

**Le partenariat public-privé dans l'entreprise publique Algérienne:
Lecture dans une expérience du secteur national des ciments.**

Dr. MOULAI Ali

Maitre de conférences(B),
Université d'Oran

Résumé:

Le partenariat public-privé, comme choix stratégique pour une meilleure efficacité du secteur public, a été engagé dans le secteur ciment à partir de l'année 2004. L'expérience, réussie dans certaines filiales, trébuchantes, voir manquées dans d'autres, nous a amené, dans le cadre du prolongement de la réflexion sur la performance de ce secteur. L'article se fixe comme objectif, l'exposé de certaines particularités de ce partenariat par rapport à sa nature et par rapport à sa forme juridique, avec un soubassement se rapportant à son ancrage théorique, notamment la théorie des choix publics et celle de l'efficience X.

Il est évident que nous présenterons dans le corps de cet article quelques définitions jugées pertinentes parmi tant d'autres. En guise de conclusion et en plus des données statistiques sur les différentes opérations de privatisation effectuées depuis 2004, quelques réflexions sur des arrangements organisationnels sont suggérées pour accroître l'efficacité de la mise en œuvre des contrats de partenariats public-privé.

Mots clés: Entreprise publique, conseil d'administration, management public, ciment, gouvernance, efficience, efficacité, Partenariat–arrangements structurels, coût de transaction.

ملخص:

الشراكة بين القطاعين العام والخاص كخيار استراتيجي لتحقيق الكفاءة في القطاع العام، تجسدت في قطاع الإسمنت ابتداء من سنة 2004. التجربة، الناجحة في بعض فروع الشركات التابعة لمجمعات

الإسمنت الوطنية، أو التي تعثرت، وحتى الفاشلة منها، دفعت بنا في سياق تمديد التفكير حول نجاعة قطاع صناعة الإسمنت.

يهدف المقال إلى عرض طبيعة هذه الشراكة وشكلها القانوني على ضوء بعض الأسس النظرية، بما في ذلك نظرية الاختيار العام ونظرية لينشتاين.

ومن الواضح أن نتطرق حتما في عمق النص إلى بعض التعاريف التي نراها هامة وذات صلة بالبحث. في الختام وبالإضافة إلى تحليل إحصائيات عن مختلف عمليات الخصخصة منذ عام 2004، نطرح بعض الأفكار بشأن الترتيبات التنظيمية لزيادة فعالية تنفيذ الشراكة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص.

Introduction:

Entre les conclusions, contenues dans les cahiers des réformes relatives au fonctionnement de l'entreprise publique,¹ et la législation relative à l'organisation,² la gestion et la privatisation de ces entreprises ; l'entreprise publique industrielle semble toujours en quête d'une efficacité que son "autonomie, "exercée durant un quart de siècle, n'a pas réglée.

La contribution du secteur industriel à hauteur des 5% dans le PIB national, ainsi que le coût que représentent les 35 milliards de dollars, engagés par l'état de 1995 à 2007 pour le financement de la réhabilitation des entreprises industrielles publiques,³ illustrent l'inefficacité économique du système productif industriel national. L'Etat, propriétaire, a tenté de surmonter ce problème en actionnant deux leviers de la politique économique ; la privatisation totale, et le partenariat public-privé qui constitue l'objet de cet article, que nous structurons en trois grands axes :

¹ Les cahiers de la réforme N°01 : rapports sur l'autonomie des entreprises, ENAG éditions 1989, collection dirigée H.N.A. Roustoumi.

² **Ordonnance n° 01-04** du 20 Août 2001.

³ Youssef benabdellah : relever les défis pour gagner l'avenir ; l'Algérie face à la mondialisation. décembre, 2008, p.20 et p.29.

- Le premier s'intéresse à l'ancrage théorique du concept de partenariat public-privé et la place que lui accorde la littérature économique, avec une brève revue des principales définitions de ce concept ;
- Le second axe, s'intéresse au contexte économique national dans lequel le partenariat public-privé (P.P.P) comme choix stratégique de l'état, a été mobilisé dans l'objectif de surmonter le problème de l'inefficacité observée au niveau des entreprises économiques évoluant dans le secteur industriel des ciments ;
- Quant au troisième axe, il portera à travers une lecture de l'expérience de ce partenariat, sur ses spécificités dans le secteur national des ciments, ainsi que les arrangements organisationnels et structurels mis en place pour lui garantir une bonne gouvernance.

En conclusion, nous tenterons de présenter une rétrospective statistique sur le nombre, la nature et les secteurs qui ont été touchés par la privatisation totale ou partielle à travers un partenariat économique ou par toute autre forme de privatisation.

1- Le partenariat public-privé, ancrage théorique et émergence d'un concept:

Il n'est pas dans notre intention d'exposer l'ensemble de la littérature économique ayant traité le sujet du partenariat public-privé, pour cela, il en faut plus qu'un article, par contre, notre approche consiste à insérer le sujet dans la dynamique de réforme de l'Etat gestionnaire, marquée par la volonté de maîtriser les dépenses publiques et de remédier au déficit de gouvernance des entreprises publiques et à l'inefficacité de leur management. Cette dynamique n'est autre que celle du nouveau management public qui repose sur les principes fondamentaux suivants:

- Le principe de la décentralisation ;
- Le principe de l'autonomie de décision à l'intention du manager public ;

- Le principe d'optimisation dans l'utilisation des ressources financières disponibles.

Ces principes ont favorisé l'émergence du partenariat public-privé comme doctrine à même de systématiser l'efficacité dans la gestion des entreprises publiques.

1.1) La théorie des choix publics comme origine à l'émergence du partenariat public-privé.

Cette forme de coopération (public-privé) n'est pas une idée et encore moins une pratique nouvelle,⁴ c'est plutôt sa formalisation théorique qui semble relativement récente. Nous la retrouvons à travers certains courants de pensée, ou le concept du partenariat public-privé trouve son origine. L'expression forte de ce courant est l'article de J. BUCHANAN et G.TULLOCK,⁵ considéré comme le texte fondateur du mouvement des théories des choix publics.

C'est donc, dans le domaine des études de l'administration publique que le concept s'est affirmé. L'objectif était d'appliquer les principes de l'analyse économique au domaine politique. Faire appel aux principes de l'analyse économique néo-classique notamment, suppose que l'on considère que le marché demeure le meilleur vecteur d'allocation efficace des ressources, c'est ce que soutiennent les tenants de ce courant en opposant l'état et le marché.

Les théoriciens de ce courant s'orientent plutôt à réduire l'intervention de l'état dans la sphère économique, à ce titre, il s'oppose à l'école Keynésienne, orthodoxe ou nouvelle⁶, dans le sens de la nouvelle économie Keynésienne. Ils s'approchent plutôt des théories du nouveau management public (N.M.P), dont La définition traduit clairement cette

⁴ Louis Côté, op.cit.

⁵ J. Buchanan et G.Tullock : le calcul du consentement, fondations logiques de la démocratie constitutionnelle".1962, p.4 et p.25.

⁶Denis Clerc, 2007, « Les nouveaux keynésiens », 'Alternatives économiques Pratique, n°31, Novembre 2007.

opposition. « Le N.M.P est considéré comme étant un nouveau système de gouvernance, qui suit une approche néoclassique de l'Etat. Cette approche fait que l'économie doit être régulée, selon les règles du marché, et non pas à coup d'intervention de l'Etat. Il n'est que l'application des techniques de gestion du secteur privé au secteur public », ⁷ en replaçant la question de l'efficacité économique à l'intérieur de l'entreprise en fonction de sa stratégie et selon ses objectifs.

