

Le financement des infrastructures de base à travers des Partenariats Public-Privé en
Algérie : états des lieux et perspectives

GUESMIA El Hadi
Université de Tizi Ouzou

Résumé

Cet article étudie l'expérience algérienne en matière de financement des infrastructures de base, considérées aujourd'hui comme le socle du tout processus de développement socio-économique des pays, par de PPP. Il montre que le PPP, encore largement embryonnaire en Algérie, doit aider en principe à devenir un outil de financement des projets et assurer leur réalisation selon les critères de qualité et le temps imparti.

Mots clés : Algérie, financement, Infrastructures, investissement, PPP, perspective économique.

Summary

This article studies the Algerian experience regarding financing of basic infrastructures, considered today as the base of any process of economic and social development of countries, by PPP. It shows that the PPP, still widely embryonic in Algeria, has to help as a rule to become a tool of financing of the projects and to assure their realization according to the quality criteria and the allotted time.

Keywords: Algeria, financing, infrastructures, investment, PPP, economic prospect.

Introduction :

L'histoire de l'émergence du secteur privé, ses modalités d'évolution et de fonctionnement, son poids ainsi que sa place dans l'espace économique en Algérie, a été pendant très longtemps, façonnée voire déterminée par des pratiques de l'Etat envers le secteur privé d'ordre public beaucoup plus politico-idéologique qu'économique.¹

Le comportement des pouvoirs publics en Algérie, quant à la place et au rôle assigné au secteur privé, aussi bien national qu'étranger, dans l'économie nationale, a été, depuis longtemps, constamment ambivalent et changeant. Tantôt vu comme inutile et dangereux, car il est un fort potentiel futur allié du l'impérialisme, tantôt son encouragement et son développement était considéré plus qu'indispensable, puisqu'il peut être un complément et un soutien au secteur public. Or, depuis la crise des années 1980 et ses conséquences (manque d'épargne nationale et faiblesses structurelles), une rupture a été constatée. L'Algérie commençait à considérer l'importance du rôle que pouvait jouer le capital privé dans le développement du pays.

Pays mono-exportateur des hydrocarbures, l'Algérie a pris conscience que cette ressource n'est pas durable. Aussi cherche-t-elle ces dernières années à s'attacher à réduire la forte dépendance de son économie par rapport à cette ressource non renouvelable et volatile. En se penchant sur l'avenir du pays, le gouvernement algérien a pris la décision de diversifier son économie, et ce en optant pour un programme de développement fortement ambitieux. Cela va sans dire aussi que le débat sur la

diversification de l'économie n'est pas sans évoquer le développement des infrastructures de base. Ces dernières sont considérées aujourd'hui comme le socle du tout processus de développement économique et social du pays. Ainsi, de grands projets sont lancés (construction de l'Autoroute Est-Ouest, extension du réseau ferroviaire, construction d'usines de dessalement d'eau, le grand projet de l'infrastructure portuaire de Cherchell...). Pour aider au financement de ces projets et assurer leur réalisation selon les critères de qualité et le temps imparti, autrement dit, pour assurer une meilleure réalisation de ce programme de développement, les pouvoirs publics ont toujours proclamé leur volonté d'encourager la participation du capital privé (nationale ou étranger). Et, surtout, à recourir au PPP auquel il est demandé, non seulement d'assurer une meilleure performance, mais aussi de faire profiter le secteur public et le privé national, tout autant de côté financement que celui du transfert de technologies et savoir-faire dont il a besoin.

Dans cette optique, notre étude vise, à la fois, à jeter un regard sur cette expérience algérienne dans le financement des infrastructures de base par des PPP, et à évaluer les perspectives en matière de PPP et à promouvoir la réalisation de programmes de PPP performants en Algérie. Pour ce faire, nous allons tenter dans cet article de répondre aux questions suivantes : « **Quelle serait la contribution potentielle des PPP au développement des infrastructures de base en Algérie? Le PPP peut-il être, face notamment au contre-choc pétrolier actuel, un mode de financement alternatif au budget de l'Etat des grands projets publics d'infrastructures économiques et sociales ?** »

Notre travail va s'articuler en quatre sections. **La première section** rappelle les différentes caractéristiques et définitions des PPP². **La seconde section** va mettre en lumière le cadre juridique et réglementaire régissant l'investissement privé, de façon globale, et les PPP, en particulier, en Algérie. **La troisième section** présente quelques exemples des projets les plus importants dans des secteurs des plus vitaux pour l'économie algérienne. **Enfin la dernière section** va porter sur les enjeux et les perspectives de PPP en Algérie.

1. Les partenariats publics/privés: définitions et caractéristiques

Par définition, les PPP ont souvent trait aux contrats par lesquels le secteur privé assure la construction d'infrastructures et la prestation de services utilisant des infrastructures qui relèvent habituellement de la compétence de l'État. Les PPP portent sur une large gamme de projets d'infrastructures économiques et sociales mais ils ont surtout servi à la construction de routes, de ponts et tunnels, de réseaux ferroviaires légers, d'aéroports etc. Les PPP peuvent présenter un intérêt tant pour les pouvoirs publics que pour le secteur privé.

Pour mieux cerner le concept de PPP, et avant de passer à l'analyse de l'expérience algérienne en la matière, il importe de donner d'abord une définition de PPP et d'en rappeler les principales caractéristiques ainsi que les principaux types de contrats dans ce domaine.

1.1. Qu'est ce qu'un partenariat public/privé(PPP)

Il n'existe pas de définition juridique internationale du terme PPP³. Mais comme définition globale des PPP, on peut retenir celle qui considère que les PPP sont des contrats à long terme (de 10 à 35 ans ou plus) entre des partenaires du secteur public et du secteur privé ayant pour objet la mise en place ou 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 privé⁴. La mission globale confiée au tiers dans le contrat administratif peut, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financements retenus, faire par ailleurs l'objet, de financement, de la construction/transformation, l'entretien, la maintenance,

l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public.

