

# La tragédie des PPP britanniques

Leçons sur le financement privé à l'attention du reste du monde



Février 2017

  
**JUBILEE DEBT  
CAMPAIGN**

# 1. Présentation : Origines des PPP au Royaume-Uni

Les accords en PPP représentent « une pierre au cou » des hôpitaux londoniens<sup>1</sup>

Sadiq Khan, Maire de Londres

*« Des coûts budgétaires élevés et des risques budgétaires importants ont surgi suite aux PPP aussi bien dans les pays en développement que dans les pays industrialisés... La partialité du gouvernement et la probable manipulation des PPP n'ont fait que renforcer considérablement les risques liés à des projets communs. Un traitement budgétaire et/ou statistique inadéquat peut permettre aux gouvernements d'ignorer l'impact des PPP sur la dette et le déficit publics. Dans la pratique, les gouvernements finissent souvent par supporter davantage de coûts et des risques budgétaires à moyen et à long terme, que ceux initialement prévus ».*<sup>2</sup>

Document de travail du FMI, Département des finances publiques

Un Partenariat Public-Privé (PPP) est un type de contrat en vertu duquel les sociétés privées élaborent et exploitent des services publics et des infrastructures, tandis que la majeure partie du risque financier relève de la responsabilité de l'organisme public concerné. En décembre 2016, la Banque mondiale a répertorié 92 pays ayant adopté des lois qui autorisent ou concernent les PPP.<sup>3</sup>

L'un des premiers pays à avoir établi les PPP a été le Royaume-Uni, où ils sont connus sous le terme de Private Finance Initiative (PFI) ou Initiative de financement privé. Les PPP ont vu le jour au Royaume-Uni en 1992, mais ont étendu leur influence depuis la fin des années 1990 dans tous les secteurs des dépenses publiques, incluant notamment les soins de santé, l'éducation et l'armée (voir le Graphique 1 ci-dessous).

Dans le cadre des PPP au Royaume-Uni, le gouvernement paie pour l'utilisation d'infrastructures conçues, financées, construites, détenues et exploitées par un consortium de financiers et prestataires privés, jusqu'à ce qu'en général

le titre de propriété passe au gouvernement, à l'issue du paiement, plusieurs décennies plus tard.

Les PPP ont transformé les infrastructures publiques en les faisant passer d'un bien public en un investissement de « classe d'actifs » permettant aux banques et aux investisseurs de fonds privés d'extraire des richesses du secteur public, par l'intermédiaire de contrats souscrits et exécutés par le gouvernement.

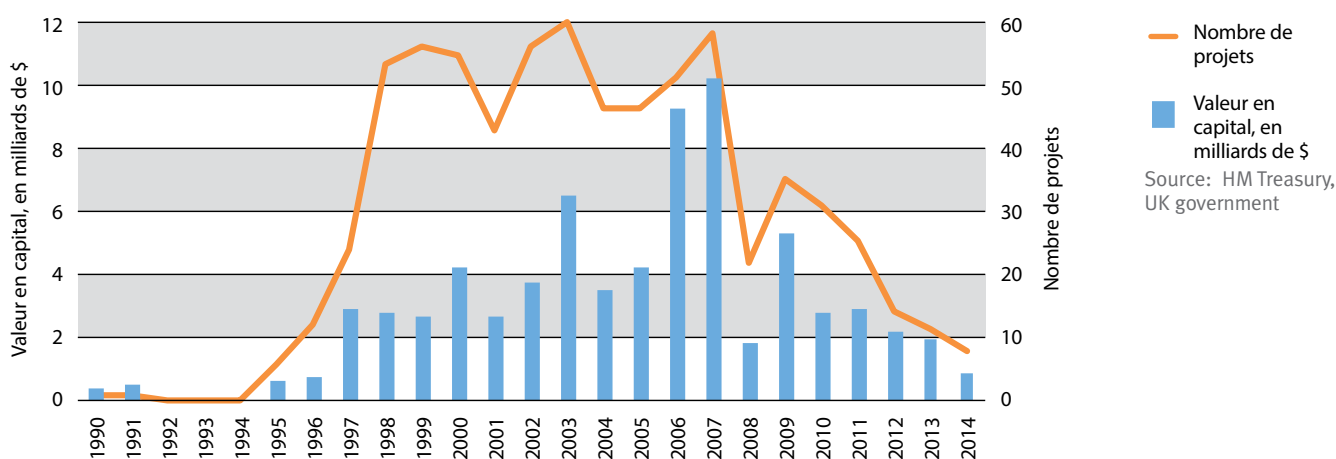
Cette publication décrit les principaux problèmes et risques rencontrés par le Royaume-Uni suite à sa vaste expérience des PPP, incluant le fait qu'ils ont :

- Coûté au gouvernement plus que s'il avait financé les infrastructures publiques en empruntant lui-même l'argent
- Abouti à des gains exceptionnels pour les sociétés privées impliquées dans les dépenses publiques
- Permis l'évasion fiscale par le biais de possessions offshores
- Conduit à la baisse des normes de service et des effectifs
- Affaibli les capacités nationales à concevoir, construire, financer et exploiter les infrastructures
- Érodé la responsabilité démocratique

Les PPP sont très impopulaires au Royaume-Uni et 68 % des personnes interrogées en Angleterre disent que les PPP devraient être interdits.<sup>5</sup> En Écosse, où il existe une plus grande proportion de projets par personne, 76 % des personnes interrogées ont déclaré qu'ils devraient être interdits. Cette impopularité a conduit à rebaptiser la PFI en Angleterre et en Écosse (lire la section 5). Le nombre et le montant des nouveaux projets a chuté depuis 2008, atteignant son plus bas niveau depuis le milieu des années 90 en 2014 (dernière année où les chiffres étaient disponibles).

