



ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE KOLÉA



LE MANAGEMENT INTÉGRÉ DES TRANSPORTS ALGÉROIS : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

//Cas/ Métro, Tramway, Train, Téléphérique, Bus, Taxis

Thèse de Doctorat en Sciences de **GESTION**

Option: **MANAGEMENT**

Présentée par : **BENNOUR Latifa**

Encadreur : **Pr. DAHIA Abdelhafid**

JURY

Pr. KECHAD Rabah, (ESC KOLÉA)..... **Président**
Pr. YAHA Aissa, (Université Alger 3).....**Examineur**
Pr. CHABANI Smain, (Ecole HEC KOLÉA).....**Examineur**
Dr. MEDAGH Mohamed Cherif, (Ecole HEC KOLÉA)**Examineur**
Dr. BELAIDI Abdelaziz, (ESC KOLÉA).....**Examineur**

2015/2016

Remerciements

Avant tout je remercie Dieu d'avoir permis à ce travail modeste de voir le jour

Je tiens à remercier ceux qui ont nourri le parcours dont cette thèse. C'est au Professeur DAHIA Abdelhafid que va mon premier remerciement, pour la confiance qu'il m'a faite, son aide, ses conseils. Il fut un mentor exemplaire pour ce travail.

Je remercie en particulier les membres de jury à qui il appartient d'évaluer cette modeste contribution.

Ma gratitude va au Président du jury Pr. KECHAD Rabah. Je le remercie d'être aussi disponible pour les jeunes chercheurs de L'ESC, attentif et affable, tout en faisant preuve d'une exigence scientifique sans faille.

Je remercie chacun des membres du jury : Pr. YATTA Aïssa, Pr. CHABANI Smaïn, Dr. MEDAGH Mohamed Cherif et le Dr. BELAIDI Abdelaziz. J'ai beaucoup appris grâce à leurs travaux aussi bien à propos de mes recherches qu'à propos de la démarche scientifique en général, et je suis par conséquent très heureuse qu'ils aient accepté d'examiner les miens.

Je remercie toute ma famille BENNDUR, HAMDANI et belle famille HIMRANE qui m'ont tant soutenue et encouragée en particulier mon père, ma mère mon mari et mes enfants qui ont partagé avec moi mes moments de stress et de joie, mon beau père, ma belle mère ; mes sœurs, mon frère ; mon beau frère et ma charmante petite belle sœur ; et tout ceux de ma famille qui m'ont aidée de près ou de loin.

Je remercie aussi toutes mes amies et collègues de leur soutien moral.

Un remerciement spécial à mon père et ma mère, Mr Salhi du Ministère des transports et Mme Boudaoud de l'EMA.

Résumé

Depuis sa création à ce jour, le « Contrat de partenariat » a été promu comme une innovation managériale majeure dans la gestion de l'interface entre secteur public et privé, qui plus est encouragé par les pouvoirs publics car il représenterait la forme idéal-typique des Partenariats Public-Privé (PPP), eux-mêmes généralement présentés comme des outils pour améliorer l'efficacité économique des projets publics.

Cette nouvelle forme de contrat passée entre personne publique et secteur privé, tisse des relations de très long terme (jusqu'à trente ans) entre personne publique et différents types d'acteurs privés pour la construction, la réalisation et l'exploitation des projets (Métro, Tramway, ...), l'entretien, la maintenance, mais également le financement des infrastructures de grande envergure (barrage, autoroutes, bâtiments publics, ...).

Dans ce sens, avons-nous besoin de recourir aux expériences des pays développés en matière de développement des transports urbains pour démontrer qu'aucune volonté politique de les privatiser ne peut être expliquée que par la pénurie et/ou l'excédent de fonds publics ?

La réponse appropriée à cette question nécessite le développement d'une ***T*hèse**, suivie d'une

***A*ntithèse** et d'une ***S*ynthèse**.

- ***T*hèse** : la bonne réponse est sensée être tant au sein des sciences économiques que des sciences de gestion. Lesquelles sciences supposées disposant d'un socle approprié d'une démarche incontournable pour le développement en général et du secteur des transports urbains en particulier.
- ***A*ntithèse** : dans le cas contraire, serions-nous en mesure de confirmer l'existence d'une ressource productive dont on ne parle que par allusion et à laquelle peu de travaux ont été consacrés. À s'avoir que le résultat des relations économiques dépend du pouvoir de marchandage et des croyances des agents économiques sur leurs actions et réactions mutuelles.
- ***S*ynthèse** : partant de là, il ressort que développement des transports urbains algérois ne peut échapper à un PPP dont la réussite passe nécessairement par le rejet de l'approche néo-classique, mais surtout le recours incontournable à un Système de Management Intégré.

Enfin, pour s'en convaincre faut-il démontrer que ni l'État et/ou le Secteur Privé algérien(s) n'a pu (n'ont pu) faire rouler le Métro d'Alger et le Tramway en agissant isolément et en l'absence du Partenariat Public-Privé étranger ?

Mots clés : Partenariat-Public-Privé- transport urbain - État- projet d'entreprise - responsabilité sociale et sociétale - Régulation. Subvention.

Summary

Since its inception to date, the "partnership contract" has been promoted as a major managerial innovation in the management of the interface between public sector and private sector, further encouraged by public authorities because it would be the ideal-typical form of Public-private partnerships (PPP), themselves usually presented as tools to improve the economic efficiency of public projects.

This new form of contract passed between public and private sector, woven very long term (up to 30 years) relationships between public and different types of actors for the construction, the construction and operation projects (Metro, tram,...), servicing, maintenance, but also the financing of large-scale infrastructure (dam, motorways, public buildings,...).

In this sense, we need to use the experiences of the countries developed in the development of urban transport to demonstrate that no political will to privatize them cannot be explained only by the shortage or overage of public funds ?

The appropriate response to this question requires the development of a ***Thesis***, followed by an ***Antithesis*** and ***Synthesis***.

Thesis : the correct answer is supposed be both in economics and Management Sciences. Which science supposed with an appropriate base a must for development in general approach and the sector of urban transport in particular.

Antithesis : otherwise, would we be able to confirm the existence of a productive resource talked by reference and to which few works have been dedicated. To have only the result of economic relations depends on the power to bargain and the beliefs of economic agents on their actions and mutual reactions.

Synthesis : from here, it is clear that the Algiers urban transportation development cannot escape has a PPP whose success requires the rejection of the neoclassical approach, but especially the unavoidable use of an integrated Management System.

Finally, to be convinced should demonstrate that neither the State or sector private Algerian (s) could not (could not) roll the Algiers Metro and tram, acting alone and in the absence of the Foreign Public-private partnership ?

key words :

private-Public-Partnership - urban transport - State-enterprise - social responsibility and social - control project. Grant.

ملخص

منذ نشأتنا إلى يومنا هذا، "عقد شراكة العمومي و الخاصة" تم الإشهار له كتجديد تسييري كبير و مهم في تسيير الواجهة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، و الذي زيادة عن ذلك مشجع من طرف السلطات العمومي حيث انه يمثل الشكل المثالي لنوع الشراكات العمومي والخاصة، الذين هم عامة ممثلين كأدوات من اجل تحسين الفعالية الاقتصادية للمشاريع العمومي.

هذا الشكل الجديد من العقود المبرمة بين شخص عمومي والقطاع الخاص، ينسج علاقات على المدى الطويل (تصل إلى 30 سنة) بين الشخص العمومي و مختلف أشكال أعوان القطاع الخاص من أجل الإنجاز، البناء، و استغلال المشاريع (المترو والتراموي،...)، الخدمة، الصيانة، التصليح و حتى التمويل للبنية التحتية ذات الهدد الكبير (السدود، والطرق السريعة، والمشاءات العمومي،...).

في هذا الاتجاه، هل نحن في حاجة إلى اللجوء لتجارب البلدان المتقدمة بحصص النطور في النقل الحضري للإثبات أنه لا إدارة سياسية من أجل الخصوصية تستطيع أن تفسر إلا بندرة و أو فائض في الخزينة العمومية ؟

للرد المناسب على هذا السؤال يتوجب علينا وضع أطروحة، متبوعة (بنقيض) أطروحة مضادة و التوليف.

الأطروحة:

الإجابة الصحيحة يجب أن تكون في العلوم الاقتصادية و علوم التسيير معا؛ علوم من المفترض أن يضموا مجموعه ملائمة من قاعدة الخطوات

التي لا نقاش فيها من أجل التنمية بصفه عامة وتنمية و قطاع النقل الحضري خاصة .

نقيض:

خلاف ذلك، هل نحن قادرين على التأكيد على وجود موارد منتجة التي لا نتحدث عنها إلا بإيحاء والتي قلّة من الأعمال خصصت لها، حيث ننتج العلاقات الاقتصادية مرتبطة بسلطة المعاملات و اعتقادات الأعوان الإقتصاديين فيما يخص الأفعال وردود الأفعال المتبادلة.

التوليف:

إنطلاقاً من هذا، نستنتج أن تطوير النقل الحضري الجزائري لا يستطيع الهروب من الشراكة العموميّة - الخاصة ذات النجاح المتعلق بضرورة برفض المقاربة النيوكلاسيكية و اللجوء إلى النظام التسييري المدمج با لضرورة.

أخيراً للاقتناع هل يجب اثبات انه لا الدولة و أو القطاع الخاص الجزائري أستطاع أن ينجز و يستغل مترو الجزائر أو ترمواي بالعمل كل على حدا في غياب الشراكة العموميّة - الخاصة الخارجية؟

الكلمات الرئيسية :

الشراكة - العام - الخاص - شركة النقل الحضري - الدولة - المسؤولية الاجتماعية والمجتمعية - مشروع المؤسسة - الضبط - التدعيم.

PLAN

Remerciements
Dédicaces
Résumé

PAGE (S)

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1-19

PREMIÈRE PARTIE

20-90

DES LEÇONS INATTENDUES POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN ÉCONOMIES DE MARCHÉ ET DE TRANSITION

CHAPITRE I	CADRE D'ANALYSE & CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES DES POLITIQUES PUBLIQUES : désengagement de l'État / privatisation	22-68
-------------------	---	-------

SECTION I	LE CONTEXTE DES PRIVATISATIONS	26-35
SECTION II	APPROCHES & SYNTHÈSE	35-68

CHAPITRE II	LA RELATION AMBIGUE ENTRE "PUBLIC" ET "PRIVÉ" DANS LES ÉCONOMIES ADMINISTRÉES	69-79
--------------------	--	-------

SECTION I	LE PROCESSUS DE PERTE DE LA PLANIFICATION À CARACTÈRE PUBLIC	72-86
SECTION II	L'ÉCHEC DES PROGRAMMES DE PRIVATISATION	86-90

CHAPITRE III	L'ÉCHEC DES MODÈLES ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT	80-90
---------------------	---	-------

SECTION I	L'ÉCHEC DES THÉORIES ALTERNATIVES	82-86
SECTION II	LE COMBAT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES BANQUE MONDIALE & FMI POUR LE DÉVELOPPEMENT : <i>L'échec des solutions préconisées par les Institutions Financières Internationales</i>	86-88
SECTION III	L'ÉCHEC DES AUTORITÉS PUBLIQUES À CRÉER LES CONDITIONS DE LA CONCURRENCE	88-90

DEUXIÈME PARTIE

91-239

CONCEPTION & MISE EN OEUVRE DU SYSTÈME DE MANAGEMENT

INTÉGRÉ (SMI) DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS URBAINS ALGÉROIS

CHAPITRE I	CONTRIBUTION DES TRANSPORTS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE		91-115
	SECTION I	IMPORTANCE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	97-101
	SECTION II	LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	101-102
	SECTION III	COMMENT SONT FINANCÉES LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?	102-103
	SECTION IV	APERÇU GÉNÉRAL SUR LES MODES DE TRANSPORT EN ALGÉRIE	104-115
CHAPITRE II	PROBLÉMATIQUE(S) ACTUELLES DU TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE		116-138
	SECTION I	LE TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE : état des lieux	117-119
	SECTION II	PROBLÉMATIQUE(S) SPÉCIFIQUE(S) AU SECTEUR DES TRANSPORTS URBAINS EN ALGÉRIE	120-139
CHAPITRE III	LA CONTRIBUTION DU PPP DANS LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS URBAINS ALGÉROIS		139-210
	SECTION I	PRÉSENTATION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	141-175
	SECTION II	LE CONTRAT DE CONCESSION DANS LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	175-196
	SECTION III	EXPÉRIENCES À L'ÉTRANGER & PRINCIPAUX DOMAINES D'ACTION DES PPP	197-210
CHAPITRE IV	CONTRIBUTION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES DES TRANSPORTS URBAINS : Cas de l'Entreprise Métro d'Alger		211-239
	SECTION I	ENTRPRISE MÉTRO D'ALGER (EMA)	213-235
	SECTION II	LA SOCIÉTÉ d'EXPLOITATION des TRAMWAYS (SETRAM)	235- 239
CONCLUSION GÉNÉRALE			240-254
Bibliographie			
Liste des Tableaux			
Liste des Figures			
Annexes			

INTRODUCTION GÉNÉRALE



« Le secteur des transports a besoin de réponses à la hauteur des enjeux planétaires de la crise économique et financière »

Jack Short, Secrétaire Général du Forum International des Transports. OCDE, 2009.

La persistance et l'ampleur des problèmes économiques que vivent les gouvernements actuels⁽¹⁾ ont conduit les décideurs politiques à dépasser les considérations d'ordre paradigmatique sur l'intervention de l'État dans la sphère économique.

Ces considérations visaient jadis à opposer l'État et le marché alors qu'elles devraient plutôt les examiner dans une dynamique de partenariat et de collaboration (De Neufville, 1987; Morales, 1991; Lévesque, 2001).

En conséquence, historiquement le développement du secteur privé a très souvent nécessité celui du secteur public, sous une forme ou sous une autre. D'ailleurs, l'histoire de toutes les nations le confirme puisqu'elle n'a pas cessé de nous démontrer que ni l'État, ni le Secteur Privé ne peuvent fournir des solutions appropriées pour l'ensemble de la société s'ils agissent isolément. Donc toute action isolée mènerait inéluctablement à une impasse.

En effet, l'État n'a pas à sa disposition les capacités intellectuelles et les ressources propres à assurer un logement suffisant et une formation professionnelle adaptée. Quant au secteur privé, il n'est pas en mesure d'assurer les risques non économiques que comportent des problèmes aussi fondamentaux.

⁽¹⁾ cf. www.crisemajeure.fr, le 28/08/2013 à 17:10

La croissance mondiale : l'on cite quelques chiffres positifs ici et là + 0,5 % en France + 0,7 % en Allemagne au trimestre X et l'on se raccroche éperdument à ces chiffres. En réalité il n'en est rien car globalement la croissance mondiale a perdu sa dynamique. <http://protection-rendements.fr/2013/03/13/croissance-mondiale/>

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15052013-AP/FR/2-15052013-AP-FR.PDF

Toute l'Europe est en berne au premier trimestre 2013, même les structures supranationales - FMI - BCE - BRI, ne serait-ce qu'à cause de l'hyper endettement des Etats, de la création monétaire... annoncent une aggravation pour la période à venir.

<http://www.latribune.fr/actualites/economie/20130623trib000771785/la-bri-s-inquiete-de-la-sortie-des-politiques-d-argent-facile-nees-dans-la-crise-.html>

Les quelques pays qui vantent une progression des richesses produites y parviennent 1) en incluant des paramètres tels que la hausse du coût de l'énergie, une charge de plus pour les consommateurs 2) sans permettre aux populations de bénéficier de la moindre redistribution des richesses produites, donc au prix de profondes injustices et disparités sociales. En France, les gouvernements successifs ont caché l'entrée en récession du pays qui était effective en 2010. Nous assistons à l'effondrement de ce système qui confond sciemment croissance du crédit avec croissance de la richesse, alors que la redistribution équitable des richesses produites par l'économie réelle n'a cessé de péricliter depuis les années 1980 - voir ci-dessous, au sous-titre création monétaire, le rapport inouï de 5,3 contre 1 pour pouvoir créer 300 milliards \$ de croissance !

D'où l'impossible séparation du public et du privé. Car, pour pouvoir marcher, toute économie a besoin de ses deux jambes. Et tout le monde s'accorde à dire qu'entre l'État et l'Entreprise, la zone de contact est constituée, d'abord et avant tout, de l'économie nationale.

De toute évidence, le rôle de l'État est d'aider à la création d'un contexte économique dans lequel l'entreprise et les autres éléments de la vie économique puissent opérer avec le maximum de liberté et d'efficacité. Développement de l'économie nationale oblige.

C'est ainsi que s'explique la nécessité de s'interroger sur la maîtrise des changements intégrateurs de l'économie nationale à la mondialisation pour parvenir au Développement recherché.

Pour lever ces doutes, la simple description (comme on le verra dans le cadre des expériences des pays développés) est désarmée car les phénomènes concrets par lesquels se révèle la nécessité de toute réforme ne nous renseignent pas sur son essence.

C'est donc qu'une explication est nécessaire, c'est-à-dire une théorie pour répondre à la question : *jusqu'où l'État peut-il étendre ses limites sans devenir l'ennemi de l'initiative privée et réciproquement ?*

Théoriquement et /ou pratiquement la frontière est-elle clairement délimitée ?

La théorie néo-classique – toute faite et qui a le privilège d'être enseignée à l'échelle planétaire – est-elle en mesure de trancher en la matière ?

Dans la négative, serions-nous dans une impasse puisque l'unanimité des chercheurs est loin de se faire sur de nouvelles propositions ?

Dans ce cas bien précis, l'enjeu est de taille.

Car qui dit impasse, nous semble-t-il, dit qu'une variété infinie de situations s'avère possible, qui donne lieu à des milliers d'études et d'articles dans les revues académiques ou professionnelles spécialisées.

De ce fait, on se retrouve confronté à une problématique de taille. À savoir :

– 1 – PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE

Aucun ne peut ignorer qu'à ce jour, on a pas cessé d'être en face des échecs récurrents en matière de séparation entre public et privé. C'est dire qu'en agissant isolément, aucune des deux parties (l'État/le secteur privé) n'a pu relever le défi d'optimiser les services rendus aux citoyens en garantissant un compromis stable et durable pour toutes les parties prenantes (aux conceptions et aux intérêts différents et parfois contradictoires). D'où l'impasse !

Face à cette impasse, le modèle néoclassique pour lequel la privatisation des services publics est une nécessité, permettra-t-il au secteur des transports urbains algériens de relever le défi en question et donc sortir de cette impasse ?

Dans la négative, le Partenariat Public Privé (PPP) – résultant d'un Système de Management Intégré des transports urbains algérois – n'est-il pas une issue incontournable ?

Compte tenu de cette problématique fondamentale, notre thèse s'articulera autour des points suivants :

- 2 – LE BUT DE LA RECHERCHE**
- 3 – L'ÉTAT DES CONNAISSANCES**
- 4 – L'HYPOTHÈSE DE LA RECHERCHE**
- 5 – LA JUSTIFICATION DE LA RECHERCHE**
- 6 – LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**
- 7 – LES LIMITES DE LA RECHERCHE**
- 8 – LE PLAN DE LA RECHERCHE**

- 2 - LE BUT DE LA RECHERCHE

Le but recherché à travers la résolution de cette problématique consiste en :

- 1) la mise en évidence des échecs Théoriques et pratiques de l'économie de marché en matière de cohérence et de compatibilité des activités publiques et privées;
- 2) la résolution de ces échecs à travers un Système de Management Intégré (SMI) pour les transports urbains algérois. Ce qui permettra à la pratique du Partenariat Public-Privé en Algérie de satisfaire les besoins des différentes parties prenantes.

En d'autres termes, notre thèse consistera à dévoiler que la théorie néoclassique n'a pu faire aujourd'hui foi en économie qu'en prétendant (non sans quelque tricherie avec ses propres «principes fondamentaux») s'occuper de l'environnement, du social, du futur, bref du développement durable. Et ce, faute d'un socle soutenable d'une démarche en la matière dont l'alternative, nous semble-t-il, réside dans le recours au Partenariat Public-Privé (PPP) résultant d'un Système de Management Intégré (SMI).

Pour s'en convaincre, avons-nous besoin de démontrer que :

- 1) ni l'État, ni le secteur privé des transports algérois n'ont réussi – à eux -seuls– à faire rouler le Métro, le Tramway, etc. .. en l'absence des Partenaires Public-Privé étrangers;
- 2) le résultat des relations économiques dépend du pouvoir de marchandage et des croyances des agents économiques sur leurs actions et réactions mutuelles. Telle est la manière dont les sociétés règlent effectivement à travers le PPP – même si c'est plus ou moins bien – les problèmes économiques qui se posent à elles.

Enfin, la validité de notre but de recherche nécessite d'être confronté au point de vue des chercheurs et praticiens en la matière. D'où l'état de l'art.

3 – ÉTAT DE L'ART

Tout d'abord, nous avons pu remarquer qu'au cours des années 1960 et 1970, de nombreux auteurs mettent empiriquement en avant les limites de la réglementation en préconisant des issues. Mais en vain ! (Par exemple, Stigler et Friedland (1962) montrent que la réglementation des services publics n'a que peu d'effets sur le prix du service).

Plus tard, et face à ces défaillances de la régulation mises en évidence au cours de cette période, Demsetz (1968) viendra proposer une solution alternative à la réglementation traditionnelle. Il reprend l'idée de concurrence pour le marché comme moyen de garantir l'efficacité dans la production et la distribution d'un service public.

Il ressort de l'analyse de Demsetz que la mise en place d'une concurrence pour le marché permet de substituer une régulation ex-ante à la régulation ex-post du contrat de réglementation. Pourtant, il serait trop facile de conclure hâtivement que la concurrence pour le marché peut systématiquement remplacer la concurrence sur le marché partout où des économies d'échelles substantielles empêchent une concurrence directe entre plusieurs producteurs.

Enfin, forts de cette prise de conscience et compte tenu de la pratique quotidienne, nous avons pu remarquer qu'il est devenu fréquent de voir que de nombreux services publics industriels ou commerciaux sont fournis à la population non pas directement par les autorités publiques, mais par l'intermédiaire des entreprises privées (La distribution de l'eau, transports urbains et interurbains, les soins médicaux, cantines d'entreprises, gestion de l'aéroport, des ports, ...).

Grâce au système de la gestion déléguée s'organise ainsi à la frontière du public et du privé, toute une série d'activités marchandes. Il en résulte des questions importantes, en particulier celles de l'étendue pertinente des activités publiques et celle du mode de gestion le plus efficace. En effet, plusieurs choix organisationnels s'offrent aux autorités publiques, allant de la régie directe à la concession. Lorsque le choix est celui du service délégué surgit en outre le problème de l'aménagement de la relation entre autorité publique et entreprise privée.

Cependant, certaines études récentes donnent des éléments d'appréciation de la possible supériorité de la régie comparée aux modes de gestion faisant intervenir des entreprises privées, notamment lorsque l'on se focalise sur des indicateurs de performance centrés sur le prix de la distribution (Institut Français de l'Environnement 2000). D'autres au contraire, insistent sur le caractère efficace du désengagement des collectivités locales, et du retour du privé à ces activités, si certaines conditions sont respectées (Gence-Creux [2000] ; Gatty [1998] ; World Bank [1995] ; Direction Générale de la Santé [1998]).

Demsetz (1968) convient tout à fait que certains marchés génèrent des économies d'échelles telles que le coût moyen minimal pour la collectivité est atteint lorsqu'une seule firme est présente sur le marché. Mais ce monopole naturel ne signifie pas forcément que la firme pratiquera un prix de monopole si la concurrence par le marché, qui est impossible, peut être remplacée par une concurrence pour le marché. Si les différents acheteurs potentiels se font concurrence pour l'obtention du contrat, l'opérateur le plus efficace propose le prix le plus faible et remporte le marché. Par ailleurs, lorsque le nombre d'acheteurs potentiels est grand et que la collusion est impossible entre ces acheteurs, le prix obtenu par le vendeur a toutes les raisons d'être proche des coûts de production unitaires et la concurrence pour le marché permet d'atteindre un degré d'efficacité optimal (Nous considérons donc qu'un contrat de PPP est d'autant plus efficace que l'allocation des ressources dans le cas d'une mise en concurrence ex-ante est proche de celle qui prévaudrait dans le cas où la concurrence directe entre plusieurs entreprises sur le marché était possible.

Cependant, si le service public possède des caractéristiques de monopole naturel, l'optimum obtenu par la mise en place d'une concurrence pour le marché est un optimum de « second best ». L'entreprise fixe un prix égal à son coût moyen, ce qui lui assure un profit nul mais conduit à un niveau de bien-être social plus faible que celui qui prévaut lorsque la concurrence sur le marché est possible et donc, que le prix associé au service public peut égaliser le coût marginal).

Bref, alors que les attributs et les limites de la réglementation sont clairement mis en évidence par la théorie économique de la régulation (Voir par exemple Laffont et Tirole (1993), Yarrow et Vickers (1988), les économistes semblent avoir porté moins d'attention à l'étude de l'efficacité des contrats de PPP. Or, à notre sens, ces arrangements constituent

un mode alternatif d'organisation des services publics dont les forces et les faiblesses méritent d'être analysées de manière plus approfondie dans le cadre de cette thèse.

C'est dans ce sens que nous allons proposer une classification des travaux réalisés sur l'entente PPP depuis 1996. Bien que le recours au modèle de concession pour la réalisation de travaux publics remonte à l'Antiquité, le premier contrat de coopération public-privé de type PFI (*Les projets de PPP sont introduits en Grande-Bretagne par le biais du Programme des Private Finance Initiative (PFI), en 1992, par le gouvernement Thatcher*). *Aujourd'hui le modèle est répandu à travers le monde est le nombre de travaux publiés dans ce domaine n'a pas cessé d'augmenter.*

Jusqu'en 2011, le modèle PPP a ainsi été appliqué dans des secteurs variés dans le monde entier, tels que l'éducation (Feres-Lewin, 2000; Hurts et Reeves, 2004; Stainback et Donahue, 2005), la santé (Beaulieu et Nollet, 2006; Tynkkynen et Lehto, 2009; Jan et al., 2010; Wang et al., 2010), l'énergie (Martins et al., 2011), l'aéronautique et l'aérospatial (Essig et Batran, 2005), l'automobile (Samii et al., 2002), les routes (Abednego et Ogunlana, 2006; Laishram et Kalidindi, 2009), les services d'utilité (Wettenhall, 2007), les services de l'eau (Lee, 2010), les projet d'infrastructures (Swain, 2009), le transport ferroviaire (Tang et Lo, 2010), le transport par métro (Jong et al., 2010), le développement des terres urbaines (Jones et Pisa, 2000), l'informatique (Resch, 2009), la technologie (Jones, 2000) et le tourisme (Perić, 2009). Des efforts ont également été faits pour mettre en œuvre des projets de PPP pour l'exploitation artisanale des mines d'or (Imparato, 2010), de même que dans le secteur agricole (Poulton et Macartney, 2012) et le domaine de la construction (Tang et al., 2010; Tang, 2011).

Au cours des dernières années, la répartition des risques entre les secteurs public et privé dans le projet de PPP a également fait l'objet de nombreuses études. Les risques les plus important incluent les retards dans l'appropriation des projets, les faiblesses dans les procédures de prise de décision dans le secteur public (Roumboutsos et Anagnostopoulos, 2008), l'intervention gouvernementale, la corruption de l'État et les processus de prise de décision publics (Chan et al., 2011).

Pour la répartition des risques, le secteur public devrait accepter les risques politiques, légaux et sociaux, alors que la majeure partie de la responsabilité des risques au niveau du projet

devrait incomber au secteur privé (Ke, Wang, Chan et Lam, 2010 et Chan et al., 2011). Les risques environnementaux devraient être partagés entre les deux secteurs. Aucun risque ne devrait être alloué uniquement au secteur privé.

Toutefois, dans les marchés émergents le secteur privé devrait non seulement assurer la gestion des risques inhérents au projet, mais aussi les risques liés aux pratiques de corruption et aux pénuries éventuelle de main-d'œuvre qualifiée (Rebeiz, 2011).

Depuis 2006, des modèles et des méthodes ont été développés pour aider les preneurs de décision dans la mise en œuvre des projets de PPP. Citons, par exemple, la théorie des jeux pour la négociation et répartition des risques (Ho, 2006, Medda, 2007), la simulation pour déterminer la durée de la période de concession (Ng et al., 2007; Thomas Ng et al., 2007), la logique floue pour la sélection d'objectifs de performance (Yuan, Skibniewski, Li et Zheng, 2010) et la théorie des réseaux pour analyser les interactions entre les partenaires (Showdhury et al., 2011).

Des modèles ont également été développés pour évaluer la faisabilité, la pertinence et la viabilité des projets de PPP (Ke et al., 2008; Cheung et Chan, 2010; Pantelias et Zhang, 2010).

À la lumière de cette revue, les principaux avantages des projets de PPP se résument comme suit.

- ✓ des économies importantes pour l'État;
- ✓ l'innovation et l'intégration des coûts du cycle de vie dans la conception de la construction de projets d'infrastructure, conduisant souvent à la livraison de projets de qualité supérieure ainsi qu'à la mise en place de mesures créatives et innovantes pour améliorer la qualité;
- ✓ une réduction du temps de réalisation du projet, le délai de livraison du projet en mode PPP étant plus court que celui des projets traditionnels;
- ✓ une valorisation du fonds moyennant l'application d'un test de valeur-prix;
- ✓ une meilleure répartition des risques qui sont transférés à la partie la plus apte à les gérer à un moindre coût;

- ✓ une amélioration de la qualité des services, qui est souvent meilleure dans un projet de PPP que celle obtenue sur d'autres marchés;
- ✓ une optimisation de l'utilisation de la force de chaque secteur;
- ✓ une réduction des investissements publics;
- ✓ un partage des ressources entre les deux secteurs;
- ✓ des récompenses communes de placement pour les deux secteurs.

Finalement, nous avons pu dégager de ce travail six principales conclusions que l'on peut énoncer comme suit.

- 1) La répartition et le partage des risques sont très importants. L'accent est mis sur l'allocation appropriée des ressources dans les projets PPP. Cet aspect revêt une grande importance car les parties prenantes peuvent avoir des motifs et objectifs différents avant de s'engager dans un projet de PPP. Aussi la sélection des partenaires dans le cadre du PPP constitue une étape essentielle qui comporte un risque de conflit et d'échec dans les relations, en particulier si le partenariat implique plus d'un organisme public.
- 2) L'accord on vertu duquel les projets de PPP sont réalisés doivent être étroitement régi par une relation contractuelle entre les secteurs public et privé dans le but d'exploiter les meilleures compétences et capacités de chaque secteur.
- 3) Le recours au PPP se fait principalement dans le cadre de grands projets intégrant des idées modernes et novatrices. En raison de leur ampleur et des techniques impliquées, ces projets ont tendance à coûter plus cher et à comporter davantage de risques. Sans les ressources de l'expertise du secteur privé, la réussite de tels projets ne serait pas toujours garantie.
- 4) La consultation publique et les processus d'approvisionnement concurrentiels sont les facteurs les plus favorables pour la réussite d'un PPP. D'autres facteurs, comme la négociation entre les parties et la répartition appropriée des risques sont également favorables.
- 5) Le soutien politique pour les projets PPP est important. Les gouvernements favorisent les projets PPP pour maintenir le développement. Par ailleurs les gouvernements qui

n'ont pas de difficultés financières recourent au PPP pour permettre au secteur privé d'exploiter leurs ressources et compétences.

- 6) Les projets PPP répondent aux conditions minimales pour obtenir les approbations environnementales.

En somme, le PPP est utilisé dans les pays développés et en développement et les gouvernements y ont recours surtout pour les projets requérant un investissement élevé et qui doivent être complétés rapidement (c'est le cas de l'Algérie en matière de transports urbains : objet de notre étude). Bien que le PPP soit utilisé dans la pratique depuis plusieurs décennies, la recherche dans ce domaine doit être renforcée et stimulée.

Enfin, de nos jours et pour faire face à un environnement de plus en plus complexe, la prise en compte de ces dimensions devient une réelle nécessité.

En effet, les dirigeants d'entreprise, désireux de se développer à l'étranger, sont confrontés à un environnement de plus en plus concurrentiel. La mondialisation de l'économie et le développement des entreprises à l'international posent donc la question d'une approche managériale appropriée au sein des organisations.

Pour répondre de façon satisfaisante à notre problématique fondamentale, aux multiples aspects (économique, social, sanitaire, sécuritaire et environnemental), la formulation d'une hypothèse fondamentale est nécessaire.

– 4 – HYPOTHÈSE FONDAMENTALE DE LA RECHERCHE

En conséquence, il découle du Bilan de la littérature précédemment établi) deux idées fondamentales.

- 1) Aucune des mesures de relance (réhabilitation, restructuration, mise à niveau, contrat de performance, etc.) ne semble jusque là convenir, ce qui nous permettrait de mettre en relief l'idée majeure suivante : le contexte de crise qui prévaut à l'échelle planétaire a permis de dévoiler la déroute de l'économie algérienne alors que l'Algérie n'a jamais cessé d'être une destination privilégiée pour les entrepreneurs du monde entier. Le Métro d'Alger et le Tramway en témoignent largement. Encore faut-il que

les bénéfices générés profitent aux algériens Et pour cela il faut déterminer à qui incombe la responsabilité d'un tel résultat :

- Au seul secteur privé ?
- Au secteur public uniquement ?
- A tous les Partenaires publics et privés en même temps ?

2) Ni l'État, ni le Secteur Privé ne peuvent fournir les solutions appropriées, en matière de transport urbain, pour l'ensemble de la société s'ils agissent isolément. Ce qui les met devant une impasse et affaiblit les capacités régulatrices de l'État dans le champ économique. Car, aucune volonté politique de privatiser les entreprises de service public ne peut être expliquée que par la pénurie et/ou l'excédent de fonds publics. D'où la nécessité de maîtriser les PPP.

Ces deux points nous laissent supposer que la réussite du PPP dans les transports urbains algérois réside dans la maîtrise du Système de Management Intégré.

– 5– JUSTIFICATION DE LA RECHERCHE

Le terrain d'analyse choisi, pour répondre à notre problématique, est le secteur public des transports urbains algérois (cas du MÉTRO D'ALGER, Chemin de Fer de Banlieue, Tramway, Téléphérique, ETUSA, Bus Privé, Taxis). Ce choix se justifie par le caractère stratégique de ce secteur pour le développement de l'économie nationale.

En effet, au-delà de son originalité, ce thème de recherche présente un intérêt doctrinal manifeste et se révèle sur trois niveaux.

➤ Tout d'abord, dans l'attente d'une prise en charge tant au sein des sciences économiques que dans les sciences de gestion de l'existence de ressource productive résultante des relations économiques dépend du pouvoir de marchandage et des croyances des agents économiques sur leurs actions et réactions mutuelles. Il s'agit là, d'une invitation ouverte aux théoriciens et praticiens à accorder beaucoup d'attention à l'étude de l'efficacité des contrats de PPP.

C'est dire tout l'intérêt que représente aujourd'hui la gestion d'un service selon les règles managériales modernes ralliant efficacité et rentabilité économique dans le cadre du développement durable. À fortiori lorsqu'il s'agit d'un secteur stratégique comme le transport collectif urbain dans une grande métropole telle qu'Alger.

Les enjeux aujourd'hui sont tels qu'il est devenu un véritable casse-tête pour les autorités locales et centrales.

- *Ensuite, convaincus que cette ressource est de plus en plus importante, voire déterminante, pour le succès économique des entreprises algériennes en particulier, et de la nation en général. C'est dans ce sens, qu'une réussite des réformes de l'économie algérienne est attendue.*

- *Enfin, une raison principale qui a fait que le choix de notre sujet soit porté sur le PPP est que les arrangements résultants de ces contrats constituent un mode alternatif d'organisation des services publics dont les forces et les faiblesses méritent d'être analysées d'une manière plus approfondie.*

Pour toutes ces raisons, une analyse adéquate s'impose. Elle doit prendre en considération les spécificités du service à fournir aux usagers du MÉTRO et celles du SECTEUR PUBLIC ALGERIEN DES TRANSPORTS URBAINS, à travers le PPP pouvant simuler les effets du management sur le fonctionnement et l'environnement de l'organisme étudié.

Par ailleurs, est-il nécessaire de le souligner que le choix de ce thème est motivé par notre intérêt porté à l'analyse de la situation du transport collectif urbain pour des raisons tenant à une curiosité intellectuelle.

Les multiples arrêts de travail enregistrés au sein de la SNCF, l'ETUSA, les taxieurs, ... , ainsi que l'état délabré et malheureux des autobus à Alger nous ont amené à engager une réflexion en profondeur sur le secteur.

Notre étude soulève en effet une multitude d'interrogations qui, le plus souvent, sont restées sans réponse. Dont la question centrale : Pourquoi, malgré l'arrivée en masse des entreprises privées, le transport public urbain n'a pas réussi à sortir de sa crise ?

Si tel est le cas, à quoi servirait l'entrée en lice d'un autre opérateur la (RATP) qui, de surcroît, va hériter d'une Régie pratiquement en faillite l'(ETUSA) !

L'intérêt de cette problématique est de comprendre le rôle du PPP dans le management des hommes et dans la gestion des organisations liées aux transports urbains algérois. Il s'agit également d'identifier les parties prenantes, au niveau de « leur rapport aux exigences du développement de l'économie nationale », et de montrer les conséquences qui en découlent dans la manière de diriger, de motiver et d'organiser leurs activités.

Enfin, arrivé à ce niveau de réflexion, qu'elle méthodologie faut-il adopter ?

— 6 — MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Pour valider notre hypothèse, nous adopterons une démarche descriptive basée sur un essai d'analyse, de critique et de synthèse des ouvrages et des articles se rapportant à la privatisation, au partenariat public-privé, au financement des infrastructures et des services collectifs, ainsi que la gestion de projet,... dans le cadre du développement de l'économie nationale.

De cet essai de synthèse, notre méthodologie s'articulera autour de deux parties principales. À savoir :

La PREMIÈRE PARTIE : DES LEÇONS INATTENDUES POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN ÉCONOMIES DE MARCHÉ ET DE TRANSITION

Elle vise à déterminer un cadre d'analyse pour les considérations théoriques sur lesquels reposent les politiques publiques du désengagement de l'État et de privatisation. Ce qui nous permet de tirer les enseignements qui s'imposent : des échecs inéluctables des programmes de privatisation pour les économies de marché en transition.

D'où la nécessité de vérifier s'il y'a convergence dans les positions des théoriciens et praticiens et s'ils se traduisent par le même résultat : l'échec de l'économie de marché en matière de cohérence et de compatibilité des activités publiques et privées ?

En conséquence, si les théories économiques jouent aujourd'hui un rôle majeur pour justifier un nombre croissant de décisions sur le développement, à notre sens, il ne faut pas continuer à se fier aveuglément à ces dernières (à ces théories dominantes) sans vérifier leurs hypothèses dans le monde réel.

Cette partie tournera autour de la question de savoir : en quoi consistent les échecs Théoriques et pratiques de l'économie de marché en matière de cohérence et de compatibilité des activités publiques et privées ?

Et par conséquent, les économies administrées ont-elles réussi leur transition vers l'économie de marché ?

Elle s'articulera autour de trois Chapitres fondés sur trois questions fondamentales. À savoir :

Dans un **PREMIER CHAPITRE** de se référer à un ***CADRE D'ANALYSE & DE CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES DE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT & DE PRIVATISATION*** si l'on veut réussir toutes politiques publiques appliquées aux économies de marché.

Il a pour objet de Montrer comment les théories économiques dominantes justifient-elles les conditions de la concurrence et de la privatisation ?

Puis, dans un **DEUXIÈME CHAPITRE**, d'***ANALYSER*** à la lumière de ces théories dominantes (en tant que grille de lecture) ***LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES*** afin de connaître comment les autorités publiques font-elles en sorte pour créer les conditions de la concurrence ?

Et par conséquent, le **TROISIÈME & DERNIER CHAPITRE**, nous obligera à se prononcer sur ***LA FAISABILITÉ DES MODÈLES ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT*** relevant de ces approches.

Et ce pour répondre à la question sous-jacente : Faut-il *accepter* l'idée souvent avancée, que même si l'on souhaite développer la concurrence, cela n'implique pas nécessairement de privatiser les services publics : la privatisation est-elle une panacée ?

Dans la négative, sommes-nous devant une impasse ? Et, auquel cas faut-il en rester là ?

Forts des enseignements, à la fois théoriques et pratiques relevant de cette première partie, serions-nous en mesure – dans une **DEUXIÈME PARTIE** – de **CONCEVOIR & METTRE EN OEUVRE UN SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ (SMI) SPÉCIFIQUE AU TRANSPORT URBAIN ALGÉROIS RÉSULTANT DU PPP ?**

Elle tournera autour de la question de savoir : dans quelle mesure le Partenariat Public-Privé résultant d'un Système de Management Intégré peut constituer une issue incontournable pour le développement du secteur des transports algérien ?

Cette deuxième partie a pour objectif de démontrer que – contrairement aux échecs théoriques et pratiques de séparation entre secteur Public et Privé – le Partenariat Public-Privé dans le domaine des transports urbains algérois ne peut réussir que s'il est fonder sur un Système de Management Intégré.

La réponse à la question de cette partie s'articulera autour de trois chapitres indissociables.

LE **PREMIER CHAPITRE** portera sur **LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DES TRANSPORTS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NATIONALE**. Ce qui nous amène à poser un regard critique sur le secteur des transports en Algérie (objet de notre recherche), en essayant de répondre à la question de voir dans quelle mesure le développement de l'économie nationale est conditionné par le développement de ce secteur ?

Et donc, l'objet de ce chapitre est de souligner que le développement de l'économie nationale présuppose une contribution appropriée du secteur des transports.

Partant de cette contribution, nous serions en mesure de définir **LA(ES) PROBLÉMATIQUE(S) ACTUELLE(S) DU TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE** (objet du **DEUXIÈME CHAPITRE**).

Problématique(s) dont la résolution, nous semble-t-il, réside dans le recours au Partenariat Public-Privé étranger permettant à l'Entreprise Métro d'Alger (EMA) **LA MISE EN OEUVRE DU SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ (SMI)** pour le développement des transports en général, et des Transports Urbains Algérois en particulier (objet du **TROISIÈME CHAPITRE**).

Enfin, notre analyse sera dirigée dans cette voie dans la mesure où les problèmes ci-dessus, de par leurs complexités, offrent des principes conditionnant de manière systématique leur résolution. C'est ainsi que le développement de ce secteur stratégique se trouve dans l'obligation de déterminer une nouvelle méthodologie qui permettra à la mise en pratique du PPP par l'Entreprise Métro d'Alger (E.M.A) d'y remédier.

Telle est la méthodologie adoptée pour traiter la problématique de notre thèse dans des limites bien précises.

- 7 - LES LIMITES DE LA RECHERCHE

Les contrats de PPP souffrent d'un certain nombre de défaillances qui limitent leur portée pratique.

Cependant, alors que les attributs et les limites de la réglementation sont clairement mis en évidence par la théorie économique de la régulation (Voir par exemple Laffont et Tirole (1993), Yarrow et Vickers (1988), **les** économistes semblent avoir porté moins d'attention à l'étude de l'efficacité des contrats de PPP.

Or, à notre sens, ces arrangements constituent un mode alternatif d'organisation des services publics dont les forces et les faiblesses méritent d'être analysées de manière plus approfondie dans le cadre d'autres travaux de recherche.

Pour le moment, nous avons jugé raisonnable de limiter l'objet de cette thèse à l'étude des caractéristiques contractuelles des PPP. Quels facteurs conditionnent l'efficacité de ces contrats bilatéraux ?

Enfin, dans le cadre de ces limites et, pour parvenir aux résultats recherchés par notre thèse, nous déclinons *le plan de cette recherche* comme suit.

— 8 — LE PLAN DE LA RECHERCHE

Nous déclinons le plan de notre thèse comme suit.

PREMIÈRE PARTIE

DES LEÇONS INATTENDUES POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN ÉCONOMIES DE MARCHÉ ET DE TRANSITION

CHAPITRE I - CADRE D'ANALYSE & CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES DES POLITIQUES PUBLIQUES : *désengagement de l'État / privatisation*

SECTION I- LE CONTEXTE DES PRIVATISATIONS

SECTION II- APPROCHES & SYNTHÈSE

CHAPITRE II - LA RELATION AMBIGUE ENTRE "PUBLIC" ET "PRIVÉ" DANS LES ÉCONOMIES ADMINISTRÉES

SECTION I- LE PROCESSUS DE PERTE DE LA PLANIFICATION À CARACTÈRE PUBLIC

SECTION II – L'ÉCHEC DES PROGRAMMES DE PRIVATISATION

CHAPITRE III – *L'ÉCHEC DES MODÈLES ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT*

SECTION I– L'ÉCHEC DES THÉORIES ALTERNATIVES

SECTION II– LE COMBAT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES BANQUE MONDIALE & FMI POUR LE DÉVELOPPEMENT : *L'échec des solutions préconisées par les Institutions Financières Internationales*

SECTION III– L'ÉCHEC DES AUTORITÉS PUBLIQUES À CRÉER LES CONDITIONS DE LA CONCURRENCE

DEUXIÈME PARTIE

CONCEPTION & MISE EN OEUVRE DU SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ (SMI) DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS URBAINS ALGÉROIS

CHAPITRE I - *CONTRIBUTION DES TRANSPORTS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE*

SECTION I- IMPORTANCE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

SECTION II – LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

SECTION III– COMMENT SONT FINANCÉES LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?

SECTION IV– APERÇU GÉNÉRAL SUR LES MODES DE TRANSPORT EN ALGÉRIE

CHAPITRE II - *PROBLÉMATIQUE (S) ACTUELLES DU TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE*

SECTION I- LE TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE : état des lieux

SECTION II - PROBLÉMATIQUE(S) SPÉCIFIQUE(S) AU SECTEUR DES TRANSPORTS URBAINS EN ALGÉRIE

**CHAPITRE III– LA CONTRIBUTION DU PPP DANS LE
DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS
URBAINS ALGÉROIS**

SECTION I– PRÉSENTATION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

SECTION II– LE CONTRAT DE CONCESSION DANS LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

**SECTION III– CONTRIBUTION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA
RÉSOLUTION DES PROBLÈMES DES TRANSPORTS URBAINS : Cas de l'
Entreprise Métro d'Alger.**

CONCLUSION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE

*DES LEÇONS INATTENDUES POUR LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN ÉCONOMIES DE MARCHÉ ET DE TRANSITION*

L'objectif de cette première partie vise à examiner le cadre d'analyse et les considérations théoriques sur lesquels reposent les politiques publiques du désengagement de l'État et de privatisation. Et ce, pour tirer des leçons inattendues qui ont résulté des politiques publiques relevant des économies de marché et qui se traduisent inéluctablement par des échecs des programmes de privatisation pour les économies en transition.

En effet, il n'est pas à démontrer que les théories économiques jouent aujourd'hui un rôle majeur pour justifier un nombre croissant de décisions sur le développement ⁽²⁾.

Or, peut-on se fier à ces théories sans vérifier leurs hypothèses dans le monde réel ?

C'est ainsi qu'il devient nécessaire de définir un Cadre d'analyse et de considérations théoriques de désengagement de l'État et de privatisation si l'on veut réussir toutes politiques publiques appliquées aux économies de marché (CHAPITRE I) et pouvant servir de grille de lecture et d'évaluation pour les économies de transition (CHAPITRE II). Et par conséquent, se prononcer en connaissance de causes sur la faisabilité des modèles économiques du développement relevant de ces approches (CHAPITRE III).

En d'autres termes, il est primordial de voir dans les faits les enseignements qui se dégagent de la pratique de ces approches.

(2) Malgré une impuissance chronique liée à un manque flagrant de moyens et à de réelles divisions internes, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), regroupement des États africains lancé en mai 1963 et installé à Addis-Abeba (Ethiopie), élabore en 1980 le Plan de Lagos, qui tente de remédier aux nombreuses difficultés rencontrées. Fruit de réflexions et de compétences africaines, contrairement à bien d'autres plans imposés depuis cette date à l'Afrique, il cherche à promouvoir un développement régional. Le G7, le FMI et la Banque mondiale vont tout faire en sous-main pour le torpiller, avec succès : il ne sera jamais mis en œuvre. A sa place, les pays africains se voient imposer des programmes d'ajustement structurel (PAS) dès que des difficultés de remboursement apparaissent, à savoir dès les années 1980 pour les fragiles économies africaines. Selon les institutions financières internationales, ces PAS ont pour objectif d'« assainir » l'économie des pays concernés. Nous n'avons pas à le démontrer qu'ils ont surtout servi à soumettre l'Afrique à la domination néolibérale...

CHAPITRE I

CADRE D'ANALYSE & CONSIDÉRATIONS

THÉORIQUES DES POLITIQUES PUBLIQUES :

désengagement de l'État / privatisation

On assiste donc depuis quelques dizaines d'années à un phénomène non pas nouveau, mais différent, de par son ampleur en matière de politique économique : la privatisation massive d'un certain nombre d'entreprises publiques à l'échelle planétaire, privatisation acceptée d'abord et essentiellement comme moyen pour réduire les déficits budgétaires des États, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement (Aylen, 1987, 1994).

D'ailleurs, selon Palmer (1998), les privatisations vont encore rester à l'agenda politico-économique de nombreux gouvernements, ne serait-ce qu'en raison des difficultés financières des entreprises publiques.

Depuis la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, la privatisation est devenue le Maître mot des discours : elle constitue l'un des moteurs de la transition de nombreux pays (dont l'Algérie) à planification centrale qui désirent s'acheminer vers une économie de marché.

Dans le contexte actuel de la crise des finances publiques et de la délicate question de la dette publique et de son remboursement, on assiste à un mouvement de désengagement de l'État en faveur de l'entreprise privée, jugée plus productive à moindre coût que l'entreprise publique. Ce qui fait de *la privatisation un véritable outil de stratégie micro-économique au lieu de garder son statut d'instrument de politique économique.*

Cette vague de privatisation qui touche l'ensemble des activités économiques (banques, transports, télécommunications) et même certains secteurs dits stratégiques (santé, éducation, eau et énergie) consacre le démantèlement de plusieurs monopoles locaux et nationaux. *Par conséquent, les vieilles approches keynésiennes fondées sur l'interventionnisme étatique ne peuvent plus être soutenues, ne serait-ce qu'en raison des difficultés que connaissent les entreprises publiques.*

Autrement dit, on est en présence d'un phénomène planétaire que l'on peut résumer de la sorte :



De cette caricature, on peut déduire que pour beaucoup, la privatisation représenterait donc cette unique occasion de réduire non seulement le lourd fardeau financier et administratif qu'impose un secteur public déficient, mais aussi et surtout un moyen de rendre les entreprises publiques performantes, de stimuler le développement de l'initiative privée, l'expérience mondiale ayant plus d'une fois, prouvé que le secteur public n'a véritablement jamais pu s'adapter aux impératifs du nouvel ordre mondial et aux exigences de la concurrence et de la libéralisation des marchés.

Mais la privatisation des entreprises publiques comme choix idéologique ou option politico-économique ne semble guère enchanter tous les spécialistes. En fait, depuis quelques décennies, elle ne semble véritablement pas avoir convaincu, ni suscité l'adhésion de tous, au point où d'aucuns se demandent si elle a véritablement tenu ses promesses. Elle est plutôt perçue par ses détracteurs comme un artifice qui masque l'échec des restructurations, du recul de l'état et des mouvements de désétatisation engagés quelques années plus tôt.

L'objectif de ce premier chapitre vise à examiner le cadre d'analyse et les considérations théoriques sur lesquels reposent les politiques publiques de désengagement de l'État et de privatisation.

Celles-ci seront examinées à partir d'un certain nombre d'approches comme celles de Walras, Pareto, Keynes, Marx et d'une constellation de courants théoriques explicatifs de l'entreprise

publique comme ceux du « Public Choice », du « Property Rights » et du « New Public Management ».

La problématique de la privatisation des entreprises publiques a été agitée durant des années par nombre de représentants des disciplines, organismes et institutions concernés.

Théoriciens des sciences sociales, sociologues des idées, analystes de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, spécialistes du management, économistes des sciences exactes, développementalistes et tiers-mondistes l'ont notamment examiné dans un esprit critique et dans divers travaux souvent assortis de conclusions contradictoires et ambiguës, et de vœux pieux.

L'on retiendra deux diagnostics majeurs, posés à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, dans les archives de **la Banque Mondiale** : les déficits importants des États nécessitent de la part des gouvernements, l'adoption d'une politique d'austérité au niveau des dépenses publiques, et l'État, par les biais de la dérégulation, du démantèlement, de la libéralisation des marchés et de la privatisation devra diminuer sa quote-part afin de rétablir la stabilité monétaire et l'équilibre macro-économique des finances publiques (Savas, 1979 ; Bailey, 1982 ; Jordan, 1982).

On assiste donc depuis quelques dizaines d'années à un phénomène non pas nouveau, mais différent, de par son ampleur en matière de politique économique : la privatisation massive d'un certain nombre d'entreprises publiques à l'échelle planétaire, privatisation acceptée d'abord et essentiellement comme moyen pour réduire les déficits budgétaires des États, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement (Aylen, 1987, 1994).

D'ailleurs, selon Palmer (1998), les privatisations vont encore rester à l'agenda politico-économique de nombreux gouvernements, ne serait-ce qu'en raison des difficultés financières des entreprises publiques.

L'étude des privatisations en économie du développement revêt une importance majeure, étant donné le nombre de pays impliqués dans cette nouvelle orientation économique, orientation qui se situe d'ailleurs à l'antipode des stratégies de développement déployées par les différents gouvernements depuis les années 50. Même si l'État dans ces pays, ne s'est pas retiré

complètement de l'activité économique, sa place et son rôle demeurent aujourd'hui plus nuancés : offrir un cadre juridico-institutionnel et politico-administratif pour un meilleur fonctionnement des activités économiques, tout en respectant aux mieux, les règles de la «main invisible du marché».

Plus qu'une alternative ou une option macro-économique, la privatisation fait partout, tâche d'huile. On peut d'ailleurs dire sans risque d'être contesté qu'elle est probablement devenue le phénomène économique mondial le plus important depuis l'effondrement de l'Union Soviétique.

Cependant, plus que dans les autres pays, le champ des privatisations s'est considérablement étendu au cours des dernières années, notamment dans de nombreux pays en développement qui ont connu des programmes de privatisations dynamiques qui constituaient un redéploiement radical de la stratégie nationale de développement économique et une mutation fondamentale du rôle et de la place de l'État, qui « [...] passe de la notion de producteur-régulateur, à celle de catalyseur-partenaire »⁽³⁾.

L'objectif de cette partie vise à examiner le cadre d'analyse et les considérations théoriques sur lesquels reposent les politiques publiques du désengagement de l'État et de privatisation.

Nous aborderons plus spécifiquement *les divers courants théoriques explicatifs de l'entreprise publique* et le *cadre d'analyse des privatisations au travers maintes écoles de pensée.*

En outre, la manière dont les entreprises publiques sont conceptualisées tant au niveau théorique que sur le plan empirique à la lumière des théories comme celles du « Public Choice », du « Property Rights », du « New Public Management » ou encore des approches comme celles de Walras, Pareto, Keynes, Marx *nous permettra de comprendre les fondements même de cette stratégie de politique économique qu'est devenue la privatisation.*

⁽³⁾ Al'Alim, I. (1996). « La privatisation en Malaisie ». in, OCDE (1996). La privatisation en Asie, Europe et Amérique Latine. Paris, Publications de l'O.C.D.E.

SECTION I – LE CONTEXTE DES PRIVATISATIONS

Depuis quelques décennies, les relations économiques de nombreux États échappent de plus en plus aux seules frontières nationales. Les effets de la mondialisation de l'économie, la concurrence interentreprises, les exigences de plus en plus croissantes du public ont largement modifié le rôle et la place de l'État et des entreprises publiques. Que ce soit dans les secteurs de l'industrie, des postes et télécommunications, des transports, le concept est partout le même : les services publics se doivent d'être peu onéreux, fiables, performants et évolués afin de répondre aux besoins transnationaux (Posner, 1974).

La réforme des institutions publiques, la modernisation de l'État, la réduction des effectifs pléthoriques du secteur public et l'intervention de plus en plus accrue du secteur privé (notamment par les partenariats public/privé) ont largement contribué au portrait économique dans lequel évoluaient, jadis les entreprises publiques : la privatisation pouvait ainsi, pas à pas, et ce avec la bénédiction des cabinets d'experts et de consultants issus majoritairement des banques d'affaires internationales qui souscrivent à l'approche néolibérale (Peltzman, 1971).

Avec les diverses crises économiques que connaissent nombre de pays, l'orthodoxie du non-État ou de l'État minimal n'est pas qu'une vue de l'esprit; elle est bien réelle car l'État, partout semble en recul et en perte de vitesse (Nigon, 1996 ; Viravan, 1991). Le concept de privatisation qui équivaut à un transfert au secteur privé des entreprises appartenant jusqu'alors au portefeuille d'État a véritablement connu un regain d'intérêt à partir des années 70. Cependant, la pratique n'est ni originale, ni nouvelle en soi car déjà sous l'ère Meiji, le Japon a connu une telle politique de désengagement de l'État (Chitou, 1991).

En effet, une douzaine de privatisations ont été réalisées par le régime japonais entre 1874 et 1885, pour des raisons de crise financière. Une telle approche a déjà été soulignée par Adam Smith ⁽⁴⁾ en Angleterre, lorsqu'il évoqua en 1776, le principe de la vente des terres de la couronne comme moyen de permettre aux grandes monarchies européennes endettées de régler leurs comptes.

⁽⁴⁾ Pour de plus amples détails à ce sujet, voir : Smith, A. (1976). Recherche sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations : les grands thèmes. Paris, Gallimard.

Entre 1960 et 1970, les gouvernements d'environ cent pays ont vendu l'équivalent de deux cent cinquante milliards de dollars d'entreprises publiques à des investisseurs privés. Selon les estimations de l'OCDE en 2002, la vente d'entreprises publiques a représenté 13 milliards d'euros entre 1986-1988, 17 milliards entre 1993-1995, 9,4 milliards entre 1995-1997 et enfin, 31 milliards entre 1997-2002. En Hongrie par exemple, les programmes de privatisation entamés depuis 1990 sont presque terminés. Ainsi, la vente des propriétés de l'État a rapporté environ 13 milliards de dollars et seules 120 entreprises représentant une valeur d'environ 1,4 milliards de dollars restent à vendre aux investisseurs privés, et plus des 80% du PIB de ce pays est produit par les entreprises privatisées.

Aux États-Unis, les privatisations ont d'abord concerné un certain nombre de services municipaux dès le début des années 60 : enlèvement des ordures ménagères, transports urbains, installations sportives, voiries, pompiers, etc. Elles ont pris ensuite la forme de « dénationalisations » en **Angleterre** de façon systématique, de « désétatisations » en **France**, puis dans les autres pays développés, dans le tiers monde ensuite, et dans les anciens pays socialistes en transition vers le marché, enfin.

Mais selon Candoy-Sekse & Ruig Palmer (1988), ce n'est seulement qu'au début des années 80 que les premiers plus grands programmes de privatisations furent mis en branle, notamment en Grande-Bretagne et au Chili. Selon les estimations de la Banque Mondiale ⁽⁵⁾, les sommes recueillies des programmes de privatisations dans les pays en voie de développement s'élèvent en 1988 à près de 2,6 milliards de dollars, et à quelques 23 milliards en 1992.

D'une manière générale, les raisons qui poussent de nombreux gouvernements à privatiser sont multiples et correspondent souvent à la nécessité pour ceux-ci de réduire le déficit budgétaire et l'endettement de l'État, de favoriser un fonctionnement efficace du marché, d'opérer un changement majeur concernant notamment le rôle de l'État, de drainer l'épargne

⁽⁵⁾ Banque Mondiale (1996). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York, Oxford University Press.

populaire vers les bourses de valeurs mobilières (encourager l'actionnariat public), et de remédier à la sous capitalisation de certaines grandes entreprises publiques.

En outre, divers avantages sont associés aux privatisations, tant sur le plan macro que micro-économique : sur le plan macro-économique, la privatisation contribue à rétablir les grands équilibres, particulièrement au niveau du budget de l'État. Au niveau micro-économique, la privatisation est supposée apporter sur le plan technique une grande efficacité par rapport à la gestion publique.

La firme privée du type managérial met en place plusieurs garde-fous, des mécanismes de contrôle et une meilleure circulation de l'information à moindre coût. Quant à l'entreprise publique, elle crée un environnement défavorable à l'efficacité économique sur au moins quatre aspects : par sa situation de monopole qui lui fait acquérir des comportements de retraités en vacances, face à la concurrence; par son faible degré de contraintes par rapport à la faillite et à l'insuffisance de trésorerie; par son anémie envers la notion de risque et l'absence de répartition claire de responsabilité en son sein, ainsi que par ses coûts de production exorbitants (Viravan, 1991 ; Chitou, 1991 ; Harteneck & McMahon, 1996 ; Amewokunu, 2000).

Le désengagement des différents gouvernements des secteurs non stratégiques de l'État a été rendu nécessaire en raison notamment des énormes difficultés à la fois économiques, financières et structurelles que vivent ces entreprises et qui pourraient se résumer entre autres par : les importantes pertes d'exploitation qu'elles connaissent, leur fort taux d'endettement et l'environnement sociopolitique et économique hostile dans lequel elles fonctionnaient.

En effet, il est couramment corroboré et vérifié par des nombreux travaux et recherches (en dépit du fait que les résultats et les statistiques varient d'une étude à l'autre), que l'immense majorité des entreprises publiques sont peu performantes. Leurs rendements sont en dessous de la moyenne et relativement faibles par rapport aux ressources considérables investies pour les promouvoir, leur rentabilité et productivité demeurent basses et leurs structures financières sont relativement fragiles, en plus d'avoir des taux d'endettement particulièrement élevés (Bouin & Michalet, 1991 ; Rhomari, 1989 ; Vikers, 1988 ; Young, 1991).

La situation n'est guère différente en Afrique, où l'on a assisté au cours des dernières décennies, à une vague sans précédent de privatisations.

Au Bénin par exemple, l'endettement des sociétés d'État frôlait les quelques 100 milliards en 1985 ; en Côte d'Ivoire, c'était une taux d'endettement dépassant les 200 milliards, et en Guinée, le secteur parapublic absorbait en 1990, plus de 90% du crédit bancaire domestique, sans compter que plus des 35% des emprunts extérieurs de l'État lui étaient alloués ⁽⁶⁾ .

De même, **au Niger**, les entreprises publiques absorbent jusqu'à 40% des crédits domestiques et près de 31% de la dette publique, et au Mali, les pertes d'exploitation totales des entreprises du secteur public atteignent les 14 milliards de Franc, soit 13% de leur chiffre d'affaire en 1979, et 26 milliards en 1980, soit 21% de leur chiffre d'affaire ; au Sénégal, le déficit global des entreprises publiques est passé de 30 milliards en 1980 pour grimper à 56 milliards en 1983 ⁽⁷⁾ .

Si l'objectif premier de la privatisation est la réduction des déficits budgétaires, il n'en demeure pas moins que le vrai problème posé à travers la politique de transfert de propriété est celui de la performance et de l'efficacité économique des entreprises publiques. La privatisation relèverait donc d'une recherche de l'amélioration des performances des entreprises jusque-là sous la tutelle des gouvernements (Nellis, 1986).

La soustraction de ces entreprises du champ politico-économique de l'État devrait permettre de réunir les conditions nécessaires favorisant leur exploitation efficace mesurée en termes de compétitivité, de rentabilité, de productivité et surtout de l'importance des profits et des revenus qu'elle généreraient, pour assurer dans une certaine mesure, la dynamique endogène de l'économie toute entière. Ainsi, il fallait se départir de ces entreprises structurellement consommatrices de capitaux qui sont restées dans le giron étatique (Sader, 1994 ; Schultz, 1990).

⁽⁶⁾ Chitou, I. (1991). La privatisation des entreprises du secteur moderne en Afrique. Thèse de doctorat (Nouveau Régime), Université de Paris I, Panthéon, Sorbonne.

⁽⁷⁾ Causse, G. (1988). « La réforme du secteur parapublic dans les pays en voie de développement : le cas de l'Afrique noire Francophone ». Communication au 3^{ème} colloque international de la Revue Politique et Management Public, Québec, les 03 et 04 Novembre.

Les objectifs de privatisation englobent toujours la recherche d'une exploitation efficiente, le transfert accru de la propriété de l'État au secteur privé, la volonté de désengager l'État des charges financières et administratives que représente la gestion de l'industrie, la mobilisation de fonds pour relancer l'économie ou pour rembourser la dette publique, la nécessité d'améliorer la productivité, le transfert dans le pays des meilleures technologies, la réduction de la demande et de la dépendance publique d'importations, un meilleur service à la clientèle, l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts de production, la suppression des rigidités institutionnelles, une gestion vraiment professionnelle, l'introduction d'une concurrence interne, la création et la promotion d'un esprit d'entreprise, la promotion par le système de marché d'une meilleure adaptation de l'offre à la demande, la nécessité d'offrir de meilleurs moyens d'évaluer le fonctionnement efficace de l'industrie et d'attirer des capitaux privés nationaux et internationaux dans l'économie (Wild, 1990).

Selon Luders (1996), « [...] la privatisation remplit plusieurs fonctions en même temps : stabilisation des prix par sa contribution à la réduction du déficit fiscal, augmentation de la production, par son impact sur l'efficacité des entreprises publiques privatisées, augmentation de l'investissement étranger due à l'achat des entreprises publiques par les étrangers, et indirectement par l'effet multiplicateur d'une économie basée sur le secteur privé » ⁽⁸⁾.

Ainsi, que ce soit par la nationalisation, le désinvestissement, la déréglementation, le démantèlement, l'approche des partisans de la privatisation vise essentiellement à soumettre les entreprises publiques à la concurrence, seul gage d'une croissance économique soutenue (Luders, 1996).

§ 1– Le concept de privatisation

Le concept de privatisation est d'un flou et d'une ambiguïté souvent dénoncée par plusieurs auteurs. En fait, il ressemble aujourd'hui ni plus ni moins à une notion fourre-tout, polysémique et multidimensionnelle difficile à cerner et à appréhender (Arthur, 1998 ; Bizamana, 1998 ; Schlutz, 1990).

⁽⁸⁾ Luders, J. R. (1996). « La privatisation et le rôle de l'investissement direct étranger ». Revue de l'O.C.D.E.

D'une manière générale, la privatisation peut-être définie au sens le plus large, comme étant le transfert, en partie ou en totalité, des activités d'une entreprise préalablement publique, au secteur privé (Vail, 1995 ; Laskine, 1993, Jacquemot, 1988). Elle peut être également un terme ou une notion utilisée pour transmettre une variété d'idées. Le concept revêt donc des significations différentes, selon le type d'économie en usage, le régime et les structures politiques qui prévalent dans chaque pays (Ramanadham, 1989).

En fait, la notion de privatisation en tant que construit est apparue durant les années 1980, avec Drucker lorsque celui-ci évoqua le premier, à maintes reprises, l'incompétence et la médiocrité du secteur public. Par conséquent, l'État en tant qu'entité politico-économique est excellent en matière de gouvernance et de prise de décision, mais incompétente en terme de management des entreprises (Hodge, 2000).

Ainsi, la privatisation revêt plusieurs acceptations : elle va de l'idée de la déréglementation, du transfert des compétences du secteur publique vers le secteur privé et aux contrats, concessions et transfert de propriété accordés par l'État à des entités privées pour exécuter des tâches bien précises, en vue d'introduire la concurrence dans le secteur public. Mais il faut ajouter que la privatisation n'est pas seulement réductible au simple transfert d'actifs du secteur public vers le secteur privé (Dunleavy, 1986 ; Vudthitornetiraks, 1996 ; Carreau, 1996 ; Peacock, 1984 ; Hanke, 1987 ; Shirley, 1998, 1999 ; Shirley & Walsh, 2000).

Sader (1998) définit quant à lui la privatisation comme : « (...) the transfer of operational control of an enterprise from the government to the private sector. Although operational control can be placed in private hands, through leases, concessions, or management contracts, control is most often secured by majority ownership (...). Privatization thus includes any transaction that result in a government ceding ownership control by decreasing its equity stake from 50 percent or more less than 50 percent. This definition would therefore include equity dilutions and joint ventures, where a government holds no more than 50 percent of equity and has ceded management control to the private shareholders » ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Sader, F. (1994). Privatizing Public and Foreign direct investment in Developing countries: 1988-1993. Washington, D.C., IFC.

La privatisation n'est pas perçue comme un objectif en soi, mais plutôt comme un prolongement des actions de restructuration menées jusqu'alors pour aboutir à une plus grande efficacité économique. En fait, la privatisation poursuit plusieurs objectifs qui sont essentiellement d'ordre budgétaire et économique. Ainsi, le concept de privatisation pourrait désigner aussi bien la réduction des réglementations gouvernementales que le déplacement des droits de gestion du secteur public vers le secteur privé (Kumssa, 1996 ; Thomas, 1998).

