

# **UN MODE D'ORGANISATION INNOVATEUR : LES PARTENARIATS DANS LES CONCESSIONS D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE**

**ANDRÉE DE SERRES, LL.L, MBA, PH.D., ÉCOLE DES SCIENCES DE  
LA GESTION, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL,**

**315 EST RUE STE-CATHERINE, MONTRÉAL, QUÉBEC, H2V 3X2**

**TÉLÉPHONE : (514) 987-3000 POSTE 1966 #**

**TÉLÉCOPIEUR : (514) 987-0422**

**DESERRES.ANDREE@UQAM.CA**

## **RÉSUMÉ**

Cette étude consiste en l'analyse du type d'organisation développé dans quatre projets de concession d'infrastructure publique en France accordée au cours de la deuxième partie de la décennie des années 1980 dans le domaine routier et du transport public. Le mode concession a conduit à l'élaboration d'un arrangement organisationnel innovateur et original constitué de deux partenariats. Les deux partenariats constituent des contrats particuliers de nature symbiotique ou idiosyncrasique, traduisant diverses formulations de mécanismes d'ajustements d'intérêt à long terme sous une forme non corporative (Schanze, 1991), reliées à la spécificité des actifs et à l'irréversibilité des investissements (Alchian, 1986).

Le premier partenariat est un contrat hybride public-privé et intervient entre le concédant public et le concessionnaire privé au moyen de la négociation d'un contrat à long terme provoquant une inversion de la relation principal agent dans le but de transférer les risques à un exécutant compétent en la matière et capable de l'assumer. Le deuxième partenariat se déploie autour de l'entité constituée spécifiquement pour le projet de concession de construction et d'exploitation de l'infrastructure. La sécurisation des investissements de grande taille, comme ceux nécessaires au financement de grande infrastructure publique, soulève le défi de devoir amortir ces actifs sur une longue durée, ce qui implique la mise en place d'une organisation stable et efficace. Le mode financement par projet utilisé dans les projets étudiés est fondé sur le principe du remboursement de la dette par les seuls revenus de péage à être générés par le projet. Le transfert de risques aux créanciers les oblige en conséquence à une analyse approfondie des mécanismes de gouvernance et de gestion des risques. Cette implication se manifeste par le développement d'un partenariat entre les sociétés de construction, les opérateurs et les banquiers qui s'associent au sein d'un arrangement particulier pour réaliser le projet qu'ils convoitent pour le développement de leurs affaires. Les conditions de leur entente sont fixées par les termes d'un contrat

multilatéral négocié ex ante au projet. En empruntant leur forme à la théorie des contrats et leur contenu aux principes de structuration des sociétés ou des corporations, l'organisation de type contrat symbiotique structure sur mesure un mode de gouvernance permettant de fusionner les intérêts divergents des divers partenaires vers la poursuite d'un objectif commun, soit la réussite du projet. Elle repose sur un mécanisme sophistiqué d'identification, répartition et gestion des risques dans le but de protéger les bénéfices attendu par chaque partenaire. L'efficacité de mode d'organisation est tributaire de du système d'information et de contrôle commun et du maintien et respect de la diversité des partenaires et de leurs compétences à gérer les risques.

Du point de vue du concédant public, ce mode d'organisation contractuelle réussit à regrouper en une seule entité les différents acteurs impliqués traditionnellement dans les projets d'infrastructures et à transformer leurs relations antagonistes en relations de coopération. Pour les partenaires, il leur permet de se réunir de façon ponctuelle pour la seule fin du projet sans que le reste de leurs activités régulières soit affecté, constituant une alternative intéressante aux fusions et acquisition provoquant une réunion définitive des partenaires.

### **MOTS CLÉS**

**INNOVATION, ORGANISATION, PARTENARIAT, FINANCEMENT, PROJET**

# **UN MODE D'ORGANISATION INNOVATEUR : LES PARTENARIATS DANS LES CONCESSIONS D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE**

## **RÉSUMÉ**

Cette étude consiste en l'analyse du type d'organisation développé dans quatre projets de concession d'infrastructure publique en France accordée au cours de la deuxième partie de la décennie des années 1980 dans le domaine routier et du transport public. Le mode concession a conduit à l'élaboration d'un arrangement organisationnel innovateur et original constitué de deux partenariats. Les deux partenariats constituent des contrats particuliers de nature symbiotique ou idiosyncrasique, traduisant diverses formulations de mécanismes d'ajustements d'intérêt à long terme sous une forme non corporative (Schanze, 1991), reliées à la spécificité des actifs et à l'irréversibilité des investissements (Alchian, 1986).

Le premier partenariat est un contrat hybride public-privé et intervient entre le concédant public et le concessionnaire privé au moyen de la négociation d'un contrat à long terme provoquant une inversion de la relation principal agent dans le but de transférer les risques à un exécutant compétent en la matière et capable de l'assumer. Le deuxième partenariat se déploie autour de l'entité constituée spécifiquement pour le projet de concession de construction et d'exploitation de l'infrastructure. La sécurisation des investissements de grande taille, comme ceux nécessaires au financement de grande infrastructure publique, soulève le défi de devoir amortir ces actifs sur une longue durée, ce qui implique la mise en place d'une organisation stable et efficace. Le mode financement par projet utilisé dans les projets étudiés est fondé sur le principe du remboursement de la dette par les seuls revenus de péage à être générés par le projet. Le transfert de risques aux créanciers les oblige en conséquence à une analyse approfondie des mécanismes de gouvernance et de gestion des risques. Cette implication se manifeste par le développement d'un partenariat entre les sociétés de construction, les opérateurs et les banquiers qui s'associent au sein d'un arrangement particulier pour réaliser le projet qu'ils convoitent pour le développement de leurs affaires. Les conditions de leur entente sont fixées par les termes d'un contrat multilatéral négocié ex ante au projet. En empruntant leur forme à la théorie des contrats et leur contenu aux principes de structuration des sociétés ou des corporations, l'organisation de type contrat symbiotique structure sur mesure un mode de gouvernance permettant de fusionner les intérêts divergents des divers partenaires vers la poursuite d'un objectif commun, soit la réussite du projet. Elle repose sur un mécanisme sophistiqué d'identification, répartition et gestion des risques dans le but de protéger les bénéfices attendu par chaque partenaire. L'efficacité de mode d'organisation est tributaire de du système d'information et de contrôle commun et du maintien et respect de la diversité des partenaires et de leurs compétences à gérer les risques.

Du point de vue du concédant public, ce mode d'organisation contractuelle réussit à

regrouper en une seule entité les différents acteurs impliqués traditionnellement dans les projets d'infrastructures et à transformer leurs relations antagonistes en relations de coopération. Pour les partenaires, il leur permet de se réunir de façon ponctuelle pour la seule fin du projet sans que le reste de leurs activités régulières soit affecté, constituant une alternative intéressante aux fusions et acquisition provoquant une réunion définitive des partenaires.

## **1 Introduction : l'organisation structurée pour prendre en charge une concession en tant que source d'innovation**

Les modes de prise en charge des infrastructures publiques ont évolué selon les différentes stratégies adoptées en cohérence avec l'idéologie économique dominante de l'époque et selon le rôle attribué en conséquence par les caractéristiques du cadre institutionnel dans lequel ils prennent forme aux différentes autorités publiques et aux acteurs du secteur privé. Ils ont résulté en divers types d'organisation fondés sur des modes souvent innovateurs de coopération entre partenaires variant en fonction de la nature et du degré d'implication du secteur public et privé et influençant directement le processus d'allocation de capitaux. Parmi le vaste domaine des infrastructures, celles associées au réseau routier et au transport en commun représentent un champ de recherche particulier et fécond pour le phénomène de la structuration d'arrangements. Ces infrastructures sont marquées par la nature spécifique de leurs actifs et la difficulté de les transférer; la longue durée nécessaire pour amortir et rentabiliser les investissements de grande taille qu'elles requièrent rend la performance de la forme de prise en charge des projets vulnérables au risque politique et au risque de désuétude technologique. Pour pallier ces difficultés, il a été courant d'adopter des politiques spéciales ayant pour but de réduire les risques et l'incertitude associés à ce domaine d'activités et de faciliter ainsi l'allocation de capitaux nécessaire à leur développement. Les pratiques employées ont varié d'un système national à un autre en fonction des diverses formes de propriété et de financement édictées par les institutions en vigueur à travers les décennies, développées notamment en cohérence avec l'idéologie économique dominante de l'époque et selon le rôle attribué en conséquence aux gouvernements et aux autorités locales ou régionales.

