

## Chapitre 4. Renégociation des partenariats public-privé dans les transports : l'exemple des États-Unis

Jonathan Gifford, Lisardo Bolaños et Nobuhiko Daito,  
Université George Mason, États-Unis

*Les partenariats public-privé (PPP) reposent généralement sur des contrats à long terme conclus entre les parties contractantes. Quand une situation non prévue dans les dispositions du contrat survient, l'une des parties peut chercher à en renégocier les termes. À l'échelle mondiale, la fréquence des renégociations de contrats PPP est suffisamment élevée pour soulever des questions concernant leurs causes et leurs conséquences sur les projets et la société. Les travaux publiés sur la question mettent en avant quatre grandes causes à l'origine d'une renégociation : des changements exogènes inattendus, la complexité des relations contractuelles, la « malédiction du vainqueur » et la recherche d'une rente.*

*Ce chapitre examine l'exemple des États-Unis en s'appuyant sur les renégociations de PPP dans le secteur routier et en s'intéressant notamment à quatre situations : la modification des termes du contrat, le défaut de paiement, la faillite et le rachat. Le marché des PPP dans l'industrie routière aux États-Unis a connu une croissance graduelle. Cependant, si l'on ne parvient pas à comprendre les renégociations et leurs conséquences potentielles, cela pourrait freiner le marché et avoir des conséquences néfastes sur les efforts nationaux d'investissement dans les infrastructures. L'analyse révèle qu'il n'existe pas de preuves suffisantes pour distinguer clairement les moteurs de la renégociation aux États-Unis, même si les changements exogènes et la complexité des relations contractuelles semblent jouer un rôle prépondérant. La présente analyse met en relief les conditions politiques et institutionnelles qui façonnent la renégociation des PPP aux États-Unis tout en confirmant la nécessité de poursuivre une réflexion judicieuse de manière à bien gérer les effets délétères des renégociations.*

La renégociation d'un contrat permet aux parties contractantes de prendre en compte des modifications provoquées par des changements d'état inattendus et non envisagés par la relation contractuelle originale (incomplète) et souvent à long terme (Hart et Moore 1988). Les parties à un contrat pourraient aspirer à des accords qui tiendraient compte de toute éventualité et préviendraient ainsi de futures renégociations. Cependant, l'élaboration de tels contrats aurait un coût prohibitif. Des compromis sont donc nécessaires. Toutefois, cela donne souvent la possibilité aux parties contractantes de se comporter de façon opportuniste quant à la spécificité des actifs, ce qui nécessite parfois de renégocier à grands frais des accords contractuels antérieurs (Klein, Crawford et Alchian 1978 ; Williamson 1996).

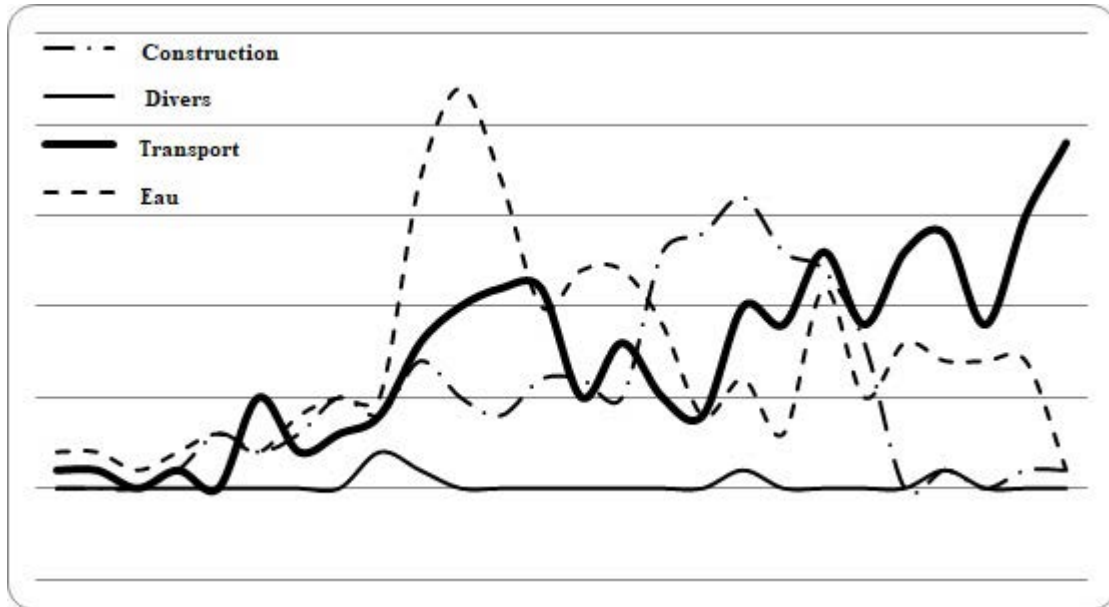
La présente étude s'intéresse à la renégociation des contrats de partenariats public-privé (PPP) dans le secteur routier des États-Unis. La renégociation de contrat est courante dans le secteur privé, en particulier pour les contrats financiers (Roberts et Sufi 2009) et les contrats de travail confrontés à une hausse inattendue de l'inflation (Rich et Tracy 2013). Étant donné l'incertitude inhérente aux PPP, qui sont par nature à long terme et nécessitent une expertise poussée, on pourrait s'attendre que les renégociations de contrat constituent un élément important du processus contractuel des PPP (Saussier, Staropoli et Yvrande-Billon 2009). Cependant, un certain nombre de complexités uniques surgissent lorsque les renégociations contractuelles font intervenir le secteur public. En outre, quand l'éventualité d'une renégociation apparaît dans le contexte d'un PPP portant sur des infrastructures, la perception du public risque d'être très négative. Les observateurs peuvent soupçonner que ces renégociations résultent d'une mauvaise planification ou d'un comportement opportuniste de la part de parties qui recherchent le profit aux dépens des usagers et des contribuables. Tous ces facteurs font des renégociations de contrat PPP un sujet de recherche fécond.

De surcroît, une compréhension plus approfondie des PPP peut fournir une aide précieuse aux décideurs, en particulier dans le secteur des transports. D'autres solutions de passation de marchés concernant l'investissement dans les infrastructures de transport suscitent un intérêt croissant aux États-Unis (Département américain du Trésor 2014). Les PPP en particulier deviennent de plus en plus prisés, la rigueur des contraintes financières et budgétaires conduisant les gouvernements à utiliser l'emprunt et la prise de participation dans les projets pour avoir accès aux financements et aux fonds du secteur public (Engel, Fischer et Galetovic 2006 ; Small 2010). Le graphique 4.1 montre que les bouclages financiers de PPP ont suivi une tendance à la hausse aux États-Unis entre 1986 et 2013, dans quatre secteurs d'infrastructures. Le nombre de marchés conclus annuellement a rapidement augmenté durant le milieu des années 1990. Depuis, il est fluctuant. Le secteur des transports en particulier a enregistré un nombre croissant de projets pendant cette période, tout spécialement depuis 2010, malgré plusieurs replis au cours des années 2000. Fin 2013, sur l'ensemble des quatre secteurs considérés, 512 projets PPP au total avaient bouclé leur financement. Même si le nombre de PPP dans le secteur des transports aux États-Unis demeure relativement réduit comparé à d'autres régions du monde, les sous-secteurs de la route et des axes routiers à péage représentent ces dernières années le gros des PPP.

En dépit de la popularité croissante des PPP, une mauvaise compréhension des éléments moteurs de la renégociation pourrait nuire à la viabilité future de l'approche. Plusieurs cas notables de faillite et de renégociation de PPP dans le secteur routier américain ont fait grand bruit. L'analyse des causes de ces renégociations et les conclusions de fond que l'on en tirera pourront apporter un éclairage utile à l'avenir au moment de mettre en œuvre un PPP. Les travaux publiés concernent principalement la question des renégociations de contrats PPP en Amérique latine et en Europe, sans fournir d'analyse adéquate de la situation aux États-Unis. La connaissance tirée de l'expérience de marchés étrangers est utile, mais les caractéristiques uniques du marché des PPP aux États-Unis, comme le fait de combiner la *common law*, un système de gouvernement fédéral et droit de la faillite, peut avoir des conséquences concrètes sur la façon dont les institutions économiques évoluent et dont les renégociations avancent (Beck, Demirgüç-

Kunt et Levine 2003 ; Katsivela 2007 ; La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer 2008 ; Qian et Weingast 1997 ; Cirmizi, Klapper et Uttamchandani 2012).

Graphique 4.1. Nombre de contrats PPP de conception et construction ayant fait l'objet d'un accord de financement aux États-Unis, par secteur (1986-2013)



Note : PPP concernant tous types de contrat : concessions, contrats de gestion et contrats de conception-construction.

Source : Public Works Financing Newsletter (2014).

Il en résulte que la présente étude examine le cas de la renégociation des PPP aux États-Unis en abordant les questions de recherche suivantes : (1) comment les États-Unis ont-ils vécu les renégociations des PPP du secteur routier ? (2) Le marché des États-Unis présente-il des caractéristiques distinctes concernant les éléments moteurs de la renégociation ?

Bien que le terme « PPP » puisse faire référence à une grande variété de contrats entre organismes publics et entreprises privées, nous nous en tiendrons à la définition donnée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

« un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (dont peuvent éventuellement faire partie les opérateurs et les financiers), en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et leurs propres objectifs de profit, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés » (FIT 2008).

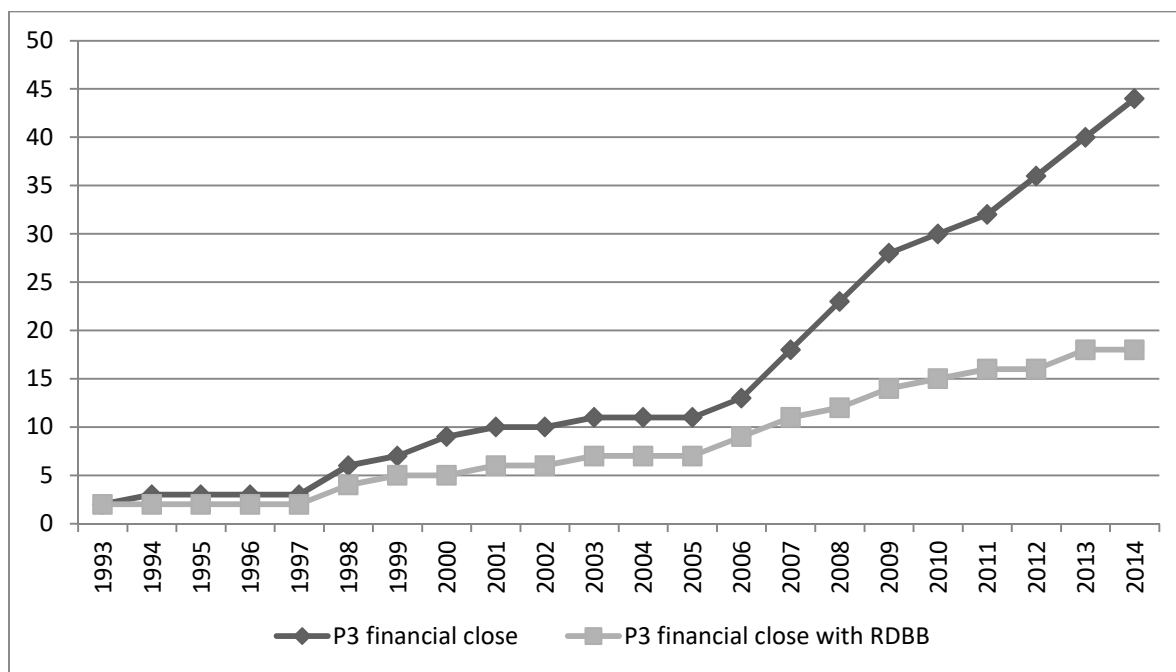
Dans le contexte de la présente étude, nous utilisons le terme « PPP » pour désigner les accords de fourniture d'équipement et d'infrastructure aux termes desquels les sociétés privées assurent et fournissent un service en partenariat avec un organisme public. Ces accords peuvent porter sur la conception, la construction et le financement (DBF), la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance (DBOM) ou la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance (DBFOM). Sont exclus en revanche les projets exclusivement dédiés à la conception et à la construction (DB).

Pour ce qui est de la renégociation, les travaux théoriques lui confèrent souvent une définition très large, englobant toute modification apportée aux contrats de concession PPP (Guasch 2004 ; Guasch, Laffont et Straub 2008). Les travaux empiriques, en revanche, ne s'intéressent généralement qu'aux révisions majeures d'accords contractuels à l'origine non prévues (Guasch, Laffont et Straub 2008). La présente analyse reposant sur des études de cas, nous avons besoin d'une définition plus étendue pour pouvoir cerner les nuances du marché américain des PPP. Elle portera donc sur les points suivants : la modification de contrat, le défaut de paiement, la faillite et le rachat. Nous entendons par « modification de contrat » les changements qui sont apportés aux accords contractuels et s'accompagnent de procédures judiciaires. Il y a « défaut de paiement » lorsque le partenaire privé n'est plus en mesure d'assurer le service de la dette. Une entreprise est en situation de « faillite » à partir du moment où, parce qu'à court de liquidités ou insolvable, elle engage la procédure juridique prévue en vue de régler ses dettes. Enfin, le « rachat » désigne l'acquisition, par de nouveaux intervenants, du consortium privé chargé de mener à bien le projet de PPP. Nous estimons que nos définitions ne contreviennent pas à la conception des spécialistes, même si nous reconnaissons que notre approche est avant tout motivée par les événements historiques survenus sur le marché des PPP aux États-Unis<sup>1</sup>.

Étant donné le nombre peu élevé de cas de renégociation de PPP dans le secteur routier aux États-Unis (voir le graphique 4.2 qui comptabilise 18 projets), nous examinons les questions de recherche à travers une série d'études de cas. En dernier ressort, l'analyse fait ressortir plusieurs caractéristiques uniques du marché des PPP aux États-Unis. Premièrement, la crise financière de 2008 a eu l'effet d'un choc externe pour un certain nombre de PPP du secteur routier aux États-Unis et a exercé une influence directe et indirecte sur la demande d'équipements dans ce domaine. Deuxièmement, les complexités contractuelles peuvent expliquer pourquoi certains projets PPP, en particulier les plus anciens, ont fait l'objet de renégociations. Troisièmement, le manque d'expérience des partenaires, à la fois publics et privés, ainsi que le caractère sous-développé de certains environnements institutionnels, ont eu des incidences dans plusieurs cas. Dans l'ensemble, nous observons que les facteurs à l'origine de la renégociation d'un contrat PPP sont très complexes. Il serait naïf d'imputer chaque cas à un seul facteur ou à une seule cause. En outre, plusieurs explications théoriques se sont révélées difficiles à valider empiriquement (par exemple, l'opportunisme, l'effet de la « malédiction du vainqueur »). Souvent, seuls des éléments de preuve circonstanciels sont disponibles. En conclusion, nous suggérons des pistes pour aller plus loin dans l'analyse.

La suite du présent document est ainsi constituée : la prochaine section résume la documentation théorique et empirique concernant la renégociation des PPP et celle d'après présente six études de cas. La section finale analyse les résultats des études de cas et propose des observations finales.

Graphique 4.2. Bouclages financiers de PPP routiers, total et renégociations (1993-2014)



Source : Public Works Financing Newsletter (2014).

## Analyse des travaux existants

### *Éléments moteurs de la renégociation : théorie*

Des renégociations peuvent se produire pour plusieurs raisons. Certains économistes par exemple se sont intéressés au caractère intrinsèquement incomplet des accords contractuels sous-jacents aux PPP (Guasch 2004). Étant donné la complexité et le contexte aléatoire des projets d'infrastructures, les contrats entre organismes publics et partenaires privés ne peuvent pas prendre en compte toutes les éventualités. En conséquence, des contrats incomplets peuvent entraîner des renégociations en raison de facteurs à la fois stratégiques et non stratégiques.

