

# L'EXPERIENCE DES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE (PPP) EN ALGERIE :

## APERCU SYNTHETIQUE DU CAS « METRO D'ALGER »

Amina CHIH-CHIBANI\*

---

### Résumé :

Dans cet article nous analyserons comment une démarche à caractère contractuel entre l'Etat et l'opérateur privé permet de gérer, d'administrer au mieux un service public et surtout quelles sont les conditions à réunir pour s'assurer l'efficacité de ces contrats bilatéraux ? Face à des besoins en investissements de plus en plus importants et des marchés publics ne permettant plus de mener à bien tous les projets, Le recours des gouvernements aux partenariats public-privé (ppp) constitue une alternative nécessaire. En théorie, les principaux avantages découlant de l'utilisation des ppp résident dans l'optimisation du rapport coûts/résultats, la répartition des risques entre l'autorité publique et l'opérateur privé, la conservation par l'entité publique du contrôle stratégique du service, et enfin le gain à traiter avec un secteur privé expérimenté. Un état des lieux (contexte, objectifs, modalités de mise en œuvre et les résultats observés à ce jour) du Partenariat Public Privé, actuellement mis en œuvre dans le transport urbain algérois, sera présenté.

**Mots clés :** service public, partenariat public-privé, performance, métro d'Alger.

**Summary (abstract):** In this paper we analyze how to approach a contractual nature between the state and the private operator to manage, administer the best public service and especially what are the conditions needed to ensure the effectiveness of these bilateral contracts? Deal with investment needs increasingly important and procurement no longer possible to carry out all the projects, the governments use public-private partnerships (PPP) is a necessary

---

\* Enseignante chercheur, École Supérieure de Commerce ESC d'Alger

alternative. In theory, the main benefits of using ppp resident in optimizing the cost / performance, risk allocation between the public authority and the private operator, the retention by the public entity of strategic control service, and finally gain to deal with experienced private sector. An inventory of the Public Private Partnership, currently being implemented in urban transport Algiers, will be presented.

**Key words:** public service, performance, public private partnership, metro of Algiers.

La notion de performance (\*) préoccupe les autorités publiques depuis un demi-siècle au moins. Au cours des trois dernières décennies, la performance du secteur public a pris une importance toute particulière ; les pays industriels étant confrontés à des récessions, à des tensions fiscales et à des exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics. L'utilisation croissante de pratiques de gestion par les organismes publics sont donc d'ordre technique et environnemental et ont trait aux différentes pressions au changement qui sont venues menacer l'existence et les logiques de fonctionnement des organisations publiques. Ces pressions s'accompagnent d'une demande de plus grande obligation pour les pouvoirs publics de rendre compte de leur action. Ainsi, des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique, constituant le courant du New Public management (NPM) également nommée Nouvelle Gestion Publique (NGP), appellation que nous utiliserons dans le présent article.

L'objectif proclamé de cette réforme structurelle de l'Etat, est généralement «de réduire les coûts de fonctionnement, éventuellement par des hausses de productivité, d'améliorer le service rendu aux citoyens, de diminuer l'impôt papier, ou encore de réduire l'emprise de l'Etat sur l'économie» (Bassanini., 2007). Selon l'OCDE, la

---

(\*) Notion couramment associée à l'idée d'exploit et de réussite. Etymologiquement, le mot performance vient de l'ancien français « parformer » qui, au XIIIe siècle, signifiait « accomplir, exécuter ». Au XVe siècle, il apparaît en anglais avec « to perform » dont vient le mot performance. Il signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer (Pesqueux 2005)

réforme de l'Etat est nécessaire pour accroître la performance de celui-ci. Elle consiste généralement à faire «passer l'Etat d'un fonctionnement administratif à un fonctionnement gestionnaire, d'un système bureaucratique à un ensemble de mécanismes inspirés de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)» (OCDE 2005).

### **1- La Nouvelle Gestion Publique ; quels moyens et quelle finalité ?**

La recherche de la performance au sein de l'administration l'a conduite à décentraliser, à déléguer, voire externaliser, certaines missions jusqu'alors exercées par l'État.

Cela s'est traduit, dans de nombreux pays, par la création des systèmes d'agences(\*) autonomes ayant à rendre des comptes aux pouvoirs exécutif et aux citoyens, les ministères devenant les lieux de contrôle de ces agences.»(Roussellier, 1992).

« Séparer la conception de la mise en œuvre des politiques publiques et donner plus d'autonomie aux gestionnaires de services sont ainsi les moyens de consacrer la séparation entre les sphères politique et administrative : aux politiques la tâche de définir les politiques publiques, aux agences celle de les mettre en œuvre. » (Bezes 2005).

Cela étant, ce mouvement de création d'agences est l'un des volets de la modernisation de l'Etat. Ce n'est pas tant le périmètre de l'État ni même ses prérogatives (conception des politiques publiques, contrôle, évaluation) qui sont en jeu. Il s'agit de repenser les modalités de définition et de mise en œuvre de ces politiques publiques.

Pour atteindre cet objectif, le système d'agences semble être la forme d'organisation la plus évidente. À la différence des ministères qui disposent d'un portefeuille de compétences, le système d'agences permet, lui, d'associer une responsabilité à un service. (De Visscher 2004)

---

(\*) Le terme d'agence est utilisé de manière générique mais il recouvre un nombre plus large de structures : agence, entité autonome, autorité administrative indépendante, établissement public. Pour un essai de classification, se référer à l'ouvrage OCDE (2002), « Les autres visages de la gouvernance publique », OCDE, Paris, 306 p

Entre autre, indique Visscher, que toute volonté de créer des agences et de séparer la conception de la mise en œuvre des politiques publiques doit être -et a été- précédée de la définition, la plus optimale possible, de ce que doivent être l'organisation et la gestion d'une mission publique.

En somme, c'est la nouvelle gestion publique, une gestion publique de qualité, qui vise d'abord à assurer l'adaptation de l'administration au contexte économique et social.

D'une manière globale, la vision synthétique proposée par Ferlie (1996) résume les principes de la NGP à travers quatre modèles idéaux types :

(i)le premier idéaltype est le modèle de l'efficience ou du rendement qui consiste à appliquer les méthodes du secteur privé au secteur public ;

(ii) le second type est le modèle du « downsizing » et de la décentralisation qui met en avant les contrats de prestations et une plus grande flexibilité organisationnelle ;

(iii)le troisième idéaltype est celui de la recherche de l'excellence qui se concentre sur la notion d'apprentissage de l'organisation ;

(iv) enfin le quatrième modèle est celui de « l'orientation service public », qui met en avant la notion de qualité et l'orientation clientèle de l'organisation ;

Ces idéaux-types ne sont pas exclusifs, précise Ferlie (1996), et il est fréquent de retrouver dans les réformes mises en œuvre dans les différents pays des éléments constitutifs de chacun d'entre eux.

L'idée principale, selon Pettigrew(1997), est que les méthodes de management du secteur privé sont supérieures à celles du secteur public et peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, peu innovant, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement, trop centralisé. Ainsi, pour les services publics par exemple, plutôt que leur suppression, la voie choisie fût le plus souvent la recherche de productivité, en s'inspirant des meilleures pratiques appliquées notamment dans le secteur privé.

