

Chapitre 1. Synthèse

Dejan Makovšek et Stephen Perkins, Forum International des Transports, Paris

Bjorn Hasselgren, KTH Royal Institute of Technology, Stockholm, Suède

Les partenariats public-privé (PPP) sont des structures de financement complexes qui impliquent d'importants coûts de transaction et nécessitent souvent plusieurs centaines de pages de documentation juridique. Malgré le soin apporté à leur établissement, leur renégociation est monnaie courante, ce qui peut influencer sur leur rentabilité. On ignore toutefois si cela tient à l'impossibilité de prévoir tous les cas de figure dans un contrat, ou à des raisons plus prosaïques.

Ce chapitre présente la synthèse de la table ronde intitulée Les partenariats public-privé pour les infrastructures de transport : la renégociation, comment l'aborder et quels résultats en attendre du point de vue économique. Une fois défini ce que l'on entend par renégocier un PPP, les incidences et causes de l'exercice sont analysées. La réflexion sur la manière d'aborder les renégociations est suivie d'un résumé des différentes conclusions à tirer.

Investir dans les infrastructures de transports moyennant un partenariat public-privé (PPP) est une pratique ancienne, qui s'est rapidement développée en Amérique latine dans les années 80, puis au Royaume-Uni dans les années 90. Les PPP existent sous de nombreuses formes, qui vont du financement de projet (par exemple, contrats de conception-construction-financement-maintenance-exploitation) aux concessions fondées sur un dispositif de régulation économique ; la séparation est assez floue entre partenariat et privatisation pure et simple. En confiant la gestion des projets au secteur privé, les PPP devaient encourager la recherche de l'efficacité dans les industries de réseau (transport d'électricité, distribution d'eau, fourniture d'infrastructures routières et ferroviaires) caractérisées par un monopole naturel et, dans bien des pays, administrées par l'État.

Pour permettre au secteur privé de prendre pied dans ces secteurs, il fallait imaginer un moyen de remédier à « l'incohérence temporelle » (Helm 2009), expression judicieusement choisie pour qualifier la myopie dont les gouvernements font souvent preuve en préférant satisfaire les attentes à court terme des électeurs au lieu de maximiser le bien-être dans la durée. Il arrive en effet que l'État décide de réduire les dépenses d'entretien des infrastructures et de renouvellement des contrats de manière à dégager des fonds pour financer des priorités à court terme, en partant du principe que la diminution de la qualité de service ne sera pas visible dans l'immédiat. Ainsi, il peut être entrepris de construire des ouvrages moins onéreux mais aussi de qualité moindre, indépendamment du fait qu'ils seront plus cher à entretenir une fois en service : ce surcroît de dépenses à long terme sera le problème des administrations futures (et, pour l'essentiel, des mêmes électeurs). Or, ce type de comportement opportuniste est à éviter si l'on veut convaincre les marchés de capitaux d'investir dans les infrastructures publiques.

Un contrat de PPP englobe à la fois la construction d'un ouvrage et son exploitation par le partenaire privé ou sa mise à disposition pendant l'exploitation. L'idée est que la mise en concurrence de l'attribution du marché est le meilleur moyen de garantir une construction et utilisation efficaces de l'actif et, surtout, d'éviter des frais excessifs d'exploitation, de maintenance et de modernisation, imputables soit à un surcroît d'ingénierie pendant la phase de construction, soit à la mauvaise qualité de la construction. De cette façon, le secteur public remplit au mieux les objectifs de service qui auront motivé la mise en place de l'infrastructure, pour un coût garantissant la rentabilité de l'investissement.

Le PPP repose sur la création d'une bulle contractuelle, c'est-à-dire d'un ensemble de contrats censés protéger l'investisseur privé contre d'éventuels comportements opportunistes et contre les incohérences susceptibles d'apparaître en cas de changements de gouvernement (naturellement, il doit aussi protéger le secteur public de l'opportunisme éventuel du partenaire privé). En théorie, dès lors que l'investisseur privé respecte à la lettre le contrat de PPP, il y a lieu de tabler sur une récupération des coûts et sur la rentabilité de l'investissement, corrigée en fonction du risque.

Du fait de la mise en concurrence, les PPP favorisent la rentabilité des infrastructures de transport. Dans la mesure où le secteur de la fourniture d'infrastructures présente souvent les caractéristiques d'un monopole naturel, la concurrence peut être absente (ou insuffisante) sur le marché des services d'infrastructure. De même, les mesures qui amoindrissent les profits de la concurrence viennent largement infirmer le raisonnement économique qui justifiait au départ la décision de recourir au PPP et, bien souvent, conduisent l'opinion publique à critiquer les contrats. D'où l'importance primordiale que les contrats soient exécutés dans les termes initialement convenus.

Aucune partie au contrat ne saurait prévoir avec exactitude ce qui se passera tout au long de la vie de l'ouvrage ou de l'exécution du contrat, qui peut s'étaler sur plusieurs dizaines d'années. Même quand un contrat est particulièrement bien rédigé, il est des cas exceptionnels où des circonstances objectives non prévues dans ses dispositions initiales se présentent et risquent de nuire à sa bonne

exécution. Il est alors parfois nécessaire de le renégocier, ce qui, d'après les données d'observation (Guasch *et al.* 2014), n'a rien d'exceptionnel.

Vu l'impératif de veiller au respect des contrats pour en garantir l'efficacité, mais aussi face au fait que les renégociations sont une réalité quotidienne, deux grandes questions se posent : quelles sont les causes principales de la renégociation ? et, surtout, intervient-elle dans le respect de l'esprit du contrat ou est-elle plus souvent motivée par d'autres intérêts que la recherche de l'efficacité ?

Renégociation de PPP : définition

Tout au long de la durée de vie d'un contrat de PPP, la relation contractuelle existant entre les partenaires peut connaître un grand nombre de changements. Tous n'interviennent pas dans le cadre d'une renégociation. Il y a renégociation quand le contrat est révisé et que ses dispositions sont modifiées. Les simples ajustements opérés en application des termes du contrat ne relèvent pas de la renégociation. Le tableau ci-dessous, établi d'après Guasch *et al.* (2014), illustre ces deux cas de figure. Pareillement, nombre de modifications apportées à un contrat classique de marché public sont associables à une renégociation.

Les exemples susmentionnés se rapportent à la renégociation explicite. Or, la renégociation peut également être implicite ou tacite. C'est le cas lorsque la partie publique ou privée ne met pas à exécution les dispositions du contrat sans pour autant engager une procédure de révision et de renégociation en bonne et due forme.

Tableau 1.1. **Renégociation/ajustements contractuels : tableau comparatif**

Renégociations	
Modification du partage des risques et/ou des conditions du contrat	Réduction du niveau de qualité du service fourni (par exemple, dans le cas des aéroports, rétrogradation de A à B selon le classement de l'IATA). Réalisation des investissements reportée ou avancée de plusieurs années. Extension de la durée du contrat. Affaiblissement des conditions de garantie auxquelles la partie privée doit satisfaire (obligations d'établissements financiers) Augmentation du niveau des garanties fournies par la partie publique (pour régler les prêteurs). Report d'une baisse tarifaire (péages). Diminution des frais pour la partie publique. Modification de l'une quelconque de ces conditions, à titre préventif contre une faillite de l'opérateur.
Modification du périmètre du projet (si non prévue dans le contrat).	La partie publique demande des investissements supplémentaires. La partie privée fait des propositions dans ce sens. De nouveaux terrains sont octroyés aux fins de la mise en place du service. La partie publique demande l'établissement de nouveaux raccordements au réseau public (sans péage, voirie).
Ajustements	
Ajustements conformes aux termes du contrat	Ajustement tarifaire calculé selon une formule définie dans le contrat ou indexé sur l'inflation. Déclenchement de clauses rendant obligatoire la réalisation d'investissements prédéfinis. Règlement des montants dus à l'opérateur en application du contrat.

Source : Guasch *et al.* 2014.

Incidence des renégociations de PPP

L'état des lieux le plus détaillé dont on dispose sur l'incidence des renégociations de PPP est celui de la Banque mondiale concernant l'Amérique latine et les Caraïbes. Dans cette région, le bouclage financier de plus de 1 700 projets de PPP a été recensé de 1990 à 2013. Le tableau 1.2 fait le point de la fréquence des renégociations telle que calculée sur la base des travaux de la Banque mondiale et d'études similaires, bien que très peu de données soient disponibles pour certaines régions. Si c'est en Amérique latine et dans les Caraïbes que les renégociations sont les plus fréquentes, elles ne sont pas l'apanage des pays en développement.

Tableau 1.2. Renégociations de PPP par région

Région/Pays	Secteur	% de contrats renégociés	Source
	Total	68 %	
Amérique latine et Caraïbes	Électricité	41 %	Guasch <i>et al.</i> (2014)
	Transports	78 %	
	Eau	92 %	
Inde	Tous secteurs	0 %	Guasch <i>et al.</i> (2014)
États-Unis	Routes	40 %	*Engel <i>et al.</i> 2011
	Routes	50 %	Athias et Saussier 2007
France	Stationnement	73 %	Beuve <i>et al.</i> 2013
Royaume-Uni	Tous secteurs	22 %	*NAO 2003
Royaume-Uni (Écosse)	Tous secteurs	51 %	*CEPA 2005

Note : (*) Ces études portent sur des échantillons qui peuvent ne pas être représentatifs de la population telle qu'elle existait au moment des travaux.

