

Les partenariats public-privé : Une forme de coordination pour la modernisation des services publics

Imène LATRECHE*
Asma BOULAHBEL*
Abdelaziz CHERABI**

Résumé :

Pour éviter que le service public ne soit le maillon faible de la chaîne d'accélération aux stratégies actuelles de développement, les volontés de moderniser les services publics sont aujourd'hui devenue une évidence et une réalité dans plusieurs pays à travers le monde.

Dans un contexte de *mise en œuvre de nouvelles formes et modalités de gestion*, ces dernières années on constate l'apparition de formes nouvelles de coopération institutionnelle entre les secteurs public et privé, que l'on regroupe généralement sous le vocable de partenariat public-privé (PPP), Compromis entre une privatisation totale et un monopole d'État dans les services publics, cette forme de coordination s'avère nécessaire pour la modernisation et pour l'amélioration de l'offre de services publics pour une promotion d'une gouvernance effective et efficace.

Le concept de partenariat public-privé existe depuis longtemps. Mais sous diverses appellations, Le label actuel PPP serait apparu aux États-Unis dans les années 1960 dans le cadre d'une politique de revitalisation des infrastructures urbaines. Depuis l'année 1980 l'idéologie dominante préconise la privatisation et réclame un État creux. Il revient en force au début des années 1990, on préconisant les tenants du "Nouveau management public" et les organismes internationaux.

En effet, la notion de partenariat public-privé (PPP) suscite aujourd'hui une grande préoccupation publique et de plus en plus de gouvernements à travers l'échelle planétaire, privilégiant cette approche comme forme de livraison et de prestation des services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats.

Sans aucun doute les partenariats public-privé ne peuvent être couronnés de succès que s'ils produisent des services publics répondant au besoin des usagers, pour cela ils nécessitent une plus grande régulation et surveillance gouvernementale.

A cet égard, La qualité des services publics, constitue un enjeu fondamental pour l'efficacité des partenariats publics-privés.

Afin de bien appréhender l'ampleur de ces partenariats, le propos de cette étude est d'éclairer l'impact des partenariats publics-privés sur l'amélioration, voire la modernisation des services publics.

Ce travail consiste à aborder les éléments suivants :

- Les approches théoriques des partenariats publics privés.
- Les origines pratiques des quelques pays.
- Les formes de partenariat public privé.
- Les avantages indéniables et les inconvénients de partenariats public-privé.
- Le partenariat public-privé en Algérie.

Mots clés :

Partenariat public privé – services publics – modernisation – gouvernance.

* Etudiantes en magistère management public -Université de Constantine 2- .

** Professeur en Economie – Université de Constantine 2-.

تجنبنا لأن تكون الخدمة العمومية حلقة ضعيفة في تسريع الاستراتيجيات الحالية للتنمية، أصبح اليوم تحديث الخدمات العمومية ضرورة لا بد منها في العديد من بلدان العالم.

ظهرت في الآونة الأخيرة وفي سياق تنفيذ طرق جديدة للتسيير، أشكال من التعاون المؤسسي بين القطاعين العام والخاص، تحت اسم الشراكة العمومية –الخاصة، لتكون حلا وسطا بين التخصصية الكاملة واحتكار الدولة للخدمات العمومية، كضرورة لتحسين و تحديث هذه الخدمات وبالتالي تعزيز الحكم الرشيد. الشراكة بين هذين القطاعين من المفاهيم المتداولة منذ فترة طويلة و تحت مسميات مختلفة، حيث اعتمد في الستينات في إطار سياسة تنشيط البنية التحتية الحضرية في الولايات المتحدة الأمريكية، و بعد الإيديولوجية السائدة منذ 1980 التي دعت للتخصصية، تم التركيز بقوة على موضوع الشراكة في التسعينات كإحدى الركائز التي استند إليها مفهوم "الإدارة العامة الجديدة" و كذا تداولها على مستوى المنظمات الدولية.

و الواقع أن فكرة الشراكة بين القطاعين تثير انشغال الحكومات عبر أنحاء العالم، لاعتبارها من مناهج التسيير و من أشكال تسليم و تقديم الخدمات العمومية، و كذا تنسيق بنص على تقاسم حقيقي للمسؤوليات، للمخاطر، و للعوائد، من أجل توفير المنافع المتبادلة التي تعزز تحقيق النتائج. وفي هذا الصدد، تعتبر جودة الخدمات العمومية مسألة أساسية لفعالية الشراكة، مما يتوجب إنتاج خدمات عمومية تتماشى و متطلبات المستفيدين منها، مما يتطلب رقابة حكومية.

- غرضنا من المداخلة توضيح أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحسين و تحديث الخدمات العمومية و التي سننتظر لها فيما يلي :
- المقاربات النظرية للشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- التجارب الدولية في هذا المجال.
- أنواعها.
- فوائدها و نقاط ضعفها.
- الشراكة بين القطاعين في الجزائر.

الكلمات المفتاحية :

الشراكة العمومية-الخاصة – الخدمات العمومية – التحديث – الحوكمة.

