

## **LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVEE: ALTERNATIVE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE EN L'ABSENCE DE RESSOURCES FINANCIERES PUBLIQUES SUFFISANTES**

BENABDERRAHMANE Aimen , Université alger3

### **Résumé :**

Evoquer la thématique relative au «partenariat public privé et son rôle dans le développement de la collectivité» est une démarche complexe, voire périlleuse, tant le concept est sujet à chaque fois à des polémiques pour moult considérations, dont la définition et l'étendue ne sont pas les moindre. Certes, le PPP est un paradigme novateur, qui, pour certains est une alternative au manque de ressources budgétaires et pour d'autres un mécanisme à déployer pour bénéficier des expertises du secteur privé dans les différents domaines d'activités, mais il reste dans l'ensemble un concept à considérer avec beaucoup de précaution et à encadrer avec un maximum de règles.

Le présent article se veut une contribution pour la compréhension des pactes de partenariat public- privé et leur apport sur le plan économique et financier à travers une étude des différents aspects entourant ces mécanismes.

### **1- L'évolution historique et les différentes formes de la coopération entre les secteurs public et privé:**

Historiquement, la «coopération» entre les pouvoirs publics et la sphère privé, remonte au temps de l'empire romain, ou ce dernier avait confié la réalisation de certaines infrastructures tout au long des chemins routier romains à des privés, contre une exploitation par ces derniers des dites infrastructures sur une période de cinq ans.

Les secteurs jugés stratégiques, ont été conservés dans le domaine de l'investissement public. Cependant, l'avènement de la crise économique et financière au début des années quatre-vingt-dix, incita les pays concernés à réadapter leur politique de partenariat avec les privés par la conclusion de pactes d'association et les étendre pour inclurent la réalisation de projets d'investissement et de projets d'infrastructures, jusque-là monopole exclusif de l'Etat.

## **2- Définitions des pactes de Partenariat Public-Privé :**

Théoriquement, il faut observer que le PPP n'a pas de définition juridique précise; c'est une notion élastique qui peut être utilisée par les Etats en fonction des besoins ressentis. Cependant, ce concept a été fortement encouragé par certains courants de pensée économiques tels : the new management public et la théorie des ressources et compétences.

Pour démontrer l'imprécision qui entoure la définition de ce concept, il est utile de citer Skander, D et Préfontaine qui énoncent que «malgré la multiplication des écrits sur les PPP, ces nouveaux modes de prestations des services publics, demeurent un phénomène nouveau et font l'objet de diverses polémiques». Aussi, et sans versé dans un débat polémique, d'autres chercheurs donnent une définition pour les PPP, mais en restant vague sur le contenu et les modalités du recours à ce mode; c'est le cas de Alvares-Robles, O et al, qui énoncent que «les partenariat public- privé sont des contrats entre les partenaires du secteur public et du secteur privé ayant pour objet la mise en place et la gestion d'un projet visant à assurer un service public et pour lequel une part importante de l'investissement initial, du financement et des risques est partagée entre les partenaires du secteur public et privé». Cette approche a été d'ailleurs adoptée par certaines institutions internationales à l'instar de la banque européenne d'investissement (BEI), qui a défini en 2004 les PPP comme étant un rapport établi entre le secteur public et le secteur privé dans le but «d'introduire les ressources et/ou l'expertise du secteur privé pour permettre d'obtenir et de fournir des actifs et des services publics.». Globalement, les PPP s'articulent autour de contrats par lesquels les pouvoirs publics et des opérateurs privés s'engagent à construire ou à gérer ensemble des infrastructures ou d'autres services, en se répartissant le partage des responsabilités, des droits et des risques, en observant certaines conditions fondamentales, à l'exemple de la transparence, la confiance et l'engagement à faire aboutir le projet concerné dans le respect des clauses contractuelles. Ainsi et dans leur quête de subvenir aux besoins socioéconomique des populations, les autorités publiques font appel à des opérateurs privés pour la réalisation dans des conditions prédéfinies d'une infrastructure qui assure un service public.