Le mode dominant de développement d'infrastructure en régie directe par le gouvernement ou son agent a prévalu dans les pays développés économiquement à partir de la deuxième grande guerre. Les routes, les ponts, les tunnels et les moyens de transport en commun ont été longtemps considérés comme monopole d'état et les activités qui y étaient associées ne faisaient pas l'objet de mesure prônant le

développement d'un marché particulier et dynamique, si ce n'est au niveau de la concurrence suscité par les concours appels d'offres et de soumission pour exécuter certains travaux précis. Depuis le début des années 1980, de nombreux projets ont alimenté la réflexion au sujet de la contribution des capitaux privés au financement des infrastructures publiques. C'est le cas notamment du projet franco-anglais du tunnel sous la Manche, entièrement financé par le secteur privé et dont les intervenants ont dû se rendre compte que les autorités publiques ne les supporteraient pas en cas de difficultés financières. De plus, le phénomène de mondialisation, le courant de l'idéologie néo-libérale favorisant l'adoption de politiques prônant la réduction du rôle de l'État et la dénationalisation ou la privatisation de certains actifs ou champs d'activités, la récession économique importante du début des années 1980, ont constitué autant d'éléments déclencheurs à une remise en question du mode dominant. Ils ont incité à la comparaison et à l'évaluation de la performance des différents modes de prise en charge des infrastructures et ont mené à l'adoption de politiques innovatrices proposant des moyens renouvelés de leur prise en charge ayant pour but d'alléger la responsabilité financière de l'État à leur égard. Les nouveaux défis des gouvernements ont consisté à pousser le développement de stratégies autour de l'interface entre le gouvernement et le secteur privé, préconisant autant de méthodes variées de conserver sous régime de propriété publique ou privée certains domaines d'activités ou certaines de leurs parties. C'est dans cet esprit que, même si la concession d'infrastructure publique est une institution du cadre de droit public français existant depuis la deuxième partie du 19<sup>ème</sup> siècle, l'adoption en 1986 d'une nouvelle mesure législative a renouvelé l'intérêt pour cette institution en élargissant le champ d'application de la forme de concession puisque la loi permet dorénavant aux communes de recourir à la concession de travaux et de services publics pour la réalisation et l'exploitation d'ouvrages d'art en milieu urbain.

Les caractéristiques institutionnelles de la concession obligent la mise en place d'un arrangement particulier. Pour exécuter le contrat de concession de construction et d'exploitation de ces infrastructures, un type particulier d'organisation doit être créé sur mesure. La constitution de ce nouvel arrangement relève du développement des arrangements innovateurs. Cet arrangement et les organisations qui en découlent sont l'objet de cette étude. Les questions de recherche sont les suivantes : - quelles sont les caractéristiques de l'arrangement structuré autour de la concession ? - comment en expliquer le développement ? - comment en évaluer la performance ? L'explication de ce mode innovateur passe par l'analyse et la compréhension des caractéristiques de

l'arrangement structuré autour de l'institution qu'est la concession modulée par le mode de financement de projet et les exigences des allocateurs de capitaux.

## 2 Approche méthodologique

Le développement de forme d'organisation innovatrice a toujours représenté un sujet d'étude fascinant et difficile. Une de ses difficultés provient du fait que cette étude oblige de demeurer alerte et attentif face aux mouvements dans le monde réel, mouvement provenant généralement des praticiens et prenant la forme de construit social élaboré dans le but de proposer une solution créatrice pour s'adapter ou riposter aux contraintes ou aux opportunités contextuelles. Innover signifie devoir se démarquer des tendances et des modèles courants. L'étude de l'innovation d'arrangement contractuel traduisant de nouvelles façons de coopérer et de gérer les conflits exige d'être effectuée à partir de son apparition sur le terrain. "The process of contracting needs to be studied in a real world setting. We would then learn the problems that are encountered and how they are overcome, and we would certainly become aware of the richness of the institutional alternatives among which we have to choose" (Coase, 1994, p.12).

L'étude de l'innovation impose ainsi ses propres contraintes liées au nombre et à la qualité. L'arrangement innovateur est souvent difficile à repérer dès ses premiers stades de développement et finit souvent par se distinguer lorsqu'il est réalisé, par son succès ou son échec retentissant ou encore, son efficacité particulière. À l'instar de l'innovation technologique, le cadre conceptuel de l'étude de l'innovation et de l'émergence d'arrangements innovateurs comporte ses propres difficultés méthodologiques : l'évolution n'est pas une variation aléatoire totalement inexplicable; sa nature n'est pas de celle qui peut être associée à un changement cyclique régulier; dans les modèles évolutionnistes, les transitions au niveau macro résultent d'une accumulation de petits changements au niveau micro; la loi émerge d'un ensemble de petites transactions; les modèles évolutionnistes réunissent une combinaison de constance et de variation; la coopération et le conflit ne sont pas de simples opposés et il y a plus de formes complexes d'incitatifs et d'interaction que celles que nous avons identifiées jusqu'à maintenant (Hirsleifer, 1987).

En l'occurrence, l'étude de l'innovation à son stade d'apparition implique souvent de devoir se satisfaire d'un nombre restreint de cas. Elle impose de ce fait l'analyse de données plus qualitatives que quantitatives, la quantité d'information diminuant l'attrait

d'utiliser des outils statistiques. Pour ces raisons, l'approche de compréhension préconisée pour cette recherche est fondée sur l'analyse de données qualitatives sans refuser, pour autant, d'y inclure des données quantitatives si possible. La démarche est basée sur l'étude comparative de divers projets qualifiés d'innovateurs parce que leur mise en œuvre a été fondée sur l'établissement d'une distribution de droits de propriété originale entre les partenaires impliqués. La démarche est donc fondée sur un design de recherche comparative de cas, soit une étude en parallèle de quelques cas reconstitués à partir de notre cueillette d'information.

Quatre cas sont étudiés en détail. Ils ont en commun d'avoir été accordé pour une durée d'environ 30 ans à une société privée constituée par un groupe de société de construction et de banques. Orlyval, (Paris, France), est une concession sur le lien souterrain entre l'Aéroport Orly et le métro de Paris octroyée en 1987, basée sur la technologie Val de la société Matra de train de petit gabarit et autonome. Sa construction a été complétée en 1992 pour le coût total de 1 740 M FF. La concession pour la construction et l'exploitation du Métro de Toulouse (France) a été octroyée en 1988. Préconisant comme Orlyval la technologie Val, les travaux ont été complétés en 1993 pour la somme prévue de 3 900 M FF (1993). Le Boulevard Périphérique Nord de Lyon (France) a été construit suite à l'octroi d'un contrat de concession de construction et d'exploitation octroyé en 1990. Les coûts totaux des travaux étaient initialement évalués à 6 000 M FF (1990). Le réseau routier a été mis en opération partielle à partir de mars 1997. La concession sur le tunnel de Prado Carenage (France) est un projet de transformation d'un ancien tunnel ferroviaire en tunnel routier et l'exploitation de celui-ci qui a été accordée en 1989. Les investissements nécessaires ont atteint 1 136 M FF (1990). Le tunnel est en opération depuis septembre 1993.

La source principale d'informations concernant les projets innovateurs provient d'entrevues semi structurées réalisées avec les représentants des différents intervenants dans les quatre projets : grandes firmes d'ingénierie; grandes sociétés d'exploitation d'utilités publiques; grandes sociétés de construction ou de bâtiments et travaux publics; gouvernements nationaux, régionaux, communautés urbaines ou villes; agents privés exploitant une infrastructure privatisée; agents publics exploitant des infrastructures publiques et impliqués dans des projets innovateurs; firmes d'avocats; banques d'affaires et d'investissement européennes et américaines et investisseurs en capitaux industriels.

Bien qu'elles aient pour but de décrire le plus fidèlement les conditions prévalant au

moment de la phase de la formation de l'arrangement, les informations recueillies, de nature surtout qualitative, seront utilisées dans le but d'expliquer, à partir d'un point de vue externe, en l'occurrence celui de l'observatrice, le pattern des comportements découlant des arrangements observés. Le pattern observé consiste en l'apparition d'une forme d'arrangement innovateur possédant les caractéristiques de la concession et du financement de projet d'infrastructures publiques à partir de sources de financement privé, dont le remboursement n'est fondé que sur les sources de revenus éventuelles du projet. Le phénomène, soit le développement d'un nouveau type d'arrangement, est dispersé sur plusieurs sites d'observation. Notre attention sera cependant dirigée vers le point d'où il a émergé en force originellement, soit en France. L'explication de son apparition vise à comprendre de façon globale le processus de formation et de transformation des arrangements. En conséquence, notre démarche est davantage diachronique et *etic* car elle veut comparer l'efficacité et la raison d'être des microsystèmes de propriété et des processus de décision innovateurs caractérisant les arrangements étudiés et leur performance financière.