Le maître mot qui semble s'imposer en matière de gestion des affaires publiques est désormais celui de partenariat. Le partenariat

s'oppose à l'adversité, comme s'il s'agissait de « réconcilier les citoyens et le secteur économique tout entier avec les pouvoirs publics, trop souvent perçus comme étant des obstacles, des adversaires, au développement économique. »(Cabanes, 2004)

Durant les années 1970, le terme de partenariat, dépourvu de tout caractère juridique, est utilisé en pratique dans le monde de l'entreprise (sans être pour autant reconnu ni par la jurisprudence ni par les textes de lois qui y font référence). Ce concept s'est ensuite répandu, au début des années 1980, dans toute la sphère des relations de pouvoir et notamment celle de l'administration.

Aujourd'hui, la culture du partenariat semble vouloir définitivement s'imposer.

Le partenariat est avant tout considéré comme un état d'esprit (Ligneau, 1989), une notion fonctionnelle qui désigne la mise en commun d'acteurs, de savoir-faire et de moyens financiers pour la réalisation d'une œuvre qui ne pourrait se concrétiser dans les mains d'un seul. (Pontier, 1991) Concertation, consultation, collaboration, le partenariat est un terme générique qui emprunte avant tout à la sociologie, à la conception des rapports humains : «il sublime les rapports de force au profit d'une démarche réfléchie des acteurs pour la mise en commun des moyens particuliers dans l'intérêt général. La logique de l'assujettissement s'efface ainsi au profit d'une culture plus participative». (Cabanes, 2004)

Notre problématique consiste à savoir **si le service public peut être assuré quand sa gestion est confiée au secteur privé ? La mise en place de Partenariat Public Privé permet-il de gérer, d'administrer au mieux un service public et surtout quelles sont les conditions à réunir pour s'assurer l'efficacité de ces contrats bilatéraux ? Enfin quelle extrapolation au cas de l'Algérie ?** Ces questions sont importantes et cet article ne prétend pas en apporter des réponses. Il se propose plus modestement, à partir de l'analyse synthétique du cas du Métro d'Alger, d'apporter éventuellement une issue au dilemme de la gestion des services publics en Algérie.

L'articulation de notre travail est la suivante : nous présentons dans un premier temps la spécificité des moyens de la nouvelle gestion publique et de l'actuelle stratégie des pouvoir public en matière de

gestion des services publics. L'originalité de la notion du Partenariat Public Privé, ses implications pour les contractants, les préalables à sa réussite et enfin les barrières culturelles et juridiques auxquelles ce type de contrat est confronté seront également examinés . Nous effectuons ensuite un premier retour sur les différents contrats de PPP opérationnels en Algérie, et leur état d'avancement et enfin, le cœur de notre article, nous tenterons d'examiner d'une manière synthétique le contenu du PPP applicable dans la réalisation et la gestion du métro d'Alger.

## **2- La performance dans le secteur public ; une question de stratégie**

La raison d'être de la stratégie est la prise en compte du futur, la volonté de vouloir l'anticiper et le contrôler pour mieux se préparer: Ainsi, selon Ackoff (1973), planifier c'est explicitement " concevoir un futur désiré et les moyens qui permettront de le réaliser". ", Créer un changement contrôlé dans l'environnement". Pris dans un sens large les concepts de stratégie et de management stratégique sont applicables aux organisations publiques (Paquin, 1994). La nécessité de répartir de manière optimale des ressources de plus en plus rares, d'arbitrer et de hiérarchiser des programmes et des voies de développement possibles et d'adopter des comportements organisationnels proactifs, ainsi que la volonté d'ajuster les activités et les missions de l'organisation aux mutations de son environnement, sont autant d'impératifs stratégiques qui semblent s'imposer de la même manière aux organisations publiques. Face aux différents choix qu'elle doit opérer, la nécessité d'une stratégie au sens d'un plan définissant les grandes orientations à poursuivre et les plans d'action à entreprendre semble ici aussi évidente. Cependant comme l'a démontré Mintzberg (1994), les définitions de la stratégie sont plurielles et ne peuvent se limiter au seul sens générique que lui donne Chandler (1962). Ainsi, la stratégie conçue en tant que position ou stratagème s'avère rapidement

inadaptée au secteur public. L'analyse de transférabilité s'avère d'autant plus complexe que l'on envisage la stratégie sous sa définition fonctionnelle à travers les notions de planification stratégique et de management stratégique. Contrairement au secteur privé, l'organisation publique évolue dans un cadre juridique et

réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (dotations budgétaires) et dans une certaine mesure la manière de répartir ces dernières (Paquin, 1994). Le choix de sa structure organisationnelle ainsi que ses systèmes de gestion sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement. Le positionnement et l'adéquation de l'organisation par rapport aux exigences de son environnement qui constituaient le paradigme fondamental de la stratégie semblent échapper à la logique publique de positionnement légal. Les voies ou les axes de croissance (intégration, diversification géographique ou liée...) ainsi que les modes de développement stratégique (croissance interne ou externe) au sens d'Ansoff (1968) ne peuvent constituer des marges de manœuvre stratégique pour l'organisation publique. Pour résumer, la liberté sur les choix d'objectifs généraux et sur les stratégies que l'organisation entend poursuivre n'entre pas dans la logique et dans les principes de fonctionnement traditionnel du secteur public Il est à noter, de plus, que l'importance du cadre juridique influence très largement la culture interne et les comportements des responsables publics dans le sens où le respect de la règle et du droit devient dominant, ceci au détriment de l'atteinte de résultats. Cette contrainte affecte directement et de manière significative la fonction de planification et ses conditions d'exercice dans le secteur public dans le sens où l'on planifie les ressources plutôt que les résultats (Payette, 1994).

Une autre contrainte qui vient limiter les possibilités de choix stratégiques pour les organisations publiques est due au fait que l'action de ces dernières s'intègre dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelon national.

Les organisations publiques ne sont donc qu'un élément constitutif de ce système et leurs actions sont ainsi généralement déterminées selon un cadre de référence décidé à l'échelon supérieur.(Toulemonde 1991)

Le postulat fondamental de l'analyse stratégique suppose logiquement qu'une organisation, comme c'est le cas pour les entités publiques, qui œuvrerait dans un environnement relativement stable en situation de monopole (absence de sanction de la part du marché) et en exerçant un pouvoir de contrainte sur la demande n'aurait aucun

intérêt et aucune justification logique à mettre en place des stratégies d'action et de développement (Porter 1980)

Cependant et à partir du début des années 90, deux exigences sont apparues dans la gestion des entités publiques : un impératif d'efficacité de la gestion publique et un impératif de qualité de service. Ces deux éléments ont conduit les administrations à décentraliser, à déléguer, voire externaliser, certaines missions jusqu'alors exercées par l'État.

