

**MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

**ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE MANAGEMENT
ENSM. Koléa**

**MASTER EN ÉCONOMIE INDUSTRIELLE DES RÉSEAUX
ET INFRASTRUCTURES
MÉMOIRE DE FIN D'ÉTUDES**

THÈME

**MISE EN, ŒUVRE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE.
UNE APPLICATION AU CAS DE L'ALGERIE
DIAGNOSTIC ET PERSPECTIVES**

Présenté par :

Mlle. Amira ELBIR

Encadré par :

Pr. Saïd SOUAM

Dr. Wassim BENHASSINE

ANNÉE 2014/2015

Remerciements

Mes remerciements à mes encadreurs M. Saïd SOUAM et M. Wassim BENHASSINE

pour leurs encouragements et leurs précieuses orientations.

Je remercie également Mon tuteur M. TOUHANT mais aussi M. MOUSSACEB et M. AHRIZ

ainsi que l'ensemble du personnel de la CNED.

Ma gratitude et ma sincère reconnaissance vont aussi à mes enseignants, MM. KEFIF,

BENHASSINE, BOUKLIA, GASMI, SOUAM, ABDELKRIM, et Melle. FOURAR.

Je remercie particulièrement Mon camarade Yacine BOUHADBA pour son aide.

Enfin, je remercie mes chers parents, ma sœur, mes camarades ainsi que toute personne

ayant contribué de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire.

Résumé

Les infrastructures de services publics jouent un rôle crucial dans le développement économique et social d'un pays. En Algérie, les infrastructures ont d'abord été réalisées par l'Etat, à travers des monopoles publics. L'inefficience de ce mode de gestion et son incapacité à répondre à une demande de plus en plus importante, a amené les autorités publiques à opter pour les Partenariats Public-Privé (PPP) comme une alternative stratégique et un renouveau du management des services publics qui s'appuieraient sur le financement et le savoir-faire du secteur privé.

Les PPP se présentent comme des montages contractuels particulièrement incitatifs. Ils sont caractérisés par une durée de contrat relativement longue, une intervention du secteur privé à différents stades de la réalisation du projet (construction, exploitation et financement) et un transfert optimal des risques. Par ailleurs, plusieurs échecs des PPP ont révélé l'importance du cadre macro-organisationnel régissant les contrats de partenariat.

Notre travail consiste à étudier la mise en œuvre des montages PPP en Algérie, dans sa dimension macro-organisationnelle (par l'analyse du cadre réglementaire, institutionnel et financier), et dans sa dimension micro-organisationnelle (par l'analyse de l'ingénierie contractuelle). Pour ce faire, nous avons, dans le premier chapitre, défini la méthodologie de notre travail et présenté le concept PPP et ses deux principaux modèles de mise en œuvre (les modèles anglais et français). Nous avons ensuite évalué, dans le deuxième chapitre, l'environnement juridique, institutionnel et financier encadrant la mise en œuvre de ces partenariats. Enfin, nous avons, dans le troisième et dernier chapitre, analysé l'ingénierie contractuelle des PPP mis en œuvre dans le secteur de l'Alimentation en Eau Potable en Algérie.

Après avoir mené notre recherche, il s'avère que, sur le plan macro-organisationnel, la bonne mise en œuvre des projets en PPP peut être entravée par des carences en matière de capacité institutionnelle. A cet effet, la création d'un organe central doté des ressources humaines et financières adéquates et l'adoption d'une loi générale relative aux PPP serait opportune. Sur le plan micro-organisationnel, il nous semble que l'ingénierie incitative des contrats de management entrepris dans le marché de la distribution de l'eau potable pourrait être insuffisante. Evoluer vers des PPP impliquant un transfert plus important des risques vers l'opérateur privé, la mise en place d'un benchmark compétitif (yardstick competition), et assurer un contrôle indépendant de l'opérateur, sont de nature à améliorer les incitations de l'opérateur privé.

Mots-clés : les partenariats public-privé, incitations, secteur de l'Alimentation en Eau Potable, service public.

Abstract

Public facilities play a crucial role in the economic and social development of a country. In Alegria, the infrastructures were initially managed by the Government through public monopolies. The inefficiency of this type of management and its inability to respond to an increasingly important demand, led the public authorities to opt for public-private partnerships (PPPs) as a strategic alternative and as a new way of public services management that would be based on private sector funding and expertise.

PPPs represent contractual arrangements which are particularly incentivizing. They are characterized by a relatively longer term contracts, the involvement of the private sector at different stages of the project implementation (construction, operation and financing) and an optimal risk transfer. In addition, several PPP failures have shown the importance of the macro-organizational framework governing partnership contracts.

Our work is to study the implementation of PPP projects in Algeria, in its macro-organizational dimension (by analyzing the regulatory, institutional and financial framework), and also its microorganizational dimension (by analyzing the contract engineering). To that end, we have in the first chapter, defined the methodology of our work and presented the PPP concept including its two main implementation models (the English and French models). Then, in the second chapter, we have evaluated the legal, institutional and financial framework governing the implementation of these partnerships. Finally, in the third and final chapter, we have analyzed the PPP's contract engineering implemented in the sector of Drinking Water supply in Algeria.

After conducting our research, it appears that, on the macro-organizational level, the proper implementation of PPP projects may be hampered by deficiencies in institutional capacity. For this purpose, the creation of a central entity with adequate human and financial resources and the adoption of a general law on PPPs would be appropriate. On the micro-organizational level, we believe that the incentive engineering of management contracts undertaken in the market of drinking water distribution may be insufficient. Evolving to PPP which involves a greater risk transfer to the private sector, the establishment of a competitive benchmark (yardstick competition), and ensuring an independent monitoring of the operator, are likely to improve incentives for private operator.

Keywords: public-private partnerships, incentives, risk transfer, public service

الملخص

البنية التحتية للخدمات العامة تلعب دورا هاما في التطور الاقتصادي والاجتماعي للدول. فبالجزائر تم تسيير الخدمات العامة من طرف الدولة عن طريق الشركات الوطنية الاحتكارية. عدم كفاءة هذا النمط الإداري وعجزه عن تلبية حاجيات مستهلكي الخدمات العامة، أدى بالسلطات الوطنية الى التوجه نحو إنشاء "شركات بين القطاع العام والخاص" كبدائل استراتيجية لتجديد ادارة الخدمات العامة. هذا الأخير يعتمد على التمويل والتسيير الخاصين للخدمات العامة.

تقدم شركات القطاع العام والخاص على انما ترتيبات تعاقدية محفزة. فهي تتميز بطول مدة العقد كما يحق للقطاع الخاص التدخل في مختلف مراحل المشروع (البناء والتشغيل والتمويل)، والتحويل الأمثل للمخاطر. من ناحية أخرى، أظهرت الإخفاقات العديدة لشركات القطاع العام والخاص أهمية الإطار التنظيمي الكلي لعقود الشراكة.

هدفنا هو دراسة تنفيذ مشروعات شراكة القطاع العام والخاص في الجزائر، في بعدها التنظيمي الكلي (عن طريق تحليل الإطار التنظيمي والمؤسسي والمالي)، وأيضا في بعدها التنظيمي الجزئي (عن طريق تحليل هندسة العقود). لذلك، قمنا في الفصل الأول بتقديم منهجية عملنا، تعريف مفهوم شراكة القطاع العام وتقديم نموذجين أساسيين لتجسيد هذه المشاريع في أرض الواقع (النموذج الإنجليزي والفرنسي). في الفصل الثاني، قمنا بتقييم الإطار القانوني، المؤسسي والمالي الذين يحورون هذه الشراكات. وأخيرا، وفي الفصل الثالث، قمنا بتحليل هندسة العقود لشراكة القطاع العام والخاص المنفذة في قطاع المياه في الجزائر.

بعد إجراء البحوث، تبين لنا أن، على المستوى التنظيمي الكلي، التنفيذ السليم للمشاريع التي تكون تحفز شراكة القطاع العام والخاص قد تواجه عدة إغلاقات بسبب نقص التنظيم المؤسسي. من هذه الناحية، فإن إنشاء هيئة مركزية تحوي موارد بشرية ومالية كافية من جهة، وتبني قانون عام متعلق بشركات القطاع العام والخاص يكون مفيد. وعلى المستوى التنظيمي الجزئي، فإنه يظهر لنا أن هندسة عقود التسيير المطبقة في قطاع توزيع المياه الصالحة للشرب غير كافية. لتحسين هذا الوضع، ننصح بالتوجه نحو أنماط من شركات القطاع العام التي يترتب عنها تحويل أكبر لمخاطر المشروع نحو القطاع الخاص، إنشاء معيار تنافسي (yardstickcompetition)، وأيضا المراقبة المستقلة للقطاع

كلمات البحث: الشراكات بين القطاعين العام والخاص، العوافز، تحويل المخاطر، الخدمة العامة.

LISTE DES ABREVIATIONS

AEC	Algerian Energy Company
AEP	Alimentation en Eau Potable
ANDI	Agence Nationale de Développement de l'Investissement
AOT	Autorisation d'Occupation Temporaire
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BOT	Build Operate Transfer
BOO	Build Own Operate
BEA	Baux Emphytéotiques Administratifs
CNED	Caisse Nationale d'Equipeement pour le Développement
CPA	Crédit Populaire d'Algérie
CVAE	Contrat de Vente et d'Achat d'Eau
DEA	Data Envelopment Analysis
DSP	Délégation de Service Public
ENF	Eaux Non Facturées
EPEC	European PPP Expertise Center
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes de Régies (France)
FRR	Fonds de Régulation des Recettes
IFI	Institutions de Financement Internationales
MRE	Ministère des Ressources en Eaux
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OCE	Organismes de Crédits à l'Exportation
PPC	Public Private Comparator
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Partenariat Public-Privé
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
SEAAL	Société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger
SEATA	Société des Eaux et de l'Assainissement de Taref et Annaba
SEACO	Société des Eaux et de l'Assainissement de Constantine
SEOR	Société des Eaux Oran
TSF	Transfert du Savoir Faire
VFM	Value For Mnoney