Les chiffres indiqués dans ce tableau sont à manier avec prudence. Ils montrent que la renégociation de PPP est très répandue dans le monde sans pour autant permettre d'en déduire la fréquence moyenne par région/pays ou par secteur. Le problème principal reste que l'on manque de renseignements sur les renégociations et leur nature. De tous les travaux cités, les plus représentatifs sont certainement ceux fondés sur les données de la Banque mondiale (Guasch *et al.*, 2014) et l'étude de Beuve *et al.* (2013)¹, les autres portant uniquement sur un échantillon de PPP. Engel *et al.* (2011) se sont limités à 20 projets routiers menés aux États-Unis, tandis que Gifford *et al.* 2014 ont recensé au total, pour 1986-2013, le bouclage financier de 512 projets de PPP aux États-Unis, pour la plupart dans le secteur autoroutier. Les études de l'office britannique d'audit (*National Audit Office, NAO*) (NAO, 2003) et de CEPA (2005) concernent respectivement 37 et 64 projets menés au Royaume-Uni, alors qu'en 2002, ce pays avait fait état de 451 projets de type PFI (initiative de financement privé) en cours. Athias et Saussier (2007) se sont intéressés aux projets routiers de plusieurs pays, mais dans des proportions insuffisantes pour que leurs conclusions soient représentatives de la situation qui existe dans la totalité ou une partie de ces pays.

Ainsi qu'il ressort des études de Guasch *et al.* (2014), Bitran *et al.* (2012) et Gifford *et al.* (2014), l'issue des renégociations, en termes de surcoût et autres, varie grandement d'un pays à l'autre, en fonction de leur système juridique. Le tableau ci-après, tiré de Bitran *et al.* (2012), indique la fréquence des renégociations observées au Chili, au Pérou et en Colombie ainsi que leurs incidences. Ces retombées sont particulièrement importantes dans le cas de la Colombie, en termes de surcoût et d'extension du périmètre de projet.

Tableau 1.3. Synthèse chiffrée des renégociations
menées au Chili, au Pérou et en Colombie (1993-2010)

	Chili	Colombie	Pérou
Nombre total de concessions routières	21	25	19
Valeur initiale moyenne du contrat	246	263	166
Durée initiale moyenne (années)	25.2	16.7	22.1
Distance moyenne concédée (km)	114	195	383
Nb. moyen d'années écoulées	12.5	9.0	4.6
Nb. de concessions renégociées	18	21	11
Nb. total de renégociations	60	430	53
Nb. moyen de renégociations par concession	3.3	20.5	4.8
Délai moyen écoulé à la 1 ^e renégociation (années)	2.7	1.0	1.4
Coût budgétaire moyen des renégociations*	47	266	28
Coûts budgétaires moyens/valeur initiale (pourcentage)	17	282	13
Allongement moyen de la durée des contrats (années)	0.9	6.3	0.8
Allongement moyen de la distance (km)	0	54.6	0
Nb. de renégociations/délai (années) de concession écoulé	0.2	1.9	0.9

Note : (*) en millions USD constants (décembre 2009).

Source : Bitran et al. 2012.

Au Royaume-Uni, en revanche, la révision des contrats semble avoir généralement peu de répercussions. Dans son enquête concernant 171 projets de type PFI (tous secteurs confondus), le NAO (2008) signale que l'incidence pécuniaire des modifications de contrat réalisées en 2006 correspond à une augmentation de l'ordre de 1.1 % du coût unitaire des projets considérés. Malheureusement, on ne dispose pas de bilan plus détaillé des incidences observées tout au long de la durée de vie des projets. La majorité des changements (82 %) portent sur des montants inférieurs ou égaux à 5 000 GBP. La quasi-totalité résulte d'une demande émanant du secteur public ou de l'évolution du droit.

Dans quelques cas, comme celui du Tunnel sous la Manche, les renégociations ont des conséquences budgétaires extrêmement lourdes. En 1996, le consortium London & Continental Railways Limited s'est vu attribuer un contrat portant sur la construction du tronçon reliant le tunnel à Londres et sur la gestion des services de trains internationaux Eurostar, tandis que l'État britannique apportait au total 1.8 milliard GBP pour financer la construction de l'infrastructure ferroviaire et son exploitation par les services de trains nationaux. La renégociation conduite en 1998 et la revente de la concession défaillante en 2009/10 ont gonflé la facture du contribuable - principalement sous le poids du service de la dette - en la portant à 10.2 milliards GBP en prix de 2010 pour l'horizon 2070, d'après les estimations du National Audit Office (FIT, 2013).

Il faut rappeler néanmoins que, dans un certain nombre de cas, le choix s'est arrêté sur le PPP après qu'un exercice de comparaison a fait apparaître un avantage marginal en sa faveur, parfois dû au taux d'actualisation retenu. Ainsi, la moindre détérioration, aussi infime soit-elle, de la rentabilité pendant la phase d'exécution aurait pu peser de façon notable dans la décision initiale de recourir à un PPP pour mener à bien un projet (Burnett, 2012).

Afin de remettre les choses dans leur contexte, il convient de signaler que les marchés publics classiques font eux aussi fréquemment l'objet de renégociations, telles que précédemment définies. Dans les projets routiers, par exemple, les dépassements de coûts sont souvent imputés en premier lieu

à une « dérive » du périmètre du projet intervenue pendant la phase de construction (pour un tour d’horizon, voir Makovšek, 2013). Il n’est malheureusement pas possible de comparer directement les coûts *ex-post* - ou écarts bénéficiaires enregistrés par rapport aux engagements contractuels initiaux - avec les renégociations de PPP². Il semblerait toutefois qu’au moins dans certains pays industrialisés, les PPP donnent des résultats plus satisfaisants en termes de respect du budget et des délais pendant la phase de construction. Le tableau ci-dessous illustre le cas de l’Australie, mais le bilan qu’il présente appelle toutefois quelques réserves³.

Tableau 1.4. **PPP et projets classiques en Australie : comparaison des dépassements de coûts moyens**

Projets	Approbation budgétaire	Engagement contractuel
Nombre d’observations	43	40
Projets classiques	19.7 %	18.0 %
PPP	7.8 %	4.3 %
Différence (Projets classiques - PPP)	11.9 %	13.7 %

Source : Duffield et al., 2008.

Bien qu’il existe peu de données sur la renégociation tacite, les rares travaux disponibles donnent à penser que même les pays dotés des cadres réglementaires les plus exhaustifs sont certainement touchés par le phénomène. Au Royaume-Uni, par exemple, le NAO (2008) a relevé, sur les 171 projets de type PFI étudiés, que la gestion des contrats n’était pas assurée à temps plein dans plus de 15 % des cas. Il est bien sûr difficile de distinguer les cas de renégociation tacite des situations de mauvaise gestion du contrat.

En résumé, les travaux de recherche disponibles montrent que les renégociations de PPP (et de marchés publics classiques) sont monnaie courante. Vu leur fréquence dans certains pays, elles ne découlent certainement pas d’un bouleversement exceptionnel des conditions externes. Dans les cas extrêmes, leur ampleur donne à penser que, soit la renégociation n’est pas uniquement due à des circonstances imprévisibles, soit le PPP n’était pas le cadre approprié pour mener à bien le projet. Les causes des renégociations sont examinées plus en détail dans le chapitre suivant.

Causes des renégociations

Exemples de causes des renégociations de PPP

Les travaux de recherche présentés dans les documents de référence de la table ronde montrent que la nature des renégociations dépend en partie du pays ou de la région. Dans la région de l’Amérique latine et des Caraïbes, Guasch *et al.* (2014) et Bitran *et al.* (2012) constatent que la plupart des renégociations interviennent très peu de temps après le bouclage financier ou bien pendant - voire avant - la phase de construction. Cette tendance domine surtout dans les transports (ainsi que dans le secteur de l’assainissement et de l’approvisionnement en eau), puisque 78 % des PPP y sont renégociés, en moyenne 0.9 an après leur bouclage financier.

Au Chili, au Pérou et en Colombie, il apparaît, au regard du coût budgétaire moyen des renégociations indiqué pour ces pays dans le tableau 1.3, que ces renégociations ont débouché sur une extension considérable du périmètre des projets concernés. Bitran *et al.* (2012) montrent également que, le plus souvent, elles portent sur les travaux de construction, quoiqu’une part non négligeable concerne aussi les conditions d’exploitation. Une grande partie des changements ainsi obtenus sont

financés par un transfert des engagements vers les administrations futures (par exemple, extension d'une concession) ou les utilisateurs (par exemple, hausse tarifaire).

Comme Engel *et al.* (2014) le font remarquer, ces renégociations se déroulent généralement à l'amiable, sans différend entre les parties. C'est le constat fait dans 83 % des cas au Chili, 98 % en Colombie et 100 % au Pérou. La partie qui se trouve être le plus souvent à l'initiative de la renégociation (gouvernement, partenaire privé ou les deux) varie selon le pays. Cette question est probablement sans importance puisque la plupart du temps la renégociation est décidée par les deux parties au contrat. Cette situation cadre avec leur comportement opportuniste. Ainsi, d'après Engel *et al.* (2014), il arrive que :

- des entreprises en concurrence pour un projet fassent des offres à perte, espérant parvenir à l'équilibre par la renégociation ; et que
- les gouvernements recourent à la renégociation pour dépasser le plafond budgétaire convenu.

Cette situation n'est pas sans rappeler certains des dysfonctionnements observés dans les procédures classiques de passation de marchés publics auxquels les contrats de PPP sont censés remédier. Dans ce cas de figure, le comportement opportuniste du gouvernement est qualifié de « déformation stratégique »⁴ (Flyvbjerg *et al.* 2002) et se traduit par une « dérive du périmètre » du projet en cours d'exécution. Lorsqu'il est le fait du titulaire du contrat, le comportement opportuniste fait apparaître une relation fonctionnelle bien connue entre, d'une part, l'écart séparant l'offre faible (qui a remporté le marché) de la moyenne des autres offres et, d'autre part, l'ampleur des dépassements de coûts ultérieurs récupérés par la renégociation (Williams *et al.* 1999 ; Jähren et Ashe 1990).

Un (autre) élément qui semble agir en faveur de l'opportunisme des soumissionnaires est l'absence d'un cadre institutionnel qui garantisse la fourniture du service en cas de faillite de l'opérateur, en prévoyant par exemple qu'une entité gouvernementale prenne en charge la fourniture des services. Comme le signalent Guasch *et al.* (2014), en Amérique latine, les gouvernements ne sont généralement pas disposés à annuler les contrats (seulement 5 % environ le sont en moyenne) ou à laisser l'opérateur faire faillite.