L'intérêt particulier des quatre cas réside dans le fait qu'ils ont été les premiers du genre et que leur structuration a constitué une œuvre de créativité et d'innovation en matière de distribution de droits de propriété, de gestion de risques et, inévitablement, de financement. Ils servent d'exemple pour développer la problématique et construire la réflexion sur l'analyse comparative des formes d'organisation. Le centre d'intérêt de notre analyse sera dirigé vers le développement de l'organisation constituée par la volonté et la faculté des acteurs, promoteurs de projets, allocateurs de capitaux et autres intervenants, à s'adapter aux changements contextuels, que l'origine de ces changements naisse d'intervention volontaire ou qu'elle soit complètement aléatoire.

### **3 Fondements théoriques et développement de nouvelles formes d'organisation**

L'analyse de la structuration des arrangements innovateurs permet d'expliquer l'efficacité des relations et des mécanismes qu'ils mettent en place sous forme de microsystèmes de propriété particulier visant à gérer et répartir les risques et le rendement produits entre les partenaires impliqués. Les modes de relations avec le marché et ceux internalisées sous la forme de firme classique sont expliqués par le fait qu'ils opposent une

logique d'externalisation des relations à une logique d'endogénéisation des relations. Entre la firme hiérarchique classique et le marché, de nombreux modes alternatifs hybrides sont possibles et font de plus en plus l'objet d'étude, comme le souligne cette étude sur le contrat de concession. La variété des formes organisationnelles devient infinie si l'on considère toute la latitude permise par les arrangements de nature contractuelle, latitude multipliée par le nombre de macro systèmes de propriété différents. Certains arrangements innovateurs ont déjà fait l'objet d'étude particulière : les contrats de défense américains (Sherer, 1964; Williamson, 1967-a); les contrats de franchise ou de licence octroyés par les autorités publiques américaines (Demsetz, 1971; Williamson, 1976); les contrats de services publics américains (Goldberg, 1980); les contrats dans les secteurs industriels réglementés aux États-Unis (Coase, 1964); les contrats de franchise commerciale en Allemagne (Schanze, 1991); les contrats d'alliance (Teece et Pisano, 1989).

La compréhension de ces différents micro-systèmes contractuels implique la prise en compte du macro système dans lequel chacun est articulé (Williamson, 1985). Les changements au niveau macro contextuel contribuent à stimuler l'innovation au niveau du développement innovateur de micro-système de droit de propriété que constitue une organisation. Le recours à la forme de prise en charge des infrastructures publiques sous le mode de concession ou de partenariat public-privé représente un tel changement. Selon North, (1990), le rôle majeur des institutions dans la société est de réduire l'incertitude en établissant une structure stable (mais pas nécessairement efficiente) à l'interaction humaine. L'émergence d'un mode d'organisation innovateur et la compréhension de ses caractéristiques obligent à identifier préalablement les contraintes contextuelles et institutionnelles qui dictent les termes des arrangements potentiels.

Dans cet esprit, le premier but de cet article est d'analyser l'arrangement qui a émergé suite à la vague d'octroi de concessions à partir de 1986 dans le domaine du réseau routier et du transport en commun. La compréhension de l'apport innovateur d'un arrangement repose sur l'analyse détaillée des modes de coopération et des relations d'agence qu'ils mettent en place dans le but de réduire l'incertitude et les coûts de transactions qui y sont reliés (Schanze, 1995).

Il s'agit donc de procéder à une analyse élargie de ces différents arrangements en considérant leurs caractéristiques micro-économiques mais en les situant, toutefois, dans leur cadre contextuel macro-économique afin d'être en mesure d'en comprendre leur raison d'être. Ceci implique le fait de devoir prendre en considération l'image la plus réelle

de l'ensemble des droits et obligations concrétisant la véritable nature de l'arrangement, plus spécifiquement en ce qui a trait à l'attribution des risques et de la rente. Cette image permet de révéler les causes expliquant le développement de ces modes innovateurs.

L'organisation représente en conséquence un micro-système de distribution de fragments de droits de propriété octroyés à chaque partenaire structuré selon les caractéristiques du macro-système propriété et des sources de capitaux (De Serres, 1999). Les organisations se distinguent entre elles par la façon de distribuer les droits de propriété entre les différents partenaires, concrétisée par la structuration des divers couplages de rente et de risques résiduels (Milgrom, Roberts, 1992). Le partage des risques, des bénéfices et du pouvoir de décision entre les partenaires impliqués au sein d'un nouvel arrangement engendre des couplages souvent inédits de rente et de risque (Milgrom, Roberts, 1992). Les différents modes d'organisation ne sont-ils pas créés pour saisir les opportunités générées par les institutions et les contraintes économiques standard (North, 1990) ?

L'efficacité des institutions sera mesurée à leur contribution à faciliter la négociation entre les partenaires en leur proposant des formes de partage acceptables des risques et des bénéfices et de réduction des coûts de transaction engendrés par la reconnaissance de leur mode de coopération. La performance de la structuration de relations entre principal et agent adoptées au sein des différentes formes d'organisation contribue à produire une rente relationnelle (Jensen & Meckling, 1976), qui ne peut vraiment être évaluée sans prendre en considération les problèmes de régie propres à chaque type d'arrangement en fonction du type d'implication des partenaires (Aoki, 1990), les partenaires incluant notamment les allocateurs de capitaux. De façon globale, l'analyse des coûts de transaction supplante la préoccupation usuelle reliée aux coûts de production et de technologie et oriente l'analyse vers les processus de planification et de surveillance adaptés sous différentes structures de régie en fonction de stratégie alternative de gestion des risques (Williamson, 1985). Les coûts totaux de production incluent en conséquence les coûts de transformation physique des biens en rente et les coûts de transaction associés à l'établissement et à la reconnaissance de droits de propriété et les coûts effectués pour définir, protéger et assurer les droits de propriété (North, 1990). Le concept de coûts de transaction dirige l'attention sur les modes de coopération entre les partenaires (North, 1990). En conséquence, le problème de l'organisation variera en fonction de la confiance et sera influencé par la culture en vigueur dans un système donné (Arrow, 1969). La gestion de la confiance ou du risque

que la rente soit transférée vers les autres partenaires, directement ou indirectement impliqués avec l'organisation, impose des coûts de transaction qui varieront en fonction des caractéristiques du cadre institutionnel. L'importance de ces coûts dépend de la complexité des organisations et de l'incertitude qui résulte de la nécessité de faire coopérer différents partenaires aux objectifs variés. Ce risque de transfert et d'expropriation de la rente préoccupe notamment les créanciers qui prendront diverses mesures pour se protéger, ce qui entraînera des coûts de transaction supplémentaires.

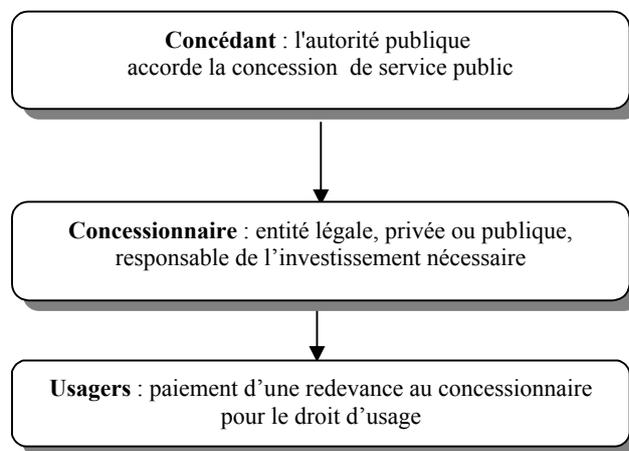
Ces risques de transfert et d'expropriation de la rente sont particulièrement présents et considérables dans les grands projets d'infrastructures où les enjeux sont à la taille du projet. Ils se répercutent dans le pouvoir de prise de décision et de contrôle particuliers à chaque type d'organisation. Le deuxième but de cet article est d'analyser et d'évaluer la performance des organisations qui ont été mises en place pour prendre en charge le contrat de concession. Comment ont-ils été gérés dans les quatre projets de concession sous étude ? Pour en comprendre les spécificités, il faut analyser de façon détaillée les relations établies entre partenaires directs et indirects intervenant à la réalisation d'un projet.