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : La terminologie des PPP.....	12
Tableau 2 : Comparaison marché public/concession/PFI.....	20
Tableau 3 : Synthèse des résultats d'Iossa et Martimort (2009).....	33
Tableau 4 : Grille d'analyse de l'environnement macro-organisationnel	51
Tableau 5 : Les formules de paiement dans les contrats publics.....	66
Tableau 6 : Indicateurs de performance proposés par la FNCCR en France.	68
Tableau 7 : Grille d'analyse de l'ingénierie incitative des contrats PPP.....	72
Tableau 8 : Les dates importantes du secteur de l'AEP en Algérie.	74
Tableau 9: résultats des travaux empiriques.....	81
Tableau 10 : Le partenariat en Algérie dans le domaine du dessalement de l'eau de mer.....	83
Tableau 11 : Les principaux éléments incitatifs des deux contrats de PPP réalisés dans le secteur de l'eau.....	91

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les modes de paiement du secteur public dans les modèles de marchés publics et celui des PPP	14
Figure 2 : Schéma de partage des risques dans les PPP	15
Figure 3 : Exemple de montage PFI pour un projet d'école en Angleterre	19
Figure 4 : Les différentes formes de PPP en fonction des schémas contractuels.....	21
Figure 5 : Déroulement du jeu de délégation de Iossa et Martimort (2009)	31
Figure 6 : Déroulement du jeu de délégation de Hart (2003).....	34
Figure 7 : Illustration de l'équilibre	36
Figure 8 : Le modèle de financement des PF2 britanniques.....	54
Figure 9 : Le montage contractuel du partenariat de MYAH Tipaza.....	86

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Avantages d'une loi sur les PPP bien conçue	46
Encadré 2 : Les indicateurs de l'amélioration du rendement des réseaux.....	75
Encadré 3 : Evolution de la qualité de l'eau.	76
Encadré 4 : Indicateurs commerciaux.	77
Encadré 5 : Evolution des indicateurs de TSV.....	77
Encadré 6 : Structure de rémunération de MT spa	88
Encadré 7 : Les indicateurs de performance.....	89

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE 1 : CADRE CONCEPTUEL, METHODOLOGIQUE ET INSTITUTIONNEL	5
Section 1 : Cadre méthodologique de l'étude	7
Section 2 : Cadre conceptuel, les Partenariats Public-Privé	11
Section 3 : Présentation de l'organisme d'accueil, la CNED	22
CHAPITRE 2 : ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT MACRO-ORGANISATIONNEL DES PPP EN ALGERIE	26
Section 1 : Incitations et transfert de risque dans les PPP. Une analyse théorique.....	28
Section 2 : Analyse du cadre institutionnel et réglementaire algérien.....	39
Section 3: Le cadre financier des PPP	53
CHAPITRE 3 : ANALYSE DE L'INGENIERIE CONTRACTUELLE DES PPP DANS LE SECTEUR DE L'AEP EN ALGERIE	62
Section 1 : Ingénierie contractuelle, les mécanismes d'incitation	64
Section 2 : Le contrat de management dans la distribution de l'eau potable.....	73
Section 3 : Les PPP dans le secteur de l'AEP, cas de dessalement	80
CONCLUSION GENERALE	94
BIBLIOGRAPHIE.....	98
ANNEXES.....	103

INTRODUCTION GENERALE

Les prestations de service public de qualité sont au cœur des préoccupations des pouvoirs publics, pour leurs rôles dans le développement économique et les attentes sociales qu'elles suscitent. En effet, selon la Banque Mondiale, une infrastructure de mauvaise qualité entraverait la croissance économique des pays ainsi que leurs compétitivités internationales, et serait une cause majeure de perte de qualité de vie.

Répondre efficacement aux besoins du pays en cette matière, passe par un fort investissement dans les infrastructures publiques et une gestion efficiente de ces dernières. Or, la concrétisation de ces deux actions se heurte à la capacité restreinte des finances publiques et aux limites de la gestion publique.

Devant ce dernier constat, on assiste à un recours de plus en plus marqué au secteur privé, supposé amener financement et efficacité, dans le cadre des Partenariats Public-Privé (PPP), pour la réalisation des services publics.

Les PPP ont été définis par la commission européenne comme « *des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service* ».

Les PPP ont été introduits dans les différents secteurs des services publics, notamment l'énergie, l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, la santé, l'éducation, le transport, et les télécommunications. Ils connaissent un engouement mondial. Par ailleurs, ils sont promus par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale, l'OCDE et la Banque Européenne d'Investissement.

En Algérie, après quasiment une décennie de mise en œuvre, on retrouve des PPP dans plusieurs activités relevant de différents secteurs. Les contrats de PPP concernent en effet le management des services publics de l'eau et de l'assainissement (avec quatre contrats signés dans les services d'eau et onze projets de dessalement), le secteur du transport dans la gestion aéroportuaire (management de l'aéroport d'Alger), la gestion du métro d'Alger (avec la RATP¹), les trois concessions de terminaux à conteneur (les ports d'Alger, de Béjaïa et de Djen-Djen), et le secteur de l'énergie pour la création de deux centrales électriques.

¹ Régie Autonome des Transports Parisiens.

L'expérience internationale met l'accent sur la nécessité d'une préparation de qualité, d'un environnement propice, et d'un montage contractuel performant pour le succès des PPP (PPIAF², 2010).

C'est précisément sur ces derniers points que porte notre travail. Nous souhaitons étudier la mise en œuvre des PPP en Algérie au regard des normes internationales, tant sur sa dimension macro-organisationnelle que sur le plan de l'ingénierie contractuelle. Nous nous posons donc la question de savoir :

- Dans quelle mesure, la mise en œuvre des PPP, en Algérie, est conforme aux règles de bonne gouvernance telles que définies par la pratique internationale et l'analyse économique ?

Cette question principale se décline dans les sous-questions suivantes :

- L'environnement réglementaire, institutionnel et financier, en Algérie, est-il favorable au développement des PPP ?
- Dans quelle mesure, les différents contrats de partenariat, adoptés en Algérie, permettent-ils d'inciter les opérateurs privés à améliorer leurs performances ?

Pour répondre à ces questions, nous avons fait appel à une approche qualitative. Cette dernière consiste à établir, dans un premier temps, une grille d'analyse permettant de synthétiser les bonnes pratiques. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les enseignements théoriques de l'analyse économique ainsi que sur les guides de bonnes pratiques. Nous appliquons, dans un second temps, cette grille d'analyse, au cas algérien à travers l'étude du PPP réalisés avec Suez Environnement pour la distribution de l'eau dans la wilaya d'Alger, et le PPP entrepris avec SNC-Lavalin et Acciona pour la réalisation d'une usine de dessalement d'eau de mer à Fouka dans la wilaya de Tipaza.

De prime abord, il apparaît que le cadre macro-organisationnel n'est pas *a priori* favorable au développement des PPP en Algérie, au vu de l'absence d'une loi générale sur les PPP et de l'inexistence d'un organisme qui leur est dédié. Concernant l'ingénierie contractuelle, à travers

² PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) est une institution internationale créée en 1999, pour promouvoir les PPP dans les secteurs des infrastructures et assister les pays dans leur mise en œuvre.

les bons résultats enregistrés dans le secteur de l'alimentation en eau potable, elle nous paraît performante. A partir de ces deux premiers constats, nous avançons les hypothèses suivantes :

- Hypothèse 1 : l'environnement réglementaire, institutionnel, et financier n'est pas favorable au développement des PPP en Algérie.
- Hypothèse 2 : l'ingénierie contractuelle utilisée pour les PPP est performante.

Pour présenter l'évaluation de ces hypothèses, nous articulons notre travail autour de trois chapitres :

- Dans le premier chapitre, nous développons la méthodologie suivie tout au long de notre travail de recherche, et le cadre conceptuel reprenant les différentes définitions données aux PPP et les modalités pratiques de leur mise en œuvre.
- Le deuxième chapitre discute, dans un premier temps, l'intérêt des PPP selon la théorie des incitations. Nous procédons, dans un deuxième temps, à une étude de l'environnement réglementaire, institutionnel et financier des PPP en Algérie comparativement au cadre de référence que nous définissons.
- Dans le troisième et dernier chapitre, nous modélisons, dans un premier temps, les différents principes d'ingénierie contractuelle incitative dans une grille d'analyse que nous mettons à profit, dans un second temps, pour analyser les montages contractuels des PPP dans le secteur de l'alimentation en eau potable à Alger.

**CHAPITRE 1 : CADRE CONCEPTUEL,
METHODOLOGIQUE ET
INSTITUTIONNEL**

INTRODUCTION

Les PPP ont suscité plusieurs travaux de recherche qui ont abordé ce thème sous ses différents aspects financier, juridique, comptable, social, et économique. Ce présent mémoire vient au terme de deux années d'étude en Economie Industrielle des Réseaux et Infrastructures. Nous avons souhaité présenter une réflexion économique sur cette thématique qui nous semble importante tant d'un point de vue économique que politique, eu égard aux récentes évolutions des prix des hydrocarbures et aux baisses conséquentes des rentrées en devises en Algérie. La question du financement des infrastructures, dont l'Algérie a besoin pour son développement, devient de ce fait centrale. Les PPP pourraient être une alternative efficace, rapide et prometteuse.

Dans ce premier chapitre introductif, nous commençons par définir, dans une première section, les grandes lignes méthodologiques suivies lors de l'élaboration de ce mémoire. Dans la deuxième section, nous présentons le cadre conceptuel en reprenant les principales caractéristiques économiques des PPP et en donnant un aperçu des différents modèles de PPP. Nous concluons ce chapitre en présentant la Caisse Nationale de l'Equipement pour le Développement « CNED », lieu de notre stage.

Section 1 : Cadre méthodologique de l'étude

Ce mémoire constitue la consécration de deux années d'études au sein de l'ENSM et une opportunité pour mettre en pratique les connaissances théoriques acquises. Nous nous sommes, de ce fait, conformés à une méthodologie scientifique pour sa réalisation. Dans cette section, nous présentons les éléments méthodologiques de notre travail.

1. Objectif de la recherche

Nous nous intéressons aux PPP en tant que nouveau mode de management public dans le secteur de l'Alimentation en Eau Potable (AEP). Deux formules de PPP sont utilisées à deux niveaux différents dans ce secteur :

- Au niveau de la production de l'eau potable, la formule Build Own Operate (BOO) est utilisée pour la réalisation et l'exploitation des usines de dessalement d'eau de mer.
- Au niveau de la distribution, les contrats de management sont utilisés pour la modernisation du réseau de distribution de l'eau dans les grandes villes algériennes (Alger, Oran, Constantine et Annaba).

