

Partenariat public-privé comme modèle de financement des infrastructures Cas de l'Algérie

Public-private partnership as a model for financing infrastructure Case of Algeria

AMIROUCHE Shanez¹, CHABI Tayeb²,

Reçu le : 04/02/2019

Accepté le : 13/05/2019

Résumé :

Dans le contexte économique actuel, l'Algérie se retrouve dans une situation de fragilité de ses dépenses publiques suite à la baisse des prix des hydrocarbures depuis 2014, qui constituaient, jusqu'au là, sa principale recette. Ceci affecte ses capacités à prendre en charge, sur le plan financier, des politiques de développement notamment celles des infrastructures. Devant des situations similaires, beaucoup de pays font appel aux partenaires privés pour assurer le financement et la construction des infrastructures via le modèle de partenariat public-privé. Ce dernier procure des avantages pour les deux sphères.

Mots clés : Partenariat public-privé, infrastructures, croissance économiques, dépenses publiques.

Code classification JEL : H120, H40, O40, H60.

Abstract:

In the current economic context, Algeria is in a fragile state of public spending following the decline in hydrocarbon prices since 2014, which was, until then, its main recipe. This affects its capacity to finance development policies, particularly those of infrastructures. In similar situations, many countries rely on private partners to finance and build infrastructure through the public-private partnership model. The latter provides benefits for both spheres.

Keywords: Public-private partnership, infrastructure, economic growth, public spending.

JEL classification code : H120, H40, O40, H60

¹ Auteur correspondant : Doctorante, Laboratoire de Management et Techniques Quantitatives Université de Bejaia shanezetudes@hotmail.fr

² MCB, Laboratoire de Management et Techniques Quantitatives Université de Bejaia, chabitayeb@yahoo.fr

Introduction

La crise économique et financière à laquelle le monde fait face depuis maintenant plusieurs années, a mis les corps gouvernementaux devant diverses contraintes. Ils sont aujourd'hui continuellement à la recherche d'un difficile équilibre entre plusieurs exigences incontournables, dont la maîtrise des déficits, le maintien des charges fiscales, le remboursement de la dette, la stimulation de la croissance économique et le respect des engagements pris vis-à-vis de la société (Bernier, 2005). Ces contraintes impliquent ainsi un défi de taille en matière de gouvernance pour le corps public dans son ensemble.

Afin de faire face à ces contraintes, plusieurs instances publiques se sont orientées vers des stratégies collectives (Astley et Fombrun, 1983) fondées sur la formation des partenariats avec des entités de secteur privé (Waddock, 1991, Belhocine et al, 2005; Ramonjavelo et al 2006) pour mener leur projets d'infrastructures qui représentent un atout de croissance économique.

D'inspiration anglo-saxonne, le partenariat public-privé (PPP) représente une nouvelle forme institutionnelle de collaboration entre le secteur public et privé (Osborne, 2000) dans l'ère actuelle, sinon celle-ci n'a rien de neuf puisque à la période d'antiquité en Grèce et à Rome, des travaux publics sont réalisés par des opérateurs privés (Hamel, 2007). Pendant les années 1980, le partenariat public-privé a été perçu comme un dérivé du mouvement de privatisation, qui a fasciné les dirigeants conservateurs dans les régimes libéraux occidentaux, en particulier au Royaume-Uni avec le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher et aux États-Unis avec Ronald Reagan (Linder, 1999). Et c'est au Royaume-Unis que les partenariats public-privé se sont développés avec les PFI (Private Finance Initiative) lancés en 1992.

Ce partenariat public-privé n'est pas un nouveau phénomène mais comme le souligne Hafsi (2009), il peut être considéré comme une innovation organisationnelle. Le caractère innovateur véhiculé par les partenariats public-privé les place comme un outil pour moderniser les infrastructures et la gestion des services publics. Les deux secteurs ont l'opportunité de créer les conditions de partenariats renforcés, afin que la vocation de service d'intérêt général de l'un bénéficie des moyens financiers et technique de l'autre.

Donc, les partenariats public-privé ont de multiples avantages quant au développement des infrastructures qui sont des vrais leviers de développement économique. En effet, les infrastructures jouent un rôle primordiale dans la croissance et le développement économique d'un pays (Aschauer 1989, Barro 1990, 1991) de part leur rôle productif (Ratner, 1983), Aschauer 1990, 1991). C'est pourquoi la politique de développement des infrastructures ne doit pas être menacée par la raréfaction de l'argent public.

Dans les pays en développement où le besoin en infrastructures est beaucoup plus ressenti que dans les pays développés, les partenariats public-privé sont fortement recommandés notamment par les instances politiques telles que la Banque Mondiale et l'OCDE à cause de

leurs caractéristiques qui permettent à l'Etat de trouver des nouvelles sources de financements, une expertise et un savoir-faire auprès de son homologue le secteur privé.

L'Algérie, de par ses objectifs de développement et de croissance économique, n'échappe pas à la problématique de financement des projets d'infrastructures qui étaient majoritairement assurés par les recettes des hydrocarbures. Toutefois, le contexte actuel dans lequel se trouve l'économie algérienne avec la chute des prix de pétrole, qui est la principale source de revenu du pays, depuis 2014, remet en question la politique rentière du pays. Dans ce sens, l'Etat doit retrouver d'autres alternatives pour ressortir de la dépendance des hydrocarbures et assurer ainsi la réalisation de ses projets. Le secteur privé peut être une partie à exploiter via des partenariats public-privé.