En outre, dans son essence propre, le concept de privatisation fait autant référence au transfert des activités relevant du domaine public vers le secteur privé, qu'à l'introduction des méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public (Bédard & Tereraho, 1994).

Mais au-delà de la pluralité de définitions et d'acceptations du concept, il faut ajouter que le terme privatisation renvoie à des conceptions aussi différentes que variées, selon l'approche économique de chaque école, ou selon les conceptions que l'on a selon qu'on se situe en Europe ou aux États-Unis. En fait, dans les pays européens avec une longue tradition étatique et où le rôle de l'État est accru, la privatisation renvoie tout simplement au retour plus ou moins intégral au secteur privé.

Par contre, dans l'hémisphère nord américain (Canada et États-Unis) où les entreprises publiques n'ont véritablement pas connu un développement important, la privatisation équivaut ni plus, ni moins au recours aux lois du marché afin de délivrer des biens et services publics selon des modalités spécifiques (Parenteau, 1989).

La privatisation peut être appréhendée selon plusieurs perspectives : la première perçoit la privatisation comme le retrait de l'État de certaines activités et secteurs non stratégiques ; la seconde, définit la privatisation comme étant la démarche par laquelle, un État ou un gouvernement, confie ou délègue, l'offre d'un service ou la production d'un bien au secteur privé, et ce type de privatisation fait référence à ce que l'on désigne communément sous le terme de « contracting out » (Donohue, 1989).

Mais privatiser n'est pas forcément synonyme de transfert de propriété, le concept de privatisation caractérisant une démarche et une réelle volonté d'amélioration de la performance et de l'efficacité des organisations publiques, tout en soumettant celles-ci aux

incitatifs du marché. Par conséquent, on ne saurait évoquer la notion de privatisation sans a priori prendre en (Bailey, 1987 ; Hartley & Parker, 1991).

De même, le concept de privatisation pourrait désigner une myriade (infinité) d'initiatives politico-économiques, mises en œuvre par les gouvernements pour modifier l'équilibre entre le secteur public et privé, afin de mieux définir les rôles de chacun. Ainsi, on peut appréhender la privatisation selon trois principales approches : la première fait référence à une modification dans le régime de propriété d'une entreprise antérieurement publique en faveur de la propriété privé; il sera alors ici question de désinvestissement ou de dénationalisation.

La deuxième approche, beaucoup plus classique en économie, correspond à la déréglementation ou la libéralisation de certains secteurs dans lesquels, seuls les entreprises publiques ont accès.

Enfin, la dernière approche, suppose le déplacement, sinon le transfert de l'offre d'un service ou de la production d'un bien du public au privé, pendant que l'État conserve la responsabilité ultime et exclusive de sa production (Cook & Kirkpatrick, 1998 ; Vickers & Yarrow, 1989).

Cependant, la privatisation peut aussi consister à réduire l'étendue et le rôle du secteur public, ses prérogatives et son influence. Ainsi, elle désignerait : le transfert au secteur privé, de la responsabilité entière et totale des politiques dont l'État assurait préalablement le fonctionnement; la réduction de l'ensemble des services publics, avec forte délégation au privé; la limitation des ressources financières de tous les organismes fonctionnant sous financement public afin d'inciter ceux-ci à se rediriger vers le privé; la sous-traitance auprès d'organismes du secteur privé, l'exécution des services publics; la libéralisation de certains secteurs traditionnels (notamment, les télécommunications, les transports, l'eau et l'énergie) afin de faciliter l'entrée en concurrence des investisseurs privés et enfin, l'introduction des méthodes de gestion relevant du privé dans le secteur public afin de faciliter une orientation vers l'efficacité et vers le marché (Wright, 1993).

Enfin, la privatisation suppose la suppression et l'élimination de certains monopoles réaffirme l'urgence et la nécessité d'une compétitivité accrue dans un cadre concurrentiel qui ne peut se concevoir dans un marché monopolistique réglementé. En outre, la privatisation permettrait à

certaines épargnants d'accéder aux places boursières et, plus encore, faire des salariés des propriétaires de leur entreprise, et conforte de ce fait, l'instauration d'un capitalisme populaire (Amewokunu, 2000).

§ 2 – Justifications théoriques de la légitimité de l'entreprise publique

Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire de l'humanité, l'État a toujours été présent dans l'esprit de penseurs tant classiques que modernes, et des théoriciens qu'ils soient philosophes, sociologues ou économistes. Ainsi, de Rousseau à Hobbes, en passant par Weber, Nietzsche, ou encore Saint-Augustin et Machiavel, de nombreux auteurs se sont questionnés sur la légitimité de l'État, tant sur le plan social, politique et économique.

Ainsi, au cours de notre longue histoire, depuis l'époque de la Grèce antique, l'État a revêtu des formes très diverses : État-entrepreneur pour les uns, État-nation, théocratique, totalitaire ou démocratique pour les autres, bref chacun au regard de ses valeurs et de ses convictions propres essaie de se rattacher à une croyance.

En fait, au cours des dernières décennies, plus que dans la sphère politique ou sociale, on s'est énormément interrogé sur la légitimité de l'État dans le domaine économique. Ainsi, l'État ne serait pas seulement cette abstraction chargée de maintenir l'ordre, de faire respecter les lois et d'administrer les affaires publiques. Au-delà de cette moralité objective qu'elle incarnerait (Hegel, 1938), il joue un rôle important dans le jeu économique et sa perception diffère d'une approche à l'autre.

SECTION II – APPROCHES & SYNTHÈSE

Aujourd'hui plus que jamais, la polémique reste vive au sujet objet de notre discussion. Deux grandes approches se distinguent aujourd'hui à cet égard :

➤ *l'approche néo-classique* matérialisée par les travaux de Wilfried Frederico Samaso Marquis de Pareto (1848-1923), de Léon Marie Esprit Walras (1834-1910), de Karl Marx (1818-1883)

➤ *et celle de John M. Keynes* (1883-1946).

L'argumentation de ces auteurs est simple : l'homo economicus ⁽¹⁰⁾ c'est-à-dire l'homme en tant qu'agent économique étant d'une rationalité imparfaite, il est important et nécessaire que l'État intervienne dans le jeu économique afin de réguler les ratés et les imperfections de la «main invisible du marché».

§ 1 – L'approche néo-classique : le modèle de l'économie de marché

L'explication néo-classique de l'entreprise publique trouve son fondement dans le modèle de référence dont les hypothèses de base soutiennent que :

- l'homo economicus c'est-à-dire l'Homme en tant qu'agent économique est d'une rationalité imparfaite
- et la main invisible, c'est-à-dire l'automaticité de l'équilibre sur le marché de concurrence ne conduit nécessairement pas à l'optimum de Pareto (meilleure allocation des ressources).

⁽¹⁰⁾ Pour plus de détails sur l'homo economicus voir, Daniel COHEN in " HOMO ECONOMICUS, PROPHÈTE (ÉGARÉ) DES TEMPS NOUVEAUX", Le Livre de Poche. Paris 2014.

L'approche néo-classique ne formule pas en tant que telle une théorie de l'entreprise publique; elle allègue simplement que l'intervention de l'État dans la sphère économique lorsqu'il y a difficulté à assurer simultanément, l'optimum social et la maximisation du profit de l'entrepreneur sont utiles.

Tout en admettant et justifiant l'appropriation par l'État de ce qu'ils considèrent comme étant des monopoles naturels, des entreprises en situation de rendements croissants ou celle produisant des biens collectifs, les théoriciens néo-classiques de l'entreprise publique démontrent par la même occasion, l'impossible retour de ces mêmes entreprises au secteur privé.

1.1 - La théorie de Pareto (1848-1923)

Fondateur de l'école de Lausanne avec Walras, sociologue et économiste italien, Wilfried Frederico Samaso Marquis de Pareto (1848-1923) considère qu'il appartient à l'expérience et non à la théorie économique et au raisonnement hypothético-déductif de trancher la question sur la nécessité d'intervention de l'État dans la vie économique.

D'ailleurs, l'auteur exprime clairement sa position à ce sujet : « [...] il est des branches de l'activité économique dans lesquelles, par nature même des choses, la libre concurrence n'existe pas, ou, du moins, n'est que très imparfaite. On peut les appeler des quasi-monopoles. Refuser l'intervention de l'État dans ces quasi-monopoles au nom de la règle abstraite du laissez-faire, du laissez-passer, c'est simplement se livrer à des spéculations métaphysiques. Refuser cette intervention en invoquant le maximum d'ophélimité produit par la libre concurrence, c'est oublier les conditions essentielles qui sont requises pour que la libre concurrence existe. L'intervention des pouvoirs publics dans certains services, tels que les omnibus, les tramways, les distributions d'eau et de gaz, peut être ou ne pas être nécessaire; c'est à l'expérience et aux faits de trancher la question »⁽¹¹⁾.

Tout comme nombres de néo-classiques, Pareto soutient que le système de marché repose en théorie sur la « loi de l'offre et de la demande ».

⁽¹¹⁾ Pareto, W. (1963). Manuel d'économie politique. Traduit de l'édition italienne par Alfred Bonnet. Paris, R. Pichon & R. Durand-Auzias, 2^e édition, p. 72.

Des individus ou des entreprises consommatrices et offreurs de biens et services, se rencontrent et fixent un prix de transaction de manière libre.

Tous ces acteurs sont en concurrence les uns avec les autres et doivent trouver des solutions qui répondent à leur intérêt particulier : maximiser son profit pour celui qui offre, payer le moins cher pour celui qui demande. Dans ce système, l'État ne doit intervenir que de manière minimale pour faire respecter les règles du jeu de l'échange, du marché.

L'hypothèse fondamentale dans ce système c'est que le marché conduit à un optimum : le prix équilibre l'offre et la demande non seulement de biens et services mais de travail et aussi de revenus : on appelle cela l'équilibre de Walras-Pareto. La liberté du marché, où les individus ne recherchent que leur intérêt propre, conduit à un état collectif où tous sont gagnants, et l'égoïsme de chacun conduit en fait au bien de tous.

Néanmoins, Pareto admet que ce système idéal n'a jamais véritablement fonctionné. Il y a toujours eu un rôle économique pour l'État, et ce rôle a cru depuis les diverses crises économiques que le monde connaît. La plupart des systèmes appliqués dans les différents pays sont néolibéraux : c'est-à-dire qu'ils admettent plus ou moins de responsabilité économique pour les États. Certains pays vont plus loin en donnant à l'État une responsabilité de monopole (il est le seul producteur ou distributeur du service ou du bien) dans certains secteurs dits cruciaux : école, santé, infrastructures de transport, énergie, transport ferré... alors que d'autres sont plus libéraux : non seulement ils admettent une concurrence entre secteurs privé et public mais parfois suppriment toute initiative publique au profit du seul marché.

Pareto (1963) admet l'intervention de l'État à travers les entreprises publiques et non par la réglementation pour pallier aux insuffisances du marché. Néanmoins, il tente de délimiter les branches d'activité de l'interventionnisme étatique. Pour l'auteur, ce n'est en général pas par l'action directe d'une entreprise publique que l'État peut intervenir pour atténuer les inconvénients que présentent les monopoles et les quasi monopoles; ce n'est que par une « action indirecte », en s'efforçant de mettre les monopoleurs dans la condition où ils se trouveraient sous un régime de libre concurrence.

Que ce soit par la nationalisation ou par la création d'une concurrence effective, l'école néo-classique propose la constitution des entreprises publiques. La justification de celles-ci se trouverait dans la nécessité pour l'État de pallier aux insuffisances du marché dans certains secteurs de l'économie.

1. 2 - L'approche de Walras (1834-1910)

Les réflexions sur les fondements économiques de l'entreprise publique prennent leur source dans l'analyse des devoirs et obligations de l'État.

Ces réflexions sont présentes au 18^e siècle chez les auteurs fondateurs de l'économie classique. Adam Smith ne s'est pas contenté d'établir que la « main invisible » du marché transformait en satisfaction générale des comportements individuels seulement guidés par la cupidité, il marque aussi qu'il existe des biens ou des services auxquels la main invisible ne saurait pourvoir, et ceux-ci sont donc à la charge du souverain ou de la République.

La raison d'être des entreprises publiques était donc très claire : lutter contre l'exclusion, aménager le territoire, suppléer aux imperfections du marché et rendre disponibles, à l'ensemble de la population, des biens et services essentiels, au coût le moins élevé possible.

Pour ce qui concerne la critique sociale de l'équilibre de marché et l'impérieuse obligation d'y porter remède, le 18^e siècle va rapidement fournir une abondante contribution.

Léon Marie Esprit Walras (1834-1910) figure parmi les ardents défenseurs de l'interventionnisme étatique. En dépit du fait qu'elle ne précise pas de manière claire et précise les modalités de cet interventionnisme étatique (c'est-à-dire soit par la réglementation ou la constitution d'entreprises publiques), elle indique clairement que l'ennemi principal selon Walras, ce sont ces monopoles qui caractérisent l'économie politique libérale.

Toutefois, si ce régulateur social qu'est l'État est nécessaire, il ne doit pas favoriser l'assistanat et la passivité. Il ne doit pas se substituer aux dynamiques personnelles ou collectives. Une trop grande assistance publique peut entraîner des pertes de dignité humaine, même si

l'équilibre entre trop d'assistance publique et son absence au nom du libre marché est délicat à trouver (Walras, 1880).

1. 3 - L'approche Marxiste (1818-1883)

La plus grande œuvre de Marx, le *Capital*, qui se veut en fait une « critique de l'économie politique », s'est appuyée sur les théories des économistes britanniques, et surtout celles de David Ricardo. L'auteur s'oppose vigoureusement à leurs conclusions, conformes, selon lui, à l'idéologie bourgeoise, pour laquelle le système capitaliste est naturel.

L'objectif de Marx était de dévoiler la loi économique du mouvement de la société moderne, c'est-à-dire de la société capitaliste et préfère replacer, au contraire, celle-ci dans le cadre d'une conception matérialiste de l'histoire : le passage à l'ordre économique capitaliste s'est fait dans la violence, par l'expropriation des paysans et le pillage colonial notamment. Les moyens de production ont ainsi été extorqués aux producteurs : les prolétaires « sont obligés de se vendre morceau par morceau telle une marchandise ». Marx considère que l'exploitation de la force de travail par le capital constitue le moteur même du capitalisme, et il entend en fournir une rigoureuse démonstration.

Pour Marx, l'exploitation capitaliste présente par essence deux sortes de contradictions qui conduisent à des situations de crise : contradiction dans la nature du système d'exploitation qui entraîne un déséquilibre entre une demande limitée et une offre globale excédentaire, et contradiction permanente liée aux caractères du système productif qui mène à la « suraccumulation-dévalorisation » du capital.

Même si Marx reconnaît que l'État n'est pas la figure de l'universel et le détenteur de l'intérêt général, comme le définissait encore Hegel, mais une œuvre de l'absolutisme perfectionnée par la bourgeoisie, il n'en demeure pas moins que selon lui, pour « gommer » la contradiction entre d'une part, le phénomène de suraccumulation, et d'autre part, celui de « dévalorisation », l'État se doit, par la création d'entreprises publiques et des investissements publics, d'intervenir dans le jeu économique.

D'après l'analyse marxiste, il convient de dévaloriser le capital, et l'une des formes de dévalorisation du capital est l'intervention de l'État au moyen d'investissements publics, lesquels ne peuvent être réalisés que par le biais d'entreprises publiques.

§ 2 – L'approche Keynésienne (1883-1946)

Avec pour toile de fond la crise des années 1930, l'un des objectifs de la théorie keynésienne est d'affirmer, contre le modèle du marché autorégulateur, l'existence et la nécessité d'une politique économique.

Si l'enjeu de la croissance passe par la relance de la demande effective, le rôle de toute politique économique est d'en stimuler les composantes : la consommation et l'investissement.

Selon Keynes, l'accroissement de la consommation de l'ensemble des agents économiques passe, avant tout, par une politique de redistribution des revenus en faveur des plus pauvres, dont la propension à consommer est la plus élevée. C'est là le principe directeur des réformes fiscales conduites par divers gouvernements dans les années 1940 et 1950 dans les pays occidentaux.

De même, l'État se doit de veiller à l'abaissement du taux d'intérêt par des mesures de politique monétaire, essentiellement par l'intervention sur le marché monétaire, afin de réaliser l'«euthanasie des rentiers» et de stimuler l'investissement en abaissant le seuil d'efficacité marginale du capital.

Keynes accorde également un rôle important à la dépense publique – les «grands travaux», dont le financement peut être assuré par l'emprunt public, c'est-à-dire par le déficit budgétaire. En 1926, Keynes esquisse dans une brochure intitulée « La fin du laisser-faire », le cadre de son « libéralisme nouveau » en proposant des réformes propres à rapprocher la société d'un type d'organisation qu'il estime idéal. Le néo-libéralisme de Keynes est un libéralisme-interventionnisme qui conçoit le rôle de l'État dans le domaine économique comme celui d'un État-arbitre.

Mais l'État ne doit plus intervenir sur le marché à travers les entreprises publiques et les investissements publics comme un « secouriste » lorsqu'il y a problème, mais il doit plutôt

devenir le centre d'impulsion et de régulation des activités économiques globales (Keynes, 1972).

Ainsi, par le biais d'entreprises publiques, l'État entend assurer à la fois le dynamisme économique de la croissance à long terme et la stabilité de l'économie à court terme.

L'entreprise publique se trouve donc considérée comme un instrument de politique économique. Dans cette optique, l'État tente donc d'une part de contrôler l'inflation, d'assurer la politique de revenus et de préserver l'équilibre de la balance des paiements par le canal des prix que pratiquent les entreprises publiques, les salaires qu'elles versent aux employés, et d'autre part, de garantir la croissance, d'assurer une politique de désenclavement, de stimuler le développement et de favoriser la naissance d'activités connexes autour des grands pôles de l'activité économique.

À travers cette conception du rôle économique de l'État, se profile l'idée qu'il faut rechercher la justification de l'entreprise publique dans la nécessité pour l'État de pallier aux insuffisances du marché pour une meilleure efficacité économique. L'intervention de l'État sur le marché devra alors conduire à l'équilibre économique global du point de vue de l'analyse keynésienne.

De ce fait, les entreprises publiques constituent un levier efficace de la conduite de la politique macro-économique des gouvernements; elles jouent le rôle de palliatif des carences du secteur privé dans certains domaines de l'activité économique.

Il faut dire que l'immense majorité des pays en voie de développement ont fortement été influencés à un stade ou à un autre de leur histoire et de leur évolution par l'approche keynésienne du rôle de l'entreprise publique comme outil et instrument de politique macro-économique, et c'est dans cette optique que s'est fortement renforcé le rôle de l'État en Afrique Subsaharienne, un rôle devenu à la fois celui d'État-entrepreneur, d'État-développeur et d'État-régulateur (Chitou, 1991).

2.1 - Justifications théoriques de la privatisation

Durant les dernières décennies, les débats théoriques sur les fondements de la privatisation et du désengagement de l'État ont resurgi avec acuité. Il n'ont cessé depuis, d'agiter tant les milieux scientifiques, institutionnels que gouvernementaux et contribué à l'ouverture de nouveaux champs de recherche, dans le domaine économique bien sûr, mais également dans les domaines juridique, politique et managérial.

Depuis plusieurs années, les politiques de restructuration des entreprises publiques mises en œuvre par les pouvoirs publics ont consisté à désengager l'État de la gestion de ces entreprises et à adopter des mécanismes devant aboutir à promouvoir l'autonomie et la qualité de la gestion des entreprises publiques économiques (Drumaux, 1988).

*La véritable question qui caractérise aujourd'hui autant la problématique de la privatisation que celle du désengagement de l'État est la suivante : **qui du secteur privé ou du secteur public parviendra à mieux satisfaire les exigences du grand public qui réclame de plus en plus la qualité et la vitesse d'exécution ?***

À cette époque caractérisée par l'ambiguïté et l'interdépendance, tous se font prudents : personne ne prône ni une privatisation aveugle ou à grande échelle, ni un monopolisme étatique débridé (Paré, 1998).

Nous examinerons à travers ces lignes, les différents courants théoriques qui ont examiné la privatisation, les uns cristallisant leurs argumentations théoriques autour l'émotion ou de l'idéologie, les autres, cherchant plutôt à se distancier vis-à-vis des débats passionnés, s'inspirant ainsi non de la bouillante passion idéologie, mais du froid calcul économique (Albert, 1998).

Ainsi, nous aborderons tour à tour la théorie des droits de la propriété, celle des choix publics, de l'agence, de l'efficience-X et du New public management.

Si les concepts de privatisation et du désengagement de l'État peuvent s'inscrire dans l'optique d'une vision d'alliance stratégique ou de complémentarité et de partenariat entre les secteurs public privé, contribuant ainsi à la concrétisation de la politique de désengagement de l'État des activités concurrentielles, nous reverrons que ceux-ci recouvrent des significations multiples et parfois contradictoires.

2.2- L'entreprise publique versus l'entreprise privée : l'argumentation théorique

De nombreux chercheurs ont essayé de comparer ces dernières années, à travers des études comparatives et divers travaux empiriques, les performances de l'entreprise publique et de l'entreprise privée. Beaucoup en sont arrivés à expliquer les écarts de performance entre ces deux entités, à travers un ensemble de facteurs et de phénomènes.

Selon ces auteurs, la logique économique et organisationnelle structurant le comportement de la firme n'est pas la même, selon qu'il s'agit du secteur public que du secteur privé.

Nous aborderons dans le cadre de notre analyse un certain nombre de théories⁽¹²⁾, qui pour la plupart discréditent, à travers un raisonnement théorique, l'entreprise publique comme forme de propriété en faisant notamment valoir l'efficacité des mécanismes de contrôle associés à l'entreprise privée.

Ainsi, à partir des travaux des économistes de l'école des droits de propriété, ceux de des théoriciens des choix publiques avec Niskanen (1971), du New Public Management avec

⁽¹²⁾ Il s'agit essentiellement des théories des choix publiques, des droits de propriété, du New Public Management et enfin, de la théorie de l'efficience-x.

Bernrath (1998) et enfin, ceux des économistes de la théorie de l'efficience-X , nous tâcherons d'apprécier au mieux, l'efficacité comparée de l'entreprise privée et publique.

2.3 - La théorie des droits de propriété

Le concept de propriété n'est pas nouveau, car il a notamment été abordé par de nombreux philosophes et remonte aux siècles des Lumières avec les œuvres de Rousseau (1755), Marx (1867) et Proudhon (1865). Ces derniers n'ont cessé de repenser la question de la propriété qu'ils attribuent au capitalisme et à l'économie néolibérale, créateurs d'oppression et de misère, et générateurs d'inégalité et d'oppression.

En faisant de la propriété l'origine des dysfonctionnements frappant les rapports sociaux, ils allèguent que le droit de propriété est en fait à l'origine du mal sur la terre (Proudhon, 1865).

De tous, Proudhon (1865) aura certainement été le plus acerbe et le plus ardent opposant à la propriété. En 1840 celui-ci a résumé clairement le fond de sa controversée pensée : « [...] Il s'agit essentiellement des théories des choix publics, des droits de propriété, du New Public Management et enfin, de la théorie de l'efficience-x de même que l'esclavage c'est l'assassinat de l'homme, la propriété c'est le vol »⁽¹³⁾.

Mais c'est seulement plus récemment, avec les économistes modernes que la notion de droit de propriété prendra tous son sens.

Selon la définition classique qu'ils en donnent, la théorie des droits de propriété associée à un actif consiste en trois éléments : le droit d'utiliser l'actif (usus), le droit de s'approprier les revenus générés par l'actif (usus fructus), et enfin, le droit de disposer de l'actif (abusus). Le droit de propriété est le droit réel le plus complet; il permet en principe de faire ce que l'on veut avec la chose objet du droit de propriété (Furubotn & Pejovich, 1974 ; Lemieux & MacKay, 2001).

⁽¹³⁾ Proudhon, P. J. (1865). Théorie de la Propriété. Édition Diderot, Paris, p. 112.

Le contenu du droit de propriété, le droit de jouir et de disposer, nécessite quelques précisions, comme les caractères du droit de propriété. Le droit de propriété confère à son titulaire le droit d'user de la chose, d'en retirer les fruits et de disposer de la chose.

En fait, la théorie des droits de propriété s'est construite à partir des années soixante en vue de montrer la supériorité du système privé sur toutes les autres formes de propriété collective.

Le fondement de l'économie des droits de propriété réside dans l'idée que tout échange entre agents peut être considérée comme un échange de droits de propriété sur des objets ou des choses (Nellis, 1999 ; Pare, 1998 ; Prokopenko, 1995 ; Nakoulma, 2000).

La théorie des droits de propriété se veut en fait une théorie générale des relations sociales et des institutions. Ainsi, la notion d'actifs économiques ne concerne pas que les actifs physiques, mais également les actifs humains le contrôle de l'usage d'un actif ne permettant pas directement le contrôle d'actifs humains. Par ailleurs, pour ces auteurs, l'une des raisons qui explique la supériorité des entreprises privées par rapport aux entreprises publiques tient au risque de faillite (Hart & Moore, 1990).

En effet, le risque de faillite est quasi inexistant dans les organisations publiques, alors qu'elle constitue une réalité avec laquelle les dirigeants du secteur privé doivent composer. Ceci incite forcément ces derniers à gérer efficacement leur entreprise en vue d'assurer non seulement sa survie, mais aussi et surtout sa pérennité, et par le fait même, le maintien des emplois, la production de revenus et d'une plus-value, et par conséquent, la stimulation de l'économie toute entière.

Dans ces conditions, on comprend alors aisément la préoccupation continue des dirigeants du secteur privé pour la productivité, la rentabilité et la solvabilité de la firme (Bozeman, 1989 ; Bishop, 1994 ; Olson, 1965 ; Pivovarsky, 2001 ; Ramamurti, 1992).

En outre, la théorie des droits de propriété insiste sur le fait que la supériorité de l'entreprise privée sur l'entreprise publique tient au fait qu'il existe des mesures disciplinaires émanant du marché boursier, obligent les gestionnaires à rendre des comptes.

La thèse avancée par les théoriciens de l'école des droits de propriété pour justifier l'inefficience de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée (et donc pour justifier les programmes et politiques de privatisation), c'est que l'attribution aux individus des droits de propriété selon une répartition claire est la condition de l'efficacité économique.

Selon eux, la performance organisationnelle dépend des mesures incitatives particulières au mode de propriété (Tittenbrun, 1996).

En définitive, les allégations théoriques des auteurs se réclamant de ce courant sont simples : L'entreprise comporte une double dimension : une dimension technique et une dimension commerciale. Les entreprises publiques au regard de la nature intrinsèques ne sont pas capables de remplir les exigences et aléas liés à cette double dimension.

En outre la question des droits de propriété n'est pas une affaire de choix doctrinal ou politique. Elle appartient, elle aussi, au cœur de la logique économique qui a démontré que les entreprises les plus performantes étaient celles pour lesquelles la propriété du profit était la plus clairement définie (Alchian, 1989 ; Pestieau, 1987 ; Pejovich, 1973).

2.4 - La théorie des Choix Publics

C'est fondamentalement vers la fin des années 60 que l'analyse économique des choix publics prend véritablement son essor, notamment avec les travaux de l'École de Virginie, compte tenu de l'appartenance académique et institutionnelle de ses principaux auteurs.

La théorie des choix publics est apparue très tôt comme l'une des théories ayant le plus aidé à faire avancer les idées libertaires et néo-libérales des récentes décennies.

Élaborée essentiellement par des économistes comme Buchanan (1986) et Tullock (1983), elle postule que l'inefficience des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent les administrations publiques.

L'argumentation de l'École du Public Choice est que les personnes qui sont supposées prendre les décisions publiques notamment les administrateurs d'entreprises publiques, les politiciens et bureaucrates le font non pas en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble, comme l'affirme le cynique discours officiel étatiste, mais plutôt leurs intérêts propres comme c'est le cas pour tout autre individu dans d'autres contextes de la vie privée (Linowes, 1990, Garello, 1996 ; Hodge, 2000 ; Pernin, 1994).

En fait, la théorie du Public Choice se veut, dans son essence, une espèce de critique du New Welfare Economics où l'État en réalité, n'entretient que le mythe de l'engagement et du dévouement envers l'intérêt général et la chose publique.

Ainsi, le courant du Public Choice oppose l'État au marché, le marché étant considéré comme le mécanisme d'allocation efficiente par excellence des ressources, la préoccupation des théoriciens s'oriente vers la manière de rendre minimale l'intervention de l'État dans l'économie.

L'État en effet dans cette approche est perçue comme ce qui échappe au marché, c'est-à-dire à la sanction du consommateur. Plus d'État signifie donc nécessairement moins de marché selon Marris (1992).

Les théoriciens de l'école du « Public Choice » allèguent que l'inefficience des entreprises publiques tient exclusivement à la motivation des hommes politiques et des dirigeants, à qui on reproche de ne point œuvrer dans l'intérêt général.

L'axiomatique de l'intérêt (self-interest), le goût du prestige, la quête du pouvoir seraient davantage leur leitmotiv. En clair, dans ce modèle les hommes politiques sont des entrepreneurs de la production de services collectifs.

La théorie des choix publics utilise les outils de la micro-économie pour étudier les comportements des individus dans l'administration et la vie publique et politique, comme citoyens et décideurs, et pour analyser, à travers eux, les défaillances des finances et de l'économie publique.

Le plus aberrant dans tout ça, affirment les théoriciens de l'école des choix publics, c'est que les élus politiques interfèrent fréquemment dans la gestion publique, en accordant des avantages et des bénéfices à des groupes précis en vue d'assurer leur réélection, attitude qui, se révèle définitivement antagoniste à une gestion saine et efficiente des entreprises publiques (Peltzman, 1971 ; Vickers & Yarrow, 1989).

L'objectif avoué des théoriciens de l'école du Public Choice est « [...] un effort de formulation d'une théorie générale de l'économie publique qui permette de faire dans le domaine des choix collectifs, ce qui a été fait depuis longtemps au niveau de la micro-économie des marchés.

Il s'agit en fait de compléter la théorie de la production et de l'échange des biens et des services marchands par une théorie équivalente et autant que possible, compatible avec le fonctionnement des marchés politiques » ⁽¹⁴⁾.

En définitive, l'intervention de l'État, par la réglementation ou par la création d'entreprises publiques n'est guère bien perçue par ce courant, pour qui, la privatisation des entreprises publiques ne serait qu'un juste retour des choses, un juste retour au marché et à l'efficacité (Posner, 1974 ; Boscherding, 1983).

La théorie des droits de propriété et celle des choix publics constituent deux approches complémentaires permettant d'analyser les écarts de performances entre l'entreprise publique et l'entreprise privée.

De ces deux approches, se dégagent selon Ehrlich, Gallais-Hamonnd & Lutter (1990) quatre propositions fondamentales ⁽¹⁵⁾ expliquant que l'entreprise publique sera moins performante que l'entreprise privée :

⁽¹⁴⁾ Buchanan, J. & Tollison, R. (1972). Theory of Public Choice: Political application of Economics. The University of Chicago press. p. 48.

- Les décideurs dans le système public subissent faiblement voire pas du tout les conséquences monétaires et financières (ou non) de leurs actions et décisions.
- Le citoyen-proprétaire devient propriétaire du bien malgré lui et par ailleurs, il est propriétaire indivis ;
- Étant donné que les droits de propriété publique ne peuvent faire l'objet d'échange sur le marché, il s'ensuit alors que le coût du contrôle des mandataires devient nettement élevé que celui des agents privés qui sont directement contrôlés par le marché financier
- Le propriétaire privé, pouvant facilement vendre ou échanger ses droits de propriété, se préoccupe davantage de préserver voire d'augmenter sa qualité ou la performance de son bien, ce qui n'est pas le cas du propriétaire public qui ne peut vendre ni échanger facilement ses droits de propriété.

2.5 - La théorie de l'efficience-x

La théorie de l'efficience-x a été développée par Leibenstein (1966 ; 1986) pour prendre en compte le fait que certaines inefficacités ne résultent pas d'un défaut d'allocation des facteurs de production. C'est le cas notamment des inefficacités liées à la motivation du personnel ou à une mauvaise organisation de l'entreprise.

L'auteur commence par s'interroger sur la notion d'efficacité telle que développée par la théorie micro-économique conventionnelle; il fait remarquer qu'à travers le postulat selon lequel le marché alloue de manière optimale, les facteurs de production entre firmes et secteurs, la théorie traditionnelle n'analyse qu'un seul type d'efficience : l'efficience allocative.

⁽¹⁵⁾ Ehrlich, I., Gallais-Hamonnd, G. & Lutter, R. (1990). Performances comparées des entreprises publiques et privées: l'exemple des grandes compagnies aériennes. IOF.

Se basant sur les recherches empiriques entreprises un peu plus tôt par certains auteurs, Leibenstein (1966, 1978; 1986) conclut que les entreprises disposant de la même composition de main-d'œuvre (facteur travail) et de la même technologie (facteur capital) peuvent parvenir à des performances inégales en terme de productivité des hommes et de qualité des outputs obtenus.

L'auteur précise qu'il existe un facteur-x, différent des facteurs de production traditionnels (travail et capital) qui explique l'efficacité ou l'inefficacité des firmes.

Les réflexions primaires de Leibenstein (1966) sur la théorie de l'efficacité-x étaient appliquées à l'analyse du sous-développement et n'établissaient donc pas de lien formel entre l'inefficacité-x et l'entreprise publique.

Ce lien sera établi pour la toute première fois dans un ouvrage publié en 1978, *dans lequel l'auteur dégage un certain nombre de facteurs qui seraient source d'inefficacité-x dans les entreprises publiques*, et qui par conséquent pouvaient justifier les politiques de privatisations de ces entreprises.

L'absence de pression externe constitue le premier facteur d'inefficacité dans les entreprises publiques. L'auteur allègue que ces entreprises sont souvent en situation de monopole, ce qui favoriserait une «vie tranquille» et n'inciterait pas celles-ci à un effort permanent de recherche de compétitivité.

En outre, l'autre argument évoqué par l'auteur pour expliquer la mauvaise performance des entreprises publiques tient à leur immortalité. En fait, les entreprises publiques sont immortelles tant que la politique financière et monétaire de l'État est suffisamment expansive pour limiter la probabilité de faillite.

Dans un tel contexte, les agents développent une aversion pour le risque, une faible propension à l'innovation, et enfin, une mentalité proche de celle observée dans des bureaux non marchands (Leibenstein, 1966 ; Harold, 1988 ; Nakoulma, 2000).

Par ailleurs, la multiplicité des objectifs ⁽¹⁶⁾ assignés aux entreprises publiques constitue selon Leibenstein (1978) un facteur explicatif de leur inefficience. En dépit du fait qu'il ne remet pas en cause le bien-fondé de ces missions (économiques, sociaux et politiques), il fait remarquer cependant que leur caractère souvent conflictuel tend à exacerber les difficultés d'évaluation des gestionnaires, et entraîne l'arbitraire de la valse des dirigeants par les ministères de tutelle.

En clair, selon la théorie de l'efficience-x, les sources d'inefficience dans les entreprises publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptés de l'État et de ses agents d'une part, et d'autre part, par la structure organisationnelle fortement bureaucratisée de celles-ci. C'est pourquoi, les théoriciens de l'efficience-x soutiennent que la privatisation pourrait contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les entreprises publiques, permettant ainsi à celles-ci, de retrouver le bon chemin leur permettant de renouer avec la performance et la compétitivité.

Selon les postulats des théoriciens de l'efficience-x, la privatisation devrait donc permettre de soustraire les entreprises publiques des mauvaises influences politiques et par conséquent, de simplifier et de clarifier leurs fonction-objectifs.

Plus précisément, les décisions stratégiques revenant au niveau de la direction des entreprises, cela leur donnerait une autonomie suffisante pour se mettre en adéquation avec leur environnement, afin de réaliser l'adéquation produit-marché ⁽¹⁷⁾.

En outre, le processus décisionnel (scindé par Ansoff en décisions administratives et opérationnelles) s'en trouverait fortement amélioré par des choix et combinaisons optimaux des facteurs de production.

⁽¹⁶⁾ Voir Wortzel, H. V. & Wortzel, L. H. (1989). « Privatization: not only the answer ». World Development, vol. 17, no5, p. 636.

⁽¹⁷⁾ L'adéquation produit-marché, est encore désignée sous le terme d'« accord d'impédance » selon l'expression d'Igor Ansoff. Une explication de ce concept est d'ailleurs fournie élégamment par l'auteur dans son ouvrage, Stratégie de développement de l'entreprise, paru aux éditions Hommes & techniques en 1981.

Enfin, la privatisation devrait conduire à l'abandon des attitudes de type bureaucratiques (vie tranquille, insouciance, aversion pour le risque, faible propension à l'innovation et à la recherche systématique de l'efficacité).

Le changement de contexte (l'entreprise dorénavant n'étant plus immortelle) force l'émulation interne et conduit à la productivité pour la survie de l'entreprise. La privatisation améliorerait également la structure organisationnelle des entreprises publiques. On se souviendra dans cette optique de certains auteurs comme Woodward (1965), Lawrence & Lorsch (1977) qui soutiennent qu'il existe un lien direct entre la structure organisationnelle d'une entreprise et sa performance.

2.6 - La théorie du New Public Management

Depuis quelques décennies, la crise de la légitimité de l'entreprise publique, de son rôle et de son fonctionnement marqué par le laxisme a consacré l'apparition du New Public Management.

Apparue en Grande-Bretagne au début des années 80 sous le règne de Margaret Thatcher et dans bien d'autres pays de tradition anglo-saxonne, le Nouveau Management public est un mode de gestion qui vise à introduire dans l'administration publique, les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée.

Le contexte général de la naissance de ce nouveau concept s'explique notamment par l'urgence et la nécessité de réduire les dépenses publiques, de compenser l'inefficacité et le déficit managérial caractérisant les entreprises publiques, besoin qui s'est renforcé depuis le Traité de Maastricht.

En outre, il faudrait ajouter à cela la crise de légitimité qui a secoué l'administration publique, critiquée par bon nombre d'auteurs pour ses dysfonctionnements. Par son orientation et ses caractéristiques intrinsèques, le new public management, vise essentiellement par son orientation vers la performance, l'efficacité et l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des entreprises publiques.

Par son orientation et ses caractéristiques intrinsèques, le new public management, vise essentiellement par son orientation vers la performance, l'efficacité et l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des entreprises publiques.

En fait, le New Public Management « [...] désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisée par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité »⁽¹⁸⁾.

Moderniser l'État, le réinventer, moderniser les services publics, améliorer la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État, instaurer des contrats de performance qui sont en fait les maillons de la nouvelle idéologie managériale publique, tel est en quelques mots, l'objectif du New Public Management.

Responsabilité et autonomie à tous les niveaux, créativité et innovation dans la gestion courantes des affaires publiques, imputabilité et obligation de performance, d'efficacité et d'efficacité, le slogan des partisans de cette nouvelle approche pourrait se résumer comme suit : dis-moi comment tu administres et je te dirai qui tu es (Jeanneau, 1998 ; Erlich, 1996).

En résumé, le New Public Management apparaît comme l'une des réformes ayant précédé et encouragé et accompagné de façon implicite, les programmes de privatisation des entreprises publiques (Barzelay, 2001 ; Emery, 2000 & 2002 ; Giaque, 2002). Elle va de l'idée que la modernisation de l'administration publique, l'amélioration de la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État sont des processus qu'il faut engager afin de donner aux services publics, leur lettre de noblesse, et surtout, de leur permettre de retrouver le chemin de Damas, et de renouer ainsi avec l'efficacité et l'élimination des énormes déficits accumulés au cours des dernières décennies (Ben Said, 2000 ; Le François, 1998).

⁽¹⁸⁾ Bernrath, W. (1998). « Le nouveau management public : concept, situation en Wallonie, quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles » Bruxelles, Revue OSF.

Enfin, forts de l'ensemble des réflexions menées jusque là, une synthèse de la théorie des économies de marché nous aiderait à tirer des leçons susceptibles d'éclairer les politiques publiques en économies de marché et nous servir de grille de lecture pour les économies de transition.

§ 3 – Privatisation : les leçons des économies de marché

Il n'est pas à démontrer que l'économie de marché tire sa force de la coordination par le marché. Et, que nous synthétiserons comme suit.

Qu'est-ce qu'un marché ?	Institutions marchandes, droits de propriété	On présentera la diversité des marchés concrets (depuis les foires du Moyen Âge jusqu'aux achats en ligne ; les marchés des biens, des services, des actifs, du travail, etc.). On montrera que le fonctionnement des marchés nécessite des règles de droit, qui déterminent notamment qui possède quoi, et ce qui peut être ou non échangé. On montrera que le marché suppose notamment l'existence d'institutions et de conventions (par exemple, marchandage, achat à l'unité ou en nombre, enchères, etc.). On expliquera en quoi les droits de propriété (y compris les droits d'auteur, brevets, marques, etc.) sont au fondement de l'échange. On s'interrogera sur les limites de l'échange marchand (existence de commerces illicites, brevetabilité du vivant, interdiction du commerce d'organes, etc.).
Comment un marché concurrentiel fonctionne-t-il ?	Offre et demande, prix et quantité d'équilibre, preneur de prix, rationnement, surplus, gains à l'échange, allocation des ressources	On s'attachera à mettre en évidence les déterminants des comportements des agents, offreurs et demandeurs, puis on procédera à la construction des courbes d'offre et de demande et à l'analyse de la formation de l'équilibre sur un marché de type concurrentiel. La modification des conditions d'offre ou de demande permettra de montrer comment s'ajustent, dans le temps, prix et quantités d'équilibre. On étudiera les réactions de l'acheteur aux changements des incitations (augmentation du prix du tabac, de la fiscalité sur les carburants, prime à la casse sur le marché de l'automobile, etc.). L'étude de la notion de surplus et de son partage entre acheteurs et vendeurs permettra d'illustrer graphiquement les gains de l'échange. On fera apparaître l'existence de situations de rationnement lorsque le prix est fixé, quelle qu'en soit la raison, à un autre niveau que celui qui équilibre le marché (files d'attente, réglementation des loyers, pénuries de places pour des rencontres sportives ou les spectacles, etc.).
Comment les marchés imparfaitement concurrentiels fonctionnent-ils ?	Pouvoir de marché, oligopole, monopole	On soulignera le caractère très particulier du marché concurrentiel et on introduira la notion de structures de marché. Sans aucun recours à la formalisation et à l'aide d'exemples (monopole dans le domaine de l'électricité ou du transport, situations de concurrence monopolistique engendrées par l'innovation ou la différenciation des produits, oligopoles dans les domaines de l'automobile, des composants électroniques, etc.), on montrera que les vendeurs mettent en œuvre des stratégies susceptibles de renforcer leur pouvoir de marché (positionnement et marketing des produits, ententes entre vendeurs, guerres de prix, création de demande captive, etc.). On pourra s'interroger sur les conditions favorisant ces structures non concurrentielles et sur le rôle des pouvoirs publics dans la régulation de la concurrence.
Quelles sont les principales défaillances du marché ?	Asymétries d'information, externalités, biens collectifs	On montrera qu'en situation d'information asymétrique, on constate l'existence d'équilibres avec rationnement voire l'absence de marché (marché des voitures d'occasion, marchés des professionnels de santé et des avocats, marché de l'assurance, etc.). Les diverses manières de produire et de diffuser de l'information - labellisation, publicité, comparateurs de prix, magazines de consommateurs, etc. - pourront être évoquées, de même que la réglementation publique sur l'information. En s'appuyant sur des exemples, on montrera aussi que les marchés peuvent être défaillants dans le domaine de l'allocation des ressources en présence de biens collectifs ou d'externalités (pollution, éclairage public, pollinisation par les abeilles, etc.).

De cette synthèse, des leçons de l'expérience de la privatisation dans les économies de marché peuvent nous servir de grille de lecture pour les économies de transition. D'où la nécessité de démontrer en quoi consistent les échecs Théoriques et pratiques de l'économie de marché en matière de cohérence et de compatibilité des activités publiques et privées.

Peut-on justifier la privatisation des services publics par des fondements théoriques "incontestables" et/ou par des expériences, vécues par les économies de marché, de satisfaisantes ?

Les développements précédents nous permettent de conclure :

- *qu'aucune* volonté politique de privatiser les entreprises de service public ne peut être expliquée que par la pénurie de fonds publics.
- de confirmer que contrairement à une idée souvent avancée, même si l'on souhaite développer la concurrence, cela n'implique pas nécessairement de privatiser les services publics.
- dans la pratique, les autorités publiques font en sorte de créer les conditions de la concurrence.

Cependant, il est nécessaire de souligner que l'histoire de toutes les nations, comme on vient de le démontrer précédemment, n'a pas cessé de nous démontrer preuve à l'appui que : ***Ni l'État, Ni le Secteur Privé ne peuvent fournir les solutions appropriées pour l'ensemble de la société s'ils agissent isolément.***

Dans ce cas bien précis, on est bel et bien dans une impasse sans précédent !

C'est pourquoi, il serait plus équitable, avant de se prononcer sur le rejet définitif du « modèle néo-classique » qui fonde l'économie de marché, de procéder à sa synthèse avant de céder la parole, non seulement, aux « théoriciens » et « praticiens » en la matière; mais surtout à celui qui se situe à la frontière entre le monde académique et celui des dirigeants d'entreprises, à savoir : Peter F. Drucker, en tant que théoricien et praticien en se basant sur la synthèse de la théorie néoclassique suivante.

§ 4– Synthèse sur la théorie de l'économie de marché

Pour la théorie économique, la réussite de toute entreprise dépend de sa capacité à se procurer, sur les différents marchés où elle opère, des revenus supérieurs à ses coûts.

C'est pourquoi, elle s'est retrouvée dans l'obligation de comprendre les lois qui gouvernent la génération des revenus et des coûts sur un marché.

Et, c'est dans ce but, que les économistes ont fait appel à la théorie microéconomique qui n'a pas cessé de fonder son programme selon les trois points principaux suivants :

- Elle étudie d'abord le comportement des *consommateurs*⁽¹⁷⁾;
- Elle étudie en second lieu, le comportement des *entreprises*⁽¹⁸⁾ ;
- Elle conduit ensuite ces deux catégories d'agents en cherchant les conditions d'un *équilibre de prix*⁽¹⁹⁾.

Cette séquence : *consommateurs, entreprises, marchés*, est envisagée de multiples façons, parfois selon des hypothèses alternatives ou contraires, mais en conservant toujours l'objectif de formuler les lois recherchées sous forme d'équations permettant, d'une part, de mettre à contribution les outils de l'analyse mathématique pour énoncer des conclusions et, de l'autre, de conduire des études empiriques à partir de données quantitatives relatives aux prix et aux quantités.

Bref, comme on viens de le démontrer précédemment, la dite séquence et la manière dont elle est envisagée ne date pas d'aujourd'hui.

Faut-il le rappeler que **la thèse pour la défense de l'efficacité de l'économie de marché, et donc du capitalisme** repose essentiellement sur le postulat de la "main invisible" qu'Adam Smith fut le premier à formuler il y a plus de deux siècles ?

Grâce au mécanisme du marché, nous disait-il, l'appât du gain est mis au service de la société d'une manière impersonnelle et apparemment automatique.

Un marché concurrentiel transmet aux producteurs des signaux qui reflètent les vœux des consommateurs. Si la fabrication et la distribution d'un nouveau produit se révèlent rentables, les bénéfices qu'en retirent les acheteurs l'emportent nécessairement sur les coûts de production. Et ces coûts, à leur tour, mesurent la valeur des autres produits que l'on sacrifie en consacrant main-d'œuvre et capital à la fabrication du nouveau produit.

La rentabilité oriente donc les ressources sur des circuits plus productifs en les prenant à d'autres qui le sont moins. Le producteur est motivé à fabriquer ce que le consommateur désire, et ce, au moindre prix de revient. Personne n'a à juger de ce qui est bon pour le système ou pour la société; il suffit de veiller à ses propres intérêts économiques pour contribuer automatiquement au bien-être général.

Cette thèse, n'a pas cessé de susciter des critiques savamment fondées.

Dans les formes élaborées de la théorie, on étudie de façon fine le fonctionnement des marchés selon des structures concurrentielles variées. Entre le monopole sur bien non substituable, à un extrême, et l'atomisation complète des producteurs et consommateurs à l'autre extrême, une

⁽¹⁷⁾ En le formalisant de telle sorte que l'on puisse énoncer les propriétés des *fonctions de demande*, indiquant les quantités globales qui seront écoulées à différents niveaux de prix envisageables.

⁽¹⁸⁾ Pour en déduire une offre de biens.

⁽¹⁹⁾ Réalisant une distribution de revenus parmi les entreprises.

infinie variété de situations s'avère possible, qui donne lieu à des milliers d'études et d'articles dans les revues académiques ou professionnelles spécialisées.

De plus, la théorie s'est enrichie depuis plus d'une trentaine d'années d'une représentation du risque et de l'incertitude qui ont permis de compléter le modèle par une véritable théorie financière.

Un difficile compromis est recherché, dans les travaux micro-économiques, entre le souci de réalisme, qui pousse à la complexité des représentations, et l'efficacité analytique, qui exige une grande simplicité des modèles. Cette démarche donne lieu bien souvent à des confusions sur les apports et l'intérêt de la recherche dans ce domaine. Il s'ensuit des positions extrêmes, tantôt d'ignorance délibérée des énoncés de la théorie, au risque de réinventer tôt ou tard ses principes les plus triviaux, tantôt de confiance dévote, pouvant conduire dans certains cas à une application, non plus scientifique mais véritablement idéologique de ses prescriptions. *En particulier, la théorie micro-économique de l'entreprise n'est pas un manuel de bonne conduite pour les managers et gestionnaires; elle constitue plutôt un effort pour rendre compte de divers phénomènes observables (forme des transactions et des contrats, évolution des prix et des coûts, concurrence entre entreprises, partage de pouvoir entre managers et actionnaires, etc.). En ce sens, elle n'apparaît même pas comme une science auxiliaire du gestionnaire.*

L'incertitude et la complexité croissante des problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés les managers conduisent les organisations, privées et publiques, à modifier leurs structures et à adopter un type de management plus décentralisé. Dans le même temps, la nécessité d'une "intégration" plus grande induit un système d'informations de gestion plus ouvert et plus performant. Et, donc un Système de Management Intégré.

De très nombreux économistes de premier plan ont critiqué la théorie micro-économique.

D'autres ont essayé de la défendre à tout prix, mais en vain !

§ 5 — Les critiques du modèle de l'économie de marché

5.1. — Critiques des Économistes

5.1.1. Faisant écho à la proposition de John Richard Hicks, selon laquelle la théorie de l'équilibre général de la production, comporte trois lacunes principales; il énonce ainsi la deuxième : “ elle fait abstraction de l'activité économique de l'État; cela est grave, mais étant donné que l'État est une unité économique qui échappe en grande partie à l'analyse, on ne peut guère en tenir compte en théorie économique. (Cela est évidemment une lacune de la théorie économique dans son ensemble)” ⁽²⁰⁾ .

5.1.2. Dans le même sens que John Richard Hicks, Wassili Léontief, président de l'American Economic Association, s'adressant à l'Assemblée du 29 décembre 1970, sur le thème “ Hypothèses théoriques et faits non observés ” ⁽²¹⁾ disait notamment :

“ Un enthousiasme naïf pour la formulation mathématique tend souvent à dissimuler la faiblesse du contenu substantiel derrière une formidable façade de signes algébriques ...

... Lorsqu'on arrive à l'interprétation des conclusions les hypothèses de construction du modèle sont aisément oubliées ...

... Il y a quelque chose de scandaleux à voir tant de gens raffiner l'analyse de situations économiques dont rien n'indique qu'elles puissent exister. C'est un état de choses insatisfaisant et quelque peu malhonnête ...

... L'étude continue d'un monde imaginaire, hypothétique, plutôt que de la réalité observable a conduit graduellement à une distorsion de l'échelle de valeurs utilisée par la communauté académique pour apprécier la performance scientifique de ses membres. Il n'est donc pas surprenant que les jeunes économistes s'efforcent de démontrer leur talent (et de pousser leur carrière) en construisant des modèles mathématiques de plus en plus sophistiqués, sans jamais s'engager dans la recherche empirique de faits nouveaux ”.

5.1.3. Jean Ullmo dans "le Profit" ⁽²²⁾ s'attaque au postulat du rendement décroissant qui constitue (comme nous l'avons vu plus haut) l'une des pierres angulaires des modèles néoclassiques :

“ L'expérience moderne des industries de transformation montre que le rendement ainsi défini est croissant dans les conditions normales d'exploitation.

“ La conséquence est de ruiner le bel édifice construit sur le raisonnement marginal par les classiques. Lorsque le rendement est croissant, l'égalité du coût marginal et du prix – c'est-à-dire la vente au coût marginal – assure non plus un maximum de profit mais un

⁽²⁰⁾ Hicks, J.R.(1946).- Value and Capital, 2nd édition, Oxford University Presse, Londres; traduction française: Valeur et Capital, par C. Mac Millan et C. Ménage, coll. Finance et Economie Appliquée, Dunod, Paris 1965.

⁽²¹⁾ Theoretical Assumptions and Nonobserved Facts, the American Economic Review, 1er semestre 1971.

⁽²²⁾ Dunod, 1969, p. 77 à 80.

maximum de pertes... Le prix ne peut donc être fixé par le coût marginal. Corollairement, la quantité produite, le taux des salaires, ne sont plus déterminés par des forces impersonnelles...

“ Ces conclusions sont si importantes, et si peu conformes à l'orthodoxie encore régnante dans les pays occidentaux (en théorie, sinon en pratique) qu'il nous faut examiner plus en détail les tentatives théoriques contemporaines pour " mettre entre parenthèse " le rendement croissant ...

“ Les preuves statistiques du rendement croissant dans l'industrie moderne sont si nombreuses que les théoriciens ont dû renoncer à se fonder sur la courbe classique du coût marginal supposé constamment croissant avec la quantité produite.

“ Ils ont cru sauver les conclusions classiques, si commodes pour justifier la formation des prix et la répartition du produit par des lois nécessaires, en introduisant la célèbre courbe en U pour décrire la variation du coût marginal en fonction de la production ...

“ ... La courbe en U, malgré tous ses privilèges psychologiques, tombe cependant sous le coup d'objections majeures ...

“ ... C'est à notre avis un résultat d'une importance considérable qui achève de ruiner la tentative d'étendre abusivement, hors des domaines et des conditions pour lesquels elle a été conçue, la théorie des auteurs classiques ”.

Un peu plus loin dans le même ouvrage (page 97), Jean Ullmo précise sa critique de la vente au coût marginal :

“ ... Nous en avons assez dit dans ce qui précède pour n'avoir plus à insister sur l'insuffisance de la doctrine dans ce qu'elle nomme le secteur concurrentiel. Partout où règne le rendement croissant, et c'est aujourd'hui le cas général, la vente au coût marginal par les entreprises indépendantes ne peut avoir lieu. La théorie le démontre, puis l'écart positif entre coût moyen et coût marginal, mettrait toutes les entreprises en pertes et rendrait leur survie impossible. La pratique le confirme, puisque la fixation effective des prix par les entreprises ne reconnaît pas le coût marginal ” (mis en évidence et souligné par nous).

En conclusion du même chapitre (page 99), Jean Ullmo critique le "comportement standard " que la théorie micro-économique prescrit à tout chef d'entreprise (la Banque Mondiale, d'ail-

leurs fait la même prescription au secteur public algérien : télécommunications, transports, etc.) :

“ Les prescriptions de la théorie classique aboutissent à nier toute initiative humaine véritable, toute intervention de la volonté et de l'anticipation : l'entrepreneur n'a qu'à constater les prix sur lesquels il n'a pas de pouvoir et de se contenter de pousser sa production jusqu'au niveau déterminé par ces prix ”.

En somme la théorie micro-économique prescrit l'“anti-management”.

5.1.4. GLS Shackle, dans “A Scheme of Economic Theory ” ⁽²³⁾ présente une réflexion voisine de celle de Leontief :

“ Les mathématiques nous confrontent à un problème et à un danger. Car l'économiste qui a découvert (parfois par hasard) une approche ésotérique de virtuosité mathématique, est conduit d'exploiter à fond, mais en quelque sorte en privée puisqu'il est improbable que quelqu'un d'autre fasse l'effort d'en maîtriser la technique pour un avantage difficile à prévoir parmi les outils mathématiques, le calcul différentiel et intégral est un véhicule si parfait pour l'hypothèse des économistes suivant laquelle tout comportement économique peut s'expliquer par un effort pour maximiser ou minimiser quelque chose, que son emploi colporte nettement le danger de faire confondre des solutions de pure forme avec de véritables interprétations des faits ”.

5.1.5. Maurice Allais, dans “ Les théories de l'équilibre économique général ”(Revue d'Economie Politique, mai-juin 1971), dénonce les “ faiblesses et inconsistances des nouvelles théories ”, et “ le réalisme économique sacrifié à la rigueur formelle ”. S'attaquant spécialement aux hypothèses de convexité générale (c'est-à-dire rendement marginal décroissant et utilité marginale décroissante), il écrit :

“ ... Ce qui me paraît fondamentale c'est le caractère irréaliste de l'hypothèse de convexité générale.

⁽²³⁾ Cambridge University Presse, 1965.

“ La généralité, la simplicité et la rigueur des nouvelles théories de l'équilibre et de l'efficacité maximale sont purement formelles, car, du point de vue de l'analyse des faits, ces théories reposent sur des hypothèses très restrictives, irréalistes, et à vrai dire inadmissible.

“ En fait, du point de vue économique, tous les travaux qui, depuis maintenant près de vingt ans, ont admis que le postulat de convexité générale reposent sur du sable. Ils n'ont aucun intérêt économique, et ne sont réellement intéressants que pour les mathématiciens ”. Tant d'opinions convergentes ne peuvent pas être sans fondement, et surtout, ne peuvent en aucun cas laisser indifférents les spécialistes du monde académique et celui des dirigeants d'entreprises.

5.2 — Critiques des Managers (Peter F. Drucker)

En effet, pour trancher en la matière, rien ne peut égaler la position de ceux qui sont à la fois théoriciens et praticiens de renom. Seule, une telle position est habilitée à mettre un terme à la polémique entre théoriciens et praticiens de renom.

À la frontière entre le monde académique et celui des dirigeants d'entreprises, Peter F. Drucker a consacré un chapitre entier dans son livre “La grande mutation”⁽²⁴⁾ à la critique de la théorie économique contemporaine. Il dit en somme que cette théorie ne vaut pas grand chose pour la macro-économie et qu'elle est complètement à refaire pour la micro-économie : la nouvelle théorie doit surmonter l'obsession de l'équilibre, admettre l'innovation, intégrer la technologie, et reconnaître que la connaissance (et non plus le capital et le travail) devient le principal facteur de production.

En sa qualité de spécialiste en la matière – aussi bien sur le plan théorique que pratique – Peter F. Drucker ne peut être qu'approuvé par les théoriciens, comme on vient de le voir, et surtout il n'a pas besoin, nous semble-t-il, de l'appui des autres dirigeants de l'entreprise puisqu'il est l'un gourou en management des entreprises. Cependant, il n'est pas inutile de connaître la position de ces derniers.

⁽²⁴⁾ Les Editions d'organisation, 1970 (p. 157 à 190 de l'édition française).

5.3 — Critiques des Dirigeants d'entreprises

Leurs déclarations sont moins nombreuses que celles des professeurs, mais elles sont tout aussi significatives.

5.3.1. Henry M. Boettinger, qui fait partie des états-majores de l'American Telephone and telegraph, s'est notamment exprimé comme suit⁽²⁵⁾ :

“ La plupart des observateurs pensent que la technologie fait partie intégrante de la vie économique de l'occident. Pourtant un groupe de théoriciens n'est pas d'accord, ce sont les économistes. Plutôt que de reconnaître dans l'innovation une composante inhérente au système économique, ils perçoivent les machines, les inventions et autres percées technologiques comme des perturbations temporaires du système économique.

“ ... Ils emploient des concepts mathématiques orientés principalement vers les problèmes statistiques.

Certains dirigeants d'entreprises s'expriment parfois avec plus de vivacité. Plus précisément, le dirigeant qui a su bien gérer constate une telle distance entre la réalité qu'il connaît (et qu'il sait manier) et le modèle micro-économique et l'entreprise vue par les théoriciens.

5.3.2. Dans son autobiographie nous dit-il, Eleanor Dulles⁽²⁶⁾ raconte son expérience de travail en usine dans une fabrique de résilles à New-York, dans les années vingt : “ le propriétaire de l'usine ne se montrait jamais, il se contentait de rester à New-York et d'encaisser les bénéfices... Le directeur était un type très astucieux. Je lui dis que je pouvais accroître la production. Je lui proposais un système de primes qui permettrait aux ouvrières d'augmenter leur salaire de trente à quarante pour cent chaque fois que la production augmenterait de cinquante pour cent... Du coup, les filles se mirent à travailler, pour le bon. Elles s'intéressaient beaucoup plus à ce qu'elles faisaient, et les meilleures gagnèrent bientôt seize dollars et plus par semaine ”.

⁽²⁵⁾ Big gap in economic theory, Harvard Business Review, juillet 1967.

⁽²⁶⁾ Cf. chap. VI, Micro-Economique l'Efficiency - X : il n'y a pas de crise, ce n'est pas normal pp. 169-189 in "crise et renouveau de la théorie économique", op. Cit. Chapitre écrit par Harvey Leibenstein.

À son grand étonnement, le directeur ne fut pas enchanté. “ Je n'ai pas besoin de filles qui se croient les plus malignes, dit-il, je vais m'en débarrasser. Je ne les paie pas pour battre le record ”.

“ Il ralentit délibérément les approvisionnements et compliqua si bien la tâche des filles les plus intelligentes qu'elles se découragèrent et finirent par s'en aller ”.

Effectivement, cette histoire est très instructive à plus d'un titre. Tout d'abord, la situation qu'elle décrit est inexplicable, nous dit-il (H. LEIBENSTEIN), à partir de la théorie micro-économique traditionnelle, puisque l'usine ne minimisait pas plus ses coûts qu'elle ne maximisait le rendement de la force de travail. Elle montre en second lieu la distance qu'il peut y avoir entre les objectifs du propriétaire et ceux du directeur. Bien que connaissant un moyen d'augmenter la productivité de son usine, le directeur a pourtant choisi de ne pas l'utiliser.

On rencontre rarement de tels exemples, décrits avec autant de clarté et de pittoresque. Mais ce genre de situation n'a rien d'atypique. En Grande-Bretagne, toujours d'après H. LEIBENSTEIN, en 1974, en raison d'une grève des charbonnages, le gouvernement du premier ministre conservateur Edward Heath limita la durée du travail dans l'industrie à trois jours par semaine. Et ceci pendant près d'un mois et demi.

L'utilisation du capital et du travail fut réduite à soixante pour cent de la normale. Pourtant la production restait à un niveau compris entre quatre vingt et quatre vingt dix pour cent de son volume habituel.

La théorie économique traditionnelle n'explique pas de telles situations. Dans chacun de ces deux exemples, les coûts n'étaient pas minimisés et l'utilisation des ressources aurait pu être considérablement améliorée. Cette défaillance de la théorie traditionnelle fait ressortir le besoin d'une théorie qui nous permette d'examiner, analyser et prévoir des cas où se produisent des inefficiences de ce type.

La théorie micro-économique traditionnelle s'intéresse à l'efficacité allocative ou de marché. Pourtant il n'existe pas à l'intérieur des organisations de production. Nous ne pouvons pas nous contenter de supposer que ces organisations conduisent leurs affaires aussi bien que possible, comme l'implique l'hypothèse classique de la minimisation des coûts.

H. LEIBENSTEIN, nous dit-il, je montrerai que s'il ne se manifeste aucune perte générale de confiance à l'égard de la micro-économie, c'est bien à tort. Brièvement et brutalement, voilà ce que je ressens, en tant qu'économiste :

(1°) Nous ignorons l'étendue de nos connaissances. Nous disposons d'une théorie qui semble s'appliquer à tout. Elle est formelle et universelle. (Au contraire, dans des sciences bien développées comme la physique, la chimie ou la microbiologie, on sait avec beaucoup de certitude quelles connaissances sont solidement fondées et lesquelles se dérobent, sont imprécises ou incertaines) ?

Bien sûr, les économistes comprennent effectivement une foule de choses dans le fonctionnement de l'économie. Et pourtant nous ne connaissons manifestement pas tout de la micro-économie. Ce qui est plus curieux encore, c'est que nous ne savons pas ce que nous savons. Les économistes, en effet, ne peuvent dire " Nous savons que ceci est vrai, mais sur cela nous ne savons que peu de choses ou presque rien ".

Qu'après plus de deux siècles d'activité intellectuelle une discipline ne sache pas encore ce qu'elle sait, nous interdit de la juger en bonne santé ou solidement fondée. Ce seul fait devrait à coup sûr engendrer un sentiment de crise, où à tout le moins des signes d'inquiétude.

(2°) Le postulat de maximisation pose de sérieux problèmes. Certains l'interprètent comme une hypothèse sur les comportements, c'est-à-dire relative à la réalité des faits; d'autres en proposent une interprétation tautologique.

À mon avis, nous dit-il, c'est la première explication qui est correcte. Nous connaissons pourtant des cas où elle ne se vérifie pas – des circonstances dans lesquelles les gens ne maximisent pas. L'approche tautologique implique que tout comportement représente une maximisation, quelle que soit la nature du comportement. Cela signifie que les gens maximisent toujours mais qu'ils poursuivent des objectifs complexes et cachés. Ceci contredit l'idée raisonnable selon laquelle la définition même de la notion de maximisation entraîne la possibilité d'une non maximisation. Bien plus, cela contredit la position scientifique fondamentale selon laquelle des assertions peuvent être critiquées à partir de données factuelles ou expérimentales. L'approche tautologique interdit toute critique de ce postulat et aboutit ainsi à protéger de toute contestation la théorie construite sur la maximisation.

(3°) La théorie traditionnelle laisse échapper une part essentielle de la réalité. La possibilité que les gens soient plus ou moins motivés. La théorie courante suppose pourtant implicitement que la motivation est toujours totale (maximisation). L'observation du monde réel nous montre tout simplement que ce n'est pas le cas. Certaines personnes sont moins motivées que d'autres; et les mêmes individus semblent plus motivés dans certaines circonstances que dans d'autres. Le comportement économique, le niveau et la nature de l'effort que les gens s'imposent dans leurs activités économiques sont fonction de ces différents degrés de motivation. En outre, des contextes différents créent et affectent l'intensité de la motivation. Dans l'économie, ces éléments exercent une influence significative sur la production et sur les coûts.

La théorie, telle qu'elle est actuellement construite, ne peut appréhender ce " différentiel de motivation ". L'exemple de l'usine de résille évoquée par E. Dulles et l'expérience de la semaine de trois jours concordent avec le postulat de la motivation différentielle et infirment la notion de motivation maximale (c'est-à-dire la maximisation).

Les opinions sont particulièrement vives en ce qui concerne les vertus de l'analyse marginale. Le célèbre économiste Kenneth E. Boulding le constate en ces termes : " L'animosité soulevée par l'analyse marginale est en fait beaucoup plus profonde que ne pourrait le laisser croire cette simple objection... L'animosité dont ces accusations sont en fait l'écho est parfaitement fondée" ⁽²⁷⁾. Par définition, l'analyse marginale porte sur les changements résultant de déplacements infinitésimaux dans les prix, les quantités et la combinaison des facteurs de production. Les vrais entrepreneurs savent bien que les changements générateurs de profits ne sont pas les changements marginaux : ce sont les innovations et les changements structurels à impact stratégique.

L'analyse marginale conduit trop souvent aux changements qui ne changent rien, aux décisions qui ne décident rien; dans le meilleur cas, elle aide à réduire les pertes (meilleure allocation des ressources), mais elle ne sait guère créer le profit, qui jaillit surtout d'une discontinuité.

Pour certains, c'est encore plus clair : lorsque les dirigeants d'une entreprise proclament leur adhésion à la théorie micro-économique, et démontrent par leurs actes qu'ils croient vraiment, il ne reste plus qu'une mesure de sauvegarde : vendre ses actions dès que possible! ...

⁽²⁷⁾ La programmation linéaire et la théorie de l'entreprise, Dunod, 1964.

Au total, on voit se dessiner, surtout dans les pays développés, un véritable schisme entre le management et la théorie économique : pour étudier une même réalité, le management introduit les faits réels dans des modèles imparfaits, tandis que la théorie économique manie des modèles parfaits déconnectés du réel. Comment cette situation peut-elle durer ?

En vertu de toutes ces faiblesses théoriques et pratiques inhérentes à la théorie micro-économique : Pourquoi et comment la B.I.R.D ose-t-elle “ proposer ” (pour ne pas dire imposer) au secteur public algérien de toute nature (télécommunications, transports, les infrastructures de base, etc.) une telle méthode ?

§ 6 — Défense des théoriciens néoclassiques ^(*)

La défense des économistes néoclassiques repose sur un certain nombre d'arguments que l'on trouve reproduits presque mot à mot dans différents ouvrages, et notamment dans *Micro-economics* de T.H. Naylor et J.M. Vernon, p.131 à 139 "A critical appraisal of the neoclassical model " et dans *Behavioral theory of the firm*, de R.M. Cyert et J.G. March, p.13 de l'édition française.