L'impression que les renégociations engendrent des conséquences négatives pour le public découle d'une documentation focalisée sur le comportement opportuniste des secteurs privé et public (Guasch 2004). Par exemple, les acteurs d'un PPP peuvent chercher à renégocier un contrat en réaction stratégique ou opportuniste à des opportunités en matière de redevances tirées de l'exploitation de leurs permis, même aux dépens d'autres participants à l'accord. Tous les acteurs, étatiques et privés, peuvent se comporter de façon opportuniste, l'un contre l'autre ou contre le public. Dans le cas de l'État, les responsables politiques en exercice peuvent utiliser les PPP comme mécanisme extrabudgétaire pour accroître la part de la dette correspondant aux infrastructures (Engel, Fischer et Galetovic 2001 ; Engel, Fischer et Galetovic 2009), escomptant qu'une augmentation des investissements d'infrastructure produise des résultats politiques favorables.

Les partenaires privés, de leur côté, peuvent avoir une attitude opportuniste en remportant des contrats de PPP grâce à des offres peu élevées, avant de bloquer l'État ultérieurement en lui demandant des indemnités plus élevées par le biais de renégociations (Guasch 2004). Au vu des coûts politiques et

financiers souvent prohibitifs associés à la sollicitation de nouvelles entreprises, l'organisme public commanditaire peut, à ses propres dépens, accéder à cette demande et accepter de renégocier les termes.

Le cas du secteur routier mexicain offre un exemple connu de ce type d'opportunisme de la part du soumissionnaire. L'État mexicain avait confié 52 projets routiers à des contractants privés au cours des années 1990, mais de nombreuses offres s'appuyaient sur des prévisions extrêmement optimistes. L'État s'est finalement retrouvé obligé de refinancer son programme routier en 1997 pour la somme de 3.3 milliards USD<sup>2</sup>.

Les partenaires public et privé impliqués dans un projet de PPP peuvent également chercher à renégocier un contrat afin de se défendre devant des résultats potentiellement négatifs. Les chercheurs suggèrent trois causes de renégociation non stratégique : a) des changements exogènes ; b) une préparation inadéquate pour des relations contractuelles complexes ; et c) des accords ruineux provoqués par une concurrence excessive durant le processus d'appel d'offres (ce qu'on appelle la « malédiction du vainqueur »).

Dans le premier cas, des renégociations peuvent aider à adapter les contrats originaux à l'environnement actuel lorsque surviennent des événements exogènes inattendus, comme des chocs macroéconomiques (De Brux 2010 ; Guasch, Laffont et Straub 2008). Des fluctuations brutales de prix d'offre, de taux d'intérêt, ou de l'activité économique régionale peuvent influencer profondément sur la performance financière d'un projet de PPP. Dans cette situation, l'équilibre financier d'un projet change sans intervention de la part des organismes publics ou des entreprises privées. Pareillement, avant d'avoir recours aux clauses de force majeure après des événements comme des tremblements de terre, des tempêtes ou des émeutes, les parties peuvent essayer de maintenir la relation par le biais de renégociations.

La crise financière de 2008, par exemple, a probablement été l'élément déclencheur d'un certain nombre de renégociations de PPP dans le secteur routier aux États-Unis. De tels chocs peuvent avoir des conséquences directes étant donné le lien étroit entre production macroéconomique et demande de transport. Intuitivement, la demande de transport d'un projet routier diminue durant une récession, réduisant ainsi les recettes de l'infrastructure. En outre, l'impact de la crise financière de 2008 sur le secteur du logement a nui à la demande de transport. Plusieurs PPP routiers semblaient financièrement viables au vu de l'augmentation présumée de la demande régionale. Pendant la crise toutefois, de nombreux projets de développement ont été mis au point mort, ce qui a fait baisser la demande d'infrastructures de transport. À l'échelle internationale, Guasch *et al.* attirent l'attention sur la dévaluation de la monnaie argentine en 2001 et sur un précédent similaire au Brésil en 1999 (Guasch, Laffont et Straub 2003). Les auteurs suggèrent que l'incertitude entourant ce genre d'événements et le manque de principes directeurs pour un réajustement créent un risque réglementaire pour les projets PPP.

Le deuxième cas concerne les situations impliquant l'élaboration de contrats très compliqués, en particulier lorsque les capacités bureaucratiques adéquates font défaut (Saussier, Staropoli et Yvrande-Billon 2009). Par exemple, des organismes publics peuvent autoriser l'exécution d'un PPP sans disposer du personnel gestionnaire, juridique et/ou financier approprié. Le secteur privé peut également manquer des ressources humaines adéquates ou d'expérience en matière de PPP. Ces circonstances sont souvent source de confusion, ce qui pousse l'un ou l'autre des partenaires à envisager une renégociation. La partie qui déclenche la procédure est en principe celle à laquelle l'ambiguïté bénéficie.

Le troisième cas, connu sous le nom de « malédiction du vainqueur », survient quand des appels d'offres donnent lieu à des accords ruineux. Cette situation peut se produire, par exemple, lorsqu'un organisme public lance un appel d'offres pour une concession de route à péage existante. Dans ce cas de

figure, le vainqueur passe un accord financier en vertu duquel il paie l'État d'avance pour exploiter et entretenir l'infrastructure pendant une période prédéterminée. Ensuite, les recettes de péage vont couvrir le service de la dette ainsi que les coûts d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure. L'état physique de l'infrastructure et la demande future étant souvent inconnues, les entreprises présentent des offres fondées sur des informations limitées par rapport à la valeur réelle de l'actif. Les processus d'adjudication donnent la priorité aux offres les plus élevées, ce qui peut avoir comme conséquence de sélectionner une entreprise qui a surestimé la valeur de l'actif. Cela peut se traduire par des bénéfices très inférieurs aux prévisions, voire des pertes. Après exécution du contrat, le vainqueur peut découvrir que la concession n'est pas viable financièrement et demander une renégociation du contrat pour continuer à exploiter l'équipement (Thaler 1988)<sup>3</sup>.

### *Examen de la documentation empirique*

On ne dispose pas de test bien arrêté pour déterminer pourquoi une renégociation donnée a lieu. Plusieurs études empiriques ont néanmoins examiné des renégociations de PPP hors des États-Unis. Loin de prétendre à l'exhaustivité, la présente section analyse cependant quelques-unes des conclusions issues de ces études.

Un certain nombre d'analyses ont fait la synthèse de statistiques portant sur des renégociations de PPP dans le secteur des transports en Amérique latine. Un examen de 218 concessions de transport latino-américaines entre 1989 et 2000 a montré que 45 % des concessions faisaient l'objet d'un processus de renégociation. Cinquante pour cent de celles-ci sont à l'initiative des partenaires privés (Guasch, Laffont et Straub 2008). De façon similaire, une étude plus ancienne de la région Amérique latine et Caraïbes menée entre 1985 et 2000 révèle que 55 % des concessions de transport étaient passées par une renégociation, contre 9,7 % pour les concessions d'électricité et 74 % pour l'eau et l'assainissement (Guasch 2004). L'étude note également que, pour l'ensemble des secteurs, les renégociations débutent en moyenne deux ans après l'attribution du contrat, contre trois ans en moyenne dans celui des transports, où elles interviennent généralement pendant la phase de construction. Plutôt inattendu, ce résultat est généralement lié à l'opportunisme du secteur privé, du fait que le partenaire privé est en position de force et que le secteur public n'est pas nécessairement à même de trouver une autre entreprise pour prendre le relais. De surcroît, les renégociations sont plus fréquentes suite à un appel d'offres concurrentiel (46 % des concessions) qu'après des négociations bilatérales (8 %), ce qui vient étayer la théorie de la malédiction du vainqueur. Les renégociations sont également plus courantes en cas de critères d'attribution au tarif le plus bas (60 %), lorsque le partenaire privé est tenu d'investir dans l'actif sous-jacent du contrat (70 %) et en cas de plafonnement des prix (83 %), probablement parce que cette situation rend le secteur privé plus sensibles aux chocs externes. Le tableau 4.A1.1 récapitule les autres résultats.

Guasch *et al.* ont élaboré un modèle pour les renégociations de contrat à l'initiative des contractants privés, en estimant empiriquement les facteurs associés à 307 renégociations de PPP dans les secteurs de l'eau et des transports de cinq pays d'Amérique latine (Guasch, Laffont et Straub 2008). Les auteurs ont relevé que le fait d'avoir un environnement réglementaire de PPP solide réduisait la probabilité pour un projet PPP de faire l'objet de renégociations. Le cadre réglementaire aide à éviter les erreurs, réduit le risque que les accords contractuels soient perturbés par des modifications et donne aux deux partenaires un moyen de parer aux imprévus. Les auteurs ont également découvert un lien entre clauses de plafonnement des prix<sup>4</sup> et probabilités plus élevées de renégociations ; en cas de plafonnement des prix, l'augmentation du risque pour les partenaires privés accroît la fragilité de l'accord. Les investissements privés vont également de pair avec des probabilités de renégociations sensiblement plus élevées, au même titre que l'introduction de garanties de revenu minimum pour protéger les partenaires privés. Les auteurs avancent que les garanties de revenu réduisent les incitations à l'efficacité tout en renforçant les

motivations pour des offres stratégiquement agressives. En sus, les auteurs ont observé que la plupart des variables significatives d'un point de vue statistique, à savoir l'existence d'un régulateur, la réglementation de plafonnement des prix, la durée de concession, les élections, la croissance économique, etc., engendraient les mêmes effets directionnels pour les renégociations déclenchées par les pouvoirs publics et par les entreprises.

Concernant les renégociations de PPP sollicitées par les pouvoirs publics, les chercheurs ont également trouvé des liens entre instabilité institutionnelle et renégociations politiquement motivées déclenchées par des organismes publics pour tirer une rente des sociétés privées (De Brux 2010). Guasch *et al.* évoquent le cas « typique » où une autorité politique nouvellement élue, pour obtenir l'approbation des électeurs, décide unilatéralement soit de refuser d'honorer les augmentations de péage prévues par le contrat initial, soit de diminuer les tarifs de péage existants (Guasch, Laffont et Straub 2006a). Les auteurs formalisent ce genre de renégociations, constatant que les modèles de contrat, les cadres réglementaires inadéquats, les environnements institutionnels défaillants et les chocs externes sont autant de causes d'augmentation de la probabilité de renégociation de concession de la part des pouvoirs publics. Ces conclusions viennent appuyer la théorie de l'opportunisme du secteur public et les arguments des chocs exogènes et de la complexité. Les auteurs prétendent que ces facteurs n'ont pas les mêmes effets sur les renégociations décidées par les organismes publics que sur celles sollicitées par les partenaires privés. En revanche, les exigences d'investissements et de financements privés réduisent la probabilité de renégociation de la part des pouvoirs publics, mais augmentent la probabilité de renégociation de la part des partenaires privés. Des niveaux de corruption plus élevés, à l'inverse, augmentent les renégociations de la part des pouvoirs publics et réduisent les renégociations menées par les partenaires privés.

Les chercheurs constatent également des effets institutionnels pour l'opportunisme des partenaires privés. Athias et Nuñez ont étudié empiriquement 49 concessions de route à péage dans le monde, en se focalisant sur la relation entre les niveaux de concurrence lors de l'appel d'offres initial et les probabilités de renégociations (Athias et Nuñez 2009). En analysant les différences entre les prévisions de trafic originales contenues dans les offres gagnantes et les niveaux de trafic réels, les auteurs ont relevé qu'à un nombre plus élevé de soumissionnaires dans les appels d'offres pour des concessions de route à péage (plus de concurrence) correspondait des offres plus agressives. Cette conclusion confirme l'explication de la malédiction du vainqueur pour la renégociation. L'analyse montre un effet plus fort quand les organismes publics chargés d'attribuer les marchés n'incluent par leurs prévisions de trafic dans leur appel d'offres. Les auteurs montrent également un effet de malédiction du vainqueur plus marqué lorsque l'organisme public a une expérience limitée des PPP (pays de droit civil ou dont les institutions ne sont pas suffisamment stables)<sup>5</sup>. En d'autres termes, les soumissionnaires se comportent de façon stratégique et l'effet de malédiction du vainqueur est plus important quand les renégociations sont plus faciles.

## Études de cas

Le tableau 4.A1.2 illustre la distribution géographique des projets PPP routiers engagés aux États-Unis dont le montage financier a été bouclé (45) et ceux qui ont donné lieu à des renégociations (17). Sur ces 17 projets, sept ont fait l'objet de modifications des termes du contrat, six d'un défaut de paiement, cinq d'une faillite et douze d'un rachat. Nous allons maintenant examiner la renégociation des six PPP routiers suivants, qui correspondent à un tiers de tous ceux réalisés à ce jour aux États-Unis : Dulles Greenway (Virginie), Pocahontas Parkway (Virginie), Elizabeth River Crossings (ERC, également connu sous le nom de Midtown Tunnel et Downtown Tunnel, Virginie), State Route 91 Express Lanes (SR-91, Californie), South Bay Expressway (SBX, Californie) et Indiana Toll Road (Indiana). Nous avons sélectionné ces cas pour mieux rendre compte de la diversité des expériences rencontrées aux États-Unis



en matière de renégociation de PPP dans le secteur routier, en particulier dans des situations géographiques et au cours d'années différentes. Deux se situent sur la côte Pacifique, un dans le Middle West et trois sur la côte Atlantique. Les deux cas qui concernent la Californie remontent à la fin des années 80, tandis que le projet ERC (Virginie) s'est conclu par la conclusion d'un accord de financement en 2012. Les trois projets étudiés pour la Virginie sont censés illustrer l'évolution de la situation dans un État qui est particulièrement actif sur le marché des PPP et qui entend s'y développer<sup>6</sup>.

Comme le montrent les tableaux 4.A1.3 et 4.A1.4, les six projets étudiés s'étalent sur deux décennies, couvrant la période 1993-et 2012, et diffèrent au regard de plusieurs critères : caractéristiques de conception, étendue, date de mise en service et moment de leur finalisation financière. La longueur des routes nouvellement construites part d'une valeur très faible (l'Indiana Toll Road a été faite à partir d'installations existantes) à 14 miles (22.5 km, Dulles Greenway). Certains projets, comme l'Otay River Bridge (SBX) et le nouveau Midtown Tunnel (ERC), présentent des caractéristiques techniques très élaborées, d'autres non. Les sections suivantes décrivent brièvement chaque cas, en mettant l'accent sur les renégociations.

### ***Dulles Greenway***

La Dulles Greenway est située dans le comté de Loudoun, en Virginie et s'étend sur 14 miles (22.5 km) pour relier l'aéroport international de Washington Dulles à Leesburg. Il s'agit de la première route à péage moderne de Virginie. Elle a été construite en 1993 et mise en service en 1995 en vertu de la *Highway Corporation Act* (Loi sur la société de voirie), votée par l'État de Virginie en 1988. Le projet a vu le jour sous la forme d'une proposition spontanée de la Toll Road Corporation of Virginia (TRCV), qui a convaincu les législateurs que l'approbation de cette loi attirerait des fonds privés pour des projets d'infrastructures non financés (Wang 2010).

Les coûts de construction avaient initialement été estimés à 350 millions USD. Le Toll Road Investors Partnership II, L.P. (TRIP II), détenu par le Shenandoah Group, Autostrade International et Kellogg Brown & Root, a apporté 40 millions USD en fonds propres et le reste provenait de prêts privés accordés par CIGNA Investments, Prudential Power Funding Associates, John Hancock Mutual Life Insurance Company, Barclays, NationsBank et Deutsche Bank AG (FHWA 2014a). Le projet a été financé exclusivement par le secteur privé et la TRCV a acquis la majorité de son droit de passage sans avoir recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Au bout de 42.5 années, la propriété des équipements devait revenir au Commonwealth de Virginie.

Le contrat initial a été conclu en 1993, mais après la mise en service des installations en 1995, les volumes de trafic ont été inférieurs aux prévisions. Pendant les premières années, les revenus n'ont atteint que 20 % à 35 % seulement des prévisions initiales. TRIP II a alors cherché à accroître l'utilisation des équipements, sous la forme notamment d'une réduction, qui nécessitait l'approbation de l'État, des tarifs de péage durant la première année d'exploitation. Les recettes n'ont pas progressé jusqu'à des niveaux financièrement viables et le projet s'est retrouvé en défaut de paiement l'année suivante. En 1997, les partenaires ont augmenté les tarifs de péage et fait passer la limite de vitesse à 65 miles à l'heure (104.5 km/h). Deux ans plus tard, la dette a été rééchelonnée et un accord a été conclu en vue de faire passer le nombre de voies de quatre à six. En 2001, TRIP II a obtenu une extension de concession de 20 ans (jusqu'en 2056) et, trois ans plus tard, introduit des tarifs de péage variables en fonction de la distance et du moment de la journée.