Ce papier, à travers une approche analytique, vise à présenter les partenariats public-privé comme modèle de financement des infrastructures dans le contexte économique algérien. Pour ceci, nous commencerons d'abord par définir les partenariats public-privé qui demeurent une notion ambiguë, ensuite nous soulignerons le rôle des infrastructures dans la croissance économique, et enfin nous dresserons des justifications de recours aux ppp en mettant en lumière le cas algérien par l'analyse des dépenses pour la fourniture d'équipements.

1. Partenariat public-privé

1.1 Définition de partenariat public-privé

Une analyse des écrits sur les partenariats public-privé laisse entrevoir un concept ambigu et polysémique et un vaste champ de définitions qui ne sont pas toujours congruentes. Chaque entité se base sur des critères spécifiques pour essayer de donner une définition plus au moins clair. La raison du flou des définitions est peut-être que les partenariats public-privé, comme le disent Grimsey et Lewis (2005, p. 346), « ...occupent un espace situé entre les projets exécutés de façon traditionnelle par l'État et la privatisation intégrale ». L'OCDE (2008) définit les PPP en tant qu'un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et les objectifs de bénéfice des partenaires privés. Le FMI (2004) s'accorde sur cet angle de définition et se concentre sur le rôle de partenaire privé dans les contrats ppp. Il met l'accent sur l'exécution et le financement privé des investissements publics, mais aussi sur la part significative de risque qui est transférée du gouvernement au secteur privé.

Donc, les partenariats public-privé sont des contrats de collaboration basés sur des synergies, entre une entité publique et une/des entreprises privées à travers lequel elles visent à réaliser un objectif unique qui est le développement d'une infrastructure ou/et la prestation de service public.

1.2 Typologie des partenariats public-privé

Tout comme la définition des partenariats public-privé, leur classification est particulièrement délicate. En effet, la multiplicité des angles selon lesquels les PPP peuvent

être catégorisés fait qu'il est peu aisé d'arrêter une typologie unique (Lamy, 2012). Pour cette raison, la typologie des PPP s'est faite en se basant sur des critères. Quoique, suivant le critère adopté, un même projet peut être classé de plusieurs manières. C'est-à-dire qu'un partenariat peut être décrit comme une combinaison de divers critères (Skender, 2010). Donc, un partenariat ne peut être classé de manière catégorique, mais il varie selon des critères retenus.

Le critère de classification que nous retiendrons dans ce présent travail est le partage des tâches opérationnelles à accomplir par les parties, particulièrement le partenaire privé. Les principales tâches généralement considérées dans la littérature anglo-saxonne pour identifier les formes de PPP sont : Design, Build, Operate, Rehabilitate, Finance, Own, Lease, Transfer. En se basant sur diverses combinaisons et permutations de ces tâches, le FMI (2004) a identifié plusieurs types de ppp, qui sont regroupés en trois classes, en fonction de la responsabilité de la partie privée :

- DBFO (Design, Build, Finance, Operate) : selon le FMI(2004) un PPP typique prend cette forme. Dans ce cadre, le gouvernement spécifie les services qu'il souhaite que le secteur privé fournisse, puis le partenaire privé conçoit et construit un actif dédié à cette fin, finance sa construction et exploite ensuite l'actif et fournit les services qui en découlent. Trois variantes résultent de cette forme à savoir : (BOO) Build-own-operate, (BDO) Build-develop-operate, (DCMF) Design-construct-manage-finance. Donc, dans ces formes de ppp, le secteur privé conçoit, construit, possède, développe, exploite et gère un actif sans obligation de transférer la propriété au gouvernement.
- (BBO) Buy-build-operate, (LDO) Lease-develop-operate, (WAA):Wrap-around addition : Le secteur privé achète ou loue un actif existant du gouvernement, le rénove, le modernise et / ou l'agrandit, et puis il opère l'actif, sans qu'il soit obligé de transférer la propriété au gouvernement.
- (BOT) Build-operate-transfer, (BOOT) Build-own-operate-transfer, (BROT)Build-rent-own-transfer, (BLOT)Build-lease-operate-transfer, (BTO)Build-transfer-operate: Le secteur privé conçoit et construit un bien, l'exploite et le transfère ensuite au gouvernement à la fin du contrat d'exploitation ou à un autre moment prédéterminé. Le partenaire privé peut ensuite louer l'actif du gouvernement.

1.3 Les motivations des parties impliquées dans les PPP

A travers la multitude de définitions et d'angles de visions des auteurs, transparaît différentes motivations poussant les entreprises à s'associer. Plusieurs champs de recherches en alliances stratégiques ont tenté d'expliquer et d'analyser ce choix stratégique d'association ainsi que les motivations et les objectifs poursuivis. Mariti et Smiley (1983), à partir d'une étude sur 70 accords inter-organisationnels, ils dégagent cinq raisons majeures qui sont qualifiées de source de motivation à savoir ; le transfert et la complémentarité technologique, l'accord de commercialisation, les économies d'échelles et apprentissage et le partage de risques. Pour Schermerhorn (1975) les conditions de motivation qui influencent la coopération inter-organisationnelle découlent de trois situations majeures : la pénurie de ressources ou de détresse de performance ; la perception de la coopération comme source de

valeur positive pour l'organisation ; l'existence d'une force externe obligeant l'organisation à coopérer -telle une entité de pouvoir public-. Dans le cas des partenariats public-privé, chaque partie a ses objectifs spécifiques à travers la collaboration :