Dans bien des cas, la création de système d'agences et la délégation de certaines activités s'est souvent accompagnée d'un assouplissement des règles de gestion financière et de ressources humaines. Ceci a permis d'introduire la gestion à la performance dans les administrations : autonomie de gestion en contrepartie de laquelle obligation est faite aux gestionnaires de rendre compte. Dans les pays nordiques comme dans les pays latins, on va retrouver le même mouvement de réforme qui tente de rationaliser les politiques publiques et de poser la question du résultat de l'action de l'État. L'accent est mis sur le pilotage, sur la stratégie mais aussi sur la capacité à traduire cette stratégie en plans d'action. Comme l'indique Allen Schick (2002),

« À notre époque, la fonction de l'État est en définitive celle d'un prestataire de services [...]. Ce rôle de prestataire de services implique une transformation essentielle de la relation entre administrateurs et administrés [...] », transformation qui se traduit par des exigences des bénéficiaires à l'égard des prestations publiques. C'est de ces nouvelles exigences que naît, dans un univers contraint financièrement, l'obligation de performance de l'administration.

La gestion à la performance suppose l'affichage d'une stratégie, stratégie qui doit traduire les finalités d'intérêt général. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la définition d'une stratégie est prioritaire, et partout, elle est du ressort du « politique ».

Enfin, la gestion à la performance, est un processus d'amélioration continue où résultats et mesure des résultats viennent infléchir la définition des objectifs.

### **3- Le partenariat public privé (PPP) ; instrument de réhabilitation des services publics**

L'expression «service public» désigne «indistinctement les administrations, les fonctionnaires, les sociétés publiques, des activités marchandes ou non marchandes, les impôts, les redevances, des contraintes, et des prestations, etc. Bref, cette expression désigne tout ce qui est à voir avec l'Etat ou assimilé, y compris la nébuleuse des collectivités locales et tout ce qui est présumé en charge de l'intérêt général». (Mankiw.G, 1998)

Les services publics désignent l'ensemble des activités qui doivent échapper à la logique de rentabilité du marché dans la mesure où elles concernent l'ensemble de la société et non pas tel sous groupe de la collectivité. On considère que certaines prestations sont indispensables à la nation, elles ne peuvent donc être abandonnées (même dans un Etat libéral) aux incertitudes de l'initiative privée. (Chevallier.J, 2003) Cependant, d'après Gelinier et Pateyron, si l'ouverture des collectivités publiques à la participation est culturellement une révolution, leur ouverture au secteur privé, par le recours aux conventions délégrant une mission de service public, constitue une révolution culturelle encore plus importante. (Gelinier. O-Pateyron.E, 2000)

Le partenariat public privé est un concept ancien, qui bouleverse les prérogatives classiques des pouvoirs publics et englobe, dans une acception large, toutes les formes de collaboration entre les pouvoirs publics et les entreprises privées (concession de services publics, société d'économie mixte, délégation de service public,...). La concession de travaux (et / ou de services) publics est aujourd'hui «un contrat administratif par lequel une personne publique délègue la réalisation d'investissements importants à une entreprise privée en contrepartie d'une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation.» (Damon, 2002)

Les PPP ne font pas l'objet d'une définition juridique stricte. Le Livre Vert de la Commission européenne (30 avril 2004) définit toutefois quatre critères essentiels qualifiant les ppp : **(i)** la durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser ; **(ii)** le mode de financement du projet, assuré pour

partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs, des financements publics pouvant néanmoins s'ajouter aux financements privés ; **(iii)** le rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement), le partenaire public se concentrant essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assurant le contrôle du respect de ces objectifs ; **(iv)** la répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

Même si la première législation encadrant la délégation de services publics au privé date de 1880 en France, le principe du ppp tel qu'il est entendu aujourd'hui apparaît dans les années 1970-80 dans le cadre d'opérations d'urbanisme aux États-Unis avant d'être repris au Royaume-Uni dans les années 1990. Aux États-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) Cependant, le domaine privilégié est resté l'urbanisme; les organismes privés prenant souvent part aux opérations d'aménagement du territoire. En revanche, en Europe(\*) c'est avant tout l'exécution de tâches du secteur public qui a été déléguée aux privés.

Le PPP est devenu, depuis la fin des années 1980, un mode usuel de construction d'infrastructures publiques où les règles de l'action publique sont redéfinies autour d'une gestion plus optimale des coûts.

### **3-1 Le PPP, privatisation et marchés publics**

Les ppp sont souvent assimilés à tort à la privatisation.

Une privatisation est la vente ou cession par l'État au secteur privé d'une partie ou de la totalité d'une entreprise publique. Dans le cadre d'un ppp, l'État verse une somme au secteur privé en contrepartie de l'offre de service et de la prise en charge éventuelle de la construction et de la gestion des infrastructures.

---

(\*) Cette divergence d'évolution entre le vieux continent et l'Amérique trouve son explication dans la différence de perception du rôle de l'Etat entre ces deux parties du monde et l'importance accordée aux États-Unis à l'initiative privée.

La privatisation suppose que le secteur privé soit le seul responsable d'assurer les services, alors qu'avec un ppp, l'État conserve son rôle de responsable envers les citoyens et reste présent dans le projet étant donné qu'il fait partie du contrat.

La privatisation permet également au secteur privé de supporter à lui seul les risques et d'être l'unique bénéficiaire des avantages. L'entreprise privée pourra déterminer les services à offrir et fixer les tarifs en se fondant sur une étude de marché qui lui sera favorable. Dans le cadre d'un partenariat les risques et profits sont partagés entre secteurs privé et public, l'État étant chargé de fixer le niveau de services et les tarifs.

Par ailleurs, Les marchés publics ne sont pas considérés comme des ppp car ils ne peuvent pas être utilisés pour la réalisation d'une mission de service public et doivent uniquement satisfaire les besoins des personnes publiques en matière de travaux, fournitures et prestations de service. (Blanchard, 2000) au terme du contrat, il peut en outre y avoir transfert du droit de propriété au secteur public.

Chatrrie et Uhaldeborde (1996), notaient que : les PPP semblent particulièrement bien adaptés à la fourniture d'infrastructures économiques, pour un certain nombre de raisons :

**(i)**Faire appel au secteur privé est un gage de savoir-faire et d'expérience professionnelle qui fait naturellement défaut à l'Etat dans des domaines techniques très spécifiques : les entreprises bénéficient en outre d'un réseau de partenaires dans leur domaines (cotraitants, sous-traitants, banques, etc.) sélectionné selon des critères de compétence et de coûts. **(ii)**L'opérateur privé est associé en amont à la prise de décision et à l'élaboration du projet, mettant ainsi son savoir-faire au service d'une répartition professionnelle des compétences. **(iii)**L'entreprise privée est associée au processus de définition du besoin de l'administration, de conception, de réalisation et d'exploitation de l'ouvrage ou de l'équipement faisant l'objet du contrat. **(iv)**Les PPP, requièrent, en amont, que des études de faisabilité soient menées avant tout lancement du projet envisagé.

L'intérêt pour une personne publique (État ou collectivité locale) de recourir à un ppp est de développer une infrastructure économique, qui contribue au développement du pays, tout en réduisant son

emprunt et les risques qui lui sont associés. Selon la forme de ppp retenue, le cocontractant privé pourra en effet être celui qui contracte directement l'emprunt nécessaire au financement du projet. Le contre-argument courant à cet aspect des ppp est le fait qu'un emprunt public est généralement contracté à un taux plus favorable qu'un emprunt privé et que le versement d'une redevance ou d'un loyer au secteur privé par la personne publique s'apparente à un remboursement de dette.