Le gouvernement et les entreprises britanniques font à présent une énorme promotion des PPP dans le monde entier. Cette publication décrit la véritable histoire des PPP au Royaume-Uni, pour rapporter à d'autres pays les risques et les coûts qu'ils impliquent.

Graphique 1: Contrats britanniques en PPP 1992–2015<sup>4</sup>





## 2. L'impact financier des PPP britanniques

**« L'une de mes plus grandes préoccupations est de constater que la plupart des hôpitaux confrontés à présent à d'énormes déficits, voient leur situation énormément empirer par la dette PFI ».**<sup>6</sup>

Ministre de la santé britannique, Jeremy Hunt, lors de son discours en 2015

### Les PPP coûtent plus cher aux gouvernements et créent une dette publique cachée

Les partisans des PPP au Royaume-Uni ont prétendu qu'ils conduiraient à davantage d'investissements privés sans augmenter les chiffres d'emprunt du secteur public – une perspective attrayante pour les gouvernements. Les PPP britanniques ont apporté de nouvelles infrastructures publiques, financées par des banques et autres institutions financières, plutôt que par des organismes gouvernementaux directement. Ces PPP sont donc considérés comme « hors bilan » à des fins comptables, donnant l'impression d'une gestion financière prudente. Toutefois, l'entité gouvernementale concernée reste tenue d'effectuer des paiements annuels aux sociétés privées en question, tout comme elle se serait acquittée du paiement de la dette si elle avait effectué un emprunt direct pour la construction des infrastructures.

Le coût déguisé pour le secteur public est qu'au Royaume-Uni, les taux d'intérêt à payer sur les PPP ont été deux fois plus cher que sur l'emprunt public britannique.<sup>7</sup> Cela signifie que les PPP coûtent au contribuable beaucoup plus que si le gouvernement avait emprunté lui-même pour financer les projets. Venant s'ajouter aux coûts d'intérêt plus élevés, des frais de transaction sont à verser aux cabinets comptables et juridiques qui organisent les accords, ainsi que des bénéfices élevés demandés par les sociétés privées qui investissent des fonds dans ces PPP.<sup>8</sup>

Le FMI a déclaré : « Au lieu de régler les paiements initiaux pour couvrir le coût de construction d'un bien, le gouvernement laisse le secteur privé supporter ce coût et couvre le coût d'opportunité du capital dans le cadre de son paiement de services au secteur privé. Les PPP peuvent ainsi être utilisés pour enregistrer des emprunts et des déficits publics initialement plus faibles que l'investissement public traditionnel ».<sup>9</sup>

La mise en garde du FMI a été la suivante : « Les PPP peuvent être utilisés principalement pour contourner le contrôle des dépenses et faire sortir les investissements publics du budget et la dette du bilan du gouvernement, tandis que le gouvernement continue de supporter la plupart des risques encourus et est susceptible de faire face à d'importants coûts budgétaires ».<sup>10</sup>

C'est ce qui s'est passé au Royaume-Uni. Depuis 1992, les PPP ont généré des biens publics d'une valeur en capital de 71 milliards de \$.<sup>11</sup> Le gouvernement britannique règlera plus de cinq fois ce montant selon les termes des PPP utilisés pour leur création.<sup>12</sup> Dans certains cas, comme l'hôpital Edinburgh

Royal Infirmary,<sup>13</sup> le gouvernement ne sera jamais propriétaire du bien car le PPP est un contrat de location.

Le taux d'intérêt moyen payé actuellement par les prestataires privés de projets PPP est de 8 %, alors que le gouvernement britannique peut emprunter sur 30 ans à 3,5 %. En 2011, un contrôle du Comité du Trésor du Parlement britannique a constaté que « L'utilisation de la PFI a pour effet d'augmenter le coût de financement des investissements publics par rapport aux fonds dont le gouvernement disposerait s'il empruntait pour son propre compte. »<sup>14</sup> Un contrôle effectué en 2015 par le National Audit Office britannique, l'organisme public indépendant chargé d'enquêter sur la comptabilité publique, a constaté que les investissements effectués par le biais de structures PFI, faisaient plus que doubler le coût d'un projet pour le secteur public.<sup>15</sup>

L'examen de la PFI en 2011 par la Commission Parlementaire du Trésor du Parlement britannique n'a pas noté « de preuve convaincante que les économies réalisées et les méthodologies utilisées au cours des projets PFI, compensent le coût nettement plus élevé du financement ».<sup>16</sup> La Commission a ensuite déclaré : « Le financement PFI de nouvelles infrastructures, telles que des écoles et des hôpitaux, ne fournit pas aux contribuables un bon rapport qualité-prix, aussi des critères plus stricts doivent être introduits pour régir son utilisation ».<sup>17</sup>

Le National Audit Office a également constaté que les coûts de financement du PPP ont augmenté entre 2008 et 2015, malgré le fait que les taux d'intérêt sur la dette publique du Royaume-Uni avaient progressivement diminué au cours de la même période : « L'argumentation donnée pour utiliser des financements privés dans des marchés publics, doit être davantage contestée étant donné que le coût d'emprunt a augmenté depuis la crise du crédit, passant de 20 à 33 % ».<sup>18</sup>

### Les conseillers augmentent les coûts de ces PPP

Quatre grands cabinets comptables – PWC, KPMG, Ernst & Young et Deloitte, connus sous le nom des « Big Four », ont bénéficié d'un monopole de fait sur leurs conseils en PPP au Royaume-Uni. Un cabinet conseille sur les marchés publics, un autre sur le consortium PPP des banques et entreprises de construction.<sup>19</sup> Les autres grands coûts de transactions comprennent ceux des cabinets d'avocats travaillant sur les accords.