### 3- Les conditions de recours aux PPP :

L'étude de l'évolution de ces pactes de partenariat, nous apprend que le recours par les autorités publiques à cette forme de contractualisation pour la réalisation d'infrastructure à vocation publique, s'imposait parfois comme une alternative stratégique pour permettre à l'Etat de réaliser un double objectif; d'abord se consacrer à son rôle de régulateur et de concepteur de politiques et de stratégies globales pour assurer les conditions optimales d'un développement régulier et durable, ensuite de bénéficier des capacités techniques, managériales mais aussi financières des partenaires privés.

Principales divergences	Secteur public	Secteur privé
Raison d'être	Bien être des citoyens	Rentabilité
Objectifs	Social et collectif	Economique: réalisation de bénéfices
Droit de propriété	«contrat social»	Actionnaires
Principales sources de financement	Taxe: contribution obligatoire	Actionnaires et profits : contribution délibérée
Environnement	Basé sur les lois politiques	Concurrentiel basé sur les lois économiques
Principales valeurs	Prudence, prévision, équité, loyauté, responsabilité, transparence	Flexibilité des règles, aversion a la gestion des risques, anticipation des changements du marché et des variables économiques, confidentialité et protections des informations.

### 4- Les différentes formes de coopération entre le secteur public et le secteur privé:

Concrètement et jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, l'Etat (et ses démembrement) titulaire de missions de services publics, disposait d'une multitude de moyens juridique et réglementaires pour assurer aux citoyens les biens et services dont ils avaient besoins, à travers notamment le recours à des relations contractuelles avec des partenaires privés, sous formes de marchés publics<sup>1</sup> ou de délégation

<sup>1</sup> Les marchés publics sont des contrats liant les administrations publiques avec des entreprises privées en vue d'assurer la fourniture d'une prestation donnée, moyennant le paiement suivant des modalités contractuelles de la contrepartie des prestations. Hormis le

de services public<sup>2</sup>. Les interactions entre les deux parties (secteur public et secteur privé) existent depuis toujours mais dans des formes diverses et variées. **FREDERIC LAPEYRE** dénote que l'innovation réside dans le fait que ces interactions s'inscrivent dans un «nouveau paradigme politique» visant précisément à encourager ce type de partenariat, à travers notamment la coopération au développement.

### **5- L'apparition de la forme moderne de partenariat Public-Privé et typologie des partenariats public-privé:**

L'expérience à démontrer que la forme moderne du Partenariat Public Privé a émergé en Grande Bretagne en 1992 sous l'appellation de «Project finance initiative» (PFI). Le recours à ce nouveau concept par le gouvernement de **John Major** avait pour objectif de réduire le déficit public par la réduction des dépenses de l'Etat et des collectivités dépendantes, mais aussi de moderniser les infrastructures publiques souffrant de désinvestissement et de mauvaise gestion.

Les opérations de type PFI, s'exécutent sur la base d'une structure contractuelle triangulaire liant l'Administration, l'opérateur privé et le banquier au titre du financement. Ceux sont en fait des opérations de type BOT (Build, Opérate and Transfer), soit construire, exploiter et transférer.

Ces contrat de type BOT prennent plusieurs formes et s'appliquent suivant plusieurs formules selon le degré d'implication du privé dans la relation de partenariat.

La réforme de juillet 2008, a donné une nouvelle forme de coopération Public-Privé, en s'inspirant largement des PFI anglo-saxon. D'ailleurs, **LICHERE, F.** observe que désormais les contrats de partenariats sont des contrats par lesquels l'Etat ou un établissement public confie à un tiers pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de

---

risque de ne pas être rémunéré dans les délais, le partenaire privé n'encourt aucun autre risque.