#### **4 Les caractéristiques de l'arrangement structuré le concédant et le concessionnaire : un contrat de partenariat à long terme**

Un des principaux risques associés aux grands projets d'infrastructures des projets est le risque financier. Il se manifeste de diverses façons : la taille importante des capitaux à emprunter et les risques associés au dépassement des coûts de construction et d'exploitation. La performance des investissements nécessaires doit être arrimée à la possibilité d'amortir ces actifs sur une longue durée, ce qui a pour effet d'ajouter au risque financier global le risque de hausse des taux d'intérêt et d'inflation. Le mode concession propose une façon de gérer ce risque du point de vue du concédant public et procure du même coup l'opportunité d'étudier l'efficacité économique de mécanismes d'ajustements d'intérêt à long terme sous une forme non corporative.

Le contrat de concession permet de transférer ces risques au concessionnaire. La concession française de travaux publics constitue un contrat régi par les règles de droit public et administré par les tribunaux de droit public. Elle autorise le concédant à déléguer à une autre entité, le concessionnaire, le design, la planification, le financement, la construction et l'exploitation d'une infrastructure publique pour une période variable

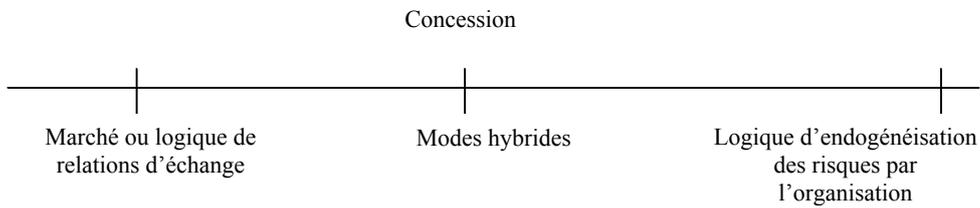
pouvant atteindre plus de 30 ans. À terme, le concessionnaire remettra l'infrastructure à un agent public ou à une autre entité publique désignée par le concédant. Comme le concessionnaire doit financer le projet, il est autorisé, dans les conditions définies par le cahier de charges, à établir un péage sur les ouvrages d'art en milieu urbain, tels les ponts, les tunnels et les autoroutes et à percevoir les redevances en vue d'assurer le remboursement des avances et dépenses de toute nature faites par l'état, l'exploitation et, éventuellement l'entretien de l'ouvrage, ainsi que la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire. Ces paiements constitueront la principale entrée de fonds sur lequel est bâti tout le montage financier (voir Figure 1 : Concession avec paiement des redevances au concessionnaire).



**Figure 1** : Concession avec paiement des redevances au concessionnaire

Le contrat de concession intervient entre l'autorité publique et l'entité privée dont le degré d'interaction est appelé à varier selon les termes de l'arrangement et le contrôle réglementaire exercé sur l'ouvrage ou le service. Le contrat hybride est fondé sur un partenariat mixte dont la teneur du partage des droits de propriété variera d'un contrat à l'autre. Ce partenariat peut varier en fonction de la qualité du concédant, de la qualité et de la nature du concessionnaire, du type de montage et d'engagement financier. Dans les quatre cas étudiés, la concession a été accordée à une entité du secteur privé.

L'arrangement se situe entre le mode de prise en charge par l'autorité publique, s'inscrivant dans la logique d'endogénéisation des risques, et le libre marché, orienté vers la logique de relation d'échange (voir Figure 2 : Modes de regroupement de transactions et de relations).



**Figure 2 :** Modes de regroupement de transactions et de relations

La construction et l'exploitation des quatre projets étudiés, comme ceux associés en général aux mégaprojets d'infrastructure, sont caractérisées par un niveau de complexité et de risque élevés, notamment au point de vue des risques financiers, technologiques et opérationnels. Le contrôle et la surveillance des différentes étapes exigent des compétences élevées et variées. Le donneur d'ordre public peut se retrouver en situation d'asymétrie d'information et de pouvoir de contrôle face aux multiples intervenants spécialisés. Le contrat de concession propose une solution à ce problème. Au sens de la théorie de l'agence, la délégation du pouvoir et des obligations du principal, le concédant, au concessionnaire, soit celui qui serait autrement son agent, nécessite un mécanisme de substitution au contrôle du principal. Ce sera fait en transférant aux partenaires l'exercice de ce contrôle. L'inversion de la relation entraîne une réaction immédiate de la part du concessionnaire qui doit établir des mécanismes de gestion des risques liés à l'incertitude de l'environnement. Le fait de déléguer à l'agent qui détient l'expertise le pouvoir de structurer le projet selon ses propres connaissances a pour but de parvenir à un meilleur rendement coûts/bénéfices en produisant un renversement de la relation d'agence, faisant du principal un agent et de l'agent originel le principal. Le contrat de concession se distingue du contrat de franchise en ce que, dans ce dernier, le franchiseur apporte le savoir-faire au franchisé (Schanze, 1993) alors que dans le contrat de concession, l'effet opère dans le sens contraire, le concessionnaire apportant son expertise et son savoir-faire au concédant. Cet apport est un élément important car il contribue à renouveler les procédés de gestion et incite les entrepreneurs à faire preuve de créativité.

Cet arrangement s'inscrit dans le courant des contrats idiosyncrasiques ou symbiotiques (Schanze, 1991), lesquels représentent diverses formulations de ces mélanges hybrides reliées à la spécificité des actifs et l'irréversibilité des investissements

qui les caractérisent (Alchian, 1986).

## **5 L'organisation structurée en les partenaires exécutant le contrat de concession : le contrat multilaréral *ex ante***

Le mouvement favorisant le mode concession a laissé les grands projets d'infrastructure orphelins de maître d'ouvrage gouvernemental. Il a aussi laissé à eux-mêmes entrepreneurs privés dont les affaires dépendaient des projets traditionnellement pris en charge par le gouvernement, tels les sociétés de construction et les opérateurs. Comme dans les quatre projets étudiés, le nouveau contexte institutionnel les a obligés à devenir promoteurs des projets et à développer de nouvelles alliances leur permettant d'obtenir les contrats de concession : ils se sont associés autour d'entité conçue spécifiquement pour soumissionner et obtenir les droits d'un contrat de concession. Le défi de cette entité est d'obtenir le financement nécessaire pour la construction de l'infrastructure.

Les banquiers deviennent des partenaires incontournables. En effet, le financement à long terme d'une entité légale, véritable coquille sans historique, constituée spécifiquement pour recevoir le contrat de concession et sans expertise, sinon par l'intermédiaire des partenaires qui lui seront rattachés, mérite effectivement une certaine attention eu égard à la taille et aux risques d'un projet d'infrastructure, d'autant plus que trois des quatre concessions étudiées sont accordées sans autre recours que les revenus à être générés par le projet. Le financement par dette représente à son tour un transfert des risques au créancier, les créanciers ne pouvant compter que sur les revenus à être générés par le péage lorsque la concession a été consentie sans autre recours. Dans les quatre projets, le financement est caractérisé par une injection massive de capitaux dans la société conçue spécifiquement pour prendre en charge le projet effectué surtout sous forme de prêt et exigeant une période prolongée de stabilité pour fins de récupération. Il est principalement basé sur l'octroi de prêts réguliers. Les projets sont financés à même un prêt syndiqué entre, au plus, une vingtaine de banques et divisé en trois ou quatre séries d'obligation ou de titres de dette, la dernière série étant prévue en tant que prêt de secours. Le montage est complété par l'émission de dette subordonnée, laquelle représente une alternative aux fonds propres par leur avantage de pouvoir bénéficier comme la dette régulière des avantages fiscaux liés à la déductibilité des frais d'intérêt. Les montages financiers des projets étudiés utilisent largement l'effet de levier procuré par le financement

par dette. La proportion de financement par dette en regard des fonds propres atteint en moyenne une proportion de 20 pour un. (Voir tableau 1 : Ratio dette sur fonds propres par projet).