Dans ce présent travail, nous souhaitons analyser les conditions sous lesquelles les PPP sont réalisés en Algérie par rapport à un cadre de référence (que nous définissons au fur et à mesure). Notre objectif est d'apporter à la CNED une meilleure compréhension de la dynamique de gestion des PPP en identifiant leurs facteurs de succès sur le plan microéconomique (les incitations contractuelles) et le plan macroéconomique (environnement institutionnel, réglementaire et financier), en vue d'améliorer sa maîtrise des PPP.

2. Ancrage théorique

Le service public de l'eau présente certaines spécificités importantes dont nous citerons deux. D'abord c'est un monopole naturel local (ce qui rend impossible une régulation par la concurrence). Ensuite, la qualité du réseau peut être difficilement observable (asymétrie d'information quant à la qualité de l'infrastructure). Cette dernière spécificité rend le contrôle direct de la performance de l'opérateur assez ardu, d'où la nécessité d'une régulation indirecte notamment par les mécanismes d'incitation. Ces derniers permettent de motiver l'opérateur pour qu'il atteigne les objectifs fixés par les autorités publiques.

Ceci nous a amené à assimiler la délégation du service public de l'AEP, qui a lieu dans le cadre d'un PPP, à une relation de type Principal-Agent en nous référant à la théorie des

incitations³. Dans cette modélisation, le principal délègue la réalisation d'une tâche à l'agent. Celui-ci accepte l'autorité du principal et s'engage à réaliser la tâche moyennant rétribution. Toutefois, dans un contexte d'asymétrie d'information l'agent est incité à adopter un comportement opportuniste au détriment de l'intérêt du principal (situation dite d'aléa moral). En anticipant ce comportement, ce dernier est en mesure d'introduire des clauses contractuelles dites « incitatives » pour amener l'agent à adopter le comportement souhaité.

Ceci correspond exactement à la relation qui lie une autorité publique à l'opérateur, avec un contrat incomplet, dans le cadre d'un PPP ayant pour objet la prestation du service public de l'eau.

3. Une approche qualitative

Au départ, nous souhaitons évaluer la performance relative des PPP dans le marché de l'AEP en nous basant sur la méthode d'Analyse par Enveloppe de Données « DEA ». Initialement, la méthode DEA a été développée par Farrell (1957) pour mesurer la performance productive. Depuis elle a été reproduite par d'autres auteurs, notamment par Lannier et Porcher (2012) pour mesurer la performance des PPP par rapport à la gestion publique dans le secteur de l'eau en France. Malheureusement, n'ayant pas pu avoir accès à des données essentielles pour utiliser cette méthode, ou une quelconque autre méthode quantitative, nous avons été contraints de nous orienter vers une approche qualitative que nous développons en détail ci-après.

Ce faisant, nous nous sommes essentiellement appuyés sur une analyse documentaire et une revue de la littérature pour établir deux grilles d'analyse à travers lesquelles nous nous proposons d'évaluer la mise en œuvre des PPP en Algérie.

4. Constitution des grilles d'analyse

Pour atteindre notre objectif, nous avons établi deux grilles d'analyse pour une meilleure lecture de la gestion, en Algérie, des PPP tant au niveau macro-organisationnel qu'au niveau microéconomique des contrats mis en œuvre.

³Développée par Jensen et Meckling (1976).

1.1. La grille des bonnes pratiques macro-organisationnelles

La première grille d'analyse recense les principales règles de bonne gouvernance en matière de PPP. Les facteurs clés de succès qu'elle reprend ont été identifiés, par nos soins, selon une revue de la littérature essentiellement empirique portant sur cette thématique. Cette grille constitue le cadre de référence selon lequel nous proposons d'évaluer la pratique algérienne des PPP au plan macro-organisationnel. Les principales sources mobilisées à cette fin sont :

- un guide de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) pour les projets Build Operate Transfer (BOT) ;
- le guide des bonnes pratiques de l'European PPP Expertise Center (EPEC) ;
- le guide de bonnes pratiques de la Mission d'Appui aux partenariats public-privé (MAppp).

Pour faire ressortir les principales caractéristiques de l'expérience algérienne, en matière de PPP, nous nous sommes basés sur des entretiens passés avec des cadres qui ont réalisé des projets utilisant ce mode de réalisation et de gestion d'infrastructures. Nous avons interviewé, à l'aide d'un guide d'entretien semi-directif présenté en annexe, les personnes suivantes :

- Deux cadres et le directeur adjoint du CPA (Crédit Populaire d'Algérie) qui ont réalisé des opérations de financement pour des projets d'usine de dessalement selon la formule BOO suivant les techniques du Project Finance. Le but est de déterminer l'environnement financier des PPP et d'évaluer la maîtrise algérienne des techniques du Project Finance.
- Un ancien cadre de l'AEC⁴ (Algerian Energy Company) et deux cadres de la CNED, afin de déterminer la capacité institutionnelle de l'Etat à gérer ce type de projet en Algérie.
- Deux cadres du MRE (Ministère des Ressources en Eau) et le directeur adjoint de la SEAAL (Société des Eaux et d'Assainissement d'Alger) pour déterminer l'impact de l'adoption des PPP sur la performance du marché de l'Alimentation en Eau Potable.

1.2. La grille des bonnes pratiques contractuelles

Le contrat régissant le partenariat public-privé est le principal instrument permettant le transfert effectif des risques et l'incitation des partenaires privés. A ce titre, il doit contenir des « clauses

⁴L'AEC est un actionnaire dans les différentes sociétés de projets qui ont réalisé les projets de dessalement. Par ailleurs, l'AEC a été chargé, par le ministère de l'énergie, de la préparation des cahiers des charges, de la passation des marchés et de la sélection des partenaires.

incitatives » incontournables pour permettre à la partie publique d'obtenir des partenaires privés le comportement souhaité. La deuxième grille d'analyse synthétise ces éléments contractuels.

Pour identifier ces éléments contractuels, nous nous sommes basés sur une revue de la littérature théorique que nous présentons au fur et à mesure de l'avancée de notre réflexion. Par ailleurs, nous avons étudié le package contractuel BOO (qui est le même pour les treize projets de dessalement) de l'usine de Fouka (dans la wilaya de Tipaza) afin d'évaluer sa conformité par rapport aux indicateurs de la grille d'analyse.

Nous espérons par ce travail apporter à la CNED une meilleure compréhension des PPP. La grille macro-organisationnelle pourrait être utilisée, au niveau de la CNED, pour proposer des affermisements du cadre réglementaire et institutionnel qui permettrait de faire évoluer les projets PPP dans un environnement plus propice. La grille reprenant les principes de l'ingénierie contractuelle des PPP pourrait permettre d'améliorer la formule contractuelle des PPP du point de vue des incitations.

Section 2 : Cadre conceptuel, les Partenariats Public-Privé

Les PPP sont des choix organisationnels qui s'inscrivent dans le cadre du « *New Public Management* » (Marty *et al.*, 2006). Celui-ci vise un management plus efficace des services publics qui s'appuieraient sur l'engagement du secteur privé dans le processus de prestation de services publics traditionnellement assurés par l'Etat. Le secteur privé se voit ainsi confier une mission globale de réalisation et d'exploitation d'infrastructures publiques. De ce fait, les PPP offrent une alternative à la procédure traditionnelle des transactions par marchés publics.

Plusieurs modèles de PPP ont été introduits dans différents pays. En France, fut ainsi promulguée (en 1993) la loi relative à la Délégation de Service Public (DSP), connue sous le terme générique de « gestion déléguée » (Hall *et al.*, 2003). La DSP représentait à l'époque le modèle français des PPP.

Aujourd'hui, le concept de PPP est de plus en plus utilisé pour désigner une nouvelle forme de contrats publics créée au Royaume-Uni : les Private Finance Initiative « PFI » (littéralement : Initiative de Financement Privé). Cette acception des PPP se distingue des formes plus anciennes de partenariat (notamment la DSP française) sur deux points principaux. D'abord, elle vise à réaliser un partage optimal des risques. Ensuite, elle ouvre la possibilité à l'opérateur privé de tirer la part essentielle de ses revenus des paiements d'un agent public et non des paiements directs des usagers (Marty *et al.*, 2006). Les succès associés aux PFI sont tels qu'ils ont incité beaucoup de pays à adopter ce modèle de PPP, notamment en France où il fut introduit en 2004 par l'ordonnance n° 2004-559 qui a défini le régime applicable aux « Contrats de Partenariat et Contrats Equivalents ».

Dans cette section, nous définissons les PPP en ressortant leurs principaux éléments, ainsi que les différents modèles et formes contractuelles qu'ils peuvent prendre. Cette section constitue le cadre conceptuel de notre travail.

1. Définition des PPP

La notion de partenariat public-privé se prête à plusieurs définitions. En effet, les pays qui s'étaient engagés dans les PPP ont opté pour une définition juridique plus ou moins large, selon leur cadre institutionnel et réglementaire. De manière générale, on peut dégager deux définitions des PPP.

Dans sa définition la plus large, le concept « Partenariat Public-Privé » désigne toute forme de coopération contractuelle entre le secteur public d'une part, et le secteur privé d'autre part. Cette coopération s'inscrit dans le cadre d'un contrat de court, moyen ou long terme dont l'objet est la mise en œuvre d'un service public en s'appuyant, dans une certaine mesure, sur les ressources et les compétences du secteur privé (Marty *et al.*, 2006). Cette conception des PPP désigne un continuum de montages contractuels, se situant entre le marché public et la privatisation, et comprenant entre autres le contrat de management, la concession et l'affermage ainsi que les sociétés d'économie mixte (Aubert *et al.*, 2004) en plus des PPP conventionnels (PFI et les contrats de partenariat définis par l'ordonnance de 2004 en France).

Au sens strict, un PPP est défini comme un contrat de longue durée (10 à 35 ans) par lequel un agent public attribue une mission globale comprenant la réalisation, à savoir la construction, la réhabilitation ou la transformation, d'investissements matériels et/ou immatériels, ainsi que leur entretien, leur exploitation et/ou leur gestion, dans le but de fournir un service public. Le cocontractant privé reçoit de l'autorité contractante une rémunération échelonnée sur la durée du contrat et liée à des objectifs de performance qui lui sont assignés. La durée du contrat est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements initiaux entrepris par l'opérateur privé et le mode de financement adopté.

