l'État à une relation de consommation aboutit à l'érosion de la citoyenneté politique au profit de la citoyenneté civile dont relève le contrat. Or, la *PFI* est essentiellement un système contractuel qui lie une autorité avec un ensemble de partenaires privés. Ceci n'est certes pas nouveau. Les pouvoirs publics ont toujours fait appel au secteur privé pour la fourniture de certains biens ou certaines prestations de service. En France, la délégation de service public, et l'existence d'un enseignement privé largement subventionné par l'impôt relèvent de cette logique. La nouveauté de la *PFI* est l'étendue de la contractualisation. Ainsi, entre le citoyen et le service rendu, se positionne un vaste domaine contractuel sur lequel l'individu n'a que peu de prise. Certes, la responsabilité politique de l'autorité délégante reste entière, mais la solidité du contrat restreint considérablement la capacité d'action politique. Vingt ans après, une autorité peut être encore liée par des accords qu'elle ne considère plus comme légitimes.

Ce déficit de responsabilité commence à être reconnu et des solutions timides sont avancées. T. Gosling et le IPPR suggèrent trois pistes pour remédier à ce déficit : des enquêtes auprès des usagers pour permettre au contractant d'anticiper les problèmes et de mieux utiliser ses ressources, impliquer l'utilisateur dans les appels d'offre à venir, conditionner le paiement de la redevance par les pouvoirs publics au degré de satisfaction des usagers. (T.Gosling, 2004 : 19). Ces propositions demeurent modestes et, somme toute, s'accordent parfaitement avec le mode de fonctionnement issu de la *Citizen's Charter* de 1991⁷. Ceci ne doit pas étonner, cette dernière était justement conçue pour instiller les méthodes commerciales dans le fonctionnement des services publics. Il est logique, si le secteur privé se trouve chargé d'une délégation publique, de voir s'étendre ce système. Ainsi, on le voit, il y a plus que compatibilité entre la Charte du Citoyen et la *PFI*. Toutes deux relèvent de la même conception qui tend à voir l'État comme un prestataire de service, fournissant des clients individuels et, de ce fait, pouvant se voir appliquer une approche commerciale. La consommation du citoyen ne se traduit pas nécessairement par la privatisation de la prestation de service (Needham, 2003 : 15), mais n'est-il pas logique de confier au secteur privé le soin de satisfaire le consommateur, ce qui est son rôle dans le reste de l'économie ?

En mettant en avant le rôle du consommateur, on réduit la place du prestataire physique du service. En effet, la notion de *value for money* étant centrale dans la *PFI*, il existe donc un risque réel de privilégier systématiquement le contractant moins-disant en négligeant les aspects qualitatifs, en particulier dans la gestion de la fourniture des services. Les critiques avancent qu'il était tout à fait possible d'optimiser la dépense publique, en particulier en transférant sur le maître d'œuvre les risques liés à l'exécution d'un contrat de construction dans le cadre d'une procédure classique. La prestation de service, elle, est plus intensive en travail qu'en capital, ce qui signifie que les gisements de bénéfices se situent dans la gestion de la masse salariale. En d'autres termes, on peut penser que les prestataires de service peuvent proposer un prix plus attractif parce que les conditions de travail et les rémunérations de leurs employés ou de ceux de leurs sous-traitants sont moins favorables. Lorsqu'il y a un transfert d'employé de l'autorité vers le contractant ou un de ses sous-traitants, les droits des salariés sont théoriquement protégés par la loi (*Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981*). Toutefois, l'existence de nombreuses zones d'ombre, en particulier en ce qui concerne le régime de retraite, a conduit à certaines modifications⁸. Les salariés embauchés ultérieurement cependant ne bénéficient d'aucune assurance quant au maintien d'un régime identique à celui des salariés transférés. Ceci ne doit pas surprendre. Pour le gouvernement, les services publics répondent à la demande de l'utilisateur et ne sont pas le reflet des besoins des prestataires ou de la bureaucratie (BLAIR, 2001). On ne saurait mieux dire que le sort des employés des structures ayant des missions de service public passe après les intérêts du consommateur.