<sup>2</sup> La délégation de service public est une action par laquelle l'administration publique confie, sous son contrôle, à un partenaire privé, l'administration, la gestion et l'exploitation d'un service public. La rémunération de cette relation contractuelle est assurée par l'exploitation du service public délégué (plage, distribution de l'eau, péage des autoroutes...). Dans le cas des DSP, le privé encours plusieurs risques, dont celui lié à la sous consommation. La DSP peut prendre plusieurs formes, tels que la concession, l'affermage et la régie intéressée.

financement retenus, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Ainsi, la première forme de PFI se concrétise par l'introduction de la propriété privée et de son savoir-faire dans les entreprises publiques selon l'émission d'actions ou la création de partenariat stratégique.

La deuxième forme consiste en un financement privé contractualisé du projet de partenariat PFI. Les choix de ce partenariat peuvent consister en des garanties à présenter par le privé pour couvrir l'achat par un organisme public de services à long termes. Le consortium privé accepte dans ce cas les risques liés au projet tout en bénéficiant des revenus de l'exploitation du service financé.

La troisième forme se traduit par la vente par l'autorité publique d'un service donné. Le privé se contente dans ce cas de financer l'achat et d'apporter son expertise dans l'exploitation des actifs sur des marchés plus élargis.

## **6- Conditions de recours aux PFI :**

Pour le premier critère, il s'agit de s'assurer que le service à fournir doit satisfaire à la condition d'un rapport qualité/prix optimum dans la durée. Pour cela l'opérateur public, doit a priori cerner ses besoins de façon exhaustive, ensuite il doit procéder à un travail de comparaison des prix usités dans le secteur public à travers le recours au «public sector comparator», qui est en fait un fichier qui regroupe l'ensemble des prix pratiqués lors de l'exécution des prestations au profit d'une autorité publique.

S'agissant du deuxième critère, il faut savoir que la rémunération des projets de type PFI s'effectue sur la base d'un prix maximum qui prends en considération l'évolution durant la période de réalisation de l'ensemble des éléments constitutifs du coût du projet, cela aura pour conséquence le transfert au privé en charge de la réalisation des travaux de l'ensemble des risques lié à l'exécution du service. L'Administration quant à elle s'engage contractuellement à assumer les paiements découlant de la réalisation des opérations relevant du PFI. Cela s'apparente à une gestion contractualisée des risques.

## 7- Le ppp dans la coopération internationale

Les institutions financières multilatérales, qui sont de fins observateurs de l'évolution des différents évènements impactant les Etats et leurs économies, ont commencé au début des années quatre-vingt-dix à préconiser le recours aux partenariats public privé, particulièrement dans le domaine des infrastructures; c'est le cas de **la Banque Mondiale**, qui a incité les agences bilatérales de développement à prendre en considération le concept du PPP dans l'élaboration et la mise en œuvre du fameux «cadre intégré de développement». L'ONU, à travers son secrétaire général, **Mr KOFI ANAN**, a préconisé lors du Forum de Davos en 1999 et le lancement du «**global compact- pacte mondial**», l'intégration des PPP dans les processus de coopérations transnationales, à condition que les multinationales prennent en compte les dimensions socio-culturelles et environnementales dans la quête de projets de développement avec les Etats en développement. Aussi, La conférence de Monterrey<sup>3</sup> sur le financement du développement qui s'est déroulé en 2002, a souligné l'importance des PPP comme instrument permettant de mobiliser de nouvelles ressources pour permettre de se rapprocher des objectifs du millénaire. **Aperçu sur l'économie algérienne:**

**a- De l'indépendance à l'ajustement structurel:** L'économie algérienne a été marquée depuis le recouvrement de l'indépendance du pays par des mutations conjoncturelles, fruits de des différentes politiques socio-économiques enclenchées par l'Algérie pour assurer une indépendance économique au pays à travers un développement tout azimut des différents secteurs. Ainsi, plusieurs grandes étapes ont caractérisées l'économie de l'Algérie post indépendance. L'intervention du FMI, une première fois avec l'accord «stand-by» (mai 1989- mai 1990), ensuite avec le programme d'ajustement structurel -PAS- (1994-1998), marque le début d'une longue transition économique vers l'économie de marché, soumise cependant aux rudes conditionnalités du FMI. Si les accords avec le FMI ont permis deux rééchelonnement consécutifs de la dette extérieure algérienne (club de paris en 1994 et club de Londres en 1995) et l'injection de d'un montant de 22 Milliards d'USD entre 1994 et 1998, la situation économique du pays demeurait fragile (fermeture d'entreprises