Introduction :

Une composante clé du nouveau système de gestion publique issue du changement du paradigme a été l'attention accordée aujourd'hui au client. Cette nouvelle disposition a l'objectif double de minimiser les filières pour la corruption tout en renforçant les services - clients non seulement pour les services qui leurs sont disponibles, mais le plus important est de leur faire connaître la qualité et le niveau du service qu'ils peuvent recevoir. Ce qui encourage aussi la compétitivité entre les soumissionnaires privés qui améliorent la qualité de leurs services. Ce qui signifie que les services peuvent être fournis à moindres coûts soit par le secteur privé ou le secteur public.

le partenariat public-privé couvre toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public.

On peut considérer que ce service se caractérise par un bien ou un service qui présente, au regard des nécessités de l'organisation sociale et des attentes des usagers.

ces partenariats entre les secteurs public et privé sont considérablement développés, notamment pour faire face à la multiplication des domaines d'intervention publique dans un contexte de crise des finances publiques et de manière à améliorer la qualité d'une prestation de services public.

1- Définition :

le terme *partenariat public-privé* (PPP) est une expression très en vogue lorsqu'il vient le temps de traiter de management public et de réformes gouvernementales.

A cet égard « Le partenariat d'affaire public-privé est une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. »¹

2- De quelques approches théoriques aux P3:

La notion intrinsèque de partenariat entre le secteur public et le secteur privé n'est pas nouvelle en soi. L'étanchéité des deux secteurs n'a jamais complètement existé au sein de nos sociétés. Depuis quelques années, le concept reçoit toutefois une attention énorme.²

Les principales théories qui fondent les PPP peuvent être résumées dans les approches suivantes : la théorie de l'efficience-x, la théorie du New Public Management, la théorie des coûts de transaction, la théorie de l'agence et la théorie des choix publics.

2-1- La théorie de l'efficience-x :

La théorie de l'efficience-x a été développée par Leibenstein (1966) pour prendre en compte le fait que certaines inefficacités organisationnelles ne résultent pas d'un défaut d'allocation des facteurs de production mais plutôt des facteurs non mesurables voire non identifiables (facteurs-x) tels que motivation du personnel, savoir faire, culture d'entreprise etc... C'est le cas notamment des inefficacités liées à une mauvaise organisation de l'entreprise.

Les réflexions primaires de Leibenstein (1966) sur la théorie de l'efficience-x étaient appliquées à l'analyse du sous-développement et n'établissaient donc pas de lien formel entre l'inefficience-x et les organisations publiques. Ce lien sera

établi pour la toute première fois dans un article publié en 1978, dans lequel l'auteur dégage un certain nombre de facteurs qui seraient source d'inefficience-x dans les organisations publiques et qui, par conséquent, pouvaient implicitement justifier certaines politiques (comme les P3) entreprises par l'État. L'absence de pression externe constitue le premier facteur d'inefficience dans les organisations publiques. L'auteur allègue que ces entreprises sont souvent en situation de monopole, ce qui favoriserait une « vie tranquille » et n'inciterait pas celles-ci à un effort permanent de recherche de compétitivité, d'efficience et d'efficacité, contrairement au secteur privé.

En outre, l'autre argument pour expliquer la mauvaise performance des entreprises publiques tient à leur immortalité. En fait, les organisations publiques sont immortelles tant que la politique financière et monétaire de l'État est suffisamment expansive pour limiter la probabilité de faillite. Dans un tel contexte, les agents développent une aversion pour le risque, une faible propension à l'innovation, et enfin, une mentalité proche de celle observée dans des bureaux non marchands.

selon la théorie de l'efficience-x, les sources d'inefficience dans les organisations publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptés de l'État et de ses agents, d'une part, et par la structure organisationnelle fortement bureaucratifiée de celles-ci, d'autre part. C'est pourquoi, les théoriciens de l'efficience-x soutiennent que les partenariats public-privé (PPP) pourraient contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les organisations publiques, permettant ainsi à celles-ci de renouer avec la performance et la compétitivité. Selon les postulats des théoriciens de l'efficience-x, les partenariats public-privé (PPP) devraient donc permettre de soustraire les organisations publiques des mauvaises influences politiques et par conséquent, de simplifier et de clarifier leurs fonctions-objectifs. Enfin, les partenariats public-privé (PPP) devraient conduire à l'abandon des attitudes de type bureaucratiques (vie tranquille, insouciance, aversion

pour le risque, faible propension à l'innovation et à la recherche systématique de l'efficacité). Le changement de contexte (l'entreprise dorénavant n'étant plus immortelle) force l'émulation interne et conduit à la productivité pour la survie de l'organisation.⁴

2-2-La théorie du New Public Management :

Né en Grande-Bretagne au début des années 80 (même si ses origines remontent à quelques années avant), ce concept propose un ensemble de principes et de méthodes qui visent à améliorer l'efficacité de l'Etat en adaptant mieux l'offre de services publics aux besoins des usagers.⁵

le Nouveau Management Public est un mode de gestion qui vise introduire dans l'administration publique les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée. Le contexte général de la naissance de ce nouveau concept s'explique notamment par l'urgence et la nécessité de réduire les dépenses publiques, de compenser l'inefficacité et le déficit managérial caractérisant les entreprises publiques.

le New Public Management vise essentiellement, par son orientation vers la performance, l'efficacité et l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des organisations publiques. En fait, le New Public Management désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisé par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité.