1.2. Les partenariats publics/privés: un outil protéiforme

On compte de nombreuses possibilités de montages juridiques et financiers correspondant aux critères retenus pour définir les PPP selon les pays. Nous avons dans la terminologie anglo-saxonne trois types de partenariats: **les partenariats institutionnels** (création de sociétés à capitaux, publics et privés, telles que les sociétés d'économie mixte ou joint-ventures(JV)), les partenariats dans lesquels les entreprises privées conseillent les personnes publiques pour la valorisation de leurs biens et les contrats de **Private Finance Initiative** (PFI), lancés en 1992 au Royaume-Uni, qui sont la forme la plus répandue. Il s'agit de la différencier des **délégations de service public** qui sont des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le cocontractant perçoit une rémunération mixte constituée d'une redevance fixe et d'un intéressement qui est fonction de l'amélioration de la qualité du service, du niveau des économies réalisées et du résultat financier de l'exploitation⁵.

Les plus importants types de contrat dans le domaine du PPP sont développés comme suit:

1.2.1. Le contrat de concession et le BOT (*Build, operate and transfert*)

Le BOT est un procédé qui a fait ses preuves dans le financement et la réalisation des grands projets internationaux. C'est un contrat de long terme (qui peut varier entre 25 et 50 ans) et qui permet à l'Etat de confier à un opérateur privé la construction et l'exploitation d'un ouvrage public ou la gestion d'un service public. En contrepartie de quoi l'autorité qui a concédé la concession perçoit une redevance annuelle. Dans ce type de contrat, il appartient à l'opérateur privé de mobiliser les financements nécessaires.

Ceci dit, le contrat de partenariat diffère de la concession dans la mesure où le cocontractant est uniquement chargé de l'exploitation et non de la gestion des ouvrages étant fondé sur une répartition optimale des risques : le risque de trafic incombe à la personne publique, le cocontractant prenant en charge le risque de construction et de performance. En règle générale, l'opérateur privé est propriétaire de l'installation sur laquelle porte le contrat PPP pendant qu'il l'exploite, celle-ci étant transférée à l'État au terme du contrat d'exploitation, généralement pour un montant inférieur à sa valeur résiduelle (et souvent pour un coût nominal nul ou moyen). Dans ces cas, les PPP sont souvent appelés des contrats de BOT⁶. Le BOT peut apparaître sous d'autres formes qui en sont des variétés. Il s'agit du BT (*Build-Transfer*) et du BTO (*Build-Transfer-Operate*).

Force est par ailleurs de constater que, sur le plan juridique, de nombreux concepts sont similaires au contrat BOT, à savoir : Construction, exploitation et transfert (BOT), construction, propriété, exploitation et transfert (BOOT), conception, construction, financement et exploitation (DBFO), conception, construction, gestion et financement (DCMF), construction, propriété et exploitation (BOO): La société du projet construit (ou remet en état) et exploite une installation et fournit des services à une société de service public, à un prestataire de services (tel qu'un service de santé) ou aux consommateurs, production d'électricité, traitement des eaux, routes, hôpitaux, etc. L'installation sera transférée ou non au secteur public au terme d'une période déterminée⁷.

1.2. 2. Le contrat de gestion (contrat de management)

Les délégations de service public sont des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (la

performance). Le cocontractant perçoit une rémunération mixte constituée d'une redevance fixe et d'un intéressement qui est fonction de l'amélioration de la qualité du service, du niveau des économies réalisées et du résultat financier de l'exploitation. On fait souvent appel au contrat de gestion pour améliorer un mode de gestion défaillant.

1.2.2. Le contrat d'affermages

C'est un mode contractuel de gestion qui a pour objet de confier l'exploitation de d'un service public à un fermier et qu'il exploite à ses risques et périls. La réalisation de l'ouvrage nécessaire pour l'exploitation du service reste à la charge de la collectivité(les stades, les abattoirs)⁸ qui apportera les ouvrages et les biens nécessaires. En contrepartie du contrat d'affermage, le fermier se rémunère sur la base des redevances qui lui seront versés par les usagers, il peut faire des bénéfices dont il reverse une partie à l'administration. La passation du contrat est soumise à des conditions de publicité, de transparence et de mise en concurrence. La durée de l'affermage est de 12 années au maximum⁹. L'affermage vise à remédier certains inconvénients de la concession, notamment en permettant à l'autorité publique d'exercer une surveillance plus grande sur le fermier, pour garantir par exemple la continuité du service public. La concession peut se transformer en affermage quand les ouvrages sont amortis, le nouveau fermier peut être différent du concessionnaire initial.

En définitive, les contrats PPP peuvent être définis comme une entente contractuelle entre les pouvoirs publics et la sphère privée pour fournir des services traditionnellement proposés par l'Etat, **mais il ne faudrait pas assimiler les PPP 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. 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 contrat¹⁰.

1.3. Le PPP, un outil bien adapté à la fourniture des infrastructures économiques et sociales

En théorie, les principaux avantages découlant de l'utilisation des PPP résident dans l'optimisation tant des performances respectives des secteurs publics et privés que du rapport coûts/résultats, la répartition des risques¹¹ 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. L'intérêt pour un État ou une collectivité locale est de développer une infrastructure économique (et sociale) pour assurer le développement d'un pays, tout en réduisant son emprunt et les risques associés¹².

Parmi d'autres avantages que procure le PPP, on retient par ailleurs: l'efficacité, une solution sur la durée de vie des actifs, la transparence et lutte contre la corruption, la technologie, l'innovation et le savoir-faire; enfin des sources de financement¹³.