En 2005, Macquarie Infrastructure Group (devenu depuis Macquarie Atlas Roads) a acheté TRIP II, dont 50 % ont finalement été acquis par Macquarie Infrastructure Partners (Macquarie Atlas Roads 2009). En 2013, la Virginie a accordé à TRIP II le droit d'augmenter les péages annuellement d'un point

de pourcentage au-delà de l'indice des prix à la consommation (Samuel 2008). La même année, et suite à l'expérience de la South Bay Expressway en Californie (voir ci-dessous), une action a été engagée pour que le Commonwealth de Virginie « rachète » la route à péage afin de réduire les tarifs de péage (Tanner 2013).

### ***Pocahontas Parkway***

La *Public-Private Transportation Act* (PPTA, Loi sur les transports public-privé) de 1995 a accru la flexibilité donnée par la *Highway Corporation Act* de 1988. Elle a permis à la Virginie d'évaluer des propositions spontanées de la part d'entités privées et d'utiliser des outils de financement comme les obligations à intérêt non imposable (Commonwealth de Virginie, 2012). Fluor Daniel et Morrison Knudsen (FD/MK) ont déposé un projet d'obtention de PPP auprès du VDOT pour la conception et la construction de la State Route 895, également connue sous le nom de « Pocahontas Parkway ». Cette route était planifiée et approuvée par le VDOT depuis 1983, mais aucun financement n'était disponible pour sa construction (Wang 2010). La Pocahontas Parkway Association (PPA) a été constituée sous la forme d'une société 63-20 à but non lucratif destinée à lever des obligations auto-amortissables exonérées d'impôt pour financer la construction du projet, dont le coût s'élevait à 354 millions USD<sup>7</sup>. Le reste du financement consistait en un prêt de 18 millions USD de la State Infrastructure Bank et d'un apport fédéral de 9 millions USD pour financer la conception de la route (FHWA, 2014c). FD/MK a contribué à hauteur de 5 millions USD en capitaux propres. L'accord portait sur une route à péage à quatre voies avec une extension de 8.8 miles (14 km), dont un pont de 0.3 mile (500 m) reliant Chesterfield et Henrico sud à Richmond. Quand l'équipement a été ouvert à la circulation en 2002, les recettes correspondaient à 45 % du niveau prévu [USGAO (US Government Accountability Office) 2004, 51].

En 2006, confronté à un défaut de paiement de la PPA, le VDOT a reçu une proposition spontanée de Transurban LLC concernant le projet (Samuel, 2006). Cela a entraîné la résiliation du contrat avec FD/MK et un nouvel accord a été signé avec Transurban LLC. Le nouvel accord incluait des droits de modernisation, de gestion, d'exploitation, de maintenance et de perception des péages de la route pendant 99 ans. Cependant, l'accord comprenait aussi l'obligation de construire la bretelle de raccordement Richmond Airport Connector (RAC), d'une longueur de 1.85 mile (3 km), dans l'espoir que cette extension augmente la demande pour la Parkway. La structure financière de l'accord reposait sur 141 millions USD d'investissement en capital, 55 millions USD de dette subordonnée, un prêt de 150 millions USD grâce à la *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA, Loi sur l'innovation et le financement des infrastructures de transport), et 420 millions USD de dette bancaire (FHWA, 2014c). Trois banques étaient parties à l'accord : Depfa Bank, Banco Espirito Santo de Investimento et Bayerische Hypo- und Vereinsbank.

Après 2009, la fréquentation de cette route a diminué en raison de l'augmentation des tarifs de péage et de la baisse de la demande de transport dans la région due à la crise financière de 2008. Même l'achèvement de la bretelle de raccordement à l'aéroport n'a pas stimulé la demande de façon suffisante pour couvrir le service de la dette. En 2012, Transurban a entièrement annulé sa créance pour le projet et planifié la cession de l'équipement à son prêteur avant de devenir insolvable (Samuel, 2013). En mai 2014, l'entreprise privée DBi Services a pris le contrôle de la route (Martz, 2014).

### ***Elizabeth River Crossings***

En s'appuyant sur le cadre juridique du PPTA pour les projets spontanés, le VDOT a approuvé un accord avec Elizabeth River Crossings OPCO, LLC (ERC) pour concevoir, construire, financer, exploiter et assurer la maintenance (DBFOM) du projet Downtown Tunnel/Midtown Tunnel/MLK Extension,

également appelé « Elizabeth River Crossings ». Le projet devait accroître la capacité d'interconnexion entre Norfolk et Portsmouth et incluait: a) un nouveau tunnel à deux voies à côté du Midtown Tunnel déjà opérationnel ; b) des améliorations au Downtown Tunnel ; et c) des améliorations sur un segment de 0.8 mile (1.3 km) de l'US Route 58. La construction a débuté en 2012 dans le cadre d'une concession de 58 ans et pour un coût estimé à 2.1 milliards USD, sans compter d'éventuels frais de renégociation. ERC, coentreprise réunissant Skanska Infrastructure Development et Macquarie Group, a investi 272 millions USD en prise de participation dans le projet. Les autres sources de financement étaient un prêt TIFIA de 465 millions USD, des fonds publics à hauteur de 408 millions USD, 675 millions USD en obligations de collectivités locales et 268 millions USD en recettes de péage des tunnels existants (FHWA, 2014d).

Le projet a fait l'objet d'une renégociation à l'initiative du secteur public en 2012 afin que la mise en place du péage soit différée en échange d'un paiement de 100 millions USD de la part de l'État (Samuel, 2012). Puis en 2014, lorsque les péages devaient commencer à fonctionner, le nouveau gouverneur a renégocié les termes du contrat pour diminuer les tarifs de péage durant les premières années génératrices de recettes. Cette renégociation a abouti à une baisse des tarifs de péage moyennant un paiement de 82.5 millions USD (Office of Governor, 2014). La perception du péage aux nouveaux tarifs a débuté le 1<sup>er</sup> février 2014. Le public s'était fermement opposé au plan original qui prévoyait des péages pour les tunnels existants avant l'achèvement du projet. Les opposants prétendaient que ces péages étaient de fait des taxes et non des frais d'utilisation étant donné que les usagers ne disposaient d'aucune autre solution gratuite viable (Reinhardt, 2012). Un habitant de Portsmouth, Danny Meeks, a intenté un procès au motif que le VDOT imposait les frais de péage de manière illégale. Finalement, la Cour suprême de Virginie a statué en faveur du VDOT (Meeks contre Elizabeth River Crossings OPCO, LLC et Département des Transports de la Virginie, 2013 VA App. 2013).

### ***State Route 91 Express Lanes de Californie***

Dans les années 80, nombreux étaient ceux qui estimaient que la Californie du Sud devait investir 1 milliard USD dans ses infrastructures routières (RoadTraffic-Technology, 2012). Pour répondre à ce besoin, l'Assemblée de l'État a adopté la loi (*Assembly bill*) n° 680 autorisant l'utilisation de PPP dans quatre projets de démonstration (Giuliano *et al.* 2012). Ces quatre projets, dont un prévoyant la construction de voies express à péage sur la partie centrale de la State Route 91, ont été sélectionnés par le biais d'un concours organisé par le Département d'État des Transports<sup>8</sup>. En 1990, l'État a signé un accord de franchise construction-transfert-exploitation avec la California Private Transportation Company (CPTC) comme partenaire privé. Les sociétés constituant cette entité étaient Level 3 Communications, Inc., la Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (Cofiroute) et Granite Construction Inc. [Caltrans (Département des Transports de la Californie) 2009]. Le partenaire privé a apporté 20 millions USD en capitaux propres, les fonds complémentaires provenant d'un prêt non privilégié de 7 millions USD de l'*Orange County Transportation Authority* (OCTA, Autorité des Transport du comté d'Orange) et de prêts bancaires d'un montant total de 100 millions USD de Citicorp USA, Banque Nationale de Paris, Société Générale, Deutsche Bank et CIGNA Investments (FHWA, 2014e).

Les voies à péage ont été mises en service en 1995, reliant le comté d'Orange à celui de Riverside par une extension à quatre voies de 10 miles (16 km). L'accord d'exploitation devait durer 35 ans. En outre, il s'agissait de la première route aux États-Unis à recourir exclusivement à la perception électronique du péage et à une tarification de gestion de la congestion, avec des prix fixés en fonction du flux de trafic.

Étant donné les besoins croissants d'infrastructures de transport dans la région, l'OCTA a été confrontée au mécontentement de la population en raison de l'absence d'investissement supplémentaire dans l'infrastructure de transport. Un élément préoccupant était la présence, dans l'accord de franchise originale, d'une clause de « non-concurrence » qui limitait la possibilité pour Caltrans et l'OCTA d'ajouter de la capacité routière « concurrente » ou « complémentaire ». Dans un premier temps, l'OCTA a essayé d'obtenir l'abrogation de cette clause, mais les juges s'y sont opposés au motif que des raisons de sécurité avaient été invoquées pour justifier la nécessité de construire de l'infrastructure additionnelle. Enfin, l'OCTA a racheté la CPTC en 2003 pour réduire la congestion. En conséquence, l'OCTA a émis 195 millions USD en obligations-recettes de péage (Metro ExpressLane 2014), rachetant le projet pour 207.5 millions USD.

### *South Bay Expressway*

La South Bay Expressway (SBX), à l'instar des State Route 91 Express Lanes, est née de la loi n° 680 de l'Assemblée de Californie. Le projet a fait l'objet d'un accord conception-construction-exploitation-transfert d'une durée de 35 ans et couvrant une extension de 9.4 miles (15 km) reliant Spring Valley à Otay Mesa dans le sud du comté de San Diego, en Californie. L'objectif était d'anticiper l'expansion prévue liée à l'augmentation des échanges commerciaux avec le Mexique (Wang 2010). L'État a signé un accord en 1991 avec California Transportation Ventures, Inc. (CTV), détenue à l'origine par Parsons Brinckerhoff, Egis Projects, Fluor Daniel et Prudential Bache, les deux premiers partenaires ayant cependant quitté l'entreprise après 1992. En 1997, Koch Industries a acheté 29 % du stock (Giuliano *et al.* 2012) et, en 2002, CTV a été intégralement rachetée par Macquarie Infrastructure Group.

Le projet a subi plusieurs retards. Premièrement, l'entreprise privée avait accepté de gérer les permis environnementaux du projet. Cependant, elle n'a obtenu les permis requis qu'en 2001, alors que l'accord de franchise avait été signé en 1991. Les organismes publics compétents en matière d'environnement, notamment le Service américain de la pêche et de la faune (USFWS), le Corps of Engineers de l'armée américaine et l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) ont imposé certaines conditions à l'obtention des permis, concernant la restauration des zones humides, la protection de l'habitat des espèces menacées et l'amélioration des infrastructures de loisirs dans les communautés environnantes.

Deuxièmement, Parsons Brinckerhoff a vendu sa participation à Macquarie Infrastructure Group en 2002 suite au retard d'obtention de permis. Ce changement dans l'accord a permis au groupe Macquarie d'avoir accès à des fonds publics pour compenser les coûts entraînés par les retards de construction et l'obtention des permis environnementaux, dont 140 millions USD de la part du Département américain des Transports (USDOT) via la *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA) (FHWA 2014f). Des fonds supplémentaires ont été obtenus sous la forme de capitaux propres (130 millions USD) et de prêts bancaires (400 millions USD) des banques Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Depfa Bank plc, Allied Irish, Bank of Ireland, BNP Paribas, Commonwealth Bank, DVB Bank, DZ Bank et HSH Nordbank (Fretz 2010).

Troisièmement, des changements de conception destinés à réduire l'impact environnemental ont compliqué la construction du pont sur l'Otay River, rendant nécessaire une approche « descendante » qui impliquait l'utilisation de structures en voussoirs préfabriqués pour construire le pont à 19 niveaux (Soule et Tassin 2007). En outre, le contrat entre CTV et le constructeur du pont, Otay River Contractors (ORC), comprenait un calendrier qui n'a pas pu être respecté (d'après ORC) en raison des conditions posées par Caltrans, la ville de Chula Vista et le comté de San Diego. Cela a finalement conduit à un procès. En définitive, les problèmes liés au pont ont retardé la livraison du projet de plus de 15 mois et

fait passer son coût estimé de 400 millions USD en 1990 à 635 millions USD en 2007, lorsque le projet a été livré.

De surcroît, l'ouvrage a été mis en service juste au moment où la crise des crédits immobiliers à haut risque (*subprimes*) a frappé San Diego, réduisant la demande d'environ un tiers par rapport aux prévisions (Chapitre 11. Cas n° 10-04516-LA11. Déclaration d'Anthony G. Evans, Directeur financier de South Bay Expressway, L.P., en soutien aux requêtes volontaires (*first day motions*) et à la requête de mise en faillite du débiteur en vertu du Chapitre 11, 2010). Cette situation a finalement conduit CTV à déclarer faillite en mars 2010. Après règlement entre les créanciers, le Tribunal américain des faillites a créé le New SBX Equity, détenu par l'ensemble des créanciers (Samuel, 2011). Les créances de l'USDOT ont été ramenées de 170 millions USD à 99 millions USD et celles des banques de 361.4 millions USD à 210 millions USD. En définitive, la San Diego Association of Governments (SANDAG) a racheté le New SBX Equity, versant aux banques 247.5 millions USD en liquidités et mettant ainsi fin à la participation du secteur privé au projet. Sur les 172 millions USD originalement dus à l'USDOT (capital plus 32 millions USD en intérêts capitalisés), le Département recevra finalement environ 93 millions USD en recettes de péage et conservera une participation de 32 % dans le projet, partageant tout excédent tiré de l'exploitation (Hawkins, 2011 ; Jensen, 2011 ; FHWA, 2014f). Suite à cette acquisition, la SANDAG a réduit les tarifs de péage de 40 %, pour une baisse de revenus de 20 % (Poythress, 2012).

### **Indiana Toll Road**

L'Indiana Toll Road (ITR) fournit des indications particulièrement précieuses pour les débats d'orientation concernant les PPP de route à péage (Wee 2012). Le projet, initialement nommé « Indiana East-West Toll Road », a été financé par des péages selon un cadre juridique établi en 1951. La route a été mise en service en 1956 dans le cadre de l'U.S. Interstate Highway System, couvrant 156.28 miles (251.5 km) et reliant Chicago, Indiana, à l'Ohio. L'Indiana Toll Road Commission a géré cette route jusqu'en 1981, après quoi cet axe routier est passé sous la tutelle du Département des autoroutes (*Department of Highways*). En 1983, l'*Indiana Toll Finance Authority*, nouvellement créée et devenue ensuite l'*Indiana Transportation Finance Authority*, a pris en charge cette route, la rendant ainsi politiquement et financièrement indépendante de l'État (Levy 2011).

En 2006, sous l'administration du gouverneur Mitch Daniels, l'Indiana a concédé les droits d'entretien, d'exploitation et de perception des péages de l'Indiana Toll Road à ITR Concession Co. LLC, pour les 75 années suivantes. Cet accord avec ITR comprenait un contrat d'exploitation et de maintenance couvrant la route à quatre voies de 156 miles (251 km) et la construction de voies supplémentaires sur 10 de ces 156 miles. Quatre entreprises ont déposé des projets et ITR Concession Co. LLC, coentreprise entre Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte (acquise par Ferrovial en 2009) et Macquarie Atlas Roads, a remporté l'appel d'offres, proposant de payer une avance de 3.8 milliards USD. Le marché prévoyait 748 millions USD de capitaux propres et 3.248 milliards USD d'emprunts contractés auprès de Santander, Bankia, Dexia, The Royal Bank of Scotland plc, BNP Paribas, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria et Depfa Bank (InfraDeals 2014). Le contrat allouait 255 millions USD aux sept comtés adjacents à la route à péage, 250 millions à l'extension de la troisième voie et 40 millions USD pour mettre en place la perception électronique du péage. De plus, 150 millions USD ont été accordés aux 92 comtés de l'Indiana pour améliorer le réseau routier (Gilroy et Aloyts, 2013).