Projet	Dette	Dette subordonnée	Fonds propres	Subventions	Coûts totaux du projet	Ratio dette/fonds propres	Ratio Dette/fonds propres + subventions
Orlyval 1986-1991	1 440	150	150 8%	0	1 740 M FF (1991)	4.8	4.8
Métro de Toulouse 1988-1993	2517		30 1%	1 446	3 993 M FF (1993)	83.9	1.70
Prado Carenage 1989-1993	970	140	46.7 20 %	0	1 136 M FF (1993)	4	4
Périphérique Nord de Lyon 1990-1998?	2 098	160	350 .7%	1 378 1 800 (hors bilan)	4 167 M FF (1991) 6 000 M FF (1991)	5.24 4.11	1.41 .56

**Tableau 1** : Ratio dette sur fonds propres par projet (les montants sont en millions de francs français)

Le mode financement par projet a poussé les prêteurs et les investisseurs à s'intéresser aux techniques de gestion des risques du projet afin qu'ils soient adéquatement identifiés, attribués et gérés. L'analyse objective des risques associés à un projet a conduit à questionner les habiletés des intervenants à gérer non seulement les risques associés au projet mais aussi le climat d'incertitude général influençant le succès du projet dans le long terme. Le processus d'études des risques est minutieux et complexe et l'implication des différents acteurs qui peuvent exercer un effet positif sur ce risque doit être complété par leur intégration au microsystème de propriété et d'attribution de la rente. Leur motivation à gérer les risques doit être compensée par une rente appropriée. L'attention s'est ainsi détournée sur le choix des partenaires et leur potentiel réel à gérer les risques et à en réduire son incertitude aux yeux du financier. La performance de la structuration du microsystème de propriété dépend de la façon de lui affecter un mode de gestion satisfaisant éventuellement les allocateurs de capitaux. Un partenaire a alors intérêt à être motivé proportionnellement à ce qui lui en coûte à gérer adéquatement les risques qui lui sont attribués. En conséquence, il doit avoir non seulement la compétence nécessaire mais aussi un intérêt marqué à respecter ses engagements. De ce processus découle la

détermination des partenaires qui devraient être inclus à divers titres dans le micro-système de propriété. La recherche de partenaires compétents est devenue cruciale aux chances d'obtenir le financement nécessaire pour le projet. Leur association et leur participation au sein de l'organisation ont favorisé la mise en place d'un mode de gouvernance structurée sur mesure.

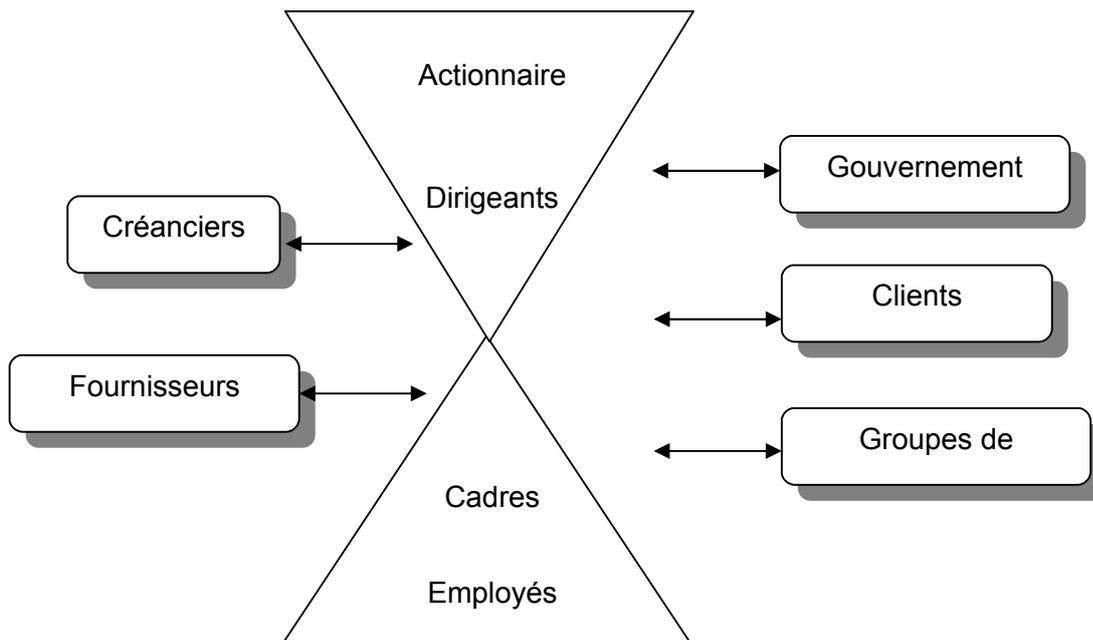
Normalement, les préférences des investisseurs et des créanciers peuvent être fort différentes de celles des promoteurs. Pour les premiers, le choix sera influencé davantage par le niveau de risque auquel ils exposent leur capital et les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour contrôler ce risque. Quant aux promoteurs, agissant en quelque sorte en tant qu'entrepreneurs, ils chercheront à conserver le contrôle sur le projet avec le plus faible investissement possible. Si les promoteurs deviennent eux-mêmes investisseurs, un premier problème de convergence d'intérêt peut être réglé, quoique dans les cas étudiés, leur mise de fonds propres demeure faible. Quant à la divergence entre les préférences des créanciers et des investisseurs, la solution est la même : faire converger leurs préférences. Un rôle d'investisseur permet aux créanciers de compléter leur cueillette d'information sur le déroulement du projet tout en adoptant une attitude proactive. En contrepartie, ces partenaires indispensables à la réalisation du projet ne veulent s'engager que s'ils sont certains de pouvoir contrôler le déroulement des étapes. La prise de conscience de leur asymétrie et de leur différence en parallèle avec la nécessité de collaborer amène les partenaires à cristalliser avant le début du projet leurs relations et de pouvoir de décision au sein d'un contrat symbiotique. Ceci implique un choix judicieux des partenaires susceptibles de diminuer l'incertitude liée au projet.

Ce système est mis au point au moyen de la négociation ex ante d'un contrat multilatéral entre les partenaires par lequel ces derniers tentent de prévoir à l'avance la répartition des pouvoirs de décisions, l'attribution des contrats à venir tout au cours du cycle de vie du projet, le partage et la gestion des risques et des bénéfices. La forme d'organisation structurée par les partenaires, banquiers et sociétés de construction pour créer et répartir la valeur du projet tout en gérant les risques de transfert de rente, passe par la réduction et le contrôle des pouvoirs de contracter et de décider délégués aux gestionnaires. Ce contrat *sui generis* peut être assimilé à une alliance ou un joint-venture entre des sociétés de construction et des banques et est constaté par la constitution d'une compagnie qui a pour conséquence de limiter la responsabilité des sociétés de construction et des banques engagées comme promoteurs du projet.

## **6 Les organisations hiérarchiques et la délégation du pouvoir de contracter**

Les différentes formes d'organisation ou de firmes hiérarchique, en tant que choix de regroupement de transactions sous la logique de l'endogénéisation, exercent aussi des conséquences différentes. Elles peuvent être classées en tenant compte de l'octroi du contrôle résiduel au sein d'un type d'organisation et de ses conséquences sur la rente résiduelle. Ces diverses façons influencent la décision d'allocation de capitaux et déterminent son mode. Le type de lien contractuel ou relationnel regroupant les partenaires, soit le lien permet de qualifier la transaction. Les liens formés impliquent un partage et une répartition entre les partenaires de la rente et du contrôle.