Néanmoins, les ppp permettent de bénéficier de l'efficacité et de l'expérience du secteur privé pour diriger des services publics et de tenter d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens tout en laissant la personne publique conserver le contrôle stratégique du service.

La préparation des projets de type ppp prenant généralement plus de temps que des passations de marchés classique en raison de leur complexité. Si les conditions sont réunies et le partage des risques est optimal, le ppp permettra de gérer des projets lourds et complexes, d'accélérer le rythme de leur réalisation et de croiser les financements tout en ne minimisant pas les responsabilités des responsables politiques dans l'amélioration des services publics. (Blanchard, 2000)

### **3-2 Partenariat public privé (PPP) ; implications pour les contractants**

Ruegg, Découtère et Mettan (1994) précisent que 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.

Selon l'OCDE (2001) : « 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.».

L'intérêt du transfert des risques pour le secteur public doit être démontré au cas par cas, conformément à une méthodologie adoptée d'un commun accord et généralement désignée par l'expression **Public Sector Comparator (comparateur du secteur public ou**

**PSC.** En d'autres termes, le secteur public doit être en mesure de s'assurer que le prix qu'il paie au partenaire privé au titre des investissements et des risques liés au projet correspond à un bon usage de l'argent des contribuables.

Les ppp facilitent et encouragent en effet la mise en œuvre des projets dans les délais et dans les limites du budget. Le principe « **pas de rémunération sans service fourni** » permet de s'assurer que le partenaire privé est incité à livrer et à exploiter les actifs du projet dans les délais. En règle générale, le transfert des risques à ceux qui sont le mieux à même de les gérer permet de réduire le coût global des risques liés à un projet. Cette réduction du coût des risques constitue le principal moyen d'optimiser le rapport coûts-résultats du secteur public et compense généralement toute augmentation de coût résultant d'un financement par emprunts privés et non par emprunts publics.

### **3.3 Performances et limites des PPP**

Dans tout 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.

**3.3.1 Les conditions de succès à réunir :**Le fait qu'une autorité publique décide de« déléguer » ou de « mettre en concession » une opération d'infrastructure ou de service public au secteur privé nécessite, quel que soit le pays concerné, de remplir trois conditions essentielles : **(i)**il faut disposer d'un cadre politique, juridique, fiscal et administratif d'accueil de ce type de contrat; **(ii)** cette autorité va devoir suivre un processus de passation du contrat; et enfin **(iii)** un contrat va lier les parties privé et publique pendant une longue durée de temps.( Lignièrès, 2002)

Le droit national doit par conséquent offrir un cadre juridique autonome et spécifique aux contrats de PPP. Différent de celui des marchés publics et comportant des règles d'attribution et d'exécution spécifiques pour ces contrats.

Le principe le plus général, qui doit servir de guide en toute circonstance, est celui de **l'équilibre économique et financier du contrat** (Lignièrès, 2002). C'est encore ce principe qui peut permettre de négocier, en cas de changement de contexte ou en cas de d'événement imprévisibles. 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 : court, 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. (Ruegg, 1994)

Le succès du contrat passe généralement par un programme méthodique d'actions de formation et de perfectionnement professionnel du personnel local. 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. (Blanchard, 2000).

D'après Ruegg, Decoutère et Mettan (1994), 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 : **(i)** 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, ensuite, **(ii)** 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. Et enfin, **(iii)** 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.

**3.3.2 Les Limites du Partenariat Public Privé :** L'Etat est tout d'abord, un partenaire particulier qui impose, finance, arbitre et contrôle dans de nombreux domaines. Dès lors, le PPP semble trouver sa limite naturelle, du moins dans la culture de souveraineté de l'Etat dans la sphère régaliennne, traditionnellement considérée et reconnue

comme l'apanage du pouvoir public.(\*). Il faut cependant, préciser qu'il existe des missions, en nombres limités et facilement identifiables, qui par nature et par jurisprudence sont considérées comme non «délégables».

Néanmoins, l'expérience des pays occidentaux prouve que les PPP se développent autour des réseaux de villes. L'exploitation des services publics municipaux en France, par exemple, est assurée à 60 ou 80 % par des entreprises privées. (Lorrain, 2000)

Additivement aux barrières culturelles, il existe aussi des limites juridiques au développement du PPP. Elles tiennent à la nature même des contrats à mettre en place.

Quoi qu'il en soit, l'appréciation de l'intérêt d'un projet devrait toujours passer par la mesure de l'intérêt des usagers, ce n'est pas toujours le cas, en pratique.

Les PPP reposent certes sur une procédure de concertation mais celle-ci perd de son sens et de son intérêt dès lors qu'elle méconnaît l'avis de ses principaux destinataires.

«La prise en compte de l'intérêt du citoyen dans le mécanisme de partenariat apparaît beaucoup plus comme un enjeu de réussite des politiques publiques qu'il redessine les contours de la responsabilité politique autour d'une nouvelle forme de démocratie locale qui allie la participation active de l'élus, de l'administration et de l'agent privé.» (Lignièrès, 2002)

#### **4- Premier retour sur l'expérience de PPP en Algérie**

Les problèmes que vit l'Algérie, à l'instar de nombreux autres pays dans le monde, sont liés à son double statut d'économie émergente et d'économie en transition.

De part son expérience de développement, l'Etat algérien est «par excellence» gestionnaire de services publics. Des monopoles (ou quasi monopoles) sont établis, c'est le cas notamment de l'électricité, la santé, l'enseignement, les postes et télécommunications, ...etc.)

---

(\*) Dès lors, tel que peuvent le souligner certains praticiens, il serait tout a fait possible d'envisager une certaine dose de partenariat dans l'armée. Par exemple, confier à l'entreprise privée la gestion immobilière des casernes.

Cependant, selon de nombreux constats (1) le secteur public en Algérie dépense trop, les niveaux des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires sont trop élevés et posent des difficultés au pays dans le cadre de la mondialisation économique et de la mise en concurrence des économies.

Comme beaucoup de pays, une réforme des missions et de l'organisation de l'Etat est lancée en Algérie. Cette réforme de moyen terme s'active autour «de la promotion des droits et libertés, conjugués avec la responsabilité de l'Etat en matière de souveraineté, de service public efficace de contrôle et de régulation, c'est aussi une réforme à poursuivre dans le sens de la consolidation de la décentralisation libératrice des énergies».(2)

Cette nouvelle conception s'appuiera sur l'ouverture à l'initiative privée de la gestion de certains services publics, notamment par le biais de la concession ou partenariat public privé (PPP) et sera encadrée par un dispositif permettant à l'Etat de s'assurer du respect par les concessionnaires des principes fondamentaux du service public.(3)

#### **4-1 Enjeux et perspectives**

L'Algérie ne possède pas de cadre institutionnel et légal spécifiquement dédié aux ppp. Ceux-ci sont donc régis par le Code des investissements et par les lois spécifiques à chaque secteur d'activité.

Les ppp en Algérie sont une approche prônée par le président Bouteflika et n'est en revanche pas encore très répandue. En effet, le pays ne possède pas de cadre réglementaire spécifique aux ppp et contraint encore fortement les investissements étrangers. Néanmoins, divers modèles de PPP sont possibles et quelques projets sont actuellement mis en œuvre et opérationnels.