1.3.1 Motivation et objectif de l'Etat

Les PPP se présentent pour l'Etat comme une option à travers laquelle il cherche à combler ses lacunes. Selon Baussé et Gonnet (2102,p9) « les PPP permettent de bénéficier de l'efficacité et de l'expérience du secteur privé pour diriger des services publics et de tenter d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens tout en laissant la personne publique conserver le contrôle stratégique du service ». En effet, en mettant à contribution l'entreprise privée, l'Etat parvient à améliorer l'efficacité de la prestation des services publics, ainsi que leur qualité. Ceci est expliqué par l'expertise, le savoir-faire et la recherche courante d'innovation dont se caractérisent souvent les entreprises privées (Dommen, 2005) ainsi que l'efficacité (Stephenson, 1991). C'est estimé que le secteur privé atteint des niveaux d'efficacité plus élevés que le secteur public. Selon Aubert, B.A. & Party, M. (2004, p 78) «les entreprises privées contrôlent normalement mieux leurs coûts et ont une plus grande capacité à innover que les administrations publiques ». Cette différence est due aux pratiques managériales des entreprises privées qui intègrent dans leur logique les coûts de réalisation vu que leur pérennité dépend des rendements dégagés.

Aussi, pour accomplir ses objectif, l'Etat supporte des coûts financiers très lourds ; et l'appel au privé constitue une solution pertinente, car à travers la collaboration avec le partenaire privé, l'Etat accède à une source de capitaux (Giauque 2009, Hafsi 2009, Delmon, 2010). En effet, les PPP mobilisent d'une part de nouvelles sources de financement en faveur de l'aménagement d'infrastructures et d'autres part selon Delmon (2010, p11) permettent :

- « la mobilisation des marchés financiers locaux qui n'ont pas l'habitude de financer directement des projets d'infrastructure, mais souhaitent exploiter les opportunités d'investissements stables à long terme ;
- la maximisation de la marge de manœuvre budgétaire grâce à la mise à contribution des capacités des bilans du secteur privé et au partage des risques de façon à accroître le montant global des investissements ;
- l'allègement, grâce à la distribution des obligations financières, des tensions budgétaires qui s'exercent sur les entreprises publiques ;
- l'amélioration de l'accès aux capitaux et marchés financiers étrangers ».

L'Etat à travers un PPP cherche également à transférer les risques encourus dans la réalisation des projets aux entreprises privées (OCDE, 2008). Les PPP sont considérés comme des montages contractuels complexes en termes de réalisation pour les partenaires qui peuvent provoquer des risques lors de leur réalisation notamment dans les aspects financiers et dans la définition du cadre juridique requis. Dès lors, l'intention du partenaire public est de transférer

une partie du risque à son partenaire privé, ainsi les risques seront partagés entre les deux partenaires mais en grande partie assuré par la partie privée.

Donc, à travers le PPP le partenaire public accède à une modernisation de service public grâce à l'expertise de partenaire et aux ressources financières. Comme le certifie Hafsi, T. (2009, P343) « les PPP jouent aussi un rôle positif indéniable qui permet de mobiliser des ressources financières, techniques et managériales qui seraient autrement indispensables ».

1.3.2 Motivation et Objectif de l'entreprise privée

L'entreprise privée quand elle se lance dans un partenariat avec des entités de secteur public a comme principal objectif le gain et la maximisation des bénéfices (Bordman et vining, 2008), elle veut créer de la valeur à ses actionnaires (Aubert et party, 2004). Ainsi, l'entreprise privée cherche une efficacité et une rentabilisation sur ses investissements qui sont à long terme, surtout quand elle assume une grande partie des risques de projets.

De plus, les entreprises privées visent à élargir leurs marchés et/ou pénétrer de nouveaux qui, jusqu'ici, étaient inaccessibles (Lamy, 2002). C'est le cas notamment des entreprises des pays développés qui souhaitent se positionner dans les pays émergents. Ce rapprochement entre les deux secteurs et l'ouverture sur de nouveaux marché permet à l'entreprise d'acquérir des nouvelles connaissances et compétences qui lui permettra d'entreprendre d'autres projets.

Mais la motivation des entreprises privées ne tournent pas uniquement autour des avantages lucratifs. Ces entreprises se donnent aussi une mission d'ordre politique et sociale tout en cherchant à construire une image de marque (Younossian et Dommen, 2005) en collaborant dans la fourniture de service public. Donc, l'entreprise, autre que le bénéfice, cherche à créer une place sur le marché, et le PPP est une forme que selon Dyer, J. & Singh, H. (1998) permet de générer une rente relationnelle pour l'entreprise.

Donc, L'acquisition d'une image, de la compétence et des relations, sont des atouts majeurs pour l'acquisition d'un avantage compétitif, particulièrement dans un environnement complexe et une concurrence accrue, que les entreprises poursuivent constamment pour assurer leur croissance

2. Infrastructures et croissance économique

2.1. Définition de concept d'infrastructures

Les infrastructures sont le plus souvent définies comme des biens collectifs mixtes à la base de l'activité productive (Veganzones, 2000, P3). Un bien est dit collectif quand il a un caractère de non rivalité, c'est-à-dire son utilisation par un agent économique ne réduit pas la quantité disponible pour les autres agents, et un caractère de non exclusion, qui veut dire qu'aucun agent ne peut être exclu des bénéfices.