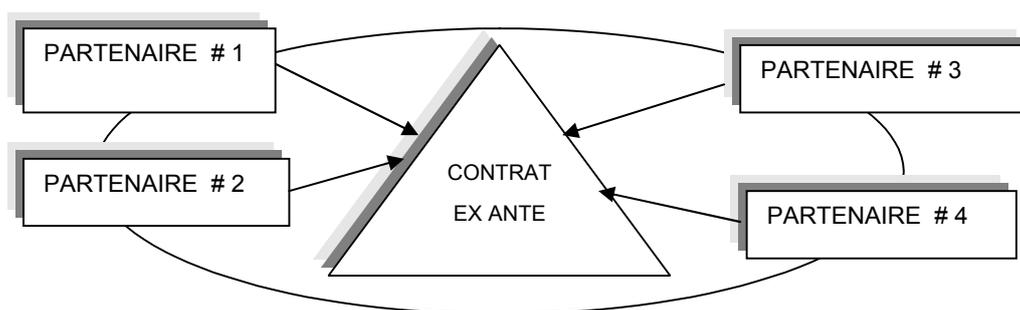
Dans l'organisation que constitue la firme classique, il est acquis que le droit au contrôle résiduel revient aux gestionnaires de la firme, à qui sont délégués les pouvoirs de contracter au nom de la firme. L'évolution vers la firme post-moderne a été marquée par l'externalisation de partenaires clé à l'entreprise qui négocient toutefois leur position par contrats individuels ex post à la formation de l'organisation. Le pouvoir discrétionnaire provenant du contrôle résiduel ne s'exerce par les gestionnaires dans ce cas que surtout face aux actionnaires ordinaires. En effet, face à la firme traditionnelle, les allocateurs de capitaux, comme d'autres fournisseurs de ressources indispensables, se sont mis à négocier des positions individuelles les plaçant en amont du système de propriété imposé par l'institutionnalisation de la firme. Dans la firme classique, même si les promoteurs initiaux s'entendent sur une mode de structuration répartissant les droits de propriété, la délégation aux gestionnaires du pouvoir de contracter accorde à ces derniers le pouvoir de modifier la forme originale du micro-système de propriété préétabli et élève le risque de transfert ou d'expropriation de rente. La firme traditionnelle est caractérisée par la délégation du pouvoir de contracter aux gestionnaires de l'entreprise. Les gestionnaires contractent différentes ententes avec les employés, le syndicat, les créanciers, les fournisseurs et les autres. Il s'agit de contrats bilatéraux, négociés de façon individuelle, après la mise en place de la forme générique de l'entreprise. Les positions de force des différents partenaires de la firme se manifestent par les conditions négociées, incluant le partage de la rente, des risques et du pouvoir de décision. Le système de propriété de la firme s'avère donc potentiellement modifiable par arrangement contractuel (voir figure 5 : L'arrangement de la firme classique incluant l'effet des compromis bilatéraux négociés ex-post).



**Figure 5** : L'arrangement de la firme classique incluant l'effet des compromis bilatéraux négociés ex-post

Dans les domaines d'activités caractérisés par un niveau élevé d'incertitude, l'organisation traditionnelle ne contribue pas à diminuer l'incertitude de manière satisfaisante pour les allocateurs de capitaux. Elle s'avère difficile à utiliser parce qu'elle parvient difficilement à attirer des capitaux autres que ceux provenant de l'organisation qui, agissant en tant que promoteur à part entière du projet, l'entreprind dans le cadre des activités de son bilan. L'analyse des arrangements structurés autour des concessions françaises permet d'entrevoir dans l'alliance entre les partenaires un arrangement innovateur ayant pour but de pallier ces défaillances du modèle traditionnel de financement de l'organisation, ouvrant la voie à des modifications isolées et opportunistes du processus de gestion de risques et de distribution de la rente. En effet, en responsabilisant et en incitant les partenaires nécessaires à la performance d'un projet au sein d'une structure de propriété, cet arrangement se distingue de l'arrangement traditionnel où les partenaires cruciaux demeurent à l'extérieur ou en marge de l'organisation hiérarchique représentée par la firme corporative. Ainsi, non seulement, la structuration du micro-système de propriété doit tenir compte des effets des contrats conclus ex post par les gestionnaires, elle peut subir une réforme encore plus fondamentale par l'effet de contrats pouvant être conclus ex ante à l'organisation. Les formes peuvent être entièrement structurées, plutôt qu'adaptées, dans les limites de la

légalité, en fonction des spécificités de chaque organisation et du cadre réglementaire dans lequel elle opère et qui en limitent les applications. Contrairement au financement corporatif traditionnel, où l'organisation est déjà constituée, les arrangements innovateurs étudiés sont marqués par le fait que leur microsystème de propriété et de gestion des risques relatifs à un projet est développé sur mesure après l'étude et la répartition des risques de ce projet dans le but de satisfaire les créanciers. Le processus est inversé. Plutôt que d'être imposé et confiné aux limites de l'organisation qui le propose, l'arrangement est édifié précisément dans le but de mener à terme le projet à partir des particularités et des sources de risque et d'incertitude à gérer. Ce terrain d'entente préalable transforme l'organisation et la rend encore plus complexe. L'arrangement devient la concrétisation des conditions préalables posées par les différents acteurs nécessaires à la concrétisation du projet. La prise en considération de l'effet du pouvoir de contracter délégué aux gestionnaires d'une organisation est incontournable pour évaluer l'incertitude entourant la production d'une rente. L'entente, intervenant avant l'octroi de la concession et avant même l'opération de la compagnie gestionnaire, s'apparente à une convention unanime des actionnaires : on y restreint le pouvoir général des administrateurs à la seule gestion d'un projet déterminé; on procède à la répartition de la rémunération des actionnaires qui interviendra non pas uniquement sous forme de dividende et de plus-value des actions mais surtout par la valeur associée à l'octroi de contrats : contrat de construction, de prêt, de maintenance, de fourniture, etc. (voir Figure 3: L'arrangement par contrat multilatéral ex ante).



**Figure 3** : L'arrangement par contrat multilatéral ex ante

Ce mode de coopération permet de réunir un ensemble de partenaires de façon ponctuelle pour cette seule fin sans que le reste de leurs activités régulières soit affecté. Il constitue une alternative intéressante aux fusions et aux acquisitions qui produisent comme conséquence une réunion plus définitive des partenaires. L'arrangement qui en

est issu cherche manifestement à concilier au point de les confondre les intérêts des promoteurs, des actionnaires, des gestionnaires et des créanciers.

## **7 L'ingénierie relationnelle : une logique sur mesure de gestion des risques**

Les méthodes pour maintenir les relations à long terme varient : certains plaident pour des mesures positives, d'autres pour l'établissement de sanctions extra juridiques et pour la prise d'otage (Williamson, 1985). En effet, ce sont la gestion des risques et les conséquences de leur assumption qui influencent souvent la structuration de l'organisation et indiquent même la composition du partenariat propice à le développer et à l'opérer. Cette gestion des risques implique la prise en compte du facteur temps, en tant que durée et évolution, non seulement en regard au projet mais aussi à son environnement. La structuration des grands projets d'infrastructure emprunte la même logique : obtenir l'engagement des partenaires indispensables au succès du projet au moyen d'un ensemble complexe de contrats. Les arrangements innovateurs appelés financement de projet se sont développés dans ce cadre. À défaut de pouvoir faire assumer les risques par le gouvernement, le financement de projet constitue une méthode de gestion des risques principalement entre partenaires privés fondée sur une logique acérée d'analyse de risques et de réduction de l'incertitude. Les arrangements observés sont caractérisés par la structuration sur mesure des conditions prévalant à la coopération entre les partenaires. Ils échappent au cadre traditionnel des organisations mises en place par les firmes hiérarchiques traditionnelles ainsi qu'aux contrats associés au marché, ne constituant pas un contrat basé sur une simple échange. Ils ne sont ni sous contrôle des lois liées strictement à des relations purement contractuelles ni à celles régissant les relations du marché.

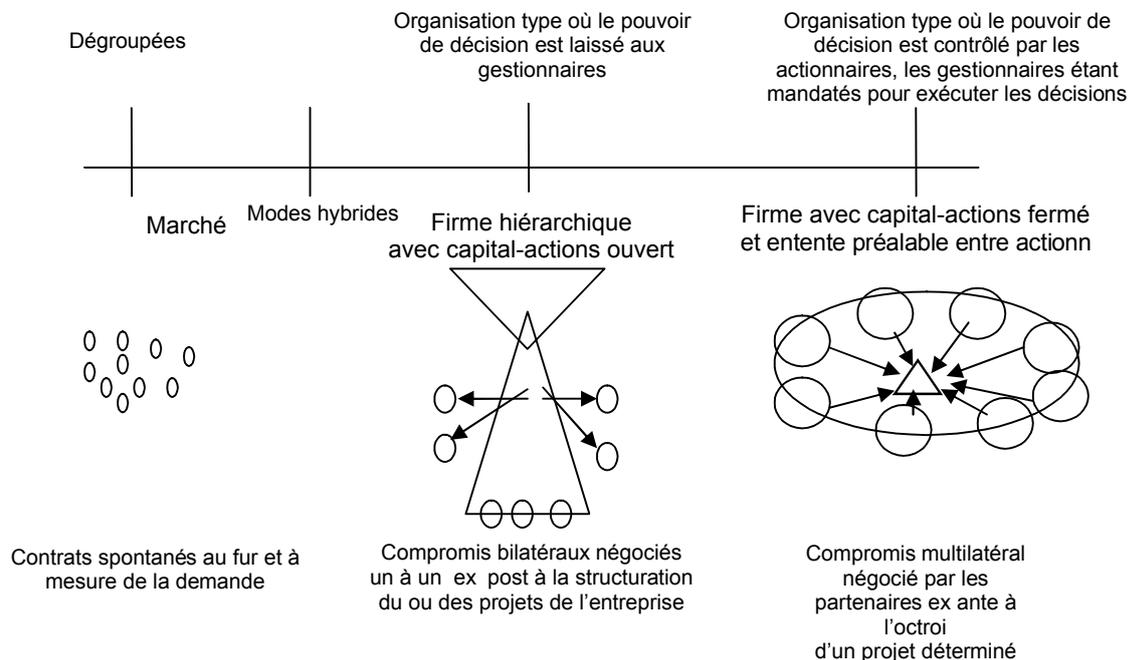
Une variété infinie de formes contractuelles d'organisation et de financement d'organisation est possible pour établir sur mesure le processus de décision et de gestion de risques souhaité. Selon Macneil (1974, 1983), les contrats peuvent être classés en deux catégories : les contrats évolutifs, constitutifs d'une relation et ceux arrêtant une situation non évolutive entre les parties. Les premiers permettent aux parties de s'adapter aux changements contextuels, conditionnellement au respect de l'expression de leur volonté. De plus, il s'applique à des relations entre des acteurs en situation asymétrique au niveau de leur position qui ne désirent pas l'application des règles de protection de la