Dans le secteur de l'eau, par exemple, des contrats de gestion ont permis l'introduction d'agences de bassin, la participation privée par le biais de concessions, les ajustements aux tarifs de l'eau, et une réorganisation des entreprises publiques économiques (EPIC)

---

(1) Note de conjoncture du premier semestre 2008, éléments de synthèse, CNES, Novembre 2008.

(2) Programme du gouvernement 2005-2009

(3) Programme du gouvernement 2005-2009

responsables de l'eau. Afin d'éradiquer définitivement les problèmes récurrents liés au manque d'eau, le gouvernement a mené un

ambitieux programme de modernisation des installations existantes et souhaité faire appel à l'expertise de Suez Environnement pour établir un diagnostic des installations. Le projet a été initié en octobre 2002 puis formalisé par un protocole d'accord signé en février 2003 par l'Algérienne des eaux (ade), l'Office national de l'assainissement (ona) et Suez Environnement. Suez Environnement a effectué un diagnostic opérationnel avec les cadres de l'ade et l'ona présentant les solutions pour éliminer durablement les difficultés liées à la distribution de l'eau. Ce diagnostic a permis l'élaboration d'un plan d'action visant la remise à niveau des systèmes et le rétablissement de la distribution en continu sur une période initiale de 5,5 ans. Ainsi, ce ppp a permis la création d'une société 100 % publique (Société des eaux et d'assainissement d'Alger –seaal), par l'intermédiaire de laquelle l'État poursuit sa logique d'investissements dans un cadre sécurisé de maîtrise des coûts et suivi des investissements.

Les résultats de la seaal sont prometteurs, car selon le tableau de bord d'avancement du projet, 94,5%des objectifs du plan d'actions ont été atteints en 2010.

Plus récemment, d'autres villes algériennes ont toutefois choisi de mettre en place ce type de partenariat public privé pour la prestation de services d'approvisionnement urbain en eau. Ainsi, dans le cadre de la gestion déléguée des grandes villes, la Société des eaux de Marseille (SEM) gère les eaux de la ville de Constantine, l'espagnol Agbar de Barcelone gère ceux de la ville d'Oran, et enfin le groupe Allemand Gelsenwasser pour la ville de Annaba. (4)

Dans le secteur du transport, la RATP a été retenue pour exploiter le métro d'Alger pour une durée de huit ans, ADP est chargée depuis 2006 de gérer l'aéroport d'Alger et les terminaux à conteneurs des ports de Djendjen et d'Alger sont exploités par Dubaï Ports World en partenariat avec les entreprises portuaires publiques de Djendjen et d'Alger. Additivement à ces contrats de gestion aéroportuaire, des accords de partenariat sont signés pour la réalisation de 17 projets de

---

(4) Ministère des Ressources en eau, février, 2010

tramway, trois sont en cours de concrétisation(\*). Le tramway d'Alger est le plus avancé ; la ligne de tramway Est (23 Km, 38 stations avec une vitesse maximale de 80Km/h) à déjà été livrée à l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA) et mis en service en 2011. (5)

Des projets d'extension de la 1ere ligne Est (carrefour des Fusillés-Bir Mourad Rais) et une deuxième ligne Ouest (Chéraga - BirMourad Rais) sont actuellement en phase d'études. Six autres tramways (\*) sont en phase d'attribution des études de détails au niveau de la Commission Nationale des Marchés et huit en cours d'études de faisabilité. La totalité de ces projets nécessite une enveloppe évaluée à plus de 600 milliards de DA. (6)

Un autre accord de partenariat est conclu en fin 2010 entre les entreprises publiques algériennes Ferroviail et Métro d'Alger avec l'entreprise française Alstom pour l'assemblage des tramways à Annaba. Selon le ministère de tutelle ; cet accord permettra d'une part, l'intégration du montage et la création d'un tissu industriel de sous traitants, et d'autre part, la réduction de la facture d'importation des kits de tramways. (7)

Plus récemment, Le ministère de la Poste et des technologies de l'information et de télécommunication(8) a donné son aval pour faciliter l'accès à Internet à travers la relance du partenariat Public-Privé (PPP). Une convention de partenariat entre Algérie Télécom (AT) et les fournisseurs d'accès Internet (ISP) privés est en cours de discussion, dans le but de faciliter l'accès à l'ADSL et à Internet d'une manière générale, mais surtout pour développer des services télécoms à valeur ajoutée, allant des simples applications pour les professionnels jusqu'à l'hébergement des sites Internet.

Un Partenariat public privé a aussi été mis en œuvre pour la réalisation du Métro de la ville d'Oran, actuellement en phase d'étude

---

(\*) Il s'agit de ceux d'Alger, d'Oran et de Constantine.

(5) Selon communiqué du groupe français Alstom, repris par l'agence française AFP, Avril 2011.

(\*) Notamment ceux de Sétif, d'Annaba, de Batna, de Ouargla, de Sidi Belabes et de Mostaganem.

(6) Ministre des Transports Mr O.Tou, quotidien Liberté, Nov. 2010

(7) Ministre des Transports Mr O.Tou, quotidien El Moudjahid, Nov. 2010

(8) Maghreb Emergent, Février 2012, déclaration de Mr. A.Hamadi ; Ministre des postes et télécommunication, le mercredi 22 Février 2012

de détail, et également celui d'Alger dont la première ligne a été inauguré et entré en exploitation commerciale en 2011.

Réussir la pratique du Partenariat Public Privé dans la réalisation et la gestion du Métro d'Alger; telle est le questionnement que nous proposons de débattre.

#### **4.2. Le métro d'Alger : Etats des lieux**

En vingt ans, l'agglomération d'Alger a connu des évolutions majeures : augmentation de la motorisation des ménages, urbanisation en périphérie, évolution des modes de vie. Les effets conjugués de ces évolutions ont eu des impacts notables sur la mobilité des Algérois et sur la manière dont ils se déplacent<sup>(9)</sup>

Ainsi, apparaît la volonté de l'Etat de promouvoir une réflexion multimodale qui coïncide avec l'adoption de nouveaux moyens de transport de masse permettant l'élargissement et la diversification de la palette de transport urbain algérois.

Economique et rapide, le métro constitue le meilleur moyen d'éviter les embouteillages des métropoles. Il est l'un des moteurs de développement des villes, facilitant les déplacements des citadins et rendant ainsi accessible les secteurs concernés. Il demeure ainsi le mode de transport le plus onéreux à construire.

##### **4-2-1 Le contexte :**

L'idée d'un métro à Alger n'est réellement née qu'à la fin des années 1950, « une étude de faisabilité fut réalisée à cette époque, mais ce n'est qu'en 1981, dans une ville d'Alger où la circulation est déjà très difficile, que le projet redevient d'actualité. Les études sont alors engagées en 1982, accompagnées par les travaux de réalisation d'une galerie de reconnaissance et d'essais de 1 000 mètres de long, creusée entre Tafourah et Khelifa Boukhalifa.