Les PPP sont par ailleurs désignés par plusieurs terminologies que nous présentons dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : La terminologie des PPP

Private Participation in Infrastructure (PPI)	utilisé par la Banque Mondiale et en Corée du Sud dans le cadre du « South Korean PPI programme ».
Private-Sector Participation (PSP)	utilisé surtout dans le secteur financier, il présente toutefois quelques différences par rapport à la définition des PPP utilisée dans ce mémoire.
P3	utilisé en Amérique du Nord.
Privately-Financed Projects (PFP)	utilisé en Australie.
P-P Partnership	utilisé par certains professionnels pour éviter la confusion avec PPP, acronyme de 'Purchasing Power Parity' (une méthode de comparaison des taux de changes des devises pour exprimer les prix réels des biens et services dans différents pays).
Private Finance Initiative (PFI)	terme originaire du Royaume Uni, et aujourd'hui utilisé au Japon et en Malaisie.

Source: Yescombe (2007, p. 4).

Dans la littérature économique, les PPP sont définis comme suit : « *The term PPP is to refer to any contractual arrangement between a public-sector party and a private-sector party for the provision of public services with the following four main characteristics: (i) the bundling of project phases into a single contract, (ii) an output specification approach, (iii) a high level of risk transfer to the private sector party, and (iv) a long-term contract duration* ». (Martimort *et al.*, 2006).

C'est cette définition que nous utilisons dans notre présent travail. En effet, il nous apparait plus opportun de définir les PPP en nous basant sur leurs caractéristiques économiques. Dans le chapitre 3, nous étudierons les pouvoirs incitatifs de ces caractéristiques ainsi que leur impact sur la nature des transactions et les coûts d'agence.

2. Les caractéristiques des PPP

Les PPP sont donc des arrangements contractuels entre le secteur public et le secteur privé, dont l'objet est la prestation d'un service public, et ayant pour principales caractéristiques :

2.1. L'intégration des tâches (Bundling)

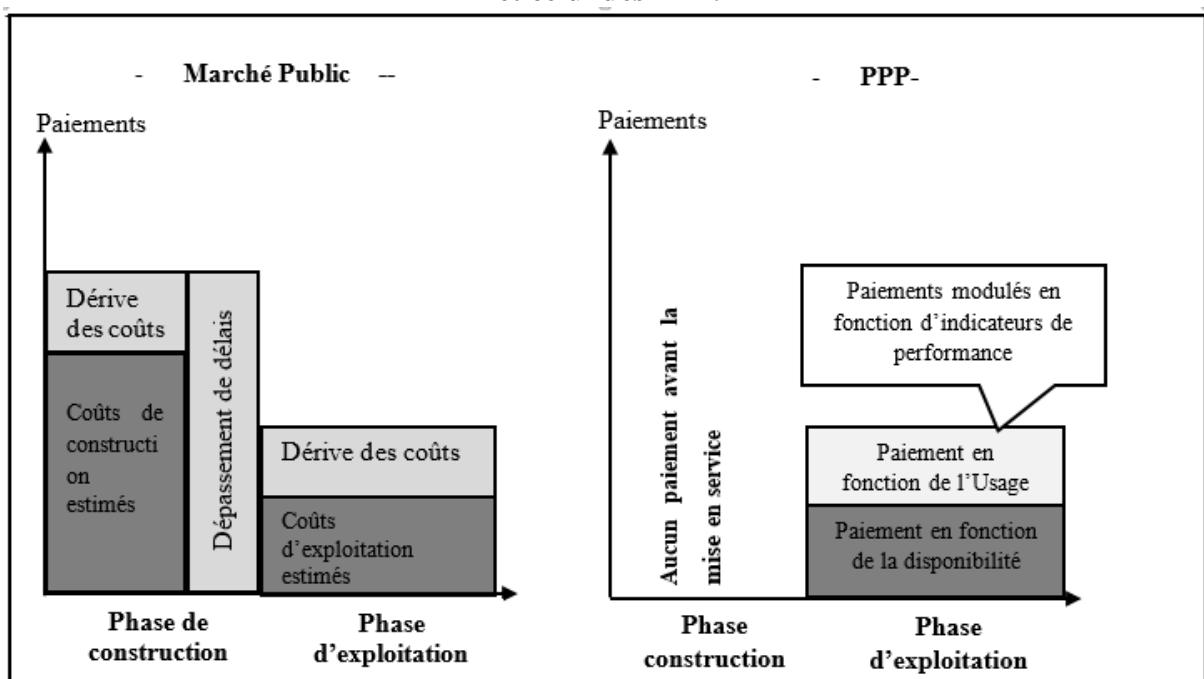
Dans le cadre d'un contrat PPP et comme nous l'avons déjà noté, les différentes activités relatives à la Conception, la Construction, le Financement, l'Exploitation et la Maintenance des équipements de services publics sont intégrées dans un seul contrat global, et confiées à la société de projet. Cependant, l'intégration de ces tâches peut se faire selon différentes formes : DBFO (« Design », « Build », « Finance » et « Operate »), BOT (« Build », « Operate » et « Transfer »), BOO (« Build », « Own » et « Operate »), etc. Quoiqu'il en soit, ces formes ont toutes en commun l'intégration de la construction et de la gestion des infrastructures publiques. Ce regroupement de tâches constitue le principal élément qui distingue les PPP du mode contractuel traditionnel.

2.2. Une approche basée sur la qualité de l'output

Dans le cadre d'un PPP, la partie publique définit les spécifications qualitatives et quantitatives requises par rapport à l'output final (le service public), laissant à l'opérateur privé la responsabilité du choix des inputs et des procédés de travail devant permettre d'aboutir à un output final conforme aux spécifications. Cette marge de manœuvre accordée à ce dernier est

nécessaire pour lui permettre de puiser pleinement dans ses capacités d'innovation. Cette approche se traduit dans le mode de rémunération de l'opérateur privé dans le cas d'un PPP. Comme indiqué dans la figure ci-dessus, dans le mode contractuel traditionnel (à gauche), les opérateurs privés sont rémunérés - selon le principe de « *cost-plus* » - par rapport à leurs coûts respectifs de construction et d'exploitation, ce qui peut engendrer des coûts supplémentaires pour l'agent public (la dérives des coûts)⁵. En revanche, dans un projet monté en mode PPP l'opérateur privé n'est rémunéré qu'après la mise en exploitation des infrastructures et sous réserve de respect des critères de performance (en termes d'usage et de disponibilité) définis en amont par le secteur public.

Figure 1 : Les modes de paiement du secteur public dans les modèles de marchés publics et celui des PPP.



Source : Marty et al. (2006, p. 31).

Ce mode de rémunération permet un important transfert des risques du secteur public vers le secteur privé.

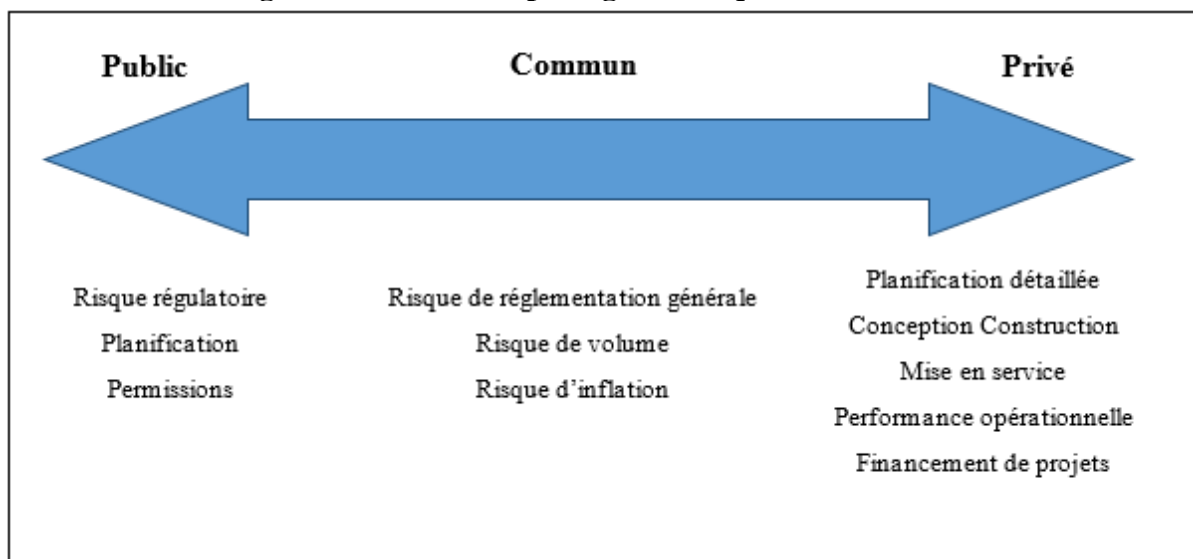
2.3. Un transfert de risques important vers le secteur privé

Le mode de paiement prévu dans les PPP fait supporter les risques de dépassement budgétaire et de retard dans la mise en exploitation de l'infrastructure à l'opérateur privé. A

⁵ Effet dit d' AVERCH-JOHNSON.

l'opposé, dans une passation de marché public les coûts d'investissement et d'exploitation sont directement payés par le secteur public. Ainsi, les risques de dépassement et de retard sont supportés par la partie publique. Par ailleurs, le transfert des activités de conception, de construction, de financement et d'exploitation au secteur privé induit également le transfert des risques relatifs à ces activités à l'opérateur privé. Un transfert optimal des risques est celui qui les affecte à la partie la plus à même de les gérer. De prime abord, le partage des risques entre le partenaire public et le partenaire privé se fait selon la figure N°2 ci-dessous.

Figure 2 : Schéma de partage des risques dans les PPP.



Source : Draz (2015, p. 18).

Ce mode de transfert des risques permet de faire face à l'aléa moral en responsabilisant l'opérateur privé durant toute la durée du contrat. Il faut toutefois noter que ce partage des risques ne se fait pas de la même manière pour tous les projets.

2.4. Un contrat de long terme

Un PPP est un contrat de long terme (en moyenne de 10 à 35 ans). Sa durée est directement liée au niveau de financement du projet par la partie privée. Plus la partie privée prend sur elle le financement du projet, plus la durée du contrat augmente (Iossa *et al.*, 2007). La longueur de la durée du contrat permet :

- D'un côté à la partie publique d'étaler ses dépenses d'investissement sur une longue période.

- D'un autre côté à la partie privée d'amortir ses coûts et de bénéficier des effets d'apprentissage pour améliorer son efficacité. Un projet de 20 à 30 ans rend l'existence d'une courbe d'apprentissage possible (Habets, 2010).

Généralement, on ne fixe ni de durée plancher, ni de durée plafond par voie réglementaire. La durée du contrat est négociée et fixée dans le contrat de partenariat.