La Banque européenne d'investissement a constaté que les « coûts de transaction » des accords en PPP n'ont « pas reçu beaucoup d'attention », alors qu'ils ont constitué « bien plus de 10 % de la valeur en capital du projet total. »<sup>20</sup> Le rapport d'expertise de Richard Abadie de PWC à la Commission Parlementaire du Trésor du Parlement britannique, suggère que PWC facture de 312 500 \$ à 500 000 \$ d'honoraires de conseils pour des projets scolaires en PPP et 625 000 \$ à 1 000 000 \$ par hôpital.<sup>21</sup>

Les coûts de transaction fixes élevés (frais juridiques et de conseil) sur les contrats de PPP renforcent une tendance pour des projets plus importants et complexes<sup>22</sup> ainsi que

des délais d'acquisition plus longs.<sup>23</sup> L'augmentation de la taille et de la complexité des projets d'infrastructure en PPP – considérés comme un signe de corruption dans les pays en développement<sup>24</sup> – est observable au sein des projets en PPP britanniques, tels que l'hôpital St Bartholomew dont la construction a coûté 1,4 milliard mais coûtera aux contribuables britanniques 9,1 milliards de \$.<sup>25</sup>

## Le risque financier est assumé par le gouvernement

Les coûts de financement plus élevés en PPP sont justifiés sur la base du transfert de risque du secteur public au secteur privé. Pourtant, en réalité le secteur privé a insisté sur des garanties gouvernementales qui assurent que tout le risque est supporté par le secteur public. Lors de son allocution à Londres en novembre 2015, l'ancien Ministre des Finances et Premier ministre du Royaume-Uni, Gordon Brown qui a supervisé une grande partie du programme PPP au Royaume-Uni, a déclaré : « *Le secteur privé essaye de transférer tous les risques des PPP au secteur public, comme nous l'avons constaté concernant nos coûts dans les structures PFI au Royaume-Uni.* »<sup>26</sup>

Comme le fait observer le FMI : « *Les garanties publiques fournies dans le cadre des PPP sont une source majeure de risques budgétaires... Généralement en ce qui concerne les PPP, [secteur privé] le risque de financement est réduit par le biais de garanties de prêts, le risque lié à la demande est réduit grâce à des paiements garantis minimums pour des services vendus au public, le risque de valeur résiduelle est réduit par le gouvernement qui garantit un prix auquel il achètera un actif à la fin du contrat d'exploitation.* »<sup>27</sup>

## Les investisseurs en actions ont réalisé des gains exceptionnels

Les PPP britanniques sont initialement financés par les banques et le private equity qui demandent une « prime de risque » au cours de la phase de construction, pour compenser les pertes potentielles – par exemple, le risque qu'une entreprise de construction fasse faillite et que l'actif ne soit pas construit. Une fois la construction terminée et le risque de construction volatilisé, le consortium du PPP refinance le projet à des taux d'intérêt plus bas, et les parts de capital sont transférées à des fonds de pension et des investisseurs institutionnels de long terme qui demandent des rendements stables à faible risque.

Le refinancement de 12 projets de PPP entre 1999 et 2005 a donné lieu à un gain de 178,25 millions de \$ pour les entreprises impliquées, comparativement à seulement 34,1 millions de \$ pour le secteur public. Le secteur public sera en réalisé tenu de régler des taux d'intérêt élevés, tandis que les entreprises bénéficieront de taux d'intérêt plus bas après le refinancement. Cela permet en retour au secteur privé d'accroître la rentabilité des PPP au-delà du taux de rendement interne moyen de 14,5 % qui est intégré aux projets avant le refinancement.<sup>28</sup> Au Norfolk and Norwich Hospital, le refinancement des PPP a créé un profit inattendu de 145 millions \$<sup>29</sup> pour l'entrepreneur privé.

## L'évasion fiscale est rendue possible par les PPP en raison de possessions offshore des ressources publiques

Comme l'a exposé l'Unité de stratégie des services européens,<sup>30</sup> le refinancement des PPP signifie que des fonds d'infrastructure et autres investisseurs, généralement situés à l'étranger dans des paradis fiscaux, peuvent détenir, contrôler et vendre des infrastructures britanniques en étant pratiquement exempts d'impôt.

La députée Margaret Hodge, ancienne Présidente du Comité des comptes publics du Parlement britannique, l'organisme parlementaire en charge du contrôle des dépenses publiques au Royaume-Uni, a déclaré que la vente des contrats de PPP était : « *un réel scandale – nous avons tous été arnaqués... Je suis désolée que nous nous soyons trompés. J'ai été partisane du projet en tout temps mais le concept tout entier m'a complètement échappé. Nous avons été séduits par la PFI.* »<sup>31</sup>

Mme Hodge a ajouté qu'il était « scandaleux » que la plupart des fonds qui acquièrent les contrats soient basés dans des paradis fiscaux. L'un des premiers arguments en faveur des PFI est que les contribuables bénéficieraient des profits des entrepreneurs en raison des impôts sur les sociétés qu'ils paieraient. « *Mais les profits partent à l'étranger et chez les actionnaires.* »<sup>32</sup>

En 2011, le Comité des comptes publics alertait sur le fait que les investisseurs avaient réalisé des bénéfices record sur le compte des contribuables, en achetant des contrats portant sur des écoles et des hôpitaux financés par des PPP pour ensuite envoyer le revenu à l'étranger. Le comité a critiqué le Trésor britannique pour avoir présumé que les entrepreneurs des PPP payeraient des impôts, alors que beaucoup sont basés dans des paradis fiscaux.<sup>33</sup> Et de conclure : « *Le gouvernement devrait revoir les hypothèses de recettes fiscales qu'il a élaborées dans l'argument des coûts/bénéfices relatifs aux PFI. Il prévoit les recettes fiscales du Gouvernement à partir des investissements PFI, mais l'un des plus importants fonds d'investissement PFI nous a déclaré que 72 % des actionnaires sont enregistrés à l'étranger.* »<sup>34</sup>