partie la plus faible. L'organisation ainsi formée relève davantage du droit constitutionnel que du droit contractuel proprement dit reconnaissant et respectant la dépendance et la dignité des partenaires. Cette catégorisation se rapproche de celle de Weber (1971) qui distingue les *purpose-contracts* des *status-contracts*, c'est-à-dire les contrats mettant l'accent sur les relations légales à long terme établies en fonction des caractéristiques contextuelles (Schanze, 1991). Sous une perspective économique néoclassique, elle met en opposition l'idée d'un échange fondé sur une transaction déterminée dans le temps par rapport à l'établissement d'une véritable relation entre partenaires. Le contrat de concession est de nature évolutive et constitutive Macneil (1974, 1983).

L'organisation structurée pour exécuter le contrat à long terme de concession est un contrat arrêtant une situation entre les parties. Le but recherché par la coopération des partenaires via cette entente multilatérale constitue en fait une stratégie de gestion active de risques basée sur la recherche de consensus et de développement d'une approche relationnelle. Les relations antagonistes propres à la négociation des contrats font place à des relations de coopération mettant en relief l'importance d'investir de façon importante dans le processus de sélection des partenaires, et plus spécialement, de l'agent et dans la recherche de loyauté et de confiance. Ces caractéristiques sont absentes de la théorie néoclassique du contrat ponctuel basé sur la notion d'échange et de transaction dans un marché.

À la firme hiérarchique corporative traditionnelle est associée une durée de vie indéterminée. Dans les cas étudiés, l'alliance conclue entre les partenaires est liée à la durée de la concession. Leur engagement face à la compagnie gestionnaire est tenu aux mêmes limites. Sous cet angle, l'alliance entre les partenaires est assimilable à une fusion pour une fin déterminée et une durée déterminée. Elle n'entrave pas leur liberté d'action respective pour le reste de leurs affaires sous réserve de prendre en considération la responsabilité financière découlant de leurs implications dans ce projet comme dans l'ensemble de leurs autres activités. Cette façon d'utiliser le recours au compromis contractuel exerce un effet fort différent du compromis bilatéral sur la définition du microsystème de propriété. Reconnaisant dès le départ l'asymétrie de leur position, la deuxième alternative contractuelle consiste en un contrat d'engagement multilatéral consenti ex ante à la création de l'entreprise. Elle permet aux partenaires de gérer cet écart et de réduire l'incertitude de leur situation en structurant un arrangement sur mesure faisant en sorte que les risques de l'entreprise demeurent viables et acceptables pour chacun d'eux tout au cours du déroulement du projet. À première vue, cette façon de

regrouper les relations et, incidemment de moduler le cadre des transactions entre les partenaires, semble se situer entre les modes de transaction caractérisés par le marché et par la firme. Or, dans la firme traditionnelle, le fait de ne pas limiter le pouvoir de contracter et de le déléguer aux gestionnaires procure un élément permettant, à cet égard, de rapprocher ce mode de transaction avec celui du marché. Dans le cas des arrangements structurés autour du financement de concession, non seulement l'exercice du pouvoir de décision et de gestion des risques est déterminé avant la constitution de l'entité chargée de la gestion de la concession mais aussi les contrats les plus importants le sont aussi. Ce mode de transaction laisse très peu de marge de manœuvre aux gestionnaires et aux partenaires opportunistes. Sur l'axe des regroupements de transactions, les alliances ou contrats multilatéraux ex ante se situent à la droite de la firme parce que leur processus de décision dans l'incertitude est particularisé par la marge de manœuvre réduite accordée à l'agent, les gestionnaires de la firme, par les principaux, les divers partenaires de la firme (voir Figure 6 : Typologie des formes d'organisation de regroupement de relations).



**Figure 3 :** Typologie des formes d'organisation de regroupement de transactions

## 8 Conclusion

Des nouvelles mesures institutionnelles adoptées en France en 1986 avaient pour but de faciliter le recours au mode concession dans le domaine des infrastructures de transport public et du réseau routier. Nous avons étudié quatre de ces projets de projets : Orlyval, Métro de Toulouse, le tunnel Prado Carenage et Périphérique Nord de Lyon. Nous avons constaté que l'arrangement commun aux quatre projets se formulait à deux niveaux différents, inextricablement reliés dans la structuration de l'organisation globale :

- le contrat de concession, soit un arrangement contractuel entre le concédant et le concessionnaire s'apparentant à un partenariat à long terme et ayant pour but de transférer les risques à un concessionnaire compétent en la matière;
- le développement d'une organisation au moyen de contrat multilatéral ex ante conclu entre les partenaires impliqués durant la vie du projet au sein de l'entité conçue spécifiquement pour cette fin dans le but de gérer les risques du projet et de gérer les risques entre les partenaires.

Les arrangements développés dans les quatre projets de concession étudiés structurent des relations légales à long terme établies en fonction des caractéristiques contextuelles. Ces nouveaux arrangements ont-ils permis le transfert des risques des infrastructures publiques au concessionnaire du secteur privé ? Ont-ils incité les intervenants à développer une mode d'organisation leur permettant de mieux gérer les conflits et à privilégier la coopération entre les partenaires impliqués ?

En réponse à cette dernière question, les nouvelles mesures ont permis et renforcé le développement d'un type innovateur d'organisation ayant pour but de partager le pouvoir de décision, les risques et les rendements entre les partenaires impliqués dans l'arrangement contractuel proposant des couplages innovateurs de coopération et de conflits. Le contrat multilatéral ex ante se révèle une option performante. Le défi relié à la sécurisation des investissements de grande taille, comme ceux nécessaires au financement des infrastructures publiques, a été relevé en transformant des relations antagonistes en rapports de coopération et en réduisant les risques de transfert et d'expropriation des revenus entre les partenaires. Une distribution efficace des droits de propriété favorise la coopération entre les différents partenaires dont l'apport est nécessaire. C'est la contribution apportée par la structuration du contrat multilatéral ex ante mis en place dans les quatre projets de concessions étudiés dans cette étude, en prévoyant avant l'octroi du contrat de concession la répartition des risques, des bénéfices,

du pouvoir de contrôle et l'attribution de contrats. En empruntant leur forme à la théorie des contrats et leur contenu aux principes de structuration des sociétés ou des corporations, les contrats symbiotiques fusionnent les mécanismes de répartition de capital et de participation des membres en processus décisionnels et de poursuite d'un objectif commun. Ils parviennent aussi à maintenir la diversité juridique des participants en dirigeant leur intérêt vers la poursuite d'un objectif commun, l'établissement d'un système d'information et de contrôle commun et le maintien et le respect de l'élément fonctionnel de base, la diversité des partenaires.

Ce contrat multilatéral négocié ex ante a pour but d'éliminer tout résidu de contrôle en attribuant et répartissant à l'avance entre les partenaires toute la rente et tout le contrôle découlant de l'organisation mise en place. Le contrat vise le contrôle parfait afin que les gestionnaires et les autres partenaires ne puissent altérer le système de distribution des droits de propriété tel qu'entendu entre les partenaires. Le risque de transfert ou d'expropriation de rente se trouve ainsi contrôlé. Le facteur temps révélera si le compromis multilatéral négocié ex ante crée un mode contractuel de propriété efficace à gérer la prise de décision stratégique en répondant à la question à savoir si on peut parvenir à prévoir à l'avance un parfait partage des risques, des bénéfices et du pouvoir de décision adapté à toutes étapes et toutes les crises que vivra un projet.