2.5. Un financement par la technique « project finance »

Le *project finance* ou le financement sur projet est le mode le plus utilisé dans les projets PPP. Dans ce montage, les actifs du consortium ne constituent pas une garantie de remboursement pour les bailleurs de fonds, car d'une part la société de projet n'en a généralement la propriété que pendant une période déterminée au terme de laquelle elle devrait les transférer au secteur public. D'autre part, ces actifs sont généralement spécifiques et n'ont de valeur résiduelle que pour le secteur public. Les caractéristiques les plus courantes du financement sur projet dans le cadre des PPP sont les suivantes :

- La dette est détenue par une entreprise ad hoc « la société de projet » à responsabilité limitée.
- Le remboursement des emprunts est garanti par les rentrées régulières de recettes établies par voies contractuelles (dans le cas d'un PPP sans risque de demande de type PFI). La force exécutoire de ces contrats ainsi que la solvabilité de l'acheteur public sont les deux éléments qui conditionneront la décision de financement des bailleurs de fonds.
- Le remboursement des emprunts peut aussi être dégagé des cash-flows du projet (dans le cas de PPP avec risque de demande de type concession). Dans ce cas, les bailleurs octroieront le prêt sous réserve d'un niveau de la demande et d'une marge brute d'autofinancement importants.

En raison du caractère limité des recours et du degré élevé d'endettement qui caractérise le financement de projet, les bailleurs de fonds sont incités à s'investir davantage dans l'étude préalable de la viabilité du projet, l'évaluation de la robustesse du montage et la supervision de l'exécution du contrat. Ainsi, l'implication des bailleurs de fonds est d'autant plus efficace que ces derniers n'ont d'autres garanties de remboursement que les flux de recettes dégagées par l'exploitation de l'actif.

3. Structures et modèles des PPP

Le financement et la gestion des services publics par le secteur privé sont mis en œuvre selon différents modèles de par le monde. Nous en distinguons essentiellement deux.

- Le modèle français de la gestion déléguée qui se concrétise par les dispositifs de la Délégation de Service Public (DSP),
- Le modèle anglais des PFI.

3.1. Le modèle français de la gestion déléguée

En France, il y a une longue tradition de recours à la gestion déléguée pour la prestation des services publics, notamment dans les secteurs de l'alimentation en eau potable et celui de la gestion des déchets. La gestion déléguée désigne différents montages contractuels, allant de la régie intéressée jusqu'aux concessions, par lesquels un agent public confie la gestion d'un service public à un délégataire dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Théoriquement, on distingue trois types de gestion déléguée (Hall *et al.*, 2003) :

- *La concession* : au sens strict, il s'agit du cas où l'opérateur privé reçoit une responsabilité globale relative à l'exécution d'un service public qui inclut le financement et la construction des ouvrages nécessaires à la prestation du service public, et ce à ses risques et périls⁶.
- *Affermage* : il s'agit du cas où l'opérateur privé est responsable de la prestation du service public et de la maintenance des ouvrages nécessaires à son activité, à ses risques et périls. Toutefois, le financement de l'infrastructure est assuré par l'agent public.
- *La gérance (ou le contrat de management)* : la rémunération de l'opérateur privé et le financement de l'ouvrage sont assurés par l'Etat. Le transfert de risque vers l'opérateur privé est restreint, les risques de la demande et du financement étant supportés par l'agent public.

Ce type de contrat est généralement adopté dans les activités déficitaires où l'Etat place la nécessité de la prestation du service public au-dessus de la rentabilité économique.

Face au déficit budgétaire, la France a inséré de nouveaux dispositifs afin de permettre le financement de nouvelles infrastructures publiques par des opérateurs privés. Ces nouveaux

⁶ L'opérateur privé supporte le risque lié à la demande.

dispositifs sont définis dans l'ordonnance n° 2004-559 de 2004, et sont constitués des « Contrats de Partenariat » (le CP) et des Contrats Equivalents (le BEA et l'AOT définis ci-dessous).

- *Le CP* est un contrat de partenariat semblable au PFI anglais. Il accorde à l'opérateur privé une mission globale de construction, d'exploitation, d'entretien et de financement d'infrastructures nécessaires au service public. A la différence de la DSP, la rémunération du cocontractant privé fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Le secteur public prend ainsi sur lui une partie du risque commercial (ou risque de volume), tandis que le risque financier relatif au financement de l'infrastructure est transféré vers le secteur privé.

Deux contrats sont assimilables au CP:

- *Les Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA)*, introduits en 1988, sont des dispositifs antérieurs au CP qui accordent au partenaire privé le droit de construire sur un domaine public un ouvrage, en vue de sa location à l'autorité publique propriétaire du domaine (EPEC, 2012).
- *Les Autorisations d'Occupation Temporaire du domaine public (AOT)* sont des instruments juridiques qui permettent à l'Etat d'accorder au secteur privé un droit réel sur son domaine. L'entreprise privée pourra y construire un ouvrage qu'elle exploite ou qu'elle loue à l'Etat. A l'issue du titre d'occupation, cet ouvrage est démoli par la société privée à ses frais, sauf exception.

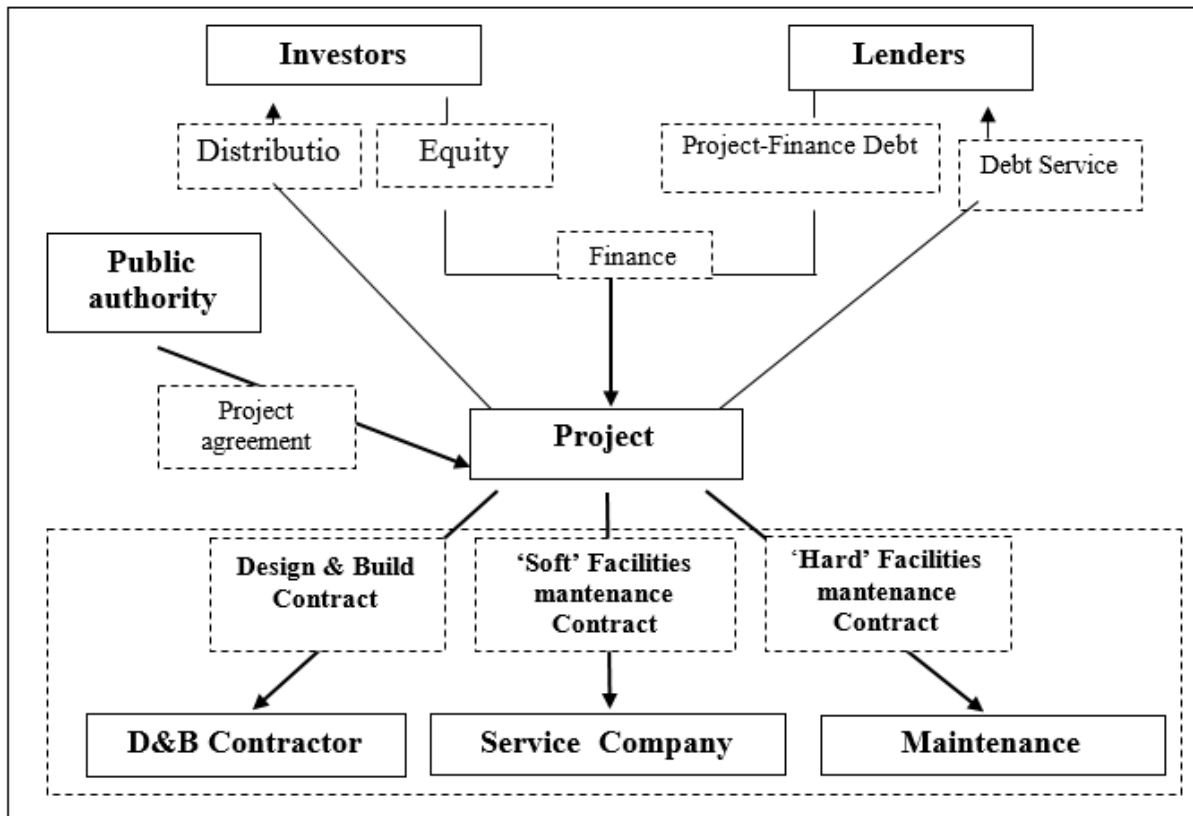
La différence entre ces deux contrats (BEA et AOT) et le CP se situe au niveau du domaine d'application. Si les BEA et les AOT recouvrent des corps de métiers ciblés tels que la justice, les services de la défense, la gendarmerie ou la police nationale ou encore la santé (Bail Emphytéotique Hospitalier « BEH »), le CP s'applique, quant à lui, à tous les secteurs.

3.2. Le modèle anglais des PFI

Les PFI ont été initiés par un programme du gouvernement britannique en 1992. Ils visent à encourager la réalisation de travaux et la prestation des services publics à l'aide du financement et des compétences du secteur privé. La rémunération de l'opérateur privé est réalisée par des versements publics qui s'étalent sur toute la durée du contrat. Le modèle des PFI se distingue à ce sujet du modèle des concessions françaises, où la rémunération du concessionnaire est réalisée par des paiements effectués par les usagers « user pays » (Hall *et al.*, 2003). Un des attraits des PFI réside, pour la partie publique, dans le fait que les dépenses

en capital réalisées par l'entrepreneur ne sont pas prélevées du Trésor Public. Ce financement «hors bilan» réduit ainsi les totaux des dépenses publiques du gouvernement à court terme. Toutefois, ceci augmente ses engagements à long terme. La figure ci-dessous donne un exemple d'un montage PFI adopté pour un projet d'école.

Figure 3 : Exemple de montage PFI pour un projet d'école en Angleterre.



Source : Yescombe (2007, p. 9).

La figure 3 montre les principaux éléments contractuels du modèle PFI (Yescombe,2007).

- Une société de projet privée,
- Un financement de projet réalisé par des fonds propres privés, et un financement bancaire type « Project-finance »,

Un contrat global comprenant un contrat « D&B » confiant à la société de projet la mission de construction de l'école selon un budget et un délai déterminés, un contrat « Soft Facilities Maintenance » sous lequel la société de projet réalise des tâches relatives à la maintenance quotidienne de l'école (sécurité, hygiène) et enfin un contrat «Hard Facilities Maintenance » relatif à des tâches d'extension de l'école (construction d'un auditorium,

réfection de la toiture, etc.). Le tableau ci-dessous permet de synthétiser les principaux éléments caractéristiques du modèle de la concession français, du modèle PFI et du mode traditionnel.