Le marché a rencontré une forte opposition, au motif que l'État allait enregistrer des gains à court terme, tandis que les entreprises privées tireraient un profit à long terme, au détriment du bien-être des citoyens. Cependant, la coentreprise a essuyé 260 millions USD de pertes en 2010, avec la perspective

d'un défaut de paiement du service de la dette à l'horizon 2012 (Holeywell, 2011). La récession et le prix des carburants constituent des explications possibles. En raison de préoccupations grandissantes concernant le service de la dette en 2013 et 2014, les participants ont entamé des renégociations avec leurs prêteurs. En mars 2014 par exemple, les partenaires du projet ont vendu 500 millions USD de leur dette à des entreprises d'investissement « pour environ 60 cents par dollar » (Glazer, 2014).

Au total, cinq renégociations ont eu lieu entre les acteurs publics et privés de l'Indiana Toll Road (IFA 2013a). Premièrement, en échange d'une indemnisation de la part de l'État (60 millions USD), les acteurs privés ont accepté le « gel des péages » en 2006 jusqu'à la mise en place du péage électronique. Deuxièmement, la même année, l'État a accepté une réduction des obligations d'investissement. Troisièmement, en 2007, l'État a accordé des délais supplémentaires sur certains investissements jusqu'en 2010. Quatrièmement, il a accepté en 2008 de compenser par des indemnisations les pertes de revenu liées au péage électronique (60 millions USD). Dernier point, en 2010, l'État a accordé des délais supplémentaires sur certains investissements jusqu'en 2011. En septembre 2014, ITR Concession Co. LLC a annoncé qu'elle allait déclarer faillite, car les swaps de taux d'intérêt du projet, imposés par les prêteurs, détérioraient sa situation financière en alourdissant sa dette de 2.15 milliards USD (Benman, 2014).

## Analyse

Les cas de renégociation de contrats PPP examinés dans la section qui précède témoignent des spécificités des États-Unis par rapport au reste du monde. Le tableau 4.A1.5 présente un récapitulatif de notre évaluation d'ensemble tandis que le tableau 4.A1.6, inspiré de l'analyse des concessions latino-américaines réalisée par Guasch (2004), permet de comparer les conséquences de ces renégociations. Les cas étudiés peuvent être classés en fonction du secteur à l'origine de la renégociation, tout en mettant en relief une partie des conséquences observées.

Dans notre analyse, le secteur public a lancé le processus de renégociation dans deux cas sur six : Elizabeth River Crossings, où le principal intérêt était le report du péage, et State Route 91 Express Lanes, où l'OCTA a racheté la concession pour lever les obstacles posés par la clause de non-concurrence qui empêchait l'expansion des voies de circulation générales. Dans les autres cas, les renégociations ont été le fait du secteur privé. Dulles Greenway a fait l'objet de changements tarifaires, d'investissements supplémentaires et d'une extension de la concession. Le projet Pocahontas Parkway a entraîné des investissements supplémentaires et la prolongation de la concession. Le projet Indiana Toll Road a conduit à une réduction des obligations d'investissement et à l'indemnisation des gels de péage. Le partenaire privé a changé dans trois de ces quatre cas, auquel il convient d'ajouter l'Indiana Toll Road puisque le concessionnaire a déclaré faillite en septembre 2014<sup>9</sup>.

Vu l'impossibilité d'établir avec certitude la cause de la renégociation sur la base d'hypothèses concurrentes, nous passerons en revue les éléments de preuve circonstanciels susceptibles d'étayer notre analyse de la situation aux États-Unis. Nous nous intéressons tout particulièrement aux quatre explications théoriques évoquées plus haut – opportuniste, changements exogènes, complexités des contrats et malédiction du vainqueur.

## Opportunisme

Établir l'existence de motivations opportunistes (Williamson 1996) chez l'une ou l'autre partie exige une analyse minutieuse. Dans le cas du projet SR-91 Express Lanes, cette analyse a mis en lumière une palette d'attitudes opportunistes reprochées aux partenaires des deux bords, qui se révèle très

intéressante (Vining, Boardman et Poschmann 2005). D'un côté, l'entité privée a enregistré des bénéfices substantiels, 29 millions USD en une seule année, ce que d'aucuns pourraient juger non négligeable, au regard d'un coût de construction s'élevant à 130 millions USD. Le contrat prévoyait également une clause de non-concurrence qui protégeait la concession de la concurrence éventuelle avec l'expansion des voies de circulation générales. D'un autre côté, les pouvoirs publics ont essayé de contourner cette clause de non-concurrence en étendant la fonction de ces voies (en invoquant des raisons liées à la sécurité), pour finalement être assignés en justice. D'autre part, l'État a essayé d'acquérir les voies rapides en légiférant par condamnation. Il est donc plus difficile de rejeter l'existence de motifs opportunistes dans le cas du secteur public que dans celui du secteur privé, même si l'accord d'achat final a manifestement eu des résultats satisfaisants pour les deux parties.

Les élections permettraient d'y voir plus clair dans l'opportunisme du secteur public (Guasch, Laffont et Straub 2007). Comme nous l'avons déjà vu, un changement de gouvernement peut être l'occasion d'essayer d'obtenir des rentes ou des avantages politiques et/ou à se protéger contre l'accusation de tirer un avantage politique<sup>10</sup>. S'ils sentent une défaite électorale, les dirigeants en exercice entreprendront peut-être de renégocier les contrats PPP en vue d'obtenir la mise en œuvre de mesures populaires (par exemple, diminution des péages, ajout de capacités à peu de frais pour les pouvoirs publics). Un dirigeant nouvellement élu pourra être tenté d'agir de même pour des raisons identiques. Pour tester cette hypothèse, nous regardons si les renégociations se produisent plus fréquemment dans les États où le climat politique est marqué par la contestation. Nous identifions l'alternance des partis politiques au pouvoir depuis 1992 dans une ou plusieurs branches du pouvoir des États – le gouverneur et les deux chambres législatives - tout en gardant à l'esprit que le pouvoir exécutif est le décideur principal dans les renégociations de PPP.

Comme indiqué dans le tableau 4.A1.7, l'Indiana affiche le plus faible indice de contestabilité au Sénat (aucune alternance entre partis) et au poste de gouverneur (une alternance), mais l'un des plus élevés à la Chambre des Représentants (quatre alternances). La renégociation a débuté alors que le Parti républicain avait tous les pouvoirs (2006) et ont continué quand les Démocrates ont pris le contrôle de la Chambre des Représentants de l'État (2007). Aucune autre renégociation n'a eu lieu après que les Républicains ont retrouvé tous les pouvoirs en 2010, mais l'Indiana Toll Road a déposé le bilan en 2014. En l'occurrence, nous ne pouvons pas conclure que l'opportunisme public a motivé la renégociation en Indiana.

Pendant la période étudiée, la Californie n'a pas connu de changement de majorité au Sénat. En revanche, elle a vécu deux alternances à la Chambre des Représentants et trois au poste de gouverneur. L'acquisition par l'État de la State Route 91 a eu lieu en 2003, un an après que les Démocrates ont perdu les commandes de la branche exécutive. De façon similaire, les importantes renégociations de la South Bay Expressway se sont déroulées quand le Parti démocrate contrôlait la fonction de gouverneur et les deux chambres législatives, même si le parti venait tout juste de gagner ces élections ou était sur le point de perdre ce contrôle. Tout cela pourrait confirmer l'hypothèse selon laquelle il y a eu opportunisme public, mais les éléments de preuve restent insuffisants.

C'est la Virginie qui affiche l'indice de contestabilité le plus élevé pour le poste de gouverneur et les deux chambres du pouvoir législatif. La renégociation de Pocahontas Parkway a coïncidé avec des alternances entre partis dans les trois organes. De façon similaire, les renégociations du projet Elizabeth River Crossings sont intervenues au moment où le Sénat et le pouvoir exécutif passaient sous le contrôle du parti adverse. Quand bien même on en déduirait que cet État est plus enclin à connaître des renégociations du fait de l'opportunisme du secteur public, les éléments de preuve sont insuffisants faute d'informations sur ses motivations.

L'opportunisme du secteur privé est difficile à déceler. Néanmoins, nous pouvons montrer si les entreprises parties à ces contrats ont connu d'autres renégociations (voir tableau 4.A1.8). Celles qui ont déjà été confrontée à des renégociations par le passé sont familières des procédures et peuvent ensuite se servir de cette expérience lorsqu'un projet soulève d'importants problèmes du fait de sa complexité ou de chocs exogènes. Il ressort de ce tableau que, depuis 2012, les sociétés Macquarie, Fluor Company, Skanska Infrastructure Development et Ferrovial ont toutes participé – à l'échelle mondiale – à des projets PPP routiers qui ont fait l'objet d'une renégociation à un moment donné. La plupart des entreprises présentes sur le marché des PPP sont susceptibles d'avoir une certaine expérience de la renégociation. Des recherches plus poussées sont nécessaires pour comprendre ce que cela implique<sup>11</sup>.

### *Changements exogènes*

En présence de chocs exogènes, les renégociations peuvent aider les deux parties à supporter des changements inattendus. Dans le cas des PPP routiers, nous devons considérer les risques macroéconomiques comme des changements exogènes potentiellement significatifs. Pour évaluer si des changements exogènes peuvent être moteurs de renégociations aux États-Unis, nous étudions cinq variables macroéconomiques puisées dans les travaux publiés : le taux d'inflation, la croissance économique, le taux de chômage, les prix des facteurs et le taux d'intérêt (Guasch, Laffont et Straub 2007).

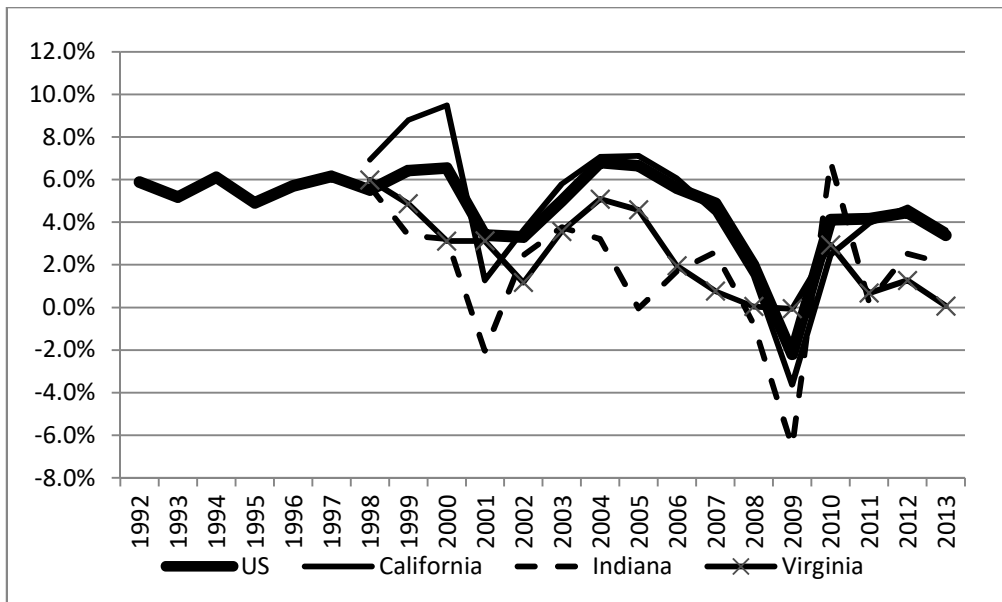
Pour prendre la mesure des chocs négatifs sur la demande, nous pouvons nous concentrer sur les variations du taux d'inflation, de la croissance économique et du taux de chômage. Premièrement, nous évaluerons si des augmentations soudaines du taux d'inflation, mesurées par le biais de l'indice des prix à la consommation, indiquent des chocs négatifs sur le revenu réel. Si l'utilisation des routes à péage affiche une élasticité-revenu positive, alors des hausses brutales du taux d'inflation devraient réduire le revenu disponible et les recettes générées par les PPP des transports. Le graphique 4.3 n'indique aucune flambée de l'inflation depuis 1992. En fait, la plupart des variations significatives reflètent la période déflationniste de la Grande récession qui a duré de mars 2009 à octobre 2009. Cela suggère que les renégociations des études de cas ne peuvent pas avoir été déclenchées par des chocs inflationnistes.

Graphique 4.3. **Indice des prix à la consommation : tous les consommateurs urbains (1992-2014)**

Source : Bureau of Labor Statistics, 2014.



Graphique 4.4. Croissance du PIB réel dans certains États (1992-2014)

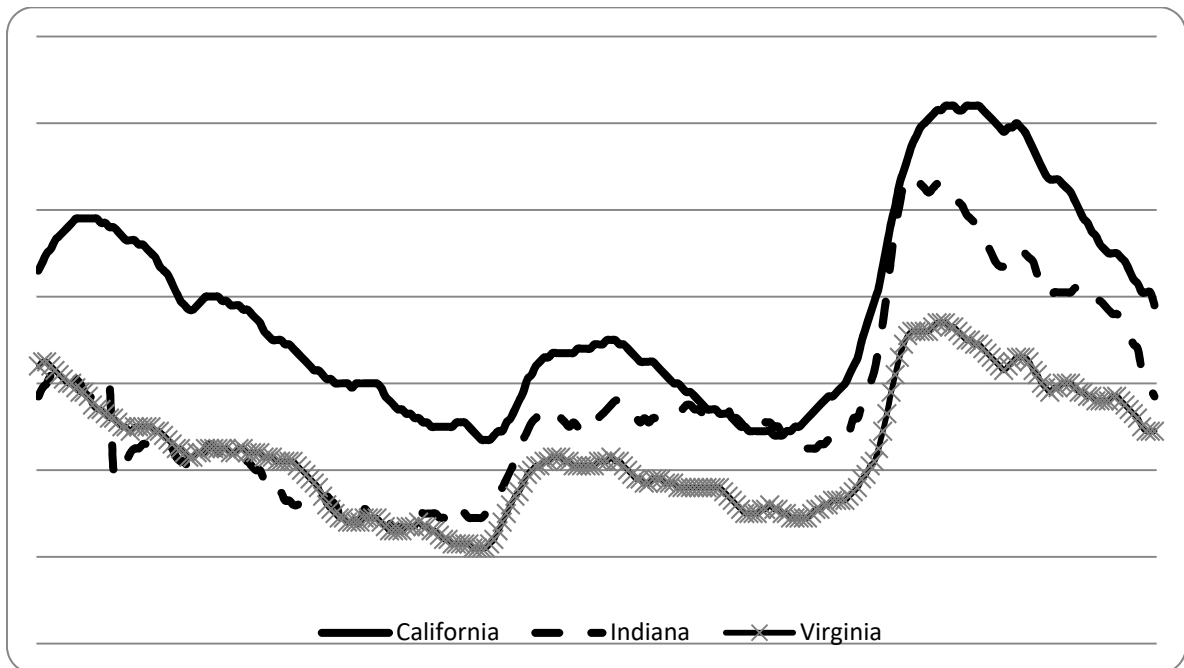


Source : Bureau of Economic Analysis, 2014a; Bureau of Economic Analysis, 2014b.

Deuxièmement, des baisses de croissance économique, mesurées à l'aune du produit intérieur brut (PIB), peuvent réduire le revenu disponible à dépenser sur les routes à péage. Le graphique 4.4 montre que la Californie et la Virginie ont connu une croissance négative en 2009. En outre, les deux États ont affiché une croissance proche de zéro en 2001 et 2002, ce qui a pu avoir des incidences sur les renégociations de la Dulles Greenway et de la South Bay Expressway. L'Indiana, en revanche, a enregistré quatre années de croissance négative (2001, 2005, 2008 et 2009). Même si ces baisses de PIB ont été importantes dans l'État, la conclusion d'un accord de financement de l'Indiana Toll Road (2006) et ses renégociations (2012 et 2014) ne coïncident pas avec ces ralentissements économiques. Cependant, les effets des récessions peuvent avoir persisté pendant plusieurs années en dépit de reprises rapides de la croissance économique. Par exemple, il est fort probable que la récession de 2009 n'a pas eu d'incidence immédiate sur les projets, mais que ses effets se sont accumulés au cours des années suivantes, avec des conséquences négatives pour les budgets gouvernementaux et le taux de chômage. Manifestement, les éléments de preuve permettant d'établir un lien entre les chocs de croissance économique et les renégociations sont mitigés.