Dans cet ordre d'idées, BUCHANAN, dans sa théorie des choix publics, postule que : « ...l'inefficience des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent l'administration publique ». ⁸ Il argumente cette position par le fait que les personnes qui sont supposées prendre des décisions publiques ; les politiciens et les bureaucrates, le font, non pas, « en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble, comme l'affirment les discours officiels étatiques, mais plutôt leurs intérêts propres comme c'est le cas pour tout autre individu dans d'autres contextes de la vie privée ». ⁹

Ce courant considère, qu'en raison de l'inefficacité de l'Etat comme opérateur économique, due à de multiples considérations: partisans, bureaucratiques, idéologiques,... etc., et de la volonté de maximisation des intérêts individuels des personnes évoluant dans la sphère politique ou bureaucratique, «il devient indispensable de soumettre le maximum d'activités gouvernementales aux sanctions du marché et aux vertus de la concurrence». ¹⁰ En conséquence, le partenariat public-privé semble constituer une solution qui permet, dans des conditions de conception, de négociation et de mise en vigueur objectives, de redéfinir :

⁷AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, Le nouveau management public : avantages et limites, *Revue du RECEMAP*, Décembre 2007, pp.3-5.

⁸ J. Buchanan et G. Tullock, op. cit .

⁹ HODGE G.A: Public-Private Partnerships: An International Performance Review in: *Public Administration Review* Volume 67, Issue 3, Article first 2000.

¹⁰ HODGE G.A, Idem.

- Le rapport de l'entreprise publique à l'Etat, tout en consolidant son rôle en tant qu'opérateur économique, et la mettre à l'abri du jeu politique ;
- Les conditions à même d'adapter le comportement de l'Etat en tant qu'agent économique (propriétaire) à la prise de la décision économique dans l'entreprise publique, et d'offrir un espace de décision moins contraignant aux différents acteurs ayant mandat pour gérer au nom de l'Etat son patrimoine industriel.

1.2) Contexte économique, efficacité des entreprises du secteur ciment et partenariat économique.

Dans les conditions qui ont caractérisé le contexte économique dans lequel évoluent les entreprises publiques économiques du secteur national des ciments, notamment celles relatives aux investissements, aux approvisionnements, aux relations avec le marché des biens et services national et international et le processus de la régulation de la décision d'acquisition de ces biens et services... etc., peut-on établir un lien entre le partenariat public-privé et la question de l'efficacité de ces entreprises publiques ?

La réponse à cette question, dans le cadre de cet article, nous la limiterons uniquement à une interrogation sur le mérite de la théorie de Leibenstein à élargir le champ des facteurs qui peuvent expliquer l'inefficacité x dans les entreprises publiques, et aller au-delà des défauts d'allocation des facteurs de production.

1.2.1) Pourquoi l'efficacité X ?

Si, à l'origine, la théorie de l'efficacité X n'établissait pas de lien entre l'inefficacité- x - et le caractère public des entreprises, Leibenstein, en 1978,¹¹ en complétant sa réflexion initiales de 1966 énonce un certain

¹¹Leibenstein, H. (1978), « On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory », American Economic Review, May, 68 (2), pp.328-332.

nombre d'éléments qui , au-delà des défauts d'allocation des facteurs de production peuvent expliquer l'inefficience –x dans les entreprises publiques (organisations).

La situation de tranquillité née d'une position de monopole, l'immortalité des entreprises publiques sont à retenir parmi ces éléments, mais le facteur le plus important qui explique l'inefficacité des entreprises publiques «... a trait, d'une part aux comportements inadaptés de l'état et de ses agents et d'autre part à la structure organisationnelle fortement bureaucratifiée de celle-ci ». ¹²

C'est par rapport à ce facteur que le partenariat public privé, comme forme de collaboration entre le privé et le public peut conduire à une meilleure efficacité de l'entreprise publique, sinon il en réduira substantiellement les sources de son inefficience, dont la plus importante pour les entreprises du ciment, demeure la décision relative à l'investissement sous toutes ses formes ¹³. Il se trouve que les instruments d'ordre procédural et législatif (code des marchés publics, textes législatifs, textes réglementaires) auxquelles l'entreprise publique économique est soumise, participent aussi à l'inefficience des décisions de gestion (réduction des coûts, rapidité d'acquisition des biens... etc.), et constituent un excellent argument pour le gestionnaire public, derrière lequel il se réfugie, pour expliquer la défaillance de la performance de son entreprise. Parmi ces instruments figure le code des marchés publics.

1.2.2) Code des marchés public, coûts de transaction et partenariat public-privé.

A en examiner de très près la relation entre le secteur public et le secteur privé (toute activité confondue et dans tous les secteurs économiques), fort est de constater sa constance, et ce, depuis l'origine de

¹²Leibenstein, H. op.cit.

¹³ A. Moulai : la performance de l'industrie nationale des ciments à la lumière des théories contractuelles des organisations ; thèse de doctorat soutenue en avril 2013. Université d'Oran

la propriété et son évolution, c'est ce qui a fait dire à certains auteurs que : « la collaboration entre les secteurs, privé et public, pour assurer la prestation d'un service public n'a rien de neuf ». ¹⁴

Cette coopération a toujours existé, depuis les simples contrats d'achat et d'approvisionnement, de maintenance, en passant par ceux des prestations de services (transport, constructions, etc.), de financement, de gestion des actifs pour arriver finalement à la privatisation.

Lorsqu'on parle de partenariat public-privé, on parle souvent d'une coopération, portée juridiquement par un contrat entre un opérateur public et un autre privé, et mutuellement avantageuse. Cette relation, particulièrement sous son aspect délégation de services publics, semble constituer depuis longtemps une préoccupation des pouvoirs publics. Par exemple, « En France, pays dont l'État est tout sauf minimal, la première législation encadrant la délégation de services publics date de 1880 ». ¹⁵

Dans le cadre de cette relation, la recherche d'un point de convergence, entre les deux opérateurs (public et privé) pour créer une synergie qui permettra de réaliser, maintenir ou accroître le niveau de la croissance économique d'un pays, ou améliorer les conditions d'offre du service public pour le citoyen s'affiche comme capitale.

La contrainte majeure qui peut compromettre cet objectif, réside dans la contradiction d'intérêt entre ces deux opérateurs (l'un cherchant à maximiser son profit, l'autre à maximiser l'utilité sociale et publique des biens collectifs). Cette contradiction explique en grande partie toutes les tentatives engagées par les pouvoirs publics pour organiser et réguler cette relation, aux moyens d'instruments d'ordre procédural ou législatif. L'expression forte de ces dispositifs étant les codes des marchés publics.

¹⁴Noureddine. B, Joseph F, Bachir. M : Les partenariats public-privé, une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui ; in revue d'analyse comparée en administration publique, vol1n°01 Février 2005, p.2-5.

¹⁵Louis. C : Editorial de la revue d'analyse comparée en administration publique.

1.2.2.1) Le code des marchés public comme mécanisme d'aide à la décision du choix d'un partenaire

La prépondérance d'application du code des marchés publics comme dispositif de régulation de la décision dans les organisations publiques, sont les institutions évoluant dans la sphère de l'économie non marchande, notamment le secteur de la santé, et du transport.