Moderniser l'Etat, le réinventer, moderniser les services publics, améliorer la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'Etat, instaurer des contrats de performance qui sont en fait les maillons de la nouvelle idéologie managériale publique, tel est en quelques mots, l'objectif du New Public Management. Responsabilité et autonomie à tous les niveaux, créativité et innovation dans la gestion courante des affaires publiques, imputabilité et obligation de performance, d'efficacité et d'efficacités, le slogan des partisans de cette nouvelle approche pourrait se résumer comme suit : « dis-moi comment tu administres et je te dirai qui tu es ».

Loin d'être une mode passagère, le New Public Management représenterait donc une nouvelle architecture plus souple, plus flexible et davantage soucieuse du contrôle des dépenses, une responsabilisation et une motivation plus forte des acteurs publiques.

il faut préciser que cette nouvelle approche, dans ses principes, a grandement favorisé l'émergence des partenariats public-privé qui posent l'efficacité comme dogme dans la gestion des affaires publiques.⁶

2-3-La théorie des coûts de transaction :

La théorie des coûts de transaction, née avec Coase en 1937 et surtout élaborée par Williamson à partir de 1975, a donné lieu à de très importants développements empiriques depuis 1985.

Lorsque l'on cherche à utiliser la théorie des coûts de transaction, il ne faut jamais oublier deux choses. La première est que son objet concerne les transactions. C'est donc l'unité d'analyse à laquelle il faut toujours se référer en dernière instance. La deuxième est que l'on recherche le mode de gouvernance qui permet de minimiser les coûts de transaction pour une tâche donnée.⁷

Pour en venir aux organisations publiques et aux partenariats public privé (PPP), l'analyse économique des coûts de transactions est évoquée pour justifier un fait : les organisations publiques sont inefficaces parce qu'elles ne sont pas capables de minimiser leurs coûts de transaction (c'est-à-dire d'information, de négociation, d'exécution des contrats). Contrairement aux organisations publiques, les firmes privées (avec des pouvoirs de management, de contrôle et de propriété) disposent de structures adaptées, où un nombre limité d'agents prennent les décisions stratégiques importantes qui engagent l'avenir de l'organisation et contrôlent ses grandes fonctions (financière, comptable, commerciale, marketing, ressources humaines, etc.), ce qui les aide à minimiser leurs coûts de transaction engendrés par des échanges sur le marché et à réaliser ainsi des économies d'échelles importantes. L'une des argumentations de la théorie des coûts de transactions est qu'au sein des organisations publiques, la rigidité des structures, le processus de prise de décision et les cercles vicieux bureaucratiques imposent une délégation des pouvoirs, ce qui engendre, en raison notamment de l'imperfection de l'information et des comportements opportunistes des agents, des structures onéreuses et des mesures coûteuses de surveillance.⁸

la théorie économique des coûts de transaction soulève, sans fondamentalement les traiter à fond, des questions majeures relatives au mode de fonctionnement du secteur public. Ce champ, combiné à d'autres théories, constitue entre autres l'un des corpus théoriques des partenariats public privé (PPP).

2-4-La théorie des choix publics :

La théorie des choix publics est élaborée essentiellement par des économistes comme Buchanan et Tollison (1972), elle postule que l'inefficacité des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent les administrations publiques.⁹

La théorie des choix publics utilise les outils de la micro-économie pour étudier les comportements des individus dans l'administration et la vie publique et politique, comme citoyens et décideurs, et pour analyser, à travers eux, les défaillances des finances et de l'économie publiques.

L'argumentation de l'École du choix publics est que les personnes qui sont supposées prendre les décisions publiques, notamment les administrateurs d'entreprises publiques, les politiciens et les bureaucrates, le font non pas en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble, comme l'affirme le discours officiel étatiste, mais plutôt leurs intérêts propres comme c'est le cas pour tout autre individu dans d'autres contextes de la vie privée.¹⁰

La théorie des choix publics est en réalité une théorie du marché politique qui considère à la fois l'État comme un robin des bois aveugle et les citoyens, comme des profiteurs (free riders) qui achètent des biens publics, mais qui désirent en retirer les bienfaits et les avantages sans jamais en payer le prix. C'est pour toutes ces raisons, et celles évoquées un peu plus haut, que cette approche théorique mise sur le dysfonctionnement de l'État pour proposer un recours au marché (secteur privé), qui devra par ailleurs régner sans contraintes dans la production de biens et de services à la collectivité. En résumé, cette théorie considère qu'en raison de l'inefficacité de l'État pour des considérations partisans et bureaucratiques, il est impérieux de soumettre à la sanction du marché, le plus grand nombre d'activités gouvernementales.¹¹

2-5-La théorie de l'agence :

La théorie de l'agence permet également de comprendre dans une certaine mesure le recours par les gouvernements aux partenariats public-privé.