Troisièmement, une brusque augmentation du chômage pourrait avoir fait baisser la demande de routes à péage. Nous incluons le chômage en plus de la croissance économique car les taux de chômage peuvent augmenter ou rester élevés malgré une reprise de la croissance économique. Le graphique 4.5 montre les taux de chômage de janvier 1992 à avril 2014. Le chômage affiche une tendance à la baisse jusqu'au ralentissement économique de 2001, où il augmente de près de 2 % dans les États analysés. Les taux de chômage diminuent de nouveau à partir de 2003, sauf en Californie, sans toutefois atteindre leurs points bas précédents. Le chômage a de nouveau augmenté avec la récession, atteignant son point le plus élevé entre 2009 et 2010, avant de baisser lentement. La persistance du niveau élevé du chômage après 2009 peut aider à expliquer les renégociations liées au risque côté demande qui se sont tenues après la récession (par exemple, Pocahontas Parkway et South Bay Expressway).

Graphique 4.5. Taux de chômage dans les États où des PPP routiers ont été renégociés (1992-2014)



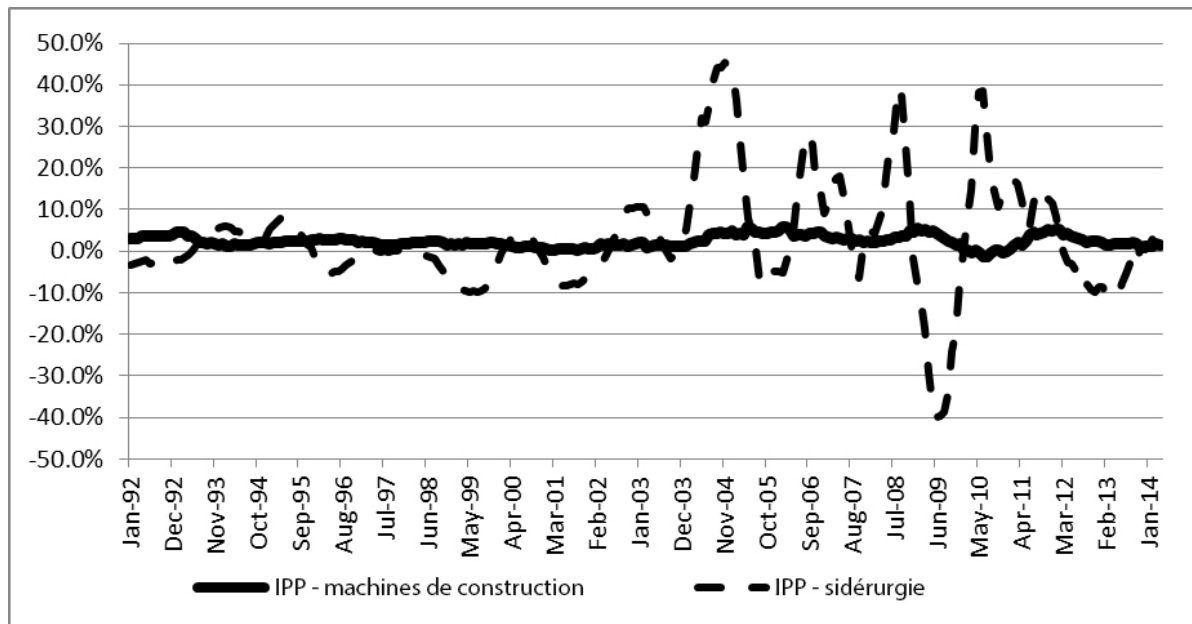
Source : Bureau of Labor Statistics, 2014.

Une perspective différente considère comment les changements de prix des facteurs et des taux d'intérêt peuvent avoir pesé sur l'offre d'infrastructures de transport en altérant la rentabilité des projets. À l'aide de l'indice des prix à la production, nous étudions d'abord deux sources potentielles d'augmentation des coûts : la fabrication des machines de construction et la sidérurgie. Le graphique 4.6 montre les variations de l'indice des prix à la production pour ces deux sources à compter de 1992. L'inflation pour la fabrication des machines de construction est restée constante sous les 10 %. Les coûts de production de la sidérurgie ont quant à eux été beaucoup plus volatiles, en particulier entre 2002 et 2011. Les changements de coût au cours de cette période sont allés d'une inflation de 45 % en novembre 2004 à une déflation de 40 % en juin 2009. Ces fluctuations inattendues dans les coûts de l'acier sont peut-être à l'origine de la renégociation de la South Bay Expressway.

Les variations de taux d'intérêt peuvent également avoir modifié la rentabilité apparente d'un projet. Les partenaires peuvent préférer investir leur argent sur le marché à des taux variables plutôt que dans un projet PPP. Le graphique 4.7 montre le taux de base bancaire de 1992 à 2014. On remarque que le service de la dette a augmenté de 50 % entre 1993 et 1994 et de 100 % entre 2003 et 2005. Ces taux d'intérêt élevés ont probablement influé sur les renégociations de la Dulles Greenway (1994 à 2000, 2005). Les pratiques financières et la persistance des conditions du marché ont très certainement elles aussi pesé sur les PPP. Dans le cas de l'Indiana Toll Road, les banques avaient, en 2007, posé pour condition l'acquisition d'un contrat d'échange de taux d'intérêt qui protégerait le projet en cas de hausse des taux d'intérêt. Or, au lieu de monter, ils sont tombés à des niveaux inférieurs à ceux de 2007 à cause de la récession, en conséquence de quoi le projet a été soumis à des tensions financières avant de connaître une mise en faillite en 2014<sup>12</sup>.

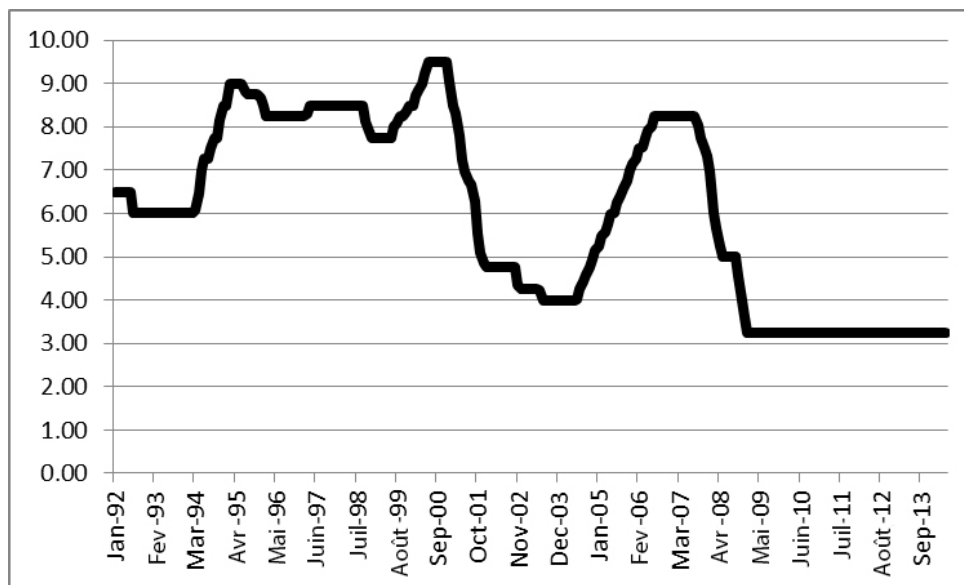
À la lumière de tous ces éléments de preuve, il apparaît que la croissance économique, les taux de chômage, les prix des facteurs et les taux d'intérêt ont peut-être eu des effets importants sur la renégociation, mais une analyse plus robuste est nécessaire pour confirmer cette conclusion.

Graphique 4.6. IPP (machines de construction et sidérurgie) (1992-2014)



Source : Bureau of Labor Statistics, 2014.

Graphique 4.7. Taux de base bancaire, non corrigé des variations saisonnières, (1992-2014)



Source : Banque fédérale de réserve de Saint-Louis, 2014.

## Complexité

Le climat politique peut également intensifier la complexité à laquelle les décideurs sont confrontés pour parvenir à un accord ou réagir lorsque l'évolution du contexte exige de renégocier avec le partenaire à un moment donné de l'existence du projet. Aux États-Unis, ce ne sont pas seulement les PPP, mais aussi l'investissement public dans les infrastructures en général qui ont fait l'objet d'un retour de flamme politique au nom des droits civils, de la protection de l'environnement, du rejet des péages, etc. L'opposition à la rapide expansion du réseau national autoroutier reliant les États dans les années 60 et 70 est apparue en zone urbaine aux quatre coins du pays, pesant lourdement sur la conception de certains ouvrages. Par exemple, la région de Washington D.C. avait approuvé un projet de réseau autoroutier couvrant 38 miles. Une grande partie des liaisons prévues devait traverser des banlieues majoritairement noires. Au bout de 22 ans de batailles politiques opiniâtres, seulement 10 miles ont pu être construits et la question raciale a grandement influé sur la configuration actuelle du modeste réseau autoroutier du District de Columbia (Levey et Levey 2000). On peut donc dire que les droits civils ont joué un rôle notable dans la politique autoroutière des États-Unis à tous les niveaux.

Intuitivement, on aurait pu croire que la mise en place de péages autoroutiers rencontrerait des obstacles politiques du même ordre, en particulier lorsque le dispositif semble toucher certaines zones plus que d'autres. Ainsi, le projet Elizabeth River Crossings vise principalement les populations qui se déplacent quotidiennement d'une rive à l'autre et les entreprises dont les activités sont liées au port d'Hampton Roads. Dans le contexte national susmentionné, les installations sans péage ont donné lieu à une opposition tenace, qui pourrait très bien avoir poussé les décideurs à reporter l'imposition de péages et à abaisser les droits existants pendant la période de lancement du projet (VDOT 2014).

Faisant écho aux forces politiques en jeu dans le cadre du projet d'Elizabeth River Crossings, les travaux consacrés à la fractionalisation ethnique, linguistique et religieuse ainsi qu'à la fragmentation des communautés donnent à penser que la diversité démographique peut compliquer l'exécution des projets de fourniture de biens publics. (Alesina, Baqir et Easterly 1999 ; Alesina et La Ferrara 2000 ; Alesina, Glaeser et Sacerdote 2001). Nous examinons le potentiel de désaccord public à l'encontre d'un type de mesure ou de projet particulier en calculant à cet effet un indice de fractionalisation ethnique sur la base des informations du recensement de 2010. Le tableau 4.A1.10 montre que cette fractionalisation est la plus élevée en Californie (0.77), qu'elle est importante en Virginie (0.58) et relativement faible dans l'Indiana (0.37)<sup>13</sup>. Par comparaison avec les données mondiales synthétisées dans le tableau 4.A1.11, la Californie et la Virginie ont une proportion élevée de diversité ethnique. Par conséquent, les renégociations de PPP observées dans ces États s'expliquent en partie sur cette base, même si une analyse plus rigoureuse et élargie serait nécessaire pour apporter des éléments convaincants à cet égard.

Concernant à présent les partenaires publics, nous étudions si chaque État a eu une expérience antérieure en matière de PPP. Les gouvernements dont l'expérience en matière de PPP est limitée risquent d'éprouver des difficultés à gérer ce genre de projets innovants. Parmi les projets de nos cas d'étude, cinq comptaient parmi les premiers dans leur État. L'Indiana Toll Road a été le premier PPP en Indiana et celui des SR 91 Express Lanes en Californie. La South Bay Expressway, bien que construite une décennie après la State Route 91, faisait partie de l'expérience initiale de 1989 de la Californie, en vertu de la loi n° 680 de l'Assemblée de Californie. La Dulles Greenway a été la première route à péage privée de Virginie depuis les années 1800, un projet construit en vertu de la *Highway Corporation Act* de 1988 (VDOT 2006). De façon similaire, la Pocahontas Parkway a été le premier projet à tirer parti de la *Public-Private Transportation Act* votée par l'État en 1995. Elle a également été la première « société 63-20 » dans le secteur routier. On peut en conclure que le manque d'expérience des pouvoirs publics explique certainement la renégociation de ces projets, car les gouvernements ne disposaient ni des connaissances nécessaires, ni de ressources humaines suffisamment chevronnées pour faire face à

certaines des incertitudes liées au traitement de ces accords. En revanche, le projet Elizabeth River Crossings ne saurait être considéré comme inédit. La conclusion d'un accord de financement en 2012 et l'expérience de vingt ans que l'État avait auparavant accumulée en matière de PPP laissent à penser que la renégociation de ce projet ne tient certainement pas à un manque d'expérience de l'organisme gouvernemental.

En dernier lieu, l'environnement institutionnel spécifique à l'État peut également ajouter à la complexité des PPP du point de vue relationnel. Même avec des décennies d'expérience dans les PPP, une entreprise ou un gouvernement peuvent ne pas avoir la capacité technocratique de gérer un contrat PPP. Nous analysons la capacité de gestion des États à l'aide de la *State Management Report Card*, financée par The Pew Charitable Trusts pour évaluer les performances des États, en focalisant notre attention sur la composante « infrastructures »<sup>14</sup> (synthétisée dans le tableau 4.A1.12 pour 1999, 2005 et 2008) (Barrett et Greene 2008 ; Government Performance Project 2005 ; King, Zeckhauser et Kim 2004). D'après ce système de notation, la Virginie affiche les performances les plus élevées dans le domaine des infrastructures au cours de la période analysée. L'Indiana occupe le milieu du tableau, tandis que la Californie réalise l'un des scores les plus bas. À cet égard, la Virginie devrait en principe avoir la plus forte qualité institutionnelle parmi les États étudiés. Les résultats de l'étude ne confirment pas cette hypothèse. Par conséquent, la capacité de gestion des pouvoirs publics n'est pas nécessairement un facteur déterminant des renégociations de PPP aux États-Unis.

En outre, puisque Guasch *et al.* trouvent des éléments prouvant que les organes de régulation diminuent les probabilités de renégociation dans les environnements hautement corrompus, nous cherchons à savoir si les organes de régulation des États supervisent le processus des contrats PPP (Guasch, Laffont et Straub 2007). La Virginie dispose de l'Office of Transportation Public-Private Partnership (OTP3, Office du partenariat public-privé dans les transports), dont l'objectif est de veiller à la livraison dans les délais des projets de la *Public-Private Transportation Act* (PPTA, Loi sur les transports publics-privés) censés répondre aux besoins de transport les plus urgents. L'OTP3 œuvre sous la tutelle du Secrétaire aux Transports et, bien qu'indépendant du VDOT, il reçoit l'appui administratif de cet organe (Virginia Office of Transportation Public-Private Partnerships 2014)<sup>15</sup>. De surcroît, le PPTA Steering Committee multimodal passe en revue les recommandations de l'OTP3. En revanche, la Californie et l'Indiana s'en remettent à leur Département des Transports pour superviser leurs projets PPP (KPMG 2013). Ces différences institutionnelles laissent penser que les ressources spéciales et l'indépendance de l'OTP3 devraient réduire le nombre de renégociations en Virginie. Les résultats de l'étude ne confirment pas cette hypothèse, ce qui laisse penser que la présence d'organismes de régulation dédiés ne réduit pas nécessairement le nombre de cas de renégociation.