L'ancien inspecteur des impôts Richard Brooks qui a quitté HMRC, le percepteur des impôts du gouvernement britannique, après la signature par l'administration fiscale d'un accord en PPP avec une société d'investissement immobilier basée aux Bermudes, Mapeley Steps,<sup>35</sup> a indiqué : « *En somme, en 2012 plus de 200 entreprises PFI étaient partiellement détenues à l'étranger et plus de 70 d'entre elles étaient impliquées dans des projets de services de santé. Selon mes calculs, 168 écoles publiques, dont beaucoup sont gérées en vertu d'un contrat PFI unique, sont au moins partiellement détenues à l'étranger. Qu'autant de biens publics soient dirigées dans des paradis fiscaux est un résultat remarquable.* »<sup>36</sup>

## 3. Autres impacts négatifs des PPP britanniques

*« Chaque centime versé à une société PFI est de l'argent retiré à ceux qui attendent une opération, de l'argent retiré à la formation des médecins hospitaliers et de l'argent refusé pour des traitements vitaux. Une grande partie de la dette PFI est maintenant détenue à l'étranger, pour éviter de payer des impôts sur les bénéfices générés par les impôts que vous et moi payez. D'énormes profits sont réalisés par les fraudeurs sur l'argent public ».*<sup>37</sup>

Député Jeremy Corbyn, Chef de l'opposition officielle au Royaume-Uni

La propriété et le contrôle des infrastructures publiques ont de profondes implications politiques, sociales et financières sur la prestation de services publics et la responsabilité démocratique. Les PPP se traduisent par une logique de marché axée sur le profit, au sein de la prestation des services publics et la création d'un niveau de gestion de la fonction publique de plus en plus privatisé. Des considérations telles que la sécurité et la satisfaction publiques sont subordonnées au respect de remboursements contractuels aux fournisseurs de PPP.

### Les pressions financières des PPP affectent les normes de service et les effectifs

À la suite des PPP, les effectifs et les normes de service ont diminué au Royaume-Uni tandis que les dépenses sur les coûts variables (effectifs et services) étaient réduites pour répondre aux remboursements de la dette liés à l'inflation. Le professeur universitaire du NHS, Allyson Pollock faisait remarquer : *« Il n'existe aucune preuve venant attester que la PFI a augmenté les niveaux globaux de service. Au contraire, son utilisation dans le NHS a eu deux grands effets. Il a déplacé le fardeau de la dette de l'administration centrale aux fiduciaires NHS, et avec la responsabilité de gérer le contrôle des dépenses et les services de planification, toute la stratégie nationale cohérente a été ainsi entravée. Deuxièmement, le coût élevé des structures PFI a représenté une insuffisance monétaire pour les fiduciaires NHS. Cela a été remédié par des subventions extérieures, un détournement de fonds provenant des budgets cliniques, des ventes d'actifs, des appels à des donations caritatives et surtout, par des réductions de 30 % des capacités de lits et des réductions de 20 % du personnel dans les hôpitaux financés par des PFI ».*<sup>38</sup>

Les remboursements des PPP sont « alloués » ce qui signifie qu'une fois qu'un contrat est signé, il est extrêmement difficile de le renégocier ou d'en réduire les coûts. Les pouvoirs publics sont contraints de réduire les effectifs et les niveaux de services tandis que les remboursements augmentent et que les budgets sont soumis à des restrictions.

Nigel Edwards, responsable de la politique de la Confédération du National Health Service au Royaume-Uni indique : *« Un hôpital avec une structure PFI [est] contractuellement tenu d'en assurer l'entretien, et d'utiliser 10–15 % du budget sur vos bâtiments, ce qui signifie que vous devrez sortir tous les autres gains d'efficacité et de*

*productivité dont vous avez besoin sur 85 à 90 % de votre budget seulement ».*<sup>39</sup>

### Les PPP affaiblissent les capacités nationales à concevoir, construire, financer et exploiter les infrastructures

Le gouvernement britannique possède à présent moins de capacités pour concevoir, construire, financer et exploiter de nouvelles infrastructures publiques parce que les PPP se sont traduits par un rôle moins important pour le secteur public au cours des 15 dernières années. Dexter Whitfield de l'Unité de stratégie des services européens trouve que l'impact des PPP sur le long terme pour la société et les travailleurs du secteur public britannique, comprend<sup>40</sup> :

- Un ralentissement des emplois dans le secteur public
- Une baisse de la prestation de services publics en interne étant donné que les services sont transférés au secteur privé
- Une réduction des capacités du secteur public en raison de la réduction du transfert des connaissances
- Un rôle accru du secteur privé dans le renouvellement et la gestion des actifs du secteur public

### Érosion de la responsabilisation démocratique

Les PPP érodent la responsabilisation démocratique dans la prestation des services publics, avec l'augmentation de restrictions sur les organismes communautaires, la consultation des employés/syndicats et la participation dans la planification, l'élaboration de l'analyse de rentabilité et l'approvisionnement.

Le caractère technique complexe des PPP impose des obstacles professionnels sur la participation – d'ordre financier, juridique, technique – ce qui signifie que les principales parties prenantes, incluant les groupes d'utilisateurs, sont exclues. Les PPP conduisent à l'adoption d'un rôle très influent de la part des consultants et conseillers, avec peu de responsabilisation ou d'examen du public.

La « confidentialité commerciale » rend également presque impossible l'accès aux contrats de PPP et aux comparaisons entre la performance du secteur public et celle du secteur privé, du fait que des informations sur la qualité et le niveau de service, les effectifs, la rémunération, les conditions de travail et d'autres facteurs qui déterminent la performance, sont extrêmement difficiles à obtenir des prestataires de PPP.