À l'inverse, aux États-Unis, il n'est pas rare qu'un opérateur fasse faillite. Gifford *et al.* (2014) font remarquer que le cadre institutionnel américain protège le secteur public de l'opportunisme des partenaires privés en garantissant la fourniture du service même en cas de déclaration de faillite de l'entité privée. Aux États-Unis, le régime des faillites protège au premier chef les débiteurs, le but étant d'aider les entreprises à survivre aux crises de liquidité. Comme mentionné par Cirmizi *et al.* (2012), il permet généralement au débiteur de conserver le contrôle de l'entreprise tout au long de la procédure, voire d'acquiescer de la dette supplémentaire pour la restructurer. Ainsi, aux États-Unis, les entreprises tendent à rester aux commandes tout en luttant pour leur survie. Dans les pays de l'Union européenne, en revanche, le cadre institutionnel est plus favorable aux prêteurs et c'est la justice qui prend le contrôle en cas de faillite.

Si chaque cas de figure diffère en fonction du projet, la procédure appliquée en cas de défaillance du concessionnaire est partiellement définie dans les termes du contrat de concession. En règle générale, la priorité est donnée aux dépenses d'exploitation et de maintenance dans les contrats de concession et les contrats obligataires, mais la situation varie selon le partage prévu des recettes du projet (et autres revenus). Les détenteurs d'obligations et les créanciers jouissent de certains droits en vertu du contrat obligataire⁵ spécifique au projet et des dispositions du droit local en matière de faillites. Aux États-Unis, la législation diffère grandement d'un État à l'autre. En général, après

règlement des dépenses d'exploitation et de maintenance, les flux de revenus nets sont affectés au remboursement des prêteurs et autres créanciers à concurrence de leurs droits. Bien souvent les prêteurs jouissent de droits de substitution mais l'usage veut que l'organisme public (qui est habituellement le maître d'ouvrage) ait le droit de transférer la concession et de neutraliser les droits de substitution pour assurer la continuité de l'exploitation de l'installation. Bien sûr, il arrive aussi que la justice soit saisie pour régler les différends sur l'interprétation des accords.

Aux États-Unis, les renégociations semblent rares, mais, faute d'étude exhaustive sur la question, on ne dispose pas non plus de chiffres détaillés. Gifford *et al.* (2014) se sont uniquement intéressés à des contrats qui ont fait l'objet de modifications. Dans seulement trois des six cas étudiés, il y a eu renégociation, tandis que dans les trois autres, il s'agissait d'une faillite. Ces études de cas ne permettent pas non plus de distinguer l'orientation ou la cause dominante de la renégociation. Plusieurs ont été provoquées par des chocs externes : la crise financière de 2008, en particulier, a nui à la demande de transport et, par conséquent, aux recettes de péage. La complexité des accords a rendu très difficile la rédaction d'un contrat « quasi complet » dans deux cas et l'évolution de la donne institutionnelle peut avoir joué un rôle. Les inférences simples, consistant à mettre en évidence un seul élément déclencheur de la renégociation, n'ont pas été confirmées.

Au Portugal, la crise économique a entraîné la renégociation d'une grande partie du programme autoroutier national. Jusque-là, la rémunération des PPP était liée à la disponibilité du service et le réseau autoroutier à péage desservait même les régions dans lesquelles la demande était faible. La crise économique et la dégradation des finances publiques ont rendu ce système très difficile à maintenir. Un exercice systématique de renégociation a entraîné la suspension des nouveaux projets et une diminution générale des paiements publics (effectués au titre des dépenses d'équipement et d'exploitation), faisant ainsi reculer le taux de rendement interne (TRI)⁶ (Guasch *et al.* 2014).

En Inde, le gouvernement n'a autorisé aucune renégociation à ce jour, alors que plusieurs années se sont écoulées depuis la mise en service d'ouvrages nés de PPP. D'après les informations disponibles, les partenaires privés auraient présenté de nombreuses demandes dans ce sens, probablement dans le prolongement de soumissions trop audacieuses. Aux termes des contrats de PPP habituellement conclus en Inde dans le secteur routier, il peut être remédié à un ensemble de changements prévisibles sans recourir à la renégociation. Afin de réduire au minimum l'aléa moral dans les procédures de soumission et d'élaboration du cahier des charges, la renégociation n'est prévue que dans des circonstances très exceptionnelles.

Au Royaume-Uni, le NAO (2008) fait le constat suivant dans son étude de 171 projets PFI (tous secteurs confondus) pour l'année 2006 :

« D'après les réponses des répondants, dans 20 % des projets, les travaux supplémentaires demandés après la mise en service de l'ouvrage avaient été prévus dans l'accord initial. Dans un peu moins de la moitié des cas, ils avaient été finalement retirés de l'accord pour des raisons de coûts : il s'agissait de modifications ou d'ajouts d'un montant compris entre 70 000 GBP et 17 millions GBP. Il est néanmoins probable que la réalisation de ces travaux après la mise en service aura finalement coûté plus cher, en partie parce qu'aucune pression concurrentielle ne pesait sur le titulaire du marché et que les travaux n'avaient pas nécessairement été prévus dans le projet initial ».

Comme précédemment signalé, toutefois, l'incidence de ces changements a été limitée (avec une variation des frais annuels de l'ordre de 1.1 %). En outre, 90 % concernent un petit nombre de projets. Même si cette tendance était observée année après année pendant 20 ans d'exploitation, par exemple, il serait difficile d'en déduire que les renégociations menées au Royaume-Uni résultent pour la plupart

du comportement opportuniste de l'une ou l'autre des parties. Il va de soi, en revanche, que cela ne vaut pas pour tous les projets, quels que soient leur objet et leur envergure. Les grands projets risquent toujours de susciter un comportement opportuniste et rares sont les renégociations d'envergure susceptibles de grever lourdement les finances publiques (à l'instar du projet Channel Tunnel Rail Link).

À travers son enquête, qui concerne différents secteurs de l'économie, le NAO (2008) fournit des exemples concrets de modifications de contrats de PPP (voir le tableau 1.5). Ces exemples se classent en deux catégories : il y a les changements apportés à la politique en place (qui ont des répercussions sur tous les projets) et les modifications ciblées (spécifiques à un projet donné). Certes, une partie des changements à l'origine de renégociations auraient pu éventuellement être anticipés et un contrat « quasi complet » rédigé. Il est toutefois impossible d'anticiper la totalité des événements susceptibles de se produire tout au long des dizaines d'années au cours desquelles un contrat de PPP sera exécuté.

Tableau 1.5. Exemples de modifications apportées dans les contrats PFI au Royaume-Uni

Secteur	Exemples d'évolution du cadre d'action	Exemples de modifications ciblées
Hôpitaux	Changement programmé (<i>Agenda for Change</i>) : mise à jour des modalités et conditions de transfert du personnel du NHS dans le secteur privé. Paiement en fonction des résultats : les hôpitaux peuvent devoir modifier le nombre de lits en réponse à l'évolution de la demande.	NHS Trust doit modifier les procédures de nettoyage et d'isolation en réaction aux problèmes de lutte contre les infections. Le personnel hospitalier demande l'installation de terminaux et prises dans des locaux.
Établissements scolaires	Le passage aux tableaux électroniques nécessite de nouvelles infrastructures. L'évolution des programmes d'alimentation scolaire suppose une révision du service.	Un chef d'établissement souhaite réorganiser les classes ou faire installer l'air conditionné.
Prisons	Service national d'administration des peines : le regroupement des prisons et des services de probation a fait évoluer les niveaux de service requis et les principaux indicateurs de performance prévus dans les contrats PFI existants.	Il faut installer des caméras de télévision en circuit fermé pour lutter contre le vandalisme et autres comportements malséants. Face à la croissance de la population carcérale, des travaux d'extension sont réalisés dans les prisons existantes pour en accroître la capacité.
Voirie	Nouveau programme d'élargissement des voies ou de gestion de la circulation. Entrée en vigueur de nouvelles normes de revêtement de route.	Une étude de sécurité met en évidence la nécessité d'améliorer la configuration d'un carrefour. Modification de la signalétique.
Logement social	Des mesures de lutte contre les émissions de carbone imposent une remise à niveau de l'isolation.	Installation de prises électriques supplémentaires dans les logements existants.
Déchets	Révision des objectifs réglementaires de recyclage et de compostage.	Modifications dues à l'expansion du recyclage des déchets au niveau local. Intégration du progrès technologique.
Éclairage de la voirie	Des mesures d'économie d'énergie imposent le remplacement des appareils d'éclairage.	Installation de décorations de Noël ou d'affiches publicitaires sur les lampadaires.

Source : NAO, 2008.

Si l'on en sait moins sur la nature et les raisons exactes des renégociations engagées dans d'autres pays, ce bref tour d'horizon permet de dégager une kyrielle de motifs couvrant tout le spectre de l'objectivité et de la subjectivité. Toutes les renégociations ne sont pas la manifestation d'un comportement opportuniste. À partir d'un vaste échantillon de contrats conclus dans le secteur du stationnement automobile, De Brux *et al.* (2011) ont observé une relation entre la fréquence des renégociations et la probabilité du renouvellement du contrat. Plus le temps écoulé entre la signature du contrat et la renégociation est court, plus la probabilité du renouvellement est faible. Cette conclusion, à prendre avec prudence, donne à penser que les renégociations entre les parties contractantes reposent sur la coopération (sans préjudice pour les utilisateurs). En l'occurrence, lorsque la renégociation intervient plus tardivement, elle peut découler d'un besoin objectif de modifier le contrat. À l'inverse, lorsqu'elle suit immédiatement la signature du contrat, il y a lieu de tabler sur un geste stratégique de la part de l'une ou l'autre des parties, sans bénéfice pour la relation.