La théorie de l'Agence tente de décrire les relations entre les parties contractantes (actionnaires et mandataires) dans un contexte de divergence d'intérêts et d'asymétrie de l'information.

Cette approche implique l'existence d'un contrat entre le mandant (l'Etat, actionnaire principal) et les mandataires (les administrations publiques). Ainsi, on calque sur un système bureaucratique public, une gouvernance privée. Dans ce cadre, quand il existe des divergences d'intérêt entre ces deux groupes ou acteurs et que l'information est asymétrique, cette relation entraîne des coûts d'agence qui sont les dépenses de surveillance, vérification comptable, coûts d'établissements des états financiers, d'incitation et d'assurance. Ces coûts d'agence sont supportés par l'Etat.¹²

Selon cette théorie, le PPP constitue une approche qui permet à l'Etat de minimiser ses coûts d'agence.¹³

3- Les formes émergent du partenariat public- privé :

Il existe plusieurs types de PPP . En outre Il n'est pas facile de classer les PPP en catégories homogènes car chaque projet se caractérise par de nombreuses particularités qui le rendent unique. D'un autre côté, l'objectif du présente étude n'est pas de fournir une description exhaustive de tous les types possibles de PPP .

A cet égard on est dans l'obligation de citer quelques un :

- **La sous- traitance :**

Elle est la forme la plus traditionnelle de PPP et la plus répandue. Elle permet au secteur public de faire appel au secteur privé pour assurer des fonctions et réaliser des travaux spécifiques et ponctuels. Le partenaire privé paye une redevance annuelle à l'autorité concédante ou reçoit une subvention annuelle. Ce type de contrat contient des objectifs de performance, des mécanismes d'ajustement de prix et les caractéristiques du service public amélioré, en l'occurrence la qualité.

- **Le contrat de service :**

Le contrat de service est le moyen par lequel un service public recourt à une organisation privée pour réaliser des services spécifiques sur une période courte (en général de six mois à deux ans). De plus, l'infrastructure nécessaire à la réalisation de l'activité n'est pas construite par l'opérateur, mais rendu disponible par le gouvernement. A titre d'exemple, on peut citer : une réparation , le ramassage des ordures , le nettoyage des rues, la sécurité ou encore la collecte de taxes.¹⁴

- **Le contrat de gestion:**

C'est un arrangement par lequel la gestion et la maintenance d'un service public est confiées à une entreprise privée qui reçoit en échange un paiement. Ce contrat peut porter la gestion d'équipements, la gestion du personnel, de la comptabilité ou encore des services marketing¹⁵, il est utile pour améliorer la performance d'une entreprise dans un délai rapide.

Le contrat de gestion permet un transfert partiel ou total de la gestion au profit d'un opérateur privé sur de courtes périodes, s'étendant généralement sur moins de cinq ans. Cette opération peut porter différents noms tels que "contrat de performance", "délégation de gestion" ou "contrat de management".

Ce type de PPP est surtout indiqué quand l'entreprise est confrontée à des faiblesses internes qui résultent de son mode de gestion. La rémunération d'un contrat de gestion est liée à la performance. Exemple : l'exploitation d'une entreprise publique dans le domaine de l'eau ou de l'énergie.

- **Le contrat d'affermage :**

C'est un contrat (dont la durée varie entre 10 à 15 ans) qui combine une propriété publique des équipements avec une exploitation privée du service. La personne publique reste propriétaire des installations, et le privé en assure la gestion et la rénovation pour fournir un service et en tirer un profit.¹⁶

- **Le contrat de concession :**

La concession de service public est définie comme un contrat par lequel une personne publique (concedant) confie à une personne physique ou à une personne morale, généralement de droit privé, (concessionnaire) l'exécution d'un service public, à ses risques et périls, pour une durée déterminée et généralement longue et moyennant le droit de percevoir des redevances sur les usagers du service public.¹⁷

✓ Les principes de la concession sont les suivants :

- la continuité du service est l'obligation de répondre de façon continue aux besoins des usagers.

- l'égalité de traitement des usagers ;

- et le principe de mutabilité du service, c'est-à-dire l'obligation pour le délégataire d'adapter le service aux circonstances et à l'évolution des besoins.¹⁸

Il ya aussi plusieurs types de concession :

-LE CONTRAT BUILD OWN OPERATE (BOO) :

Le BOO (ou Construction-Possession-Exploitation) est un type de concession dans lequel le privé paie une rente et est autorisé à construire, à gérer et à entretenir les équipements. Il tire profit de l'exploitation du service fourni sur une période variant entre 10 et 15 ans.

-LE CONTRAT BUILD OWN OPERATE TRANSFER (BOOT) :

Le BOOT (ou Construction-Possession-Exploitation-Transfert) est similaire au BOO hormis le fait qu'au terme d'une période déterminée, les infrastructures et la société d'exploitation deviennent la propriété du concedant.