Tout d'abord, il convient de n'accepter la discussion qu'avec les interlocuteurs qui acceptent de se placer dans le schéma conceptuel néoclassique. Puis leurs critiques font l'objet de l'une des quatre réfutations suivantes :

6.1. Argument de Friedman

la validité d'un modèle ne dépend pas de la validité des hypothèses sur lesquelles il est construit, mais plutôt de l'aptitude du modèle à prévoir le comportement des variables dépendantes incluses dans le modèle. Cet argument se poursuit par la présentation de vérifications acceptables dans le domaine de la macroéconomie (équilibres globaux, etc.). La micro-économie, qui se rattache aux mêmes équations, est vendue dans le même paquet.

^(*) Pour plus de détails cf. op.cit de Daniel Bell et Irving Kristol, in "crise et renouveau de la théorie économique".

6.2. Argument de Machlup

les hypothèses de base du modèle néoclassique sont plausibles pour peu que la démarche marginaliste porte sur des grandeurs subjectives (intuitives) plutôt qu'objectives.

6.3. Arguments de Alchian

les managers ne prennent pas consciemment leurs décisions suivant nos modèles, mais en fait ces modèles permettent à l'économiste de discerner les firmes qui survivront et de prévoir leur comportement. Cela suffit pour que la théorie soit valide; ce que pense le manager est un épiphénomène.

6.4. Argument de “retraite provisoire”

il consiste à rappeler qu'un modèle ne prétend pas décrire toute la réalité, que c'est un simple instrument de travail à qui il ne faut pas demander plus qu'il ne peut donner. “ L'utilisation d'un modèle irréaliste, reposant sur des hypothèses d'une portée limitée n'est pas dépourvue de toute justification”. (Lecaillon, Analyse micro-économique, édition Cujas, page 10). En ce sens, la cohérence interne est la seule vertu indispensable du modèle. On dépassionne ainsi le débat. Plus tard, cette concession ayant été oubliée, on brandira de nouveau la valeur normative du modèle.

Enfin, le motif profond qui conduit tant d'économistes à s'entendre entre eux pour maintenir aux modèles néoclassiques une crédibilité de façade semble bien être une certaine peur du vide.

Naylor et Vernon l'exprime partiellement comme suit :

“ Adopter les modifications à la théorie que proposent les révisionnistes conduirait à des modèles plus "réalistes" mais mathématiquement inutilisables. Il vaut donc mieux s'en tenir eux modèles traditionnels dont on sait mieux se servir ”.

Mais en fait, derrière cette préférence pour la commodité se profile la peur d'une révolution conceptuelle que Jean Ullmo ose évoquer:

“ La quantité produite, le taux des salaires ne sont plus déterminés par des forces impersonnelles qui échappent aux volontés humaines. L'homme ne peut se soustraire à sa responsabilité ”.

Plus précisément, l'économie n'est plus une mécanique à l'équilibre stable, dans lequel l'entreprise n'est qu'un épiphénomène; elle devient le champ instable de phénomène turbulents, dont l'évolution dépend largement des initiatives des agents économiques. L'économie n'est plus un monde séparé trouvant en lui-même le déterminisme de son propre équilibre; la clé de son développement est technologique, la clé de son équilibre est socio-politique ... Certains professionnels de l'économie semblent effrayés à l'idée d'un monde qui ne serait plus cloisonné par disciplines.

Pour notre part, nous pensons que la défense des théories néo-classiques et arrivée à un point d'équilibre instable.

L'économie moderne ne peut vivre sans innovation technologique; de même, elle ne peut s'équilibrer sans interférence de préférences politiques. Plus précisément, comme nous l'avons dit, chaque fois qu'une activité se déploie avec rendement croissant (et c'est le cas du secteur des télécommunications et des transports) ce qui tend à devenir le cas général, l'économie comporte une zone de turbulence qui ne peut s'équilibrer par adaptation marginale, mais qui exige une adaptation structurelle, ou une régulation extra-économique, c'est-à-dire politique.

En conséquence et pour notre part, il est clair qu'à ce jour les tentatives de renouveau (cf. par ailleurs, les références bibliographiques, pour s'en convaincre) sont loin d'aboutir à des résultats concluants puisque confrontée aux critiques précédentes cette défense est loin de sauver le raisonnement marginaliste !

Finalement, c'est toute la construction d'une nouvelle doctrine qui repose sur une conceptualisation claire de l'influence réciproque de l'économique, du politique, du social, du juridique, etc. Pour y parvenir, il faut essayer de trouver une nouvelle doctrine apte à percevoir un problème et d'y réfléchir en identifiant et en se concentrant sur les éléments critiques qui s'y rattachent.

En d'autres termes, au lieu de se contenter d'une doctrine basée sur un compartimentage excessif. N'est-il pas plus réaliste de chercher une nouvelle doctrine qui permet de percevoir la

véracité des phénomènes par une "complexification" croissante de la perception de ces phénomènes ?

Percevoir la vérité à travers une réalité où : tout dépend de tout; toutes les choses se tiennent, il n'y a rien de séparé. Telles sont les exigences du Système de Management Intégré auxquelles doit répondre le Partenariat Public-Privé en matière de transports urbains algérois.

Le résultat du modèle de l'économie de marché est éloquent : la réforme n'hésite pas à marquer le pas, et, se traduit par des effets économiques et psychologiques catastrophiques pour toutes les activités de l'économie nationale. Il s'agit donc d'une impasse sans précédent !

Hélas, cette impasse est devenue **un mode de vie plutôt qu'une situation temporaire** et entretient, à une vitesse effrénée, un sentiment général de **désespoir**.

Ce sentiment général de désespoir ne peut que s'aggraver lorsque les chercheurs ne sont pas unanimes pour aboutir à des solutions appropriées en la matière !

En effet, l'enjeu est de taille. Car, qui dit impasse dit, nous semble-t-il, qu'une variété infinie de situations s'avère possible, qui donne lieu à des milliers d'études et d'articles dans les revues académiques ou professionnelles spécialisées.

Au total, les raisons avancées en faveur de l'abandon du modèle de l'économie de marché, semblent jusqu'ici, assez solides et largement convaincantes.

Mais on ne peut en rester là.

Se pose alors la question de savoir : Comment doit-on s'y prendre pour trouver des solutions appropriées aux problèmes inhérents à la réforme de l'économie algérienne et surtout, mettre un terme à un sentiment général de désespoir ?

Est-il besoin de dire que la simplicité de la question n'implique pas l'évidence de la réponse ?

Seulement, il est nécessaire de rappeler qu'il serait vain de rechercher un accord sur les conclusions, si un mal entendu se glissait dans les prémisses.

A ce titre, nous avons trouvé fastidieux de chercher à énumérer les nombreuses «réponses» apportées par les théoriciens. C'est pourquoi il nous a semblé utile de passer au crible la

problématique de la privatisation spécifique à l'économie de transition afin de permettre aux autorités publiques de réussir en connaissant de cause les réformes qui s'imposent.

Autrement dit, si l'État dans ces économies de transition (comme l'Algérie) se trompent de diagnostic : c'est l'échec et des conséquences néfastes en découleront.

Donc, cerner la problématique de la privatisation et l'intérêt public des économies en transition est d'une importance capitale.

Au final, forts des enseignements, à la fois théoriques et pratiques relevant du premier chapitre, nous essayerons de les utiliser en tant que grille de lecture dans le cadre des économies en transition. Ce qui nous permet de les évaluer d'une manière plus objective.

Cette grille nous aidera-t-elle à mettre fin à **LA RELATION AMBIGUE ENTRE "PUBLIC" ET "PRIVÉ" DANS LES ÉCONOMIES ADMINISTRÉES** (objet de ce deuxième chapitre) ?

CHAPITRE II -

**LA RELATION AMBIGUE ENTRE "PUBLIC" ET "PRIVÉ"
DANS LES ÉCONOMIES ADMINISTRÉES**

Chaque tentative de délimiter clairement le domaine de l'action publique, par rapport au domaine de l'action privée, se heurte à l'intensité et à la variété des interactions entre les agents publics et les agents privés. Même dans le cadre des économies de marché, la dichotomie conceptuelle entre la sphère d'intervention de l'État, d'un côté, et celle des agents privés, de l'autre, en tant qu'espaces caractérisés par des rationalités spécifiques, constitue une représentation contestable de la réalité (Vianès 1980).

Il s'agit plutôt d'un ensemble d'acteurs qui sont en interaction continue et d'une articulation d'organisations, plus ou moins hiérarchiques, qui s'influencent mutuellement. L'État, par l'intermédiaire de ses agents, participe à la formation des réseaux de relations qui structurent le jeu économique, mais son action est caractérisée par une dimension très spécifique. Son pouvoir est constitué de la force que les différents systèmes d'action spécifiques lui prêtent, alors qu'il est, par excellence, l'acteur pouvant apparaître comme défenseur des intérêts collectifs et se poser comme arbitre des conflits (Burdeau 1970). Or, en raison de la formation de liens directs et personnels, l'État peut coloniser les différents réseaux et influencer leur stratégie, autant qu'il peut être colonisé par eux.

Dans cette deuxième éventualité, les acteurs utilisent leurs relais au sein de l'appareil étatique afin de satisfaire leurs objectifs stratégiques propres. Une telle situation introduit une grande ambiguïté dans les relations entre les agents publics et les intérêts privés et pose un problème de taille quant à la définition du secteur public.

En effet, une définition formelle en fonction des rapports de propriété particuliers semble partielle et peu satisfaisante. La possession, par l'État, de certains actifs économiques constitue une condition nécessaire, mais insuffisante si elle n'est pas complétée par une caractéristique supplémentaire : la possibilité de décider et de mener des politiques publiques autonomes et ayant une logique propre par rapport aux intérêts privés (Rizopoulos 1994b).

Dans le cadre des anciennes économies administrées de l'Est, le problème de la relation entre le "privé" et le "public" est encore plus complexe et difficile à cerner. Il faut commencer par rappeler que cette distinction n'avait pas de sens sous l'ancien régime, au moins, pas comme on la conçoit dans le cadre d'une économie de marché développée (comme nous l'avons déjà souligné précédemment). À l'exception de quelques sphères bien spécifiques et limitées

(l'agriculture polonaise, un certain nombre de petits commerces dans un pays comme la Hongrie, et les activités de l'économie parallèle qui se situaient, toutefois, à la marge du système), l'essentiel de l'activité économique faisait partie du "secteur public", exprimé par la propriété étatique des moyens de production et de distribution. Ceci, bien évidemment, ne signifie pas l'absence d'intérêts privés spécifiques ou, de façon symétrique, une omniprésence de comportements "publics" mais, plutôt, l'abandon d'une distinction institutionnelle claire entre les deux sphères, publique et privée, et l'existence de stratégies et de modalités de défense des intérêts individuels (ou de groupe) qu'on pourrait qualifier d'implicites.

En effet, en dépit de l'idée largement répandue selon laquelle les agents économiques ne disposent pas d'une autonomie réelle par rapport aux instructions du plan, de nombreux processus décentralisés, ainsi qu'un jeu interactif et dissymétrique entre acteurs, coexistent avec l'action coordinatrice et coercitive du Centre. Les intérêts privés et les stratégies individuelles des acteurs sont bien présents à l'intérieur du système "planifié" officiel. Si les besoins de coordination des processus économiques se trouvent à l'origine de l'établissement de canaux de dépendance hiérarchique - matérialisée par la distribution centrale des ressources disponibles (financières et/ou matérielles) - les acteurs préservent, toutefois, une autonomie limitée, mais effective.

En raison de la connaissance très imparfaite de leurs besoins et de leurs possibilités de la part du Centre, ainsi que de leur tendance intrinsèque (et "naturelle") à diminuer l'incertitude, les acteurs manipulent l'information et formulent des demandes permettant d'augmenter leur emprise sur leur environnement pertinent (Ellman 1989, Nove 1981). Le marchandage prend une place prépondérante dans les mécanismes de régulation économique et le pouvoir de négociation relatif des acteurs joue un rôle prépondérant dans le processus d'allocation des ressources (Kornai 1984).

En effet, étant donné que la rigidité des flux formels de coordination devient source de blocages considérables, le développement de relations personnalisées et informelles entre les acteurs développant une logique "privée" et ceux ayant une logique "publique" constitue un facteur indispensable tant pour leur survie que pour la régulation du système.

Tous les niveaux de l'économie "planifiée" –les échanges inter-entreprises, les relations au sein des entreprises, ainsi que les relations entre les entreprises et les instances de tutelle – sont caractérisées par le développement d'une multitude de relations informelles (licites ou illicites) basées sur la confiance mutuelle et la réciprocité (Kornai 1984, Rizopoulos 1987, Urgense 1982...).

SECTION I – LE PROCESSUS DE PERTE DE LA PLANIFICATION À CARACTÈRE PUBLIC

La planification est censée imposer des choix "publics" au dépens des choix et des stratégies privés. Or, dans un contexte de marchandage généralisé, la frontière indéfinissable, voire inexistante, entre le secteur public et le secteur privé devient la base de l'appropriation et du "partage" des biens publics par les intérêts privés, par l'intermédiaire de la confrontation et des rapports de pouvoir entre les différents groupes d'intérêt au sein du système "planifié".

En effet, pendant la première phase de la "construction du socialisme" l'État planificateur impose une norme nouvelle, bien distincte par rapport aux intérêts spécifiques des acteurs économiques. Par l'intermédiaire d'une coordination et d'une répartition volontaristes des ressources et par le changement brutal des proportionnalités structurelles de l'économie, le Centre fait disparaître les pôles de pouvoir traditionnels et crée les bases de l'émergence de pôles (et d'acteurs) nouveaux.

Dans ce contexte, et malgré leur autonomie relative (et incontournable), le pouvoir initial des différents acteurs qui composent le système économique n'est pas le résultat de leur propre stratégie, mais dépend largement de la volonté et des orientations stratégiques de l'État. Ceci constitue une contrainte forte qui confère un caractère "public" à l'action de ce dernier, régie par la réalisation d'un projet collectif qui ne peut qu'infléchir l'évolution spontanée du système économique existant et des acteurs qui le composent.

Dans un deuxième temps et grâce à une certaine consolidation du système, les agents essayent de préserver leur pouvoir par le déploiement des stratégies relationnelles. Les intérêts individuels doivent toujours être "validés" et "institutionnalisés" au niveau du plan national, mais pour les acteurs qui réussissent cette opération, l'interventionnisme central devient une source de pouvoir et permet l'accès à des ressources rares. Par la transfusion de leurs propres stratégies au niveau du plan central (impératif ou indicatif), ils procèdent à une appropriation (au moins partielle) de l'État, ce qui équivaut à un affaiblissement progressif du caractère public de l'action de ce dernier.

Cette situation constitue un facteur de conservatisme et d'inertie car une politique relativement autonome par rapport aux intérêts privés spécifiques ne peut être effective qu'en l'absence des relations qui, tout en facilitant la fonction coordinatrice de l'État, permettaient l'osmose entre les stratégies individuelles et sa propre stratégie. Il est caractéristique que dans tous les processus de réforme avant l'implosion systémique, on retrouve cette préoccupation d'affaiblissement des relations entre le Centre et les pôles de pouvoir qu'il a créés, afin de remédier aux blocages structurels du système économique. Si l'État veut changer les structures existantes et les rapports de force "condensés" grâce à sa propre action, il ne peut que limiter son intervention. Son incapacité d'avoir une logique "publique" justifie la proscription de toute fonction économique de sa part. Sa retraite est considérée comme le seul moyen efficace pour redonner un nouveau dynamisme au tissu socio-économique (Rizopoulos 1987).

La rupture et l'effondrement des anciens systèmes, à la fin des années 80, constituent le cadre idéal d'une telle évolution : les relations sociales sont redéfinies, un nouveau pouvoir étatique et des nouvelles institutions émergent. L'effacement de l'État, ainsi que la destruction des relations sur lesquels l'ancien appareil étatique fondait son autorité sont considérés comme les moyens les plus efficaces pour affaiblir les nœuds de pouvoir traditionnels.

La réforme des droits de propriété et la volonté d'une privatisation rapide des entreprises étatiques –qui, de plus, devrait permettre une accession rapide à une économie de marché concurrentielle–expriment clairement cette volonté.

SECTION II – L'ÉCHEC DES PROGRAMMES DE PRIVATISATION

En effet, les programmes de privatisation mis en œuvre dans la quasi-totalité des pays de l'Est – avec, il est vrai, des rythmes et des moyens différents (voir Andreff 1993, Richet 1992, Simoneti 1993...) – ont, officiellement, deux types d'objectifs majeurs : un ensemble d'objectifs économiques et un ensemble d'objectifs politiques (voir, entre autres, OCDE 1991, vol. II, pp.13-18).

Sur le plan politique, la privatisation, est considérée comme une condition nécessaire de la démocratie. En d'autres mots, moins idylliques, le passage des actifs de l'État à des mains privées serait un moyen privilégié de déstabilisation (voire d'élimination) des groupes qui monopolisaient le pouvoir politique et économique sous l'ancien régime, et pourrait constituer la base de développement de nouvelles couches qui seraient le fer de lance des capitalismes montants.

En ce qui concerne les objectifs économiques, la privatisation serait à l'origine d'un changement des mentalités et des comportements des acteurs grâce à l'émergence d'une motivation endogène d'efficacité au sein des entreprises et d'une allocation efficace des ressources, imposée par le durcissement de leur contrainte budgétaire et le développement de marchés concurrentiels.

Il est intéressant de signaler l'hypothèse méthodologique implicite qui se trouve derrière ces objectifs des politiques de privatisation. En effet, on s'inscrit dans une sorte de déterminisme, qui consiste à envisager un changement profond et radical d'une société (passer d'une économie administrée ayant des caractéristiques structurelles et fonctionnelles spécifiques, à une économie capitaliste de marché), par la manipulation d'un facteur considéré comme primordial (le changement des relations de propriété) qui devrait entraîner la modification de tous les autres paramètres.

On pourrait considérer que cette approche constitue une utopie symétrique à celle qui sous-tendait la collectivisation des moyens de production et selon laquelle la propriété collective des moyens de production serait la condition fondamentale qui devait entraîner tous les autres

changements et notamment la prédominance de la logique "publique" par rapport à la logique "privée".

Or, tout changement est un processus particulièrement contradictoire qui présuppose des phénomènes d'apprentissage complexes. Les ensembles humains ont une extraordinaire capacité de s'adapter aux modifications formelles en maintenant les caractéristiques essentiels des anciens systèmes d'action. Les mécanismes de régulation existants ne disparaissent pas de façon subite et un système socio-économique peut absorber des incohérences et des "jeux" qui obéissent à des règles différentes, voire divergentes (Crozier et Friedberg 1977). Il n'y a, donc, aucun déterminisme possible quant à l'impact de la transformation d'un paramètre, aussi important soit-il, sur les relations établies entre les acteurs. Si on élimine un mécanisme de régulation, on ne sait pas – et on ne peut pas savoir – quel mécanisme va le remplacer. D'autant plus qu'en raison de la relative pauvreté relationnelle et institutionnelle de l'ancien régime, la disparition des anciens mécanismes d'action collective a tendance à produire des phénomènes régressifs, au lieu de constituer la base d'une "destruction créatrice" ou du développement de cercles "vertueux".

A partir de cette remarque méthodologique, on ne voit pas pourquoi la privatisation serait, de façon quasi-automatique, créatrice de marchés concurrentiels ou des comportements nouveaux, plus "efficaces". Une autre question concerne la vision du marché qui se profile derrière les politiques de privatisation, et qui est, également, contestable. Pour s'en convaincre il faut revenir aux enseignements théoriques et empiriques des précédents chapitres ?

La plupart des décideurs politiques et des conseillers économiques ayant un pouvoir d'influence pendant les premiers années de la transition, ont travaillé à partir d'une représentation très idéologique du marché, inspirée largement du modèle néo-classique : une multitude d'acteurs autonomes et indépendants qui se rencontrent par l'intermédiaire du seul jeu de l'offre et de la demande. La privatisation devrait, donc, favoriser l'émergence d'un nombre relativement important d'acteurs poursuivant de façon rationnelle des objectifs de maximisation.

Parmi eux, seuls les plus efficaces pourraient survivre à plus long terme (Pelikan 1992). Cette vision appelle plusieurs remarques. Au-delà du fait que plusieurs courants théoriques (l'école

managériale, l'école béhavioriste, H. Simon et la rationalité limitée), contestent la représentation du marché en tant qu'un lieu de comportements rationnels obéissant à la seule règle de la maximisation du profit, les marchés réellement existants sont structurés par des institutions, des valeurs et des normes issues d'un apprentissage plus ou moins long. Ils valident rarement le paradigme néo-classique conventionnel de libre accès à l'information et à la technologie ou des entrées et sorties sans coûts. Même d'écouler les produits, d'assurer l'accès aux ressources nécessaires et de diminuer l'incertitude, les acteurs tissent entre eux des relations d'échange et de pouvoir, formelles ou informelles, explicites ou implicites, réelles ou activées potentiellement, qui rendent les marchés opérationnels. Il s'agit de multiples manifestations des stratégies relationnelles qui complètent les stratégies concurrentielles des acteurs. Leur position relative sur le marché dépend largement de l'action structurante des réseaux de relations, qui permet la stabilisation relative de l'environnement par la définition de règles du jeu (loyauté, confiance, réciprocité...) et par la formation de pôles de pouvoir au sein du système économique (Anastassopoulos et alii 1985, Dussauge et alii 1988, Granovetter 1985, Leblebici et Salancik 1982...).

Dans le cas des pays de l'Est, il n'est pas étonnant de constater que le contexte d'incertitude accrue, créé par la rupture des anciennes relations, a réveillé la mémoire historique des acteurs qui ont tendance à préserver les échanges pratiqués déjà dans le passé, afin d'assurer leur existence et protéger leurs intérêts.

Ainsi, l'abolition de l'économie administrée, n'aboutit pas à l'apparition d'acteurs isolés qui entrent en relation par l'intermédiaire d'un marché anonyme qui s'impose automatiquement comme forme dominante de coordination.

Au contraire, un grand nombre de réseaux de relations sont reconstitués et, à défaut d'un processus d'apprentissage, ont tendance à reproduire les normes et les règles du jeu anciennes, même si les partenaires sont, souvent, différents. Si leur action n'assure plus l'opérationnalité du système, elle permet d'assurer la survie des acteurs qui les composent. De plus, en raison de l'effacement de l'État et en l'absence de normes unificatrices ou d'une contrainte (autorité) extérieure, les groupes d'intérêt se retrouvent avec un pouvoir de fait qui, loin de diminuer, devient plus fort. L'effacement de l'État équivaut à la disparition de la seule référence, de la seule règle connue et communément admise dans le jeu entre acteurs.

Désormais, sans avoir l'obligation de légitimer leur position auprès d'une instance, centrale, leur latitude d'action s'élargit. Le vide laissé par l'effacement de l'État est immédiatement récupéré par les intérêts privés qui s'approprient, également, de ce qui reste de l'appareil étatique.

Plusieurs travaux (entre autres, Burawoy et Krotov 1992 et 1993, Johnson et Kroll 1991, Mink et Szurek 1992, Poznanski 1992, Sinoracka 1992...) confirment cette tendance, qui prend des formes multiples (reproduction des anciennes "valeurs" et relations entre les acteurs, émergence de systèmes d'action qui n'ont pas recours aux marchés, "abus" de la privatisation, utilisation des relais au sein de l'appareil étatique afin de promouvoir des intérêts spécifiques, recherche des positions protégées, voire monopolistiques...). Il est intéressant de constater que les investisseurs étrangers (représentants éminents de l'économie de marché !) sont très actifs dans le déploiement de telles stratégies.

Au lieu de créer la base d'une situation "saine", caractérisée par le développement d'une logique véritablement publique, d'un côté, et des comportements individuels concurrentiels, de l'autre, cette évolution – qu'on pourrait qualifier de "normale" – sape la cohérence interne du système et constitue la base d'une généralisation des comportements opportunistes de la part des acteurs. Le tissu socio-économique éclate en une multitude de groupes d'intérêt obéissant à des normes variées, voire divergentes, et dont le seul souci (et la seule contrainte) serait de protéger leurs intérêts propres. La transition, devient ainsi une question d'ajustement mutuel entre les différents pôles de pouvoir. Il s'agit, donc, d'un processus aveugle qui, de surcroît, risque de s'avérer profondément conservateur en renforçant les déséquilibres existants (Rizopoulos 1994a).

Le développement des mafias constitue l'exemple le plus caractéristique. Leur existence n'est pas nouvelle. Cependant, leur action – contenue auparavant par les contraintes imposées par le pouvoir central – n'a plus de limites, à l'exception des rapports de force et de la confrontation avec d'autres réseaux mafieux. L'effacement de l'État crée un phénomène analogue à celui dont bénéficient des espèces vivantes qui prolifèrent et étouffent toute autre forme de vie après s'être déplacés dans un nouveau milieu naturel, sans prédateurs ou forces antagoniques.

Dans ce contexte, les programmes de privatisation constituent des processus particulièrement contradictoires. Insuffisants pour constituer des solutions efficaces quant aux principaux blocages et sources d'incertitude des acteurs (accessibilité des marchés, obsolescence des actifs, options stratégiques, décisions d'investissement, financement, approvisionnement...), ont eu, parfois, des effets pervers favorisant la décomposition du tissu industriel (privatisation par morceaux). Parallèlement, ils sont devenus, souvent, vecteurs de la reproduction des pratiques et comportements de "non-marché", soit de la part des anciens pôles de pouvoir qui utilisent la privatisation afin de réussir leur reconversion, soit des nouveaux pôles de pouvoir qui l'utilisent pour asseoir leur ascension.

Ainsi, on arrive à une situation parfaitement paradoxale. Au lieu d'affaiblir les lobbies et les groupes d'intérêts qui puisaient leur pouvoir dans son interventionnisme, l'effacement de l'État induit leur renforcement extraordinaire. En raison de la perte de son autonomie et d'une osmose entre l'appareil étatique (ses fragments) et les intérêts privés – que ce soit de la nomenklatura, ou des nouvelles couches montantes qui ont vite lié pouvoir politique et pouvoir économique – les frontières du Public, restent, souvent, tout aussi indéfinissables que par le passé. Selon une étude du Centre for Political Technology de Moscou, les nouveaux entrepreneurs "réussis" – dont seulement une petite partie provient de l'ancienne élite – ont bénéficié, dans leur majorité, de relations étroites avec l'État qui vont des contacts privilégiés permettant de profiter des différentes "opportunités", au vol pur et simple des actifs publics (Financial Times 27.09.94, p. 15). Le cas de la Russie est certes plus marqué, par rapport à d'autres pays de la région, sans pour autant être unique.

Cette dérive impose une réhabilitation du caractère public de l'action de l'État. Reconnaître son statut en tant qu'acteur de recombinaison du tissu productif, pourrait permettre d'échapper à la duperie qui consiste à lui refuser la possibilité d'une action explicite, le moment où, implicitement, les intérêts privés utilisent son action (ou sa non-action), afin de renforcer leur pouvoir spécifique.

Il ne s'agit pas de mystifier son rôle ou de revenir sur l'idée d'un Centre "éclairé" et omniprésent. Mais il semble que la résolution des problèmes structurels des pays en transition est inaccessible sans un interventionnisme actif, ayant comme base le secteur public (voir, entre autres, Brabant van 1994, Hausner et Wojtyna 1992, Jakobik 1992, Nove 1994...). Le

maintien d'une partie du capital des entreprises privatisées (voire, dans certains cas, le maintien de leur statut public, en renonçant à la privatisation) serait, éventuellement, non seulement une contrainte, mais, aussi, un contrepoids aux stratégies privées, souvent peu soucieuses du bien-être collectif. L'État semble, en effet, être le principal acteur apte à procéder à une organisation des marchés, à la définition des règles concurrentielles (et des exceptions), à la sélection et au développement de pôles de compétences, à la mise en valeur des spécialisations traditionnelles, à la conversion et la promotion d'un processus endogène de développement de régions confrontées à des crises profondes ou structurellement sous-développés...

L'usage de ses droits en tant que vendeur d'actifs peut également constituer la base de l'émergence de formes de régulation hybrides, permettant l'apprentissage et la convergence vers des nouvelles règles du jeu et des relations, assurant une certaine cohésion du tissu socio-économique et un équilibre (certes instable) entre les intérêts publics et les différents pôles de pouvoir, anciens ou émergents.

En définitif, est-il nécessaire de rappeler que si dans certains cas ces privatisations ont pu favoriser une amélioration de la qualité des services au public. Dans bien d'autres cas, cependant, elles ont entraîné des conséquences négatives : elles ont engendré des hausses de prix considérables pour des consommateurs dont le pouvoir d'achat était limité au départ; elles sont aussi responsables d'un grand nombre de licenciements dans plusieurs pays. D'ailleurs, on ne saurait passer sous silence d'autres aspects encore plus sombres des privatisations, qui n'épargnent pas, d'ailleurs, les pays riches : les coûts souvent élevés qu'il faut payer sur les plans sociaux et environnementaux pour en réaliser la mise en œuvre, les dépôts de bilans qu'elles ont provoqués et qu'elles continuent d'entraîner un peu partout dans le monde : on n'a qu'à penser aux faillites récentes de compagnies telles que Enron, Worldcom, Swissair,.... La déréglementation qui accompagne souvent les privatisations amène aussi sa part de problèmes sur le plan de la sécurité : à ce chapitre, on peut évoquer les pannes d'électricité totales vécues au cours des dernières années par les citoyens de la Californie et de l'ouest canadien (qui ont débouché sur une augmentation spectaculaire des coûts liés à la consommation de l'électricité) et à l'augmentation bien documentée des accidents ferroviaires en Grande Bretagne.

Au final, les défenseurs de la théorie néoclassique vont-ils se contenter de ces leçons inattendues ?

Dans la négative, seront-ils en mesure de sauver l'édifice de leurs modèles économiques du développement durable pour l'imposer à travers les institutions internationales à tous les domaines en général, et celui des transports en particulier ?

CHAPITRE III –

L'ÉCHEC DES MODÈLES ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT

Le premier chapitre nous a permis de cerner le cadre d'analyse et les considérations théoriques sur lesquels reposent les politiques publiques du désengagement de l'État et de privatisation.

Comme il a été démontré, ce cadre n'a pas cessé de nous livrer des leçons inattendues sur l'échec des politiques publiques appliquées aux économies de marché. Or, il était évident de s'attendre à ce que la transposition (Cf. Chapitre II) de ces politiques publiques dans les économies en transition se traduise par l'échec de leurs programmes de privatisation.

Hélas ! À notre sens, la réalité est loin d'être conforme à ces modèles et n'a pas cessé de nous livrer des enseignements de plus en plus plausibles. Ce qui justifie l'intitulé de ce (**CHAPITRE III – L'ÉCHEC DES MODÈLES ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT**) et sera structuré par la présentation succincte quelques tentatives (**SECTION I – L'ÉCHEC DES THÉORIES ALTERNATIVES**) susceptibles, si elles n'arrivent pas de mener au développement durable, au moins à limiter les dégâts (selon les défenseurs néo-classiques) en ayant recours :

➤ aux Institutions Financières Internationales (**SECTION II– LE COMBAT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES BANQUE MONDIALE & FMI POUR LE DÉVELOPPEMENT : L'échec des solutions préconisées par les Institutions Financières Internationales**),

➤ aux Autorités Publiques (**SECTION III– L'ÉCHEC DES AUTORITÉS PUBLIQUES À CRÉER LES CONDITIONS DE LA CONCURRENCE**). Et, pour s'en convaincre **L'ÉCHEC– NON DÉCLARÉ– DES POLITICIENS à travers les expériences étrangères (qu'ils imposent) en témoignent largement.**

SECTION I- L'ÉCHEC DES THÉORIES ALTERNATIVES

Depuis le début des années 1980, on a assisté à un redéploiement considérable de la recherche en sciences humaines et sociales : la remise en cause des grands systèmes théoriques qui dominaient jusqu'alors a conduit à un éclatement des recherches en de multiples champs disciplinaires indépendants, mais elle a aussi permis d'ouvrir de nouveaux chantiers théoriques.

Aujourd'hui, ces travaux commencent à porter leurs fruits : des paradigmes novateurs s'élaborent, des liens inédits sont établis entre les disciplines, des débats passionnants se font jour et sont confirmés par les travaux cités dans le tableau ci-dessous.

Tableau : État des lieux Théoriques et pratiques de l'économie de marché en matière de cohérence et de compatibilité des activités publiques et Privées

Intitulé (s)	Auteur (s)	Pages
Questionnements théoriques et empiriques sur la firme : croiser les regards d'économistes, de gestionnaires et de juristes	<i>Bernard Baudry et Benjamin Dubrion)</i>	5-17
Qu'est-ce-qu'une firme ?	<i>Geoffrey M. Hodgson</i>	21-40
La diversité des théories contractualistes de la firme : complémentarité ou substituabilité ?	<i>Bernard Baudry et Benjamin Dubrion</i>	41-60
Quels fondements pour les théories de la firme ? Plaidoyer pour une théorie artificialiste de l'action collective fondée sur le projet	<i>Alain Desreumaux et Jean-Pierre Bréchet</i>	61- 89
Qui trace les frontières ? Une interprétation politique du gouvernement des entreprises contemporaines	<i>Pierre-Yves Gomez</i>	93-114
Conseils d'administration et gouvernement d'entreprise en France de 1998 à 2006	<i>Driss Agardi et Alain Alcouffe</i>	115-128
Les limites de l'externalisation dans une industrie imparfaitement modulaire : leçons à partir de l'automobile	<i>Vincent Frigant</i>	131-151
Externalisation et coordination stratégique des relations de sous-traitance : le cas d'Airbus	<i>Frédéric Mazaud et Marie Lagasse</i>	153-168

La franchise : une gouvernance pour les entreprises dans le transport routier de marchandises ?	<i>Délila Allam et Emeric Lendjel</i>	169-190
La gouvernance des formes hybrides, un métissage de contrat et de confiance ? Le cas de la grande distribution alimentaire	<i>Philippe Abrard et Gilles Paché</i>	193-213
Développer les capacités de l'entreprise par une meilleure gestion des frontières : les formes de coopération dans les secteurs de l'aéronautique et du spatial	<i>Christiane Alcouffe et Sophie d'Armagnac</i>	215-234
La firme au-delà de la firme : l'approche pragmatique du droit face aux réseaux interentreprises	<i>Pascal Philippart</i>	236-249
Membre d'une communauté de savoir et salarié d'une firme : enjeux et perspectives en droit du travail	<i>Olivier Dupouët et Isabelle Tricot-Chamard</i>	254-275
Capital humain spécifique à la firme et gouvernance d'entreprise « multiressources » : une analyse empirique du cas français	<i>Cécile Cézanne</i>	278-296
Responsabilité sociale des entreprises et régulation économique	<i>Viginie Forest et Christian Le Bas</i>	299-318
L'entreprise définie par ses responsabilités ?	<i>François Gaudu</i>	320-331
Mieux comprendre l'organisation de l'industrie pour mieux comprendre la firme	<i>Joël-Thomas Ravix</i>	.334-348
Les institutions de valorisation des biens et du travail : firmes ou marchés ?	<i>François Eymard-Duvernay</i>	349-368

Partant de cet état des lieux, nous pouvons dire que certaines études récentes donnent des éléments d'appréciation de la possible supériorité de la régie comparée aux modes de gestion faisant intervenir des entreprises privées, notamment lorsque l'on se focalise sur des indicateurs de performance centrés sur le prix de la distribution (Institut Français de l'Environnement 2000). D'autres au contraire, insistent sur le caractère efficace du

désengagement des collectivités locales, et du retour du privé à ces activités, si certaines conditions sont respectées (Gence-Creux [2000] ; Gatty [1998] ; World Bank [1995] ; Direction Générale de la Santé [1998]).

Par ailleurs, nous avons pu remarquer qu'au cours des années 1960 et 1970, de nombreux auteurs mettent empiriquement en avant les limites de la réglementation (Par exemple, Stigler et Friedland (1962) montrent que la réglementation des services publics n'a que peu d'effets sur le prix du service).

Les défaillances de la régulation mises en évidence au cours des années 1960 conduisent Demsetz (1968) à proposer une solution alternative à la réglementation traditionnelle. Il reprend l'idée de concurrence pour le marché comme moyen de garantir l'efficacité dans la production et la distribution d'un service public.

Demsetz (1968) convient tout à fait que certains marchés génèrent des économies d'échelles telles que le coût moyen minimal pour la collectivité est atteint lorsqu'une seule firme est présente sur le marché. Mais ce monopole naturel ne signifie pas forcément que la firme pratiquera un prix de monopole si la concurrence *par* le marché, qui est impossible, peut être remplacée par une concurrence *pour* le marché. Si les différents acheteurs potentiels se font concurrence pour l'obtention du contrat, l'opérateur le plus efficace propose le prix le plus faible et remporte le marché. Par ailleurs, lorsque le nombre d'acheteurs potentiels est grand et que la collusion est impossible entre ces acheteurs, le prix obtenu par le vendeur a toutes les raisons d'être proche des coûts de production unitaires et la concurrence pour le marché permet d'atteindre un degré d'efficacité optimal (Nous considérons donc qu'un contrat de PPP est d'autant plus efficace que l'allocation des ressources dans le cas d'une mise en concurrence *ex-ante* est proche de celle qui prévaudrait dans le cas où la concurrence directe entre plusieurs entreprises sur le marché était possible. Cependant, si le service public possède des caractéristiques de monopole naturel, l'optimum obtenu par la mise en place d'une concurrence *pour* le marché est un optimum de « second best ». L'entreprise fixe un prix égal à son coût moyen, ce qui lui assure un profit nul mais conduit à un niveau de bien-être social plus faible que celui qui prévaut lorsque la concurrence *sur* le marché est possible et donc, que le prix associé au service public peut égaliser le coût marginal).

Il ressort de l'analyse de Demsetz que la mise en place d'une concurrence pour le marché permet de substituer une régulation *ex-ante* à la régulation *ex-post* du contrat de

réglementation. Pourtant, il serait trop facile de conclure hâtivement que la concurrence pour le marché peut systématiquement remplacer la concurrence sur le marché partout où des économies d'échelles substantielles empêchent une concurrence directe entre plusieurs producteurs. Les contrats de PPP souffrent d'un certain nombre de défaillances qui limitent leur portée pratique.

Cependant, alors que les attributs et les limites de la réglementation sont clairement mis en évidence par la théorie économique de la régulation (Voir par exemple Laffont et Tirole (1993), Yarrow et Vickers (1988), *les économistes semblent avoir porté moins d'attention à l'étude de l'efficacité des contrats de PPP. Or, à notre sens, ces arrangements constituent un mode alternatif d'organisation des services publics dont les forces et les faiblesses méritent d'être analysées de manière plus approfondie dans le cadre d'autres recherches.*

Pour le moment, nous avons jugé raisonnable de limiter l'objet de cette thèse à l'étude des caractéristiques contractuelles des PPP. Quels facteurs conditionnent l'efficacité de ces contrats bilatéraux et poser le problème de la recherche d'une approche managériale appropriée permettant la mise en œuvre d'un Système de Management Intégré en matière de transports urbains algérois ?

Enfin, y' a-t-il convergence entre ces points de vue et ceux des institutions internationales et des politiciens ?

Forts de ces points de vue, nous serions amenés à confirmer qu'il n'existe pas de livre de gestion en la matière, alors qu'il existe une multitude de livres de gestion financière ou de gestion des ressources humaines, par exemple.

D'ailleurs ne s'agit-il pas là d'un Partenariat Public-Privé implicite en quête d'une approche managériale appropriée ?

Bref, voici des points de vue qui viennent renforcer notre thèse qui consiste à affirmer que la dite ressource, citée plus haut, est de plus en plus déterminante pour le succès économique des entreprises algériennes en particulier et de la nation en général.

Partant de cette prise de conscience et compte tenu de la pratique quotidienne, nous avons pu remarquer qu'il est devenu fréquent de voir que de nombreux services publics industriels ou commerciaux sont fournis à la population non pas directement par les autorités publiques, mais par l'intermédiaire des entreprises privés (La distribution de l'eau, transports urbains et interurbains, les soins médicaux, cantines d'entreprises, gestion de l'aéroport, des ports,). Grâce au système de la gestion déléguée s'organise ainsi à la frontière du public et du privé, toute une série d'activités marchandes. Il en résulte des questions importantes, en particulier celles de l'étendue pertinente des activités publiques et celle du mode de gestion le plus efficace. En effet, plusieurs choix organisationnels s'offrent aux autorités publiques, allant de la régie directe à la concession. Lorsque le choix est celui du service délégué surgit en outre le problème de l'aménagement de la relation entre autorité publique et entreprise privée.

SECTION II - LE COMBAT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES BANQUE MONDIALE & FMI POUR LE DÉVELOPPEMENT : *L'échec des solutions préconisées par les Institutions Financières Internationales*

En 1997, la Banque Mondiale, dans son rapport sur le développement dans le monde, souligne que l'efficacité d'un État permet à l'individu de mieux s'intégrer dans la société et au marché de s'épanouir de façon harmonieuse, cohérente et régulière.

De plus en plus les dépenses publiques deviennent pour les États modernes des charges insupportables au point de compromettre leur développement. Dans les pays industrialisés, ces dépenses représentent plus de la moitié de leur revenu total. Pour la B.M., les États doivent donc revoir leur attitude et cesser d'être les seuls pourvoyeurs des besoins vitaux des citoyens. Ils doivent se désengager et laisser la loi du marché agir mais sans se départir de leur rôle de catalyseur et de régulateur; et ce par la mise en place de règles institutionnelles nécessaires au fonctionnement du marché et permettant au citoyen et à la collectivité de contribuer à la satisfaction de leurs besoins.

Ainsi, État, marché, citoyens et collectivités deviennent la quadrature d'un même cercle puisque l'un ne peut pas fonctionner sans l'autre.

➤ Le sommet mondial pour le développement durable réuni à Johannesburg du 26 Août au 4 Septembre 2002 a adopté une « déclaration pour la garantie d'accès aux services essentiels » comme l'un des leviers du développement durable; notamment dans les pays en développement. L'accès à ces services constitue un élément inhérent à la dignité humaine. La vocation de ces services vise la satisfaction des besoins collectifs et individuels dans tous les pays, en ralliant le rapport qualité/prix pour l'utilisateur final. Le citoyen usager doit disposer de services devant fonctionner dans des conditions respectant l'environnement et promouvoir la santé, la sécurité et le bien-être des personnes et des groupes. Les services essentiels doivent satisfaire aux principes d'égalité de traitement, de continuité ainsi qu'à des objectifs de performances et œuvrer à la solidarité sociale et territoriale.

Ces services essentiels sont énumérés comme suit :

1. Les services collectifs d'eau potable et d'assainissement ;

2. Les services collectifs de propreté et d'élimination des déchets ;
3. Les services de distribution d'énergie ;
4. Les services de transport public quotidien ;
5. Les services d'information et de télécommunication.

➤ Une autre étude citée par « Le Monde Diplomatique »⁽¹⁹⁾ du mois de Juin 2004, effectuée par l'Agence de notation "Standard and Poors" affirme que tous les systèmes publics sont en état de quasi faillite. Le coupable en est le régime de sécurité sociale réputé top généreux : « Presque tous les pays vont connaître une désintégration fiscale dans les 25 années à venir. L'endettement va représenter 700% du PNB d'ici 2050 au Japon, plus de 200% en France, en Allemagne, au Portugal . . . ».

Certains libéraux jubilent et se frottent déjà les mains, car selon eux, c'est le meilleur moyen de faire avaler la pilule amère des réformes douloureuses et déchirantes « montrer ce qui pourrait advenir si on ne change pas de politique, n'est pas seulement légitime, c'est aussi nécessaire », disent-ils. Pour s'en convaincre, lire l'article "Le cadeau empoisonné de l'ajustement structurel : l'Afrique brisée" du Fonds Monétaire Afrique, On note au début de la page 2 : " Dès les années 1970, un constat clair a pu être dressé en Afrique : les indépendances n'ont pas concrétisé les espoirs qu'elles portaient. La dépendance vis-à-vis des grandes puissances étrangères reste très forte et les véritables leviers de commande échappent largement aux peuples africains". (...) " les pays africains se voient imposer des programmes d'ajustement structurel (PAS) dès que des difficultés de remboursement apparaissent, à savoir dès les années 1980 pour les fragiles économies africaines. Selon les institutions financières internationales, ces PAS ont pour objectif d' « assainir » l'économie des pays concernés. Nous verrons qu'ils ont surtout servi à soumettre l'Afrique à la domination néolibérale... " (20).

(19) Le Monde Diplomatique – N° 6003 – Juin 2004.

(20) **La thérapie de choc des PAS.** Cette thérapie de choc a pour but de prendre des mesures immédiates pour attirer les capitaux étrangers et trouver des ressources destinées au remboursement de la dette : abandon des subventions aux produits et services de première nécessité (riz, lait, sucre, farine, combustible...); réduction drastique des dépenses publiques, notamment les budgets sociaux (éducation, santé, logement, infrastructures); dévaluation de la monnaie locale ; taux d'intérêt élevés... Détaillons ces mesures et leurs effets sur les populations. In Extrait du Union des Forces de Progrès

Les libéraux répugnent à parler de “société” et préfèrent plutôt attribuer à l’individu un statut privilégié et avantageux. Ce qui ne peut que modifier leur vision de la propriété.

SECTION III - LE COMBAT DES AUTORITÉS PUBLIQUES : ***L’échec non déclaré des politiciens vécu par les expériences étrangères***

Nous analyserons les expériences étrangères en insistant sur leurs échecs.

Les partenariats public-privé (PPP), qui constituent aujourd’hui une réalité dans la majorité des pays de l’OCDE, n’échappent pas à ce que l’on pourrait qualifier de «nouvelle tendance managériale» très largement développée d’ores et déjà dans les pays anglo-saxons ⁽²¹⁾. Les collectivités publiques se tournent de plus en plus vers la création de partenariats pour concevoir, développer, construire ou financer des infrastructures et/ou des services destinés aux citoyens-contribuables ⁽²²⁾, eux-mêmes de plus en plus définis comme clients ⁽²³⁾. Ceci dit, si le développement des PPP est impressionnant dans certains pays européens, les arrangements entre acteurs publics et privés en vue de l’atteinte d’objectifs communs sont fréquents.

En parcourant les ouvrages et articles portant sur les PPP en Europe, de nombreux motifs sont proposés pour expliquer cet engouement collectif pour les PPP : la décentralisation opérée dans les différents pays européens visant à redonner aux collectivités locales plus d’autonomie décisionnelle.

(<http://fr.ufpweb.org/spip.php? article 157>), Date de mise en ligne : mercredi 25 avril 2007. Source : www.cadtm.org via <http://www.lemali.fr>.

⁽²¹⁾ Skelcher (Chris), « Public-Private Partnerships and Hybridity », *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, pp. 347-370.

⁽²²⁾ Pollitt (Christopher), « Reinvention and the Rest : Reform Strategies in the OECD World », *L’administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Lausanne, Les Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2003, pp. 217-236 ; Pollitt (Christopher), *The Essential Public Manager*, Maidenhead/Philadelphia, Open University Press, 2003.

⁽²³⁾ Giaouque (David), « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l’administration publique », *Pyramides*, vol. (7), 2003, pp. 89-104.

«'Il n'y a pas de société, il n'y a que des individus' disait Margaret THATCHER !

"Prenez soin de vous-mêmes, travaillez, épargnez, enrichissez-vous, c'est ce que vous pouvez faire de mieux pour la Nation" : tel est, en substance le message du discours politique néolibéral.

Vient ensuite une privatisation progressive des fonds publics. On a expliqué comment on restructure les dépenses et les recettes publiques jusqu'à faire des économies sur l'éducation publique et sur les aides sociales pour financer la baisse des impôts sur les profits et les hauts salaires. On recourt (comme nous l'avons déjà souligné dans l'introduction en bas de page) aussi très largement à la privatisation des règles du jeu dans les secteurs autrefois dominé par les entreprises publiques (énergie, transports collectifs, télécommunications, etc.).

En ouvrant ces secteurs à la libre concurrence, par exemple, on condamne les entreprises publiques à se comporter comme des marchands aussi sûrement qu'en cédant leur capital à des investisseurs privés, mais plus discrètement. »⁽²⁴⁾.

➤ Milton Friedman avait déclaré en 1990 que « Quand tout le monde possède quelque chose personne n'a intérêt à le maintenir en l'état ou à l'améliorer ».

« Les entreprises publiques sont foncièrement inefficaces et condamnées à être mal gérées. Dans ces conditions, un changement de régime de propriété conduit à une performance meilleure », proclame une étude réalisée en Février 2004 pour le compte de la CNUCED citée par le même numéro du "Monde Diplomatique" .

➤ Enfin, pour certains spécialistes, il n'y a pas de lien de cause à effet entre le régime propriété et les critères de performances et l'on se demande si les mauvais résultats de certaines entreprises publiques dans les P.V.D. seraient plutôt dus à l'absence de moyens.

⁽²⁴⁾ Jacques GÉNÉREUX. *La dissociété*. Seuil. Points Essais. 2008. 478 p. p. 117 « La privatisation insidieuse de l'État ».

C'est à cause du déficit de l'assurance maladie en France, estimé à 23.000 € par minute, que le gouvernement français a décidé de transformer la sécurité sociale en une assurance minimale et céder le reste aux compagnies d'assurances privées. C'est au nom de l'efficacité supposée du secteur privé et de faillite présumée du secteur public qu'il a également pris la décision de changer le statut d'électricité et gaz de France (EDF-GDF).

C'est dans ce sens, que nous avons été amenés — faute d'une théorie économique appropriée (cf. Tableau ci-dessus) — à retenir le cadre d'analyse des PPP qui nous a permis de saisir les différentes facettes de la pratique de ce dernier en Algérie, à travers l'expérience de l'Entreprise Métro Alger.

Néanmoins, sans prétendre résoudre ce problème en ayant recours au PPP car le lecteur lui-même devra se faire une opinion, disant qu'il semble exister quelques pistes infalsifiables, des arguments de portée intuitive et qu'aucun débat rationnel ne viendra jamais résoudre sauf à clarifier des choix personnels et éthiques.

On peut donc dire que la tendance actuellement en vogue dans le monde est au désengagement systématique de l'État des secteurs d'activités économiques jusque-là considérés comme des services inaliénables.

Enfin, on voit bien pourquoi, contrairement à une idée souvent avancée, même si l'on souhaite développer la concurrence, cela n'implique pas nécessairement de privatiser les services publics, ainsi que le montrent les théoriciens, praticiens, institutions internationales et politiciens.

D'où la nécessité de déterminer un Système de Management Intégrant les préoccupations de toutes les parties prenantes en matière de développement durable des transports en Algérie.

DEUXIÈME PARTIE

CONCEPTION & MISE EN OEUVRE DU SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ (SMI) DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS URBAINS ALGÉROIS

« Le secteur des transports a besoin de réponses à la hauteur des enjeux planétaires de la crise économique et financière » Jack Short, Secrétaire Général du Forum International des Transports.

OCDE, 2009.



La première partie nous a renseigné sur l'échec inéluctable des efforts – théoriques et pratiques – de séparation entre secteur privé et public aussi bien dans les économies de marché que dans les économies de transition.

En effet, aujourd'hui il n'est plus à démontrer que l'ensemble de ces efforts convergent vers le même résultat, à savoir que :

- tout le monde s'accorde à dire qu'entre l'État et l'Entreprise, la zone de contact est constituée, d'abord et avant tout, de l'économie nationale.
- le développement du secteur privé a très souvent nécessité celui du secteur public, sous une forme ou sous une autre.
- l'impossible séparation du public et du privé.

Pour s'en convaincre, l'histoire de toutes les nations le confirme puisqu'elle n'a pas cessé de démontrer que ni l'État, ni le Secteur Privé n'ont pu fournir des solutions appropriées pour l'ensemble de la société en agissant isolément. D'où, l'impossibilité de mieux satisfaire les exigences du grand public qui réclame de plus en plus la qualité et la rapidité d'exécution.

Bref, est-il nécessaire de souligner :

- qu'il ne reste plus aux décideurs politiques actuels que de dépasser les considérations d'ordre paradigmatique sur l'intervention de l'État dans la sphère économique ?
- que toute économie a besoin de ses deux jambes (le secteur public et privé en même temps) pour aller de l'avant (pour pouvoir marcher) ?

Un tel questionnement nous amène à se demander sur la manière d'enclencher le développement des transports urbains en Algérie ?

Cet enclenchement verra-t-il le jour en l'absence d'un Partenariat Public-Privé permettant à l'Entreprise Métro d'Alger d'instaurer un Système de Management Intégrant les différents modes de transports urbains ?

Un tel Système n'est-il pas habilité à délimiter jusqu'où l'État peut-il étendre ses limites sans devenir l'ennemi de l'initiative privée afin de maîtriser les changements intégrateurs de l'économie nationale à la mondialisation ?

C'est dans ce sens, que le cas des transports algérois objet de notre deuxième partie sera étudié.

Au cœur du foisonnement et du développement des métropoles, le transport en commun y contribue d'une manière particulièrement stratégique. Aujourd'hui, ses avantages sont mieux perçus et promus par les citoyens, les gouvernements et les entreprises.

En conséquence, « Le secteur des transports a besoin de réponses à la hauteur des enjeux planétaires de la crise économique et financière » Jack Short, Secrétaire Général du Forum International des Transports. OCDE, 2009.

C'est là une tendance lourde : de plus en plus, les décideurs intègrent le transport en commun au cœur de la planification et du développement des villes.

Bref, faut-il le rappeler (Cf. 1ère Partie) qu'à ce jour, les théories et les politiques publiques des économies de marché et de transition n'ont pas été à la hauteur de ces enjeux. D'où : l'impasse !

Ce qui condamne le secteur des transports algérien à voir dans quelle mesure le Partenariat Public-Privé résultant d'un Système de Management Intégré peut constituer une issue incontournable ?

Cette deuxième partie a pour objectif de démontrer que – contrairement aux échecs théoriques et pratiques de séparation entre secteur Public et Privé – le Partenariat Public-Privé dans le domaine des transports urbains algérois ne peut réussir que s'il est fondé sur un Système de Management Intégré.

La réponse à la question de cette partie s'articulera autour de trois chapitres indissociables.

Le premier (CHAPITRE I) portera sur LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DES TRANSPORTS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NATIONALE.

Il a pour objet de souligner que le développement de l'économie nationale présuppose une contribution appropriée du secteur des transports.

Partant de cette contribution, nous serions en mesure de définir LA (ES) PROBLÉMATIQUE(S) ACTUELLE(S) DU TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE (objet du CHAPITRE II).

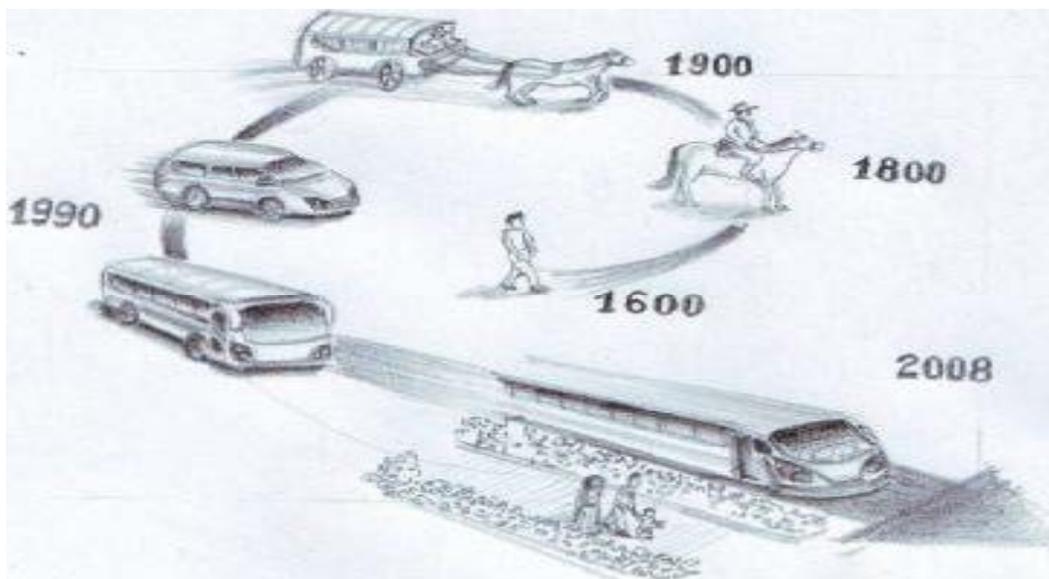
Problématique(s) dont la résolution, nous semble-t-il, réside dans le recours au Partenariat Public-Privé étranger permettant à l'Entreprise Métro d'Alger (EMA) LA MISE EN OEUVRE DU SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS en général, et des Transports Urbains Algérois en particulier (objet du CHAPITRE III).

CHAPITRE I -

CONTRIBUTION DES TRANSPORTS

AU

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE



La mobilité fait partie des besoins des hommes parmi les plus fondamentaux. François Plassard (2003) souligne dans son ouvrage Transport et territoire : « Cette soif de mobilité, ce besoin d'aller toujours vers un ailleurs sans doute meilleur, que l'on retrouve dans toutes les sociétés, a poussé les hommes à imaginer sans cesse de nouveaux moyens de transport qui leur permettent d'aller plus vite et donc plus loin ». Aller plus vite et plus loin, c'est précisément ce que permettent les infrastructures de transports en facilitant la mobilité des hommes et des marchandises. Mais si la mobilité apparaît comme un facteur du développement économique, elle engendre aussi des coûts sociaux et il est essentiel d'en tenir compte dans les choix publics.

Le transport occupe dans la sphère économique une place de premier ordre, il est l'épine dorsale de toute économie, il permet de dynamiser les échanges dans toutes leurs dimensions spatiales (nationale, régionale et internationale).

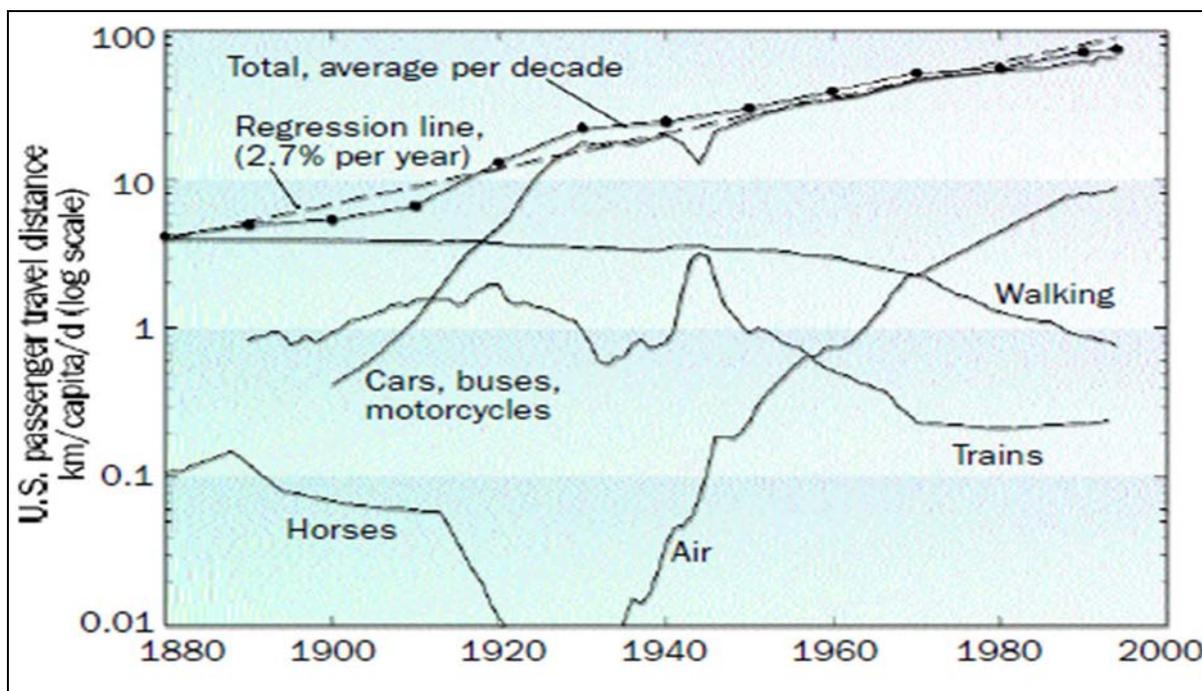
Avec le progrès technique et le développement des moyens de transport, la distance n'est plus une entrave et les différents territoires deviennent facilement accessibles.

Le transport représente une des plus importantes activités humaines. Il est indispensable dans l'économie et joue un rôle majeur dans la détermination et/ou l'intensification des relations spatiales entre lieux géographiques.

Le transport est un service qui intervient à plusieurs niveaux, touchant plusieurs aspects de la vie, il acquiert une grande importance qui touche plusieurs domaines (économiques, social, politique, environnemental, géographique, etc.).

De ce fait, les transports contribuent au développement économique de tout espace géographique par la création d'emplois et par les diverses activités qui en découlent. Aussi *l'Évolution des modes de transport* nous renseigne largement sur une telle contribution.

Figure - *Évolution des modes de transport*



Source: The Evolution of Transport, J. H. Ausubel & C. Marchetti, 2001

On voit bien en suivant les courbes de ce schéma que le transport représente un des piliers fondamentaux du développement durable et de la prospérité de tout pays. Des systèmes de transport efficaces et des réseaux modernes sont donc une nécessité pour le développement économique, le bien-être social, la production à grande échelle, et la préservation de l'environnement.

De nos jours, la mondialisation a doublé de rigueur. Ses effets sont perceptibles partout et par tous et il n'y a pas de variable sociale, économique ou même culturelle qui soit épargnée par ce processus.

La standardisation de tout type de système (modèles économiques, systèmes politiques, modèles de consommation), la naissance de groupes régionaux, la dynamisation des divers réseaux (réseaux de transport et réseaux d'information et de télécommunication) et la constitution de marchés mondiaux (des capitaux et des produits stratégiques) sont autant de faits qui ont transformé notre globe en un petit village où la distance spatiotemporelle n'a plus de signification.

Avec le progrès technique et le développement fulgurant des moyens de transport, la distance n'est plus une entrave et les différents territoires deviennent facilement accessibles.

Le transport représente une des plus importantes activités humaines. Il est indispensable dans l'économie et joue un rôle majeur dans la détermination et/ou l'intensification des relations spatiales entre lieux géographiques.

Le transport est un service qui intervient à plusieurs niveaux, touchant plusieurs aspects de la vie, il acquiert une grande importance qui touche plusieurs domaines (économiques, social, politique, environnemental, géographique, etc.).

De ce fait, les transports contribuent au développement économique de tout espace géographique par la création d'emplois et par les diverses activités qui en découlent.

Ainsi, un grand nombre d'emplois directs et indirects sont liés à l'industrie du transport, ils ont contribué fortement à la détermination de la localisation des activités notamment, les activités industrielles, orientent l'habitat et l'implantation des activités humaines. Par conséquent, les

transports ont un rôle important dans la structuration et l'organisation de l'espace et des territoires, notamment, dans les zones urbaines.

D'une manière générale, on peut dire qu'une mobilité réduite est un frein au développement, et qu'une forte mobilité s'avère un catalyseur du développement. De plus, l'instrument le plus important de la politique d'aménagement du territoire est celui d'une localisation optimale des infrastructures de transport (routes, autoroutes, chemins de fer, ports, aéroports, etc.). L'attractivité d'une région est tributaire de son accessibilité et du niveau de sa dotation en infrastructures de transport, mais aussi, de son degré de connexion aux réseaux et aux canaux de communication.

En d'autres termes, plus une région est armée en infrastructures de transport, plus elle est apte à attirer des populations et des investissements (objet de la **SECTION I - IMPORTANCE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**). La construction de ports, aéroports, routes, autoroutes, et bien d'autres infrastructures permet d'accéder à des espaces enclavés et de relier des régions éloignées, mais aussi de créer une sorte d'interconnexion fonctionnelle entre les divers espaces. Ceci stimulera la coopération et la dynamisation des échanges entre les différentes régions.

Une fluidité caractérisant la circulation des personnes et des marchandises réduira automatiquement les coûts des entreprises, ce qui incitera d'autres entreprises à s'installer dans ces espaces. Les infrastructures de transport rapprochent les territoires et réduisent la prise en compte de la notion de distance dans les choix de localisation des entreprises.

SECTION I - IMPORTANCE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Une infrastructure qui, par définition, est l'ensemble des installations qu'il faut aménager pour un bon fonctionnement des systèmes de transport; comme les routes, les gares, les ports et aéroport, etc. La puissance publique à un rôle important à jouer dans la programmation, la réalisation et le financement des infrastructures.

Les différents modes de transports constituent un enjeu de taille pour la prospérité et le développement de l'économie. Une des grandes préoccupations des pouvoirs publics, étant de mieux doter et surtout de mieux gérer ces infrastructures.

En effet, pour assurer les différents types de trafics, chaque pays cherche à se doter de toutes les infrastructures de base nécessaires passant du port à l'aéroport au transport terrestre et ferroviaires.

En générale, toute dynamique économique créée au sein d'une région est dû à l'expansion de ce secteur. En raison de son impact considérable et multiforme et de ses caractéristiques spécifiques, l'infrastructure de transport mérite une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

Ces dernières années, la croissance de l'investissement en infrastructure de transport connaît une vive accélération. La part du PIB consacrée à l'investissement a connu une augmentation continue, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et pour mieux illustrer l'importance des infrastructures de transport, le graphe ci-dessous, nous montre le pourcentage du PIB alloué à l'investissement en infrastructure dans les transports intérieurs dans quelques pays développés.

Étant donné l'importance de l'infrastructure du transport pour le développement économique des régions, les investissements consentis représentent une part considérable des budgets, et pour mieux illustrer leurs importances, dans ce qui suit, notre analyse sera focalisée sur une présentation succincte des avantages de ces infrastructures.

Cependant, en plus d'un développement intensif mais objectif du secteur des transports, il est primordial de garantir la complémentarité fonctionnelle entre les divers modes, afin d'économiser les ressources et d'optimiser les différents ouvrages assignés.

§ 1. TRANSPORT MARITIME

À l'ère de la mondialisation, l'activité des transports passe au premier rang des facteurs participant au développement des économies nationales. Un rôle qui est inégal entre les différents modes de transport, où la voie maritime prend le devant en raison de la convergence de la quasi totalité des échanges internationaux qui emprunte celle-ci.

Les avantages économiques, techniques et environnementaux du transport maritime, lui garantissent la première place dans les échanges et le développement, face à la concurrence des autres modes de transport, notamment aérien dans les flux intercontinentaux. La voie maritime est le mode de transport qui joue un rôle important dans le désenclavement et le rapprochement des régions et des pays.

En effet, il est le mode qui domine le commerce mondial de marchandises pour 3/4 en volume et 2/3 en valeur. De plus, une entité territoriale dotée par un port et le port lui-même, ont pendant longtemps formé un système basé sur l'imbrication et la complémentarité de leurs différentes fonctions pour constituer des places d'échanges, de valorisation et de production tournées vers le commerce maritime.

A titre d'exemple, une ville disposant d'un port a un avantage concurrentiel incomparable sur une autre dépourvu par ce moyen, en lui permettant, par voie maritime, d'avoir un potentiel d'échange avec le reste du monde beaucoup large et facile. Ce potentiel d'échange se traduit bien évidemment en activités économiques qui incluent également l'activité portuaire et celles qu'elle induit.

D'une manière générale, une entité territoriale qui possède un port, peut bénéficier d'un double avantage, d'un côté, l'existence d'un port perçu comme un moteur possible pour la relance de l'économie. De l'autre, le port, tourné vers le marché et la compétition économique, joue un rôle déterminant dans l'intégration et l'interconnexion.

§ 2. L'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT AERIEN :

UN MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT

L'importance accrue des temps de transport pour les échanges internationaux et interrégionaux oblige les décideurs à réagir à cette évolution, à l'anticiper et à la soutenir.

Face à cette situation, la dotation d'une région par un aéroport semble une priorité grandissante. L'aéroport est aujourd'hui un moyen de pénétration de l'économie nationale dans l'économie régionale voire mondiale est un véritable moteur de croissance, essentiel dans une économie.

§ 3. INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

Des réseaux intra-régions ou inter-régions qui sont bien connectés peuvent représenter un élément clé de croissance, ce qui est une priorité grandissante.

De ce fait, de réelles potentialités de développement existent pour le réseau de chemin de fer. La stratégie globale, développée par l'ensemble des pays dans le domaine des déplacements, outre de nécessaires adaptations du réseau routier, repose donc, sur le développement de l'offre ferroviaire.

Les études d'opportunité et de faisabilité ont démontré l'intérêt de ce dernier dans le développement, tant sur le plan social qu'économique.

§ 4. TRANSPORT URBAIN

Les transports urbains ont un rôle crucial à jouer dans le développement des villes à travers le monde et booster le bien-être des populations résidentes dans une optique de développement durable des aires urbaines.