### Les accords en PPP sont inflexibles

Dans de nombreux cas, les structures en PPP se trouvent à présent inoccupées après des compressions dans les services publics. Mais les termes des accords en PPP signifient que le gouvernement reste toujours redevable des remboursements pendant des décennies sur les bâtiments, lesquels ne peuvent



être convertis pour d'autres utilisations en raison des termes stricts des contrats. Nous avons par exemple comme cas :

- Le poste de police de l'Est de Weymouth dans le Dorset qui, bien qu'il soit vide, coûte à la police locale 2,63 millions de \$ par an en frais et charges, assez pour embaucher 60 autres agents de police.<sup>41</sup>

- Une école en PPP de Belfast qui a fermé après sept ans, pour laquelle l'entrepreneur doit être payé 462 500 \$ par an pendant les 16 prochaines années pour des installations inutilisées et inoccupées.<sup>42</sup>

## 4. Études de cas d'un PPP

### Éducation : Partenariat en PPP pour des écoles d'Édimbourg

Les dépenses de PPP par habitant en Écosse sont plus élevées que dans toute autre région du Royaume-Uni.<sup>43</sup> Concernant les PPP du secteur de l'éducation, le député travailliste Stella Creasy explique : « 40 % des écoles écossaises sont en PFI, pour seulement 8,5 % de la population [britannique] ». <sup>44</sup>

Des coûts sociaux et financiers concernant des projets écossais en PPP sont apparus à Édimbourg en mars 2016 lorsque la façade de briques de l'école primaire d'Oxgangs s'est effondrée lors d'une tempête. Il s'agit habituellement d'une aire de jeux très fréquentée par les enfants mais l'effondrement s'était heureusement produit le week-end et a empêché des blessures graves.

La société de construction du partenariat des écoles d'Édimbourg – Miller Construction – a été autorisée à « certifier elle-même » que les bâtiments répondaient aux normes de sécurité de construction des autorités locales, sans que des inspecteurs du bâtiment ne se déplacent sur le site pour examiner le travail. Dans leur hâte de terminer le projet et de réduire les coûts, les constructeurs ont oublié des attaches murales cruciales, nécessaires à l'intégrité structurale du bâtiment. Les autorités ont effectué des inspections de sécurité d'urgence dans Édimbourg, ce qui a entraîné la fermeture de 17 écoles en PPP, en raison des défauts structurels identifiés par les inspecteurs.

Le Partenariat des écoles d'Édimbourg a publié une déclaration jugeant le travail de Miller Construction « inacceptable ». Il disait : « La norme des travaux de construction effectués par Miller Construction est totalement inacceptable et nous entreprenons actuellement des enquêtes structurelles complètes dans toutes les écoles PFI pour déterminer l'ampleur du problème ». <sup>45</sup> Face à l'effondrement de l'école d'Oxgangs, le Premier ministre écossais Nicola Sturgeon a indiqué : « La priorité est de ramener les enfants à l'école dès que possible et de donner aux parents toutes les garanties nécessaires » mais « des questions doivent être posées et répondues en temps opportun au sujet des anciens contrats PFI qui, comme beaucoup le craignaient, ont mis les profits avant la qualité. » <sup>46</sup>

### Santé : Hôpital Calderdale Royal

Le Calderdale Royal est un hôpital qui a été construit à l'aide d'un PPP dans la région du Yorkshire de l'ouest, au nord de l'Angleterre entre 1998 et 2001. Le coût initial attendu pour l'hôpital était de 42,5 millions de \$ mais il a presque doublé pour passer à 81 millions de \$ au moment de sa construction.<sup>47</sup> L'accord a été négocié par le gouvernement conservateur des années 90 et accepté par le gouvernement travailliste en 1998.



Photo: Wullie Marr / Deadline News

L'effondrement de la façade en briques de l'école primaire d'Oxgangs à Édimbourg en mars 2016.

Selon les termes du contrat, le service de santé local doit payer 390 millions de \$ sur 30 ans à la société privée pour couvrir le paiement du capital et des intérêts de la dette.<sup>48</sup> En revanche, si le gouvernement avait emprunté l'argent directement à un taux d'intérêt de 5 %, en cette fin de millénaire, le coût total sur 30 ans, aurait été de 159 millions de \$.<sup>49</sup> L'hôpital a coûté 231 millions de \$ soit 150 % de plus que son coût initial. Un autre hôpital et demi aurait pu être construit à la place.

Jusqu'à présent, le contrat en PPP a changé de mains dix fois, mais on ne sait pas combien d'argent a été réalisé chaque fois qu'il a été vendu.<sup>50</sup>

Le service de santé local doit également régler chaque année des frais d'entretien et de maintenance. Ces frais totalisent un coût de 576 millions de \$ sur 30 ans et amènent ainsi le coût total à 966 millions de \$.<sup>51</sup> Le député conservateur local Jason McCartney a indiqué que l'accord en PPP était « scandaleux »<sup>52</sup> tandis que le député travailliste local Barry Sheerman a dit : « *De quelle sorte d'accord s'agit-il quand un hôpital relativement standard est construit, puis laissé avec une énorme dette à long terme. Qui sont ces gens cinglants de la ville en costume-cravate qui ont malmené la confiance de l'hôpital lors de construction ?* »<sup>53</sup>

Les paiements exorbitants du Calderdale Royal ont contribué à une crise de financement du service de santé local qui couvre à la fois le Royal Calderdale Hospital et le Huddersfield Hospital, étant donné que l'argent remis aux hôpitaux locaux

par le gouvernement britannique ne suffit pas à couvrir tous les paiements. Face à cette situation, la décision a été prise de fermer un Service des accidents et des urgences de deux hôpitaux. Par ailleurs, du fait que le service de santé local est légalement tenu d'effectuer des paiements élevés pour utiliser le Calderdale Royal, il a choisi de fermer le Service des accidents et des urgences de l'hôpital Huddersfield à la place. 130 000 personnes ont localement signé des pétitions contre la fermeture du service des accidents et des urgences,<sup>54</sup> tandis que d'importantes manifestations avaient lieu.