Le 24 novembre 1984 est créée l'Entreprise de réalisation et d'exploitation du chemin de fer urbain pour l'agglomération d'Alger, dite « Entreprise Métro d'Alger » (EMA) et sa filiale, le Bureau d'études des transports urbains (BETUR). En 1984, la consultation

---

(9) Les seules informations disponibles concernant la mobilité dans la région algéroise sont celles obtenues par les enquêtes ménages sur les déplacements réalisées dans l'agglomération en 1990 et en 2004 par l'EMA / BETUR. Voir : EMA-BETUR/CENEAP, 2004 : « Enquête ménages des déplacements à Alger », Alger

pour la réalisation des ouvrages est lancée pour un chantier de 16 stations et 12 Km de ligne. Une entreprise allemande et une japonaise sont retenues pour la réalisation. » (10)

D'après une étude publiée en 2001 (11) le projet du métro a été confronté, depuis son lancement, à de multiples difficultés qui se sont traduites par des dérives importantes des plannings de réalisation arrêtés. Parmi les principaux obstacles ayant retardé ce projet :

(i)Le sous-sol algérois s'est avéré difficile à creuser en raison d'une topographie irrégulière, d'une géologie difficile, et de l'existence de pentes de 10 %, de la présence nombreux bâtiments vétustes et fragiles, etc.(ii)L'inexpérience des entreprises nationales dans la construction d'ouvrages souterrains s'est aggravée par le départ des assistants techniques étrangers en 1993.(iii)Le problème du financement posé à maintes reprises, notamment lors de la crise économique de 1986.(iv)Les expropriations pour cause d'utilité publique furent plus difficiles que prévues.(v)L'approvisionnement irrégulier en matériaux de construction et (vi)L'interruption de l'usage des explosifs entre 1993 et 1999.

Durant les années 90 ; 3,5Km de tunnel, six stations et les bâtiments constituant le complexe des ateliers de maintenance de Bach Djarah sont réalisés(\*). En 1999, l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA)(12) lance un avis d'appel d'offres international et deux groupements sont choisis, le français Systra-Sgte pour la maîtrise d'œuvre et l'algéro-allemand GAAMA pour la réalisation et l'achèvement dans un délai de 38 mois des travaux de terrassement et de génie civil.

**4-2-2 La mise en œuvre du partenariat :** En 2003, profitant du retour des équilibres économiques, le gouvernement décide de doter le projet de moyens financiers adéquats et de nouvelles structures organisationnelles et opérationnelles.

---

(10) Historique du métro d'Alger sur le site [www.metroalger-dz.com](http://www.metroalger-dz.com/index.html). (http:// www.metroalger-dz. com/ index. html) Consulté le 1/11/2011.

(11) EMA-B.E.T.UR, 2001 : « Etude de restructuration du réseau de transports collectifs urbains de la wilaya d'Alger », Alger.

(\*) Un défi mené de façon remarquable par les entreprises algériennes dont notamment Cosider, Génisider, Batimetal et ENGOA durant une période où aucune société étrangère n'est installée en Algérie.

(12) Historique du métro d'Alger sur le site [www.metroalger-dz.com](http://www.metroalger-dz.com/index.html). (http:// www.metroalger-dz. com/ index. html) Consulté le 1/11/2011

En janvier 2006, l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA) a confié la réalisation du « système intégral » (clé en main) au groupement Franco-espagnol constitué des entreprises françaises Siemens Transportation System qui conduit le pool système, notamment la pose du matériel fixe, la signalisation et l'électrification, Vinci Construction Grands Projets et DYWIDAG International GmbH pour le génie civil, ainsi que de l'entreprise espagnole Construcciones y auxiliar de ferrocarriles (CAF) pour le matériel roulant (14 trains de 6 voitures). (13)

Le métro sera équipé du système d'automatisme Trainguard MT CBTC de Siemens(\*).

Selon l'EMA, les travaux de génie civil concernant le forage et la pose des rails ont été officiellement achevés le 30 juin 2007. La pose et la soudure des voies d'une longueur de 23 km (jusqu'aux dépôts) ont été entamées en avril 2007 par l'entreprise française Travaux Sud-ouest France (TSO) et la première rame de métro, construite par la société espagnole CAF, composée de six voitures climatisées et d'une capacité de 1200 voyageurs, est arrivée à Alger en août 2008.(14)

Pour des raisons de capacité financière et technique, la première phase de la ligne 1 a été scindée en deux étapes : étape une, soit 9 km de ligne (10 stations) et étape deux, soit 3,5 km (6 stations). La ligne 1 étape 1 du métro d'Alger opérationnelle, depuis le premier semestre de l'année 2011, desserve 10 stations (toutes souterraines, excepté la station Hai El Badr) en parcourant un trajet de 9.7 Km.

**4-2-3 Moyens du contrat :** Selon l'EMA, le coût total estimatif de la première phase de la ligne 1 s'élèverait à 77 milliards de DA, dont 30 milliards pour le génie civil et 47 milliards pour l'équipement, soit près de 900 millions d'euros. (15)

Composé de 14 rames de 6 voitures chacune (d'une vitesse de 70 km/h), le métro d'Alger permettra le déplacement de 25 000 voyageurs

---

(13) voir [http:// www. metroalger-dz. com/ index. html](http://www.metroalger-dz.com/index.html)) Consulté le 1/11/2011

(\*) (Trainguard MT CBTC est déjà mise en oeuvre à Paris (ligne 14), à New York (ligne L) et en cours de déploiement à Barcelone (ligne 9), Budapest (lignes 2 et 4), Paris(lignes 3, 5, 1), São Paulo (ligne4).

(14) voir [http:// www. metroalger-dz. com/ index. html](http://www.metroalger-dz.com/index.html)) Consulté le 1/11/2011

(15) voir [http:// www. Metroalger-dz. Com](http://www.Metroalger-dz.Com)

par heure et par sens, soit 150 millions de voyageurs/an avec des rotations très rapprochées allant jusqu'à moins de 2 minutes. **(16)**

L'exploitation et la maintenance du métro d'Alger a été confiée à une société expérimentée sous forme d'un mandat de gestion : la RATP(\*), a été déclarée attributaire du marché en août 2007. La RATP El djazair, chargée de la préparation de l'exploitation et maintenance du métro, est actuellement opérationnelle.

Il s'agit notamment de recruter et former l'ensemble du personnel qui serait de l'ordre de 800 personnes (recrutement et formations en premier de 50 conducteurs des rames)(17) qui permettra au projet du métro d'offrir un service de qualité pour l'ensemble des algérois, des visiteurs algériens et des étrangers.

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 particuliers aux principaux nœuds de la ligne. A cet effet, l'Entreprise Métro d'Alger (E.M.A) prévoit la réalisation de : Sept stations de rabattement d'autobus et quatre stations de rabattement de voitures particulières, implantées dans les grandes stations. Des extensions du Métro sont également inscrites au programme ; la ligne 1 du métro prévoit la desserte, d'Est en Ouest, de huit communes. La partie génie civil de l'extension est déjà bien avancée. Plus loin, deux autres lignes sont prévues. (18)

### **4.3. Analyse préliminaire du contenu du projet Métro d'Alger**

Le PPP, est un mécanisme de gestion doté respectivement d'indicateurs qui permettent de savoir que l'on est sur la bonne ou mauvaise voie et des outils de mesure de performance qui aident à mieux gérer les ressources sur la base d'un contrat préalablement définit.