Le transport occupe dans la sphère économique une place de premier ordre, il est l'épine dorsale de toute économie, il permet de dynamiser les échanges dans toutes leurs dimensions spatiales (nationale, régionale et internationale).

A cet égard, l'optimisation de la mobilité est indispensable pour le renforcement de la compétitivité économique des territoires.

Il est donc indispensable que les territoires soient organisés en système de réseau pour atteindre la taille critique. Seuls des réseaux performants de transport urbain et régional permettent un bon fonctionnement des villes qui est le point fort de leur attractivité.

Sur le plan social, le transport urbain facilite les déplacements avec des coûts raisonnables, puisque l'utilisation du véhicule individuel pèse lourdement sur le budget des usagers, la mobilité peut ainsi représenter jusqu'à 30% des revenus des ménages. Il permet entre autre de façonner les villes et les régions en favorisant la mobilité des personnes.

Enfin, les enjeux environnementaux et de santé publique sont très importants. La préservation de l'espace naturel et de l'espace vie, constitue une question cruciale dans les débats et les questions de l'heure, il a toujours été d'une importance décisive pour la vie. Le souci de l'équilibre entre la vie des hommes et l'environnement n'a pris une dimension internationale que durant les années 50 c'est-à-dire avec la naissance du concept de développement durable.

De ce fait, il est connu que l'utilisation des modes de transport écologique en particulier les transports en communs ont des effets bénéfiques sur la santé des citoyens, mais également sur la qualité de l'air en plus de leur grande efficacité. Dans ce sens, l'exemple du programme CIVITAS ⁽²⁵⁾, mis en place par les pays de l'Union Européenne nous montre clairement l'intérêt de l'utilisation et la maîtrise de ces modes de transports.

D'où l'interpellation de l'État à jouer un rôle stratégique dans le financement des infrastructures de transport.

SECTION II – LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Devant la situation difficile que traverse le monde actuellement, la position de l'État s'est renforcé d'avantage et la crise financière a réhabilité son rôle en tant que seul agent régulateur pouvant intervenir pour instaurer de l'ordre, et édicter des mesures pour sortir de la crise; à travers les plans de sauvetage des banques et des projets de relance économique annoncés aux quatre coins du monde, et cela malgré que ces mesures n'ont pas suffi à sortir l'économie mondiale du cercle pervers qui la mine.

Afin d'amortir les effets de cette crise, les gouvernements de certains pays ont déjà entamé un important programme d'investissement, pour réduire les impacts négatifs de la récession et contribuer à relancer le plus rapidement possible leurs économies.

Suite à cette crise financière qui affecte aujourd'hui l'économie mondiale, et qui a entraîné jusqu'ici la faillite de plusieurs entreprises, les pertes colossales de certaines banques, les chutes des valeurs

⁽²⁵⁾ CIVITAS est un programme de recherche et de démonstration de la Commission sur le transport urbain propre. L'initiative CIVITAS aide les villes à mettre à l'essai et en démonstration des paquets de mesures intégrées, de nature tant stratégique que technologique, visant à mettre en place un système de transport urbain plus durable, moins polluant et plus économe en énergie.

boursières, la baisse du pouvoir d'achat, l'aggravation du taux de chômage avec l'annonce constante des vagues de licenciements à travers le monde, le secteur des transports subit lui aussi de plein fouet la crise financière avec une baisse sans précédent de l'activité et de l'investissement.

Alors que le financement des secteurs des transports, tâche dévouée traditionnellement à l'État, est une question qui se pose avec acuité, devant une crise financière qui prévaut dans le monde et qui pourrait ralentir les investissements dans ces infrastructures. À ce titre, les retards causés par la réalisation et l'exploitation du Métro d'Alger sont riches d'enseignements (le Métro d'Alger devait être opérationnel en 1985, il n'a été mis en marche qu'en novembre 2011) ! Et, faute de financement et de solvabilité de l'État, à l'époque, il a fallu attendre la hausse des prix du pétrole pour revoir la réalisation d'un grand nombre de projets stratégiques dont les transports.

Les investissements dans les réseaux de transport et de télécommunications sont un moyen traditionnel de stimuler la demande lorsque l'économie est faible, ils constituent un instrument efficace.

A cet égard, les parts importantes du budget de l'État allouées pour mettre en œuvre des investissements dans les transports, illustrent d'une manière claire le rôle que peuvent jouer ces derniers dans le redémarrage économique.

A titre d'exemple, les transports constituent également un poste de dépense d'une importance considérable dans le budget d'un pays. Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les pays développés ont consacré entre 2 et 2,5 % et 3 et 3,5 % de leur PIB à des investissements dans les secteurs des transports et des communications. Les investissements consacrés à la mise en place du réseau de base ont représenté (ou représentent encore) entre 1,3 et 2 % et 2,5 et 3 % du PIB ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ ONU, (2004), Conseil économique et social, relation entre le transport et le développement économique. Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports 17ième session, 20 et 21 septembre, P. 3.

SECTION III – COMMENT SONT FINANÇÉES LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?

Le développement des infrastructures est le plus efficace des moyens de stimuler l'économie, et la répartition des investissements correspondants constitue un facteur décisif pour le développement d'une région donnée.

De ce fait, l'État est le seul agent pouvant supporter jusqu'à présent une part importante des dépenses d'infrastructure – les infrastructures sont traditionnellement dans la main de la puissance publique – le budget de l'État constitué principalement par les recettes fiscales et les emprunts publics composent leurs principales sources de financement.

Cependant, d'autres modes de financement peuvent être utilisés, les gouvernements éprouvent toutefois de plus en plus de difficultés à satisfaire leurs besoins de financement avec l'apport des sources traditionnelles, de ce fait, ils recourent à diversifier les sources de financement et ils recherchent des mécanismes permettant de dégager de nouvelles ressources de type extrabudgétaire.

Dans ce qui suit, nous allons citer ces principaux modes de financement étant donné que le transport peut et doit jouer un rôle stratégique dans le processus de relance économique grâce à des actions concrètes et des incitations intégrant pleinement les objectifs assignés.

§ 1. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Constituée par les prêts nationaux ou étrangers, de source bilatérales et multilatérales, accordés généralement par des institutions financières internationales (Organismes des Nations Unies, Banque mondiale, autres fonds africains et arabes); les subventions multilatérales, l'Union Africaine, la Ligue Arabe, l'UMA, l'union européenne, EUROMED, le NEPAD, ALENA, etc.

§ 2. LES RESSOURCES PRIVÉES

De nombreux pays développés et émergents ont mis en place des structures de financement pérennes des infrastructures de transport avec l'ouverture de l'infrastructure à la maîtrise d'œuvre et au financement du secteur privé.

A titre d'exemple, le Gouvernement du Bangladesh a récemment créé un fonds pour le financement de la promotion des investissements, [Investment Promotion Financing Facility

(IPFF)] qui doit permettre de financer des initiatives du secteur privé en matière de développement des infrastructures ⁽²⁷⁾.

§ 3. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Le partenariat public-privé est aussi une voie possible, parfois nécessaire, pour développer les infrastructures et les services manquants.

A cet égard, développer les partenariats public-privés est un puissant levier pour aider l'État à progresser pour analyser des risques dans l'évaluation des projets. Le secteur privé apporte une série d'avantages généraux que l'on retrouve dans les infrastructures. Le recours au partenariat public-privé permet donc, une réalisation rapide qui optimise les avantages attendus et minimise les risques, tout en différant la charge financière.

Le partenariat public-privé, suivi dans certains pays depuis plusieurs années, doit être davantage exploité pour permettre la réalisation de grandes infrastructures nécessitant la mobilisation de volume de financement important.

Cela s'est concrétisé même dans les pays éprouvant des difficultés financière, tel est le cas cité en exemple du projet d'énergie hydraulique de Bujagali en Ouganda d'une capacité de 250MW, financé par l'État Ougandais, des entreprises privées, et un consortium de bailleurs de fonds dont la Banque mondiale ⁽²⁸⁾.

Ceci étant dit, qu'en est-il de l'Algérie ?

⁽²⁷⁾ ONU, (2006), conseil économique et social. Commission économique et sociale pour l'Asie et le pacifique. Questions émergentes concernant les transports financement des infrastructures de transport et partenariats public-privé., P 10.

⁽²⁸⁾ Conférence internationale de Dar es Salaam (2009), « Changer : nouveaux défis et nouveaux partenariats pour la croissance en Afrique ». Intervention du Président de la BOAD sur le sous thème : « forger des partenariats fructueux pour les infrastructures en Afrique ». Mars 2009.

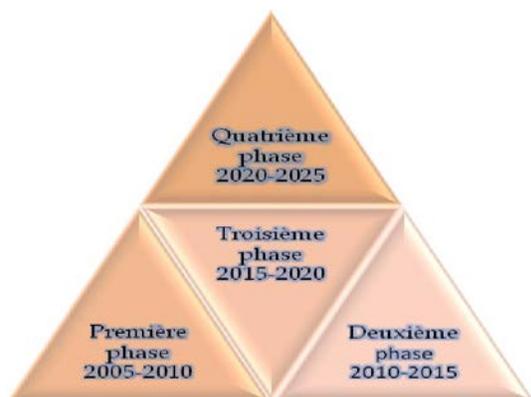
SECTION IV – **APERÇU GÉNÉRAL SUR LES MODES DE TRANSPORT EN ALGÉRIE**

En Algérie ⁽²⁹⁾, le secteur du transport connaît une véritable mutation. Un grand nombre de projets ont été réalisés où sont en phase de réalisation, afin de rendre ce secteur plus performant et plus efficace dans sa contribution au développement économique du pays.

C'est dans ce sens qu'il a été décidé de rattraper le retard enregistré en matière d'offre d'infrastructures de transport par les pouvoirs publics qui ont envisagé des projets de grand envergure à partir de 1975 dans le plan national routier.

Mais la réalisation de ces projets a été tributaire des fluctuations des prix du pétrole et des crises qui ont secoué l'Algérie durant les années 90, ce qui a freiné la mise en œuvre de la stratégie de développement de ces infrastructures.

Cette Stratégie sectorielle a été définie en quatre phases indissociables :



C'est dans cette perspective que l'État algérien a défini les programmes du secteur des transports pour les différentes périodes (1999-2004, 2005-2009, 2010-2014).

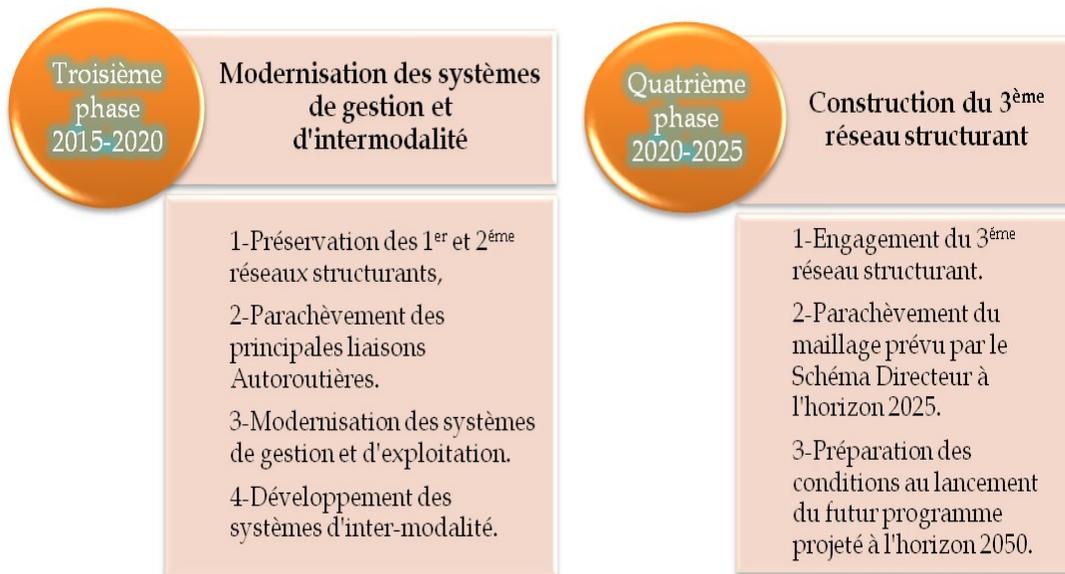
(29) Concernant **la politique des transports en Algérie** : Le transport en Algérie a connu deux grandes étapes que nous pouvons résumer ainsi : **La première étape : de 1962 à 1988** // Domination de l'état sur le secteur du transport collectif urbain : Cette période était caractérisée par le monopole de l'état dans le cadre du transport collectif malgré la présence du secteur privé, dont la participation et la concurrence étaient faibles. Cette période fut gérée par une série de lois // La loi n° : 67-130 du 22 juillet 1967 // Le décret n° : 81-375 du 26 décembre 1981 // Le décret n° : 83-306 du 07 mai 1983 // L'ordonnance du 15 janvier 1985 // L'ordonnance ministérielle du 20 mai 1987.

Deuxième étape : La Période après 1988 // Une forte présence des privés et le retrait total de l'État c'est ce qui caractérise essentiellement cette période dans la quelle on remarque une nouvelle phase dans le transport collectif des voyageurs par routes, qui commençait peut à peut au profit du secteur privé et après 1990 un saut qualitatif et quantitatif un retrait presque total de l'État jusqu'à nos jours. Elle est régie par les textes suivants // Le décret exécutif n° : 88-01 du 12 janvier 1988 // Le décret exécutif n° : 91-195 du 1 juin 1991 // L'ordre du 26 avril 1997 // La création de la loi n° : 01-13 du 07 juillet 2001.

À ce titre, une enveloppe budgétaire de 40 milliards de dollars a été réservée au secteur des transports dans le programme quinquennal 2010-2014 en vue de :

- Moderniser et d'étendre le chemin de fer : 30 Milliards de dollars;
- Améliorer le transport urbain avec notamment la réalisation de tramways à travers 14 villes;
- Moderniser le secteur aéroportuaire.

Quant aux phases trois (2015-2020) et quatre (2020-2025) elles se résument comme suit :



Cette Stratégie sectorielle a pour objectifs de développer l'offre de transport afin de :

- Satisfaire les besoins de mobilité des personnes et des biens;
- Améliorer la qualité de service par la réduction des temps de parcours;
- Répondre aux besoins logistiques des opérateurs économiques;
- Assurer un développement durable tout en privilégiant l'inter-modalité et l'interconnexion des différents modes de transport.

Il est à noter que ce n'est qu'en 2002 qu'un nouveau plan directeur des transports refait surface pour être exécuté sur une longue période, jusqu'à l'horizon de 2020.

Cependant, encore une fois la récente crise financière qui est venue pendant le second quinquennat (2004-2009) a suscité un large débat à la fois pessimiste et optimiste sur l'impact

de la crise sur l'économie algérienne. Sans omettre les chutes du prix du baril du pétrole pour ces les dernières années!

Jusqu'aux années 1990, la construction, l'exploitation et le financement des infrastructures de transport sont le fait de l'État sous la double tutelle des ministères des transports et des travaux publics.

Mais l'ère de l'ouverture et de l'économie de marché ne la pas épargné et désormais le secteur est démonopolisé dans son cadre réglementaire, même si l'État demeure le principal financeur et gestionnaire.

La volonté affichée par les pouvoirs publics pour améliorer l'offre d'infrastructures été otage de la fluctuation des prix du pétrole et des crises qui ont secouées l'Algérie courant les années 1990. Ce qui a comme conséquence le déphasage entre l'offre de service et la demande engendrée par l'accroissement de la population et l'augmentation des besoins logistique et de transport exprimés par les opérateurs économiques.

L'ouverture au secteur privé ne veut pas dire pour autant le désengagement total de l'État, mais celui-ci compte tenu de l'absence d'opérateur privé a établi un programme de grande envergure pour le développement des infrastructures de transport de base qui s'étale sur différentes périodes (1999-2004, 2005-2009,2009-2014). Pour la réalisation de ce programme l'État a réservé une enveloppe de près de 35 milliards de dollars US pour la période 2005-2009 et autant pour la période 2009-2014⁽³⁰⁾.

Arrivé à ce niveau d'analyse, notre thèse a pour objet d'exposer les caractéristiques des infrastructures de transport existantes, de présenter les grandes lignes de la stratégie sectorielle dans le cadre du schéma directeur à l'horizon 2020 et enfin une brève présentation du nouveau cadre juridique régissant le secteur.

Compte tenu de la diversité des modes de transport en Algérie (route, rail, transport maritime et aérien, transport par canalisation et cabotage national) et pour mieux cerner l'objet de notre thèse : la contribution de l'Entreprise Métro d'Alger (EMA) en matière de réalisation et d'exploitation du réseau des transports urbains de manière générale, et plus particulièrement du

⁽³⁰⁾ Communication de Monsieur Amar Tou Ministre des Transports, (24 septembre 2008), les transports dans l'économie nationale, Lausanne.

Méto d'Alger, Tramway, ETUSA, Téléphériques, ..., on s'attache à la présentation des plus importants (modes de transport) utilisés en Algérie (terrestre, maritime et aérien).

§ 1. TRANSPORT ROUTIER

La densité du réseau routier en Algérie est à l'image de la répartition de la population et des activités; la densité est très élevée au nord, assez lâche sur les hauts-plateaux et très dispersées au sud.

La longueur totale du réseau routier est de plus de 107 000 km dont plus de 70% sont revêtus. Les non revêtus touchent principalement les chemins communaux, les routes des régions de montagne et du sud.

La longueur du réseau principal est de 25 500 Km qui se répartissent sur six axes :

Axes Est-Ouest

Axe nord reliant El Tarf à Tlemcen via Annaba - Constantine - Alger et Oran (1 194 Km) ;

Axe nord des hauts - plateaux reliant Tébessa à Tlemcen via M'sila et Tiaret (1 053Km) ;

Axe sud des hauts-plateaux reliant Tébessa à Bougtob via Djelfa et El-bayadh (938Km)

Axes Nord-Sud

Axe Est reliant Constantine à Djanet via Biskra- Ouargla-Illizi (1 938Km) ;

Axe Centre reliant Alger à Ain guezzam via Media- Ghardaia- Tamanrasset (2 271Km) ;

Axe Ouest reliant Oran à Tindouf via Saida et Bechar (1 367 Km).

La route prédomine dans les flux de passagers et des marchandises pour plus de 80 %. Mais face à cette demande qui est en constante augmentation l'offre en infrastructure est insuffisante, notamment sur les axes qui desservent la frange littorale et à l'approche des grandes villes.

La vétusté et l'existence de goulets d'étranglements sur quelques passages à géométrie difficile (Khemis Miliana et Affroun, Lakhdaria et Bouira, Bouira- Bordj Bou Arreridj, Skikda-Constantine) empêchent la fluidité et la célérité du trafic routier.

La concentration de la circulation sur les axes du nord et le non respect des signalisations et du code de la route a pour conséquence l'augmentation du nombre d'accident (en moyenne annuelle ces accidents produisent près de 50 000 blessés et 4 000 morts).

Afin de réduire le coût social en accident de la route et faciliter la mobilité des personnes et des biens, la construction d'un axe routier Est-Ouest est avancée comme étant un choix stratégique.

L'idée de la construction d'une autoroute Est-Ouest sur le nord du pays a été admise à partir 1975 dans le cadre du schéma directeur routier. Basé sur le financement public qui est tiré essentiellement des recettes des hydrocarbures, le projet est resté prisonnier de la fluctuation des prix du pétrole mais aussi des crises qui ont touché l'Algérie.

Ce n'est qu'à partir de l'année 2002 qu'un schéma routier est établi par l'agence nationale des routes et mis en exécution sur l'horizon 2020.

Ce schéma s'articule autour de la réalisation de l'autoroute Est-Ouest à livrer au cours de l'année 2010, la rocade des Hauts-plateaux (sur une longueur de 1000 Km), l'extension et le développement des routes au sud et dans les hauts-plateaux, le développement des axes routiers et l'extension de capacité des pénétrantes Nord- Sud (voir la Carte1).

Le transport routier de personne et de marchandises est régi par le décret exécutif n°91-195 du 1^{er} juin 1991 qui stipule que cette activité peut être exercée par des personnes physiques ou morales ou par des entreprises commerciales de droit algérien.

Globalement le transport terrestre est assuré à plus de 95% par des opérateurs privés pour ces deux volets; les passagers et les marchandises.

En 2001 deux textes sont institués (loi n°01-13 du 07 août 2001 et la loi n°01-14 du 19 août 2001) qui stipulent et énoncent les objectifs suivants :

- améliorer les services de transport et satisfaire les besoins des citoyens en la matière,

- intégrer le secteur au développement de la triptyque de développement économique, social et la préservation de l'environnement ainsi que l'adaptation des règles régissant la sécurité routière pour juguler le niveau élevé des accidents de la route.

Le financement de la construction et de l'entretien des routes est du ressort de l'État qui consacre près de 1% du PNB à cet effet. Ce niveau alloué du budget est considéré comme moins important et il est au-dessous des normes internationales qui sont fixés à 1,5% du PNB.

L'État recherche et compte faire participer le secteur privé national et étranger dans le financement des routes et des autoroutes.

Pour la réalisation de l'autoroute Est-Ouest l'État a envisagé cette source de financement mais cette dernière a été infructueuse ce qui la amené à prendre en charge entièrement cet ouvrage.

Carte 1: configuration du réseau routier en Algérie.



Source : Ministère des Transports

§ 2. TRANSPORT FERROVIAIRE

Le réseau ferroviaire algérien est constitué de 3 973Km dont 2 888 Km à écartement normal (1 435 mm) et 1085km à écartement étroit (1 055mm).

À l'exception de quelques entreprises privées de petites tailles qui interviennent dans les travaux d'entretiens, travaux d'aménagement des gares, l'infrastructure ferroviaire est

exploitée par l'État par le biais de la société nationale de transport ferroviaire (SNTF) relayée à partir de 2007 par l'agence nationale pour l'étude et le suivi de la réalisation des infrastructures ferroviaires (ANESRIF).

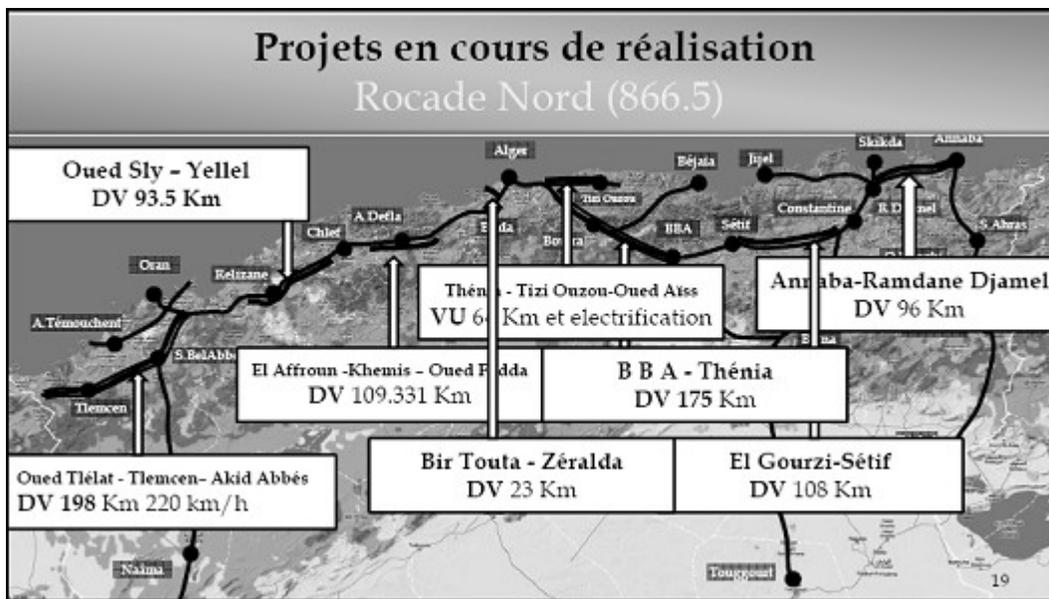
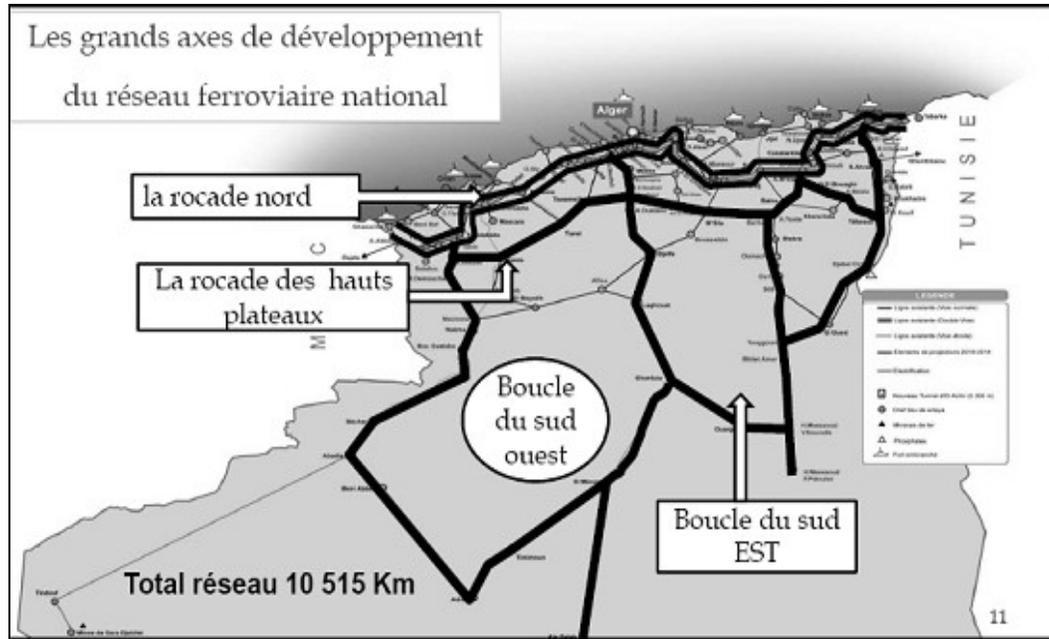
Ce mode de transport connaît une baisse du trafic de passagers et de marchandises au cours de ces dernières décennies conséquence de la dégradation de la qualité de service et de la concurrence de la route.

Le schéma de développement de l'infrastructure ferroviaire s'inspire de la loi 1-13 du 7 août 2001 qui vise à la promotion du transport intermodal. Il est prévu dans ce schéma la construction d'une rocade des hauts-plateaux parallèle à celle du nord et qui reliera la frontière Tunisienne à la frontière Marocaine (voir la carte 2). Comme il prévu également le lancement de deux projets; une pénétrante Mohammadia-Alger sur une longueur de 500Km et le projet Tebessa-Oum el bouaghi sur 100 Km. Le programme prévoit aussi des aménagements qui visent à effectuer les travaux suivants sur la rocade nord :

- Le dédoublement de la voie;
- La rectification des tracés;
- L'électrification de toute la ligne;
- La modernisation de la signalisation et des télécommunications.

L'État a considéré depuis longtemps la voie ferré comme un mode stratégique de développement économique et social ce qui est présenté comme justificatif pour son financement total par les ressources publiques. La loi n°1-13 du 7 août 2001 place le chemin de fer sur un même pied d'égalité avec les autres modes de transport, en autorisant les contrats de concession à toute entreprise de droit algérien qui en a la qualification requise. En réalité cette loi s'inscrit dans la politique de l'État qui vise à faire participer le secteur privé au financement, à la réalisation et à la gestion des infrastructures, ainsi qu'à l'exploitation des services ferroviaires.

Carte 2 : Les grands axes du plan de modernisation du rail en Algérie



§ 3. TRANSPORT MARITIME

L'Algérie est dotée d'une structure portuaire mixte et spécialisée, héritée de l'époque coloniale, à l'exception du port de Djendjen. L'espace portuaire algérien est composé de 13 ports de commerce dont 8 sont tournés vers les marchandises générales (Alger, Oran, Annaba, Mostaganem, Djendjen, Ténès, Ghazaouet et Delly), 3 ports mixtes qui accueillent les

marchandises générales et les hydrocarbures (Bejaia, Skikda (ancien port) et Arzew). Les ports de Bethouia et de Skikda (nouveau port) sont spécialisés dans les hydrocarbures.

Tous les ports algériens sont des ports urbains, sauf Djendjen. Cette situation les asphyxie et compromet leurs développements et provoque la congestion des places portuaires face à des flux en croissance continue.

L'organisation des ports n'a pas cessé d'évoluer depuis l'indépendance. Au cours de la première décennie, l'organisation portuaire repose sur une autonomie des grands ports (Alger, Annaba et Oran) et un régime de concession accordé par les chambres de commerce des wilayas sur lesquelles les autres ports sont situés.

À partir de 1971, les ports sont administrés et gérés par l'office national des ports (ONP), une autorité portuaire nationale, qui a une mission à charge de puissance publique et des missions à caractères commerciales.

La restructuration de 1982, qui a touché toutes les entreprises nationales de grande taille n'a pas épargné l'ONP, remplacé par dix entreprises portuaires locales. Le principe de cette restructuration était la décentralisation de la gestion.

La loi 88/01 qui concerne l'autonomie des entreprises a porté un changement dans le statut des entreprises portuaires, devenues des entreprises publiques économiques sous la forme de sociétés par action (EPE/SPA).

L'ensemble de ces créations et restructurations qu'ont connu les ports n'a pas donné les résultats escomptés. Le retard accumulé par l'ensemble des ports algériens peut être imputé aux facteurs suivants ⁽³¹⁾ :

- Les contraintes d'ordre structurel liées à la vétusté et à l'inadaptation des infrastructures et superstructures;
- Le déficit accumulé en matière d'équipements, de procédures de facilitation et de développement en général du complexe portuaire;
- Les difficultés issues de l'organisation globale.

⁽³¹⁾ Document interne au ministère des transports, (2002), Communication sur la situation des ports de commerce, Alger.

Les échanges extérieurs par voie maritime sont importants en Algérie. A titre indicatif le port d'Arzew (Bethioua) est parmi les plus grands ports de la rive sud de la Méditerranée, avec un tonnage qui a dépassé les 67 millions de tonnes en 2007. De plus, ces échanges ne cessent de croître, en passant de 69 385 096 tonnes en 1982 à 81 192 374 tonnes en 1992 et un tonnage de 108 071 447 tonnes en 2002 pour atteindre 130 329 552 tonnes en 2007, soient des croissances respectives de 14,54%, 24,87% et 17,70%.

Le pavillon national est composé de :

- HYPROC pour le transport des hydrocarbures;
- ENTMV pour le transport des voyageurs;
- Le groupe CNAN pour le transport des marchandises;
- Un opérateur privé pour le transport pour propre compte.

Le schéma directeur du secteur du transport maritime prévoit le développement de l'investissement et la recherche du partenariat stratégique susceptible de drainer les capitaux et le management adapté à la réalité du pavillon national. Pour les infrastructures portuaires, le programme prévoit la réalisation d'un terminal de transbordement de conteneurs au port d'Alger et au port de Djendjen ainsi que la consolidation et la modernisation des ports existants.

Sur le plan réglementaire, la nouvelle réforme contenue dans la loi n° 98-05 du 25 juin 1998, consiste en l'adaptation de la législation sur le transport maritime et les activités annexes aux exigences de libéralisation et d'ouverture économique. Cette loi définit les conditions d'exploitation des services de transport maritime et ceux concernant l'exercice des activités annexes telles que : la consignation du navire, la consignation de la cargaison et l'activité du courtier maritime. Elle prévoit un régime de concession pour les services de transport maritime.

Dans le domaine portuaire, la nouvelle loi sépare entre les activités de service public et celles à caractère commercial assurées à présent par des entreprises portuaires. Les missions de puissance et de service public selon la présente loi seront du ressort des autorités portuaires régionales au nombre de trois (Est, Centre et Ouest), en remplacement des entreprises portuaires actuelles. Les missions de ces autorités portuaires sont : entretien et développement

des infrastructures et superstructures, utilisation du domaine public portuaire pour la circulation maritime, la promotion et le développement de l'activité commerciale et enfin en plus de la gestion rationnelle de l'espace portuaire, les autorités portuaires veilleront à la sécurité et à la protection de l'environnement. Cependant, la mise en place de ces autorités portuaires n'est pas encore mise en œuvre pour des raisons de résistance syndicale, semble-t-il. Quant aux activités commerciales ⁽³²⁾ (de manutention, de lamanage, d'accostage) seront exercées aussi bien par les entreprises portuaires que par des privés nationaux et étrangers sous le régime de concession.

§ 4. TRANSPORT AERIEN

Excepté les aéroports à usage restreint, l'infrastructure aéroportuaire actuelle est composée de 36 aéroports dont 16 à caractère international. Toutefois la prédominance de l'aéroport d'Alger dans le trafic global est très prononcée. La compagnie Air Algérie prend en charge l'exploitation du réseau aérien, quant à la gestion des aérogares sont confiés à des établissements de gestion des services aéroportuaires (EGSA) qui sont nés des opérations de restructuration réalisées en 1987.

La capacité actuelle des aérodromes permet d'accueillir des appareils variant du Boeing 747 (aéroport d'Alger) au Boeing 727 (pour les aéroports du sud du pays). La sous capacité d'accueil des passagers caractérise cependant les aérogares.

Considérant le transport aérien comme un mode privilégié de développement et d'échanges et occupant une place importante dans le système de transport algérien du fait de l'étendu du territoire national, un large programme de développement est envisagé. Après l'achèvement de la nouvelle aérogare d'Alger, le programme prévoit la réalisation des aérogares sur une dizaine d'aéroport (Constantine, Annaba, Ain amenas, Djanet, Bordj Badji Mokhtar, Chlef, El Bayadh) pour augmenter la capacité d'accueil des passagers, rentabiliser les aéroports et hisser le niveau de sécurité et de sûreté au niveau des normes internationales.

⁽³²⁾BOUSBIA Mahmoud, (9-11 octobre2003), la facilitation du transport international et du passage portuaire en Méditerranée, Tunis.

Quant à la compagnie nationale de transport aérien (air Algérie) le programme vise essentiellement à la réorganisation d'air Algérie et le développement d'une deuxième compagnie tassili Airlines propriété de la compagnie nationale pétrolière Sonatrach.

Les actions en cours visent aussi la libéralisation des activités de transport et auxiliaires en vue d'améliorer la qualité de service, améliorer la compétitivité et la rentabilité du transport aérien, inciter à l'investissement privé dans le cadre de la concession.

Enfin, conscients de la contribution du secteur des transports au développement de l'économie nationale, il nous reste plus qu'à cerner la(s) problématique(s) actuelle(s) liée(s) au transports urbains en Algérie (objet du **CHAPITRE II**).

CHAPITRE II -

PROBLÉMATIQUE (S) ACTUELLE(S)

DU

TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE

Ce chapitre a pour objectif de souligner que, ni *l'État et/ou du le Secteur Privé* algériens *n'ont pu faire sortir le secteur des transports de l'impasse dans laquelle il se trouve.*

En d'autres termes, ces derniers (l'État et/ou du le Secteur Privé algériens) ont-ils réussi à fournir les solutions appropriées pour l'ensemble de la société en matière de transport ?

Dans la négative, par quelle formule magique les autorités algériennes "ont pu faire" faire rouler le Métro d'Alger au 31 octobre 2011, Tramway, ... ? Ne s'agit-il pas là d'un résultat tangible du recours au Partenariat Public-Privé étranger ?

Pour répondre à de telles questions, il serait plus équitable de céder la parole, non seulement, aux « praticiens » en la matière; mais surtout aux "grands responsables" : les Ministres et les Directeurs généraux de ce secteur stratégique.

SECTION I - LE TRANSPORT URBAIN EN ALGÉRIE : état des lieux

§ 1 - Métro d'Alger

Comme dans de nombreuses villes en croissance rapide, la circulation automobile à Alger est souvent difficile. Le premier projet de métro date pourtant de... 1928 ! Mais il a fallu attendre 1981 pour que le projet soit lancé, et 2011 pour qu'enfin, la capitale algérienne devienne **la première ville du Maghreb dotée d'un métro** - et la deuxième d'Afrique, après le Caire.

Comme par miracle, l'Algérie a vu l'ouverture du métro d'Alger le 31 octobre 2011 d'une longueur de 9 km et desservant 10 stations, ce dernier fera d'Alger la 1^{ère} ville du Maghreb à être équipée d'un métro souterrain. Son exploitation est assurée par RATP El Djazaïr filiale de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) pendant huit ans avec l'Entreprise du métro d'Alger.

L'entreprise du Métro d'Alger a lancée un appel d'offres national et **international pour la réalisation des études préliminaires relatives aux extensions de la ligne 1^{ère} du métro d'Alger.**

L'Algérie avait aussi lancer un autre projet phare dans le cadre du plan quinquennal 2010-2014, qui est le Métro d'Oran.

§ 2 - Tramway

Dans le cadre du plan quinquennal (2010-2014), l'Algérie a lancé un autre plan de développement et modernisation du transport en commun urbain ou interurbain circulant sur des voies ferrées, le Tramway.

Le tramway d'Alger est un système de transport en commun desservant l'agglomération d'Alger. En 2012, il a compris une ligne de 16,2 km et 28 stations et il devrait s'étendre sur 23 km et comprendre 38 stations.

Le tramway de Constantine est un projet de transport en commun desservant l'agglomération de Constantine, il est en construction depuis 2008. Les premiers essais techniques du tramway de Constantine ont été effectués en 2012, son tracé comprend une ligne de 9 km et 10 stations.

Le tramway d'Oran est un autre projet de transport en commun desservant l'agglomération d'Oran dont les travaux de construction ont démarré fin 2008, il sera le plus long du pays avec une distance globale de 48 km. Les premiers essais techniques du tramway d'Oran ont été effectués en 2012.

Plusieurs villes de l'Algérie vont être dotées du tramway comme Sidi Bel-Abbès, Batna, Ouargla, Mostaganem, Sétif et Annaba, il a été procédé dernièrement à l'élaboration d'études techniques de projets de tramways concernant ces six villes du pays et d'autres études appropriées seront entamées pour des projets de tramways dans huit autres wilayas.

§ 3 - Une extension plus importante du métro d'Alger est programmée

Dans le cadre de la modernisation et du renforcement des moyens de transport urbain à Alger et ses environs, et la prise en charge des préoccupations de la population algéroise, une autre extension plus importante est programmée pour le métro d'Alger en vue de former un réseau dense. Il s'agit de l'extension Chevalley-Draria sur 14 km, en passant par Dély-brahim-Chéraga-Ouled Fayet-El Achour.

La création d'un réseau de métro algérien est proposée dans le cadre d'un programme de transport public conséquent élaboré pour assurer une réelle alternative à l'usage de la voiture, en

garantissant une offre de transport complète avec des relais entre téléphérique, métro, tramway et bus.

Plus de 6 milliards de dollars ont été mobilisés par l'État pour doter les grandes villes algériennes de tramways qui vont renforcer le réseau national de transport public de voyageurs.

§ 4 - Métro et tramways vont former une boucle de transport pour la capitale

Deux extensions de cette ligne sont prévues. Le premier prolongement ira des Fusillés vers Bir-Mourad Rais sur 4,6 km, alors que le second reliera Bir-Mourad Rais à Draria pour rejoindre la ligne du métro, formant ainsi une véritable boucle de transport par rail pour la capitale.

Les travaux de réalisation des tramways d'Oran et de Constantine connaissent par ailleurs un état d'avancement appréciable.

Trois extensions du tramway d'Oran seront réalisées pour doter la population de cette ville d'un moyen de transport moderne et qui va minimiser son impact sur la circulation routière et leur assurer confort et sécurité.

Le tramway de Constantine, depuis le stade Benabdelmalek abouti à la cité Zouaghi sur 8 km mis en service en juin 2013. Les travaux d'extension du tramway de Constantine entre la cité Zouaghi et la nouvelle ville Ali Mendjeli sur 9,1 km, ont été lancés en janvier 2014.

Les efforts pour doter les autres grandes villes du pays d'un réseau de transport urbain et moderne se poursuivent et de nombreux projets d'introduction de tramway sont inscrits. 14 projets de tramways au niveau national devront être réalisés.

Plus de 10 milliards de DA sont également consacrés par les pouvoirs publics pour la réalisation et la rénovation de téléphériques à Alger, Tizi-Ouzou, Oran et Constantine.

La mise en service de l'ensemble des projets se trouve confrontée à la(es) problématique(s) spécifique(s) que nous essaierons de cerner dans la section suivante.

SECTION II - PROBLÉMATIQUE(S) SPÉCIFIQUE(S) AU SECTEUR DES TRANSPORTS URBAINS EN ALGÉRIE

Cette section a pour objectif principal de poser la(es) problématique(s) actuelle(s) du secteur des Transports urbains en Algérie. Pour ce faire, est-il nécessaire de souligner l'échec de la politique des transports urbains en Algérie ? Livrés à eux-mêmes les "grands responsables" de ce secteur stratégiques ont-ils réussi à impliquer le privé algérien à faire rouler le Métro d'Alger, le Tramway et le Téléphérique en l'absence de la contribution du Partenariat Public-Privé étranger en la matière ?

On se contentera pour la réponse à ces questions des propos recueillis auprès des :

➤ Des Ministres des Transports :

✓ Amar Tou, qui a reconnu ouvertement l'échec de la politique de son département en matière de transport urbain.

➤ Des Directeurs Généraux :

✓ de l'entreprise du métro d'Alger (EMA), M.Omar Hadbi,
✓ de l'ETUSA, M.Yacine Krim.

§ 1. Transport urbain en Algérie, le gouvernement reconnaît son échec : Le ministre des Transports, Amar Tou ⁽³³⁾

1.1. Pour les Bus privés



Le ministre des Transports, Amar Tou, a reconnu ouvertement l'échec de la politique de son département en matière de transport urbain.

Cet échec est imputable à l'ouverture du secteur à la concurrence qui, selon le ministre, « n'a pas été contenue par une régulation ».

« Ce sont les transporteurs qui font la loi au détriment de la réglementation et les lois de la République », constate-t-il lors d'une réunion qui a regroupé, hier à Alger, les 48 directeurs de wilaya. Ces derniers ont encaissé des reproches d'une rare virulence de la part du premier responsable du secteur. « Vous avez failli à vos prérogatives et vos responsabilités. Vous êtes considérés comme des complices par votre négligence et votre démission », s'emporte le ministre contre ses directeurs.

M. Tou a reconnu qu'il y a « démobilisation des pouvoirs publics en ce qui concerne l'application de la réglementation en vigueur ». « C'est le grand bazar », s'indigne-t-il à nouveau.

(33) Publié le 11/09/2008 à 12:00 par abdoumenfloyd

Amar Tou croit que la libéralisation du secteur aurait dû aboutir à une situation meilleure. Près d'une vingtaine d'années plus tard, le constat est le suivant : « Non-respect des règles d'exploitation, concurrence déloyale des opérateurs privés, absence de contrôle nécessaire de l'autorité en charge, un système de correspondance qui induit des surcoûts de transports pour les voyageurs».

1.2. Les chiffres de la défaillance

A ce constat s'ajoute l'absence de professionnalisme et la prédominance de la pratique artisanale, la dislocation des réseaux du transport urbain, l'insuffisance des gares et des stations, une mobilité insuffisamment couverte en milieu urbain par les moyens de transport offerts.

Quantitativement, le nombre d'opérateurs de transport collectif urbain a bien évolué depuis 2 004.

Le secteur privé était détenu par 9 525 opérateurs en 2 004, tandis que le secteur public fonctionnait seulement avec 34 opérateurs. Pour le premier semestre de l'année en cours, le secteur privé était composé de 11 364 opérateurs, alors que le public a sensiblement régressé par rapport à 2 004 en recensant uniquement 17 opérateurs.

Le parc national de transport urbain, se référant aux chiffres du ministère, se compose de 12 410 véhicules au premier semestre de l'année 2008. En dépit de son vieillissement annoncé, le ministre des Transports a refusé, hier, l'idée de retirer certains véhicules de transport des réseaux urbains, avançant comme prétexte l'existence d'agences de contrôle technique.

Près de 50% du parc a plus de 10 ans d'âge, a-t-on relevé. Le nombre des véhicules de transport ayant plus de 19 ans d'âge est en augmentation constante, tandis que celui concernant les véhicules ayant plus de 15 ans représente 30% du parc total exploité.

Le service public et les prestations laissent à désirer, relèvent également les responsables du ministère des Transports. Infractions constatées : excès de vitesse, intimidation de la clientèle, exploitation des mineurs avec des salaires très bas.

Cette situation a été aggravée par l'absence d'une présence effective de l'administration.

1.3. Pour les Taxis

Pour ce qui est des taxis, « ce sont les syndicats des chauffeurs de taxi qui font la loi en l'absence d'une autorité censée réguler cette activité », a-t-on reconnu également.

Pour s'en convaincre, les taxieurs de l'Algérois ont refusé les directives, de l'actuel Ministre des Transports et du Wali d'Alger, de peindre leurs véhicules en noir et orange. Suite à leurs protestations, en cette fin du mois de décembre 2015, le gouvernement a mis fin à sa propre décision !!!!

Un autre constat d'échec. Surtout lorsqu'on sait que 41,27% des licences de taxi attribuées ne sont pas exploitées, soit 57 178 sur un total de 138 552 licences. Un nombre de 137 087 licences sont attribuées à des anciens moudjahidines et/ou des enfants ou veuves de chahid, alors que les particuliers ne détiennent que 1 465 licences.

Pour ainsi dire, depuis le Ministre des Transports Amar Tou, ..., à ce jour, les autorités centrales reconnaissent ouvertement l'échec de leurs politiques de transport !

§ 2. Les Extension du métro, tramways et téléphériques : *Omar Hadbi, DG de l'entreprise du métro d'Alger (EMA)*⁽³⁴⁾



Les transports urbains à Alger vont bon train, les travaux d'extension du métro, tramways et téléphériques se poursuivent allégrement.

Omar Hadbi, DG de l'entreprise du métro d'Alger (EMA) dévoile dans son entretien à TSA-ALGÉRIE, les quartiers de la capitale qui seront desservis par le métro.

2.1. Pour le Métro

Combien de lignes de métro d'Alger sont-elles en chantier et dans combien de temps seront-elles livrées ?

(34) *Propos recueillis par Massissilia Chafai [via tsa-algerie.com] Articles apparentés*

[Bientôt, la ligne de métro d'Alger: Hai El...](#)L'extension Hai El-Badr - El-Harrach du métro d'Alger, livrée fin 2014 le ministre des Transports, Amar Ghoul, a annoncé hier, lors d'un poi...

[Métro d'Alger : El-harrach – Haï El...](#)Le 4 juillet sera inauguré l'extension du métro d'Alger El-harrach - Haï El-Badr En présence des responsables des collectivités locale...

[Le 3e prolongement du tramway: Bordj El-Kiffan-Der...](#)Tramway : Bordj El-Kiffan-Dergana, mise en service avant fin 2014 Le directeur général de la Société d'exploitation du tramway (Setram), G...

[Bientôt la 3e extension du tramway d'Alger...](#)La mise en service de la 3e extension du Tramway d'Alger Bordj El-Kiffan-Dargana, prévue en juin Le tronçon allant de Bordj El-Kiffan jusqu'au ...

[La ligne de métro Dar El Beïda – Place des...](#)Dans les cinq prochaines années le Métro Dar El Beïda-place des Martyrs Pour le projet de l'extension des trois lignes du métro d'Alger, en ...

[Le tramway de Constantine opérationnel depuis jeu...](#)Le tramway de Constantine inauguré le 5 juillet 2013 Le ministre des Transports, Amar Tou, a inauguré officiellement, le tramway de Constanti...

Actuellement, nous avons trois extensions de la ligne I de métro d'Alger qui sont en construction.

Il y a la ligne Hai El Badr – El Harrach. Elle fait 4 km et a quatre stations.

Pour cette extension, les travaux en génie civil sont terminés depuis deux ans. Actuellement, nous sommes en phase d'équipement, et donc, en train de poser la voie, la signalisation et le système. L'achèvement des travaux est prévu pour la fin de l'année. Il faudra compter, par la suite, sur une période pour les essais du système. La mise en service est prévue pour avril 2015.

La seconde ligne Hai El Badr- Ain Naâdja s'étale sur 3,6 km avec trois stations.

Les travaux de génie civil seront terminés d'ici la fin de l'année. Nous lancerons les appels d'offres de système en septembre de l'année 2014.

La troisième extension est celle de la Place des martyres. C'est un tronçon qui fait 1,6 km avec deux stations ; la station Ali Boumendjel et la station Place des martyres.

La station Place des martyres sera en même temps une station musée qui ressemblera à la station du musée du Louvres à Paris.

Pour pouvoir réaliser cette station musée, nous collaborons avec le ministère de la Culture depuis plus de trois ans.

Dans cette station, les travaux de génie civil ont bien avancé. Nous terminerons d'ici décembre 2014.

Ces trois stations sont, donc, en cours de travaux génie civil et les appels d'offre pour la mise en place du système d'exploitation vont être lancés au mois de septembre.

Nous avons trois horizons de mise en service au premier trimestre 2015 du tronçon Hai El Badr – El Harrach.

Au premier trimestre 2017, nous aurons la mise en service des deux autres extensions Hai El Badr – Ain Naâdja et Hai El Badr – Place des Martyrs.

La livraison de la ligne Hai El Badr – El Harrach est prévue pour le dernier trimestre 2014. Est-ce que ce délai sera respecté ?

Nous serons dans les délais, car le plus dur a été fait. Le plus dur c'est le creusement du tunnel. Actuellement, nous sommes en train de bétonner et de réaliser les finitions des tunnels.

Pouvez-vous nous donner les quartiers d'Alger qui seront desservis par le métro ?

L'extension Hai El Badr – Ain Naâdja est une ligne qui desservira les quartiers populaires d'Ain Naâdja où la demande est très forte.

C'est le cas également de la ligne Hai El Badr – El Harrach, qui traverse des quartiers populaires comme Bach Djarrah, Bourouba et El Harrach-centre et qui a la particularité d'avoir une liaison avec la gare ferroviaire d'El Harrach.

La station Ali Boumendjel va desservir, pour sa part, la rue Ben Mhidi, la rue Debbah Cherif, la rue de la mosquée Ben Badis, et nous avons rajouté une dernière station qui est celle du square Port Saïd juste à côté du Théâtre national d'Alger.

Dans combien de temps seront livrées les lignes El Harrach – Aéroport et Place des martyrs et Chevalley ?

Il faut savoir que le projet consiste en une liaison entre El Harrach centre – Bab Ezzouar – Aéroport, la ligne fera 9,4 km avec 8 stations.

C'est une extension très importante. Elle desservira le quartier universitaire de Belfort, l'institut agronomique, l'école polytechnique, l'école d'architecture, les quartiers de Beaulieu, la zone d'Oued Smar.

Il y aura également une station juste en face de l'entrée principale de Bab Ezzouar, une autre station à la cité 5 juillet qui sera en liaison direct avec le tramway, ainsi qu'une station au nouveau quartier AADL de Bab Ezzouar, une autre station au centre commercial de Bab Ezzouar et le terminus sera une liaison directe avec l'aéroport d'Alger.

C'est un projet très important dont le marché a été attribué de gré-à-gré à l'entreprise Cosider. Nous sommes en phase d'enquête d'utilité publique et nous allons commencer les travaux au dernier trimestre 2014.

Il y a une autre extension qui va être lancée très bientôt. Il s'agit de l'extension Ain Naâdja – Baraki qui fait 6 km et qui contient 6 stations. Il y aura une station au niveau du Boulevard Mohammed Boudiaf de Ain Naâdja et une autre au niveau de la halte SNTF de Ain Naâdja.

Cette extension a également été confiée à Cosider.

Quels sont les projets à venir ?

Vous avez l'extension Place des Martyres – Bab El oued – Chevalley.

Il y aura une station au niveau de Triolet, les trois horloges, au théâtre de verdure, au niveau de la place Kennedy à El Biar, au niveau, également, de la nouvelle faculté de médecine et au Château Neuf.

Les études du projet sont pratiquement terminées et les cahiers de charges sont prêts pour lancer les appels d'offres.

Il y a une autre extension Chevalley – Dely Brahim – Chéraga – Ouled Fayet – El Achour et Draria.

Elle est en cours d'étude. Nous allons avoir les résultats en 2015. Nous avons, également, reçu des instructions du ministre (des Transports) pour faire des études de faisabilité afin d'essayer de prolonger la ligne du métro de l'aéroport d'Alger vers les villes de Dar El Beida, Rouiba et Reghaia.

On nous a également demandé de faire des études de faisabilité pour continuer la ligne de Baraki à Sidi Moussa et Larabaâ.

2.2. Pour le Téléphérique

Le téléphérique de Bouzareah sera-t-il connecté au métro ?

Oui, le téléphérique de Bouzaréah va de Triolet vers Bouzaréah. Il fait 2,5 km.

Il y aura 55 cabines, prévues pour transporter 2 400 passagers par heure et le temps de parcours ne dépassera pas les 10 mn. Ce téléphérique aura une liaison avec la station Triolet (Bab El Oued) prévue dans le cadre de l'extension.

La ligne ferroviaire de la banlieue d'Alger sera-t-elle connectée au métro ?

Il y aura une connexion entre le métro et la ligne ferroviaire. La première liaison se trouve au niveau de la gare d'El Harrach où les passagers du train peuvent directement prendre le métro.

Il s'agit d'une liaison souterraine directe.

2.3. le coût total des travaux déjà d'extensions Métro, Tramway et Téléphérique

Avez-vous des prévisions sur le coût total de ces extensions. Avez-vous les moyens financiers de le faire ?

Je ne peux pas vous communiquer le coût total, mais je peux vous affirmer que les moyens financiers existent et sont suffisants.

Combien les travaux déjà réalisés (métro, tramway et téléphérique) ont-ils coûté ?

Je vais vous donner les coûts des projets réalisés et de ceux en voie de réalisation.

Le coût du métro s'élève à plus de 255 milliards de dinars.

En ce qui est du *tramway*, ***les coûts sont estimés à 702 milliards de dinars.***

Le téléphérique a, pour sa part, couté 50 milliards de dinars.

Quels sont les difficultés que vous rencontrez lors de la réalisation ?

Il y a les problèmes liés au déplacement des réseaux d'eau de gaz, entre autres. Malgré l'existence de cartes, il y a toujours des réseaux inconnus. Nous avons aussi le problème des expropriations. Pour la zone de Bouzaréah, par exemple, nous sommes restés deux ans pour exproprier quelqu'un.

2.4. Les prix du Métro et Tramway

Pourquoi avez-vous décidé de faire baisser les prix du métro et tramway ?

Depuis la mise en marche du métro, nous avons pu faire des statistiques sur les fréquentations. Je peux vous dire qu'à la fin du mois de mars nous avons enregistré 33 millions de passagers dans le métro et 24 millions de passagers dans le tramway. Nous avons également mené des

enquêtes de satisfaction sur le client, ce qui nous a amené à élargir la gamme tarifaire existante pour le métro et le tramway.

Comment comptez-vous rentabiliser le métro avec cette révision des prix ?

Dans aucun pays du monde, le métro est rentable, hormis celui de Hong Kong. Nous faisons un tarif d'équilibre où la différence est subventionnée à hauteur de 65% à 70% par l'État.

Dans combien de temps allez-vous lancer la réalisation du métro d'Oran ?

C'est un projet dont les études sont achevées. Les cahiers de charges sont en cours de réalisation. Il s'agit d'une ligne de 19 km et de 20 stations. La première phase consiste à relier Hai El Fath au 5 juillet sur 12km. La demande de financement a été introduite dans la loi des finances 2015.

Peut-on connaître le coût et le délai de sa réalisation ?

On ne peut pas parler du coût avant que les appels d'offre ne soient faits. Nous devrions lancer les appels d'offres au dernier trimestre 2015. Ça sera un appel d'offre global avec un délai de réalisation allant de 4 à 5 ans.

Combien de tramways sont-ils en réalisation et pour combien d'argent ?

Il y a les trois lignes d'Alger, Oran et Constantine qui sont en exploitation.

Pour les projets des nouvelles lignes, six grandes villes ont été choisies.

Il s'agit de Sidi Bel Abbès où les travaux commenceront à partir du mois de juin prochain.

Mostaganem, dont les travaux seront débutés à partir de septembre.

Ouargla, où les travaux vont commencer le 28 juillet.

Il s'agit, en outre, de la ville de Sétif où les travaux seront entamés au mois de juin.

Il y aura aussi l'extension du tramway de Constantine qui démarrera au mois de juillet, et les travaux du tramway à Annaba.

L'entreprise qui a obtenu le marché sera connue bientôt. L'appel d'offres du projet de tramway de Batna sera lancé bientôt, sans parler des extensions prévues à Alger.

Il y aura l'extension des Fusillés jusqu'à Bir Mourad Raïs.

Il y aura également trois extensions à Oran.

Il y a l'étude de faisabilité pour six autres villes : Blida, Djelfa, Tlemcen, Tebessa, Skikda et Bejaia.

Pour toutes ces villes, nous avons mis en place un partenariat entre Ferro-Alstom, Ferroviail et l'Ema pour créer la société mixte Cital de fabrication de rames de tramway.

L'usine se trouve à Annaba. La première rame est sortie de cette usine au mois d'avril et toutes les villes que je vous ai citées seront approvisionnées à partir de Annaba.

Combien de lignes de téléphérique sont en cours de réalisation?

Nous avons réalisé les téléphériques de Constantine, Tlemcen et Skikda et rénové les trois téléphériques situés dans la capitale, en plus de ceux d'Annaba et Blida. Nous allons mettre en service le téléphérique d'Oued Koraiche – Beau Fraisier – Bouzareah le 4 juillet prochain. Il y a une nouvelle ligne de téléphérique qui va de Bab El Oued à Zghara. Il y a, également, deux téléphériques à Constantine et un autre à Bejaia et Beni-Saf. Il y aura aussi la rénovation du téléphérique d'Oran. Tous ces projets sont programmés et les marchés viennent d'être attribués.

Pourquoi avez-vous choisi le tramway au lieu du métro pour desservir Alger-Est ? Est-ce que c'est une question de coût ou de faisabilité technique ?

Ce sont les deux aspects au même temps. Le choix du tramway est beaucoup moins cher. Il *coûte entre 20 et 25 millions d'euros le kilomètre* alors que *celui du métro est entre 80 et 120 millions d'euro le kilomètre*.

Le tramway offre également la facilité à desservir car il peut rentrer dans les quartiers, chose que l'on ne peut pas réaliser avec le métro.

Pourquoi la solution tramway a été généralisée à toutes les villes ?

C'est peut-être parce que c'est la solution qui correspond le plus.

Les entreprises algériennes sont exclues, jusque-là, de la réalisation des tramways. Allez-vous les associer à l'avenir ?

Cette idée n'est pas totalement juste. Il y a des dizaines de sous-traitants algériens qui ont travaillé avec Alstom sur la première ligne du tramway d'Alger. Je vous donne l'exemple des poses des voies du tramway et du métro qui ont été réalisées par un sous-traitant algérien.

D'autres entreprises algériennes travailleront dans les projets à venir.

§ 3. L'ETUSA : Yacine Krim, DG de l'Entreprise⁽³⁵⁾

3.1. Le parc des Bus ETUSA

Les 300 bus de transport universitaire vont reprendre du service aujourd'hui, sans compter les centaines de véhicules de parents d'élèves ou d'autres moyens de ramassage scolaire qui vont sillonner les routes dès les premières heures du matin, ce qui promet de longs embouteillages sur de nombreux accès.

Rien qu'à Alger, il y a pas moins de 22 millions de personnes qui se déplacent par le biais de l'Etusa ce qui prouve bien que le besoin de mobilité est énorme avec des moyens peu adaptés. Pourtant, Alger est loin d'être la seule ville au monde à être aux prises avec les embouteillages.

D'ailleurs, aucune ville algérienne ne figure dans les statistiques du navigateur GPS Tom Tom qui a passé en revue la congestion du trafic routier dans plus de 200 villes sur la planète. Il est vrai que ce service n'est pas présent dans le pays, mais Alger n'est tout de même pas Paris.

Avec environ 7 millions de véhicules en Algérie dont la moitié dans la capitale, il est évident que la circulation se fasse difficile.

Dans d'autres villes, c'est aussi le calvaire pour les automobilistes. Les embouteillages sont des phénomènes de réel stress comme cela multiplie aussi le temps de trajet par plusieurs heures, lors des périodes de pointe, notamment le matin et le soir.

Par comparaison, on se rend compte selon une étude du navigateur GPS Tom Tom que la congestion du trafic routier touche plus de 200 villes et en 2014, les conducteurs du monde entier ont passé, en moyenne, 100 heures supplémentaires au volant durant les heures de pointe du soir.

(35) [Forum : M.Yacine Krim, DG de l'entreprise de transport urbain et ...](#)

<http://www.dknews-dz.com/article/34591-myacine-krim-dg-de-lentreprise-de-transport-urbain-et-sub...> 4 avr. 2015 ...

Pour le **transport** urbain, l'Etusa exploite 72 lignes à **Alger** dont 22 lignes Avec 22 millions de passagers sur les lignes des **bus**, tramways et **métro**, ... Par **Ali TIRICHINE** - Dimanche 05 Avril 2015.

Un phénomène bien connu dans certaines villes algériennes. Mais la palme revient à la ville d'Istanbul en Turquie où le taux d'embouteillage atteint 58%, le plus élevé du monde.

Pendant les heures de pointe du soir, le temps de trajet moyen dans la ville turque passe ainsi de 30 minutes à plus d'une heure, le conducteur perdant ainsi quelque 125 heures chaque année dans les embouteillages.

En deuxième position de ce palmarès mondial, figure la ville de Mexico-City (Mexique), où le taux d'embouteillage atteint 55%. Les conducteurs de la capitale mexicaine perdent ainsi chaque année 102 heures pendant les heures de pointe.

Viennent ensuite Rio de Janeiro (Brésil) avec 51%, Moscou (Russie) avec 50%, Salvador (Brésil) avec 46%, Recife (Brésil) avec 45%, Saint Petersburg (Russie) avec 44%, Bucarest (Roumanie) avec 41%, Varsovie (Pologne) avec 40% et Los Angeles (Etats-Unis) avec 39%. D'autres villes comme Rome (13ème), Pékin (15ème) et Londres (16ème) sont encore plus difficiles en matière de circulation qu'Alger. On est donc loin de pouvoir figurer dans ce classement mondial.

Des villes en Arabie saoudite ou aux Emirats arabes unis sont plus encombrées.

Parmi les solutions préconisées en Algérie, figure le transport public par bus avec, notamment la volonté d'acquérir 300 nouveaux autobus dans la capitale auprès de la Société nationale de véhicules industriels.

Il y a aussi à travers de nombreuses wilayas, la création de nouvelles sociétés de transport urbain avec achat de 30 autobus pour chaque chef-lieu de wilaya en plus des 300 autobus qui seront affectés pour la wilaya d'Alger.

A rappeler que le ministre des Transports, Amar Ghoul, a décidé de lancer le projet de mise en place des établissements publics de transport urbain et suburbain des villes. La réception des bus commencera à partir de cette année et s'étalera sur plusieurs mois en fonction des capacités de la Snvi.

Actuellement, 650 bus sont utilisés pour le réseau de la wilaya d'Alger, auxquels s'ajoutent ceux destinés au transport des étudiants et au transport des travailleurs. Le projet de mise en place des établissements publics de transport a démarré en 2010 dans le cadre du programme du président de la République pour améliorer le transport dans les villes.

Plusieurs wilayas comme Tarf, Boumerdès, Chlef et Laghouat ont reçu des décisions d'affectation de 71 bus qui s'ajoutent aux 1 400 bus distribués pour soulager le réseau routier.

3.2. Le parc automobile algérien ⁽³⁶⁾



Le parc automobile algérien a enregistré une hausse en 2009, de 200.000 véhicules supplémentaires par rapport à 2008 pour totaliser 4.171.827 unités, selon les statistiques de l'Office national des statistiques (ONS).

(36) Accueil | Marché | M.Mohamed Publié le 20.10.2010

Au cours de l'année écoulée, le nombre des véhicules immatriculés et ré-immatriculés s'élevait à 987.193 unités, dont 185.821 véhicules neufs, indique l'office. La part des véhicules de moins de cinq ans d'âge représente 22,36% de l'ensemble du parc, constituée essentiellement par des véhicules de tourisme avec 147.658 unités et des camionnettes avec 33.968 unités.

Selon les chiffres consolidés de l'ONS, les véhicules importés en 2009 s'élevaient à 269.018 unités, en baisse de 23,64% par rapport à 2008 (352.315 unités), dont 246.522 voitures par les concessionnaires en baisse de 24,73% et 22.496 unités (-9,32%) par les particuliers.

L'ONS précise que plus de 56% des véhicules soit 199.744 unités importés en 2009, ils n'ont pas subi d'immatriculation définitive, rappelant qu'en 2008, 20.850 véhicules neufs mis en circulation n'ont été immatriculés définitivement qu'en 2009. Entre autres, l'âge moyen du parc reste cependant élevé : 57,42% des véhicules ont plus de 20 ans d'âge et seulement 22,36% ont moins de 5 ans d'âge.

Le parc national reste dominé par les marques françaises. Elles représentent plus de la moitié avec 51,53%, soit 2,149 millions de voitures, les japonaises 10,59% 441.647 unités et les voitures allemandes en 3ème position avec 9,17% (382.584), les véhicules algériens avec 6,56%, 273.834 unités, les voitures italiennes 5,06% (211.219) et enfin celles de la Corée du Sud avec seulement 3,44%, soit 143.416 unités.

Les derniers chiffres de l'ONS communiqués révèlent que sur un total de 4,17 millions de véhicules qui circulent sur le territoire national, 2.593.310 véhicules sont de type touristique.

Les autobus et autocars ne représentent qu'une part de 1,68% du parc soit 70.070 unités. C'est à se demander si, finalement, le recours aux véhicules individuels ne couvre, en fait, pas une demande qui reste insatisfaite malgré les efforts déployés par l'État en vue de renforcer le transport en commun à travers notamment la redynamisation de l'ETUSA et les programmes de l'emploi de jeunes qui ont connu, au début, un franc succès auprès des jeunes promoteurs.

La non amplification du transport en commun et l'émergence de nouvelles cités dans un tissu urbain peu desservi, a fait apparaître en force le trafic de véhicules individuels en sus d'une activité illégale des chauffeurs clandestins.

Le réseau urbain ETUSA, à Alger, compte près de 256 autobus alors que 2.900 minibus appartiennent à des opérateurs privés. Le réseau interurbain est partagé entre 2.100 autres opérateurs.

Les taxis ont par ailleurs tendance à se faire très rares ces derniers temps. Vu ces données, il est clair que le secteur des transports par bus fait appel à un plus grand intérêt de la part des autorités. Avec plus de 1.360.000 véhicules, la capitale occupe le haut du classement suivie des wilayas d'Oran et de Blida.

Le segment des poids lourds est le seul à disposer d'une production locale. Les véhicules algériens sont composés surtout des produits de la SNVI dont plus de 95.000 camions et 14.300 autocars et autobus auxquels s'ajoutent les tracteurs de CMA avec plus de 12.200 tracteurs routiers et 87.600 tracteurs agricoles.

Le parc de véhicules connaît un rajeunissement sans précédent, mais l'âge moyen du parc reste cependant élevé : 57,42% des véhicules ont plus de 20 ans d'âge et seulement 22,36 % ont moins de 5 ans d'âge.

§ 4 . TRAMWAYS ⁽³⁷⁾



Le ministre des Transports, Amar Ghoul, a procédé hier à Alger à l'inauguration de l'extension de la ligne Est du tramway d'Alger, Bordj El Kiffan vers Kahouat Chergui. Il a également donné le coup d'envoi de l'opération de transfert de conteneurs par voie ferrée du port d'Alger.

Lors d'un point de presse organisé en marge de l'inauguration, M. Ghoul qui était accompagné du wali d'Alger a déclaré qu'«avec l'ouverture de cette nouvelle ligne, le tramway couvre une distance de 20 km, ce qui permettra de transporter plus d'un million et demi de voyageurs par mois.

L'on va poursuivre nos efforts afin d'étendre cette ligne jusqu'à Dergana d'ici le mois d'octobre prochain et de cette manière l'on aura achevé la première ligne Est.»

D'autre part, le ministre a annoncé «le transfert des conteneurs du port d'Alger vers le port sec afin qu'ils soient transportés par la suite vers tout le territoire national par voie ferrée».

Il a expliqué qu'«au départ, il y aura dix voyages par jour et incessamment l'on aura 12.500 km de voie ferrée ce qui permettra de relier tous les ports d'Alger et de soulager le transport routier».

Le ministre a également indiqué que «d'ici le mois de juin prochain, l'opération d'évaluation des offres concernant la réalisation de 500 points tricolores qui seront liés à un centre de régulation de circulation dans la wilaya d'Alger sera achevée».

(37) Tramway d'Alger : Mise en service de l'extension est Bordj El Kiffan vers Kahouat Chergui.PUBLIE LE : 16-04-2014 | 0:00. **Wassila Benhamed**

Par ailleurs, le ministre a affirmé que le nouveau plan de transport permettra à la capitale de respirer et dans ce cadre, M. Ghoul a procédé à la mise en service des parcmètres de la rue Larbi Ben M'hidi et visité le chantier du parking intelligent de la place du 1er Mai.