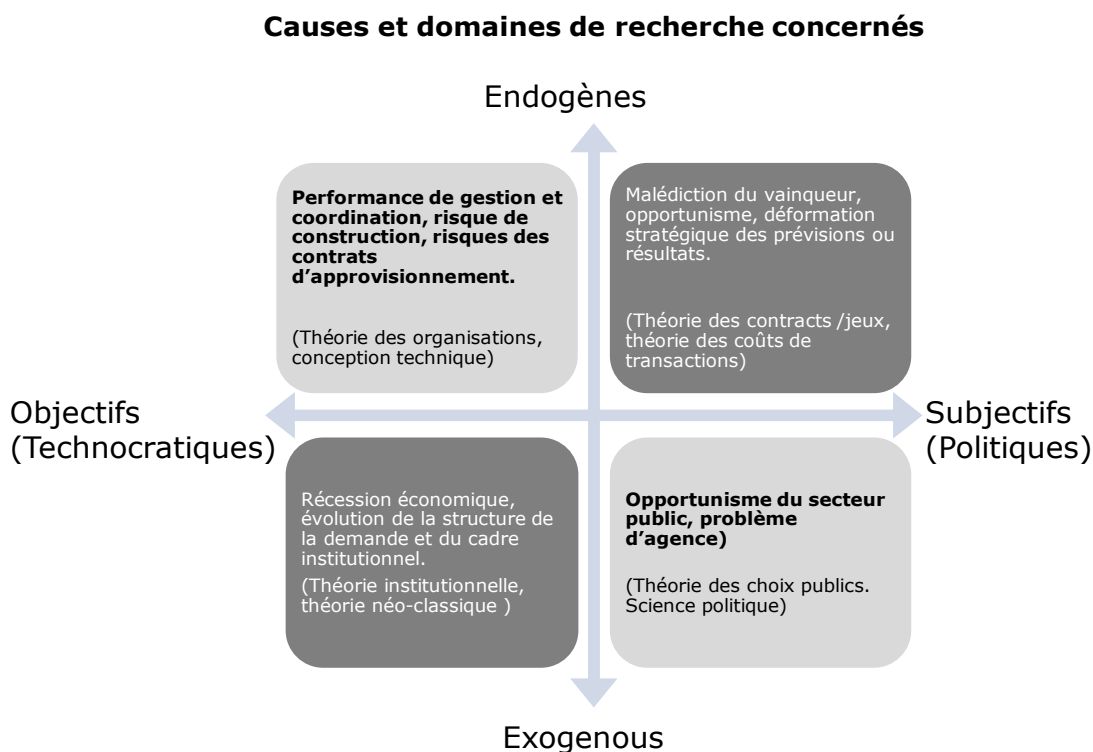
Comme d'autres, l'étude de De Brux *et al.* cherche à déterminer si les renégociations répondent à un besoin de s'adapter à une évolution imprévue des conditions externes et visent à améliorer les résultats pour les deux parties au contrat. La principale difficulté rencontrée dans ce type de travaux est l'absence de données (ou le manque de volonté des parties de les divulguer). Même s'il reste beaucoup à apprendre sur la nature des renégociations, il peut être utile d'en placer les différents types et leurs causes dans un cadre logique. Ce sera l'objet de la prochaine section.

Renégociation de PPP : conceptualisation des causes

Jusqu'ici on a recensé les nombreux arguments avancés pour faire des PPP une structure de collaboration entre les secteurs public et privé et dégagé les raisons pour lesquelles il peut y avoir renégociation. On tentera à présent de regrouper ces arguments et ces causes à l'intérieur d'un schéma en quatre parties. Malgré le caractère simplificateur de l'exercice, il permet de mieux visualiser la question à l'examen.

Dans le schéma ci-dessous, les facteurs endogènes et exogènes (tels qu'observés dans les projets de PPP considérés) sont combinés à des facteurs objectifs et subjectifs (ou de nature plus technocratique/politique). Concrètement, les causes endogènes renvoient aux déclencheurs de modification des termes du contrat qui découlent du projet (par exemple, matérialisation d'un risque lié à la construction), les causes exogènes aux déclencheurs dénués de lien avec le projet (par exemple, récession économique). Les déclencheurs objectifs/technocratiques incluent les problèmes touchant à la capacité ou à l'expérience en matière d'organisation ou de gestion, tandis que les déclencheurs subjectifs/politiques concernent la stratégie poursuivie par chacune des parties au contrat. Le volet « subjectif » du schéma renvoie à une action délibérée, contrairement au volet « objectif ». L'idée est que la renégociation s'inscrit dans une ou plusieurs des quatre parties du schéma, chacune étant par ailleurs associée à un domaine de la théorie économique.

Graphique 1.1 Causes de la renégociation : quatre catégories distinctes



Le **quart supérieur gauche** englobe les causes qui ont trait aux aspects commerciaux et administratifs des projets de PPP. Il s'agit de facteurs hautement technocratiques, qui sont également susceptibles d'être considérés comme objectivement identifiables. Comment s'articule l'organigramme du projet ? Est-il clair, ou bien flou et imprécis quant au partage des responsabilités et des coûts ? La direction est-elle compétente ? Est-elle capable de coordonner les activités des partenaires au sein d'une entité *ad hoc* mise en place pour financer et construire l'ouvrage ? Le projet est-il bien conçu du point de vue technique ou risque-t-il de déboucher sur des dysfonctionnements et des dépassements de coûts ? En résumé, cette partie renvoie à la base de connaissance dont le secteur privé dispose pour gérer et mener à bien le projet, ce qui relève des motivations économiques du recours aux PPP.

Burnett (2013) relève plusieurs rapports du NAO et d'autres instances dans lesquels il est fait état d'une mauvaise gestion des contrats. Ainsi, il peut y avoir volonté de renégocier dès lors que la structure constituée par l'équipe responsable du PPP est trop imprécise pour garantir la rentabilité du projet ou que la solution technique retenue n'est pas optimale et entraînera des coûts inutiles ou imprévus. De tels dysfonctionnements relèvent de la responsabilité de la partie privée. On citera en exemple la faillite, en 2007, de la société Metronet, qui était titulaire de deux des trois contrats de PPP du métro londonien (*London Underground*) (NAO 2009). D'autres causes possibles sont liées au manque d'expérience de la partie publique, qui vient compliquer l'exécution du projet. Gifford *et al.* (2014) proposent quelques exemples pertinents observés aux États-Unis. Il s'agit notamment de l'incapacité du secteur public à spécifier les critères techniques ou fonctionnels auxquels l'actif à construire doit satisfaire.

Le **quart inférieur gauche** comprend les facteurs technocratiques (objectifs) exogènes susceptibles de compromettre la réalisation des résultats attendus. L'environnement macro-économique joue ici un rôle de premier plan, à travers, par exemple, le risque trafic/recettes. C'est dans cette catégorie qu'entre le ralentissement de l'activité économique observé en 2007/08. À plus long terme, l'action des pouvoirs publics et l'évolution des préférences des consommateurs peuvent influencer sur la répartition modale - en modifiant par exemple l'attrait des déplacements en voiture par rapport aux transports publics - et, partant, sur la demande de services fournis dans le cadre de PPP.

Ces situations peuvent servir d'arguments contre un transfert de risques au secteur privé, en particulier si celui-ci n'a guère les moyens d'y faire face ou qu'il n'est pas mieux armé que le secteur public pour les prévoir. Tout transfert de risques au secteur privé induira probablement une prime non négligeable. Par définition, le constat est le même en ce qui concerne le risque lié à la demande de trafic. Dans certains cas⁷, le secteur privé ne peut pas faire grand-chose pour le gérer et, d'après des études, ses prévisions de l'évolution du trafic ne sont généralement pas plus précises que celles des pouvoirs publics (Button et Chen 2014). Par ailleurs, au moins pour ce qui est du secteur routier, il ressort des travaux de Flyvbjerg *et al.* (2005) et Naess *et al.* (2006) que les niveaux de trafic sont systématiquement sous-estimés (utiliser le secteur privé pour « détecter » les erreurs de prévision des pouvoirs publics est donc une méthode onéreuse et dénuée d'intérêt tangible).

En principe, si les risques sont bien répartis entre les parties privée et publique, il n'y aura pas de renégociation d'origine exogène car les risques connexes auront été expressément traités en amont (et seront supportés par le secteur public), sauf si la solvabilité de l'État est compromise, comme cela s'est produit au Portugal en 2008.

D'où l'importance du cadre institutionnel en place. S'il est robuste, on pourra probablement prévoir la répartition initiale des risques et la manière dont il faudra régler les obstacles à l'exécution du contrat de PPP. S'il est fragile, en revanche, il y a fort à parier qu'une grande incertitude régnera autour de ces questions. La théorie des organisations occupe donc une place importante dans l'analyse des causes exogènes des renégociations.

Le **quart supérieur droit** englobe les points liés à l'information imparfaite et asymétrique dont dispose chaque partie au projet ainsi qu'aux stratégies individuelles de maximisation des résultats. Cela renvoie à la nature subjective et souvent politiquement sensible des causes des renégociations. L'opportunisme du secteur privé (par exemple, faire une offre offensive dans l'espoir d'une renégociation ultérieure) est une stratégie. Le secteur public peut lui aussi faire preuve d'opportunisme en pactisant avec le partenaire privé pour contourner tous les obstacles à l'approbation d'un projet ou en cachant à la partie privée des informations utiles sur les risques associés au projet.

Les critères d'attribution des contrats et leur octroi systématique aux offres irréalistes peuvent engendrer un comportement similaire, même en l'absence de volonté intentionnelle de tromper le système. On parle de « malédiction du vainqueur » car le seul moyen de remporter un contrat consiste à faire une soumission non viable. Des dispositifs ont été imaginés pour y remédier : par exemple, retenir la deuxième offre la moins-disante dans le cadre d'enchères par soumissions cachetées ou bien se fonder sur la valeur moyenne des soumissions. Cette dernière méthode est appliquée en Italie, en Belgique, en Suisse, au Taipei chinois, au Japon et dans d'autres pays (De Carolis 2009), sans avoir réellement fait la preuve de son efficacité⁸.