-LE CONTRAT DBFO :

Dans le DBFO (ou Conception-Construction-Financement-Exploitation), l'Etat confie à l'opérateur privé la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien des infrastructures. En contrepartie, l'opérateur perçoit sa rémunération par l'autorité concedante sous forme de loyer. A la différence de la concession, l'opérateur privé n'exploite pas un service public. L'installation est transférée à l'état à l'expiration du contrat.¹⁹

4-Les avantages des ppp :

- **Meilleure gestion des risques :**

La procédure de passation des contrats de partenariat est ensuite plus classique avec une phase d'appel à candidatures dans le respect des règles de publicité suivie de la remise des offres.

Cependant un projet particulièrement complexe implique également une phase de dialogue compétitif incluant plusieurs stades de remises de propositions. C'est au cours de cette phase de négociation commerciale qu'a lieu le partage des risques. Ce partage des risques doit être optimal pour assurer l'équilibre économique et financier du contrat : cela ne peut se faire qu'en tenant compte des compétences de chacun.²⁰

Donc, un contrat PPP permet de faire supporter certains risques par des partenaires privés et des acteurs autres que l'autorité publique.

- **Optimisation du cycle de vie :**

On tient compte dès le départ du projet des besoins liés à l'exploitation et à l'entretien, et cela crée des conditions favorables au développement du projet grâce à une approche portant sur l'intégralité de sa durée de vie. Cela peut permettre d'optimiser la trésorerie et de réduire les coûts.²¹

Par exemple dans un marché public, le paiement différé est interdit. Il doit être donné lorsque le service est fait. Or, ce paiement est généralement trop lourd pour être payé en une fois par la collectivité. Le contrat de partenariat va permettre l'étalement de ce paiement sur toute la durée du contrat.

Néanmoins l'étalement du paiement va faire naître une charge de longue durée sur les collectivités. De cette manière, les projets des collectivités seront réduits d'autant tout le long du contrat de partenariat. Elles seront dans l'impossibilité d'investir dans de nouveaux projets de moyenne ou grande envergure durant la durée du contrat de partenariat.²²

L'alliance permet donc à une organisation d'aller au-delà de l'utilisation de ses ressources internes propres et d'exploiter des facteurs externes pour atteindre ses propres objectifs, et surtout l'amélioration des services publics.

- **Minimisation des coûts :**

Selon l'étude réalisée par le *National Audit Office* du Royaume-Uni, les PPP ont permis de réduire des deux tiers le nombre de projets d'infrastructure où les coûts pour l'État ont dépassé les budgets prévus, ainsi que le nombre de projets complétés en retard, par comparaison aux modes traditionnels de régie. Comme le partenaire privé demeure responsable de l'entretien de l'infrastructure pendant sa vie utile, il est également incité à rehausser la qualité de la construction afin de minimiser les frais d'entretien ultérieurs. Enfin, quand les recettes et les profits du partenaire privé sont fonction de l'usage de l'infrastructure ou du service par la population, il est incité à offrir un service attrayant et à l'adapter en fonction des besoins émergents.²³

- La réduction du temps de réalisation :

l'approche intégrée permet de gagner du temps en réduisant les délais de réalisation des projets pour la meilleure offre de service public en supprimant certains délais de procédures, en facilitant les transferts d'informations d'une étape de développement vers la suivante, ... ce gain de temps permet en outre une plus grande efficacité et les économies (intérêts intercalaires, dépassements de délais, etc....²⁴.

Le tableau ci-dessous résume quelques avantages :

TABLEAU (1)

<i>Faire plus ou plus vite ; Rattraper le retard dans les équipements en infrastructure :</i>	<i>Faire mieux, à un meilleur coût ; Améliorer la performance des services publics :</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Accélération du rythme d'investissement par un recours au préfinancement ;</i> ➤ <i>Maitrise des délais ;</i> ➤ <i>Stalémentation de la charge budgétaire sur une période longue correspondant mieux à la durée d'utilisation de l'équipement.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Optimisation du coût global conception/construction /maintenance ;</i> ➤ <i>Des contrats à prix fixe (pas de surcoût) et une pénalisation importante en cas de sous performance ;</i> ➤ <i>Des contrats à long terme : une incitation forte à la compétitivité du secteur privé ;</i> ➤ <i>Meilleure définition des besoins et réponses mieux adaptées grâce au dialogue compétitif et à l'innovation du secteur privé.</i>



5-les inconvénients des ppp :

Bien que le partenariat public privé puisse offrir aux gouvernements des pays d'importants moyens pour l'expansion des services et infrastructures, et le secteur privé des opportunités commerciales pour développer leurs entreprises, les partenariats publics privés sont des arrangements complexes et ils peuvent créer des problèmes potentiels pour les deux, secteurs public et privé, s'ils ne sont pas correctement conçus et administrés. Si les partenariats publics privés ne sont pas bien conçus et supervisés, leurs services peuvent devenir plus coûteux que ceux fournis par le gouvernement. Si la réglementation du gouvernement est trop stricte elle peut entraîner des défaillances dans l'offre du service, et si elle est trop laxiste elle ne peut pas tenir les fournisseurs du service privé suffisamment responsables.²⁵