Rappelons que le ministre des transports avait insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'encourager le recours au transport ferroviaire, un moyen de transport devenu incontournable face à l'augmentation vertigineuse du nombre de véhicules en circulation à travers le territoire national.

A l'horizon 2025, vingt millions de véhicules circuleront sur les routes du pays contre huit millions actuellement, selon les statistiques du ministère des Transports. Pour M. Ghoul, le transport ferroviaire devrait permettre de réduire les tensions sur les routes et de désengorger la circulation causée par les véhicules particuliers et les camions de transport de marchandises.

Il a également mis l'accent sur la nécessité d'étendre le tracé du train de Zeralda vers Tipasa, Gouraya jusqu'à Damous, d'une part, et de Zéralda vers Bab El Oued via Staouéli et Ain Benian, d'autre part.

D'autres études devraient être lancées pour étendre cette ligne également vers Ben Aknoun et Bir Mourad Rais, selon le ministre qui a souligné que ces projets permettront, une fois achevés, de créer une harmonie et une complémentarité avec les autres moyens de transport en commun comme le métro et le tramway.

D'une distance de 21 km, la nouvelle ligne ferroviaire électrifiée à double voie Birtouta-Zeralda comprend cinq gares : Birtouta, Tessala El Merdja, Sidi Abdellah, Sidi Abdellah-Cité Universitaire et Zéralda.

Le futur autorail, qui roulera à une vitesse de pointe de 160 km/h, sera un prolongement de la ligne ferroviaire reliant Alger (Agha) - El Affroun (Blida) via Birtouta.

Selon le ministre, la capitale devrait bénéficier d'une nouvelle gare ferroviaire centrale qui sera implantée à Kourifa (El Harrach) dans la banlieue est d'Alger.

Un concours national et international d'architecture pour l'élaboration des études de réalisation de cette gare a été lancé en février dernier. «Cette grande gare devrait être un pôle d'échange entre les quatre coins du pays et permettre d'accueillir un nombre plus important de trains de grandes lignes» a-t-il ajouté. Elle sera dotée de toutes les commodités, d'un hôtel, d'espaces commerciaux et d'espaces verts et de loisirs avec un accès aux autres modes de transport, selon ce responsable.

Le parking intelligent permettra de superposer des véhicules sur une surface réduite. 16 voitures seront garées sur une surface de 40 m² seulement.

§ 5 . TÉLÉPHÉRIQUES ⁽³⁸⁾



Le ministre des Transports Amar Ghoul a révélé lundi à Alger que quatre accords de partenariat entre l'Algérie et la France pour la réalisation de plusieurs projets de transports en Algérie sont en cours d'élaboration et seront signés en mai prochain.

M. Ghoul a précisé à l'issue de sa rencontre avec le représentant spécial du ministre français des Affaires étrangères Jean Louis Bianco que cette réunion intervient en prévision d'une autre rencontre multisectorielle entre les parties algérienne et française qui aura lieu en mai.

Il a souligné à ce propos que quatre accords "importants" dans le domaine des transports routier et ferroviaire seront signés lors de cette rencontre.

(38) Actuellement gérés par la société publique ETUSA, les téléphériques d'Alger seront bientôt gérés une société mixte algéro-française (photo : Poma.net).

Un de ces accords prévoit la création d'une joint-venture algéro-française chargée de l'exploitation, de la gestion et de la maintenance des téléphériques au niveau national. Un autre porte sur la réalisation de trois gares routières à Alger, Oran et Sétif dans le cadre d'un partenariat entre l'entreprise de transport routier et une société française dont le nom n'a pas été révélé.

Le premier accord prévoit la création d'une joint-venture algéro-française chargée de l'exploitation, de la gestion et de la maintenance des téléphériques au niveau national, une mission assumée, actuellement, par des entreprises locales de transport urbain.

La nouvelle société qui regroupera l'entreprise du métro d'Alger et l'entreprise de transport urbain et suburbain d'Alger ainsi qu'une société française, se chargera de la réalisation des téléphériques à travers la création d'une unité de montage de ces appareils.

Ce partenariat permettra, selon M. Ghoul, de cerner les problèmes liés à la réalisation et à la gestion des téléphériques et d'améliorer les services d'autant que le secteur a tracé un grand nombre de projets pour doter plusieurs wilayas de ce mode de transport par câbles.

Le deuxième accord prévoit l'élargissement des activités de l'usine de montage et de maintenance des wagons de tramway à Annaba- fruit d'un partenariat entre le métro d'Alger, l'entreprise nationale de réalisation de matériels et équipements ferroviaires (Ferovial) et la société française Alstom- à la fabrication de trains électriques et locomotives automatiques.

L'usine permettra dans un premier temps de répondre aux besoins nationaux avant de s'orienter vers l'exportation, a précisé le ministre.

Le troisième accord prévoit la réalisation de trois gares routières à Alger, Oran et Sétif dans le cadre d'un partenariat entre l'entreprise de transport routier et une société française dont le nom n'a pas été révélé.

Concernant la formation et l'échange d'expérience, un accord sera signé pour la formation de compétences nationales aptes à diriger les grands projets.

La rencontre du ministre avec le responsable français a permis aux deux parties d'évoquer les préoccupations de certaines entreprises françaises en Algérie.

M. Bianco a fait part de la volonté de la France à établir des partenariats à long terme avec l'Algérie à travers la réalisation de projets "structurels" qui permettent de répondre aux besoins de l'Algérie et d'investir le marché africain.

Cette rencontre s'inscrit par ailleurs dans le cadre des réunions de la commission mixte économique franco-algérienne (Comefa) et de la commission gouvernementale mixte algéro-française de haut niveau, tenues en décembre dernier à Oran et Paris.

Lors de la deuxième session de la commission gouvernementale mixte de haut niveau qui s'est tenue à Paris, neuf (09) accords de coopération dans divers domaines dont l'agriculture, l'énergie, les transports, la recherche scientifique et la défense, ont été signés.

Le service minimum n'assure le transport que pour une infime partie des usagers.

Le mouvement de grève initié par les travailleurs de la Société d'exploitation du tramway (Setram) s'est poursuivi hier pour le troisième jour consécutif. Un service minimum été assuré sur la ligne qui relie les Fusillés, dans la commune d'Hussein Dey, à Dergana, a-t-on constaté.

A l'origine du débrayage, la demande des travailleurs ayant trait à la révision de leur régime indemnitaire par l'administration et l'amélioration des conditions de travail.

Le service minimum étant insuffisant pour répondre à toute la demande, notamment celle des usagers qui doivent rejoindre leur lieu de travail dès les premières heures du matin, la plupart

des voyageurs ont dû se rabattre sur les autres moyens de transport tels que le train, les bus et les taxis.

Des usagers rencontrés hier en début de matinée à la station de Qahouet Chergui, à l'est de la capitale, étaient dans le désarroi total, d'autant plus que la plupart d'entre eux ont des abonnements. «Cela fait une heure et demie que nous attendons l'arrivée du tram, sans en apercevoir un», déplorent-ils. Les agents de Setram, quant à eux, avaient déserté les lieux, laissant les clients sans aucune information sur l'état du trafic. Après une longue attente, le tram arrive enfin.

Un agent prie les usagers de monter à bord des voitures sans s'acquitter du tarif du billet. «aujourd'hui ce n'est pas comme tous les jours. Le tramway est gratuit», s'écrie-t-il. Les voitures remplies jusqu'au débordement prennent le départ. Mais ce n'était que partie remise, car le quai s'est aussitôt rempli de nouveaux clients. Il a suffi de quelques minutes seulement pour que les quais s'encombrent à nouveau. «Les travailleurs du tramway ont le droit de faire grève.

Ce qui est par contre inadmissible, c'est que ces travailleurs n'informent pas les usagers sur la disponibilité des trams et la fréquence de passage», nous dira un usager en colère. La station de transport urbain de Qahouet Chergui s'est transformée pour la circonstance en point de chute de tous les voyageurs de la région. «Je prends le bus pour Tafourah. Il y a beaucoup de monde, mais j'arrive à monter», raconte un usager.

D'autres voyageurs préfèrent faire le déplacement par bus jusqu'à Rouiba pour prendre ensuite le train jusqu'à la gare de l'Agha. Globalement, les usagers ont déclaré être excédés par cette grève qui intervient en plein mois sacré du Ramadhan. Lors du premier jour de grève, la Setram a annoncé dans un communiqué que «le tramway d'Alger connaît une perturbation du trafic suite à un arrêt de travail collectif et concerté observé illicitement par une partie du personnel». Aucune autre précision n'est fournie sur les suites à donner à cette grève portant sur des revendications liées au régime indemnitaire. Nous avons tenté d'avoir un entretien avec le chargé de la communication de la société Setram, en vain.

Au total, la situation catastrophique que vit le secteur des transports en Algérie a été largement décriée par les différents Ministres et premiers responsables de ce secteur !

Face à cette situation catastrophique qui a résulté de l'incompétence du secteur public et privé algériens en la matière, voyons dans un TROISIÈME et dernier CHAPITRE (de cette deuxième et dernière partie) comment en ayant recours au Management Intégré, le Partenariat Public-Privé étranger va y remédier et enclencher le développement de ce secteur stratégique pour la société algérienne ?

CHAPITRE III-

**LA CONTRIBUTION DU PPP DANS LE
DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS URBAINS
ALGÉROIS**

Ce chapitre a pour objectif démontrer que la résolution de(s) la(s) problématique(s) des transports urbains, précédemment posée(s), réside dans le recours de l'État algérien au Partenariat Public-Privé étranger. D'où la nécessité :

➤ de sa présentation (***SECTION I – PRÉSENTATION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ***).

➤ de s'interroger sur les conditions de succès d'un *PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ* à travers le traitement du contrat de concession qui est le plus répandu en ce qui concerne le *PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ* dans le monde entier (***SECTION II – LE CONTRAT DE CONCESSION DANS LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ***).

SECTION I – PRÉSENTATION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

L'adoption du Partenariat Public-Privé comme mode de prestation des services publics a pris de l'ampleur dans le courant des réformes administratives adoptées par plusieurs pays.

Dans un sens large, on peut considérer que toute action élaborée en commun par le secteur public et le secteur privé est partenariale, indépendamment des formes contractuelles par lesquelles se traduit sa réalisation.

Cependant, les collaborations qu'appellent ces actions sont d'une telle diversité qu'il serait abusif de les considérer sur le même plan. Il est donc nécessaire de trouver une définition plus étroite du partenariat public-privé qui n'englobe que des opérations effectuées en étroite interaction entre le secteur public et les acteurs privés.

Comme il a été souligné (cf. chapitres précédents), la consultation de la littérature ne permet pas de cerner de manière pertinente les contours du partenariat public-privé; de ce fait, on a tenté de déterminer des critères de définition appropriés dans le but de parvenir à la fixation des principaux objectifs du partenariat public-privé et mettre en valeur ses avantages.

§ 1. Analyse de la littérature

1.1. Historique

Vaste sujet que celui du financement de la ville où, depuis des siècles, sphères privées et publiques coexistent, collaborent ou s'affrontent, qu'il s'agisse de l'initiative des projets, de leur financement, de la captation des plus-values qu'ils génèrent.

En effet, « Le recours à la sphère privée est apparu dès l'antiquité pour la construction des cités et des voies gallo-romaines, c'est au moyen âge et surtout à partir du 17^e siècle, sous l'impulsion de Colbert que le partenariat public-privé a connu un essor significatif.

Le partenariat public-privé a pris sa pleine dimension au 19^e siècle avec l'apparition des grands réseaux électriques et des chemins de fer, des canaux, des ponts, etc. »⁽³⁹⁾

Or, depuis peu, un mot miraculeux est apparu, celui de Partenariat public-privé (PPP) ou le (Private Finance Initiative : PFI). Honni par les uns qui le diabolisent plus que de raison en y voyant l'abandon des prérogatives de puissance publique et le sacrifice de l'intérêt général au profit privé, adulé sans mesure par d'autres qui y voient la solution à toutes les contraintes auxquelles se heurte la commande publique, le PPP ne mérite certainement ni cet excès d'honneur, ni cet excès d'indignité. Il ne trouve son utilité que sur un champ bien circonscrit, mais, utilisé à bon escient, il peut être un remarquable outil de modernisation et de meilleure efficacité de l'action publique.

C'est ainsi qu'« Au début du 20^e siècle, on a assisté à un mouvement de reflux du partenariat public-privé lié notamment à une certaine hostilité des communes envers le secteur privé qui s'est traduite par le développement du socialisme municipal et la légalisation de certaines activités de nature économique des communes.»⁽⁴⁰⁾

(39) Isabelle Chatric et Jean-Michel Uhaldeborde.(Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.

(40) Isabelle Chatric et Jean-Michel Uhaldeborde.(Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.

Si, en Europe, le PPP perdait du terrain, il perdurait aux Etats-Unis, voire même se développerait. L'exemple le plus connu est celui de la Ville de Pittsburgh qui, dans les années 40 a rassemblé les milieux économiques et politiques afin de faire face aux problèmes liés à sa mono-structure basée sur l'industrie du fer et des graves problèmes d'environnement que cette activité engendrait. Plusieurs sociétés furent créées avec comme objectif de revitaliser le lieu de production Pittsburg et de favoriser la diversification économique.

On peut comprendre cette divergence d'évolution entre le vieux continent et l'Amérique si on prend en compte la différence de perception du rôle de l'État entre ces deux parties du monde et l'importance accordée aux Etats-Unis à l'initiative privée.

Le terme partenariat public-privé est devenu populaire à la suite d'une déclaration du Président Carter qui le définissait comme signifiant une politique de développement urbain pilotée par l'économie de marché.

Avec le mouvement qui a suivi la diffusion du célèbre ouvrage de D. Osborne et T. Gaebler⁽⁴¹⁾ le PPP est devenu une idéologie et s'est traduite dans des programmes politiques.

Le développement des forces du marché a été encouragé par un allègement de la réglementation du secteur privé et une attribution de moyens de financement publics parallèlement à des investissements privés. C'est sous l'impulsion du Président R. Reagan aux USA et du Premier Ministre M. Thatcher en Angleterre que le PPP s'est étendu dans ces pays.

« Aux Etats-Unis, des partenariats se constituent dans la quasi-totalité des domaines de la vie communautaire ... (régénération urbaine, formation professionnelle et éducation, partenariat université/entreprise, logements sociaux), ... à tous les niveaux de l'administration et sous des formes allant du conseil stratégique à la gestion et à la mise en œuvre de projets »⁽⁴²⁾. Cependant, le domaine privilégié est resté l'urbanisme; les organismes privés prenant souvent part aux opérations d'aménagement du territoire,

(41) D. Osborne et T. Gaebler "Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public-Sector", 1993.

(42) Dommergues P., Gardin N. Les stratégies internationales des métropoles régionales, l'exemple de Strasbourg, Syros Alternatives Paris, 1989.

alors qu'en Europe c'est avant tout l'exécution de tâches du secteur public qui a été déléguée aux privés.

1.2. Définition du Partenariat Public-Privé

Le partenariat public-privé (PPP) est une entente contractuelle entre des organismes publics et des consortiums d'entreprises du secteur privé (partenaire) qui prévoit des résultats à atteindre pour améliorer la prestation des services publics. Cette entente établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des avantages de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats recherchés (Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2002).

1.2.1. Les partenaires, leurs motivations

« Le partenariat public-privé fait intervenir des acteurs dont les buts et le mode de fonctionnement sont différents. Le PPP implique que chaque système d'acteurs conserve sa propre identité, ses propres intérêts, son propre rayon d'action et ses propres ressources tout en partageant les risques et les chances des opérations effectuées en commun.»⁽⁴³⁾

« Pour qu'une opération de partenariat se mette en place, il faut que les deux parties cherchent dans la collaboration quelque chose de spécifique et d'irréductible que l'autre désire mais n'a pas. Le PPP qui, par définition, repose sur une adhésion volontaire, suppose un avantage mutuel des partenaires associés dans l'action commune»⁽⁴⁴⁾.

Un partenariat public-privé implique donc que chaque partie prenante trouve un avantage à la collaboration; il doit y avoir convergence d'intérêts malgré le fait que chaque acteur continue à fonctionner selon ses propres objectifs, objectifs qui peuvent s'allier, mais ne doivent pas obligatoirement se confondre.

a) Attitude des collectivités publiques.

« Pour les acteurs publics, ce ne sont souvent pas les prestations (output) qui sont l'objectif, mais les effets qui en résultent. La finalité est externe : il s'agit d'accroître la satisfaction des besoins sociaux, ce qui se traduit par des objectifs multiples. La pluralité sinon la

(43) Jean Ruegg, Stéphane Découtère et Nicolas Mettan, le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ? PPUR 1994.

(44) Partenariat public-privé et développement territorial, OCDE 2001.

multitude d'objectifs caractéristiques de toute administration est un obstacle majeur à une organisation réelle de la délégation, déconcentration ou décentralisation.»⁽⁴⁵⁾

« L'engagement de l'acteur public est difficile. Il doit tenter d'agir au nom d'un intérêt général qui ne se laisse pas toujours aussi facilement appréhender que l'intérêt privé. Il se retrouve ainsi, parfois, à défendre des objectifs à moyen et long terme, contre ceux à court terme de l'entrepreneur» 46.

Pour les fonctionnaires impliqués dans une opération de partenariat, il s'agit d'avoir le courage de dépasser leur mission qui est de respecter les lois pour devenir pro-actifs et de prendre des risques. De ce fait, le personnel des collectivités publiques craint d'entrer dans un partenariat public-privé et de ne pas pouvoir y défendre l'intérêt public qu'il se doit de respecter.

b) Attitude des acteurs privés.

On considère communément que les acteurs privés ont pour motivation la recherche du profit et privilégient les objectifs à court terme. Cependant, « si les organisations privées n'ont pas de finalités sociales ou plutôt - pour risquer ce néologisme commode - sociétales, elles n'en ont pas moins un rôle sociétal incontestable mais celui-ci est le sous-produit de leur activité et non leur guide ». Ainsi, « des organisations privées se réclament de plus en plus souvent de l'intérêt général, argument public par essence, parfois par simple hypocrisie, parfois avec sincérité : entreprises culturelles, associations de développement économique, opérations d'aménagement ou réalisation de grands équipements urbains, etc. »⁽⁴⁷⁾.

Il existe, par exemple, « un nombre croissant d'associations privées qui poursuivent des fins solidaires et altruistes (bénévolat, par exemple), sans aucun mandat législatif ni recours aux bureaucraties rationnelles»⁽⁴⁸⁾.

Pour entrer dans un PPP, les acteurs privés ont besoin d'un certain nombre de garanties

(45) Gilbert P. « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Editions d'organisation, Paris, 1980.

(46) Jean Ruegg «Formes du PPP» in Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, Jean Ruegg, Stefan Decoutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.

(47) Patrice Noisette et Franck Vallérugo, Le marketing des villes, Editions d'organisation, Paris 1996.

(48) Gilbert P. « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Editions d'organisation, Paris, 1980.

de la part des collectivités publiques : la formule envisagée doit être compatible avec leurs intérêts économiques, les investissements doivent pouvoir être amortis, les frais de fonctionnement couverts et l'entreprise doit réaliser un bénéfice.

A l'inverse, les entreprises peuvent bénéficier du fait que l'État peut être appelé à introduire une disposition d'exclusivité, même si celle-ci conduit à modifier les règles de la concurrence à l'intérieur d'une branche industrielle, en offrant un statut privilégié au privé qui se lance dans le PPP.

§ 2 . Quelques questions de base

2.1. De quoi parle-t-on ?

Le terme de « partenariat public-privé » peut recouvrir des acceptions très différentes, n'étant couvert par aucune définition juridique.

On ne l'utilisera ici ni dans un sens trop étroit (le contrat de partenariat défini par l'ordonnance du 17 juin 2004) ni dans un sens trop extensif (l'ensemble des coopérations entre secteurs public et privé).

Les différentes formes de coopération entre acteurs privés et publics sont anciennes, multiples et recouvrent de larges pans du champ économique.

On peut les classer en trois grandes catégories :

- *les formes institutionnelles*, par association d'actionnaires publics et privés au capital d'une même société : ce sont, en France, les SEM (Sociétés d'économie mixte) dont on trouve les équivalents plus ou moins développés dans quasiment tous les pays européens ;
- *les formes participatives*, qui traduisent l'apport de capitaux publics à des activités économiques privées (même si elles peuvent contribuer à l'intérêt général) : elles peuvent se traduire par des subventions (activités sociales ou culturelles par exemple) ou des co-investissements (capital-risque ou actions de renouvellement urbain par exemple) ;
- *les formes contractuelles* qui peuvent traduire soit la vente d'actifs par la collectivité publique (externalisation du patrimoine immobilier de l'État, privatisation d'entreprises

publiques par exemple), soit l'achat par la puissance publique de travaux, fournitures ou services délivrés par le secteur privé. Celui-ci peut prendre la forme de :

- marchés publics,
- Délégations de services publics - DSP - (comprenant ou non la réalisation de travaux) aux risques et périls du cocontractant privé,
- contrats de partenariat au sens défini par l'ordonnance du 17 juin 2004 et plus généralement de partenariats public-privé.

Dans ce qui suit, on entendra par « partenariat public-privé » :

- les contrats de partenariat au sens strict de l'ordonnance du 17 juin 2004,
- les contrats de même nature résultant de textes antérieurs à objet spécifique (Bail emphytéotique administratif - BEA - de la loi de 1988,

Autorisation d'occupation temporaire - AOT - du domaine public de l'État de la loi de 1994, Bail emphytéotique hospitalier - BEH - de l'ordonnance de 2003, équipements relatifs à la justice et à la sécurité prévus par les Lois LOPSI ⁽⁴⁹⁾ et LOPJ ⁽⁵⁰⁾ de 2002),

- les DSP (concessions) comprenant la réalisation de travaux importants et à paiement mixte (recettes perçues auprès des usagers et contributions publiques).

En effet, ces différents types de contrats répondent à la même logique économique qui est celle du financement de projet appliqué à un ouvrage public ; le projet doit être structuré de sorte qu'il dégage en son sein les ressources (qu'elles proviennent des clients privés, des clients publics ou d'une combinaison des deux), permettant d'assurer sa réalisation et sa gestion. Ils assurent également tous un arbitrage entre ce que paye l'utilisateur et ce que paye le contribuable pour un équipement collectif.

On peut ainsi définir le PPP comme « un outil qui assure un partage équilibré des risques et profits d'un projet public, conduit entre les secteurs publics et privés, dans le respect du droit de la concurrence et prenant en compte, dans le long terme, les exigences de retour sur investissement économique, social et environnemental ».

(49) Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

(50) Loi d'orientation et de programmation pour la justice.

2.2. *Que vise-t-on ?*

L'action des pouvoirs publics est confrontée à d'importants défis :

- dynamiser la croissance économique sans trop peser sur les finances publiques ;
- donner à la décentralisation les moyens de son ambition.

Or, force est de constater que dans le cadre des pratiques habituelles :

a) les contraintes budgétaires, qu'elles soient issues du pacte européen de stabilité ou de nécessités strictement nationales, ne permettent pas de financer dans des délais raisonnables, en s'appuyant sur les seules ressources financières publiques, des projets dont la nation a pourtant un besoin avéré. Par ailleurs, des ressources financières privées existent qui ne trouvent pas toujours emploi. Comment les mobiliser sur ces projets ?

b) les règles (voire les pesanteurs) de la gestion publique ne permettent pas toujours une gestion efficiente des montants investis, que ce soit en termes de coûts, de délais de réalisation ou de qualité du service.

Comment, en utilisant la responsabilisation et les règles de management de la gestion privée, moderniser et rendre plus efficace l'action publique ?

c) l'initiative privée est peu valorisée et peu encouragée. Comment la stimuler au service d'équipements publics ?

La France a toujours su, au cours des siècles passés, se montrer dynamique et innovante dans l'organisation des coopérations entre les secteurs public et privé. En témoignent la construction des canaux aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, la réalisation des percées haussmanniennes à Paris sous le Second Empire, l'essor extraordinairement rapide du chemin de fer, des tramways, de l'alimentation en gaz, de l'électricité à la fin du XIX^{ème} siècle. Tout cela est le fruit, d'une part, d'une initiative privée particulièrement dynamique, d'autre part, de pouvoirs publics soucieux de l'orienter vers la satisfaction de l'intérêt général, mais non de s'y substituer.

La France a ainsi progressivement bâti le modèle de la concession de travaux et de services publics, aujourd'hui utilisé partout dans le monde sous des appellations diverses, et qui est le modèle promu par les instances internationales.

Or, aujourd'hui que constate-t-on ?

a) l'initiative se situe plutôt de l'autre côté de la Manche avec le développement du PFI (Private Finance Initiative) qui est en train de s'étendre partout en Europe.

b) la commande publique est organisée aujourd'hui en France, autour de deux grandes catégories de contrats, les marchés publics et les délégations de service public.

Le resserrement progressif du champ de ces contrats laisse non couverts deux cas de figures :

- les cas où le recours à un partenaire privé est bénéfique pour assurer globalement la construction, le financement et l'exploitation d'un ouvrage sans qu'un quelconque paiement ne soit possible de la part des usagers ou sans que l'on se situe dans le champ d'un service public déléguable ;

- ceux dans lesquels il existe bien un service public déléguable, mais avec des recettes d'exploitation insuffisantes pour qualifier une délégation de service public, ou trop aléatoires pour qu'elle soit économiquement intéressante.

L'enjeu est de répondre à ces besoins bien réels en libérant les énergies et les capacités d'initiatives tout en offrant un cadre clair, juridiquement sécurisé et donnant les garanties de transparence que requiert la conduite des affaires publiques.

Comment, avec les mêmes ressources financières publiques, faire plus, faire plus vite, faire mieux ?

2.3. *Qu'est-ce qu'un PPP ?*

Définition du PPP

Avec l'acception générique donnée ci-avant au terme « partenariat public-privé », on pourra le définir comme un contrat global et de longue durée, transférant la maîtrise d'ouvrage sur le partenaire privé.

Il couvre :

- la conception, au moins pour partie,
- le financement,
- la réalisation,
- la gestion avec l'entretien/maintenance et éventuellement l'exploitation d'équipements publics.

Il résulte de cette définition les conditions sans le respect desquelles il n'existe pas de relation de partenariat public-privé :

- l'existence d'un *équipement public* : cela paraît évident, mais encore faut-il le rappeler. Pour des logements sociaux, des ateliers relais, des zones d'activité..., il peut exister des coopérations entre secteurs public et privé, mais ce ne sont pas des PPP ;
- l'existence d'un *investissement initial*, dont c'est tout l'objet du contrat que d'assurer son amortissement sur une durée suffisamment longue. C'est généralement un investissement matériel (un bâtiment, une infrastructure, un équipement), mais il peut parfois être immatériel (logiciel informatique, études de développement particulièrement lourdes...) ;
- le *transfert de la maîtrise d'ouvrage*, qui emporte la globalité du contrat et le financement (ou au moins le préfinancement) par la personne privée.

Différentes catégories de PPP

Moyennant ces réserves, tous les équipements publics sont susceptibles d'être le support de partenariats public-privé. À titre d'exemple :

- *l'immobilier public* :
 - banalisé (bureaux...)

- spécifique (hôpitaux, musées, prisons, universités...)

• *les infrastructures de transport :*

- les voies routières et les ouvrages d'art,

- les transports en commun en site propre, métros et tramways,

- les ports et aéroports,

- les voies ferrées et les canaux (dans un cadre juridique spécifique).

• *les équipements à caractère technologique :*

- les incinérateurs d'ordures ménagères, l'alimentation en eau potable, le traitement des eaux usées, et plus généralement les « *utilities* »,

- les équipements militaires,

- les NTIC (Nouvelles technologies de l'information et de la communication).

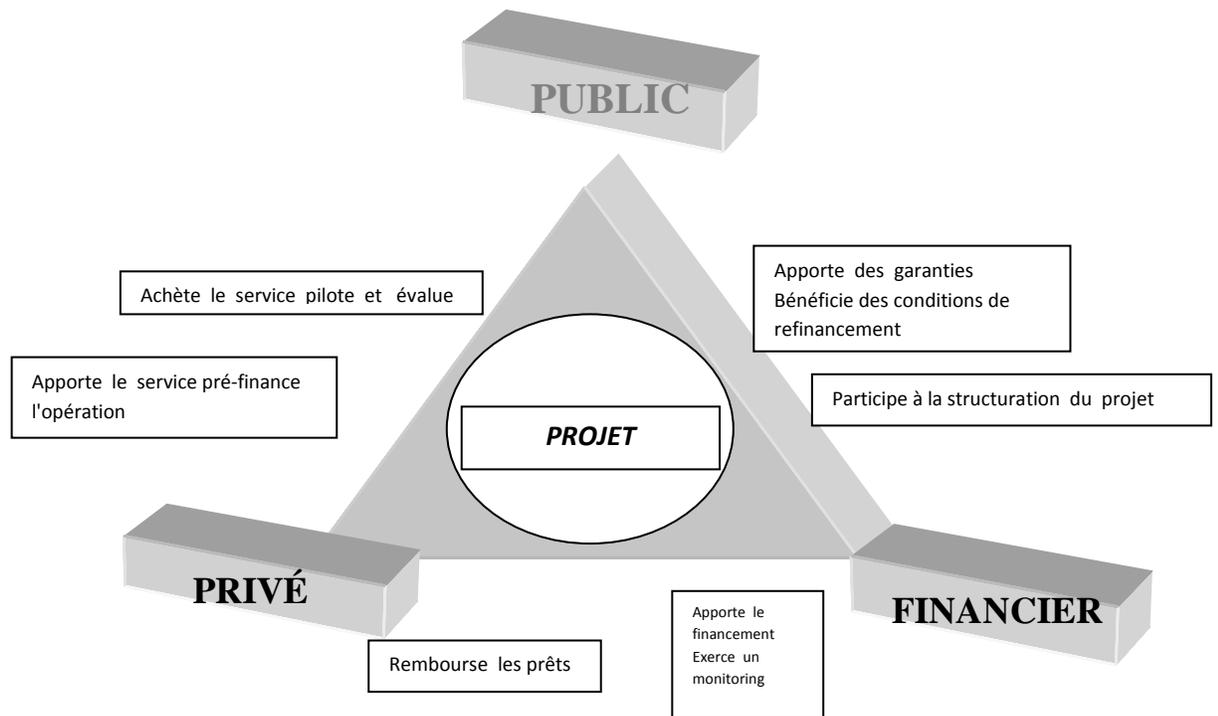
En fonction des risques transférés au secteur privé, on pourra distinguer :

- les *PPP de portage immobilier ou de financement-réalisation* dans l'esprit du crédit-bail immobilier : montage juridico-financier assurant la mise à disposition d'un bâtiment ou d'une infrastructure (ils comprennent en fait une part de gestion/maintenance, mais réduite au strict minimum) : transfert du risque de construction ;

- les *PPP « performanciels » ou de financement-réalisation-gestion-maintenance* dans l'esprit du PFI anglais, qui assurent avec un paiement à disponibilité un service complet sans prise en compte du risque commercial : transfert des risques de construction et de gestion technique ;

- les *PPP « pseudo-concessifs » ou de financement-réalisation-exploitation* qui, se rapprochant de la DSP, englobent aussi une partie du risque commercial (ou de fréquentation), que le paiement soit assuré directement par l'utilisateur ou pris en charge par la puissance publique (péage virtuel).

Le modèle économique des partenariats public-privé



Trois types d'acteurs ayant chacun un rôle spécifique sont mobilisés :

- le pilote public,
- l'opérateur privé,
- les financiers.

- Le pilote public

Il doit définir ses attentes en termes d'obligations de résultat à atteindre, négocier les moyens de mesure de la performance et assurer leur suivi, en vue d'accroître l'efficacité du projet.

- L'opérateur privé

En accord avec le pilote public, il doit définir et mettre en œuvre les moyens d'atteindre les performances contractuellement fixées. Le mécanisme de rémunération mis en œuvre par le pilote public doit l'inciter à accroître sa performance.

- Les financiers

Ils apportent la ressource nécessaire à la concrétisation du projet. Leur intervention doit être sécurisée tant sur le plan juridique que financier afin d'optimiser le coût du financement au regard du partage des risques défini par le contrat de partenariat (voir le modèle ci-dessus).

Les relations contractuelles sont presque toujours régies selon le même modèle : après un processus de mise en concurrence faisant en général appel au dialogue compétitif tel qu'il est défini par les directives européennes :

- une société spécifique est créée, comprenant le plus souvent, le constructeur, l'exploitant et des investisseurs financiers. C'est elle qui est le seul cocontractant de la puissance publique, par l'intermédiaire du contrat de PPP (contrat de partenariat, BEA, concession...), contrat public par essence ;

- elle confie les différentes prestations dont elle est responsable par plusieurs contrats privés de durée variable (conception, construction, maintenance, entretien, exploitation...) notamment auprès des acteurs industriels qui figurent à son capital. Ces contrats cherchent à assurer un transfert aussi complet que possible de ses droits et obligations ;

- elle finance les investissements à sa charge, d'une part, par les fonds propres qu'elle a recueillis auprès de ses actionnaires, d'autre part, par emprunts auprès de banques prêteuses (qui peuvent être choisies, mais non nécessairement, parmi ses actionnaires) ;

- elle assure le remboursement des emprunts et la rémunération des fonds propres par les revenus qu'elle tire de l'équipement réalisé et géré : mise à disposition de l'ouvrage auprès de la personne publique, péages perçus auprès des usagers, recettes annexes résultant d'une utilisation « privative » complémentaire de l'équipement ou des terrains mis à disposition, et le cas échéant combinaison des trois ;

- les risques techniques ayant été généralement transférés par les sous contrats auprès des acteurs individuels, la société de projet porte principalement les risques suivants :

- risque de financement,

- risque de défaillance des partenaires techniques,

- risque de contrepartie sur la personne publique,

- risque commercial quand il existe,
- risque sur les évolutions réglementaires et fiscales dont le montage doit vérifier qu'ils peuvent être assumés avec une robustesse suffisante.

L'exercice de structuration du projet comprend alors toujours les mêmes étapes :

a) allocation des risques : il s'agit d'identifier aussi précisément que possible tous les risques susceptibles d'influer sur le projet (matrice des risques) et d'affecter chacun d'entre eux au partenaire le mieux à même de les maîtriser techniquement et de les assumer financièrement.

Mention particulière doit être faite de deux risques spécifiques auxquels les acteurs financiers sont particulièrement sensibles :

- le risque juridique parce que les clauses de garantie, souvent négociées avec soin, font partie du contrat et que l'annulation de celui-ci les fait disparaître ;

- le risque fiscal, par son impact financier évident.

b) « robustesse » du montage : détermination de l'ampleur du capital (ou quasi capital) nécessaire pour résister aux aléas. Le capital alourdit le plan de financement du projet parce que c'est lui qui supporte les risques les plus élevés et parce qu'il provient des fonds propres des investisseurs qui constituent une ressource coûteuse. Les investisseurs exigeront en conséquence une rentabilité élevée (actuellement en France de 9 à 13 %). Il convient donc de trouver le bon équilibre entre la solidité du montage (qui tend à accroître le montant du capital) et la limitation du coût de financement de projet (qui incite à le réduire). L'effet de levier (rapport entre le coût du projet et les fonds propres) se situe généralement entre 5 et 10, voire 15.

c) « bancabilité » du projet : trouver les ressources financières permettant le montage du projet. C'est rechercher :

- pour les prêts, le bon couple risque-marge (avec toute la problématique des garanties et des sûretés) ;

- pour les fonds propres, le bon couple risque-rentabilité (avec la question de la bonne utilisation des différents instruments de la « boîte à outils » financière : capital, dette subordonnée, prêts participatifs, titres convertibles, dette mezzanine. Ce sont tous les intermédiaires entre le capital pur et la dette senior classique : plus ils se rapprochent du

capital, plus le risque est élevé et plus le taux de rendement exigé par les investisseurs est élevé.

Il n'existe pas de solution type applicable à tous les projets. Tout est affaire d'appréciation des risques encourus et de pertinence du modèle économique développé par les promoteurs du projet. Mais deux limites s'imposent :

- si l'on se rapproche trop du montage public, le coût de financement sera réduit, mais les surcoûts structurels de montage ne seront pas compensés par un transfert de risques suffisant vers le privé ;
- si trop de risques sont délégués à l'acteur privé (notamment ceux sur lesquels il n'a pas de leviers d'action) le plan de financement ne pourra être bouclé ou à des conditions prohibitives.

« VALUE FOR MONEY » OU « EN AVOIR POUR SON ARGENT »

Face aux enjeux d'équipement de la ville dans un contexte budgétaire contraint, il importe de rappeler les limites de tout montage.

Il est beaucoup attendu du PPP, peut-être trop, car ce n'est pas un remède miracle :

- l'utilité socio-économique du projet est un préalable indispensable, qui ne dépend pas du mode de réalisation retenu : un projet sans intérêt le sera tout autant monté en PPP ;
- le financement privé et l'apport de garanties ont un coût (le partenaire privé empruntera toujours dans des conditions au moins légèrement plus onéreuses que la personne publique avec laquelle il contracte ; garantir un délai, un coût, des performances représente une valeur économique de même que les garanties apportées par un contrat d'assurance s'accompagnent du versement d'une prime d'assurance) : le PPP ne se justifie que si ces coûts sont compensés par des gains clairement identifiables au moins équivalents.

Si l'on veut assurer le succès du PPP (c'est-à-dire lui donner toutes sa place, mais rien que sa place), il ne faut attendre de lui :

- ni qu'il consiste à renvoyer sur les années futures le financement des équipements publics sans se soucier des moyens d'honorer ces engagements sur l'avenir ;

- ni qu'il soit un moyen de transformer une annuité d'emprunt en un loyer d'égal montant, voire supérieur, qui serait plus « présentable » car décalé dans le temps, et non consolidé dans la dette publique au sens de Maastricht.

En revanche, si l'utilité socio-économique du projet est un préalable indispensable, l'objet du PPP est de transformer cette utilité socio-économique en rentabilité financière et en faisabilité budgétaire, en concevant la ressource publique non comme la seule voie de financement, mais comme un levier permettant de mobiliser des ressources privées, et en optimisant l'allocation des risques entre acteur publics et privés de façon à créer de la valeur.

Quels blocages importe-t-il de lever ?

Les blocages qui empêchent la réalisation en temps voulu de projets utiles peuvent être de deux sortes, pour lesquels les remèdes à apporter seront de nature différente.

a) les blocages conjoncturels : il peut s'agir, à titre d'exemples, de restrictions budgétaires momentanées, de questions de consolidation dans les comptes publics (critères de Maastricht) ou privés (modifications des normes comptables), de délais des procédures publiques.

Le qualificatif de « conjoncturel » ne retire rien à l'importance de ces éléments qui, surtout dans une période de faible croissance et de déficits publics, peuvent s'avérer particulièrement dommageables.

Vis-à-vis de ces blocages, un montage, fût-il seulement juridico-financier, peut apporter une solution. Il ne crée pas de richesse en tant que tel, mais permet d'utiliser au mieux les ressources disponibles en assurant une meilleure adéquation entre la courbe des ressources et la courbe des emplois.

Vis-à-vis de projets dont le financement était en tout état de cause assuré :

- on réalise plus vite et généralement, sinon moins cher, du moins avec une sûreté de coût plus grande,

- on étale mieux les charges financières dans le temps.

b) les blocages structurels : ils proviennent principalement d'une insuffisance durable de ressources financières, mais aussi parfois de l'incapacité de la puissance publique à assurer

une maintenance et un entretien corrects des équipements réalisés, donc à préserver leur valeur patrimoniale.

Face à ces blocages, un simple montage juridico-financier ne peut suffire. Il doit aussi être structurel, porter sur le mode même d'exercice de l'action publique. Affectant les pratiques professionnelles des services qui en ont la charge, il est plus profond, plus long et difficile à implanter, mais aussi plus porteur de résultats dans la durée.

Si globalement les ressources financières publiques sont insuffisantes pour assurer la réalisation et la gestion des équipements publics nécessaires, les moyens de pallier cet état de chose sont assez peu nombreux. Les moyens « indolores » (ce qui ne veut pas dire qu'ils ne nécessitent pas une grande énergie pour être mis en place) existent, mais trouvent vite leurs limites :

- réaliser des économies d'échelles, mais cela vaut plus pour les équipements de type industriel que pour les infrastructures ou bâtiments publics qui sont quasi tous des prototypes ;
- internaliser dans le financement du projet les « externalités » dudit projet (plus values foncières, développement économique) : en pratique, elles sont difficilement identifiables et affectables à un projet déterminé sauf de façon marginale ;
- assurer à l'ouvrage des débouchés autres que ceux requis par les seuls besoins de l'administration contractante : il n'y a guère de modèle généralisable.

En fait, les moyens principaux appartiennent à deux grandes catégories sur lesquels l'apport du PPP devra se montrer déterminant :

- diminuer le « coût global de possession », ce qui nécessite d'identifier tous les coûts supportés par la puissance publique dans la vie d'un équipement,
- ajuster l'équilibre entre ce que paye le contribuable, l'utilisateur et l'éventuel tiers utilisateur.

L'apport du PPP

Les gains potentiels existent dans six domaines et peuvent, dans un projet correctement monté, surpasser largement les surcoûts de financement. Ils consistent à :

- mieux définir le programme : la puissance publique pourra se concentrer sur ce qui est sa mission essentielle, la définition du programme (définir les finalités de l'équipement public et non les moyens techniques de les atteindre). Chaque partie prenante aura en outre conscience immédiate de ce qu'entraînerait une modification du programme, à la différence de ce qui est pratiqué dans les marchés publics où le traitement des dépassements est souvent renvoyé au solde du contrat ;

- réaliser plus vite et avec une plus grande garantie sur les coûts et les délais : c'est ce que permet la maîtrise d'ouvrage privée qui peut s'affranchir des contraintes de la Loi MOP (Maîtrise d'ouvrage publique) et du Code des marchés publics. C'est à quoi aussi conduisent les incitations financières à respecter les coûts et les délais : toutes les parties ont intérêt à exécuter le contrat dans les termes initialement prévus ;

- gagner en coût, sûreté et qualité de fonctionnement et entretien :

c'est ce que permet la responsabilisation sur la durée du réalisateur et l'externalisation des tâches de gestion technique confiées à des professionnels. C'est ce qu'apporte la garantie que l'équipement sera correctement maintenu et entretenu sur le long terme, assurant ainsi la préservation de sa valeur tant d'usage que patrimoniale. Le PPP, comme la concession, permet par son caractère global, d'internaliser le risque d'interface et de réduire l'exposition aux coûts du partenaire public, même si celui-ci a la nature d'un « coût caché » qui ne se révèle qu'en cas de difficultés dont l'expérience montre que l'occurrence est loin d'être nulle. Il permet aussi de « sanctuariser » en quelque sorte les crédits d'entretien, alors qu'ils sont les parents pauvres de la dépense publique, entraînant une trop importante perte de valeur patrimoniale des équipements publics, ce qui permet de réduire le coût à la charge de la collectivité publique ;

- faire payer l'utilisateur, à côté du contribuable, dans des conditions plus souples que ne le permettent les règles de la DSP : notamment en adoptant des rémunérations mixtes (associant péage acquitté par les usagers clients et loyer versé par la collectivité publique) et un versement étalé de la contribution publique, mieux adapté qu'une importante subvention *ab initio* ; c'est

aussi utiliser le péage comme instrument de régulation de l'usage de l'équipement quand celui-ci présente des contraintes de capacité ;

- mieux segmenter les risques entre public et privé : le PPP permet de distinguer les risques par nature d'aléas potentiels (les faire porter à celui le mieux à même de les maîtriser), par nature de signature (puissance publique ou partenaire privé) et par période (risque de construction et risque d'exploitation). Cette segmentation, accompagnée d'une allocation pertinente, permet de faire baisser les coûts pour la puissance publique par rapport à un financement du projet totalement privé et de faciliter la structuration des financements. C'est ainsi, par exemple, que le TRI (Taux de rendement interne) demandé par les investisseurs sera de l'ordre de 10 à 12 % pour un contrat de partenariat, contre environ 15 % pour une concession et plus de 20 % pour un montage totalement privé, plus exposés aux risques ;

- systématiser l'utilisation « duale » des équipements publics, c'est-à-dire leur utilisation à des fins privées sur les périodes de temps où ils ne sont pas nécessaires à l'exercice du service public.

LES CONDITIONS DU SUCCÈS

Par rapport à une réalisation et à un financement publics classiques des différences de fonds existent qui vont structurer le financement, mais aussi toute la conduite de l'opération :

a) *la maîtrise d'ouvrage publique est remplacée par une maîtrise d'ouvrage privée* : l'emprunteur est une personne morale privée qui n'offre pas la garantie que donne à la puissance publique le droit de lever l'impôt ; sa solvabilité est conditionnée par sa capacité à générer des recettes et l'importance de ses fonds propres. Cela pose toute la problématique des sûretés sur les biens financés, des garanties apportées par des tiers ou le client public, du coût du financement.

Ainsi, à titre d'exemple :

- les droits réels sur le domaine public ne constituent pas qu'une question théorique de droit administratif, mais ont des conséquences très concrètes sur le volume et le taux des emprunts mobilisables ;

- les mécanismes de cessions de créances, de titrisation, de rehaussement de crédits... par-delà leur apparence parfois ésotérique, traduisent in fine la réalité de la solidité financière de l'emprunteur ;
- les conditions de prêts sont a priori moins favorable pour un client privé que pour un client public, pour des raisons techniques (ratio Cooke et maintenant Mc Donough qui oblige le prêteur à mobiliser plus de fonds propres) et pour des raisons de risques.

b) *la réalité n'est jamais conforme aux prévisions* : le fonctionnement du projet en « mode nominal » traduit sa rentabilité intrinsèque. C'est ce qui permet de décider de son lancement, du volume de capitaux

publics, en tout état de cause, nécessaires, de l'intérêt de recours aux méthodes de financements de projets.

Mais la structuration financière du projet s'établit au vu de son fonctionnement « en mode dégradé ».

Si la réalité présente des écarts par rapport aux prévisions, comment s'effectuent le partage et le portage des écarts ? C'est toute la question de l'allocation des risques avec, pour l'établissement financier, deux questions essentielles :

- quels sont les risques qui ne peuvent être assumés par le prêteur, quel que soit le niveau de rémunération ?
- quel est le bon couple risque-rentabilité pour l'investisseur ?

c) *par rapport à un financement de société*, le financement de projet se distingue par deux éléments :

- son champ est étroitement délimité (donc les possibilités de diversification pour pallier la survenance de certains aléas sont quasi inexistantes) ;

- sa durée est déterminée (on ne peut repousser au-delà d'un certain terme la compensation d'années difficiles).

C'est donc au sein du projet et sur une période déterminée que devront, sans possibilité d'échappatoire, être absorbés les aléas.

Face à ces lignes du paysage, l'attitude générale des acteurs financiers peut sembler caractérisée par un trait dominant : l'aversion pour le risque. Elle n'est pas sans raison. Par-delà quelques déboires retentissants qui ont laissé des traces et rappellent que le financement de projet est une opération à risques, la fonction de financeur (prêteur ou investisseur) présente des particularités :

- il s'engage sur une longue durée (à la différence d'autres acteurs comme le constructeur),
- le prêteur, en l'absence de garanties, risque la totalité de sa mise pour une marge clairement affichée et somme toute limitée,
- l'investisseur financier pur (qui n'a pas d'autres intérêts dans l'opération) est celui qui est rémunéré en dernier.

Plus que d'aversion pour le risque, il vaut donc mieux parler d'aversion pour le risque non maîtrisé. C'est cela qui va conduire à considérer le risque, non pas comme une fatalité à laquelle on ne peut pas grand-chose comme c'est souvent le cas en maîtrise d'ouvrage publique, mais comme un élément à part entière du processus de réalisation et de gestion de l'équipement qu'il faut comme les autres composantes appréhender, quantifier, prendre en compte...

Le PPP peut ainsi s'avérer un moyen puissant de maîtrise des risques et, bien conduit, de meilleure efficacité des financements publics consacrés à l'équipement urbain.

Ces potentialités ne se transformeront toutefois en réalité que s'il n'est pas vécu comme un seul montage juridico-financier, mais s'accompagne d'un changement profond des pratiques :

- pour les clients publics, adopter un nouvel état d'esprit :
 - faire faire plutôt que faire,
 - imposer non des obligations de moyens, mais des obligations de résultat,

- acheter, non un ouvrage, mais un service (le fait de disposer d'un ouvrage géré et entretenu, voire de confier le service public qui y est attaché),
- pour les entreprises et industriels, raisonner sur le long terme :
 - considérer la durée de vie de l'ouvrage et non sa seule période de réalisation,
 - internaliser les arbitrages entre investissement et fonctionnement,
- pour les acteurs financiers,
 - considérer la fonction d'investisseur s'engageant dans la durée comme une fin en soi et non comme un moyen d'accès à des contrats adjacents,
 - apprécier le risque à sa juste valeur.

Le Partenariat public privé ne justifie ainsi ni les espoirs inconsidérés que certains ont pu placer en lui, ni les opprobres dont d'autre l'ont couvert. C'est un outil particulièrement efficace, vecteur d'un renouveau de l'action publique, mais réservé aux projets qui le justifient vraiment et nécessitant que les dimensions d'intérêt général et de long terme priment sur les autres considérations.

§ 3 . Vers une définition des limites du Partenariat Public-Privé

Arrivé à ce niveau d'analyse, nous pouvons dire que Partenariat public-privé (PPP) ne mérite certainement ni cet excès d'honneur, ni cet excès d'indignité. Il ne trouve son utilité que sur un champ bien circonscrit, mais, utilisé à bon escient, il peut être un remarquable outil de modernisation et de meilleure efficacité de l'action publique.

C'est donc moins comme un montage juridico-financier qu'il doit être regardé que comme une pratique du management public.

Et donc, partant des quelques questions de base (traitées dans le paragraphe précédent : - de quoi parle-t-on ? à quoi cela sert-il ? quelles sont les conditions du succès ?) nous pouvons découvrir à quel point les limites du partenariat public-privé sont difficiles à définir et les formes que peuvent prendre les collaborations entre le secteur public et les acteurs privés sont multiples; il s'agit d'en fixer les bornes en fonction de plusieurs critères; nous en avons retenu sept :

- Processus de décision.
- Définition d'objectifs.
- Production des prestations.
- Gestion opérationnelle.
- Financement, partage des risques et des bénéfices.
- Controlling, critères de réussite.
- Forme juridique.

3.1.Processus de décision (niveau stratégique)

Il s'agit de savoir si les décisions sur les prestations à fournir sont prises par le secteur privé ou le secteur public. Si les deux parties sont impliquées également dans le processus de décision (consensus entre les collectivités publiques et les partenaires privés) et en dépendance mutuelle nous considérons que l'accord relève du partenariat public-privé. En revanche, si le secteur public achète des prestations existantes telles quelles sur le marché, on n'est pas en présence d'un PPP.

3.2.Définition d'objectifs

La collaboration avec le secteur privé peut s'appuyer sur une définition des objectifs souhaités par les pouvoirs publics (buts à atteindre, objectifs stratégiques ou opérationnels) dans ce cas on est en présence d'un PPP. La forme dépend du type de contrat, elle peut revêtir celle d'un mandat de prestations.

3.3. Production des prestations (niveau opérationnel).

La production des prestations est en principe faite par le partenaire privé ; toutefois elle se réalise, dans les projets PPP, en collaboration étroite avec les services publics. Il devrait s'agir de

prestations adaptées aux besoins du secteur public.

3.4. Gestion opérationnelle

Si les deux partenaires sont mutuellement responsables de l'opérationnel on est en présence d'un PPP. Lorsque la gestion opérationnelle est déléguée entièrement au secteur privé, sans droit de regard du secteur public, on est plutôt en présence d'une privatisation.

3.5. Financement, partage des risques et des bénéfices

La mixité du financement devrait aussi être la règle. Si une subvention fixe est accordée il ne s'agit pas d'un partenariat. Afin de pouvoir parler de partenariat, le financement doit être mixte et attribué sous condition de réalisation d'objectifs pré-définis. Il en découle que les investissements et les risques financiers ne devraient pas incomber à un seul des partenaires; ils devraient être partagés.

3.6. Controlling, critères de réussite

Dans les cas de PPP, les pouvoirs publics doivent pouvoir mesurer l'atteinte des objectifs au moyen d'un ensemble de critères (financiers et non financiers) respectant les notions d'efficience et d'efficacité.

3.7. Forme juridique

La diversité des modes de collaboration se traduit par de multiples formes juridiques qui peuvent marquer les relations entre les collectivités publiques et les acteurs privés. Il n'y a pas toujours signature de contrats et les contrats ne contiennent pas toutes les clauses de la collaboration.

En envisageant les formes de collaboration de manière progressive, on peut distinguer différents types de délégation dont une partie seulement sont de vrais partenariats public-privé et allant de la gestion directe à la création de sociétés plus ou moins indépendantes de l'Etat.

3.7. 1. La gestion directe.

Si la collectivité publique assume le service elle-même, et qu'elle ne sépare pas la gestion du service dans sa structure organisationnelle de son administration ni dans ses finances, on est en présence de gestion directe. En résumé, dans le cadre de ses attributions légales et de son autonomie, la commune agit elle-même et finance par ses ressources son activité et assume les

risques.

3.7. 2. La création d'un établissement public autonome (régie autonome)

Il s'agit d'une des conséquences de la décentralisation de l'activité étatique, soit la délégation de tâches étatiques à des organismes distincts de l'administration centrale. Ces organismes peuvent relever du droit public (commune) ou du droit privé (société anonyme ou concessionnaire). Ces organismes décentralisés jouissent toujours de l'autonomie tels les caisses de Compensation, les CFF, PTT ou encore la CNA.

Ainsi, lors de la création d'un établissement public autonome, cela permet à une corporation de droit public de créer une structure organisationnelle propre, dépendant par exemple de la commune, qui en assure les risques financiers, mais avec une certaine autonomie de décisions et des rentrées financières propres (utilisateur-payeur). Ce type d'établissement permet d'alléger le mode de fonctionnement de l'administration du service malgré qu'elle entre dans un partenariat de droit public. Selon nous, cette forme de gestion n'entre pas non plus dans un partenariat public-privé.

3.7. 3. La délégation contractuelle.

Si la loi l'y autorise, il arrive fréquemment que les pouvoirs publics confient tout ou partie de la production de prestations à des acteurs privés en conservant la responsabilité politique (contracting out ou sous-traitance).

L'acteur qui s'est vu confier la tâche a le droit et le devoir d'exercer la compétence déléguée en respectant la loi et la Constitution, de façon à assurer la continuité du service délégué. Il est, dans cette mesure, soumis à surveillance, dans l'exercice de la tâche confiée, tout en conservant une liberté d'organisation, certes limitée. En effet, il n'a par exemple pas le droit de fixer de manière autonome les prix de ses prestations et les services sont rémunérés selon un tarif. En résumé, l'acteur privé exerce une compétence en son nom, mais pour le compte de l'Etat suite à l'attribution de marchés publics par contrat, selon le droit des obligations.

Il faut noter que la délégation contractuelle est très développée et que dans la plupart des cas, les collectivités publiques concluent des contrats avec des entreprises ou des particuliers pour des achats de biens et services tels quels sur le marché, à des conditions semblables à celles qui ont cours dans le domaine privé. On ne peut pas, dans ces cas, parler de partenariat public-privé.

Des contrats plus évolués peuvent être assortis de contraintes fixées par les pouvoirs publics (mandats

de prestations). Dans ce cas, les acteurs poursuivent leurs propres buts en respectant un cadre fixé (obligations formelles) à l'avance. Avec cette forme de contrats, on s'approche du partenariat public-privé.

3.7. 4. L'affermage (gérance)

Dans le cas particulier de l'affermage, la collectivité publique finance les équipements et les confie à une entreprise privée pour une durée déterminée limitée à 20 ans en moyenne. L'entreprise se rémunère auprès des usagers et paie une redevance fixe à la commune. Communément, on appelle ce type de contrat de « gérance », tel par exemple pour un théâtre municipal, une buvette d'un stade de football, etc.

La maîtrise des objectifs est partagée mais non commune et les risques financiers partagés entre l'entreprise et la commune, l'entreprise prenant en général le risque principal. La première reçoit les équipements de la collectivité et a la charge de les exploiter et de les maintenir en bon état de fonctionnement à ses risques et périls.

3.7. 5. La concession

La concession est un acte administratif mixte, soumis à requête, qui confère à une personne (le concessionnaire) le droit et le devoir d'exploiter, en son propre nom et à ses risques et profits, un service public sous contrôle de l'autorité (le concédant). Cette forme de gestion permet le transfert des efforts financiers (nécessaires aux investissements) sur un opérateur privé et de limiter le risque financier qui serait lié à l'exploitation. En France, elle est fréquemment utilisée pour la gestion des services d'eau potable.

La concession est une relation juridique complexe, dans laquelle le concessionnaire et l'autorité ont un certain nombre de droits et de devoirs réciproques, qui peuvent être fixés par la loi, les règlements et le cahier des charges propres à chaque concession.

Le concessionnaire, dans les limites des droits et des devoirs que lui imposent la loi ou la concession, est libre de s'organiser et de tirer profit du service public qu'il exploite. L'Etat, dans un tel cas, n'assume pas les risques quant à des déficits résultants d'une mauvaise exploitation même s'il faut savoir qu'en pratique, de nombreuses clauses de la concession en règle générale préviennent les risques ou les reportent sur la collectivité, par exemple, par le biais de subventions. La concession peut être de durée déterminée ou indéterminée.

« Outre le rôle souvent limité du contrat, la collaboration entre le privé et l'Etat n'est pas celle de partenaires, le privé étant un auxiliaire subordonné. D'ailleurs, sous l'angle économique, il n'y a pas de partage du risque économique. Le concessionnaire paye une redevance périodique fixée d'avance. C'est le concessionnaire seul qui assume le risque économique. Certes, pour qu'il y ait délégation du public au privé, il faut une convergence d'intérêts qui légitime le transfert de tâches. Cependant, le délégataire agit plus comme un mandataire que comme un associé.» ⁽⁵¹⁾

3.7. 6. La création de sociétés séparées

Ces établissements peuvent revêtir la forme de coopératives, de sociétés anonymes (lorsque l'activité est industrielle ou commerciale) ou de fondations ou associations (lorsque l'activité est non-rentable par nature).

Dans cette forme de gestion, la commune confie la gestion du service public à une société d'économie mixte ou semi-publique dont le capital est constitué par des fonds publics et privés. C'est une société qui se charge de faire les investissements et d'exploiter le service.

En droit français, vu l'interdiction faite aux collectivités publiques de participer à des sociétés privées il a été créé une forme particulière de sociétés, les sociétés à économie mixte (SEM). Les collectivités publiques participent au capital de la SEM à hauteur d'au moins 50 %. Les SEM sont très nombreuses en France où la délégation d'un service à une SEM y est souvent présentée comme l'exemple même du partenariat. Mais la SEM est une structure ambiguë. « Le capital privé y est minoritaire; ni le risque ni le pouvoir n'y sont vraiment partagés. Les SEM souffrent d'un contrôle très politique, ou à l'inverse de la confiscation du pouvoir par les responsables techniques.» ⁽⁵²⁾

A) Les sociétés anonymes

En pratique, de telles sociétés sont plutôt rares, car elles sont utilisées pour créer, en réalité, des corporations d'établissements de droit public tout en associant les participants à leur financement et à leur gestion d'une manière qui ne serait guère possible par une autre forme

(51) Pierre-Louis Manfrini « Convention et contrat : des outils de mise en œuvre du PPP » in Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement », Jean Ruegg, Stefan Decooutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.

(52) Patrice Noisette et Franck Vallérugo, Le marketing des villes, Editions d'organisation, Paris 1996.

d'institution décentralisée.

A titre d'exemple, on citera la Banque cantonale vaudoise et la Banque cantonale du Jura. Néanmoins, il faut savoir que parfois, mais de manière extrêmement rare, qu'une ou plusieurs corporations de droit public créées sont de pures sociétés anonymes, ce système étant notamment choisi pour la création de sociétés inter cantonales (à titre d'exemple, la Société Suisse des Salines du Rhin Réunie SA).

B) Les coopératives

La coopérative est un type de société à objet civil ou commercial, selon le cas, qui a été créée dans le but d'éliminer le profit capitaliste, soit par la mise en commun de moyens de production, soit par l'achat ou la vente de biens en dehors des circuits commerciaux. Dans ce genre de société il n'est pas distribué de bénéfices. Les membres reçoivent éventuellement des ristournes sur les résultats bénéficiaires. La transformation d'une société coopérative en une société d'une autre forme est limitée au cas où les membres de la coopérative entendent assurer la survie ou le développement de l'entreprise, ce qui nécessite une autorisation ministérielle.

En revanche rien ne s'oppose à ce qu'une société de droit commun se transforme en société coopérative. La validité de la décision des associés est subordonnée à leur consentement unanime.

C) Les fondations

La loi autorise la création de fondations de droit public, se caractérisant par rapport aux fondations, par leur mode de création et leur but, qui est d'accomplir une tâche publique.

Comme pour une fondation de droit privé, la fondation de droit public est en réalité constituée de biens rendus autonomes, de capitaux séparés des biens généraux de l'administration et gérés par des organes particuliers : elle se distingue des établissements par le fait que leurs prestations consistent principalement en des versements de sommes en espèce. Les fondations fonctionnent sous la responsabilité d'organes directeurs dans lesquels les collectivités publiques sont représentées. Les fondations sont adaptées à la poursuite d'objectifs idéaux ; elles sont fréquentes dans les domaines de la culture et du social.

D) Les associations de droit privé.

Dans les associations de droit privé, les collectivités publiques délèguent un service à une structure

de droit privé qu'elles financent par le biais de subventions, ce qui leur permet d'échapper aux règles de la comptabilité publique. Les collectivités publiques peuvent conserver la maîtrise politique des objectifs conditionnée au versement de subventions, mais doivent en général assumer les risques de perte de contrôle de l'unité créée. On trouve fréquemment des associations dans les domaines culturel et social, par exemple des clubs d'ânés, des crèches, etc.

§ 4 . OBJECTIFS ET AVANTAGES DES PPP

4.1. Objectifs d'une démarche PPP

La mise en place de PPP permet de concourir à plusieurs objectifs clairement exprimés dans les principes du NPM tout en garantissant que les intérêts de la collectivité soient pris en compte.

4.1. 1. Déléguer l'opérationnel afin de se consacrer plus intensément au stratégique

Ce principe, qui est parfois traduit par « piloter et non ramer » signifie que les pouvoirs publics devraient s'attacher à fixer des lignes directrices et des objectifs et contrôler l'atteinte de ces objectifs – et donc de jouer un rôle d'incitateur, de catalyseur et de médiateur - et non réaliser eux-mêmes les prestations. Le PPP est bien une des manières d'y parvenir.

4.1. 2. Accroître la capacité d'investissement

« Le partenariat permet à l'Etat de bénéficier des apports du privé, prenant la forme aussi bien de moyens financiers importants nécessaires à l'investissement que de savoir-faire précieux en période de crise budgétaire des collectivités.»⁽⁵³⁾

4.1. 3. Augmenter l'efficience dans la réalisation des tâches

Le souci d'augmenter l'efficience se traduit par la volonté de produire à moindres coûts et de réaliser des économies d'échelle. Ces objectifs peuvent être atteints grâce à la collaboration intercommunale ou avec des partenaires privés.

(53) Pierre-Louis Manfrini « Convention et contrat : des outils de mise en œuvre du PPP » in Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, Jean Ruegg, Stefan Decoutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.

4.1. 4. Assurer l'accès au savoir-faire du secteur privé.

On voit souvent dans le PPP un moyen de pallier le déficit de compétences des collectivités publiques.

« Les contraintes techniques sont souvent un critère de choix déterminants : la complexité et la technicité de certaines activités peuvent nécessiter le recours à une entreprise privée spécialisée.»⁽⁵⁴⁾

4.1. 5. Améliorer l'adaptation aux changements technologiques

Le PPP permet de mieux faire face aux mutations technologiques accélérées et d'augmenter la capacité de réactivité, d'adaptabilité, de qualité et d'ajustement permanent à la demande du secteur public.

4.1. 6. Moderniser les modes de gestion du secteur public

Le partenariat avec le secteur privé stimule le renouveau du service public en y introduisant des techniques de management qui sont habituellement le fait des acteurs privés.

4.1. 7. Décloisonner la réalisation des prestations

Les administrations publiques connaissent des structures sectorielles qui rendent difficile la réalisation de prestations complexes et transversales. Grâce au PPP, il est possible de privilégier des approches horizontales respectant les techniques de gestion de projets.

4.1. 8. Simplifier et accélérer les processus de prise de décision

Dès l'instant où l'on se meut dans le droit privé, les contraintes du cadre légal et réglementaire sont atténuées, les processus de décision sont plus rapides, plus flexibles et moins procéduriers.

Grâce à cela, les collectivités publiques « peuvent mieux faire face à l'urgence, à la diversité ou à la nécessité d'actions épisodiques ou éphémères pour lesquelles l'administration, trop rigide, est

(54) Isabelle Chatrie et Jean-Michel Uhaldeborde.(Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.

démunie ou embarrassée.»⁽⁵⁵⁾

4.1. 9. Mieux adapter l'offre à la demande

Les acteurs privés étant mieux au courant de la demande sur les marchés, le partenariat avec eux évite que l'offre dépasse la demande ou soit inadaptée aux besoins.

4.1.1.0. Stimuler le développement économique

« Le partenariat peut aider à identifier les zones de synergie entre les activités fondées sur les connaissances et les compétences locales, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités de développement économique dans un contexte d'intense compétition globale.»⁽⁵⁶⁾

4.1.1.1. Améliorer l'image

L'existence de partenariats public-privé permet aux collectivités publiques de diffuser une image de modernité et d'ouverture et de s'assurer une meilleure présence médiatique.

§ 5 . Caractéristiques des PPP

De manière générale⁽⁵⁷⁾, un pouvoir public prend la forme de contrats de *conception-construction-financement-exploitation* (en anglais *design-build-finance-operate* ou DBFO). Dans le cadre d'un contrat de ce type, le gouvernement fixe un cahier des charges pour les prestations à fournir par le secteur privé tandis que le partenaire privé se charge de la conception et de la construction des installations selon ces spécifications, en finance la construction et en assure l'exploitation (ou les prestations y afférentes). Ceci se différencie des investissements publics classiques où l'État attribue un marché au secteur privé pour la construction d'une installation dont la conception et le financement sont du ressort de l'État qui se charge ensuite de l'exploiter une fois l'installation réalisée. La différence entre ces deux démarches tient à l'idée qu'en confiant au secteur privé la responsabilité de

(55) F. De Closet (1989), cité par Ruegg J. « première approche du PPP » in *Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Jean Ruegg, Stefan Decooutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.

(56) *Partenariat public-privé et développement territorial*, OCDE 2001.

(57) Richard HEMMING. Département publique FMI; " les partenariats Public-privé"; Séminaire de haut niveau organisé par l'institut du FMI en coopération avec l'institut multilatéral d'Afrique. (Tunis, Tunisie, 28février-1mars 2006).

concevoir, construire, financer et exploiter une installation donnée, on obtient un gain d'efficacité dans la prestation des services. On estime en particulier que le fait de *lier* conception, construction et exploitation fournit au secteur privé, une incitation à concevoir et à construire les installations avec le souci d'en accroître la qualité et d'abaisser les coûts de prestation.

Dans bien des cas, l'État reste le principal récepteur des services fournis dans le cadre des contrats PPP. L'État peut acquérir les prestations pour son usage propre, à titre d'intrant pour une autre prestation, ou au nom de l'utilisateur final; les prestations fournies par une institution carcérale, une école ou une route sans péage (ou une

autoroute) entre dans ces catégories. Les opérateurs privés peuvent aussi assurer directement les prestations au public, comme dans le cas des voies à péage ou des chemins de fer. Ce type de convention est souvent appelé contrat de *concession*, l'opérateur privé muni d'un contrat de concession (le concessionnaire) versant à l'État des frais de concession et/ou une part des bénéfices. En règle général, l'opérateur privé est propriétaire de l'installation sur laquelle porte le contrat PPP pendant qu'il l'exploite, celle-ci étant transférée à l'État au terme du contrat d'exploitation, généralement pour un montant inférieur à sa valeur résiduelle (et souvent pour un coût nominal nul ou modique). Dans ces cas, les PPP sont souvent appelés des contrats de *construction-exploitation-transfert* (BOT).

Le secteur privé peut accroître de différentes manières l'investissement relatif à un PPP. Lorsque les prestations sont fournies au public, le secteur privé peut s'adresser au marché et faire valoir les flux de recettes projetés d'une concession (recettes de péage par exemple) à titre de nantissement. Lorsque l'État est le principal client du prestataire de services, le montant de péage fictif acquitté par l'État (contrepartie versée pour la demande de prestations par exemple) ou, le plus souvent, le paiement des prestations effectué par l'État (basé sur la continuité des prestations plutôt que sur la demande) peut servir à cet effet. L'État peut aussi apporter une contribution directe à la couverture des coûts d'un projet (sous forme de prise de participation, de prêts ou de subventions), ou garantir un prêt contracté par le partenaire privé. Le financement des PPP est souvent assuré par un *mécanisme d'affectation spéciale* (MAS) qui prend la forme d'un consortium bancaire ou d'autres institutions financières qui conjuguent et coordonnent l'utilisation de leurs capitaux et de leur expertise financière.