Les PPP semblent particulièrement bien adaptés à la fourniture d'infrastructures économiques, pour trois raisons principales¹⁴. Premièrement, les projets de bon aloi qui visent à éliminer les goulots d'étranglement routiers, ferroviaires, portuaires, énergétiques ou liés à d'autres secteurs sont de nature à avoir un rendement économique élevé et, partant, être attractifs pour le secteur privé. Deuxièmement, en matière de projets d'infrastructure, le secteur privé peut être chargé non seulement de leur réalisation mais aussi des principales prestations y afférentes, ce qui permet de prévoir l'infrastructure dans cette optique, dès le stade de la conception (d'où l'argument en faveur de la combinaison des actions). Troisièmement, pour autant que les prestations sont fournies directement à l'utilisateur final, leur facturation est envisageable, voire souhaitable, en termes d'efficacité.

Toutefois, ce type de montage **doit remplir certaines conditions** et le PPP ne convient pas à tous les projets. Il est essentiel de faire preuve de minutie dans la sélection et la réalisation des projets, dans le contexte d'un environnement juridique, réglementaire et financier approprié et parfaitement maîtrisé. Autrement dit, cela suppose la maîtrise des coûts et une meilleure gouvernance, afin d'éviter les dépassements et de s'assurer que le partenaire privé livre et à exploiter les actifs du projet dans les délais.

2. 2. L'expérience algérienne en matière de financement des investissements à travers des PPP

L'ouverture de l'économie algérienne a rapidement progressé au cours des dernières décennies vers une entrée progressive dans l'économie de marché. Les PPP sont une approche prônée par le gouvernement qui 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 privés (notamment étrangers). Néanmoins, quelques projets sous forme de PPP ont vu le jour dans le secteur de l'eau, de l'énergie et des télécommunications et un certain nombre de projets sont annoncés dans d'autres secteurs comme le secteur des transports¹⁵.

2.1. Le cadre réglementaire de l'investissement: ni entité ni loi spécifiques aux PPP

L'Algérie est dotée d'un Code des investissements réformé par l'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement. Malgré une mise à jour de ce code dès l'année 2009, il reste relativement contraignant et restrictif au regard des investisseurs étrangers. En effet, les investissements étrangers dans les activités de production de biens et de services ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'un partenariat dont l'actionnariat national résident représente 51% au moins du capital social. Les activités de commerce extérieur ne peuvent quant à elles être exercées par des personnes physiques ou morales étrangères que dans le cadre d'un partenariat dont l'actionnariat national résident est égal au moins à 30 % du capital social. Tout projet d'investissement étranger direct (IDE)¹⁶ ou d'investissement en partenariat doit en outre être soumis à l'examen du Conseil national de l'investissement (CNI) rattaché au ministre chargé de la promotion des investissements et est tenu de présenter une balance en devises excédentaire au profit de l'Algérie pendant toute la durée du projet. Les financements nécessaires à la réalisation des investissements étrangers, à l'exception de la constitution du capital, doivent être effectués par recours au financement local. Toutefois, un régime dérogatoire peut s'appliquer au cas par cas selon les projets, mais les conditions n'étant pas clairement fixées par le Code des Investissements, les investisseurs étrangers demeurent contraints de se plier aux règles fixées s'ils souhaitent investir dans un projet.

En ce qui concerne le PPP, un pas important semble avoir été franchi ces dernières années sans toutefois que les résultats soient encore tout à fait encourageants. Pourtant, le cadre juridique et réglementaire a été considérablement modifié pour encourager la participation du secteur privé dans les infrastructures et services de transports. Nombre d'initiatives de ce genre sont en train d'être lancées ou sont en cours en Algérie.

En Algérie, les PPP sont négociés au cas par cas en s'appuyant sur le Code des investissements, révisé en 2009 et sur les législations propres à chaque secteur. Lois sectorielles (électricité, eau, transports et travaux publics) permettent la réalisation de projets PPP. Le PPP dans le secteur de l'eau par exemple a été réglementé par la nouvelle loi sur l'eau, promulguée en août 2005. Le Code de l'eau autorise le secteur privé à participer en tant qu'opérateur d'une concession au développement du secteur (Loi de 1996 modifiant la loi de 1983, améliorée en 2005). Cette loi fixe les conditions de participation du secteur privé sous forme de gestion déléguée par contrat.

2.2. Les PPP et le développement d'infrastructures de base en Algérie: tendances et interrogations

Avant de passer à l'analyse de l'expérience algérienne en termes de financement des infrastructures par des PPP dans les différents secteurs névralgiques à l'économie, il importe de donner d'abord une vue d'ensemble sur le financement sur projet en faveur de PPP en méditerranée (tableau01) ainsi que sur le nombre de projets en PPP sur tout le continent africain.

2.2.1. Les partenariats publics-privés : vue d'ensemble

Les pays partenaires méditerranéens ont mis au point différents programmes de PPP pour attirer les investisseurs, même si le nombre de projets de type PPP signés à ce jour reste relativement limité¹⁷. Comme le montre le tableau (01)¹⁸, qui présente une liste des opérations de type PPP en financement sur projet qui ont été signées dans la région, les pays où le volume des prêts est le plus élevé sont Israël et l'Égypte, ce qui s'expliquerait par le fait que leurs marchés des PPP sont relativement matures. Toutefois, pour l'ensemble de la région, le nombre total des opérations est peu élevé (21 projets, entre 2006 et 2010). Sur toute la période, la Syrie, le Liban et la Cisjordanie n'ont encore signé aucun PPP monté sous la forme d'un financement sur projet.