### ***La malédiction du vainqueur***

Pour finir, nous examinons la possibilité que le phénomène dit de la « malédiction du vainqueur » soit intervenue dans chacun de ces cas. Cette malédiction serait due, dans le cas des concessions visant des ouvrages existants, à une soumission excessivement élevée qui aurait engendré des manques à gagner nécessitant la renégociation du contrat (Athias et Nuñez 2009). À l'inverse, dans le cas des PPP dédiés à des installations nouvelles, elle serait liée à une soumission beaucoup trop faible, qui aurait ultérieurement imposé de renégocier le contrat pour garantir la fin des travaux de construction et la poursuite des activités d'exploitation par le partenaire privé. Pour déterminer si cette malédiction du vainqueur a eu une incidence dans un ou plusieurs des cas étudiés, nous avons évalué les processus d'attribution et le nombre des soumissionnaires impliqués. Seulement deux des projets considérés avaient fait l'objet d'appels d'offres : Indiana Toll Road et Elizabeth River Crossings. Dans l'Indiana, Cintra Concesiones de Infraestructura de Transporte et Macquarie Atlas Roads, qui ont remporté le marché, avaient proposé de payer une avance de 3.8 milliards USD. À titre de comparaison, Indiana Road

Company LLC avait offert 2.8 milliards USD, Itinere Infraestructuras S.A. 2.5 milliards USD et Indiana Toll Road Partners LLC 1.9 milliard USD (IFA 2013). Étant donné que les offres concurrentes étaient inférieures d'au moins 1 milliard USD à l'offre gagnante, il est indéniable que le « vainqueur » a fait une offre trop élevée qui a finalement débouché sur une renégociation de la concession<sup>16</sup>.

La renégociation du projet Elizabeth River Crossings ne semble pas être imputable au phénomène de la malédiction du vainqueur. Trois sociétés avaient soumis une déclaration d'intérêt, mais une seule a maintenu sa participation au projet. Suite à cela, un processus de négociation bilatérale entre les acteurs public et privé avait fixé les éléments finaux du marché, y compris le prix.

## Conclusion

Ce chapitre a analysé l'exemple du marché des PPP du secteur routier aux États-Unis, en s'intéressant avant tout aux renégociations contractuelles. Nous avons commencé par donner un cadre théorique tiré d'une brève analyse de la documentation, après quoi nous avons mené six études de cas de renégociation de PPP dans le secteur des routes à péage. Ces cas diffèrent considérablement de par le type de contrat, les caractéristiques d'ingénierie, le contexte politique et les conditions économiques. De plus, aux États-Unis, contrairement à ce qui est le cas dans l'UE et en Amérique latine, l'environnement réglementaire et institutionnel varie d'un État à l'autre. Cependant, la renégociation des PPP aux États-Unis n'a pas fait l'objet du même niveau d'analyse qu'à l'échelle internationale. Le nombre relativement peu élevé de PPP mis en place aux États-Unis et la rareté des données les concernant peut expliquer cette situation, d'autant qu'en l'occurrence, il est très difficile d'appliquer les méthodes d'analyse économétriques. Le présent document sert de fondement pour combler cette lacune dans la documentation.

Les six études de cas présentées mettent en avant quelques-unes des caractéristiques spécifiques au marché des PPP routiers aux États-Unis. S'agissant des renégociations engagées à l'initiative des partenaires privées, nous constatons que les organismes publics se sont montrés prêts à laisser les partenaires privés cesser d'assurer le service de leur dette, faire faillite ou être rachetés en cas de faible utilisation des ouvrages. Surtout, jamais, à l'exception d'une seule fois (dans le cas du projet de South Bay Expressway avec la TIFIA), le moindre risque n'est pris avec les deniers publics. Pour ce qui est des renégociations dont le secteur public est à l'origine, nous observons qu'en général, il est affirmé que les modifications apportées aux montages PPP bénéficieront à la collectivité, alors qu'en fait de telles affirmations exigent une évaluation minutieuse de la situation. Un point selon nous important est qu'il est nécessaire d'informer le public pour qu'il soit en mesure de comprendre le fonctionnement des PPP et les implications éventuelles de tout exercice de renégociation pour la collectivité.

Au lieu de tirer des conclusions hâtives, nous devons reconnaître que les cas étudiés montrent que de multiples facteurs conduisent à des renégociations de contrat non prévues. Les travaux existants ne fournissent guère d'éléments utiles pour démêler l'écheveau complexe de chaque cas et pour permettre d'étudier l'effet d'une hypothèse à partir d'une autre. C'est pourquoi les présents travaux soulignent la nécessité de mettre au point de nouveaux cadres d'analyse pour tirer des enseignements utiles des différentes expériences. Il est tout aussi important d'insister sur le fait que les décideurs doivent faire preuve d'un certain degré de transparence concernant les PPP pour permettre une telle analyse.

Aux États-Unis, le marché des PPP infrastructurels Unis est relativement jeune et n'a pas fini de croître. L'expérience du pays en matière de renégociation des PPP correspond peut-être à la phase d'apprentissage par laquelle les décideurs passent actuellement avant que n'émerge un marché robuste, porteur de rendements raisonnables pour les partenaires publics et privés. La documentation contient

probablement un certain nombre de propositions sur la manière de faire face aux effets indésirables des renégociations de PPP (par exemple, Engel, Fischer et Galetovic 2006). Toutefois, la présente analyse souligne la nécessité d'étudier de façon continue la gestion des PPP et les renégociations dont ils font l'objet en tenant compte des caractéristiques propres aux États-Unis.

## Notes

1. Nous proposons deux exemples. Premièrement, le marché des obligations des collectivités locales, qui sont exonérées d'impôt, est très attractif aux États-Unis, ce qui justifie l'attention prêtée aux rachats. En cas de choc exogène négatif, il est possible de ne pas avoir à modifier le contrat si un nouveau partenaire privé est prêt à assumer un risque plus important ou à mettre en place une nouvelle direction susceptible de maîtriser les répercussions de ce choc. Il y aurait donc bien renégociation dans le sens où les actifs changent de propriétaire privé. Deuxièmement, le droit de la faillite en vigueur aux États-Unis présente la particularité de servir au premier chef les débiteurs, l'objectif étant d'aider les entreprises à survivre en cas de problème de liquidité, alors que l'UE prend le parti des prêteurs (Cirmizi, Klapper et Uttamchandani 2012). Si le droit américain est favorable aux débiteurs, c'est pour que les entreprises ne changent pas de mains pendant la procédure de faillite. Il les autorise même à contracter de la dette supplémentaire pour se restructurer. Dans l'UE, en revanche, l'objectif étant d'obtenir le remboursement au plus vite, l'accent est mis sur la liquidation rapide de l'entreprise. Ce contraste a des répercussions concrètes dans les PPP routiers, ainsi que l'a récemment souligné un grand dirigeant d'entreprise américain (Nicolás Rubio, Président de Cintra pour les États-Unis, communication personnelle du 20 novembre 2014).
2. Sauf mention contraire, toutes les références sont données en dollars (USD).
3. Une autre explication envisageable a été examinée lors de la table ronde du FIT à l'occasion de laquelle le projet du présent document a été présenté. Les renégociations peuvent renforcer la position de toutes les parties impliquées au sens de Pareto. Par exemple, une hausse imprévue des recettes fiscales sert à abaisser les tarifs de péage, à titre permanent ou provisoire.
4. Le plafonnement des prix désigne une réglementation conçue pour « faire la chasse au manque d'efficacité (...) en forçant les industries des transports à fournir leurs services à des prix réels de plus en plus bas » (Button 2010, 470).
5. D'après les auteurs, la renégociation est plus facile dans les pays de droit civil car la législation est la première source du droit. Le système judiciaire doit prendre en compte et évaluer les différents codes, dont beaucoup contiennent des principes contradictoires. En revanche, la première source de droit dans les pays de common law est la jurisprudence, ce qui fait que les lois contradictoires sont moins fréquentes (Athias et Nuñez 2009, 18-19).
6. Voir par exemple son projet *PPTA Pipeline* : <http://www.vappta.org/projects.asp>
7. Aux États-Unis, les organismes publics peuvent émettre des obligations de collectivités locales exonérées d'impôt, afin d'améliorer la rentabilité des financements de projets publics. En vertu de l'*Internal Revenue Service Rule 63-20* et de la *Revenue Proclamation 82-26*, les sociétés d'utilité publique à but non lucratif (« sociétés 63-20 ») peuvent elles aussi émettre des obligations exonérées d'impôt. En conséquence, un groupe peut créer une société 63-20 qui passe ensuite des accords de concession avec des entreprises privées pour réaliser, par exemple, les étapes de conception-construction-exploitation-maintenance d'un équipement d'infrastructure. Le partenaire privé s'occupe généralement du financement, tandis que la société 63-20 émet la dette (FHWA 2014b).
8. Les critères utilisés par Caltrans incluaient : l'importance du besoin de transport couvert, la facilité de mise en œuvre, l'expérience du consortium, la promotion du développement économique et le degré d'innovation (Wang 2010).
9. Pour la South Bay Expressway, la baisse des tarifs a eu lieu après que les pouvoirs publics locaux ont pris en charge la gestion de la route.



10. La première possibilité fait référence aux différences entre les incitations pour le « brigant itinérant » et celles pour le « brigand fixe » (Olson 2000). La seconde concerne l'opportunité des tierces parties et la contestabilité politique examinée pour les contrats publics (Moszoro et Spiller 2012).
11. Les données factuelles relatives aux renégociations initiées par le secteur privé ne sont guère concluantes dans la mesure où d'autres acteurs possèdent une expérience en la matière. C'est également le cas des prêteurs, puisque la plupart des banques présentes sur le marché des PPP routiers sont de nationalité étrangère. Plus les prêteurs pâtiront de l'opportunité privée, plus il se fera rare.
12. Le contrat d'échange de taux d'intérêt est un instrument financier utilisé pour se prémunir du risque encouru en cas d'augmentation des taux d'intérêt. Dans le cas de l'ITR, si les taux étaient montés, le projet aurait été protégé. Cependant, comme ils ont diminué, au lieu de grimper, le projet s'est trouvé en difficulté.
13. L'indice de fractionalisation suit la formule : 
$$F_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n s_{ij}$$
, où  $s_{ij}$  est la proportion que représente  $n$ 'importe quel groupe racial donné dans un État  $j$ . Cet indice est basé sur les travaux réalisés par Alesina *et al.* (2003).
14. Cette composante évalue les États à partir de cinq facteurs (Barrett et Greene 2008) : a) l'État mène régulièrement une analyse détaillée de ses besoins d'infrastructures et dispose d'un processus transparent pour sélectionner les projets d'infrastructures ; b) l'État dispose d'un processus efficace pour assurer le suivi des projets d'infrastructures tout au long de leur conception et de leur construction ; c) l'État entretient ses infrastructures conformément à des pratiques d'ingénierie généralement reconnues ; d) l'État gère ses infrastructures de manière exhaustive ; e) l'État crée des réseaux efficaces entre États et gouvernements pour la coordination des infrastructures. L'évaluation prend en compte l'expertise des universitaires et des journalistes de la région et des États.
15. En novembre 2014, l'OPT3 a été rebaptisé Virginia Office of Public-Private Partnerships.
16. Lors de la table ronde du FIT au cours de laquelle un projet du présent document a été présenté, il a été affirmé que ce comportement pouvait également passer pour une « offre agressive », forme d'opportunité privée à travers laquelle une entreprise soumet une offre dans l'espoir d'obtenir de meilleures conditions ultérieurement par la voie de renégociations. Le projet SBX ne s'étant pas concrétisé, la faillite de ce PPP routier, qui montre l'attitude divergente des pouvoirs publics entre les États-Unis et l'Amérique latine, est passée inaperçue dans les médias.

## Annexe 4.A1 : Tableaux

Tableau 4.A1.1. **Issue des renégociations en Amérique latine et dans les Caraïbes (1985-2000)**

Issue de la renégociation	Pourcentage de contrats de concession renégociés
Retard sur les cibles d'obligations d'investissement	69
Accélération des obligations d'investissement	18
Augmentations de tarif	62
Diminutions de tarif	19
Augmentation du nombre d'éléments de coût avec répercussions automatiques sous la forme d'augmentations de tarif	59
Extension de la période de concession	38
Réduction des obligations d'investissement	62
Ajustement de critère – redevance annuelle payée par l'opérateur au gouvernement : favorable à l'opérateur	31
Ajustement de critère – redevance annuelle payée par l'opérateur au gouvernement : défavorable à l'opérateur	17
Changement dans la base actif/capital : favorable à l'opérateur	46
Changement dans la base actif/capital : défavorable à l'opérateur	22

Source : Guasch, 2004.

Tableau 4.A1.2. Distribution géographique des cas de PPP et de renégociation étudiés aux États-Unis

État	PPP routiers	PPP routiers renégociés					Cas étudiés				
		Modifications du contrat	Défaut de paiement	Faillite	Rachat	Nb. total de projets	Modifications du contrat	Défaut de paiement	Faillite	Rachat	Nb. total de projets
Alaska	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Californie	4	1	1	1	2	2	1	1	1	2	2
Colorado	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Floride	13	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Géorgie	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Indiana	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Massachusetts	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Michigan	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Nouveau Mexique	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Caroline du Nord	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caroline du Sud	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
Texas	10	1	1	1	3	4	0	0	0	0	0
Virginie	6	3	2	1	3	5	2	2	1	1	3
Total	45	7	6	5	12	17	4	4	3	4	6

Sources : Public Works Financing Newsletter, 2014 ; InfraDeals, 2014.

Tableau 4.A1.3. Synthèse des cas de renégociation de PPP aux États-Unis (1995-2013)

Projet	État	Source principale de revenus	Type de contrat	Estimation originale de coût	Coût de construction final	Prix d'achat auprès des partenaires privés originaux
<b>Dulles Greenway</b>	Virginie	Péage	DBFOM	350 millions (1993)	338 millions	617.5 millions (2005)
<b>Pocahontas Parkway</b>	Virginie	Péage	DBFOM	381 millions (1998)	314 millions (2002)	611 millions (2006)
<b>Elizabeth River Crossings</b>	Virginie	Péage	DBFOM	2 089 millions	n. d.	n. d.
<b>State Route 91</b>	Californie	Péage	DBFOM	88.3 millions (1990)	130 millions (1995)	207.5 millions (2003)
<b>South Bay Expressway<sup>a</sup></b>	Californie	Péage	DBFOM	400 millions (1990)	722 millions (2007)	351.7 millions (2011)
<b>Indiana Toll Road<sup>c</sup></b>	Indiana	Péage	DBFOM + OM	n. d.	n. d.	n. d.

Notes : DBFOM : conception, construction, financement, exploitation, et entretien. OM : exploitation et entretien.

<sup>a</sup> Comprend la construction de 3.2 miles sans péage (5 km).

<sup>b</sup> Construction de 1.2 mile (1.9 km) de tunnel et de 1 mile (1.6 km) de route. Entretien de 50 miles de voie.

<sup>c</sup> Acquisition ayant nécessité la construction de 10 miles (16.1 km). Une avance de 3 778 millions USD a été versée.

Source : Compilé par les auteurs à partir de sources multiples.

Tableau 4.A1.4. Complexité des PPP étudiés du point de vue de la conception et de la construction

Projet	État	Construit Longueur en miles (km)	Ponts	Tunnels
<b>Dulles Greenway</b>	Virginie	14 (22.5)	Oui	Non
<b>Pocahontas Parkway</b>	Virginie	8.8 (14.1)	Oui	Non
<b>Elizabeth River Crossings</b>	Virginie	2.2 (3.5)	Oui	Oui
<b>State Route 91</b>	Californie	10 (16.1)	Non	Non
<b>South Bay Expressway</b>	Californie	12.7 (20.4)	Oui	Non
<b>Indiana Toll Road</b>	Indiana	10 (16.1)*	Non	Non

Notes : L'Indiana Toll Road comprend l'exploitation et la maintenance des 2+2 voies originalement construites sur 156 miles (251 km). En outre, sont compris la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'une troisième voie, dans chaque direction, de 10 miles (16.1 km).