---

<sup>3</sup> Conférence de Monterey sur le « financement du développement », qui s'est déroulé au Mexique sous l'égide de l'ONU du 18 au 22 mars 2002.

publiques, taux de chômage de près 20% en 1997, absence de perspective d'investissements public, échecs des privatisations...etc.), notamment par la conjonction de la contrainte sécuritaire, facteur d'instabilité majeure à l'époque.

**b- De la stabilisation macro-économique à la relance économique :**

Le début des années 2000 a enregistré l'émergence d'une nouvelle stratégie économique, adoubé par un regain du trend haussier des prix des hydrocarbures. C'est ainsi que l'Etat a engagé d'abord un programme spécial de relance économique (PSRE) (2001-2004), doté d'une enveloppe de 525 Milliards DA (dont 45 MDA pour l'appui aux réformes, 65.3 MDA pour l'agriculture et la pêche, 114 MDA pour le développement local, 210.5 MDA pour les travaux d'infrastructures et 90.2 MDA alloués au développement des ressources humaines). Ensuite un plan quinquennal sous forme de programme complémentaire de soutien à la croissance (PCSC) (2005-2010), doté initialement d'une enveloppe financière de 4203 Milliards DA, En sus du remboursement par anticipation de la dette extérieure, l'Algérie a réussie à concrétiser un programme ambitieux d'infrastructures de base, nécessaire pour l'amélioration du niveau de vie de la population mais aussi et surtout pour la promotion des investissements (autoroute est-ouest, nouvelle aérogare, métro, tramway,...etc.). Concrètement, les indicateurs économiques sur la période 2000-2010, démontrent que le pays a réussi à renversé les tendances négatives tout en gardant un niveau de croissance satisfaisant. La croissance est passé de 1.2% en 2000 à 6.8% en 2003 et à 5.1% en 2005. Tirée essentiellement par les prix des hydrocarbures, la croissance a enregistré en 2006 un taux bas de 1.8% du fait du recul de la production d'hydrocarbures. Ce taux a été ensuite de 3.1% en 2007, 4% en 2008 et 3.8% en 2009. Aussi, le taux de chômage, qui été le plus élevé de la région MENA, a enregistré pour sa part une régression significative; de 29% de la population active en 2000, ce taux est passé à 12.3% en 2006 et à 10% en 2009. Ces performances sont à mettre sur l'ambitieux programme de relance, favorisé d'ailleurs par un raffermissement toujours positif des prix des hydrocarbures.

Cette situation s'est fortement ressentie à partir de la deuxième décennie de 2014, où les prix du baril de pétrole ont entamé une descente vertigineuse pour atteindre en 2015 leur niveau de 2000, soit près de 25 USD/baril (après un pic de 145 USD en 2013), occasionnant ainsi

des manques à gagner considérables pour l'Etat algérien, dont les engagements financiers découlant notamment des projets engagés et lancés, étaient conséquents. Confronté aux différentes charges financières, dont les plus importantes sont incompressibles, l'Etat s'est vu contraint de geler le lancement de plusieurs projets d'équipements en attendant la recherche d'autres perspectives de financement.

## **8- La recherche d'autres alternatives de financements de l'économie nationale:**

La crise avec ses effets multiples sur les Finances Publiques à encourager l'Etat à rechercher d'autres modèles économiques et d'autres alternatives de financement autres que ceux existant actuellement. En sus du financement non conventionnel, les autorités algériennes ont exploré les atouts offerts par le partenariat public-privé, dans un sens le plus large possible, rappelant que l'Algérie avait déjà entamé une forme de partenariat Public-Privé, mais avec des firmes étrangères et dans des secteurs bien déterminés.