D'une manière générale, les infrastructures regroupent les équipements et services de base nécessaires au bon fonctionnement de l'économie d'un pays. Elles rassemblent les infrastructures sociales, dont la fonction est d'entretenir et de développer le capital humain

(comme l'éducation, les services sociaux et la santé...etc), et les infrastructures économiques, dont la caractéristique est de participer au processus productif (Hanse, 1965). Ce rôle productif des infrastructures se fait par la fourniture de biens et de services intermédiaires qui participent au processus de production. Un rôle également qui réside dans l'amélioration de l'utilisation des autres facteurs de production. Selon la Banque Mondiale (1994), les infrastructures économiques regroupent :

- Services publics : électricité, télécommunication, eau courante, assainissement, enlèvement et évacuation des déchets solides et gaz.
- Travaux publics : routes et principaux ouvrages (barrages et canaux) d'irrigation et de drainage.
- Transports : chemins de fer urbain et interurbain, transport urbain, ports et voies d'eau navigable et aéroports.

2.2. Définition de concept de croissance économique

Selon François Perroux « La croissance économique désigne l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels » (Perroux 1990, p 115). Donc, la croissance économique peut être définie comme l'évolution à moyen et/ou à long terme du produit total et surtout du produit par tête dans une économie donnée. C'est un concept quantitatif- souvent évalué par le Produit Intérieur Brut- auquel on associe parfois un concept beaucoup plus étendu de développement qui prend en compte les aspects qualitatifs (humains, culturels, environnementaux, etc.).

L'analyse de ce phénomène implique deux grands types de problèmes : celui du déclenchement de la croissance d'une part, et celui du rythme ultérieur de la croissance d'autre part. Le déclenchement de la croissance correspond à un ensemble de modifications structurelles de l'économie qui permettent de passer d'une économie essentiellement statique se reproduisant quasiment à l'identique d'année en année et centrée sur la production agricole, à une économie progressive dont l'industrie se développe et attire une proportion de plus en plus large des ressources productives. Le rythme de la croissance, après ce premier épisode, correspond au taux de croissance de la production et du revenu sur une période plus ou moins longue.

2.3 Relation : infrastructure-croissance économique

Nombreuses sont les approches théoriques et les études empiriques qui font apparaître un lien significatif entre les infrastructures et la production. Les études empiriques sur le caractère productif des infrastructures occupent depuis le début des années 90 une place importante dans la littérature économique. Au-delà du travail pionnier de Ratner (1983), ce sont les travaux d'Aschauer (1989) qui ont stimulé la recherche quantitative et que le débat sur la question de l'impact productif des infrastructures s'intensifie. L'auteur observe un lien très fort entre les deux variables de l'investissement dans les infrastructures et la croissance

économique. Depuis ces résultats, les études empiriques sur le lien de causalité entre les deux variables se sont intensifiées. Le modèle de Barro (1990) de croissance endogène avec externalité de capital public s'appuie d'une part sur le travail et le capital privé et d'autre part sur les infrastructures. Donc, pour Barro (1990) les dépenses visant à créer des infrastructures rendent plus efficace l'activité productive des entreprises privées. Les travaux de Ford et Poret (1991) illustre le rôle productif des infrastructures et leur contribution dans la productivité. Easterly et Robelo (1993), rejoignent la conclusion de Barro (1990) que l'investissement public en infrastructures facilite la réalisation de projets d'investissement privés.

Dans les pays en développement, dans lesquels le besoin en infrastructures est beaucoup plus élevé, deux études se distinguent ; celle de Shan (1992) et celle de Elhance et Lkshaman (1988) qui ont montré qu'un déficit des infrastructures a un effet négatif sur le niveau de la productivité. Ils ont recommandé une concentration de l'investissement public sur les infrastructures physiques que sur les infrastructures sociales.

D'autres études analytiques ont souligné le rôle différent de l'investissement public et privé dans le processus de croissance. L'investissement public en infrastructures, dans la mesure où il est complémentaire à l'investissement privé, peut augmenter le produit marginal du capital privé, augmentant de ce fait le taux de croissance de l'économie. Ceci est un point particulièrement important pour les pays en développement. Au contraire si les activités de production publiques sont concurrentes des initiatives privées, il peut y avoir des effets de substitution ou d'éviction qui peuvent conduire à des effets négatifs sur la croissance. Kahn et Kumar (1997) ont montré que les effets de l'investissement privé et public sur la croissance étaient significativement différents : l'investissement privé étant de façon consistante plus productif que l'investissement public. Knight, Loayza et Villanueva (1993) et Nelson et Singh (1994) ont mis en évidence le fait que le niveau de l'investissement public en infrastructures avait un effet significatif sur la croissance. L'investissement public sous forme de construction des ponts, ports, routes crée l'infrastructure nécessaire à la réalisation des projets d'investissements privés rentables susceptibles de faciliter énormément la croissance contrairement à l'investissement public dans l'industrie et le commerce.

En Algérie, Benabdallah(2008), en se basant sur une analyse critique de quelques travaux d'évaluations de l'investissement public, il a conclu que les effets de l'investissement public sont faibles aussi bien à court qu'à long terme sur la croissance économique et cela est due à la faiblesse du stock du capital public et à la faible maîtrise du processus de mise en place des projets d'infrastructures.

Donc, d'après les différents travaux, les infrastructures constituent un socle pour la croissance économique et démontrent la capacité de maillage d'un territoire. C'est pourquoi, les projets d'infrastructures ne doivent pas être influencés par le déficit budgétaire des Etats même si ces projets pèsent lourd dans les comptes publics, car ça nécessite, au-delà des réalisations, un fonctionnement, des modernisations et des entretiens.