Tableau 4.A1.5. Synthèse des renégociations de PPP étudiées (1993-2013)

Projet	Retour	Péages	Problèmes	Dates	Dates importantes
<b>Dulles Greenway</b>	Baisse de 30 % à 14 %	Péages régulés par la Virginia State Corporation Commission	Demande plus faible que prévu	1993 1993 1995 1995 1997 1999 2001 2004 2005 2013	Conclusion d'un accord de financement Début de la construction Année de mise en service Baisse des tarifs de péage. Les propriétaires n'honorent pas leurs engagements. Hausse des tarifs de péage. Augmentation de la limite de vitesse (65 m/h) Restructuration de la dette. Modification du projet : de 2*2 voies à 3*3. Extension de la période de concession (20 ans) Tarifs point-à-point réduits en heures creuses et variables en heures pleines Achat du PPP par Macquarie Infrastructure Group Péages (2013-2020) : le plus élevé entre l'indice des prix à la consommation plus 1 %, le PIB réel, et 2.8 %.
<b>Pocahontas Parkway</b>	Non lucratif à l'origine	Les deux premières années selon le contrat. Après, les ajustements sont faits par le VDOT.	Demande plus faible que prévu	1998 1998 2002 2006 2012 2014	Conclusion d'un accord de financement Début de la construction Année de mise en service Transurban USA achète le contrat pour : location, mise au point, exploitation Extension de la période de concession (à 99 ans) Investissements supplémentaires : 1.6 mile (2.6 km), quatre voies (bretelle de raccordement à l'aéroport) et péage électronique Transurban USA annule sa créance pour le projet. Transurban USA transfère l'exploitation à DBi Services
<b>Elizabeth River Crossings</b>	Partage des revenus après seuil	Le plus élevé entre 3.5 % et l'indice des prix à la consommation	Opposition de la population locale	2012 2012 2012 2014 2017	Conclusion d'un accord de financement Début de la construction Péage retardé jusqu'en 2014 en échange de 125 millions USD. Les partenaires privés augmentent leurs capitaux propres de 207 millions USD. Baisse des péages. Indemnité incertaine Mise en service prévue

Projet	Retour	Péages	Problèmes	Dates	Dates importantes
<b>State Route 91</b>	17 %		Clause de non-concurrence	1993 1993 1995 2003	Conclusion d'un accord de financement Début de la construction Année de mise en service Le comté d'Orange (OCTA) l'achète pour éliminer la clause de non-concurrence
<b>South Bay Expressway</b>	18.50 %			2002 2003 2007 2010 2011	Macquarie Infrastructure Group (MIG) achète CTV Conclusion d'un accord de financement Année de mise en service Déclaration de faillite Sortie du Chapitre 11 car la San Diego Association of Governments (SANDAG) l'achète. Baisse des péages.
<b>Indiana Toll Road</b>		Plafond d'inflation		2006 2006 2006 2006 2007 2007 2008 2010 2011	Conclusion d'un accord de financement Année de mise en service « Gel des péages » jusqu'à ce que le péage électronique soit en place. Remboursement de l'État Réduction des obligations d'investissement Début de la construction Retards dans certains investissements jusqu'en 2010 Remboursement de l'État à hauteur de 60 millions USD en raison de pertes de revenu Retards dans certains investissements jusqu'en 2011 Mise en faillite

Tableau 4.A1.6. Résultat des renégociations des PPP routiers étudiés aux États-Unis (1995-2013)

Issue de la renégociation	Dulles Greenway	Pocahontas Parkway	Midtown Tunnel et Downtown Tunnel	State Route 91	South Bay Expressway	Indiana Toll Road
Retards sur les cibles d'obligations d'investissement	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Accélération des obligations d'investissement	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Augmentations de tarif	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Diminutions de tarif ou gel ou retard	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Augmentation du nombre d'éléments de coût avec répercussions automatiques sous la forme d'augmentations de tarif	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Extension de la période de concession	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Réduction des obligations d'investissement	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Ajustement de critère – redevance annuelle payée par l'opérateur au gouvernement : favorable à l'opérateur	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Ajustement de critère – redevance annuelle payée par l'opérateur au gouvernement : défavorable à l'opérateur	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Changement dans la base actif/capital : favorable à l'opérateur	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Changement dans la base actif/capital : défavorable à l'opérateur	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Autre : augmentation de la vitesse	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Autre : changements de partenaire privé	Oui	Oui		Oui	Oui	Non
Autre : investissements supplémentaires	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Autre : baisse de l'investissement	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Autre : élimination de la clause de non-concurrence	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
Renégociation à l'initiative du partenaire	Privé	Privé	Public	Public	Privé	Privé

Note: Inspiré de Guasch, 2004.

Sources : IFA, 2014 ; Levy, 2011 ; FHWA, 2014 ; Wang, 2010.

Tableau 4.A1.7. Changements de majorité politique dans les branches exécutive et législative

État	Années où le poste de Gouverneur a changé de parti	Années où le parti majoritaire a changé au Sénat de l'État	Années où le parti majoritaire a changé à la Chambre des Représentants de l'État
Virginie	1993, 2002, 2009	1995, 2008, 2011	1997
Californie	1999, 2003, 2011	Aucun	1995, 1997
Indiana	2004	Aucun	1994, 1999, 2004, 2010

Sources : Lucy Burns Institute, 2014 ; Ballotpedia, 2014.

Tableau 4.A1.8. Propriétaires privés principaux et leur portefeuille d'actifs routiers confrontés à des renégociations

Projet	Dates	Principaux actionnaires privés derrière le projet	Autres actifs routiers du portefeuille des actionnaires (2012)	Autres actifs routiers du portefeuille faisant l'objet de renégociations (2012)
Dulles Greenway	1993	Shenandoah Group, Kellog Brown & Root	Aucun	Aucun
	1995			
	1997			
	1999			
	2001			
	2004			
	2005	Macquarie Infrastructure Group (aujourd'hui Macquarie Atlas Roads)	B103, Indiana Toll Road, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône	Indiana Toll Road, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône
2006	Macquarie Infrastructure Group et Macquarie Infrastructure Partners	B103, Indiana Toll Road, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, Autoroute A25	Indiana Toll Road, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône	
2013				
Pocahontas Parkway	1998	Fluor Daniel et Morrison Knudsen	Projet d'autoroute A59, I-495 Capital Beltway HOT Lane Project, I-95 HOV/HOT Lanes Project, Windsor-Essex Parkway	Projet d'autoroute A59
	2006			
	2012	Transurban DRIVe (détenu par Transurban Group et Capital Partners, aujourd'hui CP2)	I-495 Capital Beltway HOT Lane Project, I-95 HOV/HOT Lanes Project	Aucun
	2014	Dbi Services	Aucun	Aucun
State Route 91	1993	Level 3 Communications, Inc., Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (Cofiroute détenu par Vinci Autoroutes) et Granite Construction Inc.	Aucun	Aucun
	2003	n. d.	Aucun	Aucun
Elizabeth River Crossings	2012	Skanska Infrastructure Development, Macquarie Infrastructure Partners II et Macquarie Mercer Infrastructure Trust	Autoroute A1, autoroute régionale Antofagasta, projet d'élargissement de la M25	Autoroute A1, autoroute régionale Antofagasta
	2012			
	2014			



Tableau 4.A1.8 (suite). **Propriétaires privés principaux et leur portefeuille d'actifs routiers confrontés à des renégociations**

South Bay Expressway	1991	Parsons Brinkerhoff, Egis Projects, Fluor Daniel et Prudential Bache	Projet d'autoroute A59, HSL/Zuid, I-495 Capital Beltway HOT Lane Project, I-95 HOV/HOT Lanes Project, Windsor-Essex Parkway, Phase 1 du PPP de l'A2, A24/IP3 Viseu-Chaves, autoroute A28 Rouen-Alençon, autoroute A63, A8, autoroute A88 Falaise-Sées, rocade L2 Marseille, projet d'élargissement de la M25, Phase III de l'autoroute M6, North Luzon Expressway, Ostregion PPP Package 1	Projet d'autoroute A59
	1992	Parsons Brinkerhoff et Egis Projects	Phase 1 du PPP de l'A2, A24/IP3 Viseu-Chaves, autoroute A28 Rouen-Alençon, autoroute A63, A8 (Augsbourg-Munich), autoroute A88 Falaise-Sées, rocade L2 Marseille, projet d'élargissement de la M25, Phase III de l'autoroute M6, North Luzon Expressway, Ostregion PPP Package 1	Phase 1 du PPP de l'A2, A24/IP3 Viseu-Chaves, A8 (Augsbourg-Munich)
	1997	Parsons Brinkerhoff, Egis Projects et Koch Industries	Phase 1 du PPP de l'A2, A24/IP3 Viseu-Chaves, autoroute A28 Rouen-Alençon, autoroute A63, A8, autoroute A88 Falaise-Sées, rocade L2 Marseille, projet d'élargissement de la M25, Phase III de l'autoroute M6, North Luzon Expressway, Ostregion PPP Package 1	Phase 1 du PPP de l'A2, A24/IP3 Viseu-Chaves, A8 (Augsbourg-Munich),
	2002	Macquarie Infrastructure Group	B103, Indiana Toll Road, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône	Indiana Toll Road, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône
	2003			
	2010			
2011	Banques : DEPPFA Bank plc, Allied Irish, Bank of Ireland, BNP Paribas, Commonwealth Bank, DVB Bank, DZ Bank et HSH Nordbank	Aucun	Aucun	

Tableau 4.A1.8 (suite). **Propriétaires privés principaux et leur portefeuille d'actifs routiers confrontés à des renégociations**

<b>Indiana Toll Road</b>	2006	Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte, Macquarie Infrastructure Partners et Macquarie Atlas Roads	Route à péage fictif A-22 Algarve, route à péage fictif A-27/28 Norte Litoral, autoroute A-66 - Benavente à Zamora, route à péage fictif des Açores, autoroute AP-36 Ocaña-La Roda, autoroute C-16 Sant Cugat-Terrassa-Manresa, projet d'autoroute du centre de la Grèce E-65, autoroute Costa del Sol - Ausol II, autoroute Costa del Sol - Ausol I, autoroute 407, autoroute 407 est à autoroute 35/115, I-635, projets routiers ioniens, autoroute M-203 Alcalá O'Donnell, PPP périphérique M-30, M3 Clonee-Kells, concession autoroutière Madrid-Ocaña, N4/N6 PPP, North Tarrant Expressway, North Tarrant Expressway Segments 3A et 3B, Trans-Texas Corridor SH130 SEg 5&6, B103, Dulles Greenway, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, Autoroute A25, Dulles Greenway	Route à péage fictif A-22 Algarve, route à péage fictif A-27/28 Norte Litoral, autoroute AP-36 Ocaña-La Roda, autoroute C-16 Sant Cugat-Terrassa-Manresa, autoroute 407, autoroute M-203 Alcalá O'Donnell, concession autoroutière Madrid-Ocaña, Dulles Greenway
	2006			
	2006			
	2007			
	2008	Ferrovia, Macquarie Infrastructure Partners et Macquarie Atlas Roads	Route à péage fictif A-22 Algarve, route à péage fictif A-27/28 Norte Litoral, autoroute A-66 - Benavente à Zamora, route à péage fictif des Açores, autoroute AP-36 Ocaña-La Roda, autoroute C-16 Sant Cugat-Terrassa-Manresa, projet d'autoroute du centre de la Grèce E-65, autoroute Costa del Sol - Ausol II, autoroute Costa del Sol - Ausol I, autoroute 407, autoroute 407 est à autoroute 35/115, I-635, projets routiers ioniens, autoroute M-203 Alcalá O'Donnell, PPP périphérique M-30, M3 Clonee-Kells, concession autoroutière Madrid-Ocaña, N4/N6 PPP, North Tarrant Expressway, North Tarrant Expressway Segments 3A et 3B, Trans-Texas Corridor SH130 SEg 5&6, B103, Dulles Greenway, péage de l'autoroute M6, Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, Autoroute A25, Dulles Greenway	Route à péage fictif A-22 Algarve, route à péage fictif A-27/28 Norte Litoral, autoroute AP-36 Ocaña-La Roda, autoroute C-16 Sant Cugat-Terrassa-Manresa, autoroute 407, autoroute M-203 Alcalá O'Donnell, concession autoroutière Madrid-Ocaña, Dulles Greenway
	2009			
2010				
2014				

Source : Informations d'InfraDeals, 2014.

Tableau 4.A1.9. Complexité des PPP étudiés du point de vue des contrats

Projet	État	Type de contrat	Durée du contrat original (années)	Le contrat est-il disponible en ligne ?	Longueur du contrat original (pages à l'exclusion des annexes)
<b>Dulles Greenway</b>	Virginie	DBFOM	40	Oui	61
<b>Pocahontas Parkway</b>	Virginie	Original : DBOT. Modifié : BOT	30	Oui	96
<b>Elizabeth River Crossings</b>	Virginie	DBFOM	75	Oui	160
<b>State Route 91</b>	Californie	BTO	35	Non	*
<b>South Bay Expressway</b>	Californie	BTO	35	Non	*
<b>Indiana Toll Road</b>	Indiana	DBFOM + OM	58	Oui	112

Note : Aucune information n'était disponible sur les contrats routiers PPP de Californie.

Tableau 4.A1.10. **Indice de fractionalisation pour les États-Unis (2010)**

État des États-Unis	Fractionalisation ethnique
Maine	0.1166
Virginie-Occidentale	0.1391
Dakota-du-Nord	0.2214
Minnesota	0.3431
Wisconsin	0.3464
Ohio	0.3495
Missouri	0.3564
Indiana	0.3733
Pennsylvanie	0.4018
Tennessee	0.4364
Utah	0.4433
Oregon	0.4631
Arkansas	0.4717
Massachusetts	0.4790
Alabama	0.5113
Washington	0.5398
Mississippi	0.5439
Caroline-du-Sud	0.5456
Louisiane	0.5547
Connecticut	0.5548
Delaware	0.5759
Colorado	0.5812
Caroline-du-Nord	0.5829
Virginie	0.5831
Alaska	0.5915
Illinois	0.6362
Géorgie	0.6370
Floride	0.6451
Maryland	0.6511
Arizona	0.7041
Texas	0.7238
Nevada	0.7440
Hawaii	0.7521
Californie	0.7665

Source : US Census Bureau (Bureau américain du recensement), 2013.

Tableau 4.A1.11. Fractionalisation ethnique dans certains pays

	Pays	Fractionalisation ethnique
<b>Valeur maximale</b>	Ouganda	0.9302
<b>Centile 90</b>	Gambie	0.7864
<b>Centile 75</b>	Népal	0.6625
<b>Centile 50</b>	Palau	0.4342
<b>Centile 25</b>	Salvador	0.1984
<b>Centile 10</b>	Chypre*	0.0938
<b>Valeur minimale</b>	Comores	0.0000

Source : Alesina et al., 2003.