Le contrat PFI comporte une clause de rupture après 30 ans, mais lorsque toutes les dettes et intérêts auront été payés, ce qui permet au service de santé local d'échapper aux énormes frais de service. Cependant, s'ils étaient utilisés, l'hôpital et le terrain resteraient la propriété de la société privée et une redevance unique de 28 millions de \$ devrait être versée.<sup>55</sup> Si la clause de rupture ne devient pas applicable, le contrat se poursuivra pendant encore 30 ans, avec la poursuite du paiement de frais de service élevés. Même après 60 ans, en dépit de tous les paiements qui pourraient avoir totalisé plus de 1 milliard de \$ d'ici là, l'hôpital et le terrain resteront la propriété de la société privée.

Le PPP du Calderdale Royal Hospital a à la fois augmenté les coûts des soins de santé de l'administration britannique et imposé une réduction des services de santé locaux dans la région. Même lorsque l'onéreux accord se termine, l'hôpital reste la propriété de la société privée plutôt qu'elle soit transférée au secteur public.

## 5. Modification de l'approche britannique ?

Le Royaume-Uni a essayé à deux reprises d'introduire de nouveaux modèles d'infrastructures pour remplacer la PFI après sa critique généralisée. Le modèle à but non lucratif (BNL) depuis 2007 en Écosse et le PF2 en Angleterre et au Pays de Galles depuis 2012. Toutefois, aucun modèle n'a abordé de façon adéquate les lacunes fondamentales des PPP, à savoir le financement privé coûteux, et une prestation de services privés onéreuse et inflexible.

### Modèle à but non lucratif (BNL) – Écosse (conçu par Scottish Futures Trust)

Le modèle d'infrastructures BNL était l'alternative du Scottish National Party (SNP) à la PFI que le SNP avait vivement critiqué dans la perspective de gagner le pouvoir du Parti travailliste aux élections écossaises de 2007.

Le BNL a été conçu par le Scottish Futures Trust pour remplacer la PFI comme vecteur qui « *pourrait concevoir, construire, financer, exploiter, gérer et posséder les structures créées. Une société nationale d'investissement publique très polyvalente* ». <sup>56</sup>

Au lieu de cela, le Scottish Futures Trust est devenu le coordinateur entre le gouvernement et le secteur privé, en

utilisant une version révisée des PPP, qui élimine l'onéreuse composante du financement en fonds propres. L'expert en PPP de l'université d'Édimbourg, le Dr Mark Hallowell, se montre critique envers le NPD indiquant qu'il maintient le coût de la dette des PFI élevé et indique par là qu'en Écosse, les PPP restent encore très coûteux pour le secteur public.<sup>57</sup>

### PF2 – Angleterre et Pays de Galles

Le PF2 a été annoncé en décembre 2012 par le gouvernement britannique comme une alternative de la PFI en Angleterre et au Pays de Galles, saluant une « *nouvelle approche aux partenariats public-privé* ». <sup>58</sup> Encore une fois, il a été introduit par un nouveau gouvernement, les conservateurs et les libéraux démocrates cette fois, qui ont remplacé le parti travailliste en 2010. Les deux partis avaient déjà critiqués l'utilisation des PPP par les Travaillistes.

En réalité, le PF2 fait un peu plus que modifier l'image du PFI. Un peu plus d'investissements devraient être entrepris par des capitaux propres plutôt que par un emprunt, ce qui est susceptible d'augmenter les coûts du secteur public étant donné que les taux de rendement des capitaux propres sont plus élevés que le taux d'intérêt sur l'emprunt. Le gouvernement a donc lui-même également l'intention

d'investir des fonds propres, ce qui réduira les coûts pour le secteur public.

### Rachat du contrat PFI d'Hexham

L'expérience désastreuse des PPP au Royaume-Uni signifie que certains projets ont été remis dans des mains publiques afin d'en atténuer les impacts négatifs et le coût pour le secteur public.

En 2014, la Fiducie NHS de Northumbria, l'organisme public en charge des services de santé dans cette région de l'Angleterre, a emprunté 142,5 millions de \$<sup>59</sup> à l'autorité locale pour payer les entrepreneurs privés ayant construit et exploité l'hôpital général d'Hexham par le biais d'un PPP. Construit pour 63,75 millions de \$ selon les termes d'un contrat en PPP de 32 ans, les coûts de remboursement auraient totalisé 311,4 millions de \$ d'ici la fin du contrat en 2033.

Les 142,5 millions de \$ empruntés rémunèrent la société privée du PPP tout en économisant à la fiducie 83,8 millions de \$<sup>60</sup> ou 4,4 millions de \$ par an pendant 19 ans.<sup>61</sup> Le gouvernement britannique a imposé des conditions strictes en stipulant que le consortium PPP serait remboursé en totalité pour le reste du contrat. Malgré cela, le secteur public

a économisé de l'argent car les taux d'intérêt du rachat sur la dette britannique sont inférieurs aux taux PFI type de 7-8 %.

### Rachat du pont à péage de l'Isle of Skye

Le pont à péage reliant l'Isle of Skye au continent écossais a été le premier projet de construction britannique en PPP. Contrairement aux PPP britanniques type, les exploitants ont été remboursés exclusivement par les revenus du péage, et non par des remboursements gouvernementaux.