3. Partenariat public-privé et infrastructures en Algérie

3.1. Les Partenariats public-privé en Algérie

L'Algérie jusqu'aux années 2000, n'élaborait pas de relations partenariales à long terme avec le secteur privé pour des projets de secteurs névralgiques. En effet, la commande publique en Algérie était quasi exclusivement satisfaite à travers le mécanisme classique de l'appel d'offre régi par le code des marchés publics. L'Algérie s'est lancée dans l'expérience des partenariats public-privé depuis 2002 avec la signature de premier contrat dans le secteur de l'eau et d'assainissement pour moderniser les installations existantes au niveau de la ville d'Alger. Cette dernière a connu une sécheresse durant l'année 2002 ce qui a vidé le barrage qui l'alimentait et présentait une situation défailante de son réseau de distribution, une situation qui a conduit l'Etat à faire appel à un opérateur doté d'un savoir-faire pour assurer le projet de mise à niveau. L'opérateur privé fut Suez environnement et la partie publique est présentée par l'Algérienne Des Eaux (ADE), l'Office National d'Assainissement (ONA). Le contrat a été formalisé en février 2003 dont les principaux objectifs sont l'amélioration de la desserte en eaux (H24) et le transfert de savoir-faire. Le partenariat a pris la forme d'un contrat de management est entré en vigueur en février 2006 et après les résultats jugés satisfaisants du premier contrat de management (SEAAL1, 2006-2011), un deuxième contrat (SEAAL2) a été renouvelé entre les trois parties pour une durée de 5 ans (2011-2016). Depuis, quelques projets en PPP ont été engagés (CNED³, 2018) dans différents secteurs à savoir :

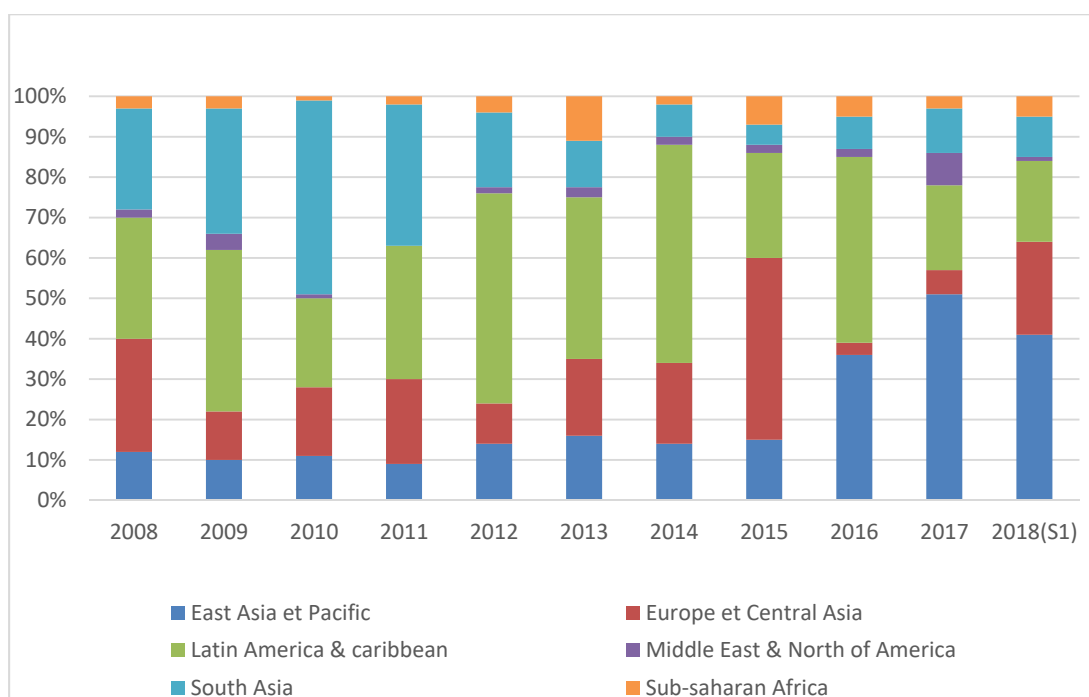
- 11 projets de dessalement sous forme BOT et 2 centrales électriques menés par Algerian EnergyCompany(AEC)
- 3 Concessions de terminaux à conteneur (les ports d'Alger, de Béjaïa et de DjenDjen)
- 4 Contrats de management pour la gestion de l'eau potable (Alger/Tipaza, Oran, Constantine, Annaba/Tarf)

Nous constatons que les PPP en Algérie sont encore dans un stade embryonnaire. Il n'existe pas encore d'importants investissements en la matière. Ceci dit, l'Etat doit d'abord relever certains défis tels que l'instauration d'une loi spécifique pour les PPP, car actuellement les projets sont régis par le code des investissements et par les lois sectorielles alors que, la réussite d'un projet de PPP est dépendant de l'existence d'un cadre juridique qui prend en compte les spécificités des partenariats public-privé ; et alléger les procédures administratives jugées trop lourdes afin d'instaurer un bon climat des affaires.