- Le risque de grève :

Ce risque est toujours possible, et il peut être problématique pour pas mal de services, comme a eu l'occasion de le constater l'armée britannique. En effet, le Royaume-Uni a confié le pliage de ses parachutes à une société privée. Le jour où elle s'est mise en grève, l'entraînement des sauts en parachute a dû être suspendu.²⁶

- Frais de soumission plus élevés :

La procédure d'appel d'offres pour un PPP dans certains contrats est longue et complexe, les frais de transaction sont un peu élevés. Le simple fait de soumissionner suppose de la part des partenaires privés l'engagement de sommes non négligeables. De ce fait, les petites entreprises ne peuvent pas soumissionner et cela porte atteinte à la notion de mise en concurrence.²⁷

- Risque de faillite :

La faillite du partenaire privé représente un problème potentiellement plus grave que dans un contrat de construction classique.

- Les coûts élevés de montage de dossiers :

Le montage initial du dossier est une opération cruciale pour la réussite d'un PPP. Le processus permettant de désigner le meilleur partenaire privé pour développer un projet nécessite des réflexions approfondies en amont, tant pour établir des critères de choix pertinents que pour garantir le strict respect de règles présidant au choix du partenaire privé. Ces opérations de montage nécessitent l'intervention de conseillers spécialisés (analyses techniques, analyses des risques...) qui impliquent des dépenses pouvant être perçues comme importantes pour l'entité publique... mais dont le coût est relatif au regard des coûts associés à une mauvaise maîtrise des risques du montage du dossier (risque d'abandon du projet, niveau peu élevé de concurrence, ...).

Par ailleurs, l'établissement des offres de partenariats par les candidats privés comprend également des démarches consommatrices de temps et d'argent. Les candidats privés doivent consacrer des moyens importants pour élaborer des propositions de qualité.

DEUX CONDITIONS DOIVENT ETRE RENCONTREES POUR PALLIER A CET INCONVENIENT DES PPP :

<i>Acheter un service plutôt qu'un Ouvrage se révèle un changement important dans la définition de ses besoins.</i>	<i>Une préparation approfondie en amont du projet doit être effectuée, poursuivie éventuellement par un affinement des besoins lors du dialogue compétitif.</i>
<i>Une procédure de mise en concurrence complexifiée. un suivi du contrat plus exigeant.</i>	<i>une gouvernance forte, une équipe projet solide et durable doivent être mises en place, accompagnées de conseils externes de qualité.</i>
<i>Une charge financière qui reste globalement à la charge du secteur public ,les recettes annexes étant le plus souvent marginales.</i>	<i>Nécessité d'avoir la capacité budgétaire sur le long terme. Importance de l'utilité socio-économique du projet.</i>

Une importance suffisante du projet, afin d'atteindre une taille critique telle que les surcoûts liés au montage du projet puissent être compensés par les économies générées dans les phases de développement et/ou d'exploitation. Il convient toutefois de répondre de manière nuancée à la question de savoir à partir de quel montant un projet de partenariat est-il économiquement possible. En effet, ce montant sera susceptible de varier en fonction de la structure du partenariat (complexe ou simple), du financement du partenariat (emprunt ou émission d'obligations), de l'optimisation fiscale ou non du partenariat (récupération ou non de la TVA due sur les travaux au travers d'une société de projet.

- Une organisation de l'appel à candidature telle qu'elle génère une motivation suffisante dans le chef des candidats partenaires privés :

l'organisation globale du partenariat devra apporter, pour le partenaire privé, une perspective de profit suffisante pour l'inciter à prendre le risque d'établir une offre (par exemple : le dédommagement financier des offres non retenues, une approche équilibrée des risques dans les dossiers d'appel à propositions, une ouverture suffisante aux suggestions faites par les offrants,...).²⁸

Le tableau ci-dessous résume quelques inconvénients :

Les inconvénients : les conditions de la réussite :

TABLEAU (2)

6 - Les origines pratiques de quelques pays en PPP :

<p><i>Le PPP ne convient pas à tous certains projets :</i></p> <p><i>-En fonction de leur profil de risque. Il doit être réservé aux cas où une allocation claire des risques est possible</i></p> <p><i>-En fonction de leur taille. S'il s'agit d'un petit projet, il doit être Simple ; les projets complexes doivent Avoir une taille critique afin d'absorber Les frais de montage.</i></p>	<p><i>le PPP doit être limité à certains projets :</i></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------

De nombreux États – à la fois sous des gouvernements sociaux-démocrates et libéraux – ont fait appel à l'impartition et au PPP pour réduire le coût de leurs services publics et moderniser leurs infrastructures. on va citer les expériences les plus émergentes tel que :

Angleterre, PFI :