Le pont a été ouvert en 1995 à un coût d'investissement de 48,8 millions de \$.<sup>62</sup> Le prix très élevé des péages pour l'emprunter (14,25 \$ pour un trajet aller-retour de 1 km en l'an 2000) a engendré une décennie de protestations de la part des habitants furieux, plus de 500 arrestations et 130 membres de la communauté poursuivis et emprisonnés pour avoir refusé de payer ce péage excessif.<sup>63</sup>

En décembre 2004, le gouvernement écossais a été contraint d'abandonner les droits de péage, en rachetant le pont à la Bank of America pour 33,8 millions de \$. En plus du paiement de rachat, lorsqu'il était propriétaire du pont, l'entrepreneur a recueilli 41,6 millions de \$ en péages, contre des charges d'exploitation de 4,4 millions de \$.<sup>64</sup>

## 6. Conclusion

Les PPP du Royaume-Uni ont livré des infrastructures publiques d'une valeur en capital de 70,6 milliards de \$. Mais cela a eu un coût. Le gouvernement s'est engagé à payer beaucoup plus pour utiliser les infrastructures, que s'il avait emprunté l'argent lui-même. Par ailleurs, certaines infrastructures en PPP, comme à Édimbourg, s'effondrent déjà. À cause des PPP, les biens publics sont désormais contrôlés par des investisseurs étrangers situés dans des paradis fiscaux.

Les PPP reflètent l'hypothèse que les intérêts financiers d'une entreprise et l'intérêt public sont synonymes. Jean Shaoul, Professeur à la Manchester Business School dit que les PPP au Royaume-Uni ont été « *un énorme désastre financier en termes de coût* », et d'ajouter : « *Franchement, ce milieu est très corrompu... aucun gouvernement rationnel, regardant les intérêts de l'ensemble des citoyens, ne ferait cela.* »<sup>65</sup>

Un nombre croissant de preuves de la Commission Parlementaire du Trésor du Parlement britannique et du Comité des comptes publics, mais aussi du National Audit Office du gouvernement britannique, confirment que les PPP n'ont pas réussi à proposer un bon rapport qualité-prix, ont créé des résultats fortement faussés en faveur d'intérêts privés, et sont construits sur des modèles exagérément optimistes et des hypothèses n'ayant que peu de ressemblance avec la réalité.

En dépit de cette expérience globale très négative de l'usage national des PPP, le gouvernement britannique joue

un rôle actif dans la promotion des PPP vers les pays en développement et présente sa propre expérience comme un exemple de réussite. Il a par exemple créé et financé le Private Infrastructure Development Group (PIDG) qui a été constitué pour promouvoir les PPP et financer des infrastructures dans des pays en développement. Entre 2002 et 2013, le Département du développement international britannique a versé 663 millions de \$ de son budget d'aide à PIDG, couvrant les deux tiers des contributions de tous les donateurs.

La raison pour laquelle le gouvernement britannique continue de promouvoir les PPP à travers le monde, en dépit de son propre bilan désastreux, est parce que des entreprises britanniques en bénéficient. Après avoir travaillé pendant deux décennies sur les PPP au Royaume-Uni, les consultants, les banques et les cabinets d'avocats britanniques ainsi que diverses sortes d'exploitants de PPP, se considèrent comme bien placés pour remporter des contrats à l'échelon mondial. Avant d'écouter les conseils des entreprises et du gouvernement britannique, les décideurs du monde entier devraient prendre en compte le bilan désastreux des PPP au Royaume-Uni.