Conclusion

La *PFI* demeure un sujet particulièrement brûlant qui concentre les feux de l'actualité, que ce soit les critiques ou les appréciations positives. Peu de politiques sont aussi controversées, comme en témoigne les polémiques récurrentes entourant la mise en œuvre d'un partenariat public privé pour la rénovation du métro de Londres. La complexité des questions en jeu rend souvent difficile l'évaluation des résultats. L'attention s'est portée jusque là sur les aspects

⁷ Rappelons que la charte du citoyen et ses déclinaisons sectorielles mettaient en place un dispositif par lequel l'utilisateur pouvait exprimer ses besoins et ses griefs. Les modalités pratiques étaient calquées sur les dispositifs de satisfaction de la clientèle du secteur privé.

⁸ Le manifeste travailliste de 2001 indiquait qu'il ne fallait pas que la *PFI* se mette en place dans le NHS au détriment de la rémunération et des conditions de travail du personnel, preuve s'il en est des incertitudes entourant le dispositif quant aux statuts des employés. (Labour manifesto, 2001 : 21).

purement financiers du dispositif. On voit que de redoutables questions demeurent, qui, toutes, concernent le citoyen, qu'il soit politique ou social.

Ainsi, si les collectivités locales, le gouvernement central et les administrations sont comptables de leurs actions, il n'en est pas moins vrai que la dilution de cette responsabilité pose un réel problème de citoyenneté politique. Le lieu de prise de décision tend à devenir flou et si l'exercice du recours du citoyen-consommateur est possible, c'est par le truchement de dispositifs modelés sur la relation fournisseur-client du secteur privé. L'efficacité de ces dispositifs n'est pas garantie puisque c'est l'autorité publique qui est cliente et non pas l'individu. Ainsi, se voit consacrée la dimension civile de la citoyenneté. En dépit de sa visibilité médiatique, la PFI n'est qu'un des éléments de l'érosion du rôle du citoyen politique.

Bibliographie

- Association Of Chartered Certified Accountants (2004) *Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals* (London, Certified Accountants Educational Trust)
- Blair, A. (2001) *Prime Minister's speech on Public Service Reform*
- Boateng, P.(2003) *Speech by the Chief Secretary to the PFI Congress, 10th June 2003*
- Cabinet Office (1997) *Your Right to Know. The Government's proposals for Freedom of Information Act, Cm 3818* (London, Stationery Office)
- Chandler, J. A. ed. (1996) *The Citizen's Charter* (Aldershot, Dartmouth)
- Cossalter, P. Et Du Marais, B.(2001), *La Private Finance Initiative* (Paris, Institut de la Gestion Déléguée).
- Crouch, C. (2003) *Commercialisation or Citizenship*. (London, Fabian Society)
- Elcock, H. (1996) "What price citizenship ? Public management and the Citizen's Charter", in Chandler, J. A. ed.
- Fiarclough, N. (2000) *New Labour, New Language* (London, Routledge)
- Faulks, K. (1998) *Citizenship in Modern Britain* (Edinburgh, Edinburgh University Press)
- Gosling, T. (2004) "Accountability and PPPs", *PFI Journal*, September 2004, pp 18-19
- Hansard, références diverses.
- Harvey B., Parry D. (1996) *The Law of Consumer Protection and Fair Trading* (London, Butterworths)
- Hunt, M. (1996) "Accountability, Openness and the Citizen's Charter", in CHANDLER, J.A ed. pp 55-66
- Labour Party (2001) *Labour Manifesto 2001*
- Lawrence F., Quarmby K., "Private deals block Jamie's school dinners", *The Guardian*, 25 April 2005
- Local Authorities (Capital Finance) Regulations 1997
- Monbiot, G. (2000), *Captive State* (London, Macmillan)
- National Audit Office (2002) *PFI Refinancing Update* (London, Stationery Office)
- National Audit Office (2005) *Darent Valley Hospital : The PFI Contract in Action* (London, Stationery Office)
- Needham (2003) *Citizens-consumers. New Labour's marketplace democracy* (London, The Catalyst Society)
- Public Accounts Committee (2003) *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative HC 764* (London, The Stationery Office)
- Transfer Of Undertakings (Protection Of Employment) Regulations) 1981
- Treasury (2003) *PFI : meeting the investment challenge* (London, Stationery Office)
- Treasury (2004) *Standardization of PFI contracts (version 3)* (London, Treasury)

Treasury (2005)
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/D92/61/PFI_signedprojects_listcsv_dec0.csv, consulté le 13 mai 2005

UNISON (2004) *PFI : against the public interest*, www.unison.org (consulté le 20 avril 2005)

Watson, S.(2005) "Freedom to find out"
<http://www.unison.org.uk/features/features/0504freedom.asp>. Consulté le 20 avril 2005