D'ores et déjà, les quatre cas fournissent plusieurs éléments de réflexion sur l'efficacité et la viabilité de cette forme d'organisation contractuelle ainsi que sur l'intérêt de multiplier et de l'appliquer à d'autres secteurs d'activités. Hormis, Prado Carénage, trois des projets ont connu des difficultés. Les contrats de concession de la desserte de Orly et du métro de Toulouse ont été conclus dans le même esprit d'effervescence prônant que le secteur privé pouvait mieux faire que le secteur public. Les coûts et les échéances prévus dans les deux projets ont été respectés. Or, Orlyval n'a pas connu le succès d'achalandage et d'arrimage avec le reste du système de transport public, demeurés sous contrôle public. Le projet Orlyval a fait faillite durant l'année de son ouverture suite au trop faible achalandage et les infrastructures ont été reprises pour être exploitées par la société de transport public de Paris, la RATP. Les créanciers, rendus nerveux suite aux déboires de Eurotunnel et Eurodisney, ont été prompts à rappeler le prêt à leur seul détriment puisqu'ils ont perdu presque la totalité de la somme prêtée. Dorénavant, on retiendra la nécessité de faire exécuter plusieurs études d'achalandages par des firmes différentes, d'être prudent face au scénario optimiste et d'ajuster la courbe des entrées de revenus en fonction d'un cycle plus lent d'adoption par les usagers. Il faudra tenir compte de l'impact causé par le fait

qu'un projet est enclavé dans un autre système, comme le sont les trois stations d'Orlyval reliées au système de métro public de Paris.

La concession pour la construction et l'exploitation du Métro de Toulouse (France) a été octroyée en 1988. Préconisant comme Orlyval la technologie Val, les travaux ont été complétés en 1993 pour la somme prévue de 3 900 M FF (1993). Le projet du Métro de Toulouse, succès au niveau du respect des délais, des coûts, de l'achalandage, semble avoir été victime de son succès au point de gêner les autorités publiques concédantes qui ont mis fin au projet. Les droits sur la concession ont été repris par les autorités publiques moins de deux ans après son ouverture. Ce risque peut être géré par l'inclusion de clauses généreuses de partage de bénéfices et de clause de rendez-vous obligeant le concédant public et le concessionnaire privé à établir les objectifs par étape et à réviser certaines ententes en conséquence de l'atteinte de ces objectifs. La gestion du risque politique pourrait s'effectuer par des clauses de défaut et de paiement de dommages pour terminaison de contrats avant terme.

Dans le cas du Boulevard Périphérique Nord de Lyon (France) construit suite à l'octroi d'un contrat de concession de construction et d'exploitation octroyé en 1990, les travaux n'ont pas été terminés à la date prévue, soit avril 1997, suite à la survenance d'un fait considéré imprévisible, la dureté du sol a eu pour effet de retarder le creusage du tunnel et, par conséquence, la réalisation complète des travaux dans les délais prévu et donc, de l'ouverture du tunnel permettant d'encrasser les revenus de péages nécessaires au remboursement de la dette tels que prévus initialement. Les coûts totaux des travaux, initialement évalués à 6 000 M FF (1990) ont été largement dépassés. Mis en opération partielle à partir de mars 1997, la concession a été reprise par les autorités publiques au début de 1999. Fort de cette expérience, il serait possible d'améliorer les contrats pour prévoir des mécanismes de gestion des risques plus efficaces : par exemple : des obligations de performance ou autres garanties à être exigées des constructeurs.

Dans le cas de la concession pour le tunnel de Prado Carenage (France) accordée en 1989 pour une durée de 30 ans à une société privée constituée par un groupe d'entreprises de construction et de banques, le projet a respecté les prévisions de délais et de coûts. Les investissements nécessaires ont atteint 1 136 M FF (1990). Le tunnel est en opération depuis septembre 1993. Jusqu'en 1999, le projet n'avait pas encore éprouvé de difficulté majeure, si ce n'est un achalandage plus faible que prévu ayant justifié une légère hausse de tarifs.

Même si l'arrangement connaît certaines limites, il ne doit pas être remis complètement en question à titre d'organisation permettant l'amélioration des mécanismes de gestion des risques. Malgré certaines déficiences, il y a place à l'amélioration de la gestion des risques. Les causes de ces déficiences sont maintenant connues et identifiées et elles peuvent être mieux gérées dans les contrats. Il faut toutefois distinguer gestion et transfert de risques. Il demeure impératif de reconnaître les limites au transfert des risques à une entité privée, notamment lorsqu'il est question d'intérêt public. L'entité privée conçue uniquement pour les fins d'un projet de concession est en position de saisir les bénéfices imprévus et le succès d'un projet, soit la rente relationnelle (Jensen & Meckling, 1976). Cependant, la responsabilité qu'elle peut assumer demeure limitée à sa taille et aux seules sources de revenus à être générés par le projet pour assumer des risques financiers imprévisibles et elle peut très facilement être acculée à la faillite. Dans ce cas, le concédant public ou le gouvernement hérite du problème et demeurera toujours responsable du risque résiduel (Milgrom Roberts, 1982), particulièrement en ce qui a trait les atteintes à la sécurité publique et aux faits imprévisibles provoquant des dépassements de coûts. De façon globale, la plus grande contribution du contrat de concession en tant qu'arrangement symbiotique particulier du point de vue du concédant public est de regrouper en une seule entité avec qui négocier tous les acteurs intervenants généralement de façon individuelle dans ces projets et de transformer ainsi leurs relations opportunistes et conflictuelles en relations de collaboration.

## 9 Bibliographie

Alchian, A. A. et H. Demsetz. 1972. « Production, Information Costs, and Economic Organization », *American Economic Review*, vol. 62, no 5, p. 777-95.

Aoki, M. 1990. «The Participatory Generation of Information Rents and the Theory of the Firm », In Aoki, M., Gustafsson, B. and Williamson, O., 1990 *The Firm as a Nexus of Treaties*, London, Sage, Publications

Arrow, K.J. (1974), *The Limits of Organization*, New-York: Norton.

Coase, R.H. 1994. *Essays on Economics and Economist*, The University of Chicago Press

De Serres, Andrée, *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration, UQAM, janvier 1999.

Goldberg, V. 1976. « Regulation and Administered Contracts », *Bell Journal of Economics*, no 7, p. 426-448.

Goldberg, V. 1976. « Toward an Expanded Theory of Contract », *Journal of Economical Issues*, vol. 45, no 10.

Goldberg, V. 1980. « Relational Exchange, Economics and Complex Contracts », *American Behavior Scientist*, vol. 23, p. 327-357

Hirshleifer, J. 1987. *Economic Behavior In Adversity*, The University Of Chicago Press.

Jensen, M., et W. Meckling. 1976. « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structures », *Journal of Financial Economics*, vol. 2, p. 305-360.

Macneil, I.R. 1974. « The Many Futures of Contracts », *California Law Review*, vol. 46, p. 691-738.

Macneil, I.R. (1983). « Values in Contract: Internal and External », *Northwestern University Law Review*, vol. 78, p.340-418.

Milgrom, P. et J. Roberts. 1992. *Economics, Organization, and Management*, Londres : Prentice-Hall International.

North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

Schanze, E. 1995. « Symbiotic Contracts : Exploring Long-term Agency Structures Between Contract and Corporation », 68-103; In *Franchising and The Law : Theoretical and Comparative Approaches in Europe and the United States*, Baden-Baden: Nomos Verl-Ges.

Sherer, F.M. 1970. *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago, Rand-McNally.

Teece, D.J. et G. Pisano. 1989. *Collaborative Arrangements and Global Technology Strategy : Some Evidence from the Telecommunications Equipment Industry*, JAI Press, Inc.

Weber, M. 1972. *Économie, droit et société*, Paris : Plon.

Williamson, O. E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, London: The Free Press.

Williamson, O. E. 1979. « Transaction-Cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, p. 233-261.

Williamson, O. E. 1985. *The Economics Institutions of Capitalism : Firms, Markets and Relational Contracting*. New-York, The Free Press.

Williamson, O. E. 1991. « Comparative Economics Organization : The Analysis of Discrete Structural Alternatives », *Administrative Science Quarterly*, 269-296.