Plus souvent, toutefois, les soumissionnaires exploitent l'asymétrie d'information de différentes manières, par exemple en s'engageant à réaliser davantage au cours des dernières années d'exécution du contrat, passé les points de rupture auxquels le contrat peut être renégocié sans pénalité

substantielle. En particulier, ce phénomène a nui à certaines franchises de services ferroviaires voyageurs attribuées au Royaume-Uni⁹.

Enfin, le **quart inférieur droit** concerne le comportement du partenaire public du PPP et la question de savoir si les interventions gouvernementales servent au mieux les intérêts de tous les électeurs, y compris les générations futures. Les gouvernements agissent différemment selon qu'ils se projettent sur le long ou le court terme (Olson 1993 ; Persson et Tabellini 2002). En effet, il arrive que les responsables politiques adhèrent en amont à un PPP en sachant que le contrat devra être révisé et modifié, le but étant, en l'occurrence, de faire porter le fardeau de l'investissement au gouvernement suivant ou bien de dépasser le plafond des dépenses autorisé.

Engel *et al.* (2014) en ont trouvé la confirmation dans leur analyse de PPP routiers en Amérique latine. Il arrive que le secteur public fasse preuve d'opportunisme en tentant d'adopter des mesures qui compromettent le modèle économique du partenaire privé. Comme expliqué par Gifford *et al.* (2014), c'est ce qui est arrivé avec la voie express SR91, qui traverse la Californie du Sud d'est en ouest, lorsque les autorités de l'État ont décidé d'aménager une route parallèle à la voie express à péage SR91, qui faisait l'objet d'un PPP, afin d'atténuer la congestion, et ce malgré l'existence, dans l'accord original, d'une clause de non-concurrence destinée à protéger les recettes de péage. Le partenaire privé ayant bloqué le projet en saisissant la justice, l'État a finalement racheté les voies express - dans le cadre de ce qui pourrait être considéré comme une renégociation - de manière à pouvoir élargir le réseau comme il le souhaitait. Cela dit, nombre de changements apportés à l'action des pouvoirs publics ne revêtent pas nécessairement un caractère opportuniste et font partie des risques inhérents à tout PPP engagé sur le long terme (et relèvent davantage du quart inférieur gauche du schéma).

Des questions liées à la délégation peuvent également soulever des difficultés particulières dans le contexte du secteur public. Différents liens couvrant un large éventail de buts et d'objectifs plus ou moins interdépendants unissent les acteurs impliqués (le corps législatif, des responsables politiques donnés, le pouvoir exécutif et ses organismes). Il existe donc, bien évidemment, un certain nombre de cas de figure dans lesquels il sera très difficile d'analyser et de gérer la relation avec le secteur privé et le projet de PPP. Les renégociations peuvent être l'un des résultats du phénomène de délégation.

Ces quatre éléments dressent un tableau schématique mais global des causes des renégociations. Le message fondamental à retenir pour que les renégociations servent à préserver le bien-fondé économique du PPP tout au long de la durée du projet est le suivant :

- Le contrat ne devrait pas être révisé pour des raisons endogènes (deux quarts supérieurs du schéma) au projet.
- Si les risques sont judicieusement partagés, des raisons exogènes objectives (quart inférieur gauche) ne peuvent donner lieu à une renégociation que dans des cas exceptionnels (le pays est au bord de la faillite).
- L'évolution de la politique (raisons subjectives/politiques et exogènes) peut imposer une renégociation, mais au risque que les décideurs n'adoptent un comportement opportuniste (toutes les initiatives publiques ne sont pas légitimes).

En général, on peut dire que les raisons objectives de nature endogène ou exogène (moitié gauche du schéma) sont moins problématiques pour les PPP. Les problèmes s'y rapportant peuvent être réglés par l'apprentissage ou considérés comme un cas de force majeure (crise générale). Les questions qui relèvent de la moitié droite du schéma posent davantage de problèmes. Le comportement opportuniste

de l'une ou l'autre des parties se révèle en fin de compte stérile lorsque le but est d'associer des capitaux privés à la livraison de l'infrastructure et de collecter d'éventuels gains d'efficience.

Alors que l'électorat n'est généralement pas indifférent à l'annonce d'échecs retentissants de PPP, les cas de collusion entre parties publique et privée et d'opportunisme mutuel ne sont pas rares. Vu la nécessité d'investir dans les infrastructures et la préférence accordée, dans bien des pays, aux marchés de capitaux plutôt qu'aux recettes fiscales pour financer ces investissements, il est essentiel de prendre des mesures contre les comportements opportunistes, en premier lieu en excluant tout recours à la renégociation, sous réserve des exceptions prévues. Il en sera question dans la prochaine section.

Comment aborder les renégociations

Comme indiqué en introduction, le but économique d'un PPP n'est véritablement atteint que s'il y a bien eu mise en concurrence pour l'attribution du contrat. Au risque de trop simplifier les choses, on pourrait dire qu'il convient d'éviter, après la signature du contrat, d'y apporter la moindre modification nuisible au jeu de la concurrence. La question est de savoir s'il y a des termes du contrat susceptibles d'être modifiés sans entraîner un comportement opportuniste et donc légitimement renégociables.

Dans le schéma précédent, seul le quart inférieur gauche (circonstances exogènes objectives) remplit les critères voulus : une crise financière mondiale et autres événements analogues ne sauraient être prévus ou traités dans le champ d'application du contrat. Il est impossible de faire le moindre pari sur un événement dont on ignore l'éventualité ou la probabilité. Par ailleurs, pourquoi prendre la peine de miser sur une crise économique mondiale quand il est plus facile de faire preuve d'opportunisme de bien d'autres manières ?

Le quart inférieur droit du schéma traite des causes subjectives qui influent sur le projet depuis l'extérieur. Dans ces conditions, il peut être nécessaire de renégocier le contrat pour l'adapter à des changements légitimes du cadre d'action pendant la durée de vie du projet. Dans le même temps, il est possible que la partie publique adopte un comportement opportuniste après la signature du contrat, comme en Californie du Sud, où les mesures prises par les autorités locales pour faire face à la congestion ont eu des répercussions sur le concessionnaire de l'autoroute express SR91 (section 4.2)¹⁰. Vu la longue durée de vie d'un projet classique d'infrastructure, l'évolution de la politique des transports peut tout à fait avoir des retombées concrètes sur un PPP, imposant ainsi d'en renégocier le contrat.

Tous les points couverts dans la moitié supérieure du schéma peuvent entraîner un comportement opportuniste.

- Il arrive qu'un contrat contienne des erreurs commises de bonne foi en raison d'un manque d'expérience, auquel cas elles relèvent du risque professionnel (quart supérieur gauche). Si l'une des parties pouvait revenir à tout moment dans le contrat pour y corriger ses projections de coûts ou de bénéfices, quel intérêt y aurait-il à en conclure un en premier lieu ? Dans les cas extrêmes (par exemple, si la partie publique n'a pas correctement spécifié le service requis), le contrat doit être annuel et faire l'objet d'un nouvel appel d'offres¹¹.
- Les situations de nature subjective, liées au comportement des parties au contrat (par exemple, omissions volontaires dans le contrat, motivées par l'espoir d'obtenir une renégociation), et endogène du contrat (quart supérieur droit) sont par définition traitées dans le contrat. Il est

difficile d'imaginer dans quels cas la renégociation arrangerait les choses pour toutes les parties concernées (utilisateurs inclus) sans susciter de comportement opportuniste.

Il peut être nécessaire de préserver une certaine souplesse et d'autoriser la renégociation dans quelques cas, mais dès que cette possibilité est permise, rien ne garantit que seuls des changements objectivement nécessaires seront imposés par ce biais. Dans les deux sections qui suivent, on s'intéressera au cas où la partie publique est connue pour avoir un comportement opportuniste, puis à la manière de se prémunir contre l'opportunisme du partenaire privé.

Prévenir le comportement opportuniste de la partie publique

Mozzoro *et al.* (2014) ont analysé des travaux traitant de la maturité politique et institutionnelle et de l'investissement privé. Exploitant à cette fin la base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé aux infrastructures ainsi que d'autres bases de données, ils confirment que le volume de l'investissement privé dans les infrastructures dépend fortement de la qualité des variables gouvernementales, à savoir absence de corruption, état de droit, qualité de la réglementation et nombre de litiges impliquant le secteur qui ont été portés devant la justice. Ils ont mesuré la hausse de l'investissement par PPP envisageable en cas de recul de la corruption, de renforcement de l'état de droit et d'amélioration de la réglementation, mais aussi les retombées négatives sur l'investissement de toute nouvelle intervention de la justice dans un projet. Le sens de la causalité, bien qu'intuitivement évident, n'est ni complètement clair ni nécessairement linéaire. Banerjee *et al.* (2006), par exemple, ont montré que les pays qui affichaient les niveaux de corruption les plus élevés étaient aussi ceux qui attiraient le plus grand nombre de PPP.