*\*Note de la Turquie:* Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

*Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne:* La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Tableau 4.A1.12. **The State Management Report Card :**  
**Catégorie des infrastructures, états dotés d'une législation favorable aux PPP**

États des États-Unis	1999	2005	2008
Alabama	1	2	6
Alaska	6	6	4
Arizona	3	7	7
Arkansas	5	6	6
Californie	4	5	7
Colorado	5	6	6
Connecticut	6	6	6
Delaware	8	9	9
Floride	5	9	10
Géorgie	5	6	8
Illinois	7	6	5
Indiana	5	7	9
Louisiane	8	6	6
Maine	4	8	6
Maryland	10	10	9
Massachusetts	9	4	3
Michigan	9	9	10
Minnesota	10	8	6
Mississippi	8	6	6
Missouri	10	7	9
Nebraska	10	9	9
Nevada	9	9	7
New Hampshire	5	6	3
New Jersey	9	7	6
Nouveau-Mexique	2	3	6
New York	4	9	7
Caroline-du-Nord	9	6	7
Dakota-du-Nord	9	7	7
Ohio	8	10	7
Oregon	7	8	6
Pennsylvanie	8	9	7
Caroline-du-Sud	7	6	4
Tennessee	7	7	8
Texas	5	7	8
Utah	10	11	11
Virginie	11	10	9
Washington	11	8	9
Virginie-Occidentale	6	5	4
Wisconsin	10	5	7

## Références

- Alesina, A., R. Baqir et W. Easterly (1999), « Public Goods and Ethnic Divisions. » *The Quarterly Journal of Economics* 114 (4) : 1243-84.
- Alesina, A., A. Devleeschauwer, W. Easterly, S. Kurlat et R. Wacziarg (2003), « Fractionalization. » *Journal of Economic Growth* 8 (2) : 155-94.
- Alesina, A., E. Glaeser et B. Sacerdote (2001), Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System? Document de travail 8524 du NBER. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w8524>.
- Alesina, A. et E. La Ferrara (2000), « Participation in Heterogeneous Communities. » *The Quarterly Journal of Economics* 115 (3) : 847-904.
- Athias, L. et A. Nuñez (2009), « The More the Merrier? Number of Bidders, Information Dispersion, Renegotiation and Winner's Curse in Toll Road Concessions. » [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1269630](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1269630).
- Barrett, K. et R. Greene (2008), « Measuring Performance, The State Management Report Card 2008 », *Governing*, mars.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et R. Levine (2003), « Law and Finance: Why Does Legal Origin Matter? » *Journal of Comparative Economics*, 31 (4) : 653-75. doi : 10.1016/j.jce.2003.08.001.
- Button, Kenneth (2010), *Transport Economics*. 3<sup>e</sup> édition Aldershot, Hants, Angleterre ; Northampton, MA : Elgar.
- Caltrans (Département des Transports de la Californie) (2009), « Toll Road Fact Sheet. AB 680 Private Toll Road Program. » <http://www.dot.ca.gov/hq/paffairs/about/toll/status.htm>.
- Chapitre 11. Cas n° 10-04516-LA11. Déclaration d'Anthony G. Evans, Directeur financier de South Bay Expressway, L.P., en soutien aux requêtes volontaires et à la requête de mise en faillite du débiteur en vertu du Chapitre 11. 2010). Tribunal américain des faillites, district sud de la Californie.
- Cirmizi, E., L. Klapper et M. Uttamchandani (2012), « The Challenges of Bankruptcy Reform », *The World Bank Research Observer*, n° 27 (2), pp. 185-203. doi:10.1093/wbro/lkr012.
- Commonwealth de Virginie (2012), *PPTA Implementation Manual and Guidelines*, Le Commonwealth de Virginie. [http://www.vappta.org/ppta\\_implementation\\_manual\\_guidelines.asp](http://www.vappta.org/ppta_implementation_manual_guidelines.asp).
- De Brux, J. (2010), « The Dark and Bright Sides of Renegotiation: An Application to Transport Concession Contracts », *Utilities Policy*, 18 (2), pp. 77-85. doi : 10.1016/j.jup.2009.07.003.

- Département américain du Trésor (2014), *Expanding Our Nation's Infrastructure through Innovative Financing*, Washington, D.C. : Département américain du Trésor. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/Expanding%20our%20Nation%27s%20Infrastructure%20through%20Innovative%20Financing.pdf>
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic (2001), « Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising. » *Journal of Political Economy*, 109 (5) : 993-10250.
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic 2006, « Privatizing Highways in the United States », *Review of Industrial Organization* 29 (1-2), pp. 27-53. doi : 10.1007/s11151-006-9108-6.
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic (2009), Soft Budgets, Renegotiations and Public-Private Partnerships, 15300. Document de travail du NBER. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w15300>.
- FHWA, (2014a), « Project Profiles: Dulles Greenway », [https://www.fhwa.dot.gov/ipd/project\\_profiles/va\\_dulles\\_greenway.htm](https://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/va_dulles_greenway.htm).
- FHWA, (2014b), « P3 Defined: 63-20 Nonprofit Public Benefit Corporation. » [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/dbfo\\_6320.aspx](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/dbfo_6320.aspx).
- FHWA, (2014c), « Project Profiles: Pocahontas Parkway », [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project\\_profiles/va\\_pocahontas.aspx](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/va_pocahontas.aspx).
- FHWA, (2014d), « Project Profiles: Downtown Tunnel / Midtown Tunnel / MLKI Extension », [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project\\_profiles/va\\_midtown\\_tunnel.aspx](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/va_midtown_tunnel.aspx).
- FHWA, (2014e), « Project Profiles: 91 Express Lanes », [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project\\_profiles/ca\\_91expresslanes.aspx](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/ca_91expresslanes.aspx).
- FHWA, (2014f), « Project Profiles: South Bay Expressway », [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project\\_profiles/ca\\_southbay.aspx](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/ca_southbay.aspx).
- FIT (2008), *Investissements en infrastructures de transport: Vers plus d'efficience*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789282101896-fr>.
- Fretz, D. (2010), « PFI - First US TIFIA Road Files for Protection », *Reuters*, 24 mars, <http://www.reuters.com/article/2010/03/24/idUSLDE62N29I20100324>.
- Gilroy, L. et D. Aloyts (2013), *Leasing the Indiana Toll Road: Reviewing the First Six Years Under Private Operation*, 108, Synthèse.
- Giuliano, G., L. Schweitzer, K. Holliday et T. Minch (2012), « Public Private Partnerships in California. Phase II Report. Section VII: California Political Environment », [http://www.metrotrans.org/sites/default/files/research-project/Section\\_VII\\_California\\_political\\_environment.pdf](http://www.metrotrans.org/sites/default/files/research-project/Section_VII_California_political_environment.pdf).
- Government Performance Project (2005), *Grading the States 2005: A Look inside*, Government Performance Project.



[http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/wwwpewtrustsorg/reports/government\\_performance/GPPReport2005pdf.pdf](http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/wwwpewtrustsorg/reports/government_performance/GPPReport2005pdf.pdf).

Guasch, J. L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions Doing It Right*. Washington, D.C. : Banque mondiale.

Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2003), *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*. 3011, Document de travail sur la recherche de stratégies de la Banque mondiale. Washington, D.C. : Banque mondiale. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3011>.

Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2006), « Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiation », Document de travail, Université d'Édimbourg.

Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2007), « Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation », *Journal of Applied Econometrics*, 22 (7) : 1267-94.

Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2008), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America », *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2) : 421-42. doi : 10.1016/j.ijindorg.2007.05.003.

Hart, O. et J. Moore (1998), « Incomplete Contracts and Renegotiation », *Econometrica*, 56 (4) : 755-85.

Hawkins, R. (2011), « SANDAG Officially Takes over South Bay Toll Road », *U-T San Diego*, 21 décembre, <http://www.utsandiego.com/news/2011/dec/21/sandag-officially-takes-over-south-bay-toll-road/>.

IFA (2013), « Other Bids », [http://www.in.gov/ifa/files/Other\\_Bids.pdf](http://www.in.gov/ifa/files/Other_Bids.pdf).

InfraDeals (2014), « Assets Owners Database », <http://www.infra-deals.com/public/>.

Jensen, R. (2011), « Tollway Exits Chapter 11 », *The Bond Buyer*, 5 mai. [http://www.bondbuyer.com/issues/120\\_87/south\\_bay\\_expressway\\_bankruptcy-1026333-1.html](http://www.bondbuyer.com/issues/120_87/south_bay_expressway_bankruptcy-1026333-1.html).

Katsivela, M. (2007), « Contracts: Force Majeure Concept or Force Majeure Clauses », *Uniform Law Review*, 12 (1) : 101-19.

King, D., R.G. Zeckhauser et M.T. Kim (2004), *The Management Performance of the US States*, Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series. <http://www.hks.harvard.edu/fs/rzeckhau/GradingStatesv1.pdf>.

Klein, B., R.G. Crawford et A.A. Alchian (1978), « Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process », *Journal of Law and Economics*, 21 (2) : 297-326.

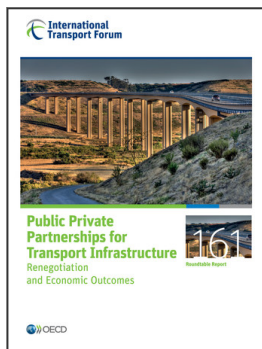
KPMG (2013), « Massachusetts Department of Transportation (MassDOT). P3 Program Comparison », [http://www.massdot.state.ma.us/Portals/0/docs/infoCenter/boards\\_committees/PublicPrivate/P3\\_Comparison\\_101113.pdf](http://www.massdot.state.ma.us/Portals/0/docs/infoCenter/boards_committees/PublicPrivate/P3_Comparison_101113.pdf).

La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer (2008), « The Economic Consequences of Legal Origins », *Journal of Economic Literature*, 46 (2) : 285-332. doi : 10.1257/jel.46.2.285.

- Levey, Bob et Jane Freundel Levey (2000), "End of the Roads: In the Interstate Era, Congress Ruled Washington like a Fiefdom. Then a Fight over Some Freeways Inspired a Biracial, Neighborhood-Level Movement to Fight the Federal Power", *The Washington Post*, 26 novembre.
- Levy, S.M. (2011), *Public-Private Partnerships: Case Studies on Infrastructure Development*. Reston, Va : ASCE Press.
- Macquarie Atlas Roads (2009), « Macquarie Atlas Roads Prospectus », <https://www.macquarie.com/dafiles/Internet/mgl/mig/docs/prospectus.pdf>.
- Martz, M. (2014), « Pocahontas 895 Toll Road under a New Operator », *Richmond Times*, 17 juin. [http://www.timesdispatch.com/news/pocahontas-toll-road-under-a-new-operator/article\\_94f7e91f-e346-57c4-807d-fd7c60fdb64.html](http://www.timesdispatch.com/news/pocahontas-toll-road-under-a-new-operator/article_94f7e91f-e346-57c4-807d-fd7c60fdb64.html).
- Meeks v. Elizabeth River Crossings OPCO, LLC et Département des Transports de la Virginie, 2013 VA App (2013), Cour de circuit de la ville de Portsmouth.
- Metro ExpressLane (2014), *Debt Capacity Assessment*, [http://media.metro.net/projects\\_studies/expresslanes/images/public\\_reports\\_exlattachmentc\\_04-2014.pdf](http://media.metro.net/projects_studies/expresslanes/images/public_reports_exlattachmentc_04-2014.pdf).  
[http://media.metro.net/projects\\_studies/expresslanes/images/public\\_reports\\_exlattachmentc\\_04-2014.pdf](http://media.metro.net/projects_studies/expresslanes/images/public_reports_exlattachmentc_04-2014.pdf).
- Moszoro, M. et P. Spiller (2012), « Third-Party Opportunism and the Theory of Public Contracts: Operationalization and Applications », in: Éric Brousseau et Jean-Michel Glachant (eds.), *Manufacturing Markets: Legal, Political and Economic Dynamics*, Royaume-Uni : Cambridge University Press.
- Office of Governor (2014), « Governor McAuliffe Announces Initial Toll Rates Will Be Cut in Half for the Downtown/Midtown Tunnels Project in Hampton Roads », *Département des Transports de la Virginie*, 15 janvier. [http://www.virginiadot.org/newsroom/statewide/2014/governor\\_mcauliffe\\_announces\\_initial70257.asp](http://www.virginiadot.org/newsroom/statewide/2014/governor_mcauliffe_announces_initial70257.asp).
- Olson, Mancur (2000), *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York : Basic Books.
- OTP3 (Office of Transportation Public-Private Partnership) (2014), « Office of Transportation Public-Private Partnerships », *Office of Transportation Public-Private Partnerships*, consulté le 1<sup>er</sup> octobre, <http://www.vappta.org/>.
- Poythress, K. (2012), « Traffic up on South Bay Expressway. » *U-T San Diego*, 20 août. <http://www.utsandiego.com/news/2012/aug/20/traffic-up-on-south-bay-expressway/>.
- Qian, Y. et B. Weingast (1997), « Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives », *The Journal of Economic Perspectives*, 11 (4) : 83-92.
- Reinhardt, W.G. (2012), « Midtown Financial Close Ignites Virginia Politics », *Public Works Financing*, Avril. [http://www.pwfinance.net/document/research\\_reprints/1\\_Midtown\\_corrected.pdf](http://www.pwfinance.net/document/research_reprints/1_Midtown_corrected.pdf).

- Rich, R. et J. Tracy (2013), « Early Contract Renegotiation: An Analysis of US Labor Contracts, 1970-1995 », *Journal of Labor Economics*, 31 (4) : 825-42. doi : 10.1086/669965.
- RoadTraffic-Technology (2012), « South Bay Expressway, San Diego County, CA – Road Traffic Technology », *RoadTraffic-Technology*, consulté le 12 décembre, <http://www.roadtraffic-technology.com/projects/stateroute125/>.
- Roberts, M. R. et A. Sufi (2009), « Renegotiation of Financial Contracts: Evidence from Private Credit Agreements », *Journal of Financial Economics*, 93 (2) : 159-84. doi : 10.1016/j.jfineco.2008.08.005.
- Samuel, P. (2011), « South Bay Expressway Reorganized out of Bankruptcy », *Toll Roads News*, 16 avril. <http://tollroadsnews.com/news/south-bay-expressway-reorganized-out-of-bankruptcy>.
- Samuel, P. (2012), « Virginia Gone to Financial Close on \$2.1b Norfolk Crossings P3, Compromises on Toll Timing, Coverage », *Toll Roads News*, 20 avril. <http://tollroadsnews.com/news/virginia-gone-to-financial-close-on-21b-norfolk-crossings-p3-compromises-on-toll-timing-coverage>.
- Samuel, P. (2013), « Pocahontas Parkway Turned over to Lenders ADDITIONS », *Toll Roads News*, 14 juin. <http://tollroadsnews.com/news/pocahontas-parkway-turned-over-to-lenders-additions>.
- Saussier, S., C. Staropoli et A. Yvrande-Billon (2009), « Public–Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts », *Review of Industrial Organization*, 35 (1-2) : 1–18. doi : 10.1007/s11151-009-9226-z.
- Small, K.A. (2010), « Private Provision of Highways: Economic Issues », *Transport Reviews*, 30 (1) : 11-31, doi : 10.1080/01441640903189288.
- Soule, B. et D. Tassin (2007), « The Otay River Bridge », *Structure Magazine*, juillet.
- Tanner, D. (2013), « Virginia Cites High Toll Rates in Proposed ‘Buyback’ of Private Toll Road », *Land Line Magazine*, 15 janvier. <http://www.landlinemag.com/Story.aspx?StoryID=24653>.
- Thaler, Richard H. (1998), « Anomalies: The Winner’s Curse », *The Journal of Economic Perspectives*, 2 (1) : 191-202.
- USGAO (US Government Accountability Office) (2004), « Highways and Transit. Private Sector Sponsorship of and Investment in Major Projects Has Been Limited », USGAO, <http://www.gao.gov/new.items/d04419.pdf>.
- VDOT (2006), *The History of Roads in Virginia*, Virginie : Département des Transports de la Virginie. <http://www.virginiadot.org/about/resources/historyofrds.pdf>.
- VDOT (2014), « Governor McAuliffe Announces Initial Toll Rates Will Be Cut in Half for the Downtown/Midtown Tunnels Project in Hampton Roads », Département des Transports de la Virginie, 15 janvier. [http://www.virginiadot.org/newsroom/statewide/2014/governor\\_mcauliffe\\_announces\\_initial70257.asp](http://www.virginiadot.org/newsroom/statewide/2014/governor_mcauliffe_announces_initial70257.asp).

- Vining, A.R., A.E. Boardman et F. Poschmann (2005), « Public-Private Partnerships in the US and Canada: 'There Are No Free Lunches' », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7 (3) : 199-220. doi : 10.1080/13876980500209363.
- Wang, Y. (2010), « Recent Experience in the Utilization of Private Finance for American Toll Road Development », Université de Californie du Sud. <http://digitallibrary.usc.edu/cdm/ref/collection/p15799coll127/id/345049>.
- Wee, J. (2012), « Public-Private Partnerships: The Project Financing of the Indiana Toll Road - INS190-pdf-Eng. », Harvard Business School Publishing, <https://cb.hbsp.harvard.edu/cbmp/content/INS190-PDF-ENG>.
- Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York, N.Y. : Oxford University Press.



Extrait de :

## Public Private Partnerships for Transport Infrastructure

Renegotiation and Economic Outcomes

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789282108130-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

Gifford, Jonathan, *et al.* (2018), « Renégociation des partenariats public-privé dans les transports : l'exemple des États-Unis », dans Forum International des Transports, *Public Private Partnerships for Transport Infrastructure : Renegotiation and Economic Outcomes*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789282108291-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).