Certaines économies, ont élargi leurs champs d'action aux entreprises publiques produisant des biens matériels, dans l'objectif d'une optimisation de leur décision de gestion et de l'efficacité de leur choix qui ne peut être réalisé que sur le marché.

Cet arrangement procédural, ne met pas le secteur public économique national, sous ses différentes formes à l'abri des lois qui gouvernent le marché, au sens entendu par la théorie des coûts de transaction, c'est-à-dire comme système de prix dans lequel l'entreprise est une fonction de production. Il se veut un instrument pour encadrer ce secteur afin de lui permettre d'optimiser ses coûts et lui assurer les conditions d'une efficacité dans le choix et la sélection de ses partenaires : fournisseurs, prestataires ou dans le montage d'une collaboration (publique-privé).

Finalement c'est la décision se rapportant à un "choix" que doit effectuer l'entreprise, qui explique la mise en place par l'Etat de ce dispositif de régulation de la décision d'achat, d'acquisition de biens ou de réalisation de prestations.

L'essence de ce dispositif étant administrative, homogène pour tous les secteurs, la prise de décision dans ce cas-là par le gestionnaire public opérant dans un secteur économique, reste toujours problématique, puisqu'elle le place devant un choix entre deux valeurs d'usage, l'une se rapportant à sa position socio-professionnelle (protéger tous les privilèges liés au poste qu'il occupe), l'autre, à la performance de l'entreprise, (en procédant à un choix économique parmi les opportunités qu'offre le marché).

Le plus souvent, c'est la maximisation de la première valeur qu'il choisit, la seconde qui le pousse à tirer les avantages qu'offre la concurrence, constitue pour lui un risque, car la concurrence, qui est censée caractériser le marché, ne garantit nullement à l'entreprise publique que l'opérateur sélectionné réalisera le taux de marge le plus faible, et que les prix qui lui ont été pratiqués sont les plus compétitifs.

Les imperfections dans l'information en possession du manager public se rapportant à l'opérateur fournisseur, ou à l'objet de la transaction, sont à l'origine des attitudes qu'il développe par rapport au risque qu'il est le seul à en apprécier les conséquences.

Ces imperfections dans l'information, rappellent une situation d'asymétrie informationnelle née des raisons suivantes: ¹⁶

- Soit, "le fournisseur, le prestataire, ou l'éventuel partenaire", tend à déformer volontairement la réalité se rapportant au niveau des prix des soumissions présentées à l'entreprise publique ;
- Soit, il sait au préalable que le niveau de son offre des prix sera au bout d'un certain temps inférieur à ses coûts, ce qui le pousse à actualiser les prix par un ou des avenants au contrat de base ;
- Soit, il lui est vraiment difficile de prévoir ses coûts, lequel cas se pose le problème lié à sa capacité matérielle et organisationnelle lui permettant d'honorer ses engagements.

Ces imperfections se compliquent davantage lorsque la transaction porte sur une collaboration en forme de partenariat public-privé, et auquel le dispositif de régulation «code des marchés publics » ne s'adapte pas¹⁷.

Le marché national à lui seul, n'offre plus la garantie d'un choix efficace amenant à une coopération objective entre le secteur public et le secteur

¹⁶ Hakam kamleh: **La nouvelle organisation ferroviaire face au marché : quelles leçons tirer des expériences récentes de réforme ?** in revue d'économie industrielle 128, 4^{ème} Trimestre 2008, p.3-7.

¹⁷ C'est la raison pour laquelle le mode de la manifestation d'intérêt a été retenu par le pouvoir public lors des privatisations et de l'ouverture du capital social des entreprises publiques au partenariat.

privé, la recherche d'un meilleur choix passera par le marché international. On passe alors, pour concrétiser cette transaction, d'une concurrence par le marché à une autre pour le marché,¹⁸ ou l'offre du partenaire par rapport au niveau d'exigence du propriétaire public est déterminante pour la concrétisation de cette transaction.

La réalisation de cette collaboration public-privé, dans les formes administratives de régulation classiques applicables à la relation client – fournisseur de produits et/ou de prestations de service, se heurte aux phénomènes de supplémentaire et viennent perturber la détermination du contrat,¹⁹ sa forme sélection adverse et d'aléa moral qui engendrent des coûts de transaction.

1.2.2.2) De quelques définitions du partenariat public-privé

Les difficultés budgétaires auxquelles sont confrontés plusieurs pays, accentuées par la crise économique internationale de 2008²⁰, ainsi que la recherche d'une meilleure efficacité du service public et d'une efficience des décisions de gestion de l'entreprise publique, ont conduit à l'émergence d'une nouvelle forme de coopération institutionnelle entre les secteurs, privé et public regroupées généralement sous le vocable de P.P.P.²¹

D'une manière générale, c'est la combinaison de quatre phénomènes qui, aujourd'hui peuvent expliquer l'émergence de cette nouvelle forme de coopération entre le secteur privé et public, que nous regroupons dans les points suivants :²²

¹⁸ Michel Mougeot et Florence Naegelen : La Concurrence Pour Le Marché, in Revue d'économie politique, édition Dalloz 2005/6 - Vol. 115, p.739 et p.778.

¹⁹ Bruno Ventelou : Les grands courants Nouveaux keynésiens, nouveaux classiques : vers une nouvelle synthèse ? In Cahiers français n° 363, p.8-18.

²⁰ Olivia Pouani, Crise économique de 2008 aux Etats-Unis: causes- conséquences- solutions, in Horizons économiques N°01 ,sept 2011, p.6-7.

²¹ Roger.Wettenahll : The rhetoric and réalité of public-private partnerships, in public organization review vol3 N°01 Mars 2003, p.2 et p.25.

²² Nioche J.P. : "Management public : à la recherche de nouvelles régulations", *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1991, n° 85, pp.50-53.

- « La persistance de la fragilité des finances publiques ;
- La frustration grandissante de l'opinion publique à l'endroit de la qualité des services publics ;
- Le retour en force, évident ces dernières années, d'une rhétorique d'inspiration libérale qui fait la part belle au recours à des mécanismes de marché pour la fourniture de services ;
- La propension des gouvernements à imiter, en les adaptant, les expériences étrangères jugées positives ».

Les différentes définitions du P.P.P expriment une certaine tendance à lier le P.P.P à la mission de service public. Cette tâche revient à l'Etat dans le cadre de ses missions régaliennes. Le P.P.P exprime une tendance à rapprocher l'état représentant le secteur public par excellence, du secteur privé, pour développer une relation durable et mutuellement bénéfique.

D'autres définitions²³ font du partenariat public-privé une relation dynamique fondée sur des objectifs mutuellement convenus, concrétisés grâce à un accord sur la répartition du pouvoir de décision de chaque partie ainsi que de sa sphère d'intervention. Nous retrouvons cette idée dans la définition suivante :

«Les Partenariats Public Privé sont des modes de collaboration qui associent des entités publiques et privées en vue de remplir un objectif collectif. Un PPP est assimilable à un contrat à long terme par lequel une autorité publique (Etat ou collectivité) s'associe à une entreprise du secteur privé pour la conception, la réalisation et/ou l'exploitation de services publics. Ainsi, le développement économique et social n'est plus l'apanage d'un seul acteur public mais également d'une firme internationale, d'une PME, voire même d'une association».²⁴

²³Brinkerhoff J. M, (un partenariat gouvernemental à but non lucratif : un cadre de définition, 2002, p.21.