L'expérience des autorités de régulation économique observée aux quatre coins du monde donne à conclure que les accords contractuels ne remplacent pas la crédibilité politique. Au Royaume-Uni, par exemple, le modèle de financement de l'infrastructure par capitaux privés fondé sur une base d'actifs régulés (BAR)¹² est le mode de financement le moins onéreux après les obligations d'État. En effet, grâce au recours à des entités indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire, ce mécanisme offre une protection efficace contre l'incohérence temporelle du gouvernement. Il constitue une solution de rechange au PPP lorsqu'il s'agit de se doter d'actifs de grande envergure ou de mener à bien un groupe de projets. Les autorités de régulation sont liées, non pas aux termes d'un contrat, mais à la mission qui leur est régulièrement confiée par le pouvoir législatif (Parlement), plutôt que par l'exécutif (Cabinet et ministères de tutelle), en conséquence de quoi leurs décisions ne sont pas pénalisées par le court-termisme des impératifs politiques. Le pouvoir exécutif peut intervenir en modifiant la loi (par le truchement du Parlement) portant création de l'organisme de régulation, de même qu'il peut influencer sur l'application de la réglementation à travers le choix de ses responsables, à mesure que leur mandat arrive à expiration, encore que cette marge de manœuvre se trouve limitée par l'attitude des investisseurs potentiels. Ainsi que Stern (2013) le fait remarquer :

« [Les modèles BAR] ... ont pour vocation première de protéger contre les mesures des autorités réglementaires ou gouvernementales susceptibles de conduire au délaissement des actifs. *Cependant, c'est précisément parce qu'ils ne reposent sur aucun fondement législatif explicite que les autorités de régulation doivent impérativement respecter le contenu et l'esprit des engagements qui en découlent pour qu'ils constituent un mécanisme d'engagement fiable.* Au Royaume-Uni, si les investisseurs soupçonnaient le régulateur de manquer à cet esprit, la crédibilité du modèle BAR pourrait s'effondrer très rapidement et probablement de façon irréversible. Il est donc aussi important, voire plus encore, de prêter attention aux perceptions des investisseurs qu'aux faits. [...] »

La conclusion principale [...] est que si le modèle BAR joue son rôle de mécanisme d'engagement, c'est davantage en raison de sa mise en œuvre que de sa définition à proprement parler. »

La crédibilité politique ou réglementaire est en quelque sorte une réputation, qui nécessite beaucoup d'efforts pour prendre forme et est très facile à compromettre. Comme la partie publique est, en dernier ressort, l'autorité responsable d'un contrat de PPP, elle est tenue de faire savoir si elle tolère ou non un comportement opportuniste. Le comportement de l'État dépendra de la stratégie du secteur privé. Ainsi que le rapportent Guasch *et al.* (2014), un grand nombre de pays font état de leur volonté d'améliorer leur crédibilité politique. Les enseignements tirés des renégociations de PPP en Amérique latine ont fait évoluer le cadre législatif du Pérou, du Chili, de la Colombie et du Mexique, entre autres exemples. Parmi les mesures prises ici et là, on citera les suivantes :

- Renforcement de la transparence, avec la publication des termes des contrats de PPP sur un site web public et la mise en place d'une entité indépendante du ministère de tutelle (Colombie) chargée de contrôler/administrer l'exécution des contrats de PPP.
- Saisie d'une autorité sectorielle de régulation pour les modèles de contrat et l'examen des contrats de PPP (Pérou), même si le ministère de tutelle s'occupe des négociations et renégociations, avec les conseils de l'organisme de régulation.
- Abandon des clauses autorisant les ajustements au titre du maintien de « l'équilibre financier » (Chili et Pérou).
- Mise en place de plateformes de renégociation sous la houlette du ministère des Finances (Chili et Pérou).
- Utilisation d'instruments comptables réglementaires (Pérou et Chili).
- Gel des renégociations pendant les trois premières années (Pérou, Colombie).

Ainsi qu'il ressort de l'exemple des États-Unis, les mécanismes institutionnels garantissant la continuité du service en cas de faillite de l'opérateur des transports peuvent se révéler très utiles. Ils renforcent sensiblement le pouvoir de négociation de la partie publique eu égard à l'exécution des contrats.

L'efficacité ou la faisabilité à long terme de toutes ces mesures (comme l'instauration d'un gel de la renégociation) et leurs effets néfastes éventuels sont d'autres questions à étudier plus avant. Ce qui est clair, c'est qu'elles visent généralement à préserver l'esprit du contrat.

Dans bien des cas, la solution consiste à retirer une partie de la responsabilité de la renégociation à l'administration qui conclut le contrat de PPP. L'idéal serait d'imposer que la partie qui souhaite renégocier un contrat en demande la révision auprès d'un organisme de régulation indépendant, lequel établira si la renégociation est justifiée. Ces mesures auraient pour but de limiter l'opportunisme du secteur public, mais aussi les attitudes erratiques des différents acteurs et niveaux d'administration. Jusqu'à présent, aucun pays n'est allé aussi loin dans la séparation des compétences.

Prévenir le comportement opportuniste de la partie privée

Il ressort des chapitres précédents que le comportement opportuniste des partenaires privés de PPP peut être provoqué par l'attitude de la partie publique. Certes, si des mesures institutionnelles semblables à celles examinées dans la section précédente étaient adoptées et que la partie publique respectait de manière crédible l'esprit du contrat (la faillite étant la conséquence habituelle des

dysfonctionnements qui relèvent du quart supérieur gauche du schéma 1), les cas de renégociation seraient probablement beaucoup moins nombreux et leurs retombées économiques de moindre envergure.

S'il est fondamental de s'occuper de la crédibilité des pouvoirs publics, il est également possible d'agir à certains égards pour limiter le comportement opportuniste des intervenants privés. Un problème de taille, tel qu'exposé dans les études de cas concernant l'Amérique latine (Engel *et al.* 2014 et Guasch *et al.* (2014), est celui des soumissions au rabais, ou des « offres agressives », qui conduisent à d'importants dépassements de coûts, sans que le partenaire public soit nécessairement de connivence.

Le problème des soumissions au rabais touche aussi l'attribution des marchés publics traditionnels. Aux termes d'une nouvelle directive de l'UE sur les contrats de concession¹³, les contrats devraient être attribués au regard de l'existence d'un avantage économique global pour l'autorité adjudicatrice et non plus à l'offre la moins onéreuse, solution généralement privilégiée dans les pays de l'UE, en raison de sa simplicité, pour écarter toute crainte de corruption liée à l'inflation des prix des contrats. D'autres méthodes sont envisageables, notamment fixer le montant du contrat en fonction du montant moyen des offres et l'attribuer selon des critères non tarifaires. Il est néanmoins admis que ces solutions sont moins satisfaisantes que le système de cautionnement qui est appliqué aux États-Unis.

Une société de cautionnement¹⁴ garantit que le titulaire du marché s'acquittera de ses obligations découlant du contrat. En cas de manquement, la société de cautionnement et l'entreprise risquent toutes deux de perdre le montant de la caution au profit de l'entité contractante. Calveras *et al.* (2004, 43) expliquent que les sociétés de cautionnement sont encadrées et tenues de disposer de réserves suffisantes pour garantir les bons qu'elles émettent. Dans la mesure où elles ont l'obligation d'exécuter le contrat ou d'indemniser l'entité contractante, elles ont grandement intérêt à étudier de près les compétences techniques et la situation financière des candidats au marché. Si les cautionnements sont obligatoires dans de nombreux pays, il arrive que leur montant soit trop faible pour dissuader les entreprises de faire de la surenchère.

La réputation est parfois prise en considération (comparaison des résultats des entreprises) pour éviter les comportements opportunistes. C'est l'approche retenue par l'organisme responsable des autoroutes (*Highways Agency*) au Royaume-Uni lors de l'attribution de marchés simples. Quant à la question de savoir si et comment il conviendrait de le faire dans le cas des projets d'infrastructure complexes et de grande envergure, il est difficile d'y répondre car il faudrait pour cela considérer les résultats obtenus à l'international par les partenaires privés dans le cadre de PPP qui ont impliqué la création d'une entité *ad hoc* composée de différentes, voire nombreuses, entreprises de construction et établissements financiers. Ils n'évoluent donc pas toujours dans les mêmes sphères aux côtés des mêmes partenaires.

Il convient de noter que la plupart des PPP d'Amérique latine étudiés (Guasch *et al.* 2014 et Engel 2014) ne reposaient pas sur des contrats à forfait, ou clé en main, qui prévoient la livraison de l'ouvrage pour un montant et une date donnés. Or le recours à ce type de contrat dans les PPP et autres transactions de financement de projet au Royaume-Uni, en Australie et ailleurs s'est révélé plus efficace que d'autres du point de vue budgétaire et en termes de respect des délais. Blanc-Brude et Makovsek (2013) constatent que le taux de dépassement des coûts des projets clé en main atteint une valeur médiane de 0 % et moyenne de 2 %. Cela dit, ce transfert total des risques soulève d'autres questions eu égard au prix autrement plus élevé à payer par ailleurs¹⁵.

D'autres problèmes liés aux renégociations de PPP concernent les changements d'orientation de nature non opportuniste qui requièrent d'étendre ou de compléter une infrastructure financée par PPP. Normalement, pour éviter les comportements opportunistes de la part du partenaire privé, ces nouveaux travaux devraient faire l'objet d'un appel d'offres public (permettant à de nouvelles entreprises de rivaliser avec le titulaire du marché initial). Cela peut être difficile à mettre en œuvre lorsque l'infrastructure additionnelle viendrait mettre à mal le modèle économique du PPP en place. Une solution consisterait à annuler le contrat (l'État le rachèterait au partenaire privé) et à refaire un appel d'offres pour un nouveau PPP, portant sur l'infrastructure existante et son extension. L'UE a arrêté le plafond du montant correspondant à ces changements dans la Directive 2014/23/UE, mais lors des négociations, ce plafond a été tellement assoupli par rapport aux niveaux (particulièrement rigoureux) initialement proposés que, dans la pratique, il ne constitue qu'une contrainte très limitée (50 % du montant du contrat initial par cycle de renégociation). Reste à voir si l'obligation de transparence, à travers la publication d'avis de modification d'une concession, fera véritablement office de frein aux refontes des contrats de concession conclus sur le territoire de l'UE.

Les propositions non sollicitées d'investissement dans les infrastructures de transport sont souvent jugées problématiques : en effet, il est difficile de faire jouer la concurrence et les autorités publiques peuvent être tentées de revoir leurs priorités pour ménager l'investisseur privé, au détriment de l'efficacité globale du programme. Cela dit, les propositions spontanées peuvent aussi être une source d'innovation et c'est la raison pour laquelle elles sont bien accueillies dans certains États des États-Unis. Ainsi, la mise en place du péage à tarification variable en temps réel le long de la voie express SR91 en Californie du Sud, n'était pas prévue dans le schéma directeur du département des Transports de l'État de Californie, ni l'édification des voies express Capital Beltway dans celui de l'État de Virginie. Dans cet État, la loi impose de solliciter des offres concurrentes en cas de proposition spontanée mais limite à 120 jours le délai de consultation, ce qui se révèle parfois trop court.