---

(16) Entreprise du Métro d'Alger, EMA, 2009

(\*)Gestionnaire de transport urbain et suburbain, a en charge l'exploitation des réseaux de bus, métro, tramway,etc au sein des agglomérations de la ville de Paris. Cet opérateur intervient le plus souvent en délégation du service public auprès d'une autorité organisatrice des transports urbains(AOT)

La RATP jouit d'une situation de quasi monopole de l'exploitation des réseaux de transport public en Ile de France, très internationalisée, elle fait partie des leaders mondiaux de la profession

(17) voir [http:// www. Metroalger-dz. Com](http://www.Metroalger-dz.Com)

(18) voir <http:// www. Metroalger-dz. Com>

Est-ce le cas du PPP dans le projet du métro d'Alger ? Peut-on obtenir les mêmes performances réalisées ailleurs ? La RATP El djazair, chargée de l'exploitation et maintenance du métro, sera-t-elle aussi perspicace que la RATP Paris(\*)? A t-on réunit les préalables, en termes de conditions de succès et d'adaptabilité, pour s'assurer la réussite de l'expérience ?

Le recours au partenariat Public- Privé, fondé sur une méthodologie appropriée, semble être la formule toute indiquée pour la réalisation du projet Métro d'Alger. Cependant la spécificité de l'environnement et la méconnaissance, des partenaires étrangers, des aspects socio culturels du pays feront courir le risque d'appliquer des modèles venus d'ailleurs dont personne ne se souciera une fois que beaucoup d'énergie et d'argent auront été dépensés pour obtenir les mêmes performances.

La dernière tranche du Métro d'Alger, de même que le contrat d'Alstom ont été réévaluées plusieurs fois. Les avenants portés aux contrats ajustent les coûts aux difficultés rencontrées et non prévues par le maître d'ouvrage. Le bilan est chaotique ; non seulement que les retards sur les délais contractuels rallonge dans le temps le poids des nuisances que supportent les riverains, ils impactent par voie de conséquence le budget de l'Etat car les contractants étrangers ont toujours réussi à dégager leur responsabilité dans les retards.

Outre les retards enregistrés (plus de 3 ans) et les surcoûts accumulés (les 9,7 KM de ligne de Métro réalisés ont finalement coûté 90 milliards de DA soit environ 1,2 milliards de dollars)(19) le PPP appliqué au projet du Métro d'Alger manque de cadre réglementaire commun, la coordination fait sérieusement défaut entre les ministères de supervision, le risque d'éventuels modèles incompatibles est réel, les ressources humaines pour assurer la capacité d'évaluation sont très limitées au sein des ministères et la capacité de suivi est faible.

En plus de l'incapacité de l'administration à suivre la cadence des entreprises étrangères chargées de la réalisation, les cahiers des charges ont été rédigés en fonction de paramètres politiques, imposés

---

(\*) Champion national et acteur de premier ordre sur le marché français du transport public urbain.

(19) El Watan Economie, du 29 novembre au 5 décembre 2010

par la tutelle. A titre d'exemple, l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA) subit l'intrusion permanente du Ministère des transports.

Le PPP du Métro d'Alger est une structure organisationnelle dont les différentes parties qui tirent profit sont sans conteste, les dirigeants des intervenants étrangers ainsi que leurs salariés. La rentabilité des capitaux de l'Etat n'est pas garantie en raison des retards dont la surfacturation ne profite pas aux entreprises publiques et privées algériennes !

Par ailleurs, le manque d'expérience du secteur bancaire local en matière de financements de ppp et l'absence d'un plan de formation de compétences algériennes dans le domaine des transports guidés empêche les cadres algériens à développer leurs connaissances en la matière pour assurer dans le futur d'autres projets similaires.

L'exploitation du Métro d'Alger profitera, pour une durée de huit ans, 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.

Mais quant est-il de la qualité de la gestion de la RATP El djazair, sera-t-elle à la hauteur des attentes et exigence des algérois qui ont tant attendu ce moyen de transport ?

Le service rendu, par la RATP El djazair, sous ses aspects techniques (qualité, continuité, accessibilité, ponctualité,...) ou commerciaux (délais, accueil, communication, réclamation, ...) sera-t-il aussi efficace que celui de la RATP Paris?

La réponse à ces questions n'est pas aussi évidente, à l'image de la Société des Eaux de Marseille (SEM) qui après dix huit mois de la signature le 24 Juin 2008, du contrat de gestion des eaux de la ville de Constantine, d'un montant de 27.8 millions d'euros, a risqué la résiliation de ce dernier au vu des nombreux manquements aux principes de contrat, constatés par la partie algérienne. Le Ministre des Ressources en Eau avait pour sa part déploré la situation, en estimant dans une déclaration à la presse que « la gestion de l'eau à Constantine n'avance pas comme il se doit » [...]. « Il subsiste toujours des difficultés, la SEM est lourde dans son action » [...]. (20)

---

(20) Quotidien El Watan, N°5857 du 02 février 2010

Presque une année après la mise en service du métro d'Alger, le 1<sup>er</sup> Novembre 2011, la moyenne de fréquentation quotidienne est de 34 657 voyageurs soit un million de passagers emprunteraient chaque mois l'unique ligne. (21) Comparé à l'objectif de 13 millions de voyageurs pour l'année 2012 affiché par la RATP EL Djazair chargée de l'exploitation commerciale du métro, la fréquentation quotidienne n'a pas augmenté mais elle a même diminué!

Cet état de fait nous conduit à déduire que l'Algérie, dans le cadre du plan quinquennal 2005-2009, avait décidée de mettre en concession plusieurs opérations d'infrastructures ou de service public sans chercher à réunir au préalable, les conditions de succès de cette démarche, nécessaire quel que soit le pays concerné. L'absence d'un cadre politique, juridique, fiscal et administratif d'accueil de ce type de contrat est le handicap le plus contraignant. Ajouté à cela le non maîtrise de l'équilibre économique et financier du contrat, sachant que c'est ce principe qui peut permettre de négocier, en cas de changement de contexte ou en cas de d'événement imprévisibles.

Etant donné les complexités techniques des PPPs, l'Algérie pourrait commencer, comme recommandé par la Banque Mondiale, « avec des PPPs dans les projets qui représentent des risques budgétaires limités, pendant que le pays améliore sa capacité institutionnelle à évaluer, sélectionner et faire le suivi des projets d'investissement public. Finalement, il serait important de mettre en place un cadre juridique commun qui assure le transfert du risque au partenaire privé, et des outils pour mesurer le risque et publier les coûts budgétaires associés aux PPPs»( Banque Mondiale, 2007).

---

(21) interview du PDG de l'entreprise du métro d'Alger EMA , O.Hadbi, sur les ondes de la Chaîne III de la radio nationale, Lundi 28 Mai 2012.

## **Conclusion**

Afin d'assurer sa modernité, l'Etat doit prioritairement élaborer les règles du jeu appropriées à l'économie de marché, favoriser la croissance du secteur privé ainsi que des réglementations dans des domaines tels que la concurrence et la propriété. Un secteur privé faible est la preuve que les politiques publiques sont inefficaces.

Pour s'inspirer, dans une étude réalisée par la Banque Mondiale en 1993, sous le titre : «le miracle de l'Asie de l'Est» : la haute qualité et la nature autoritaire et paternaliste des institutions, coopérant avec une élite technocratique du secteur privé, ont été proposés comme explication au succès économique remarquable des pays asiatiques.