# Références

- 1 <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/aug/20/sadiq-khan-pfi-debt-london-hospitals-nhs-trusts>
- 2 Jon, H. e Rial, I. (2016). Réglementation des instruments de financement et des partenariats public-privé de l'administration locale en Chine. Septembre 2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>
- 3 Consulter <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#examples>
- 4 Les données concernent des projets engagés durant cet exercice financier. Il ne s'agit que de projets encore actifs en 2013, aussi l'étude peut sous-estimer le nombre et le montant de projets avant 2013. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504374/PFI\\_PF2\\_projects\\_2015\\_summary\\_data.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf) et [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/267590/PU1587\\_final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267590/PU1587_final.pdf)
- 5 <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/Redefining%20corruption%20briefing%2C%20May%202016.pdf>
- 6 <http://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2015-06-02a.448.3&s=debt#g449.2>
- 7 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114606.htm>
- 8 L'emprunt et l'actionariat sont les deux sources d'investissement des sociétés privées. L'emprunt consiste à accorder un prêt en échange du versement d'intérêts. L'actionariat est un investissement sans emprunt, mais qui permet aux investisseurs d'être actionnaires de la société. Les investisseurs en actions obtiennent donc des profits générés par le projet. Au Royaume-Uni, la dette des PPP a été la principale forme d'investissement, mais certaines actions ont été générées et ont permis de réaliser de grands bénéfices.
- 9 <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> pg 19
- 10 <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- 11 Tout au long de cette publication, les chiffres ont été convertis de la livre sterling au dollar, à un taux de change de 1 £ = 1,25 \$
- 12 Les paiements comprennent les frais de service et d'entretien, donc plus que la valeur en capital.
- 13 <http://www.scotsman.com/news/exclusive-we-ll-pay-163-1-2bn-for-pfi-hospital-but-never-own-it-1-1247575>
- 14 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114608.htm>
- 15 National Audit Office. (2015). Le choix du financement lors du placement de capitaux. Mars 2015. <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf>
- 16 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>
- 17 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>
- 18 <https://www.nao.org.uk/press-release/lessons-from-pfi-and-other-projects-2/>
- 19 Brooks, R, Craig, D. 2006. 'Plundering the Public Sector: How New Labour are Letting Consultants Run Off with £70 Billion of our Money'
- 20 [http://www.eib.org/attachments/efs/efr\\_2005\\_v03\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf)
- 21 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf>
- 22 <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf> – Fig 7
- 23 <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf> – Fig 17
- 24 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues12/issue12.pdf>
- 25 <http://www.independent.co.uk/money/loans-credit/crippling-pfi-deals-leave-britain-222bn-in-debt-10170214.html>
- 26 Brown, G. (2015). Lors de son allocution à la conférence CAPE de 2015, Overseas Development Institute, Londres, le 11 novembre 2015.
- 27 <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- 28 <http://www.european-services-strategy.org.uk/outsourcing-ppp-library/pfi-ppp/financing-infrastructure-21st-century/finance-infrastructure.pdf>
- 29 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubacc/694/694.pdf>
- 30 Consulter par exemple <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras/>
- 31 <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-how-private-firms-make-quick-killing-from-pfi-9488351.html>
- 32 <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-how-private-firms-make-quick-killing-from-pfi-9488351.html>
- 33 <http://www.theguardian.com/politics/2011/sep/01/private-finance-initiatives-tax-havens-public-accounts-committee>
- 34 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news/pfi-report-publication/>
- 35 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2263208.stm>
- 36 Brooks, R. The Great Tax Robbery. 2013
- 37 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/26/pfi-labour-nhs-health-service-private-finance-initiative>
- 38 <http://www.bmj.com/content/324/7347/1205.full?sid=ce62e06c-b399-4858-b8ee-02ecf2fdb17a>
- 39 [www.ft.com/cms/s/0/589828ee-07bf-11df-915f-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/589828ee-07bf-11df-915f-00144feabdc0.html)
- 40 <http://www.european-services-strategy.org.uk/outsourcing-ppp-library/pfi-ppp/financing-infrastructure-21st-century/finance-infrastructure.pdf>
- 41 [http://www.dorsetecho.co.uk/news/10624929.Underused\\_and\\_empty\\_buildings\\_cost\\_Dorset\\_Police\\_\\_2\\_1m\\_a\\_year/](http://www.dorsetecho.co.uk/news/10624929.Underused_and_empty_buildings_cost_Dorset_Police__2_1m_a_year/)
- 42 <http://www.telegraph.co.uk/news/health/news/8779598/Private-Finance-Initiative-where-did-all-go-wrong.html>
- 43 [http://www.sps.ed.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/64349/Hodge\\_Chap\\_14.pdf](http://www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0008/64349/Hodge_Chap_14.pdf)
- 44 <http://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/gerry-hassan-election-campaign-random-7773586>
- 45 <http://www.constructionmanagermagazine.com/news/unacceptable-stan1dards-fou2nd-four-edinbur4gh-pfi/>
- 46 <http://www.constructionmanagermagazine.com/news/unacceptable-stan1dards-fou2nd-four-edinbur4gh-pfi/>
- 47 <http://www.examiner.co.uk/news/west-yorkshire-news/cost-pfi-calderdale-hospital-supposed-10753207>
- 48 <http://www.energyroyd.org.uk/archives/11434>
- 49 Cela suppose un système de paiement de forme hypothécaire, avec le même montant total versé chaque année et dont le capital est réglé depuis le début. Cette mesure reproduit le genre d'échéancier de paiements qui existe dans le cadre de l'accord en PPP.
- 50 <http://www.energyroyd.org.uk/archives/11567>
- 51 [http://www.energyroyd.org.uk/wp-content/uploads/2014/03/pfi\\_current\\_projects\\_list\\_march\\_2012-1.xls](http://www.energyroyd.org.uk/wp-content/uploads/2014/03/pfi_current_projects_list_march_2012-1.xls) Row 363
- 52 <https://hansard.parliament.uk/commons/2016-02-02/debates/1602027000001/HuddersfieldRoyalInfirmary>
- 53 <http://www.examiner.co.uk/news/west-yorkshire-news/ae-latest-hospital-chiefs-spent-10753165>
- 54 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-leeds-37718167>
- 55 <http://www.energyroyd.org.uk/archives/11434>
- 56 <https://www.commonspace.scot/articles/3294/why-ons-ruling-set-kick-start-new-debate-about-scottish-governments-investment>
- 57 <https://www.commonspace.scot/articles/3294/why-ons-ruling-set-kick-start-new-debate-about-scottish-governments-investment>
- 58 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)
- 59 [www.ft.com/cms/s/0/cc4f10b2-4951-11e4-8d68-00144feab7de.html&cid=1&hl=en&ct=clnk&gl=it#axzz4HRE24CD2](http://www.ft.com/cms/s/0/cc4f10b2-4951-11e4-8d68-00144feab7de.html&cid=1&hl=en&ct=clnk&gl=it#axzz4HRE24CD2)
- 60 <http://www.arlingclose.com/insights/item/view/nhs-trust-borrows-from-council-to-get-out-of-pfi-deal/>
- 61 <http://www.arlingclose.com/insights/item/view/nhs-trust-borrows-from-council-to-get-out-of-pfi-deal/>
- 62 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/scotland/4112085.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/4112085.stm)
- 63 [https://en.wikipedia.org/wiki/Skye\\_Bridge](https://en.wikipedia.org/wiki/Skye_Bridge)
- 64 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/scotland/4112085.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/4112085.stm)
- 65 <http://www.independent.co.uk/money/loans-credit/crippling-pfi-deals-leave-britain-222bn-in-debt-10170214.html>

## La tragédie des PPP britanniques

Leçons sur le financement privé à l'attention du reste du monde

By Joel Benjamin and Tim Jones

Sub-editing by Tom Marshall

### Couverture

4 000 personnes manifestent à Huddersfield en février 2016 contre la fermeture du Service des accidents et des urgences de l'hôpital.

Photo: Halifax Courier



Jubilee Debt Campaign, The Grayston Centre,  
28 Charles Square, London, N1 6HT, Royaume-Uni  
+44 (0)20 7324 4722 [www.jubileedebt.org.uk](http://www.jubileedebt.org.uk)  
[info@jubileedebt.org.uk](mailto:info@jubileedebt.org.uk) Twitter: @drophedebt  
Facebook: <http://www.facebook.com/jubileedebtcampaign>  
Registered charity number: 1055675  
Company limited by guarantee number: 3201959