Les PPP semblent particulièrement bien adaptés à la fourniture d'infrastructures économiques, pour trois raisons principales. Premièrement, les projets de bon aloi qui visent à éliminer les

goulots d'étranglement routiers, ferroviaires, portuaires, énergétiques ou liés à d'autres secteurs sont de nature à avoir un rendement économique élevé et, partant, être attrayant pour le secteur privé. Deuxièmement, en matière de projets d'infrastructure, le secteur privé peut être chargé non seulement de leur réalisation mais aussi des principales prestations y afférentes, ce qui permet de prévoir l'infrastructure dans cette optique, dès le stade de la conception (d'où l'argument en faveur de la combinaison des actions).

Troisièmement, pour autant que les prestations sont fournies directement à l'utilisateur final, leur facturation est envisageable, voire souhaitable, en termes d'efficacité. Les projets d'infrastructure spéciaux diffèrent quelque peu à cet égard, au sens que des rendements sociaux élevés mais faibles du point de vue économique, rendent le secteur privé généralement réfractaires aux services sociaux comme les soins de santé et l'éducation. Au plus, le secteur privé assure quelques prestations annexes économiquement rentables comme la maintenance des hôpitaux et des écoles. De même, il est rare que l'État facture les prestations sociales qu'il assure. Ainsi, les PPP liés à l'infrastructure sociale offre sans doute des perspectives de gain d'efficacité moindres que les PPP relatifs à des infrastructures économiques, bien que cela ne signifie pas qu'ils ne soient pas justifiés en termes de rapport qualité/prix.

On peut énumérer les principales caractéristiques comme suit⁽⁵⁸⁾ :

5.1. Les PPP sont des contrats administratifs par lesquels une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenus, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou d'équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas d'échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

5.2. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

(58) Michel RAUNET, "Les contrats de partenariat Public-Privé: Une révolution dans la maîtrise d'ouvrage **public**"; **Bulletin**.

5.3. La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performances assignées au cocontractant.

5.4. Le recours à un PPP ne peut se faire qu'au terme d'une évaluation rigoureuse de chacune des possibilités juridiques ouvertes à l'administration pour la réalisation de son projet. A l'issue de cette évaluation, le contrat de partenariat ne pourra être retenu que si les avantages apparaissent clairement. L'évaluation doit notamment mettre en évidence l'intérêt financier du recours au contrat de partenariat.

5.5. Le choix du ou des cocontractants de l'administration n'intervient qu'après la mise en œuvre de procédures de publicité et de mis en concurrence.

La part réservée aux moyennes et petites entreprises dans l'exécution du contrat de partenariat ainsi que la qualité architecturale du projet, en cas de construction d'un équipement, sont des critères d'attribution du contrat. La possibilité pour l'administration de réserver la conception de l'ouvrage à un autre partenaire que le principal attributaire du contrat est expressément prévue.

§ 6. Les avantages d'une démarche PPP

Il n'est pas suffisant de voir à la source du partenariat la limite des capacités budgétaires publiques ... il n'est pas suffisant non plus d'y voir la nécessité pour les entreprises de conquérir des marchés qui ne sont pas directement solvables.»⁽⁵⁹⁾

En effet, le PPP présente d'autres avantages importants pour les collectivités publiques comme pour les acteurs privés.

6.1. Pour les collectivités publiques, les arguments favorables au PPP sont les suivants :

6.1.1. Déléguer l'opérationnel afin de se consacrer plus intensément au stratégique

La mise en place de PPP permet de concourir à un des objectifs clairement exprimés dans les principes du NPM tout en garantissant que les intérêts de la collectivité soient pris en

(59) Patrice Noisette et Franck Vallérugo, Le marketing des villes, Editions d'organisation, Paris 1996.

compte.

6.1.2. Accroître la capacité d'investissement

« Le partenariat permet à l'Etat de bénéficier des apports du privé, prenant la forme aussi bien de moyens financiers importants nécessaires à l'investissement que de savoir-faire précieux en période de crise budgétaire des collectivités.»⁽⁶⁰⁾

6.1.3. Augmenter l'efficience dans la réalisation des tâches

Le souci d'augmenter l'efficience se traduit par la volonté de produire à moindres coûts et de réaliser des économies d'échelle. Ces objectifs peuvent être atteints grâce à la collaboration intercommunale ou avec des partenaires privés.

6.1.4. Assurer l'accès au savoir-faire du secteur privé

On voit souvent dans le PPP un moyen de pallier le déficit de compétences des collectivités publiques. Le partenariat permet d'assurer l'accès au savoir-faire du secteur privé.

« Les contraintes techniques sont souvent un critère de choix déterminants : la complexité et la technicité de certaines activités peuvent nécessiter le recours à une entreprise privée spécialisée.»⁽⁶¹⁾

6.1.5. Améliorer l'adaptation aux changements technologiques.

Le PPP permet de mieux faire face aux mutations technologiques accélérées et d'augmenter la capacité de réactivité, d'adaptabilité, de qualité et d'ajustement permanent à la demande du secteur public.

6.1.6. Moderniser les modes de gestion du secteur public

Le partenariat avec le secteur privé stimule le renouveau du service public en y

(60) Pierre-Louis Manfrini « Convention et contrat : des outils de mise en œuvre du PPP » in Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, Jean Ruegg, Stefan Decooutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.

(61) Isabelle Chatrie et Jean-Michel Uhaldeborde (Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.

introduisant des techniques de management qui sont habituellement le fait des acteurs privés.

6.1.7. Décloisonner la réalisation des prestations

Les administrations publiques connaissent des structures sectorielles qui rendent difficile la réalisation de prestations complexes et transversales. Grâce au PPP, il est possible de privilégier des approches horizontales respectant les techniques de gestion de projets.

6.1.8. Simplifier et accélérer les processus de prise de décision

Dès l'instant où l'on se meut dans le droit privé, les contraintes du cadre légal et réglementaire sont atténuées, les processus de décision sont plus rapides, plus flexibles et moins procéduriers.

« Les méthodes de travail utilisées supposent que l'on s'éloigne de la lourdeur bureaucratique (multitude de réunions auxquelles participent le plus souvent des représentants sans réels pouvoirs de décision) pour des formules qui impliquent directement des décideurs de toutes les parties ». 62

Grâce à cela, les collectivités publiques « peuvent mieux faire face à l'urgence, à la diversité ou à la nécessité d'actions épisodiques ou éphémères pour lesquelles l'administration, trop rigide, est démunie ou embarrassée. »⁽⁶³⁾

6.1.9. Mieux adapter l'offre à la demande.

Les acteurs privés étant mieux au courant de la demande sur les marchés, le partenariat avec eux évite que l'offre dépasse la demande ou soit inadaptée aux besoins.

6.1.10. Stimuler le développement économique.

« Le partenariat peut aider à identifier les zones de synergie entre les activités fondées sur les connaissances et les compétences locales, ouvrant ainsi de nouvelles

(62) Dommergues P., Gardin N. Les stratégies internationales des métropoles régionales, l'exemple de Strasbourg, Syros Alternatives Paris, 1989.

(63) F. De Closet (1989), cité par Ruegg J. « première approche du PPP » in Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement », Jean Ruegg, Stefan Decooutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.

opportunités de développement économique dans un contexte d'intense compétition globale.» 64

6.1.11. Améliorer l'image.

L'existence de partenariats public-privé permet aux collectivités publiques de diffuser une image de modernité et d'ouverture et de s'assurer une meilleure présence médiatique.

6.2 . Pour le secteur privé, les avantages avancés sont les suivants :

6.2 . 1. Améliorer la rentabilité.

Grâce à l'extension du champ d'action généré par le partenariat, des économies d'échelle peuvent être réalisées et la rentabilité économique s'améliorer et se régulariser si des contrats sont conclus sur le long terme. L'utilisation des capacités productives est meilleure et moins influencée par la conjoncture.

6.2 . 2. Elargir les marchés.

Le soutien du secteur public permet d'ouvrir et de mettre en œuvre des projets qui n'auraient, sinon, pas de chance d'être réalisés.

6.2 . 3. Améliorer l'image.

Les entreprises qui pratiquent des PPP réalisent un gain en termes d'image et se renforcent face à leurs concurrents.

Au terme de ce premier chapitre, nous pouvons tirer deux enseignements fondamentaux à partir desquels un classement par degré de partenariat croissant s'impose.

Les enseignements fondamentaux

- qu'il est très difficile de cerner le PPP d'une manière non-équivoque.

- Et qu'un partenariat doit se matérialiser par la création d'une société mixte et/ou la signature d'un contrat ou d'une convention spécifique.

Il est très difficile de cerner le PPP d'une manière non-équivoque. Selon nous, un

(64) Partenariat public-privé et développement territorial, OCDE 2001.

partenariat doit se matérialiser par la création d'une société mixte et/ou la signature d'un contrat ou d'une convention spécifique.

En classant par degré de partenariat croissant, on peut établir une liste des formes possibles :

Type de contrat	Partenariat ou non
Achats/mandats par contrats	Pas de partenariat
Sous-traitance classique (outsourcing)	Pas de partenariat
Subventionnement d'activités par le Secteur public sans contre-partie déterminée à l'avance	Pas de partenariat
Sous-traitance évoluée, attribution par conventions ou concessions, contrats de gérance (affermage)	Partenariat sous certaines conditions
Création de sociétés mixtes (sociétés anonymes, coopératives, fondations, associations)	Partenariat sous certaines conditions
Sous-traitance avec mandats de prestation	Partenariat

SECTION II – LE CONTRAT DE CONCESSION DANS LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Après avoir vue les différentes formes de partenariat dans la section précédente, on verra dans cette seconde section les conditions de succès d'un partenariat public-privé à travers le traitement du contrat de concession qui est le plus répandu en ce qui concerne le partenariat public-privé dans le monde entier.

A ce sujet, le fait qu'une autorité publique décide de « mettre en concession » ou de « déléguer » une opération d'infrastructure ou de service public au secteur privé nécessite, quel que soit le pays concerné, de remplir trois conditions essentielles :

- *D'abord, il faut disposer d'un cadre politique, juridique, fiscal et administratif d'accueil de ce type de contrat;*
- *Ensuite, cette autorité va devoir suivre un processus de passation du contrat;*
- *Et enfin, un contrat va lier les parties privé et publique pendant une longue durée de temps.*

§ 1. Le cadre d'accueil

La concession est un processus qui permet d'associer un partenaire privé en raison de sa compétence, de son apport financier à la prestation d'un service public ou à la réalisation d'équipements publics et à leur gestion pendant une longue durée de temps.

Ce contrat ainsi que les contrats dits «de PPP » ne sont pas identiques à ceux d'achat public, leur nature complexe nécessite un cadre juridique adapté, différent de celui des contrats d'achat public.

Mais ceci ne suffit pas; il est nécessaire que l'autorité ou le pays d'accueil de ce contrat affiche une politique claire de partenariat et que plusieurs conditions techniques préalables soient remplies, sans lesquelles des actes d'investissements de longue durée ne peuvent pas être entrepris.

1.1. La définition du contrat de concession

○ *Concession et marché public*

La concession est un processus partenariale de longue durée entre une autorité publique et un opérateur privé visant à faire investir de façon rentable cette dernière dans un objet de service ou de travaux publics. L'achat public consiste seulement en une procédure d'acquisition sans aucune considération de durée, d'exploitation de service ou d'investissement.

Donc le contrat de concession se distingue fondamentalement des marchés de travaux ou de service par :

- La prise en charge totale ou partielle de l'investissement par le concessionnaire dans le cadre d'un contrat de longue durée nécessaire à l'amortissement de cet investissement et à l'exécution de prestations contractuelles.

- Le caractère unique, global et complexe du contrat incluant la conception, le financement, l'exécution, la maintenance,... ; ce qui implique une négociation entre les parties pour établir...

- ...le lien entre la rémunération du concessionnaire et les résultats de son exploitation.

La concession se définit donc par une multiplicité de critères. Le droit national doit par conséquent offrir un cadre juridique autonome aux concessions. Différent de celui des

marchés publics et comportant des règles d'attribution et d'exécution spécifiques pour ces contrats.

Le tableau : présente ces différences essentielles.

	Marchés	Contrats de concession
Définition	Livraison d'une fourniture, d'un travail ou d'un service déterminé par la collectivité publique	Création d'un équipement et gestion d'un service public par un prestataire privé, par accord négocié entre le public et le privé
Caractères principaux Le contrat Le titulaire	<ol style="list-style-type: none"> 1. objet unique 2. courte durée 3. non associé à la gestion du service 4. non délégataire d'une mission publique 	<ol style="list-style-type: none"> 5. objet multiple 6. longue durée 7. association à la gestion du service 8. délégation d'une mission publique
Caractères essentiels	<ol style="list-style-type: none"> 1. direction de la réalisation par la collectivité 2. absence de préfinancement de l'objet ou de l'ouvrage par l'entrepreneur 3. absence d'investissement par l'entrepreneur 4. absence de liberté de conception du service ou de l'ouvrage. 5. contrat ne créant pas ni n'organisant de service (contrat secondaire) 6. l'entrepreneur n'est pas maître d'ouvrage 7. absence de liberté de gestion du contrat par l'entreprise 8. pas d'occupation de longue durée du domaine public 9. absence de responsabilité mixte travaux gestion-maintenace 	<ol style="list-style-type: none"> 1. direction des opérateurs par la délégation 2. préfinancement, cofinancement, financement de l'ouvrage par le délégataire 3. investissement par le délégataire 4. liberté de conception du service ou de l'ouvrage 5. contrat instituant et organisant le service voulu par la collectivité (contrat « principal ») 6. le concessionnaire est maître d'ouvrage 7. liberté de gestion du contrat par le délégataire 8. occupation de longue durée du domaine public en règle générale 9. responsabilité mixte et de longue durée du délégataire

- *Un processus de long terme*

La concession s'inscrit dans un processus de long terme, la conséquence essentielle est que le processus de concession est une décision politique de long terme, pour le projet lui-même naturellement, mais aussi pour le processus de concession dans le pays pour d'autres projets. Un manquement de l'autorité publique à ses engagements peut avoir des répercussions négatives dans ses relations internationales, et pour d'autres projets en PPP. Pour cela il est nécessaire d'affirmer un corps juridique spécifique pour ce type de contrats

- *Un groupe de travail spécialisé au sein des instances gouvernementales supérieures*

De nombreux pays ayant une expérience faible des partenariats public-privé ont mis en place un groupe de travail spécialisé pour ce type de contrat dans les instances du ministère des finances ou au niveau élevé des instances gouvernementales. Ceci permet le développement des méthodes de passation de contrats de concession d'une façon harmonisée en créant un effet d'expérience qui se cumule au niveau gouvernemental. Cette équipe composée de spécialistes expérimentés et de consultants extérieurs réunit des compétences nombreuses et guide l'élaboration des contrats de la puissance publique.

1.2. Le processus de contractualisation des concessions

- *Indicateurs de performance des projet et cadre juridique*

Lorsque le concédant prend l'initiative de solliciter les propositions du secteur privé, il est vivement recommandé que ses exigences soient exprimées en termes de résultats à atteindre et qu'elles puissent inclure au plûtôt les externalités ainsi que toute les contraintes administratives à prendre en compte. Il n'est pas rare, malheureusement que des obstacles très difficiles à surmonter apparaissent tardivement dans le déroulement de projets et les handicapes lourdement. En effet, le secteur privé et mieux à même de définir une réponse en termes de performances, si le problème et ses contraintes sont clairement posés dès le départ; que lorsque la puissance publique veut définir des moyens pour y parvenir; la capacité d'innovation des l'entreprises doit être sollicitée pour des solutions originales émergeant de la phase de consultation. Un nombre croissant de pays a accueilli des projets d'origine privée et non sollicités de concessions d'infrastructures après s'être dotés d'un cadre juridique d'accueil.

Ceci est tout à fait recommandé et correspond à une très longue tradition historique des rapports " privé-public".

La propriété des idées originales et des apports technologiques innovants des candidats à une concession doit être protégée par un mécanisme juridique ad hoc, de façon à encourager la démarche d'innovation, les candidats ne fournissant pas les mêmes propositions s'il sont assurés du respect de la propriété de leur idées ou s'il ne le sont pas, la remise en compétition de tout les candidats sur la base de l'idée présentée par l'un d'eux ou bien l'utilisation ultérieure par les concédants des innovations ou des solutions originales présentées par les entreprises, sans leur accord et sans les indemniser, sont de mauvaises pratiques propres à décourager les futurs concessionnaires.

○ *Le traitement équitable des candidats*

- Le développement harmonieux des marchés de concessions nécessite que les candidat à un projet de concessions soient tous traités sur pied d'égalité; les entreprises candidates doivent réunir toutes les compétences nécessaires à l'objet de la concession sans que soit définie à priori la structure juridique des entreprises ou du groupement candidats.
- Les études de faisabilité d'une concession étant longues et coûteuses, il peut être prévu utilement que les entreprises participant à la compétition puissent être indemnisées d'une part significative des coûts de préparation de leur offre si elles ne sont pas retenues.

○ *Caractère négocié de la procédure de choix du concessionnaire*

Le concessionnaire d'infrastructures devant s'engager sur une longue durée et assumer des risques multiples, risque technique de conception, il est indispensable:

- que la collectivité publique affiche clairement les critères qu'elle retiendra pour la sélection du concessionnaire;
- qu'une première étape de procédure aboutisse à retenir quelques candidats à la concession qui offre des propositions intéressantes, sur la base desquelles seront appelés à négocier les candidats avec les autorités publiques, tout en respectant les idées de chacun des candidats;
- que la négociation s'engage avec ces candidats à la concession, sans exclure au cours de cette étape la possibilité de proposer des solutions variantes,

- que soit reconnu le principe de l'attribution intuitu personae des concession, qui signifie que l'appréciation par le concédant des qualités propres du concessionnaire potentiel, en vu de ses références d'exploitation en la matière, constitue un des critères fondamentaux d'attribution.

○ *Stabilité et équité du contrat*

Le concessionnaire et ses financiers doivent se voir garantir que le contrat ira à son terme sans modification juridique et fiscale pouvant le déséquilibrer le " fait du prince" et la force majeure doivent être prévus dès le départ dans la rédaction du contrat, plus généralement, un droit immédiat d'indemnisation doit être prévu en faveur du concessionnaire, dès lors qu'une modification du contrat intervient par le fait de l'autorité publique sans qu'il y ait de modification des conditions initiales du contrat.

○ *Une concession bâtie sur la notion d'équilibre économique*

Le contrat de concession devra être bâti sur la notion d'équilibre économique; cet équilibre se traduit par une répartition équilibrée des risques entre le concessionnaire et le concédant. Puis, le contrat doit inclure des clauses qui permettront de le faire évoluer et de l'adapter aux changements du contexte tout en traitant des possibilités de contrôle par l'autorité publique.

§ 2. Le contrat de concession

Le contrat fixe les droits et les obligations des parties, il doit comporter des clauses relatives aux travaux, à l'exploitation du service et des clauses organisant l'équilibre financier du contrat. Le contrat précise les responsabilités de chacune des parties aux différentes périodes de son exécution.

Le contrat doit être précis sur le sens donné à chaque terme ou à chaque clauses à fin d'éviter tout malentendu lors de l'exécution.

Le concessionnaire s'engage envers l'autorité publique à effectuer des travaux et un service. Quatre obligations sont à sa charge; construire l'infrastructure, l'entretenir en bon état en assurer l'exploitation en fin de contrat à l'autorité publique.

2.1. La réalisation des travaux

La plupart des contrats de concession comportent des travaux initiaux d'infrastructure et parfois, des étalés dans le temps; les travaux d'investissement initiales, puis les travaux ultérieurs d'entretien courant, de réparation et de gros entretien sont généralement en majorité à la charge du concessionnaire, et ils doivent être précisément définis dans le contrat. Le concessionnaire devra ultérieurement réaliser l'infrastructure dans les conditions fixées dans le

cahier des charges. L'administration a un droit de contrôle sur les travaux. Le concessionnaire ne peut se substituer un tiers dans son rôle d'entreprise générale pour l'exécution des ouvrages en raison de la règle d'intuitu personae qui implique qu'il est personnellement choisi pour les effectuer. Dans la théorie juridique française le concessionnaire n'a aucun droit réel sur les ouvrages, mais il doit livrer l'objectif prévu au contrat.

Celui-ci doit d'ailleurs préciser le programme exact des travaux et leur déroulement dans le temps. Une bonne cohérence technique des travaux initiaux et des ouvrages. Les charges d'entretien des infrastructures concédées sur une longue durée sont parfois négligeables et l'absence de travaux d'entretiens réguliers peut altérer la santé de l'ouvrage qui risque d'être rendu à l'autorité publique en fin de concession en mauvaise état; La remise de l'ouvrage, en bon état de fonctionnement s'opère à l'expiration et selon les termes initiaux du contrat.

Tableau : Principales étapes d'un contrat de concession

Les étapes	Les points de passage
<p>Etape 1 : consiste créer le projet, l'acceptation politique et sociale de celui-ci, et à commencer à maîtriser les conditions de réalisation du projet</p>	<p>Acceptation politique du partenariat public-privé par le gouvernement et l'administration</p> <p>Acceptation sociale et économique du futur équipement</p> <p>Etude de la faisabilité du projet</p> <p>Maîtrise des terrains</p> <p>Première étude de réalisation technique</p> <p>Approche de la rentabilité du projet</p> <p>Définition des performances attendues</p> <p>Identification des problèmes d'environnement</p>
<p>Etape 2 : consiste à créer un cadre juridique d'accueil du projet favorable à la concession</p>	<p>Droit commercial et droit partenariat public privé</p> <p>Droit des investisseurs étrangers</p> <p>Droit fiscal du partenariat public-privé</p> <p>Droit du domaine public</p>
<p>Etape 3 : consiste à préparer la consultation</p>	<p>Créer une équipe de projet au niveau du gouvernement</p> <p>Vérifier la notation financière du pays</p> <p>Définir précisément les performances attendues</p> <p>Faire le choix des variantes possibles</p>

	Prédéfinir la nature des contractants
Etape 4 : est celle du déroulement de la consultation et des négociations concernant les risques	<p>Lancement des appels de candidats....</p> <p>....puis des appels d'offre internationaux</p> <p>Déroulement de la sélection par étapes</p> <p>Ouverture des négociations avec les présélectionnés</p> <p>Identification, quantification et attribution des risques aux parties par négociation</p> <p>Première approche du contrat</p>
Etape 5 : une fois choisir la meilleure offre, consiste à établir et signer le contrat	<p>Identification des conditions financières définitives offertes par les parties prenantes (banques,Etat, institutions financières)</p> <p>Rédaction du contrat définitif et parfois vote de ce contrat par le parlement national</p>
Etape 6 : est celle du lancement du contrat	<p>Mise à la disposition de l'entreprise des terrains</p> <p>Délivrance des autorisations administratives de construire</p> <p>Réalisation des travaux</p> <p>Ouverture de service ou du équipement public</p> <p>Démarrage du contrôle du concessionnaire</p>
Etape 7 : est celle du déroulement du contrat	<p>Contrôle du concessionnaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour l'exécution des travaux - pour la gestion de l'infrastructure <p>Mise au point des investissements complémentaires</p> <p>Rendez-vous pour considérer et parfois corriger l'exécution du contrat</p> <p>Versement des subventions ou prêts prévus au contrat, et de redevances</p> <p>d'occupation du domaine public</p> <p>En fin : retour des biens à l'autorité publique</p>

Aussi tous les travaux à la charge du concessionnaire doivent-ils être défini puis contrôlés par l'autorité publique jusqu'à la fin du contrat. La définition des travaux peut se référer à des normes internationales ou européennes. Une annexe du contrat contient le schéma détaillé des travaux, de certains plans et du phasage des opérations.

En vertu du principe qui est substitué à l'autorité publique en ce qui concerne l'exécution et l'exploitation des travaux publics, le concessionnaire est doté de véritables droits de recourir à

l'expropriation d'utilité publique.

La réalisation de certaines séquences de travaux est décidée d'un commun accord entre les parties, il est nécessaire de prévoir dès l'origine du contrat de la façon dont ces travaux seront décidés et effectués.

La théorie concessionnaire repose sur l'idée que ce qui est concédé ce n'est pas un droit de propriété sur les ouvrages, droit temporaire ou perpétuel, mais bien le droit de pouvoir à un service public. Le concessionnaire ne dispose sur les ouvrages d'aucun droit de pouvoir à un service public. Le concessionnaire ne dispose sur les ouvrages d'aucun droit immobilier, en revanche, il a le droit de percevoir un paiement, en général des péages, pour l'usage de l'ouvrage concédé ou la rémunération du service offert. La collectivité s'engage à lui laisser l'utilisation du domaine public, parfois à l'exclusion de tous autres pour réaliser l'ouvrage.

2.2. Le fonctionnement du service ou de l'infrastructure

Le service public prévu au contrat doit être constamment assuré dans des conditions précisément fixées dans le contrat; Les tarifs doivent être respectés, et l'autorité publique doit effectuer les contrôles qui relèvent de sa responsabilité.

Aussi, les obligations du concessionnaire doivent-elles être précises concernant l'exploitation de l'équipement, le contrat établit les caractéristiques et la qualité du service rendu aux usagers. L'autorité publique définit la nature des obligations du concessionnaire qui pourront éventuellement être modifiées ultérieurement en accord avec celui-ci.

L'autorité publique reste en permanence responsable du service public délégué et ceci est indépendant de l'organisation déléguée ou non du service.

Les dispositions du contrat se doivent de définir les relations entre les clients de la concession et le concessionnaire à travers les cahiers des charges techniques et administratifs qui établissent comment l'utilisateur a accès au service et les tarifs du service.

En général, les conditions de fonctionnement du service respectent des principes qui ont été progressivement définis dans la jurisprudence des services publics:

- Le principe de continuité du service. Le service doit être constamment assuré aux usagers, sans aucune défaillance de la part du concessionnaire, il est équilibré par le principe suivant;

- Le principe de l'équilibre financier du concessionnaire; bien que les conditions d'exploitation du service puissent évoluer à la demande de l'autorité publique il est reconnu le droit au concessionnaire de conserver l'équilibre financier de son contrat.
- Le principe d'égalité implique une égalité des tarifs pratiqués et des conditions d'accès du public au service.
- Le principe d'adaptation ou de neutralité découle de l'évolution des besoins des usagers et de l'évolution des technologies nouvelles: le concessionnaire doit parfois adapter son service à ces nouvelles conditions et il est bon que le contrat en prévoit les modalités.
- Le principe de neutralité, il stipule qu'il ne doit pas exister de discriminations entre les usagers, non fondées sur des différences entre ceux-ci.

Le concessionnaire dispose d'une réelle autonomie de gestion pour effectuer les prestations qui sont contenues dans le contrat; l'autorité publique ne doit pas s'ingérer dans la gestion du concessionnaire qui est le seul responsable de ses obligations.

En revanche, l'autorité publique doit effectuer les contrôles prévus au contrat, c'est pour elle une obligation en rapport avec son rôle.

Le concessionnaire ayant été choisi en raison notamment de ses références doit remplir son obligation à titre personnel, il ne peut procéder à un transfert de son contrat à un tiers qu'avec l'accord de l'autorité publique.

2.3. Un contrat équilibré

Le contrat de concession son équilibre dans la durée et selon une prévision de dépenses initiales; cette durée dépend des investissements et des services confiés au concessionnaire. Plus la durée du contrat est longue et plus le concessionnaire a de chance d'amortir le coût de construction et d'effectuer une exploitation rentable du service qui lui est confié.

La rémunération du concessionnaire prend en compte les risques qu'il assume (de conception, de réalisation, de financement, et d'exploitation, ainsi que les risques extrinsèques), elle doit être équitable et permettre qu'il tire un profit de son activité.

Les risques techniques sont souvent très élevés dans les concessions d'infrastructure. Le risque

commercial ou de trafic peut si avérer très élevé lorsque des modifications de consommation ou de prix des produits et services interfèrent dans la vie du contrat.

Les contrats de concession comportent une clause relative au principe de " l'imprévision " que nous avons déjà défini. Celle-ci prévoit que le concessionnaire a droit à l'indemnisation d'un déséquilibre d'exploitation si le contrat a été modifié de façon importante par des événements ou des circonstances extérieures aux deux parties et que ces derniers ne pouvaient pas prévoir.

Le contrat doit également comporter des mécanismes spécifiques pour permettre l'évolution du contrat si un besoin est reconnu ou que des modifications sont souhaitées par les deux parties.

Tableau : La délégation de service public: Le rôle des parties dans le déroulement du contrat

L'autorité publique	L'autorité publique et le délégataire	Le délégataire
Organisation du service public	La délégation Le transfert La contractualisation du service	Exécution du service public délégué
La conception d'ensemble	La conception détaillé	La conception et les possibilités techniques et financières
1. la collectivité se « saisit » du service public, question de la délégalibilité. 2. Conception d'ensemble de la délégation (le degré de délégation, sa faisabilité, ses conséquences financières,...) 3. Fixation des droits et obligations du délégataire et des usagers, des caractéristiques principales du service : - stipulation pour autrui - égalité-continuité-mutabilité 4. Décision de la volonté publique de déléguer par délibération de l'assemblée 5. Sélection du délégataire et passation du contrat 6. La mise en place du délégataire (autorisation/ permis/ occupation du domaine public)	<i>Remarque</i> : deux objets sont possibles : - le service public total - le service public partiel, notamment les concessions de TP (infrastructures) 1. Le contrat de longue durée - convention - cahier des charges - la rémunération - la prise de risques - la répartition des risques - le phasage des opérations - les prérogatives du pouvoir public - le règlement du service - l'organisation de la continuité 2. La négociation entre les parties 3. L'expression de l'intention commune des parties	1. Proposition de solutions techniques par le délégataire sur la gestion du service, l'organisation des investissements et sa rémunération,...
7. Le contrôle de la délégation : - contrôle de la réalisation des ouvrages Contrôle de l'exécution du service	4. Réception des ouvrages 5. Rapport entre les parties concernant l'exécution du service : évolution, avenant,...	En fonction de l'autonomie laissée dans le contrat 2. Investissement – financement- maîtrise d'ouvrage 3. Fonctionnement du service public et

		exploitation ; rapports avec : - les usagers (tarifs/service/responsabilité...) - les tiers - le personnel du service
8. Les actes de retours ou de rachat	6. Transfert du service en retour Bien de retour	4. Rachat éventuel Fin du contrat

La première colonne correspond à la " volonté politique" fondement légal du contrat, la deuxième colonne définit la mise au point de la commune intention des parties, elle couvre prestations amont et aval du concessionnaire.

Le contrat doit prévoir la question de la responsabilité en cas de dommages causés aux clients ou aux tiers. Généralement, la responsabilité liée à l'exploitation du service est à la charge du concessionnaire, parce qu'il est responsable du fonctionnement du service.

En cas de défaillance grave du concessionnaire la collectivité publique peut être mise en cause. C'est aussi les cas lorsque l'autorité publique n'a pas correctement fait usage de ses pouvoirs de contrôle sur le concessionnaire.

Le concessionnaire ayant le droit d'exploiter l'ouvrage, il jouit dans son exploitation d'une indépendance totale: il n'a pas à recevoir l'ordre de l'autorité publique.

Les principaux droits relatifs à l'exploitation concernant la "police" des ouvrages et le droit de perception des revenus, ce droit de police résulte du contrat qui charge le concessionnaire d'assurer le bon fonctionnement des services en vertu de la délégation de puissance publique qui résulte du contrat. Les tarifs sont souvent arrêtés par l'administration en lien avec le concessionnaire qui doit pouvoir jouir d'une liberté commerciale dans les concessions totalement privées. Sous un plafond fixé par l'autorité publique.

2.4. La fin de la concession

La concession finit soit par l'expiration normale du délai pour lequel elle a été accordée, soit par la résiliation du contrat, soit par suite de la déchéance encourue par le concessionnaire,

soit, enfin, par le rachat de la concession opéré par l'autorité publique.

La collectivité publique est substituée au concessionnaire en fin de contrat, qui doit donc remettre les infrastructures en bon état d'entretien aux pouvoirs publics.

La réalisation prononcée sur la demande du concessionnaire est peu fréquente, en général la réalisation est amiable entre les parties.

La déchéance est prononcée par l'autorité publique qui décide unilatéralement la résiliation du contrat et souvent des sanctions à l'égard de l'autre partie en raison d'une grave défaillance continue du concessionnaire.

Enfin, le rachat et le droit pour l'administration de se substituer au concessionnaire avant la fin normale de la concession, moyennant le paiement d'une indemnité.

Il doit être prévu expressément par une clause du cahier des charges.

§ 3 . La vie du contrat

3.1. Un partenariat public-privé se bâtit sur le long terme et donc doit pouvoir vivre

Les infrastructures, équipements et services publics sont des éléments essentiels de la vie collective des populations intéressés : pour vivre ensemble, celle-ci doivent progressivement aménager le territoire pour en tirer parti et en faire un environnement propice à l'exercice de leurs activités économiques, sociales et culturelles. En fonction des conditions locales des possibilités techniques et des moyens financiers disponibles, elles doivent faire appel à toutes les ressources de leur créativité pour bâtir et gérer ensemble un cadre de vie adaptée à leur forme de civilisation.

La participation du secteur privé à l'étude, la construction et l'exploitation de ces grandes infrastructures publiques représente donc une implication profonde dans le fonctionnement quotidien de la société concernée. Une telle implication ne saurait se concevoir que sur une longue période de temps. Or, quelle que soit la qualité des études prospectives, quelles que soit les précautions prises, il est bien évident que les évolutions réellement constatées restent largement imprévisibles à long terme, tant le monde d'aujourd'hui peut réserver de surprises.

3. 2. Préparer en amont et prendre en compte des responsabilités publiques

S'agissant d'équipements essentiels à la vie collective de la population, les pouvoirs publics, nationaux et locaux, exercent dans tous les pays du monde un certain nombre de responsabilités majeures : en particulier, par leur pouvoirs régaliens, ils définissent le cadre juridique, administratif et institutionnel, ils fixent les normes techniques et environnementales, enfin ils déterminent la politique économique, financière, fiscal, et tarifaire. En d'autres termes, ce sont les pouvoirs publics qui fixent les contraintes de service public applicables au contrat. Il est absolument essentiel d'en tenir compte, et pour se faire, c'est très longtemps à l'avance qu'il faut s'en soucier. D'autant plus que de nombreux pays sont engagés dans d'importants programmes de réformes structurelles et de libéralisation économique qui ont, entre autres buts, celui d'améliorer leurs infrastructures de base.

Il convient de les aider à définir et à mettre en place, dans le contexte économique, sociale et structurel qui est le leur, les mécanismes susceptibles de leur permettre d'atteindre leurs objectifs dans les meilleures conditions. A cet égard, les institutions multilatérales et régionales, notamment les banques de développement, ainsi que les gouvernements des pays développés et leurs agences de coopération ont un rôle irremplaçable à jouer, d'information, de conseil et d'incitation, pour convaincre et promouvoir les adaptations nécessaires et les projets structurants susceptibles de faire école. La multiplication des conférences internationales, des colloques, symposiums, séminaires, groupes de travail, etc..., organisés par les uns et les autres, sur le thème du partenariat public-privé en est une bonne illustration.

Dans un domaine comme celui des infrastructures et des services publics, il est en effet tout à fait essentiel que les autorités politiques soient elles-mêmes profondément convaincues de l'intérêt économique et social de développer le participation du secteur privé : c'est là une condition préalable *sine qua non* de tout projet en la matière. Cette volonté politique doit également en outre être partagée par les différents courants politiques afin de permettre le bon déroulement du contrat dans le temps.

A partir d'une situation initiale, où les organismes publics responsables sont généralement accaparés par de nombreux problèmes complexes et sensibles (mauvais état du système, difficultés financières sureffectifs, tarifs trop faible,...), doit intervenir une phase de transition fondamentales pour permettre de passer du système de « faire » à celui de « faire faire ». A

ce stade, les pouvoirs publics nationaux et locaux ont grand besoin de connaître les expériences analogues réalisées ou en cours ailleurs, et de bénéficier des conseils d'experts hautement qualifiés et indépendants.

L'exercice délicat est alors d'opérer une distinction entre, d'une part, les responsabilités de caractère public qui, en tout état de cause, doivent demeurer aux mains des autorités nationales ou locales et, d'autre part, les missions qui peuvent être déléguées, en totalité ou en partie, à un ou plusieurs opérateurs privés sous le contrôle desdites autorités. C'est en effet, à la puissance publique qu'il appartient d'assurer les fonctions générales de régulation (technique, économique, environnementale,...), dimension politique centrale, mais aussi de prendre un certain nombre de décisions de détail, en interface avec l'opérateur.

Dans le domaine des infrastructures et des services publics, qui comporte inévitablement une dimension politique et sociale, l'implication de l'autorité publique permet souvent de trancher de façon plus satisfaisante qu'une structure concédante intermédiaire. D'autant plus qu'il ne suffit pas d'établir des règles encore faut-il être en mesure de les faire respecter sur le terrain.

3.3. Préparer un contrat susceptible de s'adapter à l'évolution du contexte et de la situation

Evidemment, longue est la démarche et le temps susceptible de s'écouler entre les études préliminaires d'une opération et la préparation du projet de contrat correspondant. Néanmoins, c'est dès le début et pendant l'ensemble du processus qu'il convient d'analyser finement toutes les données de l'affaire, de son contexte général comme de ses caractéristiques internes, en cherchant toujours à apprécier les implications, réelles, potentielles ou supposées, des multiples paramètres, quantitatifs comme qualitatifs, de toute nature.

Chaque cas est, bien entendu, particulier et unique. Mais l'expérience concrète, acquise au travers d'un grand nombre de d'opérations, dans des contextes et des conditions très variés, avec le recul d'une longue période de temps, permet de former et perfectionner les capacités d'observation, d'appréciation et de jugement : sans être infaillible, le professionnel expérimenté sait circonscrire les difficultés pratiques, les incertitudes réelles et les risques potentiels, d'abord pour en approfondir et en préciser la teneur et les limites, puis pour préconiser les mesures de précautions nécessaires, en n'hésitant pas à s'entourer des avis, conseils et suggestions non seulement des experts plus spécialisés en matière technique,

juridique, financières ou fiscales, mais aussi des bons connaisseurs du pays considéré, en commençant par les nationaux.

A la base de l'opération, le principe le plus général, qui doit servir de guide en toute circonstance, est celui de **l'équilibre économique (économique et financier) du contrat**. C'est ce principe qui s'applique dès l'origine de l'opération. C'est encore ce principe qui peut permettre de négocier, en cas de changement de contexte ou en cas de d'événement imprévisibles. Il est conseillé de prévoir explicitement le recours à un mode d'arbitrage si besoin est, avant recours aux procédures contentieuses légales.

En ce qui concerne la nature des engagements contractuels, les possibilités du secteur privé conduisent à privilégier les critères de performances et de résultats techniques et économiques plutôt que les obligations et moyens. L'ensemble doit être assorti de la mise en place d'un système d'évaluation de la qualité du service rendu. Il convient donc de développer des outils de mesure appropriés pour pouvoir juger et contrôler l'action de l'opérateur de manière judicieuse.

Généralement pour les partenaires à forte dimension de gestion de services (eau, services urbains, transports urbains notamment), le contrat fixe des objectifs généraux, techniques et économiques, à différentes échéances : cours, moyen et long terme. Pour y parvenir, il prévoit un programme d'investissement précis réparti par phases successives de trois ou cinq ans (réhabilitation, renforcement, extension,...).

Les conditions de financement de ces investissements doivent être clairement définies dans le contrat d'origine, pour ce qui concerne ceux de la charge de l'opérateur privé ou ceux du ressort d'autres bailleurs de fond, publics ou privés, nationaux ou internationaux, susceptible d'intervenir. Et l'exécution du contrat doit pouvoir être ajustée en fonction de la mise en place effective des financements et des investissements correspondant.

3.4. Prendre en compte le contexte local, s'appuyant sur les acteurs locaux, notamment pour l'exercice des responsabilités et les transferts de technologies

Une grande opération d'infrastructure nécessite des connaissances et des compétences multiples, évidemment pluridisciplinaires. Les professionnels des pays en développement ont

certaines leurs atouts particuliers : outre leur qualifications, ils possèdent une connaissance pratique et intime du contexte local. Mais ils n'ont généralement pas l'expérience diversifiée que les grands groupes industriels ont accumulée et qu'ils peuvent mobiliser à la pointe de tous les domaines d'expertise.

C'est pourquoi la plupart des projets d'envergure sont pris en charge par des groupements composés de partenaires complémentaires, nationaux et internationaux, techniciens, financiers. Dès le début des études préliminaires, puis de plus en plus au fur et à mesure de la progression de la démarche et, enfin, davantage encore lors de la mise en œuvre du contrat, il est non seulement souhaitable, mais même tout à fait indispensable, de s'assurer le précieux concours et l'active participation de nationaux qui sont mieux en mesure d'aider à affiner les solutions en fonction des spécificités et des sensibilités locales, qui sont toujours grandes dans le domaine des services publics, en particulier pour les partenaires de « services » dans les secteurs de transports collectifs, des services urbains et de l'eau. Dans ces derniers secteurs à forte main-d'œuvre antérieurement placée sous un statut public, la gestion des ressources humaines est toujours une gestion délicate et fondamentale qui doit être traitée à l'avance avec un soin extrême : transfert de personnel, réductions d'effectifs, révisions des statuts, formation, reconversions,....

Il convient d'observer que les entreprises concernées peuvent parfois compter plusieurs milliers de salariés, presque ou tous locaux. Quand au nombre des expatriés, il est très limité dès le départ et appelé à se réduire continuellement par la suite. Cette logique d'intégration locale s'accompagne d'importants volets d'assistance technique et de transferts de technologies.

L'exécution du contrat est généralement l'occasion de mettre en pratique de nouvelles méthodes de travail plus efficaces, de nouveaux procédés plus performants et de nouvelles technologies plus modernes. C'est souvent aussi l'occasion de promouvoir dans le pays d'accueil, notamment dans les pays en développement, des activités innovantes, en créant des entreprises (fournisseurs, sous-traitant, diversification,...), filiales ou entreprises conjointes (joint-venture) locales, en association avec des partenaires nationaux : des débouchés qualifiés, et bien rémunérés y sont ainsi largement ouverts sur le marché de l'emploi.

Le succès du contrat passe généralement par un programme méthodique d'actions de formation et de perfectionnement professionnel du personnel local : cadres, agents de maîtrise,

et personnel d'exécution voient ainsi sensiblement revalorisées leur qualification et, par voie de conséquence, leur rémunération. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'un centre de formation et/ou de recherche locale soit créé parallèlement au contrat dans le pays en cause.

3.5. La gestion de la vie du contrat pour prévenir et résoudre les éventuels problèmes

Quel que soit le contexte socio-économique et culturel, la bonne marche du contrat suppose de la part de l'opérateur privé un triple dialogue :

- Il faut d'abord dialoguer avec les pouvoirs publics au plan national et local, et, en particulier, là où agissent les autorités chargées de la régulation du secteur, s'il en existe de manière à satisfaire aux engagements souscrits, à leur rendre compte au fur et à mesure de l'exécution des prestations, y compris des difficultés éventuellement rencontrées, en anticipant les problèmes et en préparant les solutions nécessaires. Généralement, diverses dispositions très classiques du contrat prévoient que des comptes rendus formels seront établis une ou plusieurs fois par an et que le point sera fait entre les signataires à intervalles réguliers ou lorsque certaines conditions seront réunies. Il est toutefois recommandé, notamment dans les partenariats de « services », d'entretenir avec les pouvoirs publics des contrats moins formels, mais plus fréquents, voire quasi permanents en particulier pendant la période de démarrage et durant les phases les plus délicates de l'opération.
- Ensuite, il est nécessaire d'entretenir un dialogue avec les usagers, abonnés, consommateurs ou clients du service public en cause, de façon à bien connaître leurs attentes et leurs préoccupations, pour pouvoir y apporter les réponses les plus rapides et les plus pertinentes.
- Enfin, un dialogue doit être instauré avec divers partenaires généralement associés au sein de groupements en charge de l'opération : capacité d'écoute et de dialogue sont généralement indispensables pour travailler efficacement dans un environnement multiculturel.

Dans tous les cas, il importe d'attacher une grande importance à la qualité des contacts humains, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise. Dans tous les cas également, il est

essentiel de cultiver des relations de confiance avec les différentes catégories d'interlocuteurs : c'est cette confiance qui permettra au contrat de s'inscrire et de vivre dans la durée, au-delà des péripéties inévitables dans une opération d'une certaine envergure. Sur la longue période de vie du contrat, il est naturel que surviennent des problèmes imprévus qui doivent toujours être appréhendés, et le plus souvent, résolus dans un esprit pragmatique.

Schématiquement, différents types de situations contractuelles doivent être envisagés :

- *La régulation normale du contrat.* Il s'agit d'adapter au mieux l'opération aux variations économique (revenus, coûts d'exploitation, compensations diverses,...) prévues, mais non connues lors de la passation du contrat. La solution à ces questions dépend des modalités de régulation en vigueur : régulation ou autorégulation, régulation par la concurrence, régulation par une entité autonome,... Les principales variables d'ajustement sont les tarifs, les plans d'investissements, la durée du contrat, éventuellement des indemnités compensatrices.
- *La négociation du contrat* celle-ci intervient lorsque l'on sort du cadre initialement fixé par le contrat. Il peut s'agir d'une négociation contradictoire, voire conflictuelle, ou davantage consensuelle.
- *La gestion des investissements (essentiellement dans le cas des partenariats « services »)* C'est une question très importante qui diffère beaucoup selon le type de contrat. Dans le cas d'un affermage, elle incombe à l'entité publique mais doit cependant faire l'objet d'une concertation préalable avec l'opérateur. Dans le cas d'un BOT, la charge du projet, la présence et la prise de risque d'un constructeur, souvent étranger, dans la société en charge du projet, expliquent et justifient que lui soient dévolus les travaux. Dans une concession de services comportant des investissements étalés dans le temps, la problématique se situe entre l'application des réglementations publiques de mise en concurrence et l'optimisation du choix des fournisseurs sous la responsabilité de l'opérateur.

Par ailleurs, il convient de ne pas sous-estimer l'importance de la régulation dans le détail, au quotidien, qui peut avoir des conséquences sans commune mesure avec les problèmes en cause : il est impératif d'instaurer une bonne coopération ordinaire entre l'opérateur et le représentant public, ce qui implique compétence et doigté de la part des personnels chargés du suivi de ses relations.

Il est à noter, enfin, qu'il est toujours possible de faire évoluer le contrat d'origine, par composantes et par phases successives : à partir d'une opération de BOT ponctuelle sur une nouvelle installation, l'autorité publique peut apprendre à gérer une relation de partenariat public-privé pour développer ensuite un affermage et finalement aboutir à une concession.

3.6. Les relations avec les usagers, abonnés, consommateurs ou clients

En ce qui concerne les relations avec la clientèle, elle se base principalement sur la recherche d'un sentiment de satisfaction compte tenu du rapport qualité/prix. C'est pourquoi les premières actions du nouvel opérateur doivent viser l'amélioration du service rendu sous ses aspects techniques (qualité, continuité, accessibilité, ponctualité,...) ou commerciaux (délais, accueil, communication, réclamation,). Aussi, les opérateurs réalisent-ils souvent des enquêtes de satisfaction afin de mesurer la perception de ces actions par l'utilisateur. Tout cela est d'autant plus nécessaire au début du contrat lorsque les tarifs sont généralement appelés à être revalorisés par rapport aux pratiques antérieures, pour le financement de nouveaux investissements.

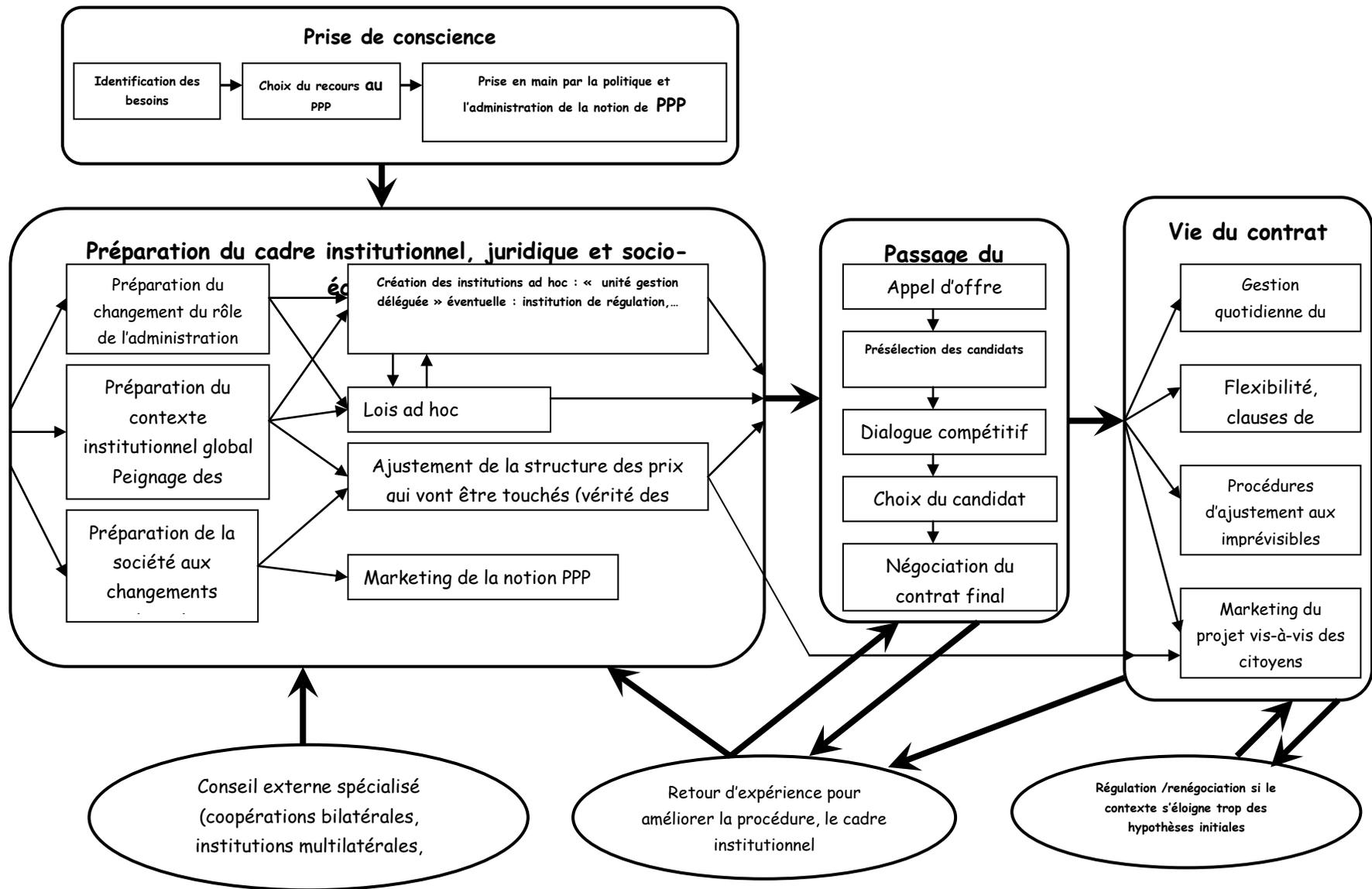
Mais les relations avec la clientèle peuvent également comporter des mesures plus coercitives liées aux impayés ou aux fraudes. Pour être acceptées et efficaces, ces actions nécessitent un relais et une coopération avec les institutions publiques locales (police ou justice par exemple). Pour des infrastructures à caractère international, comme les ports, les aéroports ou certaines routes et voies ferroviaires traversant des frontières, la réussite du partenariat et la qualité de service peuvent aussi dépendre de cette coordination et coopération quotidienne entre l'opérateur et les différents services de l'état qui ne sont pas directement le partenaire public du contrat. La qualité du service proposée et sa perception dépendront, par exemple, en partie de la fluidité des procédures douanières ou des contrôles de sécurité.

Vis-à-vis des usagers, une politique de communication adéquate est donc essentielle avant et après le démarrage du contrat, car il s'agit parfois de faire évoluer certains comportements individuels, voire les mentalités, dans un contexte culturel spécifique.

Il importe en effet d'être bien conscient qu'en matière de services publics, au-delà de la satisfaction légitime des usagers, c'est avec l'ensemble de la population desservie que s'établit un certain dialogue plus large encore, ce qui suppose de la part de l'opérateur de se soucier de

son image vis-à-vis de l'opinion publique du pays considéré.

Schéma de la vie du contrat de gestion déléguée



Pour clore ce troisième chapitre, on peut retenir les points fondamentaux suivants :

- ✓ Un partenariat public-privé se bâtit sur le long terme. La puissance publique doit préparer la séquence : préparation du cadre institutionnel, préparation du projet, passage du contrat, suivi et adaptation du contrat jusqu'à sa fin.
- ✓ L'autorité publique doit préparer le cadre institutionnel et légal nécessaire adapter au contexte économique et social national.
- ✓ La préparation d'un tel cadre prend du temps, car il nécessite une évolution culturelle au niveau politique, administratif et de la société, pour que le rôle de la puissance publique passe du « faire » au « faire faire ».
- ✓ La préparation du contrat doit se faire à partir de la structuration des risques et profits, selon le principe de l'équilibre financier et économique du contrat.
- ✓ Le contrat doit mettre l'accent sur les critères de performance plutôt que des obligations de moyens.
- ✓ Il faut prévoir dans le contrat la possibilité de le faire vivre et de l'adapter aux évolutions institutionnelles et socio-économique.
- ✓ Durant la durée du contrat, on peut s'attendre à ce que des imprévus surgissent. Trois types de situation contractuelle peuvent apparaître : régulation normale du contrat (adaptation aux évolutions prévues mais non connues), renégociation du contrat (on sort du cadre originel du contrat), gestion des investissements (qui dépend du type du contrat).
- ✓ La puissance publique doit aussi se donner les moyens humains et techniques d'assurer la régulation du contrat par une bonne coopération avec l'opérateur (mise en œuvre des détails du contrat)

Enfin, il nous reste plus qu'à tirer les enseignements à partir des expériences étrangères pour une meilleure évaluation de l'impact des PPP à travers leurs domaines d'action et leur contribution dans la résolution des problèmes du secteur des transports urbains en Algérie.

SECTION III – EXPÉRIENCES À L'ÉTRANGER ET PRINCIPAUX DOMAINES D'ACTION DES PPP

Après avoir pris connaissance des conditions de succès d'un partenariat public-privé à travers le traitement du contrat de concession qui est le plus répandu, il nous reste plus qu'à convaincre chacun de nous en ayant recours aux expériences en la matière du monde anglo-saxon et du continent européen.

En effet, Les domaines d'action dans lesquels peut s'inscrire une démarche PPP sont très diversifiés. De nombreuses sources bibliographiques illustrent des exemples pertinents dans de nombreux pays. En ce qui concerne le monde anglo-saxon, les opérations de rénovation et de promotion urbaine forment la plus grande partie des partenariats; sur le continent européen, les partenariats sont particulièrement nombreux dans les domaines culturels et sociaux.

§ 1. Expérience des PPP à l'étranger

1.1. Le cas des USA

Les liens entre le secteur public et les acteurs privés aux Etats-Unis sont soit simples, c'est à dire qu'ils se matérialisent par des contrats avec les entreprises privées qui fournissent des services, soit complexes, c'est à dire comportant des partenariats public-privé qui ont très souvent pour but de faire renaître un centre-ville (PPPs).

« La privatisation consiste à demander à une entreprise d'exécuter des tâches collectives (le ramassage des ordures ménagères par exemple) ; il a une forme juridique très claire et simple. Les autorités locales (city ou county) demandent des devis aux entreprises et signent un contrat avec l'une d'elle pour une période limitée. Le principe est qu'une entreprise privée, tout en maximisant ses gains fera le travail aussi efficacement que possible.

La forme de liaison public-privé la plus complexe (et souvent difficile à définir) s'appelle PPPs aux USA. Il s'agit souvent d'ententes entre les deux secteurs, initiées et dirigées par les entreprises, qui ont pour but principal le redéveloppement et la renaissance des centres-villes en déclin.

Dès les années 1950, dans beaucoup de villes, l'élite commerciale a formé des organismes privés de développement, contournant les chambres de commerce afin de se concentrer sur le redéveloppement. Cette première vague d'activité s'est concentrée sur la restructuration physique des centres villes à travers l'aménagement territorial, la rénovation urbaine (euphémisme qui veut dire l'abolition des taudis), la construction d'autoroutes urbaines, les équipements culturels (musées, galeries, centres culturels stades pour les équipes professionnelles, salles de réunion rues piétonnes, bureaux, centres commerciaux). Durant cette première période, les groupes privés ont poussé les autorités locales à fournir l'infrastructure et à améliorer le cadre physique du centre ville où se trouvaient les commerces.

La deuxième phase des PPPs véritables ou formels, promus par les coalitions de croissance ou les machines de croissance, a vu le jour au commencement des années 1970 et continue à prendre des formes nouvelles aujourd'hui. Les agents publics lançaient et participaient avec plus d'intensité aux PPPs. Les conditions économiques et politiques ont forcé les autorités à chercher des partenaires dans le privé. Les grandes villes et les villes moyennes étaient gravement atteintes par la récession économique, la pression fiscale et la fuite des Blancs.

Le gouvernement central encourageait et quelquefois exigeait, la participation du privé pour les projets qui avaient reçu les dotations UDAG (Urban Development Action Grants), Aussi, les hommes d'affaires préféraient ils une plus grande participation publique dans les projets locaux pour assurer la stabilité et l'appui financier dans le cas d'une faillite éventuelle.

Les villes utilisent beaucoup de techniques pour encourager et appuyer le développement privé. ... Les premières années, la technique la plus connue était la fourniture d'infrastructure (les routes, les trottoirs, les conduites principales d'eau), la diminution des impôts, les actions municipales non imposables pour financer les projets privés et la location avec bail des propriétés publiques aux groupes privés (sans impôts à payer). Depuis les années 1970, d'autres moyens sont plus connus. Les autorités locales offrent l'appui public mais hors-budget comme des dotations de l'Etat Fédéral et les impôts spéciaux.»⁽⁶⁵⁾

1.2. Le cas de la France

« Dès le début du siècle, un trait caractéristique du service public à la française est la part détenue par la gestion dite indirecte ou déléguée par les collectivités publiques à des partenaires privés. Actuellement ces relations sont effectuées par un mouvement législatif visant à moraliser et rendre transparentes des pratiques de partenariat dont le principe même n'est pas remis en cause.»⁶⁶

Pour des objets spécifiques, les collectivités locales peuvent conclure des contrats adaptés comme les délégations de services publics (concessions, affermages). Ce procédé juridique permet de concilier l'intervention publique et les principes du libéralisme économique puisque l'activité du service public est confiée à une entreprise privée et assurée par elle selon les règles de la gestion privée mais sous un étroit contrôle administratif.

Les collectivités locales ne sont en principe pas autorisées à participer directement à des sociétés anonymes commerciales mais peuvent par contre prendre part au capital de sociétés d'économie mixte, les SEM. Les SEM sont des sociétés anonymes de droit privé associant dans leur capital des collectivités locales majoritaires à de partenaires économiques ou financiers. Le principe est posé l'art 1 de la loi du 7 juillet 1983 : « les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui

(65) Bernier L-L : «Partenariat public-privé et reconquête urbaine aux États-Unis » in Partenariat public-privé et développement territorial. OCDE ; 2001.

(66) Partenariat public-privé et développement, OCDE.2001.

leur sont reconnues par la loi, créer des SEM pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général.»

Les règles de création, d'organisation et de fonctionnement des SEM sont en principe celles des sociétés anonymes. « Les collectivités locales détiennent de 50 à 80 % du capital social et la majorité des voix. Les missions à accomplir sont conférées par des contrats. La SEM est ainsi une société qui associe des actionnaires publics et des actionnaires privés dans le cadre d'une société anonyme adaptée à cet effet.»⁽⁶⁷⁾ La SEM doit rester en permanence sous le contrôle de ses actionnaires majoritaires que sont les collectivités locales.

D'autres formules existent: les Groupements d'intérêt public (GIP) créés par la loi du juillet 1982 permettent d'associer des personnes morales de droit public et de droit privé dans plusieurs domaines qui peuvent s'étendre au développement local et urbain.

Les exemples d'application tirés de la littérature française font apparaître de nombreux partenariat dans le domaine de la promotion économique (gestion de palais de congrès et de hall d'exposition, construction et gestion d'immobilier d'entreprises, technopôles et pépinières d'entreprises, gestion de ports, assistance aux PME, etc.) et touristique (création de circuits touristiques, gestion d'équipements touristiques, de centrales de réservation, exploitation de stations thermales, de musées), de fourniture de prestations publiques(énergie notamment), d'assainissement (centres de tri de déchets, exploitation de stations d'épuration, etc.).

1.3. Le cas d'autres pays d'Europe

En *Allemagne*, une société mixte assure la promotion de Berlin (Partner für Berlin), engage des campagnes de communication, organise des expositions et fournit des informations fondées et concrètes pour donner une image réaliste de la Ville. C'est une Sarl ; le sénat de Berlin la mandate pour élaborer et mettre en œuvre des mesures de marketing.

En 1994, l'*Irlande* a mis en place un réseau de 38 partenariats visant à favoriser l'insertion sociale – initiative reproduite dans plusieurs pays depuis – et a recommencé l'expérience en 2000 en créant des conseils chargés de formuler des stratégies de développement économique, social et culturel dans tous les comtés et dans toutes les villes

(67) Partenariat public-privé et territorial, OCDE. 2001.

du pays.»⁽⁶⁸⁾

En *Italie*, près de 100 pactes territoriaux ont été conclus, axés généralement sur le développement économique ... Les partenaires jouent un rôle fondamental dans les exercices de planification stratégique à travers les différents niveaux d'administration afin d'élaborer et d'appliquer des politiques de développement plus intégrées et plus efficaces « *programmazione negoziata* », ou planification en partenariat.⁽⁶⁹⁾

La façon de formuler la politique de développement économique du sud de l'Italie a été profondément modifiée dans les années 90 après l'échec de décennies d'intervention. Un nouveau concept, exigeant une approche plus ascendante (*bottom up*) du développement économique, a été inscrit dans la législation en 1996: la « *programmazione negoziata* » ou planification en partenariat. Ce changement d'approche a aussi été favorisé par des initiatives locales. Dès 1993, plusieurs processus de coopération, comme « l'accord local de développement » signé dans la province sicilienne de Caltanissetta, ont fait apparaître la nécessité de faire prendre de nouvelles directions à l'élaboration de la politique pour le sud du pays. La planification en partenariat est une stratégie institutionnelle dont le but est d'harmoniser les interventions économiques des acteurs publics et privés sur le territoire. Elle exige que la politique publique identifie les priorités stratégiques des zones locales et régionales, sélectionne les interventions assurant une mise en œuvre cohérente de la politique, mette à disposition les ressources nécessaires et établisse un calendrier approprié pour atteindre les objectifs à travers les niveaux territoriaux. Une approche participative est adoptée afin de convier tous les intéressés à déterminer les priorités locales et de tenir compte de leurs préoccupations pour que l'intervention commune ait un impact optimal. La planification en partenariat s'appuie sur plusieurs instruments. L'accord institutionnel (*intesa istituzionale di programma*) prévoit des programmes d'initiatives pluriannuels, qui permettent aux régions d'orienter l'investissement public vers les projets prioritaires. Un accord de programme cadre (*accordo di programma quadro*) spécifie les conditions d'exécution de cette intervention et le rôle du gouvernement central, de la région, des autorités locales et du secteur privé. Au niveau local, les instruments utilisés comprennent les pactes territoriaux (*patti territoriali*) et les contrats de zone (*contratti d'area*) qui encouragent les acteurs locaux à coopérer, définissent les priorités locales, coordonnent les investissements publics et privés et stimulent le développement économique. Dans le cadre des pactes territoriaux, des investissements (financés à 30 % par le secteur privé) sont réalisés en faveur du développement de l'activité économique (industrie, agro-industrie, services et tourisme) et des infrastructures.

Une version légèrement différente, soutenue par l'UE (pactes territoriaux pour l'emploi), est également utilisée en Italie (et dans d'autres pays) et permet d'étendre le champ d'action au domaine social et au marché du travail. Les contrats de zone concernent des régions présélectionnées, en restructuration industrielle et subissant une baisse d'emploi considérable. Ils favorisent l'investissement par un large recours aux fonds publics et la signature d'accords locaux sur la prise de mesures administratives exceptionnelles.

(68) Partenariat public-privé et territorial, OCDE. 2001

(69) Partenariat public-privé et territorial, OCDE.2001.

En Europe, en général, ces diverses formes de partenariat peuvent servir de support à des programmes de coopération interrégionale et décentralisée, notamment en zones transfrontalières. Des conventions et accords ont été conclus pour les faciliter.⁽⁷⁰⁾

1.4. Le cas du Canada.

Au Canada, l'Institut pour le PPP de Montréal⁽⁷¹⁾ est un organisme sans but lucratif voué à la promotion du partenariat public-privé comme une alternative pour améliorer la prestation des services publics au Québec. Sa mission est de développer la synergie nécessaire pour que les entreprises privées et les organismes communautaires deviennent des partenaires actifs des administrations publiques ; L'Institut a élaboré un cadre de référence servant de guide aux différentes formes de partenariats. Il organise des colloques sur le partenariat, diffuse des informations très complètes et élabore en partenariat des projets de développement d'amélioration d'entretien et d'exploitation d'infrastructures en transports dans l'optique du développement durable.

§ 2 . Principaux domaines d'action

Sur la base de la littérature, les principales opérations de partenariat peuvent être classées dans les catégories suivantes :

2.1. Urbanisme et aménagement du territoire.

L'aménagement urbain est le domaine privilégié du partenariat dans le monde anglo-saxon. En Europe, la charte de la Ville émise par le Conseil de l'Europe stipule que « La collaboration entre secteur public et secteur privé est une composante de la croissance et du développement de la ville. ... Au niveau des collectivités locales, cela s'est traduit notamment par des tentatives pour faire participer le secteur privé à la poursuite d'objectifs publics, et par le fait de soumettre les services publics à la concurrence. ... »

Traditionnellement, la fourniture et le développement des infrastructures ont toujours été du ressort des pouvoirs publics. Toutefois, dans la mesure où ces infrastructures profitent principalement à d'autres secteurs et où les autorités locales ne sont pas toujours en

(70) Convention de Madrid, accord de Karlsruhe.

(71) www.ippp.org

mesure de financer l'amélioration de ces infrastructures requises par le développement économique, un nouveau partage des responsabilités doit pouvoir être envisagé dans ce domaine. Enfin, la collaboration entre le secteur public et le secteur privé est essentielle dans les domaines notamment de l'éducation et de la formation, des équipements sociaux, et de la rénovation en partenariat des centres urbains.»⁽⁷²⁾

Les opérations d'urbanisme réunissent des collectivités publiques et des opérateurs privés. Si la défense de l'intérêt de la société par les collectivités publiques est de la nature même de leur action, les objectifs poursuivis par les opérateurs privés sont davantage remis en cause. « Les cas les plus spectaculaires et les plus controversés de partenariat public-privé comme ceux qui concernent l'urbanisme dans les grandes villes ne se présentent pas dans l'arène publique simplement comme porteurs d'intérêts égoïstes mais ils prétendent avec succès étayer leurs propositions à la lumière d'une quelconque version du bien collectif. Ce phénomène est étroitement lié au fait que les grands groupes privés sont toujours plus intéressés aux avantages offerts par les villes ... d'aucuns voient dans ces phénomènes un danger pour la démocratie, dans le sens où des choix généraux sont confiés à des acteurs privés sans légitimation démocratique. D'autres les perçoivent comme le signe positif d'une nouvelle cohésion de la ville, qu'ils opposent d'ailleurs assez souvent à l'Etat central.»⁽⁷³⁾

« C'est, dans une certaine mesure, le projet de l'acteur privé qui se substitue au plan de la collectivité publique. Le glissement comporte des aspects positifs: par leur sensibilité à l'évolution de la demande et la qualité de leur gestion, les acteurs privés sont en mesure de produire des morceaux de ville mieux adaptés aux besoins, au moins dans le court terme, que ce qu'aurait pu produire une planification parfois élaborée de façon procédurière et figée. Mais cette tendance conduit aussi à plusieurs évolutions plus contestables, parfois dangereuses: par une perte de vision du long terme (que l'on doit rapprocher du niveau des taux d'intérêt réels) cette libéralisation (ou déplanification, ou substitution du projet privé à la règle publique) produit une dérégulation économique et une accentuation des cycles de l'immobilier.»⁽⁷⁴⁾

« Le PPP est souvent associé à la famille de réflexions et de pratiques qui se sont

(72) Charte de la Ville Conseil de l'Europe.