En règle générale, les infrastructures de transport ne sont pas le fruit pas de propositions spontanées sur un marché concurrentiel, mais d'un plan national ou régional élaboré par les pouvoirs publics. Il serait très difficile d'y intégrer les PPP si la moindre réforme conduisait à la renégociation d'une multitude de contrats. Partant de là, il paraît judicieux d'obtenir que les capitaux privés interviennent dans les industries de réseau sous d'autres formes. Le modèle BAR est la solution qui se prête le mieux pour permettre les changements consécutifs à la renégociation d'un PPP. Il instaure un cadre de gestion indépendant chargé de faire face aux incidences exogènes et aux changements d'orientation. Il présente d'autres avantages (notamment un coût de financement inférieur à celui d'un PPP), mais soulève aussi des problèmes qui lui sont propres. Définir la valeur de la base d'actifs initiale (dont dépend le retour sur investissement autorisé) est toujours problématique et le coût de la supervision réglementaire en fait une option trop onéreuse par rapport au montant moyen des PPP.

Il est possible de transposer dans les PPP une partie des avantages procurés par la méthode BAR en matière de gestion des actifs. Le modèle BAR repose sur le fait que des autorités de régulation indépendantes définissent le cadre dans lequel les termes du contrat initial peuvent être modifiés et statuent sur la légitimité des changements demandés. Elles peuvent également se voir confier des tâches de contrôle, comme OSITRAN au Pérou, ou être habilitées à décider, lorsqu'un projet est en difficulté, s'il est fondé de renégocier le contrat ou d'engager une procédure de faillite.

Conclusion

Un contrat n'est jamais complet, mais peut être très abouti dès lors que les risques prévisibles sont partagés entre les parties et que des clauses définissent la marche à suivre en cas d'imprévu,

notamment en fournissant un moyen de vérifier que la répartition des risques en place ne permet pas déjà de remédier à la situation. Lorsqu'une renégociation est engagée en vertu d'un tel accord, un arbitre indépendant pourrait être chargé de s'assurer que son résultat cadre avec ce que les parties auraient négocié si elles avaient prévu le changement en question. Bien sûr, la composition de cette entité arbitrale n'est pas sans soulever des questions et ses décisions pourrait être remises en cause (et renvoyées devant la justice). Cela dit, la mise en place de telles procédures renforcerait la transparence.

La renégociation n'est pas une affaire à prendre à la légère. Elle doit rester exceptionnelle, dans la mesure où ses retombées directes vont généralement à l'encontre de l'intérêt du public – c'est-à-dire le contribuable ou l'utilisateur (même s'il est bénéfique sur le long terme de préserver un climat propice à l'investissement). L'éventualité d'une faillite, démontrée par les résiliations de contrat, est indispensable pour que le marché fasse preuve de discipline et que les gains d'efficacité promis par les PPP se concrétisent. La renégociation chronique est symptomatique d'une défaillance - la présence de lacunes ou points faibles dans les contrats - ou d'une tolérance à l'égard des comportements opportunistes. Par conséquent, soit la renégociation doit être évitée, soit elle doit être menée comme il convient. En rédigeant un contrat de manière à en permettre la renégociation, on court le risque d'encourager les enchères stratégiques, ce qui doit être contrôlé par une ligne de conduite claire, consistant à réserver la renégociation aux circonstances exceptionnelles.

Dès lors qu'un contrat quasi complet est rédigé et que la partie publique (partie principale au contrat et responsable en dernier ressort de ses résultats) s'abstient de tout comportement opportuniste, les cas de renégociations de grande envergure seront rares et espacés.

En cas de renégociation, il est crucial de respecter l'esprit du contrat. Quand les parties ont la possibilité de revenir sur les engagements pris à la signature, l'objet économique du PPP disparaît. C'est ce que l'on observe fréquemment dans un grand nombre de pays, notamment sous l'effet du comportement opportuniste des pouvoirs publics. D'où le caractère primordial du message adressé par l'État lorsqu'il crée de nouvelles institutions de régulation et s'engage à respecter les termes des contrats qu'il conclut. La situation de l'Inde, qui n'a qu'une expérience limitée en la matière, mais compte déjà un nombre non négligeable de PPP, prouve qu'il est possible d'éviter de renégocier les contrats dans les premières années qui suivent leur signature, à l'inverse du constat général fait en Amérique latine et ailleurs. En Floride, les renégociations sont rares : un seul cas a été recensé pour 13 PPP routiers.

Lorsqu'il n'est pas recouru à des contrats clé en main à prix et à dates fixes, les PPP et contrats classiques de marché public semblent faire l'objet de types de comportement stratégique similaires de la part des soumissionnaires. L'application du principe du moins-disant comme premier critère d'attribution encourage les offres excessivement offensives et non viables, et favorise la renégociation. La réputation et la preuve de la compétence devraient faire partie des critères de sélection. Le recours au cautionnement comme gage du sérieux des soumissions s'est révélé utile pour dissuader les surenchères opportunistes, sous réserve que la garantie demandée soit suffisamment importante. De même, la mise en place d'une commission de surveillance ou d'un organisme de régulation distinct de l'entité contractante, chargé d'émettre des avis ou de se prononcer sur le bien-fondé d'une renégociation, semble constituer un garde-fou digne d'intérêt.

Il convient de noter qu'il est des cas, certes rares, où la renégociation bénéficie à l'ensemble des parties prenantes, usagers inclus. En Amérique latine, la pratique des *concessionarios progressivos*, extensions de concession, participe autant d'un comportement opportuniste que de la possibilité de tirer des gains d'efficacité du déploiement du matériel de génie civil. Il n'en demeure pas moins que l'extension ou le regroupement de contrats existants - à l'initiative des pouvoirs publics ou sur

proposition des opérateurs en place - peuvent permettre de venir à bout d'importants problèmes de coordination et de planification.

Même lorsque le problème ne vient pas des pouvoirs publics, les PPP apportent leur lot de difficultés. Les politiques sont appelées à évoluer, ainsi que les plans nationaux d'infrastructure. Quand un réseau de transport repose sur un grand nombre de PPP, la moindre réforme de la politique nationale peut être bloquée par l'obligation de renégocier un à un les contrats. L'extension d'une infrastructure gérée en vertu d'un contrat de PPP risque de faire disparaître les avantages du jeu de la concurrence. La participation des capitaux privés peut revêtir d'autres formes et les gouvernements seraient avisés d'en étudier les avantages et les inconvénients dans le contexte des PPP lorsqu'ils se tournent vers les marchés de capitaux pour financer de vastes projets d'infrastructure de transport.

Notes

1. L'étude porte sur plusieurs centaines de contrats conclus au cours d'une période de trois décennies par la société qui dominait alors le marché national.
2. Les travaux consacrés à la question des dépassements de coûts dans les projets d'infrastructure sont légion, mais la plupart ne s'intéressent qu'à l'ampleur de ces dépassements, et non à leurs causes. Un dépassement des coûts initialement prévus dans le contrat ne saurait être simplement imputable à la renégociation, sauf dans le cas des contrats à forfait. Dans les autres cas, il pourrait découler des risques que la partie publique s'est vu assigner ou a supportés.
3. Premièrement, on ignore le montant relatif de la fourniture de l'infrastructure (c'est-à-dire le montant du transfert des risques au secteur privé, indépendamment des considérations liées à l'optimisation du cycle de vie). Deuxièmement, dans les marchés publics classiques, toute « renégociation » doit intervenir pendant la construction ou immédiatement après. Dans les PPP, en revanche, elle peut, en théorie, avoir lieu bien plus tard, ce qui ne transparaît jamais dans les études, qui sont consacrées à l'analyse coûts-résultats pendant la phase de construction.
4. L'expression « déformation stratégique » implique que des faits ont été occultés ou des informations fallacieuses communiquées. On la rencontre dans les travaux de recherche qui portent sur l'établissement du budget, l'évaluation d'investissements (par exemple, pour qualifier une sous-estimation délibérée des coûts), notamment. Autre expression fréquemment associée au comportement stratégique, la « soumission à rabais », ou « sous-enchère » (*low-balling*), désigne l'offre excessivement faible d'un soumissionnaire qui pense pouvoir renégocier ultérieurement en recourant, par exemple, à un « hold-up ». En fait, il s'agit d'un pari. Le revenu complémentaire tiré de la renégociation peut ne jamais se matérialiser (selon le comportement de l'autorité responsable des marchés publics).
5. Un contrat obligataire est un accord conclu entre un émetteur de l'obligation et un dépositaire. Il sert les intérêts du détenteur des obligations en soulignant les règles et devoirs auxquels chaque partie doit se conformer. Il peut également comporter une définition de la source du remboursement.
6. On entend par taux de rendement interne (TRI) le taux auquel la valeur actuelle du total du flux de trésorerie futur est égale à l'investissement initial. Plus le TRI est élevé, plus l'investissement présente de l'attrait aux yeux des investisseurs. Une diminution des montants versés au partenaire privé pour l'investissement initial (dépenses d'équipement), ou des montants consacrés à l'exploitation de l'actif (dépenses d'exploitation) fera baisser le TRI.
7. Cette affirmation vaut pour certains cas, par exemple, dans celui des routes, mais moins dans celui des franchises de services ferroviaires voyageurs, où les opérateurs influent grandement sur la fréquentation de leurs trains moyennant leur politique tarifaire et leur offre de produits.
8. En l'absence d'assurance, la soumission la moins-disante s'accompagne du risque que le soumissionnaire ne soit pas capable d'honorer ses obligations contractuelles (ou qu'il fasse pression pour obtenir une renégociation) à un coût exorbitant pour les usagers. Ce risque est plus faible si l'on retient plutôt la soumission moyenne, mais dans ce cas le prix à payer est plus élevé. Un autre moyen d'atténuer le risque de l'offre moins-disante est de consacrer des ressources à la surveillance (comparaison, pré-sélection, etc.) afin d'écarter les soumissionnaires susceptibles de ne pas tenir leurs engagements. Cependant, une trop grande restrictivité nuira au jeu de la concurrence et, partant, se traduira par un résultat sous-optimal pour le partenaire public. En théorie, donc, il est plus judicieux de retenir la soumission moyenne que la moins-disante dès lors que les coûts de surveillance sont élevés.
9. D'où l'intérêt, dans les procédures d'attribution de concession, d'exiger que les soumissionnaires décrivent leurs modèles financiers dans leur dossier d'offre et, sur la base de ces modèles, d'analyser

avec rigueur - le cas échéant, avec le concours d'experts indépendants - la viabilité que ces offres affichent de prime abord.