²⁴FREDY-HUET: Partenariat public-privé et performances ; théories et applications aux secteurs d'eau potable en France, Thèse de doctorat en sciences économiques Université de Paris 1Panthéon- Sorbonne, mai 2007.

Le partenariat public-privé est également utilisé pour décrire les relations entre le secteur privé et le secteur public. Cette relation est clairement signifiée dans la définition du PNUD ou le terme de partenariat public-privé: «est utilisé pour décrire l'éventail de relations possibles entre le secteur public et le secteur privé pour la mise en œuvre d'un projet ou la fourniture d'un service ». ²⁵

Une autre définition semble reprendre quelques idées qui intéressent notre travail et qui s'accommodent mieux avec le choix de la forme de partenariat en vigueur dans le secteur industriel objet de notre article: ²⁶

« Un partenariat entre le secteur public et le secteur privé désigne une entreprise de coopération entre le secteur public et le secteur privé, fondé sur le savoir-faire de chaque partenaire, qui répond au mieux aux besoins publics clairement définis par la répartition des ressources , des risques et des récompenses selon une méthode appropriée. Le partage des risques est à la source même du partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Un facteur déterminant de réussite de tout partenariat est la détermination des risques associés à chaque élément du projet et la prise en compte des facteurs de risque, soit par le secteur public, le secteur privé ou peut être par les deux en commun. Ainsi, pour arriver à l'équilibre souhaité, l'objectif étant l'optimisation des ressources, il faut attribuer les facteurs de risque aux participants qui sont le mieux en mesure de les gérer, ce qui limite les coûts, tout en améliorant le rendement » .

Cette définition soulève une contrainte majeure à l'exercice du pouvoir de décision par les managers dans l'entreprise publique industrielle Algérienne, autonome soit-elle. Il s'agit de la prise de risque comme facteur déterminant de la réussite des managers, entendu au sens économique tel que définit par le lexique finance. ²⁷

²⁵ Définition Du P.N.U.D (Programme des Nations Unis pour le Développement).

²⁶ Le conseil canadien des sociétés public-privé ; in www.gnb.ca/0158.

²⁷ Lexique Finance : <http://www.trader-finance.fr>.

2) Une lecture dans l'expérience du partenariat public-privé dans le secteur national des ciments !

L'opportunité et la mise en vigueur du partenariat public – privé dans le secteur national des ciments, soulève chez beaucoup d'acteurs de l'entreprise des ciments, par ignorance ou par prise de position une question récurrente à savoir : Pourquoi le secteur public des ciments s'est tourné vers le partenariat avec le secteur privé ?

La réponse, renvoie au choix stratégique effectué durant la décennie écoulée en matière de gestion des capitaux marchands de l'état, non cessibles à l'origine, sont devenus cessibles, essentiellement pour s'accommoder avec les engagements de l'Etat vis-à-vis des institutions monétaires internationales. Ce choix, nous interpelle, encore une fois²⁸ sur l'efficacité de l'entreprise publique et son mode de gouvernance, dans la mesure où il est fait appel au style de gouvernance privé pour améliorer son efficacité.

En transformant, depuis janvier 1988 l'entreprise publique en entreprise publique économique, l'Etat n'a pas réussi à les rendre efficaces, et ce, de notre point de vue, pour deux raisons essentielles :

- l'Etat continu à être propriétaire et gestionnaire. La distinction entre ces deux formes n'a pas été effective, et n'a pas été éprouvée au niveau de l'entreprise publique ;
- La seconde raison, qui n'est que la conséquence de la première, est que les nouveaux organes de l'entreprise publique économique (assemblée générale, conseil d'administration, commissaire aux comptes) éprouvent d'énormes difficultés à s'autonomiser dans leur décisions, en référence aux dispositions législatives et réglementaires régissant le fonctionnement de l'entreprise publique économique.

L'autonomie des entreprises, en pratique, n'a donc fait que simplifier ce rapport (entreprise – Etat) « en le déplaçant au niveau de la conception

²⁸ La loi 88-01 est venue réhabiliter l'entreprise en tant que lieu de production de la richesse et la réconcilier avec les techniques et les outils de gestion et de performance.

des instruments de gouvernance » rendant ainsi, l'efficacité des organes de gestion de l'entreprise publique,²⁹ problématique. L'Etat, puissance publique a du mal à s'ériger en principal, et se démarquer totalement du rôle de l'agent attribué formellement par l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire régissant le fonctionnement de l'économie nationale, à l'entreprise publique. Il interfère toujours sur des actes de gestion, ce qui constitue en lui-même une source de l'inefficience.

Ce constat est soutenu par nos observations empiriques au niveau du secteur ciment ou cette interférence escamote le défaut de management, qui n'apparaît que rarement comme facteur explicatif de cette inefficience. La décision de suspendre tous les investissements au niveau de ce secteur (ciment) durant un quinquennat, par exemple, n'a pas été sans effets sur sa performance³⁰ et son efficacité mesurée à travers l'optimisation de ses équipements de production.³¹

L'entreprise publique économique évoluant dans ce secteur, était loin de constituer un nœud de contrat au sens de la théorie de l'agence ou de se substituer au marché au sens de la théorie des coûts de transaction. L'Etat puissance publique est au centre de cette situation, néanmoins la nouvelle logique économique nationale qui autorise la cessibilité des capitaux marchands publics (cession totale ou partielle), et dans laquelle le secteur des ciments s'est inscrit, semble constituer pour l'Etat, le choix le mieux indiqué pour rendre efficace les entreprises du secteur public industriel national. Partant de ce choix stratégique, la problématique du partenariat public-privé dans le secteur ciment a été définie.

²⁹ T. Hafsi : Partenariats Public-Privé Et Management De La Complexité : Les Nouveaux Défis De L'Etat, in Revue française d'administration publique no 130, 2009, pp. 337-348

³⁰ ALI. MOULAI : La performance du secteur national des ciments, à la lumière des théories contractuelles d'organisation, op.cit

³¹ Il a fallu attendre 38ans pour que cette industrie arrive à réaliser ses capacités de production, op. cit, p35

Elle s'inscrit dans cette vision qui tend à « introduire progressivement la notion d'efficacité des dépenses publiques » et « à marquer un tournant dans les rapports public-privé »³² autrement dit dans le rapport de l'Etat à l'entreprise. Nous retrouvons dans le choix du partenariat public – privé les grands principes des théoriciens de l'efficacité X, qui soutiennent que la privatisation « pourrait contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficacité dans les entreprises publiques, leur permettant ainsi de renouer avec la performance et la compétitivité, et les principes de la théorie des choix publics visant à réduire substantiellement l'intervention de l'état dans la gestion ».³³

2.1- La démarche du P.P.P dans le secteur industriel des ciments :

Le secteur national des ciments a fonctionné durant presque une trentaine d'année avec une moyenne d'utilisation des capacités de production de 55 à 70% de ses potentialités théoriques. Cette performance ne peut garantir à ce secteur une position concurrentielle, notamment du fait du coût moyen de production qui suit l'évolution du volume produit. C'est la recherche constante d'une optimisation des équipements de production du ciment qui explique en grande partie le choix du P.P.P comme option stratégique, et la démarche empruntée pour concrétiser ce choix.