Sur le plan africain, l'Algérie a été classée cinquième en termes de volume d'investissements consentis dans le cadre des PPP avec un montant atteignant les 13,2 Mds\$ durant la période 1990-2015, souligne la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (Cnuced) dans son rapport¹⁹. L'Algérie se classe juste après le Nigeria, le Maroc, l'Afrique du Sud et l'Égypte, selon cette étude qui a examiné l'évolution des PPP dans 52 pays africains. La Cnuced(2016) précise que ces cinq pays représentent à eux seuls près des deux tiers de la valeur totale des investissements africains s'inscrivant dans le cadre des PPP, tandis que la moitié des pays du continent (27 pays) y ont investi moins d'un milliard de dollars. Les PPP développés en Afrique vont des simples contrats de services jusqu'aux concessions de grande ampleur, en passant par les projets de création d'infrastructures et les cessions. La grande majorité de ces partenariats (environ 70%) sont axées sur le développement des infrastructures.

2.2.2. Financement sur projets en faveur de PPP en Algérie: illustrations sectorielles

En ce qui suit, nous allons donner quelques illustrations du financement et réalisation des projets en PPP dans différents secteurs important en Algérie. Nous verrons quelques exemples de PPP dans le secteur de l'eau, dans le domaine des transports etc.

a. Dans le secteur de l'eau : contrat de gestion et d'exploitation des services d'eau et d'assainissement

L'Algérie souffre d'un manque considérable d'eau douce car la majorité de son territoire est classée comme étant aride et semi-aride. En outre, la conjugaison de facteurs tels que la demande croissante, la sécheresse et la pollution a contribué à la crise liée à la disponibilité d'eau douce dans le pays. Le Gouvernement algérien a en effet décidé de s'attaquer à la pénurie d'eau potable et d'irrigation à travers un programme de PPP mis en place à l'aide notamment de financements locaux.

L'Algérie a donc développé un modèle de PPP très performant pour les installations de dessalement de l'eau de mer et a acquis une solide expérience en la matière. En 2003 et 2004, un nombre non négligeable d'investisseurs étrangers ont répondu favorablement aux premiers appels à soumissionner pour des PPP dans le secteur du dessalement de l'eau de mer en Algérie, le gouvernement ayant annoncé une très importante réserve de projets dans ce secteur (dix contrats de BOT ont été annoncés, entre autres la gestion de la distribution d'eau dans les grandes villes (Constantine, Annaba, Alger).

- Le contrat de management d'Alger : la construction d'un PPP exemplaire

Le financement des infrastructures de base à travers des Partenariats Public-Privé en Algérie

Le contrat de management des Eau de la ville d'Alger a été signé le 01 mars 2006 pour 5,5 ans entre Suez Environnement et SEAAL, Société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger (société de droit algérien). Des progrès significatifs ont été apportés depuis 2006 pour améliorer la distribution d'eau grâce à une série d'actions priorisées et coordonnées telles que²⁰:

- La création des modèles de gestion des ressources ;
- La remise en état et la fiabilisation de la production d'eau souterraine ;
- Le renouvellement de réseau à un rythme de 50 km / an ;
- L'accélération de la recherche des fuites (plus de 25 000 en 2007) et la diminution drastique du délai moyen d'intervention (désormais < 2 jours) ;
- La mise en place de la modulation de pression Jour / Nuit sur certains quartiers d'Alger ;
- La mise en œuvre d'une coordination opérationnelle entre services Production/
Distribution/Direction technique ;

- Le transfert de savoir-faire (la mise en place de WIKTI²¹ (*Water International Knowledge Transfer Initiative*) pour les métiers et la méthodologie OPT (*Optimizing Personal Talents*), spécifiquement pour accompagner l'épanouissement managérial des 250 *top Managers* de SEAAL²² ;

- La qualité de l'eau est désormais conforme aux standards internationaux (plus de 99% de conformité bactériologique) etc.

L'évaluation commune avant le démarrage du contrat de la situation initiale a permis outre l'accord sur des objectifs à atteindre, de définir une vision commune de ce PPP. Ainsi, SEAAL et Suez Environnement œuvrent quotidiennement par des efforts conjoints à ce qu'Alger devienne la vitrine de la modernisation des services d'eau et d'assainissement en Algérie.

- Dans le domaine de dessalement d'eau de mer

Jusqu'à fin 2015, onze projets de dessalement sous forme de BOO et deux centrales électriques menés par Algerian Energy Company (AEC). Le Projet de Skikda, pour ne citer que cette exemple, fait partie par ailleurs d'un ambitieux programme du gouvernement pour la construction avant 2020 de 28 usines de dessalement à grande échelle le long du littoral algérien de 1 300 kilomètres. Ce projet comprend la conception, la construction, le financement, le contrôle et l'exploitation d'une usine de dessalement d'eau de mer produisant 100 000 m³ d'eau par jour au moyen de la procédure d'osmose inverse. *Algerian Energy Company* (AEC) a attribué le projet au consortium espagnol *Geida* en avril 2004 et le bouclage financier a été réalisé le 31 juillet 2005. Le contrat de concession de type Construction, contrôle, exploitation aura une durée de 25 ans qui peut être prorogée d'accord-parties. L'usine de dessalement de Skikda sera l'une des plus importantes de ce genre au monde et devrait approvisionner 500 000 personnes dans la zone côtière orientale du pays située près de la Tunisie. Mais l'importance de ce projet réside en premier lieu dans son financement. Cette usine de dessalement de 110 millions\$ est le tout premier PPP en Algérie à être financé par une banque locale, la Banque Nationale d'Algérie (BNA). Motivées par les niveaux élevés de liquidité en Algérie en raison du niveau élevé des prix de l'énergie, les autorités ont pris la décision stratégique d'associer le système bancaire local au financement de PPP, en attribuant des marchés de PPP à différentes banques²³.