10. Il convient de préciser que cet exemple date et que, depuis lors, tout contrat de PPP conclu aux États-Unis définit les situations dans lesquelles le secteur public est autorisé à construire des ouvrages concurrents ou dommageables à la demande de service visée ainsi que la manière dont l'entité *ad hoc* sera indemnisée le cas échéant.
11. En pareil cas, il convient de tenir compte des coûts supportés par la partie privée au moment de l'appel d'offres initial puis ultérieurement, et de la dédommager. Par exemple, en 2002, au Royaume-Uni, le gouvernement s'étant trompé, pour des raisons méthodologiques, dans les prévisions du trafic voyageurs lors de l'appel d'offres pour l'attribution de la franchise ferroviaire pour la West Coast Main Line, la procédure a été annulée et les soumissionnaires indemnisés de façon à ne pas les dissuader de participer à d'autres appels d'offres.
(<https://www.gov.uk/government/news/west-coast-main-line-franchise-competition-cancelled>).
12. Dans un PPP, tous les gains d'efficacité sont fixés lors de l'adjudication du contrat (par exemple, de construction et d'exploitation) pour toute sa durée de vie. Il n'y a pas d'autre instrument en place pour repérer ou partager le moindre gain d'efficacité supplémentaire ou pour inciter à en dégager pendant l'exploitation de l'actif. Dans un modèle BAR, les gains d'efficacité découlent principalement des mesures qu'un régulateur économique (indépendant) applique au gestionnaire de l'infrastructure (l'entreprise autorisée à construire et à exploiter l'infrastructure) : par exemple, les investisseurs privés vont jusqu'à encourir le risque de ne pas récupérer les coûts en cas de non-réalisation des objectifs d'efficacité convenus (améliorations chiffrées). Ces deux méthodes ne sont pas sans soulever des problèmes, qui ne sont pas l'objet du présent document.
13. Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, article 41.
14. Société d'assurance qui émet des cautionnements ou garanties.
15. S'agissant des dépenses d'équipement de PPP routiers, Daito et Gifford (2014) constatent un écart statistiquement significatif de 66 % entre les contrats de conception-construction-financement-exploitation-gestion et les contrats de conception-construction. Se fondant sur l'étude de Blanc-Brude *et al.* (2006), concernant des projets routiers européens financés par la BEI, Makovsek (2013) a montré que le coût des PPP (en dépenses d'équipement) pouvait dépasser de 19 % celui des marchés publics traditionnels même lorsque le risque de construction est pris en compte. À première vue, il n'est pas possible d'affirmer si cette différence tient aux décisions d'optimisation du coût global (construire une infrastructure de qualité supérieure de manière que les frais de maintenance soient plus bas ultérieurement) ou à d'autres causes.

Références

- Athias, L. et S. Saussier (2007), « Un partenariat public-privé rigide ou flexible? Théorie et applications aux concessions routières », *Revue Économique*, n° 58, pp. 565-76.
- Barnejee, S.G., J.M. Oetzel et R. Ranganathan (2006), « Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter? », *Development Policy Review*, 24 (2), pp. 175-202.
- Beuve, J., J. de Brux et S. Saussier (2014), « Renegotiations, Discretion and Contract Renewals: An Empirical Analysis of Public-Private Agreements », *Working Paper EPPP*, Sorbonne Business School.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra et J. Robledo (2012), « Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru », projet de renégociations au Chili, au Pérou et en Colombie, Miméo.
- Blanc-Brude, F. et D. Makovsek (2013), « Construction risk in infrastructure project finance », *EDHEC Business School Working Papers*.
- Blanc-Brude, F., H. Goldsmith et T. Valila (2006), « Ex ante construction costs in the European road sector: a comparison of public-private partnerships and traditional public procurement », Rapport économique et financier 2006/01, Banque européenne d'investissement.
- Brux, J. de, J. Beuve et S. Saussier (2011), « Renegotiations and Contract Renewals in PPPs. An Empirical Analysis », *Document de Travail*, Chaire EPPP.
- Burnett, M. (2013), “PPP Contract Management – Still in need of more attention?”, *European Procurement and PPP Law Review 2013*, Vol. 8, No. 3, pp. 216-229.
- Burnett, M. (2012), “The Current Private Finance Initiative Reform in the United Kingdom – How should it be measured?”, *European Procurement & PPP Law Review; 2012*, Vol. 7, No. 2, Note 11, p. 120.
- Button, K. et Z. Chen (2014), « Demand forecasting errors and the ownership of infrastructure », *Applied Economics Letters*, 21:7, pp. 494-496.
- Calveras, A., J.J. Ganuza et E. Hauk (2004), « Wild bids: Gambling for resurrection in procurement contracts », *Journal of Regulatory Economics*, n° 26, pp. 41-68.
- CEPA (2005), *Public Private Partnerships in Scotland: Evaluation of Performance*, Cambridge Economic Policy Associates Ltd.
- Cirmizi, E., L. Klapper et M. Uttamchandani (2012), « The Challenges of Bankruptcy Reform », *The World Bank Research Observer*, 27 (2), pp. 185-203, doi:10.1093/wbro/lkr012.

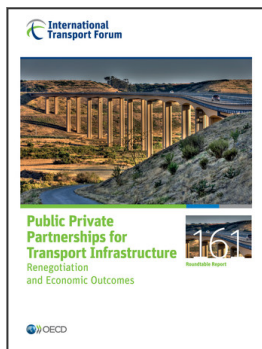
- Daito, N. et J.L. Gifford (2014), « US highway public private partnerships », *Managerial Finance*, vol. 40, n° 11, pp. 1131-1151.
- DeCarolus, F. (2009), When the highest bidder loses the auction: theory and evidence from public procurement, Miméo, University of Wisconsin.
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic (2011), « Public-Private-Partnerships to Revamp US Infrastructure », *Hamilton Policy Brief*, Brookings Institution.
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic (2014), « Contraintes budgétaires souples et renégociation des partenariats public-privé », Document de référence n° 2014-17, Forum international des transports/OCDE, Paris.
- Flyvbjerg, B., M.S. Holm et S. Buhl (2005), « How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation », *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 131-146.
- Gifford, J., L. Bolaños et N. Daito (2014), « Renégociation des partenariats public-privé dans les transports : l'exemple des États-Unis », Document de référence n° 2014-16, Forum international des transports/OCDE, Paris.
- Guasch, J.L., D. Benitez, I. Portabales et L. Flor (2014), « The Renegotiation of PPP contracts: An overview of its recent evolution in Latin America », Document de référence n° 2014-18, Forum international des transports/OCDE, Paris.
- FIT (2013), *Une meilleure réglementation des partenariats public-privé d'infrastructures de transport*, Table Ronde du FIT, n° 151, Éditions OCDE.
- FIT (2014), « Les partenariats public-privé pour les infrastructures de transport : la renégociation – comment l'aborder, et quels résultats en attendre du point de vue économique », Table Ronde du FIT, Washington, D.C. (États-Unis), USA, 27-28 octobre 2014.
- Jahren, C.T. et A.M. Ashe (1990), « Predictors of Cost Overrun Rates », *Journal of Construction Engineering and Management*, vol. 116(4).
- Makovšek, D. (2013), « Public-Private Partnerships, Traditionally Financed Projects, and their Price », *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 47(1), pp. 143-155.
- Mozoro, M., G. Araya, F. Ruiz-Nuñez et J. Schwartz (2014), « Institutional and Political Determinants of Private Participation in Infrastructure », Document de référence n° 2014-15, Forum international des transports/OCDE, Paris.
- Næss, P., B. Flyvbjerg et S.R. Buhl (2006), « Do road planners produce more 'honest numbers' than rail planners? An analysis of accuracy in road traffic forecasts in cities versus peripheral regions », *Transp. Rev.*, 26(5), pp. 537-555.
- National Audit Office (NAO) (2003), *PFI: construction performance, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 371 Session 2002-2003, Londres.
- National Audit Office (NAO) (2008), *Making Changes in Operational PFI, National Audit Office Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 205 Session 2007-2008.

Olson, M. (1993), « Dictatorship, Democracy, and Development », *American Political Science Review*, 87(03), pp. 567-576.

Persson, T. et G.E. Tabellini (2002), *Political economics: explaining economic policy*, MIT Press.

Stern, J. (2013), « The Role of The Regulatory Asset Base As An Instrument of Regulatory Commitment », Centre for Competition and Regulatory Policy (CCRP), CCRP Working Paper n° 22, City University of London.

Williams, T.P., J.C. Miles et C.J. Moore (1999), « Predicted cost escalations in competitively bid highway projects », *Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Transport*, vol. 135(4), pp 195-199



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 :

Makovšek, Dejan, Stephen Perkins et Bjorn Hasselgren (2018), « Synthèse », dans Forum International des Transports, *Public Private Partnerships for Transport Infrastructure : Renegotiation and Economic Outcomes*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789282108291-3-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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.