2.1.1- Le principe de ce partenariat:

Le principe de cette collaboration consiste, à retenir un des partenaires privés ayant manifesté la volonté et l'intérêt de gérer en partenariat une société de ciment, conformément à la règle qui admet un partenaire pour une société de ciment. Ce partenariat porte aussi bien sur la gouvernance de la société que sur la structure de son capital social. L'action au niveau de la

³² Mme FATIHA MENTOURI Ministre Déléguée chargée de la Réforme financière ; séminaire sur les partenariats public-privé dans le financement des projets d'infrastructures, tenu à Alger le dimanche 16 Décembre 2007.

³³ MICHEL. A ET HASSAN.O : L'impact des privatisations sur la performance des entreprises françaises in Finance Contrôle Stratégie –Volume 10, n° 1, mars 2007, p.6 et p.37.

structure de la propriété s'effectuera à travers la cession -à un rythme progressif- d'une partie de son capital social.³⁴

Cette cession, ne peut devenir effective que si elle est adossée à un contrat de gestion par lequel l'Etat propriétaire affiche clairement son objectif qui est la recherche de l'efficacité de ses entreprises industrielles par l'optimisation de leur équipement de production. Le partenaire éventuel sera donc, pleinement propriétaire de la société des ciments à hauteur de sa prise de participation dans le capital social, et gestionnaire aussi, soumis à l'évaluation des actionnaires. Ainsi structuré, ce partenariat semble difficile à positionner par rapport à la typologie retenue par la banque mondiale³⁵ et constitue par là un type de partenariat " non catalogué".³⁶

La coopération dans le cadre de cette configuration, n'est que l'aboutissement d'un processus de négociation et d'entente entre les deux parties. Ce processus, engagé dans une situation d'asymétrie entre les pouvoirs formels respectifs de l'État et du partenaire privé, a permis aux deux parties de mettre en place des règles de collaboration et de comportements à même de contenir les effets de l'incertitude et de l'opportunisme ex-post nés de l'hypothèse de rationalité limitée. Cette coopération est portée juridiquement par un contrat de gestion de la société et un contrat de cession de parts sociales. Le contrat de gestion codifie exhaustivement le comportement des deux parties à la coopération dans l'objectif de minimiser le phénomène de l'anti sélection, né d'une relation d'agence conduisant à un problème principal-agent, et autorise le partenaire à acquérir une part dans le capital social de la société.

³⁴ 10% puis 35% au maximum du capital social est mise en vente selon un calendrier précis soumis à négociation

³⁵ The International Bank for Reconstruction and Développement / The World Bank.: Promotion Des Partenariats Public-Privé Africains Auprès Des Investisseurs, Guide De Préparation De Projets, 2009. La B.M recense quatre types de PPP : Management and leasecontracts, concession contracts, Greenfield projects, dévestitures

³⁶ Nous n'avons pas eu à prendre connaissance d'un partenariat semblable parmi les formes qu'on a eu à traiter.

2.1.1.1) L'anti sélection, et rupture contractuelle.

Le problème principal-agent dans le cas de l'expérience du secteur ciment, se pose à deux niveaux ; le premier, concerne la relation d'agence entre l'Etat et son mandataire la Société de Gestion des Participations (S.G.P), le second, quant à lui est observé au moment de l'exécution des engagements contractuels par le groupe de ciment ayant opté pour la gestion en partenariat d'une de ses sociétés. La relation d'agence créée dans ce cas-là, est une relation entre le groupe de ciment concerné et le partenaire. Il n'y a aucun rapport formel entre la S.G.P et le partenaire étranger au moment de la mise en vigueur du contrat de partenariat, hormis celui où la S.G.P préside l'assemblée générale du groupe ciment auquel appartient la société en partenariat. Dans cette situation principal – agent, le phénomène de l'anti sélection se manifeste pour le mandataire à la négociation (S.G.P) à travers la difficulté d'appréhender :

- le niveau de compétence et d'expérience du partenaire potentiel ;
- l'adéquation des compétences du partenaire potentiel avec les objectifs attendus du partenariat;
- le niveau d'exigence en matière de performance, auquel le partenaire souscrit ;
- les indicateurs de mesure et d'évaluation des niveaux de performances réalisés par le partenaire lui donnant droit à la rémunération ;
- Les mécanismes permettant de décider et de libérer réellement la rémunération due contractuellement au partenaire.

Cette difficulté, traduit d'une manière claire l'environnement dans lequel le manager public exerce ses missions, et la rigidité décisionnelle qui caractérise aussi son comportement de gestionnaire public en charge du portefeuille. Elle traduit l'absence du rôle des structures de représentations diplomatiques nationales dans l'assistance et le soutien aux agents économiques nationaux face au phénomène d'anti sélection, avec tous les

effets sur les coûts de transaction que supportera l'agent économique public.

Tenant compte de toutes ces contraintes, et à la recherche d'une maximisation des conditions qui minimiseront les risques qu'il est le seul à pouvoir évaluer, le gestionnaire public a adapté une structure de gouvernance sur la base de la forme d'expression juridique de ce partenariat.

Cette forme s'articule autour de l'association de deux configurations contractuelles, l'une porte sur la cession des actions et l'autre sur la gestion de la société. C'est cette structure de gouvernance qui a donné le caractère spécifique au partenariat public-privé dans le secteur national des ciments.

2.2) La spécificité du P.P.P dans le secteur ciment et les arrangements structurels pour sa gouvernance.

La plupart des cas de partenariat public-privé recensés, objet d'analyse, sont ceux réalisés dans les secteurs de transport (ports et aéroport), des grands ouvrages hydrauliques, des infrastructures routières...etc. On retrouve pratiquement les mêmes secteurs de services ayant fait objet d'une gestion en partenariat public-privé, aussi bien au Canada, qu'aux Etats unis ou en Australie.³⁷

Ce genre de partenariat s'est élargi jusqu'à concerner le secteur de la défense nationale comme au Etats Unis. Le partenariat public-privé dans le secteur national des ciments est porteur de certaines spécificités³⁸. Il présente les caractéristiques essentielles suivantes :

- Un partenariat qui concerne un secteur de production de biens matériels ;

³⁷ Heather Fussell et charley Beresford : Les partenariats public-privé: comprendre le défi Deuxième édition Juin 2009, pp. 17-19.

³⁸ Hormis le partenariat pour la réalisation d'une usine de traitement de l'eau de mer à SKIKDA avec les espagnols.

- Un partenariat de gestion avec une prise de participation évolutive dans le capital social de la société en partenariat ;
- Une coopération transnationale, dans la mesure où le partenariat dans ce secteur n'est réalisé qu'avec les opérateurs économiques étrangers, non par choix mais par absence de compétences privées nationales.

Ces caractéristiques ont amené l'opérateur économique public à rechercher un modèle contractuel qui tient compte de ces particularités, et traduit la préoccupation des deux parties.³⁹

2.2.1) Le modèle de contrat, c'est aussi une particularité de ce partenariat public –privé.

Le modèle retenu, consiste en un contrat de cession (vente) d'une partie (10%) du capital social de la société de ciments avec l'objectif que ce niveau de cession puisse atteindre un maximum de 35%, lorsque tous les engagements - (de bonne gouvernance de la société et de paiement effectif du montant de la cession au profit du trésor public)- contractuels du partenaire privé seront réalisés. Cette condition, diffère l'acquisition du tiers du capital social de la société, et institue par-là les conditions d'une minimisation des risques ex-post en adossant le contrat de transfert effectif de la propriété à un contrat de management.