Dans ce projet, il semble que le gouvernement algérien a élaboré un programme de contrats bien structuré qui présentait un attrait pour le marché. Il a adopté une approche stratégique à l'égard du développement et de la propagation de l'expertise et du savoir-faire en matière de financement de projets PPP dans l'ensemble des secteurs locaux de la finance et de la consultance.

b. Dans le secteur des Transports

Le secteur des transports est un des secteurs important dans lequel le gouvernement algérien a aussi souhaité traiter un certain nombre de projets sous forme de PPP afin que le secteur privé finance les investissements et puisse apporter son expérience et savoir-faire.

Dans le secteur des transports, le ministère des transports a consacré une enveloppe de 35 Mds\$ pour le développement des transports ferroviaires et urbains sur la période 2010-2014. Par exemple, la RATP(France) a été retenue pour exploiter le métro d'Alger pour une durée de huit ans, ADP (groupe Aéroports de Paris) est chargé depuis 2006 de gérer(en concession) l'aéroport d'Alger et les terminaux à conteneurs des ports de Djendjen et d'Alger sont exploités par Dubai Ports World(DPW) en partenariat avec les entreprises portuaires publiques de Djendjen et d'Alger, et Portek, compagnie Singapourienne, détient 49 % des actions (les dispositions juridiques et réglementaires n'autorisent pas une compagnie étrangère à détenir plus de 49 % des actions).

d. Dans la pétrochimie : cas de la société des fertilisants d'Algérie (FERTIAL)

Fertial, fleuron national de l'industrie pétrochimique, est une société issue d'un partenariat signé en août 2005 entre le Groupe algérien Asmidal et le Groupe espagnol Grupo Villar Mir. Ils détiennent respectivement 34% et 66% du capital. L'outil de production, installé dans les sites industriels d'Annaba et d'Arzew, a une capacité annuelle d'un million de tonnes d'ammoniac. Une partie de cette production est réutilisée pour la production d'une large gamme d'engrais azotés et phosphatés. Après un investissement de plus de 170 millions\$ ayant permis de rénover l'outil industriel, Fertial a gagné des parts de marché considérables tant à l'export que sur le marché intérieur. Faut-il rappeler qu'avant de fusionner avec Fertiberia, Fertial, cumulait en 2005 une dette, vis-à-vis tant de ses fournisseurs (Sontarach et Asmidal) que de l'Etat (Trésor public) de 15,406 milliards de dinars. Mais force est de constater qu'aujourd'hui, grâce à l'amélioration des résultats financiers de la compagnie, la dette a été totalement époncée. Le redressement de sa situation financière a été rendu possible grâce à l'amélioration de ses résultats financiers et ses performances en matière de production²⁴.

Il est par ailleurs utile de noter que l'agriculture algérienne est fortement soutenue par Fertial qui a aussi réussi à écouler ses produits à la fois sur le marché algérien et à l'étranger²⁵.

e- Qu'en est-il alors du projet El Hamdania-Port(Tipaza) ?

La question serait incontournable s'il s'agissait de financer une grande infrastructure nationale dont les retombées pour la diversification économique du pays seraient incontestables. Cette question s'est récemment posée à propos du projet du port d'El Hamdania, signé le 17 janvier 2016, par le Groupe national algérien des services portuaires et deux entreprises chinoises, la CSCEC (China State Construction Corporation) et la CHEC (China Harbour Engineering Company). L'investissement en PPP sous forme de BOT semble s'imposer enfin en Algérie, à la faveur de la réduction des possibilités budgétaires pour le gouvernement. Ce projet de taille (plus de 3 Mds\$ pour la seule infrastructure portuaire) inclut également une partie postérieure de gestion confiée à une autre entreprise chinoise (Shanghai Ports), un montage à plusieurs étages, assez courant dans les contrats chinois en Afrique. Il ne s'agit pas de financer un déficit creusé pour une raison ou une autre mais un projet à même d'être le fer de lance d'une politique industrielle nécessaire à la diversification de l'économie algérienne, en amont de la superstructure portuaire (en sachant qu'il y a bien longtemps que le pays n'a construit un port de cette importance ni d'importance inférieure d'ailleurs).²⁶

Avec cette décision, une nouvelle tendance semble se dessiner, consistant en la recherche de partenaires internationaux capable de profiter de la formule du BOT. L'une des particularités de ces projets est que l'Etat ayant d'impérieuses contraintes budgétaires limitant la capacité du secteur public aux besoins croissants en matière d'infrastructures, bénéficie sous certaines conditions, la participation du secteur privé qui supporte d'énormes risques financiers. C'est ce principe que le pays

a tout fait pour éviter dans le cadre de la réalisation de l'Autoroute Est-Ouest (plus de 13 mds\$)²⁷. Fort des revenus que lui procurent les hydrocarbures (embellie financière), l'Algérie a pendant ce temps recouru pour ses marchés d'infrastructures, à d'autres modes de commande publique que le PPP. Le pays a mis en œuvre un programme d'investissement d'envergure et soutenu mais, à ce jour, n'encourage pas activement la participation internationale²⁸. Qu'aujourd'hui les cours du pétrole baissent le pays n'a plus les mêmes capacités financières. Encore que, dans le cas des infrastructures, ce ne sont pas les particuliers mais les entreprises qui seront concernées, comme celles qui vont bénéficier des services du futur port d'El Hamdania et qui devront financer in fine ce grand projet.

En définitive, le cas de projet El Hamdania-Port à Tipaza qui sera réalisé n'est pas seulement pour le commerce national par voie maritime mais aussi en tant que hub pour les échanges au niveau régional, voire international. Bien entendu, la réussite d'un tel projet n'est à espérer que si les conditions financières et fiscales du montage sont finement négociées de manière à assurer une répartition équilibrée des coûts et des risques entre les partenaires.