(73) Luigi Bobbio «conséquences de l'organisation post-fordiste sur le fonctionnement de l'administration» in «le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement» sous la direction de Jean Ruegg, Stephen decoutère et Nicolas Mettan, PPUR, 1994.

(74) Vincent Renard «contexte du PPP en France» in «le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement» sous la direction de Jean Ruegg, Stephen decoutère et Nicolas Mettan. Ed PPUR, 1994.

développées sous le label de nouvel urbanisme. Le nouvel urbanisme est pragmatique, opérationnel, flexible. Il est révélateur d'une approche où la consolidation technique et la validation politique d'un projet sont menées conjointement, dès les premières phases de son élaboration. »⁽⁷⁵⁾ Ce type de pratiques est très étendu en Suisse où l'élaboration de plans de quartiers permet d'obtenir d'autres règles que celles prévues dans les plans d'aménagement.

« L'instrument du plan de quartier est relativement proche du principe du droit de superficie ou de la concession. Son élaboration implique qu'il y ait discussion et négociation entre le développeur et le secteur public. Une fois que le plan est accepté et légalisé, le secteur public perd l'essentiel du contrôle de sa réalisation.»⁽⁷⁶⁾

Le partenariat public-privé permet également la réalisation de programmes de logements sociaux et familiaux en réunissant des fonds publics et privés permettant d'augmenter considérablement l'ampleur des opérations.

2.2. Environnement

La protection contre les éléments naturels, le maintien de la qualité de l'environnement, l'entretien des forêts, la correction des cours d'eau font partie des tâches des collectivités publiques. Dans ce domaine d'activités également des partenariats public-privé peuvent se développer.

Entre dans ce domaine, la résolution du problème de gestion des déchets qui nécessite l'apport de différents acteurs publics et privés. Afin que ces partenariats puissent se développer, il doit exister une base légale suffisamment large qui permette notamment la prise en compte des acteurs privés, la garantie d'une zone d'apport et l'obligation de déposer les déchets. Bien entendu, le PPP doit offrir des solutions efficaces et plus efficientes que la gestion directe. Des précautions doivent être prises afin de garantir l'équité sociale que ce soit dans le domaine du prix du traitement, de la tarification ou de la protection de couches économiques faibles.

« C'est ce qui se passe souvent pour les services de traitement des déchets ménagers ou de gestion de l'eau potable et de l'assainissement, auxquels les grands groupes de gestion déléguée peuvent apporter, par leur dimension et leur expérience, des capacités de

(75) Ruegg J. « première approche du PPP » in « le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement » sous la direction de Jean Ruegg, Stephen decoutère et Nicolas Mettan. Ed PPUR, 1994.

(76) Jean Ruegg, Stephen decoutère et Nicolas Mettan. « le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement » Ed. PPUR, 1994.

recherche et un savoir-faire technique que peuvent difficilement avoir des collectivités isolées.»⁽⁷⁷⁾

2.3. Infrastructures de transports

Les enjeux relevant de la mobilité sont très lourds pour les ensembles urbains. Il n'est pas surprenant que le partenariat se soit imposé comme un vecteur susceptible de mieux faire face aux importants investissements nécessaires dans ce domaine.

Des collaborations existent depuis fort longtemps dans le cadre de la construction de routes et d'ouvrages de génie civil.

Plus récentes sont les collaborations visant à résoudre les problèmes de parcage dans les villes. Les collectivités publiques se sont alliées à des promoteurs privés afin de créer et d'exploiter des parkings payants en zone urbaine.

Pour ce qui concerne les transports publics, urbains et régionaux, des sociétés anonymes réunissant secteur public et opérateurs privés sont la règle. Le financement de ces sociétés dépend largement du secteur public mais l'exploitation est la plupart du temps de nature privée. Les collectivités publiques exercent leur influence par le biais de leur représentation statutaire dans les instances dirigeantes des sociétés.

D'autres partenariats sont fréquents dans les infrastructures d'accueil des ports et des aéroports, voire dans le secteur du transport aérien. Le partenariat est plus rare dans le domaine des transports ferroviaires.

2.4. Promotion économique

Les collaborations entre les collectivités publiques et les associations professionnelles font partie du quotidien. Les nombreuses aides octroyées à la création d'entreprises, les services rendus dans le domaine de la gestion et de la promotion des ventes de produits, l'appui fourni dans les démarches administratives par les divers acteurs nécessitent un partenariat permanent qui, s'il n'est qu'exceptionnellement formalisé par des conventions ou des contrats, est bien réel.

Parfois, la collaboration va plus loin, intégrant l'investissement dans des équipements (ports, halles d'exposition, incubateurs d'entreprises) et l'organisation de manifestations,

(77) Isabelle Chatrie et Jean-Michel Unhaldeborde. *Ed le partenariat public-privé et le développement territorial*. Le Monde éditions, Paris, 1996.

d'animations, de foires et de marchés.

«Les tendances actuelles de la formulation des stratégies de développement économique corroborent ces évolutions, les stratégies territoriales appliquées par les administrations locales et les partenariats s'articulent de plus en plus sur le développement économique endogène en exploitant les avantages compétitifs, les compétences et les connaissances disponibles sur place, au lieu de favoriser uniquement l'attraction de nouveaux investissements. Ainsi, les initiatives visant à promouvoir l'entrepreneuriat, l'emploi indépendant, les entreprises sociales, les pépinières d'entreprises et les réseaux d'entreprises sont actuellement florissantes. Elles sont compatibles avec une gamme d'objectifs diversifiés qui vont au delà du développement industriel et des infrastructures.»⁽⁷⁸⁾

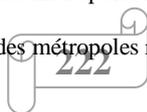
On cite souvent l'exemple de la ville de Pittsburg (Alleghany Conference on Community Development – ACDD) comme typique de ce genre de partenariat « qui favorise le rapprochement entre universités et entreprises, le rôle de l'Etat au niveau des infrastructures ou de l'environnement, la participation des administrations à la définition d'une stratégie »⁽⁷⁹⁾.

«A Karlsruhe, par exemple, se réalise actuellement le concept d'un « technoforum » qui est non seulement une institution nouvelle mais qui permet l'extension de services existants associée à la promotion économique de la ville et de l'agglomération. L'objectif est d'institutionnaliser les échanges et aides mutuelles entre chambres patronales, entreprises, administrations publiques, structures politiques, centres de recherche et université. L'un des objectifs explicites de l'entraide recherchée est d'éviter que les partenaires privés ne contactent les représentants du secteur public dans une démarche classique de demande de subventions. Ce modèle de partenariat et d'équilibre entre le secteur public et privé est concrétisé par des projets portant sur la ville de Bâle. Plusieurs instituts de recherche de cette ville, dont le « biocentre », sont en partie gérés par les autorités publiques et par l'industrie pharmaceutique, avec des retombées avantageuses pour l'université et pour l'industrie chimique ».⁽⁸⁰⁾

(78)Partenariat public-privé et développement territorial, OCDE; 2001.

(79)Dommergues P, Gardin N Les stratégies internationales des métropoles régionales, l'exemple de Strasbourg ; Syros Alternatives Paris, 1989.

(80)Dommergues P, Gardin N Les stratégies internationales des métropoles régionales, l'exemple de Strasbourg ; Syros Alternatives Paris, 1989.



2.5. Promotion touristique et activités de loisirs

Dans le domaine du tourisme de nombreuses collaborations entre secteur public et milieux privés sont de mise. Les Offices de tourisme exercent leur activité avec l'aide financière et logistique des collectivités publiques, exploitent des équipements et gèrent des sites touristiques ensemble.

La promotion événementielle, l'animation et l'organisation de manifestations diverses se font également en partenariat.

2.6. Promotion du sport

Les équipements sportifs sont fréquemment mis à disposition par les collectivités publiques qui délèguent la gestion des équipements à des associations ou à des partenaires privés.

Il en est ainsi de nombre de piscines, de patinoires, de terrains de sport, d'installations de remontées mécaniques, de ports et d'équipements nautiques.

2.7. Activités culturelles.

Une tendance allant vers la gestion privée d'équipements culturels, tels que musées, théâtres, opéras, salles de concert est en cours.

2.8. Formation.

Si les délégations directes des tâches liées à la formation sont rares, elles sont fréquentes pour les prestations connexes, notamment les crèches et institutions d'accueil de la petite enfance, les cantines, les écoles de musique, les services de logopédie, psychologie scolaire, les services médicaux des écoles, ainsi que les transport scolaires, etc.

2.9. Domaines de la santé et de l'action sociale.

Les organisations bénévoles se sont toujours beaucoup investies dans le domaine de la santé et de l'action sociale ; elles ont un double rôle : elles défendent leurs intérêts particuliers tout en revendiquant l'intérêt collectif ou en participant à la mise en œuvre des politiques publiques.

« Les responsables des collectivités publiques estiment que la délégation des tâches publiques

aux associations se heurte à une grande disparité dans les garanties qu'offrent les associations aussi bien au niveau des prestations qu'à celui de la gestion financière.

Les associations attendent avant tout trois choses de la part des pouvoirs publics : avoir accès à l'information nécessaire au bon fonctionnement de leurs activités, disposer de ressources financières plus stables s'étalant sur plus d'une année et être mieux reconnues de la part des collectivités publique. »⁽⁸¹⁾

Afin de répondre à ces deux catégories d'objectifs, la tendance va vers la conclusion de contrat de partenariat qui préservent l'autonomie des contractants mais incluent des moyens de contrôle de l'atteinte des objectifs définis (mandats de prestations).

Une activité de partenariat très fréquente est relative à l'accueil de la petite enfance. Les pouvoirs publics exercent un contrôle à propos de la compétence professionnelle du personnel, la dimension et l'hygiène des locaux et l'organisation de ces institutions.

Dans les domaines de l'aide familiale et des soins à domicile, les bénéficiaires s'adressent directement à des organismes privés. La commune doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de restriction d'accès, soit pour des raisons de capacité de production, soit pour des motifs financiers.

On peut parler de partenariat pour de nombreuses tâches sociales comme, par exemple l'aide familiale, la gestion de homes pour personnes âgées les ateliers d'occupation pour handicapés. De même dans le domaine de la santé, les services d'ambulance et les services d'urgence.

Dans le secteur du marché du travail, l'ouvrage de l'OCDE⁽⁸²⁾ donne de nombreux exemples de partenariats dans différents pays. Ces partenariats réunissent souvent collectivités publiques, associations, milieux économiques et instituts de formation.

2.10. Sécurité.

Dans le domaine de la sécurité, des partenariats s'engagent notamment lors de l'organisation de manifestations et d'animations. Les services publics se coordonnent avec

(81) Sylvain Fattebert « Mode d'emploi pour un bon contrat de partenariat » in Affaires publiques 3.2002.

(82) Partenariat public-privé et développement territorial, OCDE 2001.

des organismes privés et les associations organisatrices.

2.11. Services administratifs.

Le partenariat est moins développé dans l'exécution de tâches administratives. Toutefois, on peut trouver des collaborations étroites dans le domaine financier (rating) dans celui de la logistique (ateliers offset par exemple) et de l'informatique.

2.12. Approvisionnement

La délégation de tâches d'approvisionnement au secteur privé est à la mode. La privatisation touche particulièrement le secteur de l'électricité et de l'eau. La forme prend souvent celle de création de Sociétés anonymes dans lesquelles les pouvoirs publics restent représentés mais dont la gestion est autonome.

D'une manière similaire, le domaine des télécommunications (réseaux téléphoniques et extranet, télévision câblée, etc.) est en pleine transformation.

Il résulte des expériences des pays vues, dans ce troisième chapitre, que les pouvoirs publics qui le pratiquent sont généralement satisfaits des partenariats engagés avec les acteurs privés.

En conséquence, vérifions dans quelles mesure dans un **QUATRIÈME** et dernier **CHAPITRE** Comment l'instauration d'un Partenariat Public-Privé (PPP) d'un Système de Management Intégré (SMI) en matière des transports urbains va permettre la réalisation et l'exploitation de Métro d'Alger, du Tramway, Téléphérique,... dans l'intérêt des parties prenantes ?

CHAPITRE IV –

CONTRIBUTION DU PARTENARIAT

PUBLIC-PRIVÉ DANS LA RÉOLUTION

DES PROBLÈMES DES TRANSPORTS URBAINS :

Cas de l'Entreprise Métro d'Alger

Ce quatrième et dernier Chapitre (de cette deuxième et dernière partie) a pour objet de faire connaître les premiers résultats du Système du Management Intégré (SMI) à travers sa réalisation et son exploitation par les parties prenantes en la matière. À savoir les Partenaires Public-Privé impliqués dans les transports publics algérois :

SECTION I - ENTREPRISE MÉTRO D'ALGER (EMA)

SECTION II - SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION DES TRAMWAYS (SETRAM)

SECTION I- ENTREPRISE MÉTRO D'ALGER (EMA)

Un certain nombre de schémas ont été proposés par les Partenaires Public-Privé étrangers à la négociation aux autorités algériennes pour avoir un Système de Management Intégré (SMI) spécifique aux transports publics urbains.

Schémas dans lesquels on retrouve *toutes les parties prenantes impliquées par les PPP* dans la résolution de *la problématique d'organisation institutionnelle* des transports publics et devant prendre en charge la *configuration générale du projet Métro d'Alger et du Tramway. Et ce, dans le but d'*enclencher le développement du secteur des transports algérien et maîtriser les changements intégrateurs de l'économie nationale à la mondialisation.

Et enfin, de vérifier si les Résultats de l'exploitation du Système de Management Intégré (SMI) des transports urbains algérois confirment cette maîtrise des changements intégrateurs ou non ?

§ 1. Identification des parties prenantes impliquées par le PPP (Intervenants du Métro d'Alger)

	Le Maître d'Ouvrage Délégué : Entreprise du Métro d'Alger
<p>Créée en 1984 en qualité de maître d'ouvrage délégué du Ministère des Transports, pour assurer les études, la réalisation et l'exploitation d'un réseau Métro pour la Ville d'Alger.</p> <p>Transformée en 1989 en Entreprise Publique Economique. Au-delà de sa maîtrise d'ouvrage du Métro d'Alger, L'EMA est également en charge des projets du métro d'Oran et des tramways d'Alger, Oran, Constantine...</p> <p>La Direction des Infrastructures Métro (DIM) : Chargée de la réalisation des infrastructures définies pour le projet Métro d'Alger (<i>tunnels, stations, ouvrages d'art, bâtiment</i>)</p> <p>La Direction Système Métro (DSM) : Chargée de la réalisation de toutes les composantes du système intégral du Métro (<i>matériel roulant, voie, installation des équipements électriques et électromécaniques, signalisation et signalétique, télécommunications et commande centralisée</i>).</p> <p>La Direction de la Préparation à l'Exploitation et de l'Engineering (DPEE) : Chargée des prestations d'engineering liées au projet Métro, de ses extensions et des nouvelles lignes du Métro ainsi que les prestations liées à la préparation de l'exploitation du Métro d'Alger.</p> <p>SVC : Le groupement des constructeurs</p> <p>Siemens Transportation Systems : Filiaire de Siemens France – est l'un des leaders mondiaux en automatismes de transport urbain. STS, leader du Groupement constructeur, fournit :</p> <ul style="list-style-type: none">• La signalisation, les automatismes, les télécommunications : réseau multiservice, radiotéléphonie, vidéosurveillance, sonorisation...• L'électrification : tout le réseau énergie à partir du 60kV délivré par Sonelgaz (<i>1poste haute tension, 8 postes de redressement, 10 postes d'éclairage force... jusqu'au 3ème rail pour l'alimentation des rames en 750V</i>)• La voie• La billettique (système mixte billets magnétiques et cartes sans contact)	

- Le Poste de Commande Centralisé (PCC)
- Direction Commerciale & Marketing
- Le management de projet de construction ainsi que l'ensemble de l'ingénierie système METRO

D'ALGER LIGNE 1



GRANDS PROJETS

Vinci Construction Grands Projets

Conçoit et réalise partout dans le monde de grands ouvrages de génie civil et de bâtiments.

VCGP réalise:

- Le parachèvement des stations
- La construction des bâtiments administratifs et du garage atelier
- Certains sous-systèmes électromécaniques tels que la ventilation et les escaliers mécaniques



CAF (Construcciones y Auxiliares de Ferrocarriles)

Est un acteur reconnu de l'industrie ferroviaire à un niveau international. Ses activités incluent la recherche, la conception, la fabrication et la maintenance de matériels roulants.

CAF fournit ce qui suit:

- Le matériel roulant (14 rames de 6 voitures chacune) sur la base de celui livré pour les métros de Rome et de Madrid.



L'exploitant

La RATP : 56.000 salariés, **5ème opérateur mondial de transport urbain**, 10 millions de voyageurs transportés par jour. Exploitation du réseau d'Ile-de-France, premier réseau intégré multimodal du monde. Présente en France et à l'international dans l'exploitation de réseaux de transport collectifs via sa filiale Ratp Dev présente dans plusieurs pays (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Brésil, Chine, Corée, Etats-Unis, Italie, Inde, Maroc, Trinidad et Tobago....etc.).



RATP Dev

est une entreprise d'exploitation, de maintenance et d'assistance technique pour tous les modes de transport urbains (bus, tramway, métro, trains de banlieue). Elle propose également une gamme de services liés à la mobilité (information aux voyageurs, billetterie, gestion des espaces, transport à la demande...). Ratp Dev a remporté en 2007 l'appel d'offres lancé par l'EMA pour l'exploitation et la maintenance du métro d'Alger pour une durée de 8 ans.



Ratp El Djazaïr

Ratp Dev a créé sa filiale **Ratp El Djazaïr** pour mener le projet du Métro d'Alger. Ratp El Djazaïr est une société par action de droit algérien dont la vocation est l'exploitation commerciale et la maintenance de la ligne 1 du métro d'Alger.

Ratp El Djazaïr emploie plus de 440 personnes qui contribueront à la mission principale du Métro d'Alger : faciliter la

Ville aux habitants d'Alger en leur offrant un transport sûr, fiable, rapide et régulier.

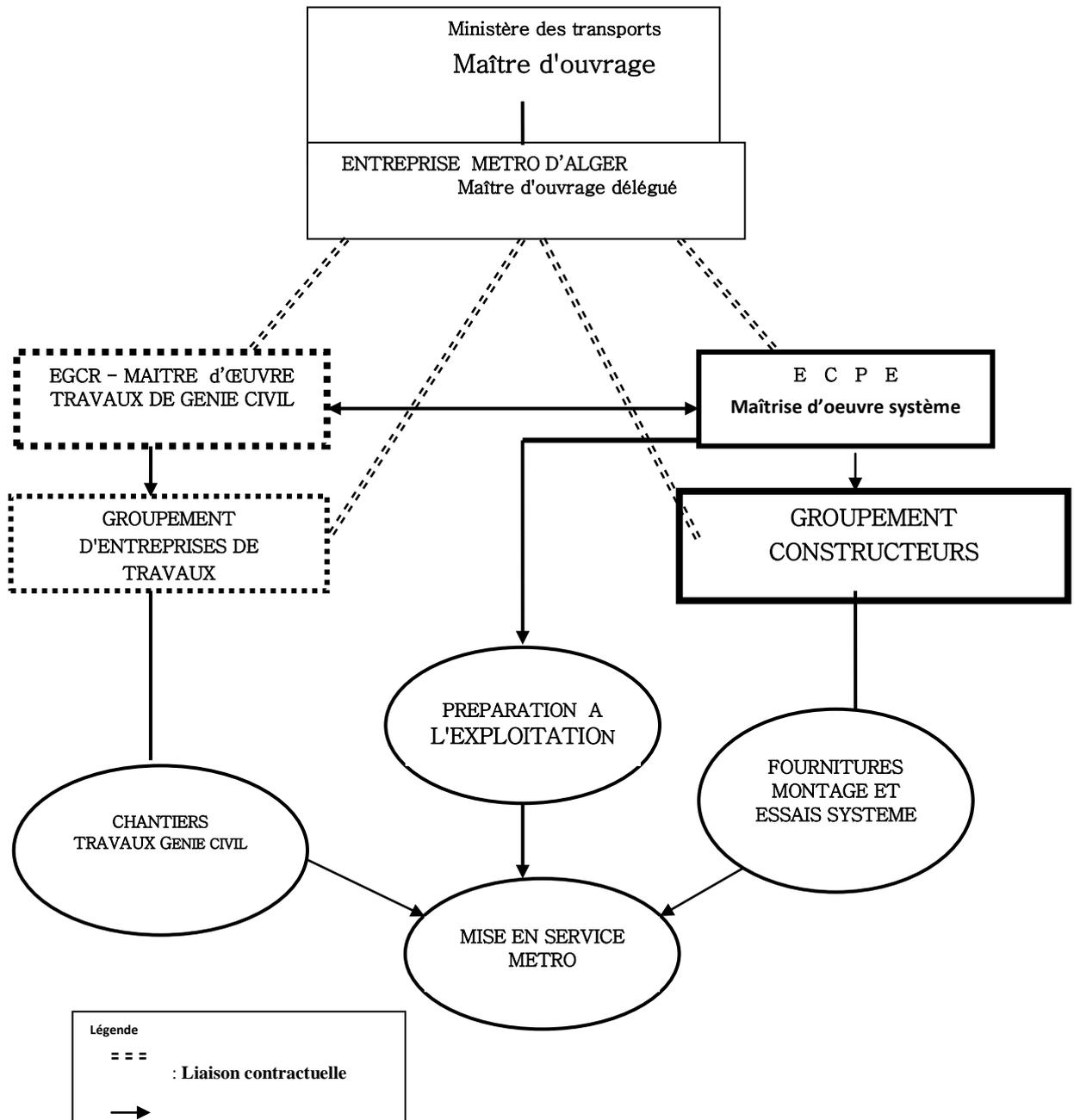
Les missions de Ratp El Djazaïr sont :

La préparation à l'exploitation de la ligne 1 du Métro d'Alger : Recrutement et Formation de l'ensemble du personnel algérien ; Mise en place des procédures et la réglementation d'exploitation ; Organisation et la politique de

Maintenance ; La documentation de maintenance et logistique de soutien ; L'approvisionnement et les contrats de sous-traitance ; Développement de l'offre (information voyageur, commercialisation des titres de transport, service-après-vente, le Service Clientèle); La Mise en place tous les mécanismes de coordination avec l'ensemble des contributeurs et partenaires externes participant à la mission confiée à Ratp El Djazaïr ; Appui à EMA pour toutes les besoins liées à la mise en service du métro d'Alger et notamment à la communication et à l'environnement institutionnel des transports urbains.

La mise en service et l'exploitation du Métro d'Alger pour un contrat de 8 ans.
 Le Métro d'Alger a été inauguré par son excellence le Président de la République Algérienne, Mr Abdelaziz BOUTEFLIKA le 31/10/2012, qui a commencé par l'inauguration du PCC (*Poste de Commandes Centralisées*), et qui s'est poursuivi par l'inauguration des stations métro.

§ 2. Problématique d'organisation institutionnelle des transports publics



Les principales missions attribuées à chaque acteur impliqué directement dans la réalisation du projet se répartissent comme suit :

2.1. Rôle du Maître d’Ouvrage délégué

Le Maître d’Ouvrage délégué a la responsabilité globale et complète de la réalisation du Projet, et de la préparation de l’exploitation des installations. A ce titre elle a les obligations suivantes :

- la mise à disposition de l’**ECPE**, les bureaux nécessaires.
- les procurations des autorisations administratives.
- la mise en place du financement du projet.
- l’approbation de toutes les modifications techniques éventuelles concernant le projet.
- prêter assistance aux partenaires auprès des organismes nationaux de contrôle et des Pouvoirs Publics.
- prêter assistance aux partenaires auprès des organismes locaux pour aider à assurer un bon déroulement du projet.

2.2. Rôle du Maître d’œuvre des Travaux de Génie Civil du tunnel et stations (E.G.C.R)

Le Maître d’œuvre des travaux de génie civil du tronçon de ligne compris entre Hamma et Hai El Badr, prend en charge :

- la coordination générale des travaux de génie civil,
- la surveillance et le contrôle des travaux,
- actualisation des données de base et contrôle des spécifications techniques G.C.
- contrôle des dossiers d’exécution des travaux, calculs divers, plans, spécifications et documents techniques liés à la réalisation des ouvrages.
- établissement des plans de coordination et veiller à la cohérence globale des travaux.
- Coordination et suivi du planning de réalisation des ouvrages.
- Administration des marchés de travaux
- Etude et mise en place d’un Plan Qualité de la réalisation des travaux.
- Contrôle les travaux de construction, en rapport avec les organismes de contrôle techniques et réglementaires, et suivant le Manuel Qualité mis en place.

2.3. Rôle du Constructeur

La fourniture des équipements du Système Intégral (matériel roulant et installations fixes), et la réalisation du complexe des Annassers (Poste de commande centralisée, Poste Haute Tension) et l’achèvement des Ateliers de maintenance et des équipements seront confiées en un lot unique, appelé « **Lot Système intégral** » à un Groupement de constructeurs et entrepreneurs.

Ce Groupement aura à sa charge les missions suivantes :

- assurer la coordination entre ses membres,
- l'étude, la fabrication, le transport, le montage, l'installation, les essais (statiques et dynamiques) et la mise en service du Système intégral métro,
- les études de fiabilité, de maintenabilité, de disponibilité et de sécurité du Système Métro,
- la réalisation du complexe technique des Annassers (PCC – PHT),
- la gestion des interfaces entre les équipements (matériel roulant, voie, signalisation, alimentation énergie, équipements électromécaniques, poste de commande) et autres installations, ainsi que le Génie Civil des ouvrages,
- la réalisation du Génie civil (Dallage et fondations) des équipements des ateliers de maintenance,
- la réalisation du Génie civil (dallage et fondations) des équipements du PCC et du Poste Haute Tension.

2.4. Rôle de l'ECPE

2.4.1 Mission préalable

Dans le cadre de la mission préalable, l'ECPE assurera les tâches suivantes :

- répondre aux questionnements des Groupements industriels soumissionnaires au Lot Système,
- assistance au dépouillement des offres Système,
- mise au point des spécifications techniques de commande et des clauses administratives du contrat Système.

Cette mission permettra à l'ECPE d'être partie prenante dans la mise au point des spécifications techniques de commande, et dans la rédaction des clauses contractuelles se rapportant notamment, à la délimitation des responsabilités, aux réceptions des équipements et installations et aux garanties.

2.4.2 La mission de coordination générale qui comporte les tâches suivantes :

- contrôle du Projet en phase réalisation.
- l'administration générale du projet,
- la coordination du projet,
- suivi du programme de la réalisation,
- contrôle des coûts et budget,
- organisation de la sécurité de la réalisation.

2.4.3. La mission de contrôle et d'approbation des documents du Projet qui comporte les tâches suivantes :

- contrôle des études, plans d'exécution et plans de conformité à la construction,
- contrôle des études, rapports et documents,
- travaux de génie civil,
- les équipements du Système,

- contrôle de la mise en conformité des plans.

2.4.4. La mission de supervision de la fabrication des équipements comporte les tâches suivantes :

- essais de types (pièces unitaires, sous-ensembles et ensembles).
- essais de série.

2.4.5. La mission de contrôle et de supervision des travaux d'aménagements des stations :

Elle comporte les tâches suivantes :

- contrôle des travaux d'aménagement,
- gestion des interfaces avec le système et le génie civil,
- gestion de l'ordonnancement des opérations et des plannings.

2.4.6. La mission de préparation des chantiers comporte les tâches suivantes :

- supervision et contrôle des Travaux de génie civil,
- supervision et contrôle de l'installation des équipements.

2.4.7. La mission de préparation à l'exploitation comporte les tâches suivantes :

- conception et mise en place des systèmes d'organisation et de gestion,
- conception et mise en œuvre d'un plan de formation du personnel,
- recrutement et formation du personnel,
- préparation de la mise en service du Métro.

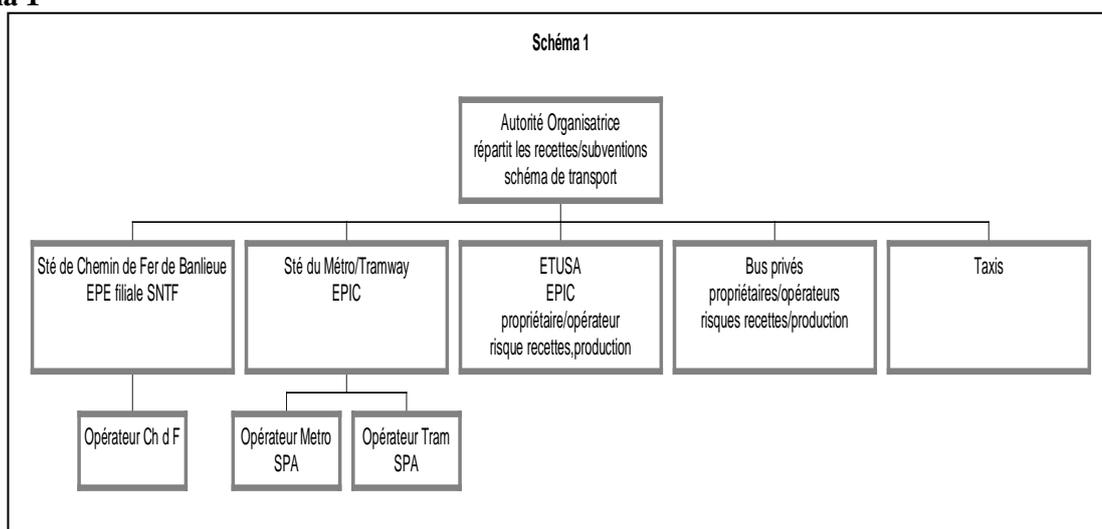
2.4.8. La mission d'assistance technique

La mission de l'assistance à la préparation des dossiers de consultation pour un mandat de gestion de l'exploitation et de la maintenance du Métro.

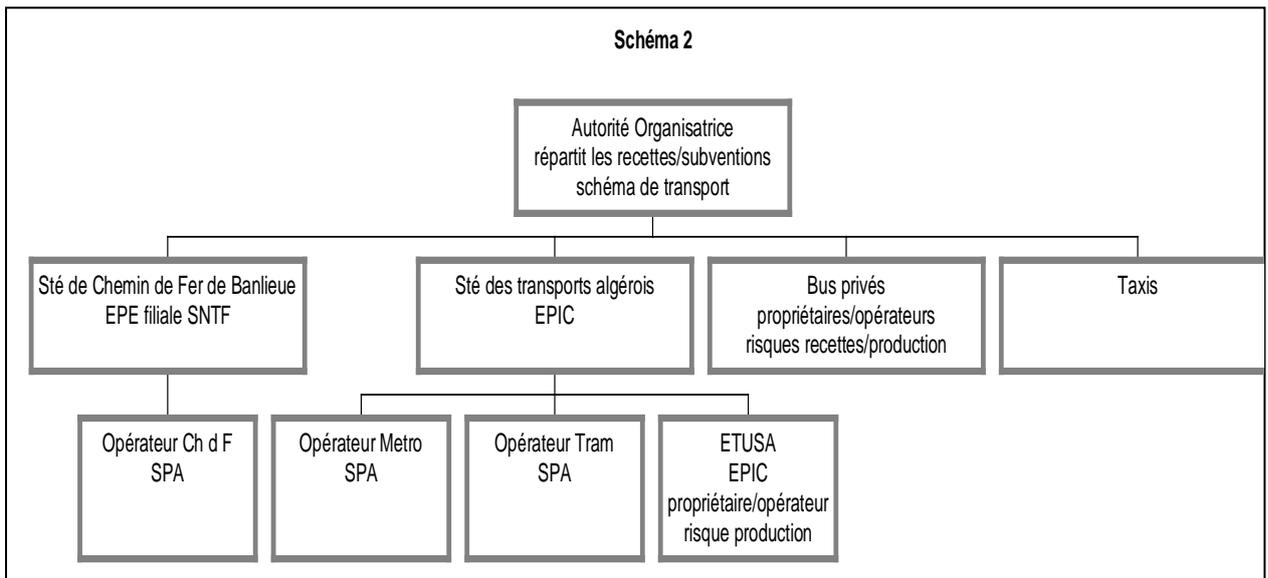
Il est envisagé de demander à l'ECPE d'assister le maître d'ouvrage délégué dans la préparation des cahiers des charges en vue de lancer la consultation pour la mise en place d'un mandat de gestion pour l'exploitation et la maintenance du Métro.

De même qu'il est envisagé de demander à L'ECPE d'apporter son assistance pour l'analyse des offres, la rédaction des spécifications et la rédaction du marché.

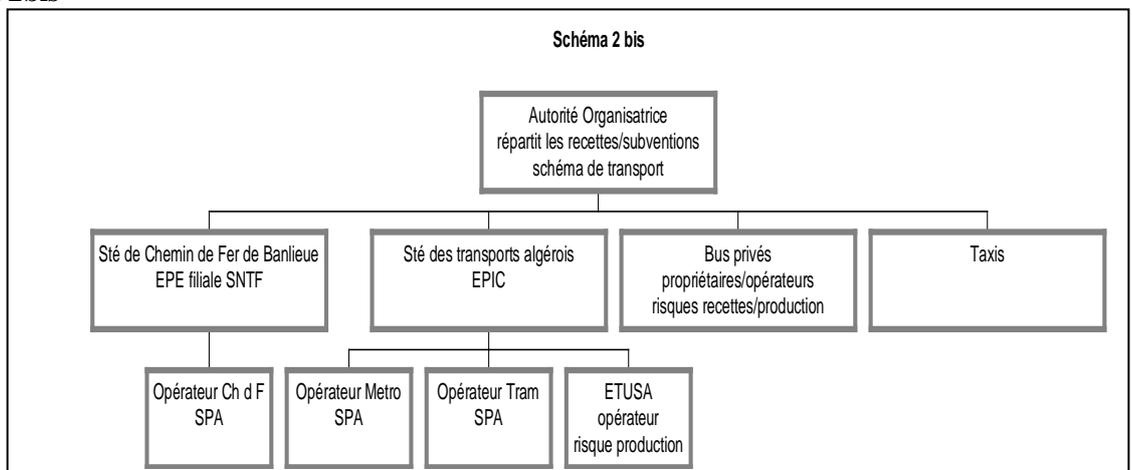
A - Schéma 1



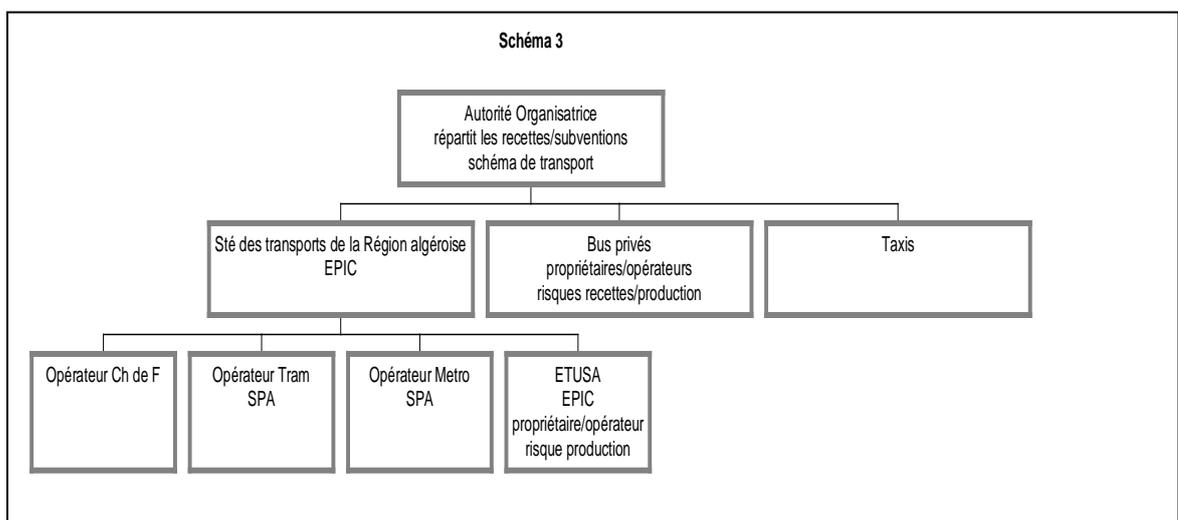
B - Schéma 2



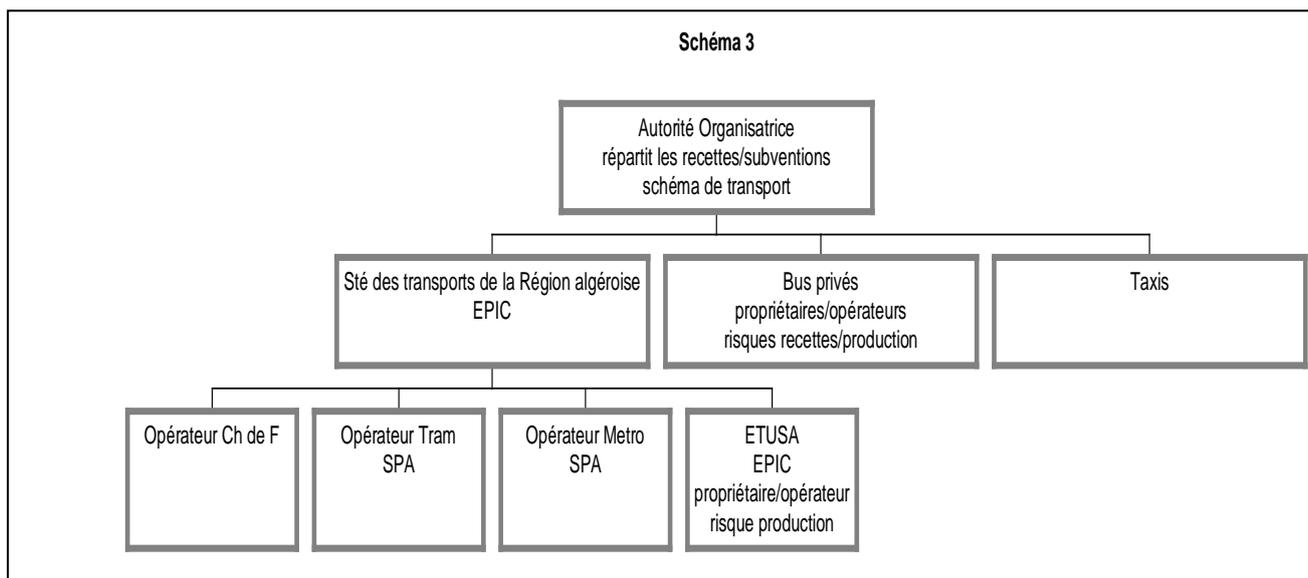
C - Schéma 2bis



D - Schéma 3



E - Schéma 3



Caractéristiques Principales

• Niveau Autorité Organisatrice

- Schéma de transport, autorisation des lignes
- Répartition des recettes entre réseaux
- Compensations financières de service public

• Niveau Sté de Transport Public

- Propriétaire des équipements, concessionnaire de l'infrastructure
- Porteur du risque recettes, contrôle des recettes, contrôle de la qualité, définition du service

• Niveau Opérateur

- Conduite des trains
- Entretien des infrastructures et équipements
- Service commercial

De ces schémas, nous allons limiter notre travail à l'évaluation (dans la limites des informations disponibles) de la pratique du PPP dans la réalisation du Projet Métro d'Alger.

§ 3 . Configuration générale du projet Métro d'Alger

3.1. Localisation du Projet Métro d'Alger

Le projet de la ligne 1 du métro « Hai EL Badr - Oued Koriche » prévoit la desserte, d'Est en Ouest, de huit communes : Bachdjarah, El Magharia, Hussein Dey, Hamma, Sidi M'Hamed, Alger Centre, Bab El Oued et Oued Koriche.

3.1.1. Configuration de la Capitale

Alger, dont le développement a connu, ces deux dernières décennies, une croissance rapide, compte aujourd'hui près de 4 000 000 habitants. Cette population est répartie essentiellement sur la bande côtière centrale.

Son relief accentué lui donne une configuration particulière marquée par une rareté de l'espace viaires, rareté qui se traduit par des gènes importantes, une congestion des voies de circulation et une gestion difficile des déplacements.

Tous les projets réalisés ou en cours vont certainement améliorer la fluidité des déplacements, sans toutefois régler de manière définitive les problèmes de déplacements dans la capitale.

3.1. 2. Les transports Publics dans la Capitale

Dans les villes modernes, l'efficacité des transports publics est un facteur de développement important.

Dans la capitale Alger, cette efficacité doit se traduire par un mode de transport devant tenir compte des problèmes de rareté de l'espace et assurant, dans des conditions de confort et de sécurités convenables, le plus grand nombre de voyageurs. Ce mode qui est le *métro* a les avantages suivants :

- *Fortes capacités de transport,*
- *Transport essentiellement de personnes à faibles revenus,*
- *Gains de temps et d'espaces,*
- *Réduction des atteintes à l'environnement,*
- *Réduction des nuisances sonores,*
- *Réduction du nombre des accidents,*
- *Effet structurant du développement.*

3.1. 3. Caractéristiques de la ligne

- Le projet présenté concerne la réalisation de la première ligne du métro d'Alger, oued Koriche à Bachdjarah, d'une longueur de 12.5 KM et 16 stations.
- Cette ligne dessert en souterrain les secteurs de Oued Koriche, Bab el Oued, l'hypocentre actuel d'Alger (Grande poste, rue Didouche Mourad, Place du 1^{er} Mai) et le quartier en rénovation du Hamma, la zone de Hussein Dey et Megharia.

- L'exploitation de la ligne est prévue avec trains de six voitures d'une capacité de 1 230 voyageurs/train.
- La sécurité de l'exploitation du métro sera assurée à partir d'un poste de commande centralisée (P.C.C) qui comprendra :

- 1) un poste de commande de trafic pour surveiller le mouvement des trains sur la ligne,
- 2) un poste de commande des stations pour surveiller l'exploitation des stations et signaler les anomalies éventuelles aux équipes de maintenance,
- 3) un poste de commande de l'énergie pour la gestion de la distribution de l'énergie électrique.

3.1.4 . Prévision de trafic

Le tableau suivant donne l'évolution du nombre global de passagers par métro de la mise en service depuis la première phase (2009) jusqu'à l'année 2017.

ANNÉE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre passagers									
(en millions)	60	70	75	100	105	110	115	120	130

3.1.5. Complémentarité des différents modes de transport

Afin d'atteindre sa pleine efficacité, la réalisation de la ligne de métro devra s'accompagner de celle d'un réseau d'autobus performant, de stations de rabattement d'autobus et de voitures particulières aux principaux nœuds de la ligne.

A cet effet, l'Entreprise Métro d'Alger (E.M.A) prévoit la réalisation de :

1/ Sept stations de rabattement d'autobus implantées à :

- Place des Martyrs,
- Grande poste,
- Place du 1^{er} Mai,
- Carrefour des Fusillés (correspondance Métro-Bus-téléphérique et Tramway).
- Cité Mer et Soleil,
- Hai El Bard (terminus provisoire et correspondance avec Bus et Taxis).

2/ Quatre stations de rabattement de voitures particulières

- Place du 1^{er} Mai,
- Carrefour des Fusillés,
- Hai El Badr (terminus provisoire).

3.1.6. Le Métro d'Alger

Le choix du métro, le tracé, et la réalisation en souterrain de la ligne N° 1, ont été dictés par la configuration d'Alger, dont le réseau viaire, au centre, limite le développement des modes de transports routiers.

Les études de transports urbains effectuées qui avaient défini le schéma de principe d'un réseau métro à long terme et analyser les différentes variantes de tracé, avaient permis de mettre en évidence :

- ❖ Le trafic qui avait conduit au choix du système métro,
- ❖ Le tracé dans le corridor longeant le front de mer (ligne 1),
- ❖ Les contraintes qui ont imposé le métro en souterrain.

3.1.7. Equipement et Installations

Matériel roulant :

L'exploitation de la ligne est prévue avec des trains à roulement fer sur fer, constitués de six voitures offrant une capacité de 1200 places/train et roulant à une vitesse maximale de 70 Km/H.

Equipements de régulation, constitués par :

- le poste de commande centralisée,
- les équipements automatiques de vente et de contrôle des titres de transport.

Equipement électromécaniques, composés :

- des postes d'épuisement des eaux,
- des escaliers mécaniques,
- des équipements de traitement de l'air ambiant.

Voie

Il s'agit d'une voie en fer type classique avec une pente maximale de 55 pour mille (5.5%).

Alimentation en énergie électrique

L'énergie sera fournie par SONELGAZ sous une tension de 63 KV au niveau du poste principale. La puissance totale prévue pour la ligne 1 est estimée à 21 MW. Les postes de

redressement au nombre de 10 et destinés à la distribution du courant continu, auront une puissance unitaire de 3000 KW.

Le complexe de maintenance

Le complexe de maintenance de Bachdjarah, d'une superficie de 18 hectares est destiné à assurer :

- La maintenance du matériel roulant,
- La maintenance des équipements électromécaniques,
- le stockage des pièces en rechange,
- Le garage d'une partie des trains.

Phase de réalisation

La réalisation de la ligne N°1- phase 1 a été, par le passé scindés en deux étapes pour tenir compte des contraintes de financement qui existaient alors :

La première étape concerne le tronçon de ligne « Hai El Badr – Grande Poste », constitué en 9 Km de ligne, 10 stations, le d'énergie et de commande centralisés.

La deuxième étape concerne le tronçon de ligne « Grande Poste – Oued Koriche », constitué de 3.5 Km de ligne et 6 stations.

Les Objectifs du Métro d'Alger

Grâce a sa forte capacité ainsi qu'à sa forte réserve et à son site propre, le Métro permet de :

- Satisfaire des niveaux de demande de transport qu'aucun autre mode de transport ne peut assurer avec les conditions requises de confort et de sécurité (trafic supérieur à **30 000 voyageurs**)
- Disposer d'un transport régulier et disponible grâce à des rotations très rapprochées
- Gagner du temps pour les usages et gagner des espaces pour les gestionnaires de la ville (décongestion de la voirie)
- Réduire les atteintes à l'environnement (pollution atmosphérique et nuisances sonores)
- Réduire le nombre d'accidents de circulation routière
- Développer l'urbanisation et la restructuration harmonieuse de plusieurs tissus anciens.

3.1.8. Estimation budgétaire des dépenses

La réalisation d'un projet, d'une façon générale, passe par des phases d'études au nombre de quatre :

- Les études préliminaires
- Les études d'avant projets sommaires
- Les études d'avants projets détaillés et enfin
- Les études d'exécution et de fabrication.

Au cours de ces différentes phases, le concepteur peut être appelé à établir des estimations de coûts du projet. Celles-ci sont mieux cernées en fonction du développement des études, étant donné que les différentes parties du projet sont mieux connues.

En général, les estimations budgétaires déposées auprès des autorités pour obtenir les financements, sont établies sur base des études détaillées. Ces estimations concernent les coûts dans une marge tolérée de $\pm 10\%$.

1. Etudes Préliminaires :

Elles consistent à définir de façon succincte les différentes variantes possibles de conception du projet. Elles donnent une première estimation du coût de réalisation du projet. Elles portent principalement sur les études générales, qui permettent d'examiner les variantes et de sélectionner celle qui semble convenir.

2. Etudes sommaires : (APS) avant projet sommaire)

Elles portent sur le développement sommaire d'études de la variante examinée et retenue en fin de phase préliminaire. On examine la faisabilité réelle ex :

- Choix des critères techniques
- Choix des critères délais
- Choix des critères coûts
- Choix d'une proposition ou d'une solution.

L'estimation des coûts est établie à plus au moins 15 %.

3. Avant projet détaillé

Après avoir cerner la consistance du projet et établi de façon sommaire la définition de la solution à développer, il est procédé à des études détaillées des différentes composantes du projet, en vue d'aboutir sur des dossiers complets permettant de réaliser le projet dans de bonnes conditions.

Le budget est décomposé en rubriques budgétaires pour cerner de plus près les différentes dépenses. De cette façon, nous pouvons énumérer les rubriques principales suivantes :

1. Rubrique Etudes et Ingénierie,
2. Génie Civil et Bâtiments,
3. infrastructures travaux Publics,

4. Equipements et Installations,
5. Transport,
6. Formation,
7. Mobilier de bureau,
8. Essais techniques,
9. Stocks outils,
10. Terrains,
11. Taxes, Impôts et Droits de Douanes,
12. Frais Financiers (intérêts intercalaires).

▪ *la rubrique Etude et Ingénierie* est estimée en fonction des études à élaborer de leur niveau et intégrer les prestations de suivi et contrôle des réalisations.

▪ *La rubrique Génie Civil et Bâtiments* concerne les coûts prévus pour la réalisation des bâtiments liée au fonctionnement du projet (bâtiment administratif, bâtiments ateliers etc.....).

▪ *La rubrique Infrastructures et travaux publics*, pour le cas du métro, elle concerne les coûts de réalisation des tunnels et stations et d'autres ouvrages situés sur la ligne. Elle porte sur les gros œuvres des ouvrages ainsi que les aménagements (travaux finis).

▪ *La rubrique Equipements et Installations* comporte les travaux de la voie, les installations d'énergie (électricité) les installations de signalisations ferroviaires, les installations de télécommunications, équipements de péages, escaliers mécaniques dans les stations etc.....

▪ *La rubrique Transport*, frais liées au transport des différents équipements, depuis le lieu de fabrication jusqu'aux sites d'installation.

▪ *La rubrique Formation*, correspond aux dépenses liées à la formation du personnel destiné à l'exploitation du projet, après sa mise en service.

▪ *La rubrique Mobilier de bureau*

▪ *La rubrique Taxes, Impôts et Droit de Douanes*, elle porte sur l'estimation des dépenses liées aux paiements de la TVA et des droits de douanes pour le matériel importé de l'étranger

Tableau d'estimation des coûts de l'investissement en « millions de Dinars »

	Rubriques	Dinars	Devises	Total	%
01	Etudes et ingénierie	500	2.500	3.000	3.57%
02	Bâtiment et Génie Civil	7.000	3.000	10.000	11.92%
03	Infrastructure	18.000	12.000	30.000	35.7%
04	Equipement	4.200	24.000	28.200	33.63%
05	Transports	1.000	2.000	3.000	3.57%
06	Formation	150	150	300	0.36%
07	Mobilier de bureaux	35	5	40	0.04%
08	Essais techniques	100	200	300	0.35%

09	Stock outil	10	90	100	0.12%
10	Terrains	120	—	120	0.14%
11	Taxes- impôts – droit de douanes	8.800	—	8.800	10.6%
12	Frais financiers (intérêt intercalaire)	(N.C)	(N.C)	(N.C)	(N.C)
—	Total	39.915	43.945	83.860	100%

Les tableaux des investissements, accompagnés du tableau échéancier prévisionnel des dépenses sont soumis au Ministère des Transports et au Ministère des finances pour obtenir les Autorisations de Programmes (A.P) et par la suite de crédits annuels permettant de couvrir les dépenses (C.P).

Ces décisions sont prises après arbitrage au niveau des autorités (arbitrage entre différents projets), en général en tenant compte d'un programme politique et des capacités financières de l'ÉTAT.

Suivi des dépenses : Lorsqu'un projet dispose d'une autorisation de programme, il revient aux gestionnaires de procéder au lancement des appels d'offres pour chacun des domaines constitutifs du projet.

Ces consultations programmées obéissent à un processus et à des procédures qu'ils les réglementent. Elles aboutissent à des offres soumises à l'analyse à des négociation et finalement à un choix de candidat capable de réaliser l'objet de l'appel d'offres.

Des contrats sont élaborés par les responsables de la gestion des projets et le candidat retenu.

Ces contrats sont engagés en dépenses et donneront lieu en fonction de l'évolution des réalisations à une facturation.

1. Préparation à l'exploitation :

Tout projet doit être conçu, réalisé en visant son exploitabilité. Dans ce sens, et complémentairement aux réalisations, il est nécessaire de préparer la mise en service, en préparant les moyens matériels et surtout les moyens humains qui seront en charge de faire fonctionner les installations.

Aussi, les responsables de projets sont en charge de concevoir et de planifier cette préparation en concordance avec le déroulement des opérations de réalisation et en tenant compte de la date de mise en service. Les réalisateurs ne sont pas les exploitants.

En ce qui concerne le Métro dont la mise en service était prévue *FIN 2008*, l'entreprise Métro a recruté un « *opérateur* » spécialisé dans l'exploitation et la maintenance, du genre Métro Paris, ou Métro de Madrid, ou Lyon etc.... Cet opérateur doit mené :

Les opérations pour l'exploitation sont principalement :

- la sélection, le recrutement et la formation de tout l'effectif qui serait de l'ordre de 800 personnes.
- la participation aux essais avant mise en service
- le transfert des équipements entre le constructeur et l'exploitant
- l'établissement de contrats pour l'aspect sécurité, gardiennage, nettoyage etc.....

L'opérateur va devoir recruter du personnel Algérien, former des « formateurs » à l'étranger, qui à leur tour vont former une autre partie des effectifs au centre de formation situé à BACHDJARAH au niveau des ateliers.

Les domaines de formation sont très diversifiés en rapport avec les techniques du Métro.

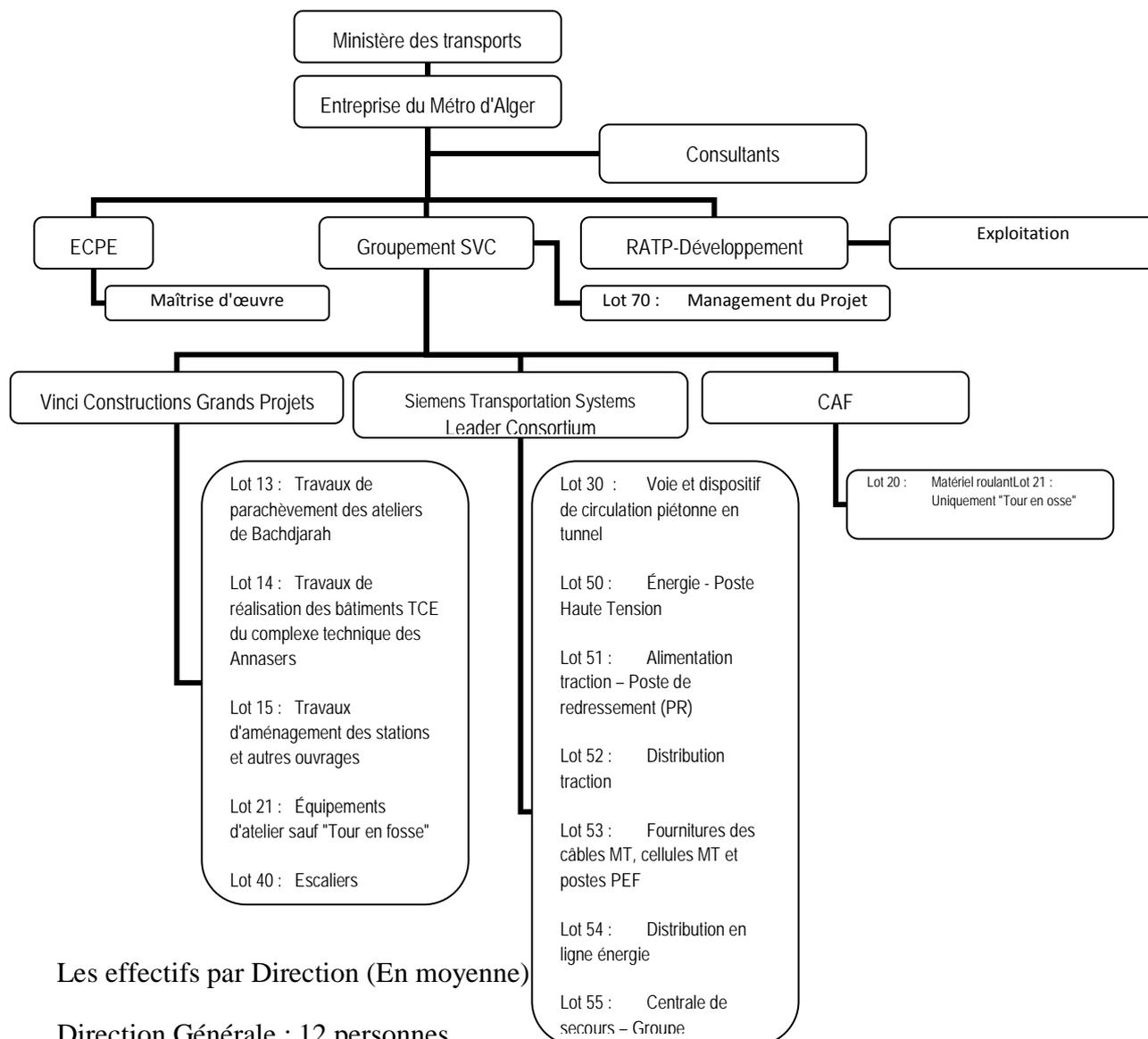
Cette formation répond à de fortes exigences liées à la sécurité dans le fonctionnement des trains qui transportent beaucoup de voyageurs.

Cette formation va concerner des ingénieurs et techniciens en mécaniques, électroniques, électricité, informatique et dans les techniques de gestion.

La préparation à l'exploitation concerne aussi toute l'organisation et la mise en place des procédures de gestion rigoureuse qui lui sont rattachées.

De plus il est nécessaire de préparer les ressources financières qui permettraient un fonctionnement normal de l'entreprise. Aussi, il est prévu l'établissement d'un compte prévisionnel d'exploitation, pluriannuel, dont un modèle est livré à titre indicatif ci-après.

Organisation de l'Entreprise en phase exploitation



Les effectifs par Direction (En moyenne)

Direction Générale : 12 personnes

Direction exploitation : 390 personnes

Direction Administration et Finances : 25 personnes

Direction Maintenance : 120 personnes

Sécurité Métro : 120 personnes

Soit un effectif prévisionnel de 670 personnes avec une marge on compte un effectif de 700 personnes (voir annexe)

Les coûts d'exploitation concernent :

- Personnel
- Entretien des Installations Fixes et les Matériels Roulants
- Energie électrique

Frais du personnel

Les effectifs sont déduits d'une organisation projetée pour l'exploitation. Cette organisation est indiquée ci avant.

Les montants estimés pour une période de croisière sont de l'ordre de 700 millions de DA par an

Frais de maintenance

Les frais de maintenance sont l'ordre de 400 millions de DA par an

Frais Généraux

Ils sont de l'ordre de 200 millions de DA par an.

Au total les charges d'exploitation sont en moyenne de l'ordre de 1300 millions de DA durant une année.

▪ Les produits d'exploitation

Ils sont essentiellement liés aux recettes, donc au nombre de voyageurs transportés par année.

Dès les premières années de mise en service, il est envisagé de transporter environ 80 millions de voyageurs par an.

Un tarif d'équilibre, par voyage, serait de l'ordre de 1300 M DA/80 millions de voyageurs, soit environ **16 DA**.

Ce pendant l'évaluation établie par l'EMA est plutôt de l'ordre de **25 DA/Voyage**.

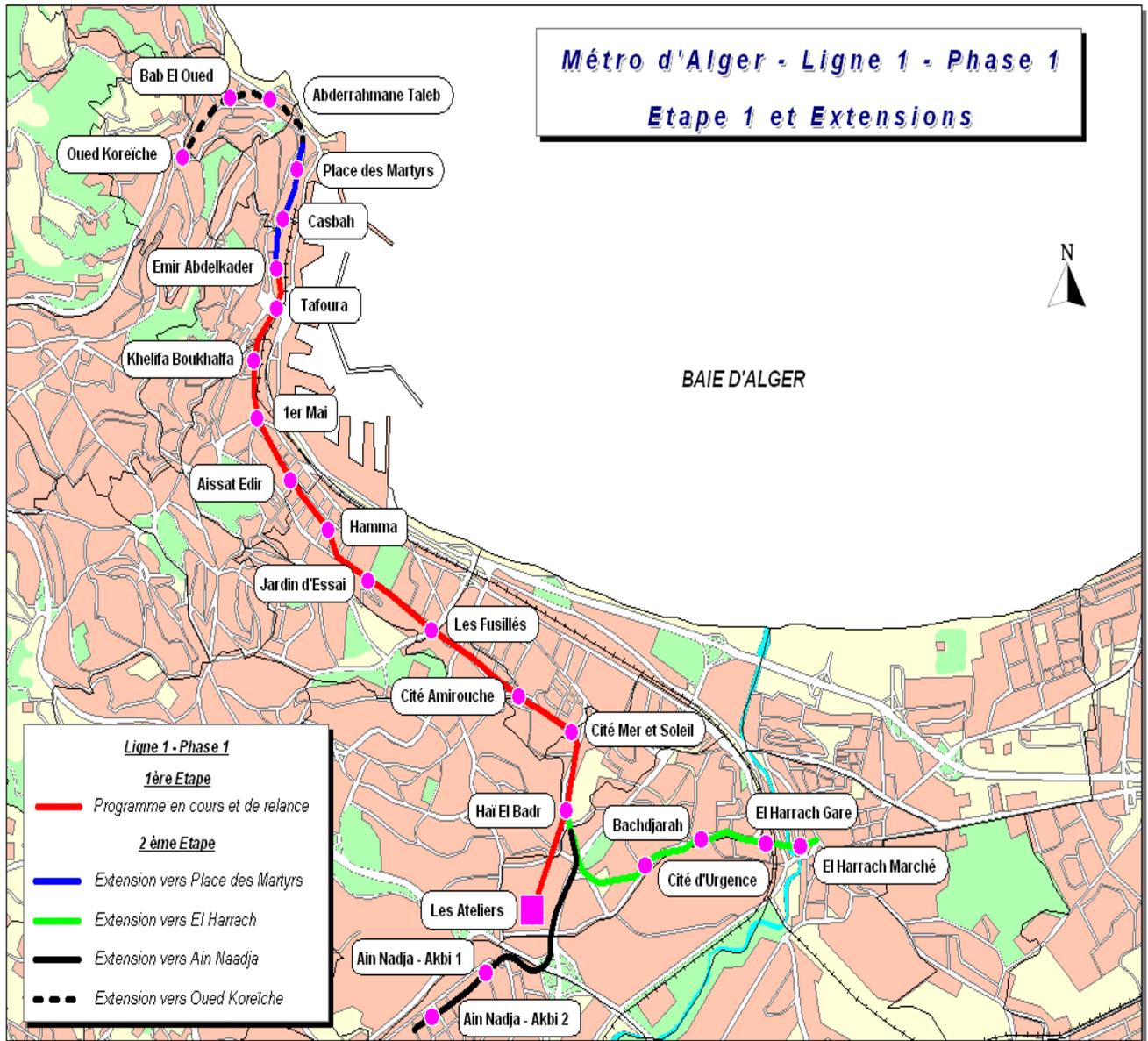
Ce tarif dit tarif du « **PETIT** » équilibre, compense les charges d'exploitation sans tenir compte des charges liées aux provisions pour amortissement des équipements.

Ces derniers sont considérés comme ayant été financés sur concours définitif du budget de l'**ÉTAT**. S'il est tenu compte des charges liées aux « amortissements » le tarif d'équilibre serait plutôt de l'ordre de **100DA/voyage**.

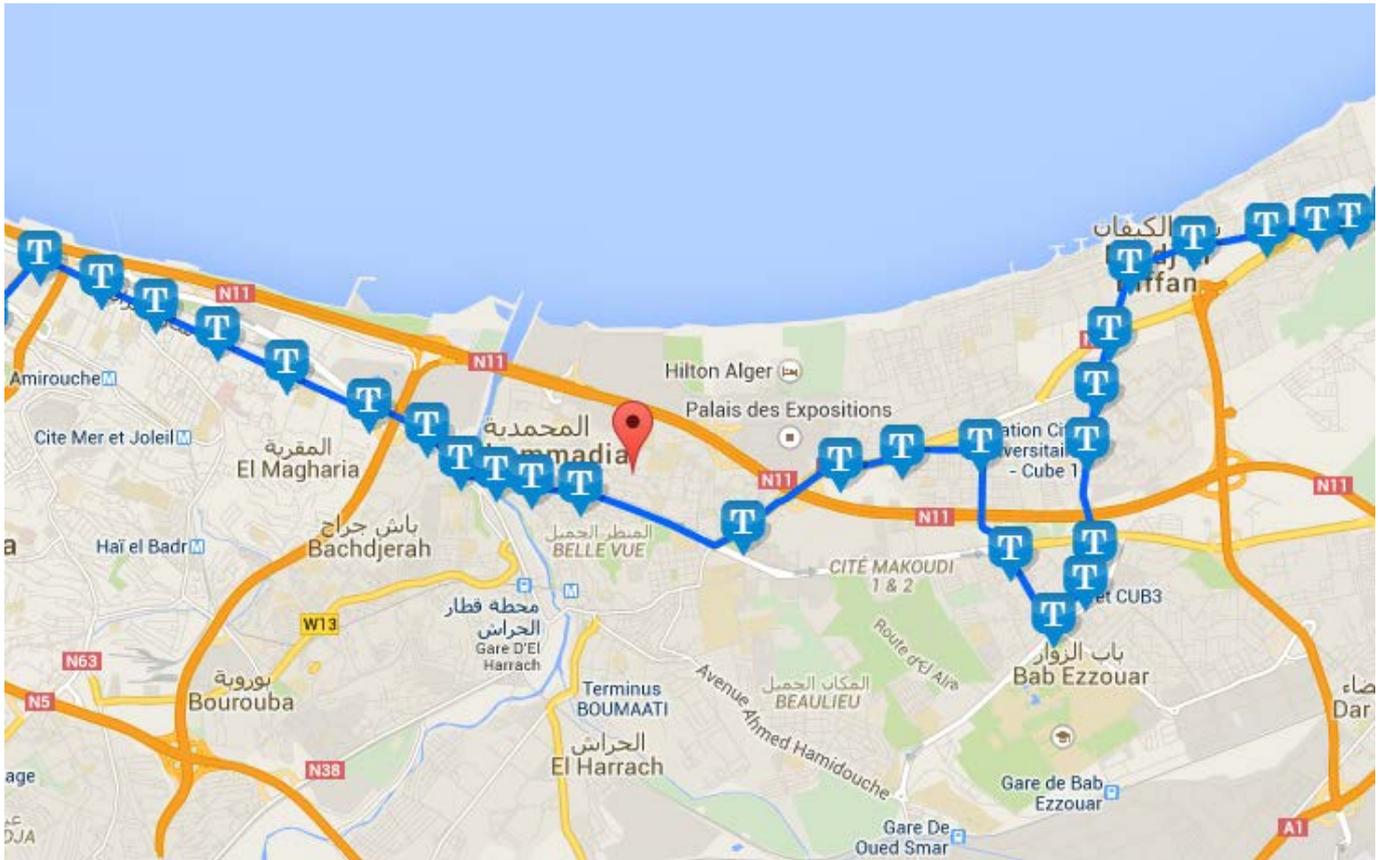
En réalité, tous les Métros pratiquent le tarif « *du petit équilibre* ».