L'originalité de cette forme de partenariat réside dans cette juxtaposition des deux contrats, avec une répartition claire des pouvoirs de chaque partenaire, de ses obligations et de son champ d'action. Or, en vertu du principe de la rationalité limitée, il est inimaginable de prétendre prévoir dans un contrat l'ensemble des cas de divergences qui peuvent surgir lors de son exécution, d'autant plus qu'il s'agisse de deux contrats interdépendants. Cette difficulté a inspiré un arrangement structurel particulier adapté à cette situation, consacré par les documents légaux qui matérialisent cette transaction.

³⁹ Daniel Alain Dagenais Lavery, de Billy intitulé : Choisir un type de contrat pour la construction in : www.cebq.org/documents.

2.2.2) L'arrangement structurel, en quoi consiste –t-il ?

L'arrangement structurel en question, consiste à prévoir un siège pour le partenaire étranger dans le conseil d'administration de la société, alors que sa prise de participation initiale (10 %), ne lui donne pas ce privilège en référence au code de commerce,⁴⁰ ce qui a produit une nouvelle relation d'agence, qui constitue la seconde particularité de ce partenariat.

L'importance de cette particularité est à considérer par rapport aux missions et prérogatives légales de tout conseil d'administration. Elle se manifeste à travers une nouvelle relation d'agence née du rôle du partenaire privé qui, en vertu du contrat d'acquisition d'une part du capital social, agit en qualité de "principal" en assemblée générale de la société, et en vertu du contrat de management agit en qualité "d'agent" siégeant au conseil d'administration, et de manager de la société. C'est cette qualité "d'agent" siégeant au conseil d'administration qui constitue une particularité, dans la mesure où le niveau de prise de participation dans le capital social de la société en participation (10% du capital) ne donne pas droit à un siège au conseil d'administration. Ainsi structuré, ce partenariat semble difficile à positionner par rapport à la typologie retenue par la banque mondiale et nous autorise à confirmer encore une fois qu'il s'agit d'un type de partenariat " non catalogué".

2.2.3) L'adaptation organisationnelle

L'adaptation organisationnelle à l'origine de cette nouvelle relation d'agence, a suscité une autre adaptation organisationnelle au niveau des groupes des ciments concernés par le partenariat, avec des coûts de transaction ex-post totalement à leur charge.

Cette adaptation organisationnelle mise en place par les groupes de ciments, au-delà de son efficacité ou non, ne peut se substituer au conseil d'administration de la société en partenariat dans lequel le partenaire siège. Ce conseil d'administration, demeure le seul organe légalement autorisé à

⁴⁰ L'article 619 du code de commerce modifié et complété, est clair sur ce point.

décider sur les points liés à l'exécution des engagements du partenaire au titre du contrat de gestion, nous citerons à titre d'exemple ce qui suit :

- La validation du plan d'investissement établi par le partenaire et son mode de financement ;
- La validation du niveau de la production réalisée ;
- La validation des méthodes et des techniques de mesure des performances réalisées par le partenaire, et le niveau de rémunération auquel il ouvre droit ;
- L'autorisation et la forme de paiement effectives de la rémunération ;
- La politique de distribution des dividendes ;
- Le règlement des litiges nés de l'interprétation des clauses contractuelles ;
- La validation du budget de la société et des modes de son financement.

Il se trouve que, le mandat d'administrateur que le partenaire détient l'autorise à siéger dans le conseil d'administration de la société en partenariat, et à exprimer un avis sur les résolutions prises ayant trait à l'exécution de ses engagements contractuels dont il est responsable au vue du contrat de gestion. Les résolutions prises dans ce cas de figure ne peuvent être prises qu'à l'unanimité afin de réduire les risques de conflits pouvant amener à une rupture contractuelle.

D'ailleurs, plusieurs séances de conseil d'administration sont restées ouvertes jusqu'à ce que la société de gestion des participations (S G P) intervienne comme modérateur, et ce, sans aucune autorité sur le partenaire, pour permettre aux deux parties d'arriver à un consensus sur certains des points d'ordre du jour. L'adaptation organisationnelle opérée par les groupes de ciments a porté également sur les structures opérationnelles du fait de la nouvelle relation d'agence générée par le mandat d'administrateur du partenaire étranger.

2.3) Une structure organisationnelle adaptée à la nouvelle relation d'agence

La nouvelle relation d'agence, rend plus contraignantes pour les groupes de ciments les missions de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation du partenaire privé en sa qualité de manager. La prise en charge de ces missions, a généré des coûts de transaction ex-post que seuls les groupes ciment concernés ont supporté. Ces coûts de transaction sont la conséquence d'un dispositif organisationnel sous forme de :

- Mise en place d'une structure organisationnelle de rang de division chargée du partenariat et de la privatisation ;
- Création de comité de suivi des réalisations des engagements contractuels ;
- Contractualisation avec des organismes spécialisés dans l'évaluation technique des rendements des équipements de production ;
- Création de comité d'évaluation et de mesure des performances physiques réalisées par le partenaire privé en qualité de gestionnaire.

D'autres coûts ex-post non quantifiés et non valorisés mais réels, viennent se greffer à ceux déjà énoncés. Il s'agit des coûts nés des reports fréquents du vote des résolutions par le conseil d'administration du fait de la présence du partenaire privé en qualité d'administrateur.

Le partenaire ne peut avaliser une résolution qui va à l'encontre de ses intérêts, d'autant plus que le vote à la majorité, dans les conditions de prise de participation initiales du partenaire s'apparente à un contentieux, qui ne peut être qu'en faveur du partenaire privé devant les juridictions internationales, en référence à sa prise de participation minoritaire.

Ces coûts ex-post, approchés essentiellement en termes de carence dans l'exploitation des équipements de production, se traduisant par un déficit d'offre de ciment, sont constatés dans certaines sociétés de ciment, ce qui a amené à envisager une rupture contractuelle.

2.4) L'impact du partenariat sur l'efficacité des sociétés de ciments :

Les arrangements organisationnels et structurels mis en place par les groupes de ciments pour gérer efficacement le partenariat n'ont pas eu raison des dysfonctionnements constatés sur le processus décisionnel interne des sociétés en participation et sur leur efficacité. Les structures internes des sociétés filiales en participation se devaient d'inscrire leur action selon la logique de gestion du partenaire, qui, incontestablement était opposée à celle ayant dominée le mode de gouvernance de l'entreprise publique.

Deux modes de gouvernance cohabitent dans la société en participation : l'un traduit par le partenaire étranger en qualité de manager, et l'autre, véhiculé par les différentes procédures de l'entreprise publique ayant survécu à la négociation. La plus perceptible de ces procédures est la convention collective comme outil de gestion des ressources humaines, ou l'obligation de son maintien en vigueur et dans toute sa forme constitue une disposition contractuelle.

Le partenaire étranger n'avait donc aucun pouvoir sur la politique des salaires, de l'emploi ou la politique sociale de la société, tout comme il n'a aucun pouvoir sur la politique de commercialisation du produit ciment.

Cette dualité est à l'origine du transfert des divergences constatées au niveau des différents conseils d'administration des sociétés en participation, vers les sièges des groupes ciment en leur qualité d'actionnaire majoritaire, mais le plus souvent la solution revient à la société de gestion de participation (S.G.P) qui intervient comme modérateur et non comme propriétaire, dans la mesure où la seule partie reconnue par le partenaire est la société avec laquelle le contrat a été signé.