3. Perspectives de Financement d'infrastructures de base en Algérie par les PPP

L'idée du PPP suscite la question des investissements nationaux et étrangers en Algérie, qui est à la fois importante et d'actualité dans le monde et en particulier la crise financière actuelle que traverse notre pays. Cette question s'inscrit non seulement dans le cadre des réformes économiques, mais aussi dans le cadre des réformes de l'arsenal juridique et surtout dans le cadre des accords d'associations qui renforcent la garantie de l'investissement dans le cadre des partenariats public/public et partenariat public/privé. L'investissement dans le cadre du PPP ne prospère que si le pays d'accueil lui assure un maximum de sécurité et de l'organisation de la transparence du dialogue. Le législateur algérien semble ne pas déroger à cette règle et il n'a pas méconnu le principe des PPP puisque l'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 confirme d'une part, les garanties juridiques classiques et renforce d'autre part la garantie de transfert.

Mais force est d'admettre que l'Algérie, comme nous l'avons déjà évoqué, ne possède pas encore de cadre institutionnel et légal spécifiquement dédié aux PPP. Ceux-ci sont régis par le code des investissements et par les lois spécifiques à chaque secteur d'activité. Pourtant, en 2010, le gouvernement algérien a lancé un plan d'investissement ambitieux sur 5 ans d'un montant total de 286 Mds\$(et un autre programme d'investissement a été lancé sur la période 2015-2019, avec une enveloppe de plus de 150 Mrds\$). Ils se focalisent sur les secteurs de l'eau, du transport, de l'énergie, de la santé et de l'éducation. Ces projets souhaitent couvrir un nombre important de secteurs qui requièrent des investissements coûteux, c'est pourquoi le gouvernement a souhaité traiter un certain nombre de projets sous forme de PPP afin que le secteur privé finance la majeure partie des investissements et puisse apporter son expérience et savoir-faire. Les marchés publics ne permettant plus de mener à bien tous les projets, cette alternative semble nécessaire tant les revenus pétroliers ne cessent de s'amenuiser (c'est le cas entre autres de projet de port El Hamdania etc.).

3.1. L'efficacité des PPP en Algérie, éléments pour un modèle d'action

Afin d'accompagner cette expérience du PPP en Algérie et afin de permettre une certaine ouverture au capital privé, tant national qu'étranger, les pouvoirs publics doivent commencer à revoir le cadre réglementaire et législatif concernant l'investissement. Et ce, par la création des organismes qui y seraient spécifiquement dédiés avec, pour mission, d'attirer les investisseurs privés, de leur fournir les services nécessaires et de faciliter l'échange des meilleures pratiques entre les secteurs public et privé afin de promouvoir l'investissement en Algérie.

3.1.1. Une loi sur le PPP pour attirer les investisseurs, un impératif

Le financement des infrastructures de base à travers des Partenariats Public-Privé en Algérie

Une législation régissant le PPP en Algérie est nécessaire pour attirer davantage les investisseurs étrangers. Un tel cadre juridique permet de donner une vision et une assurance aux investisseurs étrangers ainsi qu'aux bailleurs de fonds internationaux, dans le cas d'un éventuel recours aux financements extérieurs. Les lois sur les PPP avaient contribué à concrétiser de grands projets de partenariat entre les secteurs public et privé dans les pays développés ainsi que dans les pays émergents.

A titre d'exemple, le partenariat entre les secteurs public et privé a permis à la Chine, de construire une énorme base industrielle et technologique et d'entrer en force dans les marchés mondiaux²⁹. L'encadrement juridique de la relation entre les deux secteurs est à même de hisser l'efficacité de ce partenariat et d'augmenter le rendement des entreprises des deux secteurs. Les réformes chinoises se sont basées notamment sur l'enseignement supérieur, la réforme universitaire et celle des établissements financiers ainsi que l'ouverture sur le monde extérieur, en conservant les valeurs et les principes de la société chinoise. C'est ces réformes qui ont permis à la Chine de passer d'un pays en développement à un pays qui concurrence les grands pays dans le monde en seulement 20 ans.

L'Algérie qui s'est aussi engagée dernièrement dans ce genre de partenariat a besoin d'une loi spéciale pour organiser les relations et le partenariat entre les entreprises publiques et privées. Une loi sur les PPP aidera l'Algérie à dégager une stratégie en matière de partenariat avec le secteur privé, qu'il soit national ou étranger, et permettra de créer des entités pour identifier les projets et contrôler leur mise en œuvre. Aussi, ce cadre juridique va permettre de mettre en place un dispositif garantissant le respect des clauses du contrat conclu entre l'Etat et son partenaire privé.

3.1.2. Les PPP, un outil majeur à l'épreuve de la crise financière

Les PPP ne devraient pas être perçus comme une approche dans un contexte baissier des hydrocarbures, qui amoindrirait ses ressources financières, mais plutôt comme un levier de développement qui booste la production nationale et améliore les services aux usagers. Cependant, dans les cas de récession et de réduction budgétaire, les PPP peuvent s'avérer nécessaires financièrement pour éviter les coupes budgétaires brutales dans les programmes d'équipements publics, faudrait-il penser, à ce titre, l'arrêt de³⁰s investissements en Algérie dans la décennie 1980 en raison de la chute drastique des cours de pétrole.