Tableau 2 : Comparaison marché public/concession/PFI.

	Marché public	Concession	PFI
Objet	Mono fonctionnel	Multifonctionnel	Multifonctionnel
Missions	Spécifiques Marchés successifs	Mission globale Conception, Financement, Exploitation, Entretien	Mission globale Conception, Financement, Exploitation, Entretien
DUREE	Courte durée/ponctuel En fonction de la durée nécessaire à l'exécution de la mission	Longue durée En fonction de la durée d'amortissement de l'investissement privé	Longue durée En fonction de la durée d'amortissement de l'investissement privé
Modalité de financement	Financement public de l'infrastructure	Financement public de l'infrastructure Les financements privés des opérations de modernisation ou d'extension de l'infrastructure	Financement uniquement privé de l'infrastructure ou financement mixte à majorité privé
Rémunération	Paiement public	Paiement par l'utilisateur	Paiement public

Source : Elaboré par nous-mêmes.

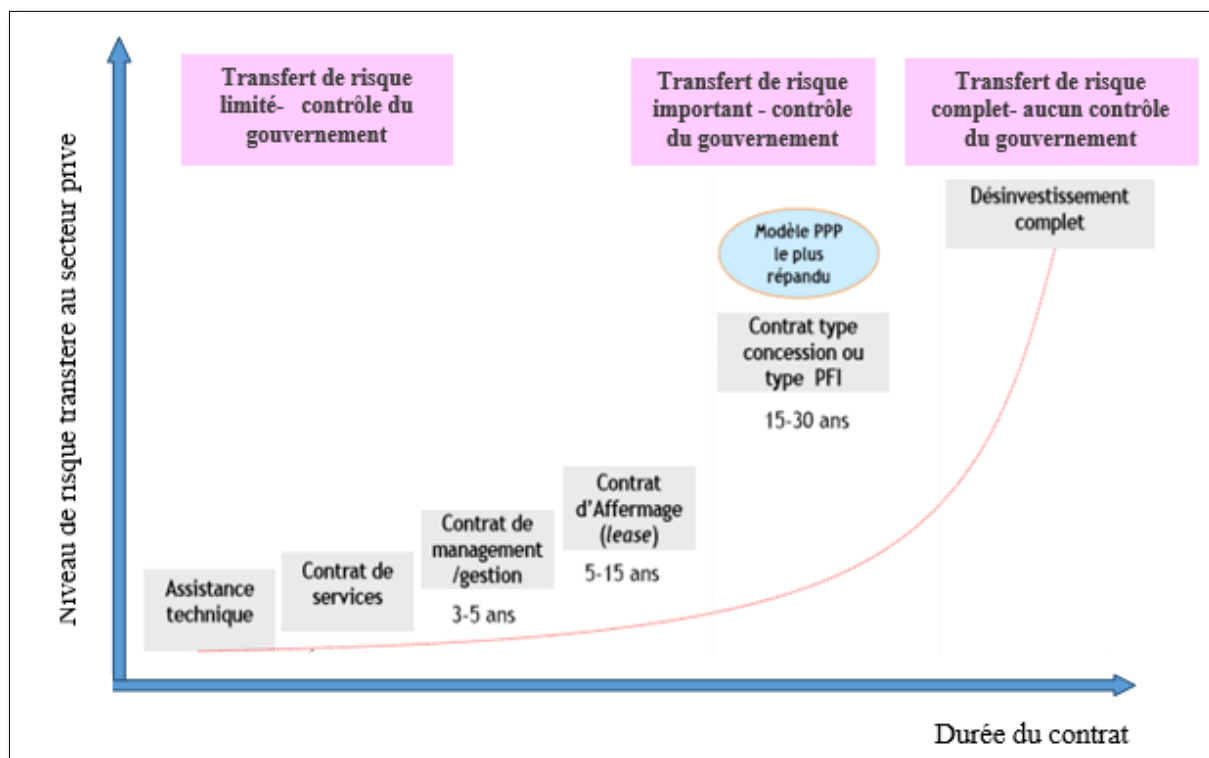
4. Typologies des PPP

Les contrats de partenariat public-privé peuvent prendre plusieurs formes. L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum allant de la fourniture entièrement publique à la privatisation totale. Il existe des nuances dans les différentes formes que peuvent prendre les contrats PPP relatives à :

- La détention du titre de propriété des actifs pendant la durée de vie du contrat et après son expiration (BOT, BOO,...) ;
- La répartition des missions et des risques qui lui sont associés ;
- Le mode de rémunération de l'opérateur privé (paiement par les usagers ou paiement public) et le partage des risques entre les deux parties.

Nous présentons ci-dessous, à titre d'illustration, une typologie des PPP qui permet de situer les différentes formes des deux modèles, anglais et français, selon la durée du contrat et le niveau de transfert des risques.

Figure 4 : Les différentes formes de PPP en fonction des schémas contractuels.



Source : Draz (2015, p. 23).

Nous constatons, à travers ce schéma, une relation positive entre la durée du contrat et le niveau de risque transféré au secteur privé : plus la durée du contrat est longue, plus le niveau de risque transféré au secteur privé est important.

Section 3 : Présentation de l'organisme d'accueil, la CNED

Dans cette section nous présentons les missions et les objectifs de la CNED, où nous avons réalisé notre stage.

1. Présentation générale de la CNED

La Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement est un organisme-expert placé sous la tutelle du Ministère des Finances créé en vertu des dispositions de l'article 70 de la loi n°03-22 du 28 décembre 2003 portant loi de finance pour 2004. La CNED a le statut d'EPIC. Elle est par ailleurs dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière.

Le décret 04-162 a pour objet de définir le statut, l'organisation, les missions ainsi que les attributions de la CNED (présenté en annexe). L'objectif général de la CNED est stipulé dans l'article 5 comme suit :

« La caisse a pour objet d'accroître l'efficacité de la dépense d'équipement de l'Etat, d'améliorer le processus d'évaluation, de réalisation et de suivi des grands projets d'infrastructure économique et sociale, nécessitant la mobilisation de moyens financiers et humains importants, de diversifier les sources de financement et d'optimiser le coût de financement de ces grands projets ».

Ce même article stipule que l'expertise et les actions de la CNED tendent à :

- rationaliser les dépenses publiques d'équipement par une plus grande maîtrise des coûts de réalisation et des modalités de financement ;
- apporter une assistance technique dans l'évaluation des grands projets d'équipement publics ; et évaluer leurs faisabilités économique, technique et sociale avant leur inscription à la nomenclature des investissements publics ;
- allouer les ressources financières, pour le compte de l'Etat et selon un cahier des charges, aux projets d'équipement public.

Les attributions de la CNED portent sur les grands projets d'infrastructures économiques et sociales faisant appel au financement ou à la garantie de l'Etat, dans les domaines suivants :

- Infrastructures de transport d'intérêt national ou régional : réseaux nationaux routiers et autoroutiers ; réseaux ferroviaires ; ports et aéroports.
- Infrastructures hydrauliques : barrages ; transfert d'eau ; usines de dessalement ; etc.

- Infrastructures sanitaires : hôpitaux et équipement médicaux.
- Infrastructures éducatives : universités, écoles, etc.

2. Missions et attributions de la CNED

Le décret 04-162 a fixé à la CNED un certain nombre de missions et d'attributions relatives à des fonctions de conseil et d'appui ainsi qu'à des activités de conception et d'innovation. Parmi ces missions, nous citons à titre d'exemple :

- L'évaluation technique et études de maturation des grands projets d'infrastructure économique et sociale ;
- Assistance technique aux différents départements ministériels et autres maîtres d'ouvrages de grands projets financés par l'Etat en matière de conception, évaluation et suivi des grands projets, étude, ingénierie financière et appui à leurs capacités techniques et de gestion des grands projets ;
- La conception et la promotion des systèmes de gestion et d'exploitation des infrastructures publiques ;
- Le suivi et l'évaluation rétrospective de l'efficacité des dépenses publiques dans les domaines des grandes infrastructures économiques et sociales ;
- Proposer ou valider des montages financiers alternatifs (en dehors des financements par le Trésor Public) au profit des projets d'investissement, à caractère stratégique et/ou prioritaire décidés ou soutenus par l'Etat.

C'est dans le cadre de cette dernière mission, qu'apparaît le rôle de la CNED en matière d'encadrement et de promotion des PPP en Algérie.

3. Les objectifs de la CNED dans le cadre de la promotion des PPP

La CNED a été chargée par le Ministère des Finances d'encadrer et promouvoir le développement des PPP en Algérie. À cette fin, elle a entrepris la mise en place d'une unité dédiée aux PPP. Cette dernière sera chargée :

- d'apporter un appui aux différents départements ministériels mais aussi à l'ensemble des acteurs professionnels engagés dans la préparation des contrats de partenariat public-privé. A ce titre, elle aide la personne publique porteuse du projet à procéder à l'étude d'évaluation requise ;
- de soutenir techniquement les organismes publics dans les différentes phases de mise en œuvre d'un projet public en mode PPP, notamment pendant la phase d'attribution et

de négociation des contrats. Elle développe à cet effet des recommandations et des fiches explicatives, à l'instar des guides de maturation, de suivi, et d'évaluation & prospective élaborés pour la procédure classique ;

- développer un outil de modélisation des coûts et de valorisation des risques pour la partie « analyse comparative » quantitative de l'évaluation préalable ;
- participer à la définition d'un cadre réglementaire relatif aux PPP, et donner un avis sur les domaines de développement potentiel des PPP et les mesures susceptibles de favoriser ce développement.

Pour ce faire, la CNED a élaboré un programme de travail, qui se concentre autour de six axes :

- Axe 1 : Mise en place d'une structure dédiée aux PPP ;
- Axe 2 : Recensement et évaluation des projets PPP en Algérie ;
- Axe 3 : Etat des lieux de l'environnement juridique des PPP en Algérie ;
- Axe 4 : Définition d'une politique nationale en matière de PPP (lettre de cadrage) ;
- Axe 5 : Organisation de rencontres et de débats, sous forme d'ateliers et séminaires, autour des questions se rapportant aux PPP ;
- Axe 6 : Identification et mise en œuvre d'un programme de renforcement des compétences en direction des membres de la cellule PPP et des responsables du secteur public en charge des PPP.