Il faut dire que toute la région MENA ne présente pas des engagements importants dans l'investissement en PPP par rapport aux autres régions des EMDE (EmergingMarkets and Developing Economies) comme le montre le graphique suivant :

Graphique : Part régionale des engagements d'investissements dans les projets d'infrastructures avec participation privée au EMDE (2008-2017 et S2018)

³Entretien semi-directif effectué avec un cadre de la Caisse Nationale d'Equipeement pour le Développement-



Source : www.ppi.worldbank.org

3.2. Les infrastructures en Algérie

La qualité des infrastructures en Algérie reste peu développée et constitue une urgence pour l'Etat algérien. Ceci concerne notamment les infrastructures de transport qui constitue un vecteur de tout développement économique, les infrastructures énergétique et les infrastructures liées aux technologies d'informations et de communication qui sont aujourd'hui indispensables pour le fonctionnement de toute économie. Il faut dire que les investissements en matière d'infrastructures n'ont pas toujours été la première préoccupation de l'Etat. En effet, leur montant ne dépassait pas les 25% du budget de l'Etat durant la période 1970 à 2000 (Benabdellah, 2008). Des efforts ont été élaborés dans le cadre du PSRE (Le programme spécial de relance économique) et du PCSE où le montant est passé de 8,9% à 47,50% en 2006. Le tableau suivant montre les dépenses autorisées pour les infrastructures durant la période 2010-2018 (%)

Tableau n°01 : Evolution des dépenses d'infrastructures autorisées (2010-2018)

Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'équipements autorisées du programme	3331952000	2475487500	2849854270	2240159060	2744317600	4079671730	1894204327	1386673120	2270506936
Part des infrastructures économiques et administratives de budget	44.30%	30.02%	52%	49.71%	33.53%	45.45%	23.30%	10.09%	26.27%

autorisée des équipements									
---------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Source : Lois de finance

Si on examine les données de ce tableau, on constate que l'Etat a consacré un budget assez important entre 2010-2015 pour le développement d'infrastructures économiques et administratives. Durant cette période, l'Etat avait suffisamment de ressources issues des recettes des hydrocarbures. En revanche, ces dépenses en matières d'infrastructures ont chuté en 2016-2017 suite à la chute des prix de pétrole en 2014. En 2018, le budget alloué a connu une légère augmentation, toujours, en rapport avec les prix des hydrocarbures.

Donc, il est évident que les dépenses d'infrastructures ont un poids assez important dans le budget de l'Etat, et toute limite dans ce dernier affecte systématiquement les réalisations de ces infrastructures. Or celles-ci constituent un levier de développement économique et ne doivent pas être dépendantes uniquement du capital public qui est lié aux recettes d'hydrocarbures. La participation du privé demeure une alternative recommandée via des PPP, car ceci permettra d'accéder à des nouveaux capitaux et d'alléger ainsi les dépenses de l'Etat. Les investissements publics ne suffisent pas à financer et réaliser des projets transformateurs dans plusieurs domaines ayant besoin de nouvelles infrastructures tels que le domaine de l'énergie, de l'eau, du transport et les infrastructures de travaux publics, investissement dont a besoin l'Algérie.

3.3. Le partenariat public-privé et développement des infrastructures : perspectives pour l'Algérie

Comme c'est démontré dans beaucoup de travaux, les infrastructures constituent un levier de développement économique. Les partenariats public-privé ont pour objectif, justement, de mettre à disposition, pour une grande partie de la population, des infrastructures de meilleure qualité et à des prix abordables. L'implication de secteur privé a d'abord la possibilité d'améliorer l'efficacité des services publics en introduisant les méthodes de gestion de l'économie privée sous le suivi et le contrôle de l'Etat pour garantir l'aspect d'intérêt général des services publics. En effet, dans un contexte de mondialisation, des changements rapides des technologies et des contraintes budgétaires des gouvernements, les stratégies de collaboration constituent une solution à de telles problématiques (Ring et Van de Ven 1992). Selon Bernier (2005), les PPP présentent une stratégie innovante et judicieuse pour résoudre les problèmes des organismes publics qui ne peuvent être résolus en entreprenant des actions individuelles. Un partenaire privé peut en outre apporter des capitaux pour financer la construction et apporter également son savoir-faire managérial. Benabdallah (2008) certifie que l'ouverture du capital est une solution qui permet aux Etats d'assurer la pérennité fonctionnelle et financière en les confiant à des investisseurs privés dans le cadre d'un partenariat public-privé qui peut aider les entreprises à capter les externalités.

En Algérie, la réalisation et la gestion d'une grande partie des infrastructures est assurée par la sphère publique. Pour le peu de contrats qui sont élaborés avec les entreprises privées, ils sont faits en mode marchés publics. Pourtant, l'état de la gestion des projets d'infrastructures

en Algérie, exige des réformes. Nous exposons, ci-dessous, les apports d'un partenariat public-privé par rapport à une gestion publique et au marché public :

❖ **La gestion publique - Partenariat Public-Privé :**

La gestion publique met « hors-jeu » les opérateurs privés. Dès lors, pour faire la comparaison entre la gestion publique et les partenariats public-privé, il revient à pointer les avantages du privé ou de la solution de marché par rapport à celle de public. Deux types d'arguments sont généralement avancés pour justifier le recours aux opérateurs privés (Brux, 2011) :

➤ **Compétence et économie d'échelle :** les entreprises privées qui agissent régulièrement pour le compte de projets sous forme de ppp ont une expérience dont ne peuvent attester les autorités publiques. En effet, les compétences acquises dans le temps par les opérateurs privés constituent un gain productif pour les autorités organisatrices.

Par ailleurs, la municipalité des contrats alloués à des opérateurs privés, permet d'accéder à des économies d'échelle. Les économies d'échelle conduisent à la baisse des coûts unitaires obtenus par une entreprise lorsqu'elle accroît la quantité de production. De plus, certaines entreprises, sont en mesure de fournir plusieurs services, ce qui génère des économies de gamme et permet de diminuer le coût global quand plusieurs produits ou services sont élaborés conjointement.