En termes d'efficacité, les projets réalisés en PPP sont beaucoup plus performants que ceux réalisés dans le secteur public traditionnel. Pour autant, selon l'économiste Mebtoul.A(2016), les PPP ne sont pas la panacée car la préparation des projets de type PPP prenant généralement plus de temps que des passations de marchés classiques en raison de leur complexité. Or, selon l'étude de l'Ipemed (2012)³¹, les projets d'infrastructures, sur les 13 pays de la région MENA de 1990 à 2008, sont estimés à plus de 67 Mrds\$ où ont été investis dans 122 projets publics-privés: télécommunications, énergie, transports et eau, les marchés publics de ces pays ne permettant plus de mener à bien tous les projets, et cette alternative semble nécessaire tant les dettes de certains États sont colossales.

Reste qu'il est important de bien choisir les projets qui peuvent être effectués sous forme de PPP et de bénéficier de conditions favorables qui incluent des acteurs publics et privés compétents et solvables et un cadre macroéconomique et réglementaire stable.

En Algérie, l'on fait référence aux lois de finances 2009/2010 dont la généralisation de la règle des 49/51%, sans distinguer les secteurs stratégiques ou pas, l'Etat (le trésor public) supportant tous les surcoûts d'où la satisfaction de certains opérateurs étrangers qui drainent des profits sans risques. D'où la problématique de la mise en place (ou d'adaptation) de dispositions légales et réglementaires

pour permettre un développement harmonieux de ces opérations, dans le respect des spécificités des opérations de PPP notamment dans la loi sur les marchés publics.

La réussite de ces PPP nécessiterait aussi un système financier dynamique qui facilite la mobilisation des fonds aux investisseurs (de fonds d'investissements). Et ce d'autant plus qu'en Algérie les marchés financiers locaux sont liquides et financièrement solvables, son grand secteur bancaire public, seront en mesure de financer le programme de PPP tant qu'elles continueront à recevoir de l'État et des collectivités publiques les dépôts provenant des vastes recettes à l'exportation des hydrocarbures. C'est ainsi qu'il sera possible d'espérer à l'émergence d'un modèle algérien basé, entre autres, sur l'adoption de PPP. La transition d'une économie de rente, basée sur les seules ressources naturelles, à une économie hors hydrocarbures dans le cadre des nouvelles mutations géostratégiques mondiales, est plus qu'impérieuse. Devant reposer sur une nouvelle gouvernance, condition indispensable de l'efficacité des PPP en Algérie.

Selon cette approche, les attentes du gouvernement algérien par rapport au PPP seront, en gros:

- Attirer des sources de financement alternatives au budget de l'Etat;
- Mettre le dynamisme du secteur privé au service du secteur public;
- Meilleure maîtrise de la réalisation des projets en terme de coûts et de délais;
- Optimisation du partage des risques entre les partenaires;
- Etalement des dépenses d'investissement de l'Etat sur une longue période;
- Optimiser et rationaliser les dépenses publiques ;
- Sanctuarisation, par des contrats, des dépenses d'exploitation.

Conclusion

Dans cette contribution, il a été question pour nous d'analyser l'expérience algérienne en matière des PPP (cadre juridique, financement et réalisation des infrastructures de base..). Pour rappel le PPP est un mode de financement alternatif au budget de l'Etat des grands projets publics d'infrastructures économiques et sociales dont le principe consiste en la signature de contrats à long terme par lesquels l'Etat confie à un opérateur privé la totalité ou une partie de la conception, du financement, de la réalisation et de l'exploitation d'une infrastructure économique ou sociale.

Notre étude montre que le PPP est largement à l'état embryonnaire en Algérie, même s'il a quelques réussites en termes de financement d'infrastructures de base (dans l'eau et le transport). La question des partenariats demeure toujours rattachée à la question des investissements, tant nationaux qu'étrangers, d'autant plus, le manque de cadre juridique pour bien développer les PPP dans tous les secteurs, soit public ou privé, est en attente à la recherche d'un droit commun des contrats de PPP dans le cadre de l'harmonisation du droit commercial international. Cela renvoie à la nécessaire adaptation du cadre juridique. Il y a urgence d'une loi spécifique aux PPP en Algérie.

Les PPP sont des opérations spécifiques pour lesquelles le cadre juridique actuel ne donne pas entière satisfaction. Des dispositions légales et réglementaires doivent être prises ou adaptées pour permettre un développement harmonieux de ces opérations, dans le respect de leurs spécificités. En outre, la reconnaissance des spécificités des opérations de PPP dans la loi sur les marchés publics est une démarche nécessaire.

N'ayant pas été une préoccupation réelle des pouvoirs publics durant les années 70 et 80, les infrastructures ont connu un grand retard dans leur développement, retard qui pourrait expliquer probablement une partie de la croissance manquante. La faiblesse des infrastructures a augmenté les difficultés d'absorption de l'investissement et retardé la mise en synergie des différents secteurs et acteurs.

Le financement des infrastructures de base à travers des Partenariats Public-Privé en Algérie

Pour autant, la majorité des études indiquent que le capital public et le capital privé (national ou étranger) sont complémentaires. En finançant les infrastructures, particulièrement de base comme c'est le cas en Algérie, le capital public dynamiserait objectivement le capital privé. Le partenariat public-privé, à ses premiers pas en Algérie dans le domaine de l'investissement et de l'exploitation des infrastructures, est un cadre commun pour aider les entreprises à capter les externalités et devant aider en principe à devenir un outil d'optimisation et de rationalisation des dépenses publiques. Une nouvelle gouvernance somme toute condition sin qua non de l'efficacité des PPP.