Ce point a été très bien mis en valeur par des partenaires économiques, qui ont réussi dans certains des cas à reconfigurer le contrat lui-même en leur faveur. Quant aux structures des groupes concernés (D.G-actionnaire majoritaire), elles ne jouissaient pas de l'autorité suffisante pour agir en qualité de propriétaire, et procéder à des réajustements décisionnels

opportuns. Leur seule motivation était l'interprétation pouvant être faite d'un score qui aura à s'écarter de l'objectif physique contractuel, car la performance globale autre que physique dans l'entreprise publique, n'a pas de référence de mesure que celle des institutions judiciaires.

2.5) l'apport du propriétaire (SGP) pour une efficacité du partenariat dans le secteur national des ciments!

Les objectifs étant définis contractuellement et les rapports entre les sociétés filiales, les groupes de ciment, et les SGP sont réglementés par le code de commerce et les statuts des sociétés ; l'efficacité du partenariat dans le secteur national des ciments ne dépend donc que des administrateurs mandatés à l'effet de participer à la gouvernance de la société en partenariat , nonobstant les risques individuels qu'ils courent, lorsque l'appréciation des résolutions qu'ils prennent est faite en fonction d'un schéma de lecture autre qu'économique. Dans ce cas, la performance réalisée ne plaidera pas leur cause.

Les administrateurs siégeant en conseil d'administration des sociétés en partenariat ne sont jamais assistés par le propriétaire (SGP), et n'agissent qu'en fonction d'une valeur d'usage se rapportant au risque encouru en se référant à leur savoir. La SGP par contre, en qualité de propriétaire n'inscrit son intervention que par rapport aux indicateurs d'évaluation auxquels ses dirigeants sont soumis, qui font du nombre de partenariats réalisé, un indicateur important pour leur rémunération variable décidée par leur assemblée générale.

Dans les cas du partenariat public-privé, c'est l'Etat qui doit être impliqué davantage que les entreprises, combien même que pour « simplifier son implication l'État accepte un contrat qui définit les modes de gestion et de gouvernance », ⁴¹ hors le P.P.P dans le secteur ciment va au-

⁴¹ T .HAFSI, Partenariats public-privé et management de la complexité : les nouveaux défis de l'Etat in Revue française d'administration publique 2009/2 - n° 130, p.337 et p.348.

delà de la gouvernance. Ce partenariat qui s'apparente à un B.O.T (Built-Opérate-Transfer) ne l'est pas, puisqu'il porte aussi bien sur la gestion et la gouvernance que sur la cession en toute propriété d'une part du capital social de la société en partenariat. Ce cas est unique, dans la mesure où il confère au partenaire privé un pouvoir de contrôle de la décision stratégique de la société, puisqu'il siège au conseil d'administration de la société en partenariat, avec seulement une prise de participation minimale initiale de (10%). Ainsi conçu, ce type de partenariat transfère toutes les responsabilités de la gestion aux entreprises, alors que les institutions économiques ayant été mandatées pour sa concrétisation, à savoir les S.G.P n'inscrivent leur intervention que par rapport aux indicateurs d'évaluation auxquels leurs dirigeants sont soumis. Le nombre de partenariat réalisé, constitue un des indicateurs importants pour leur rémunération variable décidée par leur assemblée générale. Le statut de propriétaire – détenteur du portefeuille ciment-, que cette institution (**SGP**) détient de l'Etat, ne se manifeste auprès des administrateurs siégeant dans les différents conseils d'administration, qu'à l'occasion des renouvellements de leur mandats.

Ce statut, aurait gagné en efficacité s'il s'est manifesté auprès des administrateurs par la détermination d'une ligne de conduite traduisant les préoccupations d'ordre macro-économiques et portant notamment sur la politique industrielle, la politique de répartition des dividendes, la politique des prix et de la fiscalité. C'est par rapport à ces questions que les administrateurs doivent être assistés et évalués par les dirigeants du centre d'activité stratégique (**SGP**).⁴²

Ces dirigeants, doivent prendre en charge la formulation et la mise en application de la stratégie d'affaire de tous les partenariats publics- privés concernés, ce qui n'a nullement été le cas.

⁴² T .HAFSI, op.cit., p.18.

Enfin, ce qui peut être aisément constaté, est que les changements d'attitudes managériaux⁴³ espérés depuis les réformes économiques, dans le cadre de la gouvernance, sont de plus en plus rigides au fur et à mesure qu'on progresse dans la hiérarchie organisationnelle de l'entreprise publique, ce qui affecte la décision de gestion dans sa forme et dans sa pertinence.

Ainsi, les mutations comportementales de ceux qui assurent la fonction de "manager" ne peuvent être uniquement le produit de dispositifs législatifs nouveaux ou actualisés aussi nécessaire soit-il, c'est de l'attitude de l'Etat en tant que propriétaire dont dépend l'efficacité des entreprises publiques en partenariat ou non. La rupture, tardive,⁴⁴ suggérée de certains cas de partenariats dans le secteur national des ciments, ne traduit-elle pas d'une manière claire le fossé qui existe entre les administrateurs et leurs mandants, (S.G.P), qui représentent l'Etat ?

Conclusion:

Le constat qui ressort du tableau suivant, à première vue, est que les formes de privatisation ou l'Etat n'a pas de pouvoir sur la gestion et sur les actifs de l'entreprise représentent 82% de l'ensemble des opérations de privatisation, par contre le nombre de partenariats ou la prise de participation de l'Etat est majoritaire ne représentent que 3% de ce nombre. Le partenariat dans le secteur national des ciments est compris dans ce taux.

Ce type de partenariat, suppose que la décision dans toutes ses formes revient à l'actionnaire majoritaire, en l'occurrence, l'Etat, ce qui n'a pas été observé au niveau du secteur national des ciments. C'est une des

⁴³ BOUTALEB Kouider, La problématique de la gouvernance d'entreprise en Algérie », Université de Tlemcen.

⁴⁴ Les coûts de transaction ex-post (déficit en production de ciment – énergie – réduction des revenus fiscaux - dépenses directes sous formes de réunions et de salaires important aux managers.....) sont supportés en bout de chaîne par l'économie nationale.

particularités de ce partenariat, déjà exposée dans le corps de cet article. Cette particularité, sous l'effet de contraintes juridiques, nées de la coexistence de deux contrats interdépendants (de gouvernance et de cession) et organisationnelle, nées d'un style de gestion privé avec un autre public, a généré un certain nombre de conflits entre les parties que les arrangements organisationnels décidés par les groupes de ciment, n'ont pas pu contenir.

Tableau N°1 : Le nombre de privatisation réalisé, de 2001 à 2008 toutes formes confondues

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Mode de Privatisation	Nombre de privatisation								
Priv totale	-	1	5	7	50	62	68	18	210
Priv part>50%	-	-	1	2	11	12	7	1	34
Priv part<50%	-	-	-	3	1	1	6	2	13
Reprisalar			8	23	29	9	0	7	76
Partena (J-V)	5	3	4	10	4	2	9	1	38
Ces actRepriv	1	1	2	13	18	30	20	7	91
Total	06	05	20	58	113	116	110	36	458

Source: Document de la direction générale de la gestion du secteur public marchand du 24/09/2008 Le processus de la privatisation en Algérie : stratégie, bilan et perspectives par Hocine BENDIFF.