**a- L'expérience algérienne dans le partenariat Public-Privé:** en l'absence d'un cadre juridique et réglementaire propre aux PPP, les autorités algériennes ont eu recours dans leur quête à établir des partenariats avec des firmes étrangères aux différents codes de lois existants, tels le code des investissements, le code civil et le code de commerce. Les Lois de Finances annuelles ont été aussi utilisées pour encadrer les aspects fiscaux liés aux contrats de partenariats. Les premiers germes d'un PPP avec des firmes étrangères sont apparus en 2006. Ainsi, quatre grands contrats ont été adoptés par les autorités algériennes; il s'agit :

- Du contrat lié au management des services publics d'eau et d'assainissement entre la SEAAL et Suez Environnement,
- Du contrat de management de l'aéroport d'Alger entre la SGSIA et les aéroports de Paris (ADP),
- Du contrat de gestion du métro d'Alger entre l'EMA et la régie des transports autonome parisiens (RATP)
- Du contrat de gestion hôtelière avec le groupe ACCOR.

Les trois premiers contrats cités présentent chacun en ce qui le concerne une spécificité authentique; ainsi :

**a-1- le contrat SEAAL/SUEZ**, le premier du genre dans les PPP. Ainsi et face à la détresse hydrique et aux multiples problèmes d'alimentation et de distribution de l'eau potable que connaissait la capitale en 2002, Aux termes du premier contrat, et considérant les résultats obtenus :

- Taux d'accès à l'Eau potable: de 6% en 2006 à 100% en 2011, avec une cadence d'alimentation 24h/24h et sept jours sur sept.
- Capacité d'assainissement et d'épuration d'eau: de 6% en 2006 à 53% en 2011.

Un deuxième contrat, SEAAL2, a été conclu en 2011 pour une période de cinq ans (2011-2016) pour finaliser les objectifs initiaux et les étendre pour englober la wilaya de Tipasa.

**a-2- Contrat de management de l'aéroport d'Alger entre la société de gestion des services et infrastructures de l'aéroport d'Alger (SGSIA)<sup>4</sup> et les aéroports de Paris management (ADPM):** ce contrat de gestion conclu le 1<sup>er</sup> novembre 2006 pour une durée de 48 mois entre l'une des filiales du groupe EGSA, Etablissement à capitaux publics en charge de la gestion de 17 aéroports nationaux, et la plus grande entreprise française de gestion des infrastructures aéroportuaires<sup>5</sup>, prévoit en substance un transfert de management et d'expertise ainsi qu'une optimisation de l'exploitation des infrastructures. Ayant pris fin le 31 octobre 2010, et considérant les résultats encourageants réalisés, un deuxième contrat a été signé le 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour une durée de 48 mois, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015,

**a-3- contrat entre l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA) et la Régie des Transports Autonome Parisiens- Développement (RATP-DEV):** ce contrat de partenariat est le premier du genre en

---

<sup>4</sup> La SGSIA est une filiale autonome de l'EGSA, créée en 2006 pour assurer le pilotage stratégique de l'aéroport international Houari Boumediene.

<sup>5</sup> ADP est considéré comme deuxième groupe européen en termes de chiffres d'affaires et le premier en volume de fret et de courrier.

Algérie, car il confie à RATP DEV **l'exploitation, la gestion et la maintenance** de la première ligne de Métro d'Alger (9kilomètres, 14 rames de 6 voitures et 10 stations). Pour se faire, une filiale de droit algérien dite RATP EL DJAZAIR, a été créée en 2009. L'ensemble des missions prévues dans le cadre du partenariat ont été confiées à cette filiale par contrat signé en 2009 pour une durée d'exécution de huit (08) ans, majorée de deux (02) ans, comme période d'essai et de pré-exploitation. Les expériences internationales, ont démontré que la réussite des partenariats Public-Privé, est subordonnée à la réalisation de plusieurs préalables pour aboutir à des résultats optimaux, dont le cadre juridico réglementaire, condition fondamentale, sans laquelle le recours aux PPP pourrait dévier de ses objectifs. A ce titre, il faut relever que l'union européenne dans son livre vert sur les PPP, a conditionné le recours aux PPP par les pays de l'union à l'existence d'une législation distincte et transparente; certains pays de l'UE ont déjà mis un dispositif particulier à l'instar de la France, l'Espagne et l'Italie.