Références bibliographiques et Notes

- ¹ Derras.O, Place du secteur privé industriel national dans l'économie algérienne, 1997, p156-174, (<http://insaniyat.revues.org>. (Consulté le 02/01/2017, p157) ;
- ² Tout au long de cet article, on va utiliser le sigle PPP comme abréviation de terme partenariat public privé ;
- ³ Robles, Oscar Alvarez, Kristín Sigurbjörnsdóttir, Wim Leendertse, « Partenariats Public-Privé », Conférence Européenne des Directeurs de Routes, mai 2009, p07) ;
- ⁴ Robles, Oscar Alvarez, Kristín Sigurbjörnsdóttir, Wim Leendertse, « Partenariats Public-Privé », Conférence Européenne des Directeurs de Routes, mai 2009 ; (Robles.A et al, 2009, p.7). Pour plus de définitions sur le concept de PPP, voir, Beaussé.N et autres(2012), Oobles.o.a(2009) Delmon.J(2010), etc.
- ⁵ Nicolas beaussé et michel gonnet, « les PPP en Méditerranée, État des lieux et recommandations pour développer les PPP dans le financement de projets dans le Sud et l'Est de la Méditerranée, IPAMED, 2012 ;
- ⁶ Richard Hemming, « Les partenariats public-privé », Séminaire de haut niveau organisé par l'Institut du FMI en coopération avec l'Institut multilatéral d'Afrique Tunis, Tunisie, 28/02 – 01/03/2006, p04 ;
- ⁷ Delmon, Jeffrey, Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, The World Bank, PPIAF, 2010, p07 ;
- ⁸ Abderahmane Meziane chérif, « collectivités locales, gestion et évolution », Alger, ENAG, 1995, p164 ;
- ⁹ Abderahmane Meziane chérif, *ibid*, p 164.
- ¹⁰ (Beaussé. N et autres, *op.cit*, p09) ;
- ¹¹ Cinq risques usuellement sont distingués : construction, financier (taux d'intérêt, taux de change), performance, demande (fréquentation), valeur résiduelle, (Richer.L, « à la recherche des standards internationaux en matière de PPP », in Sedjari. A, « PPP et gouvernance future », éd. l'Harmattan-GRET, 2005 p68.)
- ¹² Beaussé.N et autres, *ibid*) ;
- ¹³ (Delmon.J , 2010, *ibid*, p07) ;
- ¹⁴ (Hemming, 2006, *op.cit*, p06);
- ¹⁵ Elle a d'abord lancé une vague de privatisations qui ont amorcé l'adoption des PPP à partir des années 2000(loi sur les privatisations 1995, entrée en vigueur fin 1998) ;
- ¹⁶ Le législateur algérien (ordonnance de 2001(n°01-03), opte sur trois types d'investissement : a) Les acquisitions d'actifs qui entrent dans le cadre de création d'activités nouvelles ou qui sont susceptibles d'étendre les capacités de production, de réhabiliter ou de restructurer l'outil de production ; b) La participation dans le capital des entreprises (sous forme d'apports en nature ou en numéraire) ; c)La reprise d'activités dans le cadre de privatisation partielle ou totale. Les investissements réalisés au moyen de l'attribution de concessions ou de licences sont également visé par l'ordonnance de 2001 relative au développement des investissements. Les investissements en *BOT* sont aujourd'hui les plus fréquents (KPMJ, guide d'investir en Algérie, 2014, p52) ;
- ¹⁷ Banque européenne d'investissement, étude du cadre juridique et financier des PPP dans les pays partenaires méditerranéennes, vol 01, 2011, p22 ;
- ¹⁸ Tableau 01 : Financements sur projet en faveur de PPP dans les pays partenaires méditerranéens (janvier 2006 à novembre 2010)

Pays	Volume global des prêts (million d'EURO)	Nombre d'opérations
Algérie	830	5
Egypte	1 369	5
Israël	1 089	5
Jordanie	440	4
Liban	0	0
Maroc	108	1

Le financement des infrastructures de base à travers des Partenariats Public-Privé en Algérie

Syrie	0	0
Tunisie	446	1
Cisjordanie	0	0

Source : Base de données en ligne de la publication Infrastructure Journal(2011).

Les financements dans le secteur des télécommunications sont exclus.

¹⁹ Cnuccd, rapport sur l'investissement dans le monde, édition 2016, p05-15 ;

²⁰ SEAAL, 2008, Bilan d'activité- Année2, 1^{er} mars 2007-29 février 2008, P03 ;

²¹ Il s'agit de l'outil de mesure de la maîtrise des quatre métiers de la gestion de l'eau de Suez Environnement : eau, assainissement, clientèle, services supports.

²² http://www.suez-environnement.tv/en/Water/100_algiers_h24.html (consulté Le 15/01/2017) ;

²³ Banque mondiale, « Promotion des PPP africains auprès des investisseurs, Guide de préparation de projets, 2009, p103 et 104 ;

²⁴ Fertial New, A la hauteur de ses ambitions, édité par Fertial n° : 19, juillet-Aout 2011, p.3-4 et FertialNew, 45 ans d'histoire, Magazine édité par Fertial n°:32, septembre 2012, p.03.

²⁵ Fertial New, Fertial : une forte présence à l'international, édité par Fertial, n° :10 novembre 2010, p.5-9 ;

²⁶ Raouf Boucekkine, Elies Chitour et Nour Meddahi, « Face aux contre-chocs pétroliers : l'emprunt national est une urgence économique », APS, de 19 mars 2016 ;

²⁷ Confiés à deux grandes entreprises étrangères, l'une chinoise (Citic-CRCC) et l'autre japonaise(Cojaal).

²⁸ Rapport Femise, « Crise et voies de sortie de crise dans les pays méditerranéens », France, 2011, p04 ;

²⁹ GUESMIA.E, « analyse de la contribution des IDE à l'économie des pays en développement : cas de l'Algérie », mémoire de Magister, université de Tizi ousou, 2016, p.204-214 ;

³⁰ Mebtoul. A, « Démystifier la notion PPP », le quotidien la reflexion de 11/07/2016.

³¹ <http://www.ipemed.coop> (consulté le 12/01/2017).