➤ **Les incitations de marché :** les incitations des salariés à l'efficacité sont plus fortes dans les partenariats public-privé que dans une relation salariale liant la puissance publique et un fonctionnaire. Le niveau de pénalité en cas de non-respect des termes contractuels est plus élevé sur le marché. La probabilité de ne pas voir le contrat renouvelé génère elle aussi des incitations importantes pour les opérateurs fournissant le service public. La recherche d'incitations plus fortes est centrale dans toutes les décisions d'externalisation d'un service public ou de toute autre activité (Williamson, 1985).

❖ **Marché public- Partenariat Public-Privé :**

Si les arguments précédents peuvent être avancés pour justifier le recours aux Partenariat Public Privé, ils ne peuvent en aucun cas servir d'arguments pour justifier le recours aux partenariat public-privé plus tôt qu'aux marchés publics. En effet, il est de rappeler en préambule que la source d'efficacité des partenariat public-privé, ou de leur inefficacité, ne peut résider dans le fait que les opérateurs privés « entrent » dans le jeu et soient plus ou moins efficaces que les entreprises publiques. Cet argument ne tient pas quand on cherche à comparer l'efficacité des partenariats public-privé avec des solutions plus traditionnelles, comme la passation de marchés publics, car la puissance publique s'appuie sur les opérateurs privés pour construire, maintenir et fournir le service public dans tous les cas. Dès lors, d'autres arguments sont avancés dans la littérature qui tournent essentiellement autour des avantages d'un contrat global et des mécanismes de gouvernance que de tels contrats impliquent :

- La mise en place d'un contrat global : le principal avantage des partenariats public-privé identifié par la littérature économique est de pouvoir proposer un contrat global, liant plusieurs phases complémentaires d'un projet, comme par exemple, la conception, la phase d'investissement, l'exploitation, la maintenance d'une infrastructure et la gestion de service public correspondant. La signature d'un contrat global modifie la nature et l'intensité des incitations reçues par l'opérateur privé, car ce contrat complet pousse à tenir compte des complémentarités entre les différentes phases de projet, ce qui influe sur les investissements ainsi que sur les incitations que reçoit l'opérateur privé.
- La primauté des objectifs économiques : dans les partenariats public-privé les objectifs économiques sont du premier ordre, contrairement aux contrats traditionnels dans lesquels les objectifs politiques prennent place. Dans les partenariats public-privé, il est nécessaire pour la puissance publique de bien clarifier les objectifs à atteindre avec une grande précision.
- Une meilleure planification des dépenses : dans les solutions traditionnelles, les autorités publiques ne s'engagent pas généralement sur le long terme en matière de dépenses, ce qui provoque des coupes budgétaires non anticipées faute d'absence de planification. Mais, les partenariats public-privé ont une valeur résiduelle en fin de projet plus assurée. En effet, les partenariats public-privé obligent les acteurs à raisonner en coût global. Ils prennent en considération tous les coûts (acquisition, exploitation, gestion, maintenance, etc). De plus, dans les partenariats public-privé y a un contrôle régulier et une rémunération selon la performance c'est-à-dire selon le résultat.

En suivant le mode PPP, plusieurs pays ont eu des retours positifs de leurs expériences. Le National Audit Office au Royaume Uni indique dans plusieurs de ses rapports un apport positif des PPP notamment dans les délais de mise en place des infrastructures ainsi que dans les économies qui sont évaluées à l'ordre de 17% à 20% des coûts d'exploitation. (Aubert et Party 2004, page 76). Aussi, en 2003 une étude du Trésor britannique, soulignant une nette supériorité du PFI sur les schémas classiques en termes de respect des coûts et délais. Les mêmes résultats sont obtenus par le cabinet Price Waterhouse Coopers qui a montré la bonne tenue de ces critères sur la majorité des opérations (les délais seraient respectés dans 7 % des cas, les coûts inférieurs à 10 % du devis contractuel dans 93 % des cas (Campagnac et Deffontaines 2012).

Conclusion

L'ambition de cet article est de présenter les partenariats public-privé comme un modèle de financement d'infrastructures en Algérie. Ces infrastructures qui sont vecteur de développement économique présentent un retard remarquable en Algérie. Et face à la raréfaction des ressources de l'Etat avec la baisse de prix de pétrole et l'absence d'une économie hors hydrocarbures, les partenariats public-privé se présentent comme un modèle alternatif pour financer les projets d'infrastructures. La collaboration avec un opérateur privé via un contrat partenariat complet englobant toutes les étapes du projet, un contrat à long terme et avec un partage des ressources et des risques associés, peut apporter beaucoup d'avantages au partenaire public. Ces apports sont les ressources financières, un savoir-faire et une gestion efficace et efficiente, car au sein de secteur public ce n'est pas la compétence qui manque

mais le bon usage de la compétence et le cadre dans lequel les décisions sont prises, la faiblesse des incitations ainsi que la politisation des décisions.

Toutefois, même si les PPP sont une opportunité d'introduire des gains d'efficacité et d'efficacités, mais en même temps cela implique certaines conditions et facteurs pour bénéficier de leurs avantages. Il s'agit notamment d'avoir un cadre macroéconomique sain, un climat d'investissement encourageant, un cadre réglementaire claire et stable et une montée en puissance des capacités de l'administration publique.