### **9-Conclusion:**

Les expériences de PPP menées par l'Algérie, ont démontrés leur pertinence dès lors qu'elles ont été réalisées avec des partenaires étrangers ayant un savoir-faire développé depuis des décennies. Ces PPP ont assuré à la fois transfert du savoir-faire et du management pour la gestion des grands projets. Ces aspects qualitatifs, dont a besoin l'Algérie, ne peuvent dans l'état actuel être offerts par le secteur privé national, dont le savoir-faire pour la gestion des projets d'envergure, reste rudimentaire. Il est par conséquent recommandé de bien investir la notion de partenariat public privé et ne pas la confondre avec la notion de privatisation, qui elle représente un concept tout à fait différent.

#### **Bibliographie**

- CLIFT, M (2003). « life-cycle costing in the construction sector », sustainable building and construction, UNEP Industry and Environments, Avril-Septembre 2003, page 37 à 41.
- DE BRUX, J. et DESRIEUX, C .(2010) « Optimum social et cadre multi contractuel : le cas des partenariats public-privé », SEPIO, U Paris – mardi 2 février 2010, 16h- MSE, salle 17, 106-112 bd de l'Hopital, paris13<sup>e</sup>12 pages.
- DE BRUX, J., PIRON,V. et SAUSSIÉ, S. (2001). «une analyse économique des partenariats public-privé », Rapport élaboré au sein de la commission

économique de l'institut de la gestion délégué (IGD), France, 30 août 2011, 33 pages.

- DE SERRES, A. (2005) «les enjeux des PPP pour les architectes au Québec. », Rapport de recherche présenté à l'Ordre des architectes du Québec, juillet 2005. 23 pages.

- DE SERRES, A (2006) « le développement d'un partenariat innovateur : le cas de concessions d'infrastructures publique. »acte de colloque. XV<sup>e</sup> conférence internationale en management stratégique organisée par l'Association internationale de management stratégique (AIMS), juin 2006, Annecy (France).

- DUPAS, N, GAUBERT, A, MARTY, F& VOISIN, A. (2012a). "D'une crise à l'autre:quels enseignements de la crise 2008 pour les partenariats public-privé ? », Gestion & finances Publiques, N° 1, Janvier 2012, p 51-59.

- GLASER, B. et STRAUSS, A (1967) « the discovery of grounded theory: strategies for qualitative Research", London, Wiedenfeld and Nicholson, 1967.

- LAFITTE, M. (2006). « les partenariats public-privé. Une clé pour l'investissement public en France » collection marché/finance. Revue banque Edition. Paris France 158 pages.

- MARTY, F. et VIDAL, L. (2005). « contrat partenariat et mécanismes financiers de droit privé », Droit et ville, n° 60/2005, pp 267-323.

- MARY, F, TROSA, S. et VOISIN, A (2006) « les partenariats public-privé » collection PR2PERS, éditions la Découverte, paris. 122 pages.

- MARY,F (2007). « partenariat public privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan » Octobre 2007. Observatoire Français des conjonctures Economiques. 48 pages

- SKANDER, D, PREFONTAINE, L et RAMONJAVELO, V (2006). « collaboration dans le cadre des PPP : une perspective constructiviste » VX<sup>ème</sup> conférence internationale de Management Stratégique, Genève 13-16 juin 2006. 25 pages.

- WILLAMSON, O.E (1999) « public and Privatebureaucraties: a traction cost economics perspectives", journal of law, Economics and Organizations, vol. 15, p. 306-342.