La Grande-Bretagne est une pionnière en matière de partenariats public-privé. La majeure partie des expériences de PPP de seconde génération proviennent de ce pays. Les projets de PPP sont introduits en Grande-Bretagne par le biais du programme des *Private Finance Initiative* (PFI), en 1992, par le gouvernement Thatcher. Le programme des PFI avait plusieurs objectifs : construire de nouvelles infrastructures, diminuer l'endettement public, accroître la participation du secteur privé dans la livraison de services publics. Sous le PFI, le secteur privé finance, construit, possède et exploite de nouvelles infrastructures comme des écoles, des routes et des hôpitaux.²⁹

Cette expérience s'est développée de façon spectaculaire au début des années quatre-vingt dix. Depuis, de nombreux autres pays ont mis en place des programmes similaires: Italie, Portugal, Espagne, Grèce, Allemagne, Irlande, Hollande, Norvège, plusieurs pays d'Europe centrale, mais aussi l'Australie, le Canada, l'Afrique du Sud, et le Japon ; la liste n'est pas exhaustive, où on note en général une amélioration de la qualité des services publics (entretien, restauration, propreté, sécurité...)³⁰.

7 -les partenariats public-privé en Algérie :

En Algérie, les partenariats public privé sont à l'état embryonnaire et souffre encore de manque de lisibilité, mais on trouve que des experts nationaux et internationaux, notamment des cadres de la banque internationale HSBC, des juristes ainsi que des responsables d'entreprises publiques algériennes, qui ont eu à débattre de la question sur le plan sectoriel, tels les transports urbains, le secteur hospitalier ou encore la coopération entre les collectivités locales et le secteur privé, ont mis l'accent sur l'importance des PPP dans la recherche de l'efficacité de gestion, tout en plaidant pour des approches en partenariats public privé car sa formule est porteuse de technologie, de savoir-faire et de bonne gestion.

les avantages pour l'Algérie d'opter pour les PPP sont celles liés aux financements de l'Etat puisqu'ils participent à réduire la charge budgétaire, comme ils permettent que : des objectifs de performance, de qualité de réalisation et de services, et d'allocation optimale des ressources deviennent des critères importants de choix des équipements, de leur gestion et de leur maintenance.³¹

Bien sur cet forme de coordination n'est pas la panacée, mais pourrait devenir un outil d'optimisation, de rationalisation de la dépense publique, et de modernisation des services publics.

✓ On trouve que L'Algérie devient un exemple à suivre de modernisation du Service Public de l'eau :

– SEAAL (1er contrat de management ADE-ONA/SE en 2006)

– Puis en 2008 : SEOR Oran (AGBAR), SEACO Constantine (SEM), SEATA Annaba-El Tarf (GESENWASSER – contrat rompu en 2011)

Ce partenariat :

- Rend le Système d'assainissement efficace.
- Atteint le H24.
- Gère efficacement le patrimoine.
- Modernise le management.
- Transfère le Savoir Faire métiers de SE aux équipes locales.
- ✓ Le contrat de partenariat présente un gain pour :

- l'Etat qui démontre la pertinence de sa politique d'amélioration des conditions de vie des citoyens.
- l'Opérateur qui démontre sa valeur ajoutée.
- les citoyens qui bénéficient d'un meilleur service.
- les salariés du Secteur Public qui maîtrisent des savoir-faire nouveaux et exercent désormais leur mission avec fierté et reconnaissance.³²

Conclusion :

Les Partenariats Public-Privé n'est pas le remède miracle à tous les maux qui affectent l'action publique pour améliorer ses services. Mais cette forme de coordination reste une des solutions pour mettre le service public au service du public. Les modèles de PPP sont largement utilisés dans des différents pays à raison d'y chercher des solutions pour améliorer ses derniers. Les PPP ont été un gage d'efficacité, d'amélioration de la qualité, d'augmentation du service et de baisse des coûts. En effet, la réduction des coûts d'exploitation permettra d'améliorer et d'augmenter le service.

En revanche la gouvernance dans le contexte des PPP est le processus par lequel les intérêts divergents des acteurs privés et publics sont gérés afin d'atteindre un minimum d'efficacité des partenariats établis, pour assurer l'amélioration voire la modernisation du service public.

il s'agit de la transparence, la participation, l'imputabilité, l'efficacité et l'efficience, l'équité et l'orientation du consensus.

Le resserrement des règles d'éthique et de déontologie est un impératif pour que cessent définitivement les craintes de collusion quant à l'octroi de contrats gouvernementaux à des intérêts privés. À cet égard, les projets réalisés en PPP compliquent considérablement la reddition de comptes qui est essentielle afin d'éviter des dérapages financiers et le non-respect des attentes du gouvernement. Il est indispensable de promouvoir une bonne éthique pour une meilleure offre de service public. Les agences publiques se doivent non seulement de surveiller et de superviser les partenaires privés selon un contrôle en temps réel.