Le PPP, qui a été reconnu comme un outil privilégié pour favoriser le développement durable par les Nations Unis lors du sommet de Johannesburg de septembre 2002, est sans nul doute un instrument de poids dans la réforme de l'Etat qui apparaît de plus en plus incontournable.

Le recours au partenariat Public- Privé, fondé sur une méthodologie appropriée, semble être la formule toute indiquée pour la réalisation et la gestion du projet Métro d'Alger. Cependant les retards sur les délais contractuels et les litiges entre partenaires sont devenus des caractéristiques phares de ce projet. Les pouvoirs publics, au travers une administration inefficace, un management de projets faible et une organisation du contrôle (assistance de la maîtrise d'ouvrage) accessoire, sont à l'origine de cette situation. En effet, contrairement aux abécédaires de la performance (cahiers de charges adaptés et délais de réalisation étudiés), les cahiers de charges relatifs au métro d'Alger ont été rédigés en fonction de paramètres politiques imposés par la tutelle et les délais de réalisation, souvent comprimés au-delà du techniquement faisable. Cela a rendu d'une part, les offres plus chères, les options de réalisation risquées et d'autre part, l'administration était incapable, dans la phase de mise en œuvre, de suivre le rythme des réalisations.

Cet état des lieux est, malheureusement, constaté dans les quatre chantiers phare de 2005-2009 (Métro et tramway, autoroute Est-ouest, rocade sud d'Alger).

Résultat frappant; le déploiement du plan précédent (2005-2009) se poursuit durant plusieurs années dans le plan quinquennal actuel 2010-2015.Cela est illustré par le passage de l'enveloppe du plan quinquennal 2010-2015, de 150 milliards de dollars à 286 milliards de dollars.

Tout l'enjeu des différents plans de développement lancés par les pouvoirs publics est de parvenir à créer un environnement favorable à l'insertion de l'Algérie à l'économie mondiale.

Cependant, à défaut de fonctionner avec des mécanismes souples et transparents et des institutions fortes et crédibles, l'Etat a fini par être « dévoreur » au lieu d'être créateur de richesses. Tout ceci nous renseigne sur le long chemin à parcourir en matière d'application du management public et ses résultats sur les politiques publiques et les services rendus aux citoyens en Algérie.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages**

1. ACKOFF.R.L., "Méthodes de planification de l'entreprise", Editions d'organisations, 1973
2. ANSOFF.I., "Corporate strategy", Mc graw-Hill, 1968
3. Blanchard.O, " politiques économiques " ed de Doeck, 2004, France
4. Cabanes.A, " Essai sur la gouvernance publique ", ed Gualino, 2004, France
5. CHANDLER A., "Strategy and Structure", Cambridge the MIT Press, 1962
6. Chauvin, " Administration de l'Etat ", 6ème édition, ed Dalloz, 2002, France
7. FERLIE, Erwan, the New Public Management in action, Oxford, Oxford University Press, 1996
8. Roussellier.N, "Contestation du modèle républicain dans les années30: la réforme de l'Etat in Serge Bernstein, Odile rudelle édition, 1992, PUF
9. 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
- 10.PAQUIN.M., "La planification stratégique dans le secteur public", tiré de Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Québec,1994
- 11.PAYETTE.A., "Eléments pour une conception du management public", tiré de l'ouvrage Management Public, Presse universitaire du Québec, 1994.
- 12.PORTER.M., "Choix stratégiques et concurrence", Economica, Paris, 1980.
- 13.Isabelle Chatrie et Jean-Michel Uhaldeborde.(Ed.) Le partenariat public-privé et le développement territorial. Le Monde éditions, Paris, 1996.
- 14.Mankiw.G, " principes de l'économie ", ed Economica, 1998, France
- 15.MINTZBERG.H., "Grandeur et décadence de la planification stratégique", Dunod, 1994

16.Gelinier. O-Pateyron.E, " la nouvelle économie du 21ème siècle : les 28 règles du jeu. " ed Economica, 2000

17.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.

#### **Articles de revue**

18.BEZES, Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », Informations sociales, N° 126, p. 26-37, 2005

19.DE VISSCHER, Christian, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? » Revue Internationale de Politique Comparée, Vol. 11, n° 2, 2004

20.PETTIGREW, Andrew « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », Revue Française de Gestion p. 113-120, octobre 1997

21.TOULEMONDE.J., "Stratégie et micro-stratégies dans l'administration", Revue Française de Gestion, Sept-oct 1991.

22.Schick A. (2002), « Les agences à la recherche de principes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, n°1, OCDE, Paris.

23.Pontier. J. M, " La décentralisation et le temps ", Revue de droit public, 1991,

24.Damon.J, " La dictature du partenariat, vers de nouveaux modes de Management public ? Futuribles, n° 273, Mars 2002

25.Blanchard.P, " Remarques comparatistes de la concurrence dans les contrats de délégation de service public et les autres modes de partenariat public/privé ", Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz, n°570, Novembre 2000

26.Lignièrès.R, " Partenariat public-privé ; une opportunité à ne pas manquer ", la lettre des juristes d'affaires, 23 septembre 2002, France

#### **Revue/ Rapports**

27.Banque Européenne d'Investissement (2004). Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé

28.OCDE, Enquête de résultats : pratiques de gestion des performances ", 1997,

**29.**Entretien avec M.Dominique Lorrain, Revue des concessions et des délégations de service public, n° 9, 2000, France

**30.**OCDE (2005), « La modernisation du secteur public, la route à suivre », Synthèse OCDE, novembre

**31.**SEFI, pour un nouveau partenariat public privé dans infrastructures et équipements publics, Octobre 2001, France

**32.**Avis d'initiative du Comité économique et social," renforcement du droit des concessions et des contrats et des délégations de service public, n°10, Septembre 2000, France

**33.**Document Présidence de la République : " Bilan du PSRE ; Septembre 2001 à Décembre 2003 ", 2004, P.5

**34.**Revue des concessions et des délégations de service public, n° 14-2001,

**35.**Revue des Dépenses publiques (RDP), n° 15 Août 2007, Banque Mondiale

**36.**Etat économique et social de la Nation, 2005-2006-2007, éléments de synthèse, CNES, Novembre 2008

**37.**Rapport sur la conjoncture économique et social du 2ième semestre 2007, CNES, 2008,

**38.**Note de conjoncture du premier semestre 2008, éléments de synthèse, CNES, Novembre 2008

**39.**Rapport sur les éléments de débat pour un pacte de croissance, Juillet 2005, PP.40-41

**40.**Revue des Dépenses publiques (RDP), n° 15 Août 2007, Banque Mondiale, 2007, P.3

**41.**Banque Mondiale, Rapport sur le Développement dans le monde. L'Etat dans un monde en mutation, 1997

**42.**" Améliorer et réduire le rôle de l'Etat ", Rapport annuel de la Banque Mondiale, 1996, PP.133

**43.**Bilan économique et social de la décennie 1967-1978, CNES, 1980

**44.**Rail Passion no147, p. 28-30.

-Bassanini.F, "Comment moderniser l'administration Française", le Figaro, 14 Octobre 2007