§ 4 . Itinéraire du MÉTRO D'ALGER

Métro d'Alger - Ligne 1 - Phase 1
Etape 1 et Extensions

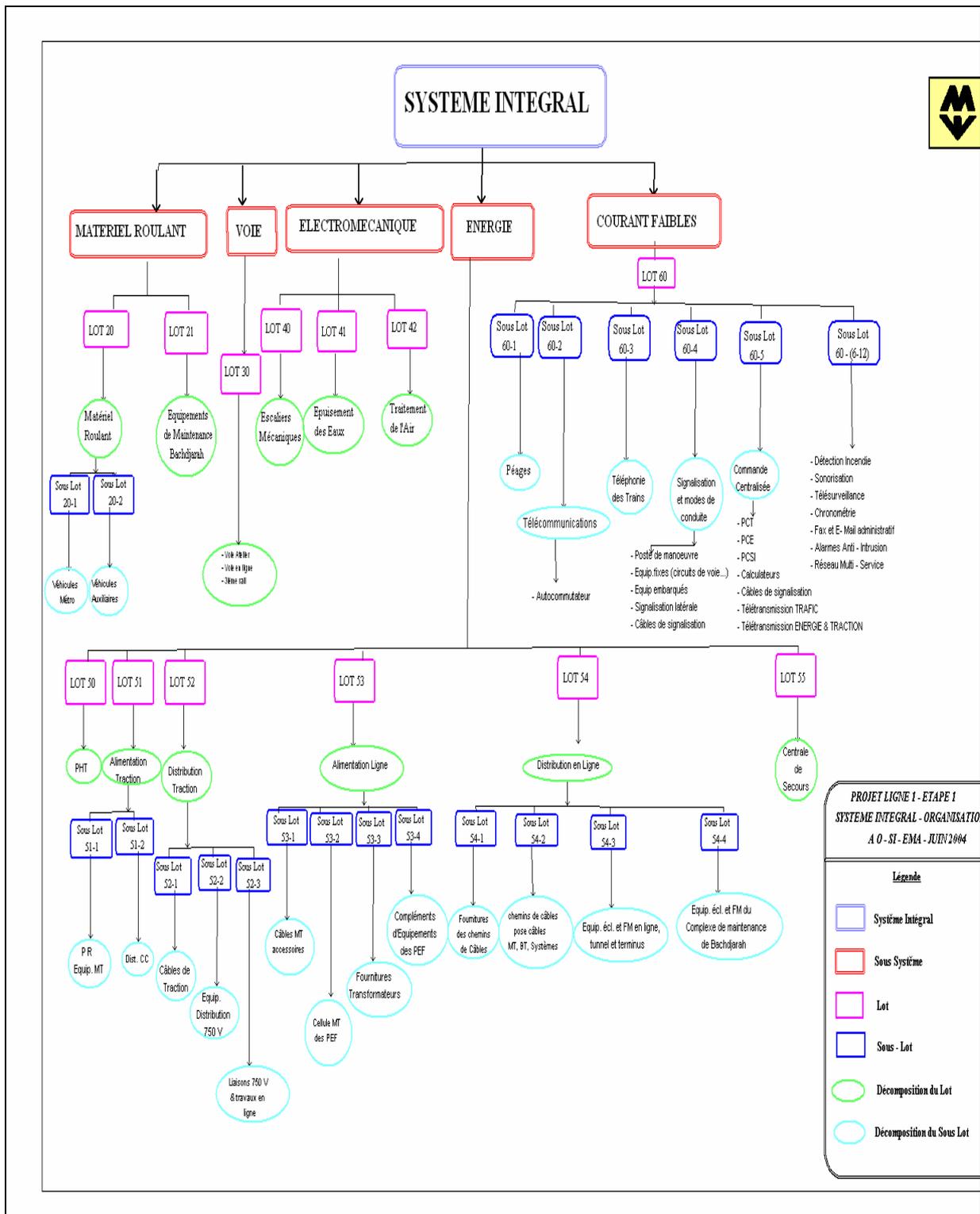


§ 5 . Itinéraire du TRAMWAY D'ALGER



Pour de plus amples informations, il serait intéressant de consulter le site :
<http://fr.africatime.com/algerie/articles/abonnements-fraude-services-le-dg-de-setram-sexplique#sthash.mB6WeYnW.dpuf>

6. SYSTÈME DE PILOTAGE (MISE EN ROUTE PAR LE SYSTÈME INTÉGRAL) OU SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ (SMI) DES TRANSPORTS URBAINS ALGÉROIS



§ 7 . LA MISE EN OEUVRE DU SYSTÈME DE MANAGEMENT INTÉGRÉ (SMI) DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS ALGÉRIEN : (Les Transports Urbains Algérois)

Dans l'attente de la mise en œuvre définitive de ce Système de Management Intégré (S M I) une première quantification s'impose. D'où l'utilité de donner une idée sur quelques chiffres clés résultants de l'exploitation partielle du métro d'Alger.

7.1. Résultats préliminaires de l'exploitation du Système de Management Intégré (SMI) des transports urbains algérois ⁽⁸³⁾

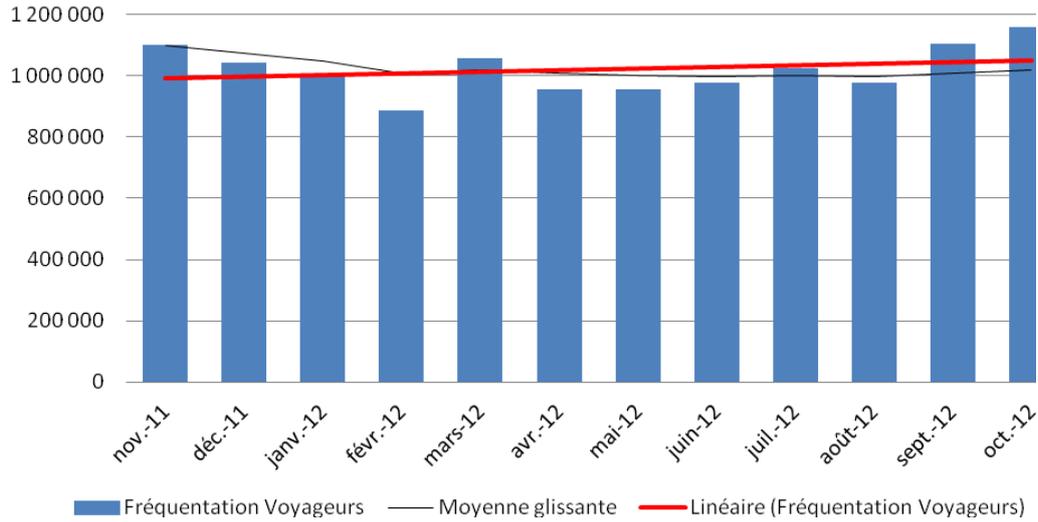
7.1.1. Pour le Métro d'Alger

❖ Chiffres clés sur la première année

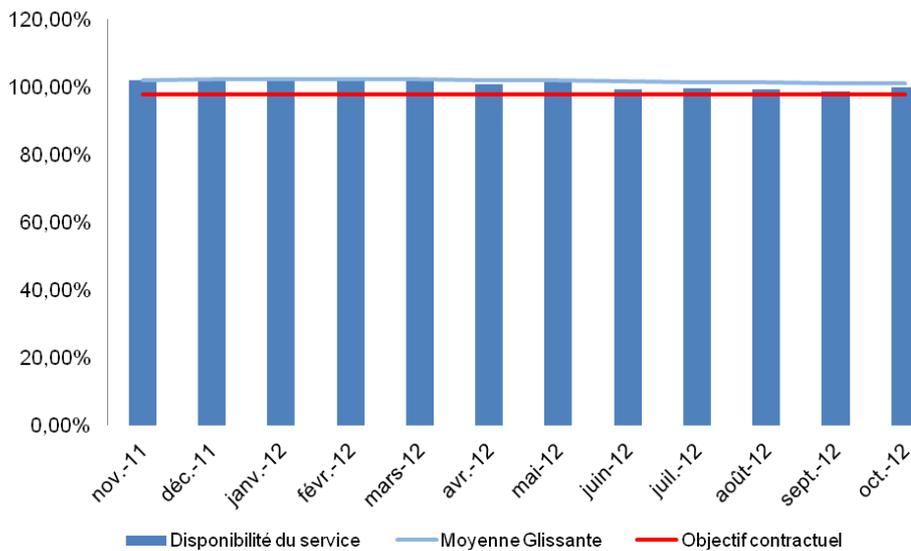
- 1 472 676 km parcourus en 12 mois
- 12.247.049 voyageurs transportés entre les deux stations terminus, station Haï el Badr et station Tafourah Grande Poste
- Plus de 98% des voyageurs satisfaits de la qualité du service rendu
- Plus de 99% des trains à l'heure, conformément au programme d'exploitation établi
- Une vitesse commerciale moyenne de 34 km/h
- Les statistiques de Fréquentation permettent de dresser un bilan du nombre de voyageurs empruntant le service du Métro d'Alger.
- La fréquentation est analysée mensuellement en comparant le total de la charge voyageur sur un mois par rapport au mois précédent.

(83) Pour de plus amples informations, il serait intéressant de consulter le site : <http://fr.africatime.com/algerie/articles/abonnements-fraude-services-le-dg-de-setram-sexplique#sthash.mB6WeYnW.dpuf>

FREQUENTATION VOYAGEURS 2011/2012



DISPONIBILITE DU SERVICE 2011-2012



Le taux de disponibilité du service est le ratio entre production réalisée par rapport à la production théorique.

$$\text{Taux disponibilité} = \frac{\text{Production réalisée (TK)}}{\text{Production théorique (TK)}}$$

❖ Incidents d'exploitation enregistrés

Tout système d'exploitation, présentera un jour ou l'autre une situation d'incident à gérer et résoudre. Sont considérés « incident d'exploitation » tous incidents impactant la qualité de service dont des répercussions sur le temps d'attente voyageur.

Cette première année d'exploitation a été marquée par 4 principaux incidents d'exploitation qui sont :

- 13/06/2012- Cause dysfonctionnement d'un dispositif qui assure la liaison entre deux zones électriques.
- 08/08/2012- Cause perte d'énergie : Coupure SONELGAZ sur l'ensemble d'ALGER
- 16/09/2012- Cause Acte de malveillance. Feu provoqué à l'extérieur de la ligne, ayant généré des fumées dans le tunnel (Khalifa Boukhalifa).
- 26/10/2012- Cause descente d'un bovin (taureau) à l'entrée du tunnel via une brèche dans le grillage de séparation de la station avec le bidonville voisin

SECTION II - SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION DES TRAMWAYS (SETRAM)

SETRAM, société par action, de droit algérien, est la société chargée de l'exploitation et de la maintenance des Tramways Algériens. Elle exploite actuellement les Tramways d'Alger, Oran et Constantine pour une période de 10 ans et plus tard les tramway de Mostaganem, Sidi Bel Abbes et de Setif. La direction générale de SETRAM est implantée dans la capitale Alger.

SETRAM est née d'un accord entre l'Etablissement de Transport Urbain et Suburbain d'Alger (ETUSA), l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA) et le groupe RATP (RATP Dev et RATP El Djazair).

Mise en service le 08 mai 2011, le tramway d'Alger est le 1^{ier} tramway algérien, il a su donner un nouveau visage à la capitale algérienne. Une ligne de 16.2 km qui s'est étendue sur 23 km en 2014.

La ligne EST du tramway d'Alger dessert l'agglomération de la région Est d'Alger reliant la station multimodale de « Ruisseau » à la station Mimouni hammoud de bordj el kiffan, traversant les communes de Hussein dey, EL Magharia , EL harrach , Bab Ezzouar et Bordj EL kiffan jusqu'au quartier Dergana.

La SETRAM Alger a fêté depuis sa première année d'exploitation du tramway d'Alger une année chargée de succès en collaboration avec ses 797 employés.

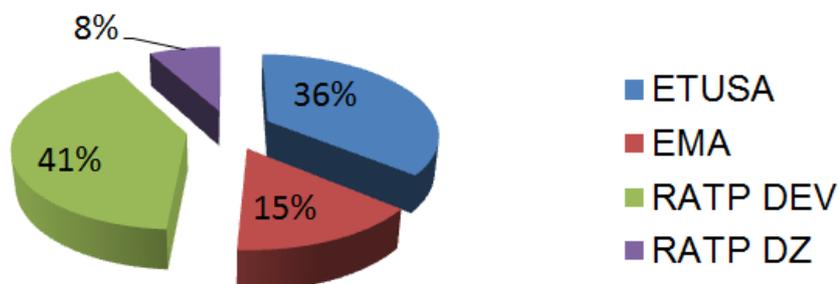
En une année, le tramway d'Alger a parcouru plus de 1,5 million de kilomètres transportant, soit plus de 11 millions de voyageurs à raison de 33-000 voyageurs /jour en moyenne.

Cette société est détenue à 49% par la RATP- El Djazaïr, filiale algérienne du groupe français RATP « Régie Autonome des Transports Parisiens», qui est également chargé de l'exploitation du métro

d'Alger, Quant aux 51% restant, ils sont répartis entre l'EMA (15%) et l'Entreprise de transports urbain et suburbain d'Alger, ETUSA, (36%). Sachant qu'à l'origine, cette répartition entre les partenaires algériens était de 30% pour l'EMA et 21% pour l'ETUSA, mais elle a été revue à la demande des responsables de l'ETUSA.

La Société d'Exploitation des Tramways, est ainsi une société Algéro – Française dont la répartition entre les différents actionnaires est telle que :

PART DES ACTIONS DE LA SETRAM



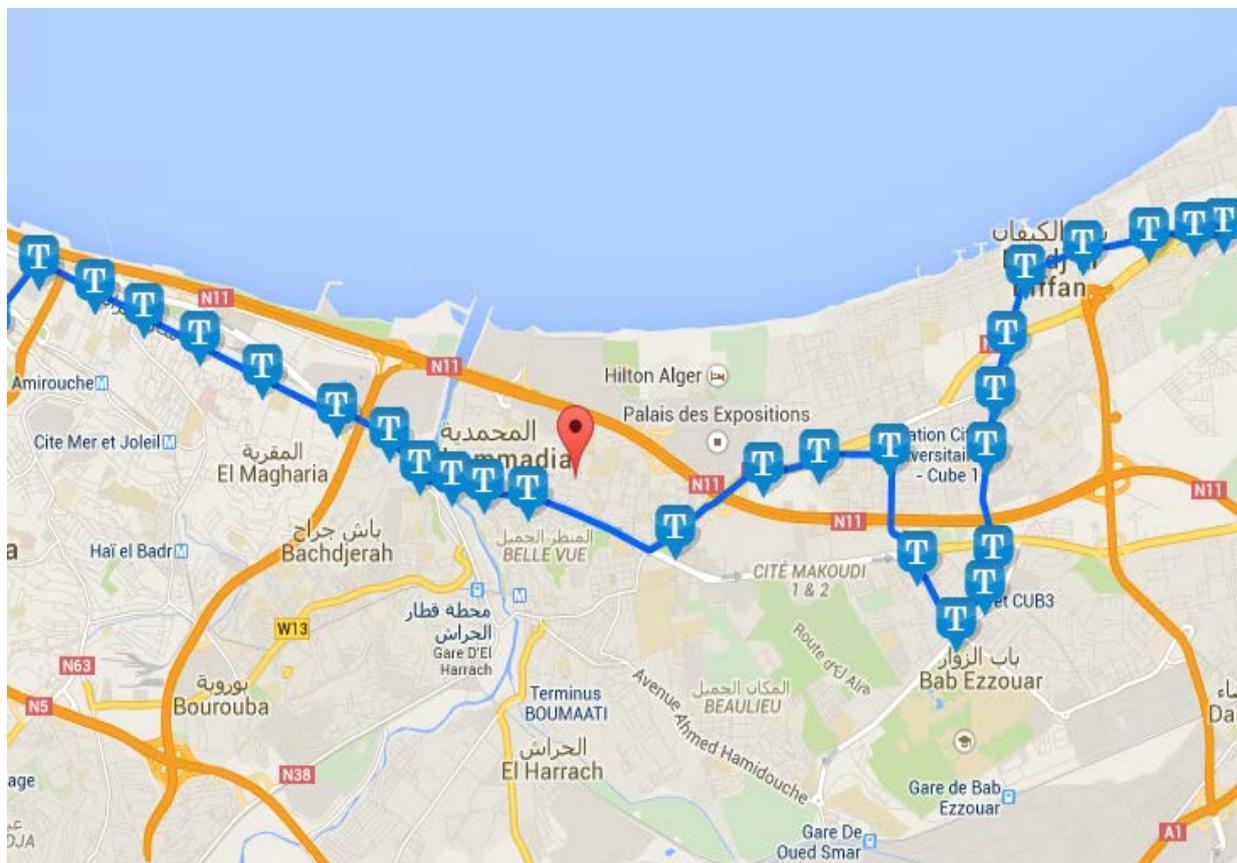
Les Réseaux et les Lignes de Tramway Exploitées par SETRAM

Sur le territoire national, il y a 3 lignes actuelles en exploitation, soit :

- Ligne de Tramway d'Alger
- Ligne de Tramway d'Oran
- Ligne de Tramway de Constantine

➤ **Ligne de Tramway d'Alger**

Le réseau du Tramway d'Alger a donc l'allure suivante :



La SETRAM assure l'exploitation de la première ligne du tramway d'Alger, prenant le relais de l'ETUSA qui s'était vu confier de manière temporaire l'exploitation du premier tronçon de la ligne, inauguré le 8 mai 2011.

L'ouverture du second tronçon a été réalisée le 15 juin 2012, et un troisième tronçon a été mis en service en 2014. À terme, cette première ligne devait transporter quelques 185 000 voyageurs chaque jour.

La ligne Est du Tramway, s'étend aujourd'hui sur 23 km de ligne et 36 stations de Ruisseau au quartier de Dergana avec 3 stations multimodales.

En matière d'exploitation, RATP Dev apporte son expérience d'opérateur multimodal pour favoriser la coordination et l'intermodalité avec le métro d'Alger, en bonne intelligence avec les équipes de RATP El Djazaïr.

En deux ans, le tramway d'Alger a parcouru plus de **3.6 millions** de kilomètres transportant plus de **20 millions** de voyageurs.

➤ Ligne de Tramway d'Oran

Le réseau du Tramway d'Oran aura l'allure suivante :



La Mise en service a été effective depuis le 1^{er} Mai 2013. Le tramway d'Oran a participé à l'embellissement du nouveau décor urbain d'El Bahia offrant une ère de modernité à une ville en développement. Il a également facilité le déplacement des riverains qui y ont trouvé le confort, la sécurité et le bien-être.

Un premier tronçon de 18,7 Km, la ligne du tramway d'Oran dessert les grandes agglomérations d'Oran : Sidi Maarouf, Hai Sabah, USTO, le carrefour des 3 Cliniques, le Palais de Justice, Dar El Baida, le Quartier Plateau Saint Michel, Oran Centre (Place du 1^{er} Novembre), M'dina El Djadida, Boulanger, et Es Senia.

Depuis sa mise en service au mois de Mai 2013, le tramway d'Oran fait la joie et la fierté des habitants de la ville d'Oran. En parcourant plus de **1.6 millions km**, il a transporté plus de **13 millions** d'oranais. Ce nouveau mode de transport a également participé à créer plus de 1000 emplois directs et indirects dont **760** employés à SETRAM.

➤ Ligne de Tramway de Constantine

Le réseau du Tramway de Constantine aura l'allure suivante :



Depuis sa mise en service en juillet 2013, le Tramway de Constantine a su offrir un nouveau souffle à « la ville des ponts » qui a longtemps souffert de la densité du trafic routier grâce à une ligne de 08 Km de longueur appelée à s'étendre. Cette ligne englobe l'agglomération de la région de Constantine reliant la station multimodale de Zouaghi à la station Ben

Abdelmalek desservant 08 stations intermédiaires : Cité Kheznadar, Résidence Mentouri, Université M'entourai, Palma, Zone Industrielle, Fadhila Saadane, AmirAbdelkader, KaddourBoumeddous et Belle Vue.

Depuis sa mise en exploitation, le tramway de Constantine a parcouru plus de **1.4 millions Km** et transporté plus de **7.2 millions** de voyageurs. Son extension vers la nouvelle ville dont la population est importante augmentera considérablement sa fréquentation. Employant aujourd'hui **487 salariés**, le tramway de Constantine rentre dans le cadre de l'embellissement de la ville et du développement de ses infrastructures à la veille de l'événement « Constantine, capitale de la culture arabe 2015 ».

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de ce travail de recherche, sera établi le bilan relatif aux problèmes du PPP dont les résultats dégagés nous permettent :

- La validation de nos hypothèses ;
- Afin de fonder nos recommandations ;
- Et de souligner quelques perspectives qui méritent des recherches futures.

BILAN DES PROBLÈMES ACTUELS DES SERVICES PUBLICS

De par le monde, nul ne peut ignorer que *l'économie et la société sont entrain de changer dramatiquement sous nos yeux et paradoxalement*, aucun des théoriciens ni praticiens n'a réussi à nous répondre d'une manière précise aux questions suivantes :

- Quelles en seront, surtout après l'échec de leur privatisation, les conséquences sur les services publics ?
- Le service public peut-il demeurer à l'écart d'un tel changement ?
- On entend souvent des phrases telles que « faut-il se soumettre au marché » ? ***La question serait plutôt la société et le monde changent, pouvons-nous l'ignorer ? Cette réflexion porte sur le rôle et la raison d'être de l'État.***

D'une manière générale et compte tenu de ces questions, notre recherche débouche sur la nécessité de dresser un bilan qui fasse ressortir ce qui suit :

Autant les convergences en gestion paraissent de plus en plus fortes au sein des pays de l'OCDE autant les divergences quant au rôle du service public et par là même de l'État croissent.

Pour certains pays, l'État est le garant indispensable de la justice sociale et du fonctionnement du marché, pour d'autres il existe une inefficacité intrinsèque des services publics car quoi que l'on fasse ces derniers ne seront jamais soumis à une discipline aussi forte que celle du marché.

Il est clair que les réformes dont l'a priori implicite est que fondamentalement les choses vont bien et qu'elles ont seulement besoin d'être améliorées et les réformes qui partent de l'hypothèse que le meilleur État est un État réduit dans ses effectifs et concentré, n'auront pas le même impact même si les outils utilisés sont les mêmes. L'exemple le plus frappant est celui des mécanismes qui motivent les fonctionnaires.

Les pays qui « croient » au service public mettront l'accent sur les phénomènes de valorisation positive, autonomie, responsabilisation, fierté.

Tandis que ceux qui n'y croient pas développeront presque exclusivement des garanties de résultat voire de sanction telles que des primes de performance liées aux résultats, des emplois contractuels, des évaluations individuelles sévères, et des licenciements.

Un des problèmes majeurs auquel la modernisation doit faire face est précisément cette évolution idéologique du monde : les réformateurs à grande échelle sont souvent ceux qui ne croient ni au service public, ni, pire, à l'État.

Cette situation peut renforcer les partisans du statut quo qui critiqueront la modernisation comme prétexte caché à la cause de l'État. Elle jette une ombre dommageable sur des outils et des transformations porteuses en elles mêmes d'un renouveau du service public. La sous-traitance est un exemple typique.

Si elle est utilisée comme outil pour aider l'État à se désengager de tâches sans valeur ajoutée pour *mettre des moyens et des effectifs supplémentaires dans des missions importantes pour les usagers elle peut être un instrument de renforcement du service public.*

Si elle est utilisée seulement pour réduire les effectifs sans réfléchir aux conséquences de cette réduction, il est clair qu'elle affaiblira l'État.

Pourquoi faire évoluer ce dispositif ?

- Parce qu'il était opaque et ne permettait pas de faire la différence entre les bons ajustements et les activités à la limite de la règle.
- ***Parce qu'il fonctionne bien en période de croissance mais mal en période de réduction budgétaire où il faut être clair sur les résultats produits et les ressources nécessaires pour les produire afin de faire des choix conscients et non irresponsables. Ne s'agit-il pas là, d'une interpellation largement suffisante pour éclairer les autorités publiques***

algériennes sur les dérives futures de l'économie algérienne, et ce partant de la loi de finances de l'année 2016 ?

- Parce que le déclin de certaines valeurs éthiques dues à des changements dans la sociologie et les valeurs ont pu amener à des situations disparates, du fonctionnaire hyper dévoué à celui qui accomplit sa tâche mécaniquement dans les strictes limites de ses obligations.

- Parce que enfin ce modèle ne met pas l'accent sur le management au sens du management des hommes c'est-à-dire sur toutes les techniques de direction, de motivation de pilotage qui sont si importantes et qui ont été si longtemps délaissées par les autorités publiques algériennes. Les chefs ont longtemps dû être bons techniquement ou habiles à manipuler les cabinets ministériels, même s'ils étaient déplorables avec leur personnel.

L'évolution quasi mondiale a alors poussé au « new management public » (NMP) qui part de la prémisse inverse qui est celle de la formalisation : formalisation des résultats, des objectifs, des mesures, des relations. L'avantage en est :

- La clarté,
- La capacité de rendre compte mais aussi souvent,
- Un surcroît de compréhension qui aide les fonctionnaires dans leur travail.

Le PPP fait que personne ne pourra se plaindre des objectifs précis plutôt que flous, des indicateurs qui permettent de savoir que l'on est sur la bonne ou mauvaise voie, des mesures de performance qui aident à mieux gérer les ressources sur la base d'un contrat préalablement défini.

Le problème apparaît quand la formalisation est devenue un but en lui-même.

On ne délivre que les résultats prévus, on s'en tient aux mesures même si on joue sur leurs effets pervers, on ne délivre que le contrat, tout le contrat, mais rien d'autre que le contrat.

Par ailleurs, notre recherche nous a permis de faire ressortir que le design organisationnel actuel de l'économie mondiale (cf. Première) et surtout algérienne est le résultat d'un enracinement durable des principaux groupes, notamment les politiques, qui y trouvent un intérêt.

Donc on est confronté à un très grave problème : l'absence d'une volonté politique ferme d'aller au bout des réformes dans la mesure où cette dernière n'a pas su, à ce jour, poser la bonne question et qui nous semble être la suivante : ***PEUT-ON APPLIQUER DANS N'IMPORTE QUEL PAYS DES MODÈLES VENUS D'AILLEURS ?***

En d'autres termes, ***FAUTE DE COMPÉTENCES NATIONALES (de nos cadres dirigeants), POURQUOI SOMMES-NOUS OBLIGÉS D'"APPLIQUER" COÛTE QUE COÛTE DES MODÈLES VENUS D'AILLEURS sachant que théoriciens, praticiens, institutions internationales et politiciens ont échoué en la matière ?***

Pour notre part, ***cette recherche nous a permis d'avoir la certitude que la bonne réponse ne se vend pas et donc elle ne s'achète pas non plus*** (l'exemple du complexe sidérurgique d'El-Hadjar, la réalisation du projet du Métro d'Alger, du Tramway et leur mise en exploitation par la RATP, SETRAM, ... le confirme largement). Elle consiste à comprendre, une fois pour toute, qu'il y a « *appliquer* » et « *appliquer* » des modèles de réformes venus d'ailleurs. Donc la réponse est oui et non ! ***Toute la différence est entre copier et apprendre.***

Non à l'évidence chaque pays a des histoires, des cultures spécifiques et que les méconnaître ferait courir le risque d'appliquer des réformes dont personne ne se souciera une fois que beaucoup d'énergie et d'argent auront été dépensés pour être au fait de la dernière mode : les dérives de l'"économie" algérienne en témoignent largement (que reste-t-il de l'économie algérienne en dehors de la rente pétrolière ?)

De plus les dix dernières années montrent que l'on peut réformer une fonction publique contre son gré (diminuer de 30 à 50 % les effectifs comme nombre de pays l'ont fait ne va pas sans heurts) mais pas contre le gré de la société. De telles mesures radicales ne sont possibles que si la société les soutient ou les tolèrent. Les autorités algériennes, n'ont-ils pas décidé de ne pas remplacer les fonctionnaires qui partent en retraite ? Etc.

Oui car il y a « appliquer » et « appliquer » toute la différence est entre copier et apprendre.

Copier est négatif, apprendre est toujours utile. Surtout dans une période de mondialisation et de globalisation économique. Une telle période ne signifie pas que chaque pays adopte les mêmes solutions mais que chaque pays sache au moins ce que les autres font et pourquoi et quel en sont les bénéfices. La mondialisation n'est pas l'uniformisation mais l'obligation de dialoguer (et pour dialoguer, il faut être compétent en la matière) et de ne pas repousser les solutions des autres comme à priori non dignes d'intérêt.

Sans prétendre avoir résolu le problème en ayant recours au PPP car le lecteur lui-même devra se faire une opinion, disant qu'il semble exister quelques pistes infalsifiables, des arguments de portée intuitive et qu'aucun débat rationnel ne viendra jamais résoudre sauf à clarifier des choix personnels et éthiques.

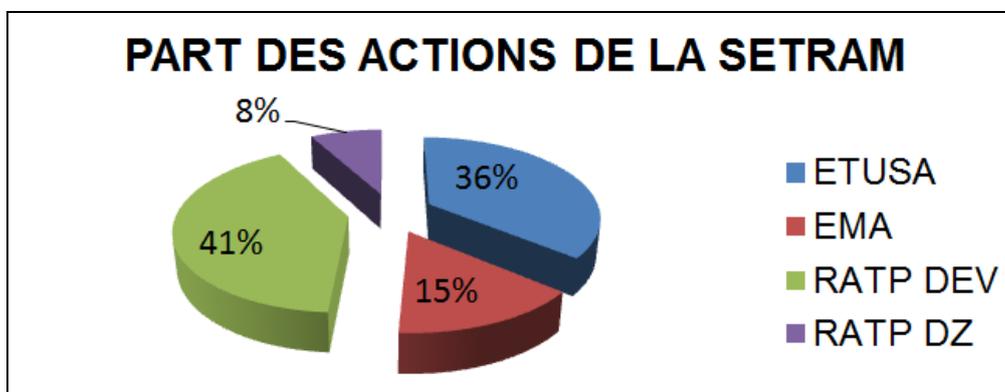
C'est dans ce sens, que nous avons été amenés — faute d'une théorie économique appropriée — à retenir le cadre d'analyse des PPP qui nous a permis de saisir les différentes facettes de la pratique de ce dernier en Algérie, à travers l'expérience de l'Entreprise Métro d'Alger, du Tramway, Téléphériques, ... et dont les résultats peuvent être énoncés comme suit.

RÉSULTATS

Les résultats de notre enquête ont montré une triple sous-performance de l'E.M.A : financière, économique et sociale.

- La rentabilité des capitaux de l'État n'est pas garantie ;
- les créanciers ne peuvent pas lui octroyer des crédits car non solvable et subissent par conséquent des situations de non-remboursement;
- les contribuables, en tant qu'actionnaires au second degré, acquièrent des prestations de transport de plus en plus chers (les augmentations de l'année 2016, en témoignent largement) et pâtissent d'une insuffisance des revenus distribués et de la saturation du marché du travail;

- les salariés, enfin, se situent dans un traitement intermédiaire en raison de la stabilité de l'emploi, de la protection sociale et des revenus fixés indépendamment de leur productivité, alors que ces revenus sont faibles par rapport aux salaires distribués dans le privé et qu'ils ne disposent plus de la possibilité d'enrichir leur capital humain par le biais de la formation du fait de la réduction voire de la suppression des budgets la concernant.
- Enfin, n'est-il pas légitime de comprendre que, une fois pour toute que dans le fond, le PPP profite plus pour les partenaires étrangers détenteurs du savoir et du savoir faire plutôt qu'aux entreprises algériennes même si dans la forme on est dans la règle 59/41 pour les transports urbains : La Société d'Exploitation des Tramways, est ainsi une société Algéro-Française dont la répartition entre les différents actionnaires est telle que :



VALIDATION DES HYPOTHÈSES

Les résultats dégagés de ce bilan valident ainsi notre hypothèse de recherche qui stipule *qu'aucune volonté politique de privatiser les entreprises de service public ne peut être expliquée que par la pénurie et/ou l'excédent de fonds publics. Et, par conséquent, la réalisation et l'exploitation des projets relatifs aux transports urbains (Métro d'Alger, Tramway, ...) n'a été possible qu'en ayant recours au Partenariat Public- Privé étranger (car détenteur du savoir et du savoir faire en la matière) fondé sur une méthodologie appropriée.*

Ne s'agit-il pas là, de l'existence d'une structure organisationnelle dont les différentes parties qui tirent profit sont sans conteste les dirigeants des intervenants étrangers ainsi que leurs salariés ?

Et par conséquent, ne sommes-nous pas devant une situation paradoxale où les "cadres dirigeants algériens" incompetents (puisque non détenteurs du savoir et savoir faire en la matière) sont dirigés par les Cadres Dirigeants étrangers hautement rémunérés ?

Par ailleurs, l'absence d'un plan de formation de compétences algériennes dans le domaine des transports guidés a conduit à faire appel à un intervenant étranger pour assurer le contrôle et le suivi de ce projet, empêchant les cadres algériens à développer leurs connaissances en la matière pour assurer dans le futur d'autres projets similaires.

D'ailleurs, la mise en route de ces projets n'aurait jamais vu le jour, s'il n'y avait pas le recours au PPP et ce malgré des retards dont la surfacturation ne profite pas aux entreprises publiques et privées algériennes !

Plus grave encore, en dehors de cette surfacturation, une fois achevé et mis en service l'exploitation du Métro d'Alger et du Tramway profitera pour le compte de la RATP et donc pour le compte des entreprises publiques et privés étrangères au détriment des entreprises publiques et privés algériennes. Encore faut-il, qu'elles existent professionnellement parlant et pas par simple dénomination ...

RECOMMANDATIONS

Sans prétendre résoudre le problème car le lecteur lui-même devra se faire une opinion, disant qu'il semble exister quelques infalsifiables, des arguments presque de portée intuitive et qu'aucun débat rationnel ne viendra jamais résoudre sauf à clarifier des choix personnels et éthiques.

→ ***L'infalsifiable de la mesure***

L'argument est encore fort selon lequel le service public ne se mesure pas puisque ***toute sa richesse est précisément dans le non mesurable, le qualitatif...*** comment mesurer ainsi le temps passé par une assistante sociale à aider une famille en difficulté ? Par le nombre de visites ? Cet argument est fort mais méconnaît le fait que même dans les plus puristes des pays anglo-saxons la mesure n'est plus supposée être seulement quantitative mais également qualitative. Il existe des grilles d'indicateurs de qualité, par exemple sur la santé des familles, qui aident les centres sociaux à faire leur travail. De plus les effets sont mesurables si l'on accepte de se mettre d'accord sur les objectifs et les indicateurs à l'avance.

→ ***L'infalsifiable des statuts de la fonction publique***

Fonction publique, recrutement au mérite et corps sont assimilés par certains comme indissociables.

Cette conviction peut être renforcée par le fait que certains pays ont jeté toute garantie d'emploi des fonctionnaires par dessus bord, ce qui pose de sérieux problèmes quant à leur capacité de donner des conseils qui ne plairaient pas directement au ministre.

N'existe-t-il pas de solutions intermédiaires entre les extrêmes ?

Des situations de sous performance qui en fait viennent à rejeter le travail et le coût sur les collègues où les usagers sont-elles acceptables ?

Des choix individuels fondés sur la carrière plutôt que sur l'intérêt du service sont-ils bénéfiques pour la collectivité ?

Toute fonction publique est un univers contrasté où l'on peut trouver autant de bon sens, de dévouement au service public et d'innovation que des services qui considèrent l'utilisateur comme une nuisance à priori et envoient des lettres comminatoires avant que de trouver des solutions courtoises et négociées. Aucun extrême ne saurait justifier ni l'immobilisme ni la suspicion.

Il existe des dichotomies qui, dans le futur, si les pays cherchent à harmoniser et à améliorer leur action devront être levées.

- La dichotomie entre faire confiance au professionnalisme des fonctionnaires (est donc de les laisser libres d'agir ou non) et les « obliger » à faire ce qu'il faut au travers d'incitations fortes. Cette dichotomie n'est pas imaginaire certains pays partant de l'hypothèse de l'utilité des fonctionnaires et d'autres de leur sous-performance chronique. Aucune de ces deux positions n'est réellement tenable, il n'est pas possible de laisser la modernisation entièrement « facultative » faute de décourager ceux qui innove et il n'est pas non plus possible de fonder la modernisation sur l'obéissance forcée. Des mécanismes « sévères » d'incitation peuvent être mis en place tels des valeurs et résultats inscrits dans des contrats de performance individuels(1), des promotions alignées sur les nouvelles pratiques, sans pour autant mettre en doute le dévouement et la qualité des fonctionnaires.

- La dichotomie entre un modèle unique de modernisation et le fait de laisser chaque ministère de trouver sa voie. Le modèle unique court le danger d'être une nouvelle contrainte plaquée sur les multiples obligations du reporting que les ministères ont déjà. Le « à chacun sa solution » comporte des coûts majeurs lorsqu'il s'agit de réconcilier des données ou des chiffres ou d'éviter des erreurs. Une solution médiane peut être l'élaboration de principes directeurs communs (framework) qui assurent une base commune mais avec des capacités de mise en œuvre différentes ainsi que des mécanismes continus de communication qui aident et facilitent l'ajustement des principes.

- La dichotomie entre généralisation et expérimentation. Certains pays d'emblé imposent la même solution à tous avant de l'avoir testée et le résultat et que, si erreur il y a, il est trop lourd de la rectifier. D'autres ne procèdent que par voie expérimentale sans limites dans le temps et les expérimentations s'enlisent faute d'être transformées en réformes plus générales. Là aussi une voie médiane peut être de prendre suffisamment de temps pour tester les idées mais sans laisser l'enthousiasme s'enliser

(1) Il s'agit ici bien sûr non d'un contrat de travail mais de l'accord entre un supérieur hiérarchique et son agent sur les critères d'évaluation de l'agent.

en ayant des échéances connues permettant d'évaluer la pertinence ou non pertinence d'une généralisation des réformes.

PERSPECTIVES

Sur la base des recommandations énoncées, un certain nombre de perspectives en la matière s'impose.

L'une d'elles et que l'on pourrait imaginer est que le design organisationnel actuel de l'économie algérienne se maintiendrait aussi longtemps que les principaux groupes, notamment les politiques, y trouvent un intérêt.

Donc une réelle volonté politique d'aller au bout des réformes se doit de trouver la réponse appropriée à la question suivante : ***PEUT-ON APPLIQUER DANS N'IMPORTE QUEL PAYS DES MODÈLES VENUS D'AILLEURS ?***

Pour notre part, cette recherche nous a permis d'avoir la certitude que la bonne réponse ne se vend pas et donc elle ne s'achète pas non plus. Elle consiste à comprendre, une fois pour toute, qu'il y a « appliquer » et « appliquer » des modèles de réformes venus d'ailleurs. Donc la réponse est oui et non !

Non à l'évidence chaque pays a des histoires, des cultures spécifiques et que les méconnaître ferait courir le risque d'appliquer des réformes dont personne ne se souciera une fois que beaucoup d'énergie et d'argent auront été dépensés pour être au fait de la dernière mode. De plus les dix dernières années montrent que l'on peut réformer une fonction publique contre son gré (diminuer de 30 à 50 % les effectifs comme nombre de pays l'ont fait ne va pas sans heurts) mais pas contre le gré de la société. De telles mesures radicales ne sont possibles que si la société les soutient ou les tolèrent. Pour s'en convaincre, la remise en cause (durant la fin du mois de décembre 2016) par les taxieurs d'Alger de repeindre leurs taxis (en noir et orange) suivant les directives du Ministère des Transports et le Wali d'Alger. Bref, les taxieurs font la loi !

Ouï car il y a « appliquer » et « appliquer » toute la différence est entre copier et apprendre.

Copier est négatif, apprendre est toujours utile. Surtout dans une période de mondialisation et de globalisation économique. Une telle période ne signifie pas que chaque pays adopte les mêmes solutions mais que chaque pays sache au moins ce que les autres font et pourquoi et quel en sont les bénéfices. La mondialisation n'est pas l'uniformisation mais l'obligation de dialoguer et de ne pas repousser les solutions des autres comme à priori non dignes d'intérêt.

Sans prétendre avoir résolu le problème car le lecteur lui-même devra se faire une opinion, disant qu'il semble exister quelques pistes infalsifiables, des arguments presque de portée religieuse et qu'aucun débat rationnel ne viendra jamais résoudre sauf à clarifier des choix personnels et éthiques.

C'est dans ce sens, que nous avons été amenés à retenir le cadre d'analyse théorique qui nous a permis de saisir les différentes facettes du PPP en Algérie, à travers l'expérience des transports urbains algérois (Métro d'Alger, Tramway, ...).

Néanmoins, ce travail suggère d'élargir l'analyse d'une manière approfondie à l'ensemble des *stakeholders* et à un examen spécifique de la situation des contrats PPP engagées dans un processus de réformes.

Il serait intéressant dans les futures recherches de mener des enquêtes représentatives auprès des créanciers, des salariés et des actionnaires privés au sein des différents secteurs de l'économie nationale.

Cet élargissement nous permettrait de mieux rendre compte des réseaux sociaux existants autour et dans les EPE.

Plus généralement, l'expérience future (contractuelle) des PPP en Algérie nous permettrait-elle de montrer :

- Qu'aucun outil ou technique de management ne peut plus être dissocié des choix de politique publique qu'il sous-tend : que veut dire l'outil mis en place sur la politique mise en œuvre ?

- Que le management est aussi lié à une nécessaire réflexion sur le rôle de l'État, de ses liens avec le marché et la globalisation.

Ces réflexions dépassent le cadre de cette recherche mais reflètent l'état dans lequel se trouve aujourd'hui la modernisation du service public dans la plupart des pays à travers le monde (les pays de l'OCDE, par exemple) et l'Algérie en particulier.

Bref, n'est-il pas temps pour les « dirigeants de l'économie nationale » de ne plus se faire leurrer et à continuer à considérer le service public comme une organisation comme une autre à laquelle il faut appliquer — coûte que coûte — des techniques venues du privé ou d'ailleurs ? Et que le temps de copier est révolu à jamais.

Les techniques sont toujours importantes mais pas si elles sont dissociées de leur impact sur le citoyen et les politiques publiques. La plus grande difficulté à ce jour est probablement l'insuffisance des mesures des résultats qui permettent de savoir si telle politique et tel processus de mise en œuvre est plus efficace que tel autre, ce qui implique évaluation et benchmarking, par delà les frontières.

En clair la société et le monde changent, pouvons-nous l'ignorer ?

Cette réflexion ne doit en aucun cas se tromper de perspectives pour mieux cerner le rôle et la raison d'être de l'État.

Concernant les transports urbains algérois, nous pouvons dire que non seulement le recours à la gestion déléguée ou tout autre forme de gestion d'un service public illustre l'incapacité de la collectivité publique d'assurer un service public élémentaire voire classique; mais renvoie au principe d'impunité que les pouvoirs publics semblent ériger en règle cardinale.

C'est pourquoi on a souvent l'impression que ceux-ci réagissent face à une faillite d'un service public ou d'un bien commun comme on le fait face à une fatalité, presque face à une évolution allant de soi, irréversible et insurmontable. Or une crise, quelle qu'elle soit, est le produit d'un processus plus ou moins long qu'on pouvait détecter à temps, diagnostiquer, maîtriser et éventuellement en définir les causes et déterminer les responsabilités.

La solution du problème du transport collectif urbain à Alger ne saurait se réduire à une action administrative isolée et à un traitement technique ponctuel. Car elle doit passer par l'élaboration d'une stratégie globale à terme visant un partage harmonieux, optimal et sécurisant de l'infrastructure routière entre tous les usagers de la route.

Participe de cette vision, l'établissement d'un « schéma directeur de déplacement urbain et de circulation » adapté à la structure urbaine d'Alger, prenant en considération tous les paramètres et intégrant tous les types de transport. Ainsi que l'élaboration d'une stratégie intégrée de transport et de circulation portant notamment sur l'encouragement et le renforcement des transports collectifs afin de les rendre alternatifs à l'utilisation massive des voitures particulières.

Ces actions doivent être entreprises dans le cadre d'un dispositif de restructuration et de mise à niveau visant, à terme, la réalisation des objectifs suivants :

- La réduction du nombre de concessionnaires pour les ramener à deux ou trois grandes sociétés performantes, bien structurées et disposant de références techniques sophistiquées ;
- L'organisation, la modernisation et la réglementation du secteur des taxis en le débarrassant de ses éléments parasites et polluants ;
- L'aménagement de l'infrastructure routière, le renforcement et le revêtement de la chaussée, la construction de carrefours et d'échangeurs ainsi que la réservation des espaces et passages piétons, parcs et aires de stationnement, . . . etc.
- La réservation de couloirs de roulage pour autobus et taxis, principalement dans les principales artères qui connaissent une grande densité circulatoire et qui sont souvent le théâtre d'embouteillage et de bouchons.

Enfin, on ne peut quitter cette recherche sans souligner les quelques perspectives qui méritent le plus d'attention possible :

1. Existe-t-il des modèles ? Dans la négative, apprendre de l'expérience des autres pays est-il une nécessité ?
2. Moderniser l'administration signifie-t-il casser le service public ou le renforcer ?
3. Ne faut-il pas commencer à lier le management public et ses résultats sur les politiques publiques et les services rendus aux citoyens ?
4. Ne faut-il pas cesser de vendre et d'acheter des modes et des gadgets : l'administration n'a-t-elle pas plus besoin de vision et de sens que seulement d'outils ?

Bibliographie

- **Abednego, M. P., & Ogunlana, S.O. (2006).** Goods project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia. *International Journal of Project Management*, 24(7), pp.622-234.
- **Alain Desreumaux & Jean-Pierre Bréchet, (2009).** Quels fondements pour les théories de la firme ? Plaidoyer pour une théorie artificialiste de l'action collective fondée sur le projet. In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp.61- 89.
- **Beaulieu, M. & Nollet, J. (2006).** Le difficile parcours d'un partenariat public-privé dans le secteur Québécois de la santé. L'expérience du CHUQ. *Revue Internationale de Cas en Gestion*, 4(2), pp.1-16.
- **Bernard Baudry & Benjamin Dubrion, (2009).** Questionnements théoriques et empiriques sur la firme : croiser les regards d'économistes, de gestionnaires et de juristes. In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 5-17.
- **Bernard Baudry & Benjamin Dubrion, (2009).** La diversité des théories contractualistes de la firme : complémentarité ou substituabilité ? In *Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire* . Edition La Découverte, pp. 41-60.
- **Cécile Cézanne, (2009).** Capital humain spécifique à la firme et gouvernance d'entreprise « multiressources » : une analyse empirique du cas français. In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 278-296.
- **Christiane Alcouffe & Sophie d'Armagnac, (2009).** Développer les capacités de l'entreprise par une meilleure gestion des frontières : les formes de coopération dans les secteurs de l'aéronautique et du spatial. In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 215-234.
- **Délila Allam & Emeric Lendjel, (2009).** La franchise : une gouvernance pour les entreprises dans le transport routier de marchandises ? In *Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 169-190.
- **Driss Agardi & Alain Alcouffe, (2009).** Conseils d'administration et gouvernement d'entreprise en France de 1998 à 2006. In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 115-128.

- **Essig, M. & Batran, A. (2005).** Private-public partnership. Development of long-term relationships in public procurement in Germany. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11(5), pp.221-231.

- **Feres-Lewin, C. (2000).** An analysis of the governance and administrative elements of a public-private partnership approach to community-based education. (Mémoire de maîtrise, Université de Nevada, Las Vegas, États-Unis).
- **François Eymard-Duvernay, (2009).** Les institutions de valorisation des biens et du travail : firmes ou marchés ? In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 349-368.

- **François Gaudu, (2009).** L'entreprise définie par ses responsabilités ? In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 320-331.

- **Frédéric Mazaud & Marie Lagasse, (2009).** Externalisation et coordination stratégique des relations de sous-traitance : le cas d'Airbus. In *Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 153-168.

- **Geoffrey M. Hodgson , (2009).** Qu'est-ce-qu'une firme ? In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 21-40.

- **Giauque (David), (2003).** « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, vol. (7), pp. 89-104.

- **Hurts, C. & Reeves, E. (2004).** An economic analysis of Ireland's first public private partnership. *International Journal of Public Sector Management* 17 (5), pp.379-388.

- **Imparato, N. (2010).** Artisanal gold and transformational exchange : toward a public private partnership in Tanzania. *Journal in Cleaner Production*, 18(5), pp.462-470.

- **Jacques GÉNÉREUX, (2008).** La dissociété. Seuil. Points Essais. 478 p. p. 117 « La privatisation insidieuse de l'État ».

- **Jan, S., Muraleedharan, V.R., Andrews, & Rajaraman, B. (2010).** Private sector in the revised national tuberculosis control programme : a study of the Implementation of private - public partnership strategy in Tamil Nadu and Kerala (India) (Rapport n° 03/05). UK : Health Economics

- **Joël-Thomas Ravix, (2009).** Mieux comprendre l'organisation de l'industrie pour mieux comprendre la firme. In *Analyse et transformations de la firme In Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 334-348.

- **Jones J. A. & Pisa, R.A. (2000).** Public-private partnerships for urban land development in Mexico : a victory for hope versus expectation. *Habitat International*, 24(1), pp. 1-18.

- **Laishram, B. S. & Kalidindi, S. N. (2009).** Desirability rating analysis for debt financing of public-private partnership of road projects. *Construction Management and Economics*, 27(9), pp.823-837.

- **Lee, S. (2010).** Development of public-private partnership (PPP) projects in the Chinese water sector. *Water Resources Management*, 24(9), pp.1925-1945.

- **Martins, A.C., Marques, R.C.; & Crouz, C. O.(2011).** Public-private partnerships for wind power generation : The Portuguese cas. *Energy Policy*, 39(1), pp.94-104.

- **Olivier Dupouët et Isabelle Tricot-Chamard, (2009).** Membre d'une communauté de savoir et salarié d'une firme : enjeux et perspectives en droit du travail. In *Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 254-275.

- **Pascal Philippart, (2009).** La firme au-delà de la firme : l'approche pragmatique du droit face aux réseaux interentreprises. In *Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 236-249.

- **Perić, M. (2009).** Criteria for setting up the public-private partnerships in Croatian Tourism and selection of optimal public private partnership model. *Business Excellence*, 3(2), pp.111-126.

- **Pierre-Yves Gomez, (2009).** Qui trace les frontières ? Une interprétation politique du gouvernement des entreprises contemporaines. In *Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 93-114.

- **Philippe Abrard & Gilles Paché, (2009).** La gouvernance des formes hybrides, un métissage de contrat et de confiance ? Le cas de la grande distribution alimentaire. In *Analyse et transformations de la firme* In *Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire*. Edition La Découverte, pp. 193-213.

- **Pollitt (Christopher). (2003).** « Reinvention and the Rest : Reform Strategies in the OECD World », *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Lausanne, Les Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 217-236 ;

- **Pollitt(Christopher). (2003).** *The Essential Public Manager*, Maidenhead/Philadelphia, Open University Press.

- **Poulton, C. & Macartney, J. (2012).** Can public private partnerships leverage private investment in agricultural value chains in Africa ? A preliminary review. *World Development*, 40(1), pp.96-109.

- **Resch, M.M. (2009).** High performance computing in academia and industry - An example for a private-public partnership in HPC. Dans E. H. Hirschel and E. Krause (Edit.), note on Numerical Fluid Mechanics (pp. 463-472). Berlin : Springer.

- **Samii, R., Van Wassenhove, L.N. & Bhattacharya, S. (2002).** An innovative public private partnership : New approach to development. World Development, 30(6), pp. 991-1008.

- **Stainback, J. & Donahue, M.B. (2005).** Outsid the budget box- public/private partnership as a creative vehicle for finance and delivery of public school facilities. Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practices, 131 (4), pp.292-296.

- **Swain, S.C. (2009).** Channalization of potential private investment for infrastructure development in Orissa : A public-private partnership approach. IUP Journal of Infrastructure, 7(3/4), pp. 32-55.

- **Skelcher (Chris),** « Public-Private Partnerships and Hybridity », The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, pp. 347-370.

- **Tang, L. (2011).** Effective and efficient briefing in public private partnership projects in the construction industry (These de doctorat, Université Polytechnique de Hong Kong).

- **Tang, S. & Lo, H. K. (2010).** Assessment of public-private partnership models for mass rail transit - an influence diagram approach. Public Transport, 2(1), pp. 111-134.

- **Tynkkynen, L. -K. & Lehto, J. (2009).** An analysis of ophthalmology services in Finland- has the time come for a public-private partnership ? . Health Research policy and Systems, 7-, pp.24-35.

- **Vincent Frigant, (2009).** Les limites de l'externalisation dans une industrie imparfaitement modulaire : leçons à partir de l'automobile. In Analyse et transformations de la firme: Une approche pluridisciplinaire. Edition La Découverte, pp. 131-151.

- **Viginie Forest et Christian Le Bas, (2009).** Responsabilité sociale des entreprises et régulation économique. In Analyse et transformations de la firme : Une approche pluridisciplinaire. Edition La Découverte, pp. 299-318.

- **Wang, C. L., Indridason, T., & Saunders, M. N. K.(2010).** Affective and continuance commitment in Public-private partnership. Employee Relations, 32(4), pp.396-417.

- **Wettenhall, R. (2007).** Actew AGL : a genuine private-public partnership. International Journal of Public Sector Management, 20(5), pp.392-414.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- **Al'Alim, I.** « La privatisation en Malaisie ». Paris, Publications de l'O.C.D.E. (1996).
- **Ansoff Igor.** " Stratégie de développement de l'entreprise" éditions Hommes & techniques en 1981.
- **Buchanan, J. & Tollison, R.** «Theory of Public Choice: Political application of Economics». The University of Chicago press. p. 48. **1972.**
- **COHEN D.** « HOMO ECONOMICUS, PROPHÈTE (ÉGARÉ) DES TEMPS NOUVEAUX». Le Livre de Poche. Paris 2014.
- **De Closet F. (1989),** cité par Ruegg J. « première approche du PPP » in Le partenariat public- privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement », Jean Ruegg, Stefan Decooutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.
- **Ehrlich, I., Gallais-Hamonnd, G. & Lutter R.** «Performances comparées des entreprises publiques et privées: l'exemple des grandes compagnies aériennes». IOF. **(1990).**
- **GÉNÉREUX J.** *La dissociété.* « La privatisation insidieuse de l'État ». Seuil. Points Essais. 2008. 478 p. p. 117.
- **Gilbert P.** « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Editions d'organisation, Paris, 1980.
- **Grefffe, X.** Les théories explicatives de l'entreprise publique. Paris. **1978.**
- **Hicks, J.R.** «Value and Capital», 2nd édition, Oxford University Presse, Londres **1946.-**; traduction française: Valeur et Capital, par C. Mac Millan et C. Ménage, coll. Finance et Economie Appliquée, Dunod, Paris 1965.
- Isabelle Chatrie et Jean-Michel Uhaldeborde (Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.
- **Lemieux, P. & Mackaay, E.** « Droit de propriété ». Dictionnaire des sciences économiques. Paris, Presses Universitaires de France, p. 316-319. **2001.**
- **Nellis, J.** « Time to Rethink Privatization In Transition Economies?». Discussion Paper 38, International Finance Corporation. Pareto, W. (1963). Manuel d'économie politique. Traduit de l'édition italienne par Alfred Bonnet. Paris, R. Pichon & R. Durand-Auzias, 2^e édition, p. 72. **1999.**

- **Pareto, W. (1963).** Manuel d'économie politique. Traduit de l'édition italienne par Alfred Bonnet. Paris, R. Pichon & R. Durand-Auzias, 2^e édition, p. 72.
- **Patrice Noisette et Franck Vallérugo,** Le marketing des villes, Editions d'organisation, Paris 1996.
- **Pollitt (Christopher),** « Reinvention and the Rest : Reform Strategies in the OECD World », *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Lausanne, Les Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2003, pp. 217-236 ;
- **Pollitt (Christopher),** *The Essential Public Manager*, Maidenhead/Philadelphia, Open University Press, 2003.
- **Proudhon, P. J. (1865).** Théorie de la Propriété. Édition Diderot, Paris, p. 112.
- **Jean Ruegg** «Formes du PPP» in *Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Jean Ruegg, Stefan Decoutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.
- **Sader, F.** Privatizing Public and Foreign direct investment in Developing countries: 1988-1993. Washington, D.C., IFC. **1994.**
- **Skelcher (Chris),** « Public-Private Partnerships and Hybridity », *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, pp. 347-370.
- **Smith, A. (1976).** Recherche sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations : les grands thèmes. Paris, Gallimard.
- La programmation linéaire et la théorie de l'entreprise, Dunod, 1964.

Thèses

- **Chitou, I. (1991).** La privatisation des entreprises du secteur moderne en Afrique. Thèse de doctorat (Nouveau Régime), Université de Paris 1, Panthéon, Sorbonne.

Revue

- Pierre-Louis Manfrini « Convention et contrat : des outils de mise en œuvre du PPP » in *Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Jean Ruegg, Stefan Decoutère et Nicolas Mettan (Ed.). PPUR, 1994.
- **Causse, G. (1988).** « La réforme du secteur parapublic dans les pays en voie de développement : le cas de l'Afrique noire Francophone ». Communication au 3^{ème} colloque international de la Revue Politique et Management Public, Québec, les 03 et 04 Novembre.

- **Delion, A. G. (1981).** « Les entreprises publiques et le concept d'efficacité ». Revue Française d'Administration Publique. no 20, pp. 13-30.
- **Giauque David,** « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, Revue du Centre d'Études & de Recherches n Administration Publique vol. (7), 2003, pp. 89-104.
- **Hodge, G. A.** « Privatization». An International Review of Performance. Monash University Press, Melbourne, Australia. **2000.**
- **Luders, J. R. (1996).** « La privatisation et le rôle de l'investissement direct étranger ». Revue de l'O.C.D.E.
- **Nellis, J. (1986).** « Public Enterprises in Sub-Saharan Africa ». World Bank Discussion Papers, The World Bank Washington, DC.
- **Nellis, J. (1998).** « Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis ». Forthcoming OED Working Paper. Washington D.C.: World Bank.
- **Shirley, M. & Walsh, P. (2000).** « Public versus Private Ownership: The Current State of Debate ». Policy Research Working Paper 2420. Washington, D.C., World Bank.
- La Revue de l'innovation: La Revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 10 (3), 2005, article 2.
- Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles Hachimi Sanni Yaya Yale University, School of Management 135, Prospect Street New Haven, CT 06520-8200 Hachimi.Sanni-Yaya@yale.edu
- Plane Patrick. La privatisation dans les pays en développement : qu'avons-nous appris ?. In: Revue française d'économie, volume 9, n°2, 1994. pp. 147-185. Document généré le 19/10/2015
- **Narjess Boubakri et Jean-Claude Cosset** « La privatisation tient-elle ses promesses ? Le cas des pays en développement » in L'Actualité économique, vol. 74, n° 3, 1998, p. 363-380.
- **Aylens, J.** « Privatization in Developing Countries ». Lloyds Bank Review. no 149, Janvier, p. 15-30. REVIEW, 1987.
- **Causse, G.** « La réforme du secteur parapublic dans les pays en voie de développement : le cas de l'Afrique noire Francophone ». Communication au 3ème colloque international de la Revue Politique et Management Public, Québec, les 03 et 04 Novembre. **1988.**
- **Pierre Jacquemot,** " *La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives*" Revue Tiers-Monde Année 1988 Volume 29 Numéro 114 pp. 271-293.
- **Big gap in economic theory,** Harvard Business Review, juillet 1967.
- **Isabelle Chatrie et Jean-Michel Uhaldeborde**.(Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.

- **Dommergues P., Gardin N.** Les stratégies internationales des métropoles régionales, l'exemple de Strasbourg, Syros Alternatives Paris, 1989.
- Theoretical Assumptions and Nonobserved Facts, the American Economic Review, 1er semestre 1971.

INSTITUTIONS INTERNATIONALES

- Banque Mondiale (1996). Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership. New York, Oxford University Press.
- Wortzel, H. V. & Wortzel, L. H. (1989). « Privatization: not only the answer ». World Development, vol. 17, no5, p. 636.
- CIVITAS est un programme de recherche et de démonstration de la Commission sur le transport urbain propre. L'initiative CIVITAS aide les villes à mettre à l'essai et en démonstration des paquets de mesures intégrées, de nature tant stratégique que technologique, visant à mettre en place un système de transport urbain plus durable, moins polluant et plus économe en énergie.
- ONU, (2004), Conseil économique et social, relation entre le transport et le développement économique. Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports 17ième session, 20 et 21 septembre, P. 3.
- ONU, (2006), conseil économique et social. Commission économique et sociale pour l'Asie et le pacifique. Questions émergentes concernant les transports financement des infrastructures de transport et partenariats public-privé., P 10.
- Conférence internationale de Dar es Salaam (2009), « Changer : nouveaux défis et nouveaux partenariats pour la croissance en Afrique ». Intervention du Président de la BOAD sur le sous thème : « forger des partenariats fructueux pour les infrastructures en Afrique ». Mars 2009.

Documents institutionnels

- Concernant **la politique des transports en Algérie** : Le transport en Algérie a connu deux grandes étapes que nous pouvons résumer ainsi : **La première étape : de 1962 à 1988** // Domination de l'état sur le secteur du transport collectif urbain : Cette période était caractérisée par le monopole de l'état dans le cadre du transport collectif malgré la présence du secteur privé, dont la participation et la concurrence étaient faibles. Cette période fût gérée par une série de lois // La loi n° : 67-130 du 22 juillet 1967 // Le décret n° : 81-375 du 26 décembre 1981 // Le décret n° : 83-306 du 07 mai 1983 // L'ordonnance du 15 janvier 1985 // L'ordonnance ministérielle du 20 mai 1987.
- **Deuxième étape : La Période après 1988** // Une forte présence des privés et le retrait total de l'État c'est ce qui caractérise essentiellement cette période dans la quelle on remarque une nouvelle phase dans le transport collectif des voyageurs par routes, qui commençait peut à peut au profit du secteur privé et après 1990 un saut qualitatif et quantitatif un retrait presque total de l'État jusqu'à nos jours. Elle est régie par les textes suivants // Le décret exécutif n° : 88-01 du 12 janvier 1988 // Le décret exécutif n° : 91-195 du 1 juin 1991 // L'ordre du 26 avril 1997 // La création de la loi n° : 01-13 du 07 juillet 2001.
- Communication de Monsieur Amar Tou Ministre des Transports, (24 septembre 2008), les transports dans l'économie nationale, Lausanne.

- Document interne au ministère des transports, (2002), Communication sur la situation des ports de commerce, Alger.
- BOUSBIA Mahmoud, (9-11 octobre 2003), la facilitation du transport international et du passage portuaire en Méditerranée, Tunis.
- Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.
- Loi d'orientation et de programmation pour la justice.
- Partenariat public-privé et développement territorial, OCDE 2001.

Sitographie, Jouenaux, Forum, Colloques et Séminaires

www.crisemajeure.fr, le 28/08/2013 à 17:10

<http://protection-rendements.fr/2013/03/13/croissance-mondiale/>

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15052013-AP/FR/2-15052013-AP-FR.PDF

<http://www.latribune.fr/actualites/economie/20130623trib000771785/la-bri-s-inquiete-de-la-sortie-des-politiques-d-argent-facile-nees-dans-la-crise-.html>

http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/INTRO_PPC_052010.pdf
www.comptanat.fr".

<http://fr.ufpweb.org/spip.php?> www.cadtm.org via <http://www.lemali.fr>.

Propos recueillis par Massissilia Chafai [via tsa-algerie.com] Articles apparentés

[Bientôt, la ligne de métro d'Alger: Hai El...](#)L'extension Hai El-Badr - El-Harrach du métro d'Alger, livrée fin 2014 le ministre des Transports, Amar Ghoul, a annoncé hier, lors d'un poi...

[Métro d'Alger : El-harrach – Hai El...](#)Le 4 juillet sera inauguré l'extension du métro d'Alger El-harrach - Hai El-Badr En présence des responsables des collectivités locale...

[Le 3e prolongement du tramway: Bordj El-Kiffan-Der...](#)Tramway : Bordj El-Kiffan-Dergana, mise en service avant fin 2014 Le directeur général de la Société d'exploitation du tramway (Setram), G...

[Bientôt la 3e extension du tramway d'Alger...](#)La mise en service de la 3e extension du Tramway d'Alger Bordj El-Kiffan-Dargana, prévue en juin Le tronçon allant de Bordj El-Kiffan jusqu'au ...

[La ligne de métro Dar El Beïda – Place des...](#)Dans les cinq prochaines années le Métro Dar El Beïda-place des Martyrs Pour le projet de l'extension des trois lignes du métro d'Alger, en ...

[Le tramway de Constantine opérationnel depuis jeu...](#)Le tramway de Constantine inauguré le 5 juillet 2013 Le ministre des Transports, Amar Tou, a inauguré officiellement, le tramway de Constanti...

www.ippp.org

<http://fr.africatime.com/algerie/articles/abonnements-fraude-services-le-dg-de-setram-sexplique#sthash.mB6WeYnW.dpuf>

Francis Malherbe " Théorie générale : l'essentiel" & "Les stratégies de sortie de crise" in "www.comptanat.fr".

Extrait du Union des Forces de Progrès (<http://fr.ufpweb.org/spip.php?> article 157), Date de mise en ligne : mercredi 25 avril 2007. Source : www.cadtm.org via <http://www.lemali.fr>.

Le Monde Diplomatique – N° 6003 – Juin 2004.

[Forum : M.Yacine Krim, DG de l'entreprise de transport urbain et ...](#)

<http://www.dknews-dz.com/article/34591-myacine-krim-dg-de-lentreprise-de-transport-urbain-et-sub...> 4 avr. 2015 ...

Pour le **transport** urbain, l'Etusa exploite 72 lignes à **Alger** dont 22 lignes Avec 22 millions de passagers sur les lignes des **bus**, tramways et **métro**, ... Par **Ali TIRICHINE** - Dimanche 05 Avril 2015.

Tramway d'Alger : Mise en service de l'extension est Bordj El Kiffan vers Kahouat Chergui.PUBLIE LE : 16-04-2014 | 0:00. **Wassila Benhamed**

Parking intelligent . Algérie Presse Service lundi 2 mars 2015 19:06

Actuellement gérés par la société publique ETUSA, les téléphériques d'Alger seront bientôt gérés une société mixte algéro-française (photo : Poma.net).

Jack Short , « Des transports pour une économie mondialisée : Défis et perspectives face à la crise », *Secrétaire Général du Forum International des Transports. OCDE, 2009.*

Richard HEMMING. Département publique FMI;" les partenariats Public-privé"; Séminaire de haut niveau organisé par l'institut du FMI en coopération avec l'institut multilatéral d'Afrique. (Tunis, Tunisie, 28février-1mars 2006).

Michel RAUNET, "Les contrats de partenariat Public-Privé: Une révolution dans la maîtrise d'ouvrage **public**"; **Bulletin.**

Liste des tableaux

N°	Titres de tableaux	page
1	<i>État des lieux Théoriques et pratiques de l'économie de marché en matière de cohérence et de compatibilité des activités publiques et Privées</i>	82
2	<i>Classement par degré de partenariat croissant & liste des formes possibles</i>	176
3	<i>Différences essentielles entre Marchés publics & Contrats de concession</i>	178
4	Principales étapes d'un contrat de concession	182
5	La délégation de service public: Le rôle des parties dans le déroulement du contrat	186
6	Evolution du nombre global de passagers par métro	221
7	Estimation des coûts de l'investissement en « millions de Dinars »	225

Liste des figures

<i>N°</i>	<i>Titres des figures</i>	<i>page</i>
1	<i>Évolution des modes de transport</i>	95
2	<i>Le pourcentage du PIB alloué à l'investissement en infrastructure dans les transports intérieurs</i>	98
3	<i>Carte 1: configuration du réseau routier en Algérie</i>	109
4	<i>Carte 2 : Les grands axes du plan de modernisation du rail en Algérie</i>	111
5	<i>Projets en cours de réalisation Rocade Nord (866.5)</i>	111
6	<i>Le modèle économique des partenariats public-privé</i>	152
6 *	<i>Schéma de la vie du contrat de gestion déléguée</i>	196
7	<i>Organisation institutionnelle des transports publics</i>	214-219
8	<i>Métro d'Alger –ligne 1- phase 1- étape 1 et extensions</i>	229
9	<i>Itinéraire du TRAMWAY D'ALGER</i>	230
10	<i>Système de management intégré (smi) des transports urbains algérois</i>	231

Liste des abréviations :

ALSTOM : À l'origine Als-Thom, contraction d'« Alsace » et de « Thomson », devenu Alsthom, était le résultat de la fusion, réalisée en 1928, d'une partie de la Société alsacienne de constructions mécaniques(SACM) basée à Mulhouse puis à Belfort, spécialiste de la construction de locomotives, et de la Compagnie française Thomson-Houston (CFTH), société franco-américaine spécialiste des équipements de traction électrique ferroviaire et de la construction électro-mécanique. Auguste Detœuf en fut le premier administrateur délégué

ANESRIF : Agence Nationale pour l'Etude et le Suivi de la Réalisation des Infrastructures Ferroviaires

AOT : Autorisation d'Occupation Temporaire

APS : Avant Projet Sommaire

BEA : Bail Emphytéotique Administratif

BEH : Bail Emphytéotique Hospitalier

CNAN : Transport maritime des marchandises

DBFO : Design-Build-Finance-Operate

DIM : La Direction des Infrastructures Métro

DPEE : La Direction de la Préparation à l'Exploitation et de l'Engineering

DSM : La Direction Système Métro

DSP : Délégation de service public

DSP : Délégation de services Publics

E.G.C.R : Maître d'œuvre des Travaux de Génie Civil du tunnel et stations

ECPE : Maitre d'œuvres d'exploitation déléguée

EGSA : Entreprise de gestion des services aéroportuaires

EMA : Entreprise Métro d'Alger

ENTMV : 'Entreprise nationale de transport maritime de voyageurs

EPE : Entreprises Publiques économiques

ETUSA : Entreprise des Transports Urbains et suburbains d'Alger

GIP: les Groupements d'intérêt public

HYPROC : *Transport maritime des hydrocarbures et des produits chimiques*

MAS: *Mécanisme d'affectation spéciale*

NMP : *New Public Management*

NTIC : *(Nouvelles technologies de l'information et de la communication)*

ONP : *Office Nationale des Ports*

ONS : *Office National des Statistiques*

PCC : *poste de commandes centralisé*

PFI : *Private Finance Initiative*

PHT : *Poste haute tension*

PME : *Petites et Moyennes Entreprises*

PPP : *Partenariat Public-Privé*

RATP : *la Régie Autonome des Transports Parisiens*

SEM : *Sociétés à Economies Mixtes*

Setram : *Société chargée de l'exploitation et de la maintenance des Tramways Algériens*

SNTF : *Société National de Transport ferroviaire*

SNVI : *Société National des Véhicules Industriels*

SPA : *Société Par Action*

SVC : *Le groupement des constructeurs : Siemens Transportation Systems / Vinci Construction Grands Projets/ CAF (Construcciones y Auxiliares de Ferrocarriles)*