Bibliographie :

- 1 - Nouredine Belhosine, Joseph Facal, Bachir Mazouz, Les Partenariats Public-Privé : une forme de coordination de l'intervention Publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, Telescope, Revue d'analyse comparée en administration publique, février 2005, P 9.
- 2 - Gabriel Danis, Notes de recherche sur Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux, octobre, 2004, p 11. http://www.sisp.qc.net/fileadmin/SITES/SISP/documents_SISP/Avis-Memoires/04-10_partenariat_public_privé.pdf
- 3 - Leibenstein, H. (1978). « On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory ». American Economic Review, May, 68 (2), pp. 328-332.
- 4 - Hachimi Sanni Yaya, Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles, La Revue de l'innovation: La Revue de l'innovation dans le secteur public, 2005, p 3-5.
- 5 - DELLEY, Jean Daniel, « Nouvelle Gestion Publique : le débat n'est pas clos », Domaine public, 1997, p. 4
s'inspirant de l'ouvrage mythique et fondateur du NPM à l'américaine de Osborne et Gaebler, Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, London, Plume, 1993.
- 6- Hachimi Sanni Yaya, op cit, p 7.
- 7 - Michel GHERTMAN, Applications pratiques de la théorie des coûts de transaction Département Stratégie et Politique d'Entreprise Groupe HEC, France, www.hec.fr/heccontent/download/4775/115104/.../2/.../6361998.pdf
- 8- Damien AINAHON, Analyse du partenariat public-privé dans la mobilisation des recettes douanières au Ghana, Université de Cocody d'Abidjan - DESS 2006, sur le lien : http://www.memoireonline.com/02/12/5306/m_Analyse-du-partenariat-public-privé-dans-la-mobilisation-des-recettes-douanieres-au-Ghana-cas-du7.html
- 9 - Hachimi Sanni Yaya, op cit, p 10.
- 10 - Hodge, G. A. (2000). Privatization. An International Review of Performance. Monash University Press, Melbourne, Australia.
- 11- Damien AINAHON, op cit.
- 12 - Alexandre ASSEMIEN, Les Contrats de Partenariat Public- Privé Fondements et Expériences de Réussite, P 6. http://www.capec-ci.org/website/docs/supports/CAPEC_Forum_Contrats_PPP_Prof_Assemien.pdf
- 13- Hachimi Sanni Yaya, op cit, p 12.
- 14 - Forum international africain des investissements en ppp 2012 <http://www.ppp.ci/presentation/pres4.html>.
- 15 - Ponty, Nicolas, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, p. 05.
- 16- Forum international africain des investissements en ppp. Op cit.
- 17- Jean-Louis Lebrun, Accords de concessions, Conférence IMA, 13 février 2007. http://www.ima-france.com/load_conference/IMA.20070213_LEBRUN.pdf.
- 18- Frédérique PREDALI, LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT AVEC DES PPP, IAURIF, Juillet 2007, p 10.
- 19- Forum international africain des investissements en ppp. Op cit.
- 20- étude réalisée par : Frédérique PREDALI, « le financement des infrastructures de transport avec des ppp ». Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France. 2007. p25.
- 21- Oscar Alvarez ROBLES, « partenariat public-privé ». conférence européenne des directeurs des routes. 2009. p14.

- 22- Camille LOUNES. Mémoire sur « partenariats public-privé dans les communications électroniques ». Université de Droit Paris I Panthéon – Sorbonne12, place du Panthéon, 75005 Paris. p65.
- 23- Institute économique de Montréal. « LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ, UNE SOLUTION POUR DES SERVICES PUBLICS PLUS EFFICACES ». Mémoire soumis à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Août 2004.
- 24- Raphael POLLET et Kim MORIC. « Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en région wallonne ». Edition 2010. p29
- 25- CAFRAD _ Quatrième forum annuel sur la réforme et la modernisation de l'administration publique et de la gouvernance _ aide mémoire, Tanger (Maroc), juin 2008. P7.
- 26- Emilie AYEL. Mémoire fin d'études sur « les enjeux du contrat de partenariat dans le domaine de la défense ». Institut d'études politique de Lyon. p 16
- 27- Oscar Alvarez ROBLES, « partenariat public-privé », p14
- 28- Raphael POLLET et Kim MORIC. « Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en région wallonne ». Edition 2010. p31.
- 29- Gabriel Danis , op.cit , p 12.
- 30- Lettre PwC de la modernisation de la gestion publique , Les Partenariats Public – Privé, février, 2004. http://www.pwc.fr/fr/pwc_pdf/pwc_lettre_mgp_6.pdf.
- 31- M Mamart , Partenariat public-privé en Algérie, Publié dans El Watan le 17 - 12 - 2007 <http://www.djazairss.com/fr/elwatan/82949>.
- 32- Conférence-débat "Contrats de partenariat public-privé : Quels usages à l'étranger ?" Communications présentée le: 9 mars 2012. fondation Bordeaux Université . <http://www.fondation.univ-bordeaux.fr/sites/default/files/pdf/2012-03-09-ppp-comm-conf.pdf>
- Tableaux 1 : J:\Dexia Crédit Local - Les avantages du PPP.mht.
- Tableaux 2 : J:\Dexia Crédit Local - Les inconvénients du PPP.mht.