Parmi ces conflits, ceux, se rapportant aux politiques de gestion des ressources humaines, de choix technologique, de politique commerciale, de politique de répartition des dividendes, constituent les plus invoqués par les deux parties à travers les différents supports de communication :

correspondances, rapports moraux et de gestion, réunion de coordination.....etc., des différentes sociétés en partenariat. La réussite d'un partenariat public-privé, à la lumière des observations empiriques faites sur le secteur ciment, nous semble fortement dépendante d'un certain nombre de points que nous présenterons comme suit :

1. Le processus de négociation, qui comprend notamment :

- **La forme de sélection du partenaire à la négociation.** Lorsque cette forme est de gré à gré,⁴⁵ sous-tend souvent auprès de l'équipe de négociation, une préférence du propriétaire. Cette "illusion" influe sur l'efficacité du groupe de négociation ;
- **Les rapports entre les membres du groupe de négociation** gagneront en efficacité s'ils s'inscrivent d'avantage dans une logique de coordination que celle d'une logique d'autorité assurée par un « chef ». La décision doit être collégiale, et nullement hiérarchique. Elle doit être le résultat d'un consensus ;
- **La mise en confiance**, les assurances, par rapport aux risques nés d'une asymétrie informationnelle, encourus par le groupe de négociation, sont à matérialiser par un dispositif réglementaire, voire, légal sécurisant le groupe de négociation.

2. Une matérialisation des objectifs attendus de la négociation avec le partenaire par un document engageant clairement le propriétaire. Ce document, permettra à ses mandataires (SGP et groupe de négociation) de construire leur stratégie de négociation et rendra plus objective l'évaluation de l'efficacité des négociateurs.

Le contrat signé, sa mise en vigueur qui n'était auparavant⁴⁶ que du ressort des groupes ciment dont relevait la société en partenariat, doit concerner également le mandataire de l'Etat faisant rôle de propriétaire, et ce quelque soit sa forme juridique. Ce qui n'est pas le cas, exception faite

⁴⁵ Cette forme, dans le cas d'espèce relève des pouvoirs de l'Etat et toujours confirmée par une résolution du conseil de participation de l'Etat (C.P.E).

⁴⁶ Les quatre groupes de ciment ont été dissous en 2010.

de l'aval donné lorsqu'il s'agit de donner des mandats d'administrateurs pour siéger au conseil d'administration de la société en partenariat.

La relation mandant - mandataire est à gérer selon un dispositif organisationnel approprié permettant aux administrateurs d'intervenir lors des votes des résolutions selon les directives du propriétaire, elles-mêmes inscrites dans le cadre d'une approche stratégique sectorielle cohérente. Il se trouve que les seules résolutions qui intéressent le propriétaire, à l'occasion de l'examen annuel des comptes sont celles se rapportant aux tantièmes des administrateurs, ou aux dividendes⁴⁷ qui lui reviennent, alors que les conditions de formation de ces dividendes sont à chercher dans le style de gouvernance, durant toute l'année. Ainsi la problématique du rapport de l'efficacité des institutions intermédiaires dans le cadre de la politique de partenariat public-privé ne demeure –telle pas entière, et toujours d'actualité ?

Bibliographie :

1. AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, Le nouveau management public: avantages et limites, Revue du RECEMAP, Décembre 2007
2. BOUTALEB Kouider: La problématique de la gouvernance d'entreprise en Algérie », Université de Tlemcen.
3. Brinkerhoff J. M (2002), un partenariat gouvernemental à but non lucratif : un cadre de définition.
4. Bruno Ventelou, Chercheur au CNRS : Les grands courants Nouveaux keynésiens, nouveaux classiques: vers une nouvelle synthèse ? In Cahiers français n° 363.

⁴⁷ Dans certains cas, le propriétaire – mandataire ignore jusqu'à la règle et les techniques utilisées dans la répartition, qui le mettent dans une situation où ses dividendes sont supérieurs à sa prise de participation dans le capital et n'arrive pas à expliquer cette situation et que seul les administrateurs en détiennent la vérité qui est souvent l'aboutissement d'une négociation au sein du C. A. entre les deux mandants des deux partenaires.

5. Denis Clerc, 2007, « Les nouveaux keynésiens », Alternatives économiques Pratique, n°31, Novembre 2007.
6. FREDY-HUET : Partenariat public-privé et performances ; théories et applications aux secteurs d'eaux potable en France in Thèse pour le doctorat en sciences économiques Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne mai 2007.
7. H.N.A. Roustoumi: Rapports sur l'autonomie des entreprises, in Les cahiers de la réforme N°01, édition ENAG éditions 1989.
8. Hakam kamleh : la nouvelle organisation ferroviaire britannique : sur la frontière entre intégration et désintégration, in documents de recherche du centre d'analyse économique DR 28-05/06.
9. Heather Fussell et CHARLEY Beresford : Les partenariats public-privé : comprendre le défi Deuxième édition Juin 2009.
10. HODGE G.A: Public-Private Partnerships: An International Performance Review in: Public Administration Review Volume 67, Issue 3, Article first 2000.
11. J. Buchanan Et G. Tullock: le calcul du consentement, fondations logiques de la démocratie constitutionnelle".1962.
12. Leibenstein, H. (1978): « On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory ». American Economic Review, May, 68 (2).
13. Louis. C : éditoria de la revue d'analyse comparée en administration publique, Vol. 12 n° 1 février 2005.
14. Michel Mougeot et Florence Naegelen: La Concurrence Pour Le Marché, in Revue d'économie politique 2005/6 - Vol. 115, édition Dalloz.
15. MICHEL. A ET HASSAN.O : L'impact des privatisations sur la performance des entreprises françaises in Finance Contrôle Stratégie – Volume 10, n° 1, mars 2007.
16. Mme FATIHA MENTOURI Ministre Déléguée chargée de la Réforme financière; séminaire sur les partenariats public-privé dans le

financement des projets d'infrastructures, tenu à Alger le dimanche 16 Décembre 2007.

17. Moulai Ali : la performance de l'industrie nationale des ciments à la lumière des théories contractuelles des organisations ; thèse de doctorat soutenue avril 2013.
18. Nioche .J.P : "Management public : à la recherche de nouvelles régulations", Revue Française de Gestion, septembre-octobre 1991, n° 85.
19. Noureddine. B, Joseph F, Bachir. M : les partenariats public-privé, Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui ; in revue d'analyse comparée en administration publique, Voll. n°01 Février, 2005.
20. Olivia Pouani, Crise économique de 2008 aux Etats-Unis: causes-conséquences- solutions, in Horizons économiques N°01, sept 2011.
21. Roger. Wettenahll: The rhetoric and réality of public-private partnerships, in public organization review vol3 N°01 Mars 2003.
22. T. Hafsi : Partenariats Public-Privé Et Management De La Complexité : Les Nouveaux Défis De L'Etat, in Revue française d'administration publique N° 130, 2009.
23. The International Bank for Reconstruction and Développement / The World Bank.: Promotion Des Partenariats Public-Privé Africains Auprès des investisseurs, guide de préparation de projets, 2009. La B.M recense quatre types de PPP: Management and leasecontracts, concession contracts, Greenfield projects, dévestitures.
24. Yousef benabdellah : relever les défis pour gagner l'avenir ; l'Algérie face à la mondialisation. décembre 2008.

Sitographie:

25. www.cebq.org/documents: Daniel Alain DagenaisLavery, choisir un type de contrat pour la construction ;
26. www.gnb.ca/0158: Le conseil canadien des sociétés public-privé ;
27. www.trader-finance.fr: Lexique Finance.

Autres références :

28. Code de commerce article 619 ;
29. La loi 88-01 portant autonomie des entreprises ;
30. Ordonnance n° 01-04 du 20 Août 2001.