Ce programme a connu un début de concrétisation, notamment dans le volet de recensement et d'évaluation des projets PPP en Algérie et l'organisation de rencontres et de débats, sous forme d'ateliers et séminaires (comme l'atelier de ce 04/05 en partenariat avec l'IFC, auquel des professionnels des sphères publique, privée et universitaire ont été conviés).

CONCLUSION

Dans ce chapitre, la définition du cadre méthodologique nous a permis d'établir un plan de travail. Nous avons, par la suite, expliqué les caractéristiques des PPP et présenté les différents modèles de mise en œuvre pratique. Nous avons également défini les différents concepts nécessaires à la compréhension des deux prochains chapitres.

Les PPP sont donc un nouveau mode de gestion caractérisé par une implication de plus en plus marquée du secteur privé dans la réalisation des infrastructures et la gestion des services publics. Cette implication plus forte du secteur privé s'accompagne d'un désengagement progressif de l'Etat dans la réalisation directe des tâches relatives aux services publics, mais avec un renforcement de son rôle dans le contrôle de la performance du secteur privé.

A cet effet, on peut aisément penser que le cadre réglementaire et institutionnel qui prévalait lorsque l'Etat, à travers notamment des entreprises publiques dans le cas de l'Algérie, se chargeait directement de la prestation des services publics, doit s'adapter à la délégation de cette mission au secteur privé. Nous développons cette analyse dans le chapitre qui suit.

**CHAPITRE 2 : ANALYSE DE
L'ENVIRONNEMENT MACRO-
ORGANISATIONNEL DES PPP EN
ALGERIE**

INTRODUCTION

Le PPP impose de nouvelles exigences au secteur public. En effet, pour réussir à introduire durablement le PPP en tant que nouvelle commande publique s'inscrivant dans le *New public management*, il est primordial pour les agents publics de sélectionner les projets adéquats en vue de leur réalisation sous forme de PPP, de réussir les montages contractuels complexes qu'ils supposent, et de créer un environnement juridique, institutionnel et financier favorable à leur bonne mise en œuvre.

Dans ce chapitre, nous considérons que le PPP est un partenariat entre les secteurs public et privé dans le cadre d'un accord contractuel à long terme portant sur la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'infrastructures. Le montage de ces opérations est de type financement sur projet. La première section de ce chapitre présente l'intérêt incitatif de ces caractéristiques des PPP.

La revue de la littérature nous a permis d'identifier les principaux enjeux relatifs aux PPP que nous pouvons regrouper en trois sections comme suit.

- L'architecture du contrat.
- Les questions institutionnelles, réglementaires et politiques.
- Les questions relatives à la capacité de financement et à la disponibilité des ressources.

Le présent chapitre fait la synthèse de l'analyse des deux premières sections. Nous évaluons les cadres institutionnels, réglementaires, politiques et financiers algériens par rapport au cadre méthodologique de référence présenté dans le chapitre 1. Notre objectif ici est de recenser les facteurs de réussite afin de présenter des recommandations pour la mise en place et le développement d'un programme performant de PPP en Algérie.

La troisième section relative au montage contractuel et à la répartition des risques est l'objet du troisième chapitre de ce mémoire.

Section 1 : Incitations et transfert de risque dans les PPP. Une analyse théorique

Nous analysons ci-après les PPP sous l'angle de la théorie des incitations. Plus précisément, nous assimilons le contrat entre les pouvoirs publics et l'entreprise à une relation de type « principal-agent ». L'analyse théorique est ainsi développée dans le cadre d'une relation en mettant l'accent sur l'asymétrie d'information et l'aléa moral. L'acheteur public est, en effet, soumis à une double asymétrie d'information vis-à-vis des firmes.

- *Ex ante*, il fait face à un problème d'anti-sélection. Il ne peut avec certitude distinguer les firmes performantes des autres.
- *Ex post*, la non-observabilité du comportement de la firme l'expose à un problème d'aléa moral. Il ne peut que difficilement déterminer si la firme met en œuvre les efforts nécessaires pour réduire ses coûts.

Nous analysons la puissance incitative des différentes composantes du contrat de partenariat (intégration des tâches et transfert de propriété). Ceci nous amènera ensuite à proposer une grille d'analyse afin de mieux prendre en compte ces aspects dans des contrats réels de PPP.

1. Intégration ou séparation des tâches ?

Afin de répondre à la question fondamentale du contrat dominant entre les deux alternatives (contrat avec séparation ou intégration des tâches, contrat traditionnel c. PPP), nous mobilisons la théorie économique basée sur les incitations. Nous développons essentiellement deux articles : Iossa et Martimort (2009) et Hart (2003).

1.1. Présentation du modèle de Iossa et Martimort (2009)

Considérons un gouvernement G (le principal) qui fait appel à un consortium privé F (l'agent) pour la fourniture d'un service public. Cette prestation nécessite la mise en place d'une infrastructure dont la qualité impacte le bénéfice social des usagers et le coût opérationnel de la prestation de service. L'agent peut améliorer la qualité du service en exerçant un effort a dans

la conception et la construction de l'infrastructure. Le bénéfice social (non observable) de cet effort s'écrit comme suit⁷ :

$$B = b_0 + ba.$$

Par ailleurs, une amélioration de la qualité de l'infrastructure peut avoir deux effets opposés sur le coût opérationnel.

- Une amélioration de la qualité de l'infrastructure peut s'accompagner d'une réduction du coût opérationnel : il s'agit d'une « externalité positive ».
- Une amélioration de la qualité de l'infrastructure peut, au contraire, entraîner une augmentation du coût opérationnel : il s'agit, dans ce cas, d'une « externalité négative ».

Le coût de la prestation du service C est observable et peut être contractualisé *ex ante*. Il est donné par :

$$C = \theta_0 - e - \delta a + \varepsilon$$

Où

- ε désigne une variable aléatoire suivant une distribution de loi normale centrée, $\varepsilon \rightarrow N(0, \sigma^2)$. Elle permet de capturer le risque opérationnel inhérent à cette activité.
- θ_0 est le coût de référence du service (lié à la technologie utilisée).
- e représente l'effort de l'agent pour réduire le coût d'exploitation.
- δ désigne l'effet d'une amélioration de la qualité de l'infrastructure sur le coût opérationnel.

On peut retenir deux cas de figure : « $\delta > 0$ » correspond à une externalité positive de l'amélioration de la qualité de l'infrastructure sur le coût opérationnel, ainsi une meilleure conception d'une prison peut améliorer à la fois la sécurité et permettre la réduction des coûts opérationnels en diminuant notamment le nombre de gardes. « $\delta < 0$ » correspond à une externalité négative de la qualité de l'infrastructure sur le coût opérationnel. Concevoir un hôpital doté d'un système d'aération performant permet d'améliorer la qualité de l'air pour les patients mais a pour effet l'augmentation des coûts de maintenance et d'exploitation.

Exercer un effort a pour l'amélioration de la qualité de l'infrastructure et e pour réduire les coûts opérationnels, induit des désutilités monétaires convexes (le coût marginal de l'effort

⁷ Le bénéfice marginal de l'effort de l'agent est positif ($b_0 > 0$ et $b \geq 0$).

est croissant avec celui-ci, la diminution du coût d'une unité nécessite de plus en plus d'effort) pour l'agent données par les fonctions simples suivantes :

$$\varphi(a) = \frac{a^2}{2} \quad (\text{Coût de l'effort } a),$$

$$\psi(e) = \frac{e^2}{2} \quad (\text{Coût de l'effort } e).$$

➤ **Définition du problème**

Le gouvernement « G » - neutre au risque - maximise le bien-être social qui correspond à la différence entre le bénéfice social B et le coût de production du service ainsi que les différents paiements faits à l'agent F. On considère en général un cadre de référence simple dans lequel le principal peut observer, et inclure dans les contrats, tous les efforts de l'agent (l'information est complète). Dans ce cas, les niveaux d'effort sont dits de premier rang (first best) et sont notés a^{FB} et e^{FB} . Ils peuvent être contractualisés. Ils sont choisis par le principal de manière à maximiser le surplus total :

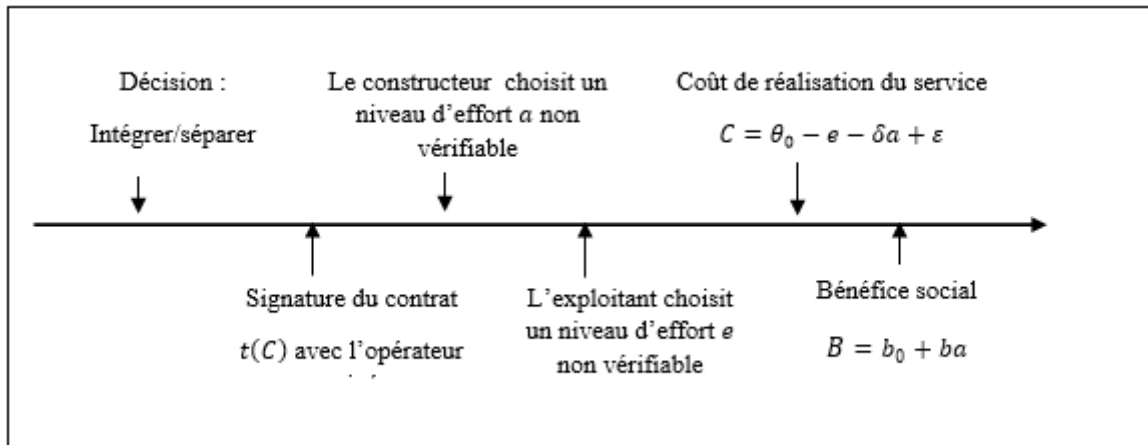
$$(a^{FB}, e^{FB}) = \underset{(a,e)}{\operatorname{argmax}} \{b_0 - \theta_0 + (b + \delta)a + e - \frac{a^2}{2} - \frac{e^2}{2}\} = (b + \delta, 1)$$

Le choix des deux niveaux d'efforts optimaux (a^{FB}, e^{FB}) implique deux arbitrages.

- Le choix de l'effort a^{FB} , destiné à l'amélioration de la qualité de l'infrastructure, implique un arbitrage entre la valeur sociale marginale de cette amélioration du service et son coût marginal.
- Le choix de l'effort e^{FB} , destiné à la réduction du coût opérationnel, implique également un arbitrage entre le bénéfice social marginal de cette réduction et son coût marginal.

➤ **Chronologie** : Le jeu contractuel est représenté comme suit.

Figure 5 : Déroulement du jeu de délégation dans Iossa et Martimort (2009).