Références bibliographiques

- 1- Aubert B. A. Patry M, 2004, Les partenariats public-privé : une option à découvrir, Collection Rapport Bourgogne. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).
- 2- Aschauer David (1989), Is Public Expenditure Productive?, Journal of Monetary Economics, Volume 23. PP 177-200.
- 3- Astley, W.G. et C. Fombrun, (1983), Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments, Academy of Management Review, vol. 8, p. 576-587. In, <http://www.jstor.org/stable/258259>.
- 4- Banque Mondiale (1994), World Development Report, Une Infrastructure pour le développement, Washington D.C.
- 5- Barro R. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, Journal of Political Economy. Vol 98, n°5. PP 103-130.
- 6- Barro, R.. (1991), Economic Growth in a Cross Section of Countries, Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, N°. 2, pp. 407-443.
- 7- Baussé.N et Gonnet.M (2102), Partenariats public-privé 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, Institut de Prospective Economique Du Monde Méditerranéen
- 8- Benabdallah(2008), Le développement des infrastructures en Algérie : quels effets sur la croissance économique et l'environnement de l'investissement ?, CREAD Alger.
- 9- Belhocine et al (2005), Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n° 1.
- 10- Bernier Pierre (2005), Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois, Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n° 1.
- 11- Bordman Anthony et Vining Aidan (2008), Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence, Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada, volume 51 , n°01 , pp. 9-44.
- 12- Campagnac et Deffontaines (2012), Une analyse socio-économique critique des PPP, Revue d'économie industrielle, n° 140, p45-79.

- 13-Delmon Jeffrey (2010), Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures - Guide pratique à l'intention des décideurs publics-. Public-Private infrastructures Advisory Facility, The World Bank.
- 14-Dommen Edouard et Younossian Catherine (2005), "Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement ». Annuaire suisse de politique de développement, Vol. 24, n°2
- 15-Easterly Y W and Rebelo S. (1993), Fiscal policy and economic growth, an empirical investigation. Journal of Monetary Economics, n°32. PP 417-458.
- 16-Elhance, A.P. et T.R. Lakshamanan (1988), Infrastructure-Production System Dynamics in National and Regional Systems: An Economic Study of the Indian Economy, Regional Science and Urban Economics, Vol. 18.
- 17-Ford, R. Poret, P (1991), Infrastructures et productivité du secteur privé , Revue économique, N°17, PP 70-95.
- 18-Giauque David (2009), Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe : Pour une lecture « institutionnelle, Revue française d'administration publique, n° 130, p. 383-394.
- 19-Hansen, R. (1965), Unbalanced Growth and Regional Development, Western Economic Journal, Vol.4, pp.3-14.
- 20-Hafsi Taïeb (2009), Partenariats public-privé et management de la complexité : les nouveaux défis de l'Etat, Revue française administration publique, n° 130, p. 337-348.
- 21-International Monetary Fund (2004), Public-Private Partnerships. Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank).
- 22-Lamy Catherine (2002), Partenariat public-privé : du choc à la conciliation des cultures, CEFRIO, Canada.
- 23-Linder Stephen H (1999), Coming the terme with the public-private partnership; A grammar of multiple meanings, American Behavioral Scientist, vol 43, n° 1, pp-35-51-.
- 24-Mariti P et Smiley R.H (1983), Co-Operative Agreements and the Organization of Industry, The Journal of Industrial Economics. Vol. 31, No. 4, pp. 437-451
- 25-Nelson Michael et Singh Ram(1994), Economic Development and Cultural Change. Economic Development and Cultural Change, University of Chicago, vol. 43, issue 1, pp.167-91.
- 26-OCDE(2008), Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources.
- 27-Kahn Mohsin et Kumar Manmouhan (1997), Public private investment and the growth process in developing countries, Oxford Bulletin Of Economics and Statistics, 59, 1.
- 28-Knight, Loayza et Villanueva (1993), Testing the Neoclassical Theory of Economic Growth: A Panel Data Approach, Staff Papers (International Monetary Fund), Vol. 40, No. 3, pp. 512-541.
- 29-Ramonjavelo V.; Préfontaine L.; Skander D. et Ricard L., (2006), Une assise au développement des PPP : la confiance institutionnelle, interorganisationnelle et

- interpersonnelle, La Revue Administration publique du Canada / Canadian Public Administration, vol.49 (3), p.350-374.
- 30- Ratner, J.B. (1983), Government Capital and the Production Function for U.S. Private Output. Economic Letters, Vol. 13, pp. 213-217
- 31- SADI Nacer Eddine (2015), Analyse de cadre générale des partenariats public-privé, INPED, CNED, Ministère des Finance, Alger
- 32- Schermerhorn John (1975), Determinants of Interorganizational Cooperation. Academy of Management Journal Vol. 18, No. 4.
- 33-** Skender Dora (2010), L'évolution de la confiance et du contrôle dans le cadre des partenariats public-privé conclus à l'échelle internationale : le cas de l'aéroport international de malte, Thèse en vue de l'obtention d'un doctorat en administration. Université du Québec à Montréal.
- 34- Stephenson Charlotte (1991), The concept of hope revisited for nursing. Journal of Advanced Nursing, 16, 1456-1461.
- 35- Veganzones, M.A (2000), Infrastructures, investissement et croissance : un bilan d dix années de recherches, CERDI, Clermont Ferrand.
- 36- Waddock, S., (1991), A Typology of Social Partnership Organizations. Administration and Society, vol. 22 (4), p.480-515.
- 37- <https://www.mfdgi.gov.dz> consulté le 17 Mai 2018
- 38- www.ppi.worldbank.org consulté le 24 Novembre 2017