Source : Iossa et Martimort (2009, p. 9).

➤ **Les hypothèses du modèle**

Les hypothèses du jeu sont les suivantes.

- Les deux tâches sont soumises à un problème d'aléa moral : l'effort de construction et de réduction du coût opérationnel ne sont pas observables par le gouvernement.
- Le contrat est incomplet : le bénéfice social n'est pas observable et ne peut faire l'objet d'une contractualisation *ex ante*.
- L'agent a une aversion au risque constante r . Il maximise l'équivalent certain⁸ de ses profits. Sa rémunération doit faire l'objet d'un transfert fixe. La fonction de rémunération de l'agent est donnée par : $t(C) = \alpha - \beta C$. α , la partie fixe de la rémunération, correspond à la prime de risque. " βC ", la partie variable de la rémunération correspond à la partie incitative. Plus β est important plus F sera incité à augmenter ses efforts d'exploitation de manière à réduire ses coûts.
- Le principal est neutre vis-à-vis du risque. Il maximise le bien-être social.

➤ **Evaluation des incitations**

Nous allons présenter l'évaluation des incitations dans le cas de séparation des tâches (unbundling), et dans le cas de l'intégration des tâches (bundling).

⁸ Le montant sûr qu'il serait prêt à accepter en contrepartie de son profit futur risqué.

- **Séparation des tâches (unbundling)**

Dans le mode contractuel traditionnel, G propose un premier contrat au constructeur pour la réalisation de l'infrastructure nécessaire à la production du service, puis il s'adresse à un exploitant pour la production du service public final.

Dans ce cas, la rémunération du constructeur n'inclut pas l'impact d'une amélioration de la qualité sur le bénéfice social (B est inobservable). De plus, il n'internalise pas l'impact de la qualité de la construction sur le coût opérationnel (séparation des tâches). De ce fait, le constructeur ne sera aucunement incité à produire un effort pour l'amélioration de la qualité.

$$a_u = 0. \quad (1)$$

Concernant l'exploitant, il maximise l'équivalent certain de son profit espéré, étant donné l'effort a du constructeur. Sa contrainte incitative est donnée par :

$$e = \operatorname{argmax}_{\bar{e}} \left\{ \alpha - \beta(\theta_0 - \bar{e}) - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r \sigma^2 \beta^2}{2} \right\} = \beta \quad (2)$$

Comme on peut le voir dans l'équation (2), une augmentation du facteur incitatif β entraîne une augmentation des efforts de l'opérateur pour réduire ses coûts, mais comme F prend aussi plus de risque opérationnel, la prime de risque $\frac{r \sigma^2 \beta^2}{2}$ augmente aussi.

Le gouvernement G maximise le bien-être social, en prenant en compte les contraintes incitatives des agents⁹, le bénéfice social, les coûts des efforts et en incluant la prime de risque. Ce qui nous donne :

$$\max_e \left\{ b_0 - \theta_0 + e - \frac{(1 + r \sigma^2)}{2} e^2 \right\}.$$

Une optimisation du second-rang de l'effort d'exploitation nous donne :

$$e_u^{SB} = \frac{1}{1+r\sigma^2} < e_u^{FB} = 1. \quad (3)$$

Le bien-être social de second rang dans le cas d'une séparation des tâches est alors égal à :

$$W_u^{SB} = b_0 - \theta_0 + \frac{1}{2(1+r\sigma^2)}. \quad (4)$$

⁹ Contrainte incitative du constructeur : $a = 0$ et la contrainte incitative de l'exploitant : $e = \beta$.

- **Intégration des tâches (bundling)**

Selon ce mode organisationnel, les deux phases de construction et d'exploitation sont confiées à une seule firme F. Le profit espéré de F est maximisé quand les niveaux des efforts sont choisis conjointement de manière à résoudre le problème suivant :

$$(e, a) = \underset{(\bar{a}, \bar{e})}{argmax} \left\{ \alpha - \beta(\theta_0 - \bar{e} - \delta \bar{a}) - \frac{\bar{a}^2}{2} - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r \sigma^2 \beta^2}{2} \right\}.$$

Prenant en compte la condition de non négativité de la contrainte ($a \geq 0$), nous obtenons les efforts optimaux suivants :

$$e = \beta \text{ et } a = \begin{cases} \beta & \text{si } \delta > 0 \\ 0 & \text{si } \delta \leq 0 \end{cases} \quad (5)$$

Dans le cas d'une externalité négative, F choisit de ne pas faire d'effort dans l'amélioration de la qualité de l'infrastructure pour ne pas faire augmenter ses coûts opérationnels. A l'inverse, dans le cas d'une externalité positive, F fait un effort pour améliorer la qualité de l'infrastructure, à partir du moment où ceci a un impact positif sur ses coûts opérationnels.

Tableau 3 : Synthèse des résultats d'Iossa et Martimort (2009).

	Résultats	Commentaire
Externalité négative ($\delta < 0$)	$w_b^{SB} = w_u^{SB}$	Le bien-être en cas d'intégration des tâches est égal à celui en cas de séparation.
	$a_b^{SB} = a_u^{SB} = 0$ et $e_b^{SB} = e_u^{SB} (< e^{FB})$	Dans les deux cas, l'agent n'effectue pas d'effort pour améliorer la qualité de l'infrastructure.
Externalité négative ($\delta \geq 0$)	$w_b^{SB} > w_u^{SB}$	Dans le cas d'une externalité positive, l'intégration domine la séparation des tâches.
	$a_b^{SB} > a_u^{SB}$ et $\beta_b^{SB} = e_b^{SB}$ $> \beta_u^{SB} = e_u^{SB}$	Le constructeur est enclin à fournir un effort supplémentaire dans la réalisation de l'infrastructure dans la mesure où cela lui permet de diminuer ses coûts opérationnels. Un effort de gestion plus important est exercé dans un contrat PPP par rapport au mode traditionnel.

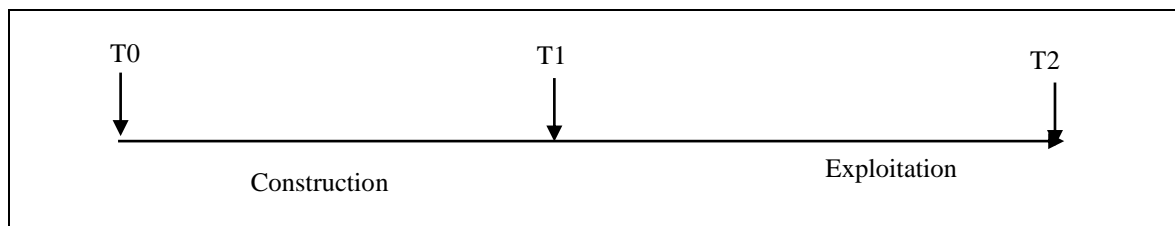
Source : Elaboré par nous-mêmes.

Devant une externalité positive, le groupage des tâches pousse l'agent à internaliser l'impact d'une amélioration de la qualité de l'infrastructure dans sa fonction de coût opérationnel. Ce gain en efficacité permet l'augmentation du bien-être social. Le gain en bien-être social augmente avec l'externalité positive¹⁰. Ce modèle montre une propriété importante des PPP : ils impliquent un transfert du risque vers les entreprises privées, en comparaison avec le contrat traditionnel. Ce transfert est accompagné d'une rente que la partie publique doit concéder à l'entreprise privée.

1.2. Séparation ou intégration des tâches : le modèle de Hart (2003)

Un autre modèle, élaboré par Hart (2003), vise à saisir la décision publique dans sa dimension temporelle. Deux périodes sont alors distinguées. Il s'agit d'une part de la phase de signature du contrat et de construction de l'établissement, et d'autre part de la phase d'exploitation de ce dernier. La chronologie du jeu contractuel est la suivante :

Figure 6 : Déroulement du jeu de délégation dans Hart (2003).



Source : Hart (2003, p. C72).

La firme privée a le choix entre deux types d'investissement, qui affecteront ses coûts et ses profits durant la période d'exploitation. Le premier type d'investissement, soit « i » est qualifié de « productif », au sens où il permet de minimiser le coût d'exploitation sans réduire la qualité du service. Le second est, à l'inverse, un investissement « non productif » noté « e » permettant de réduire les coûts d'exploitation en diminuant la qualité. Ses fonctions de profit et de coût sont données respectivement par :

$$B = B_0 + B(i) - b(e),$$

$$C = C_0 - \gamma(i) - c(e).$$

¹⁰ $\frac{\partial}{\partial \delta} (w_b^{SB} - w_u^{SB}) > 0$.

La firme privée choisit les niveaux d'investissement i et e de façon à maximiser son profit.

$$\max\{B_0 + B(i) - b(e) - C_0 + y(i) + c(e) - i - e\}$$

Les conditions de premier ordre sont :

$$B'(i^*) + y'(i^*) = 1,$$

$$c'(e^*) - b'(e^*) < 1.$$

Le résultat de la firme est maximisé quand $e^* = 0$. L'auteur s'interroge alors sur les choix du consortium dans le cas où le principal peut identifier la nature des investissements réalisés par l'agent.

➤ **Dans le cadre de séparation des tâches (deux contrats) :**

En T_0 , le gouvernement appelle à concurrence pour l'attribution d'un contrat pour la construction d'une infrastructure à un prix P_0 . En supposant que les conditions concurrentielles sont réunies, le gouvernement paiera un coût égal au coût d'exploitation de l'établissement :

$$C = C_0 - \gamma(\hat{i}) - c(\hat{e}).$$

Le constructeur résout alors

$$\max(P_0 - i - e).$$

L'intérêt du prestataire est de minimiser les coûts de construction sans tenir compte de leurs répercussions sur les coûts d'exploitation de l'établissement. Il n'a aucune incitation pour optimiser le cycle de vie de l'établissement.

Les niveaux d'investissement seront nuls ($\hat{i} = \hat{e} = 0$).

Du point de vue du gouvernement, le constructeur réalise dans ce cas un sous-investissement en i (l'investissement productif) qu'il voudrait rehausser, mais le bon niveau d'investissement en e (l'investissement improductif).

➤ **Dans le cadre d'intégration des tâches dans un contrat global**

Le gouvernement spécifiera la qualité du service qui doit être livré, et la rémunération du prestataire dépendra de la conformité du service réalisé avec les spécifications préalablement établies par le gouvernement. Ici, la firme privée choisira les investissements lui permettant la meilleure conciliation entre la minimisation des coûts de construction et de fonctionnement, et

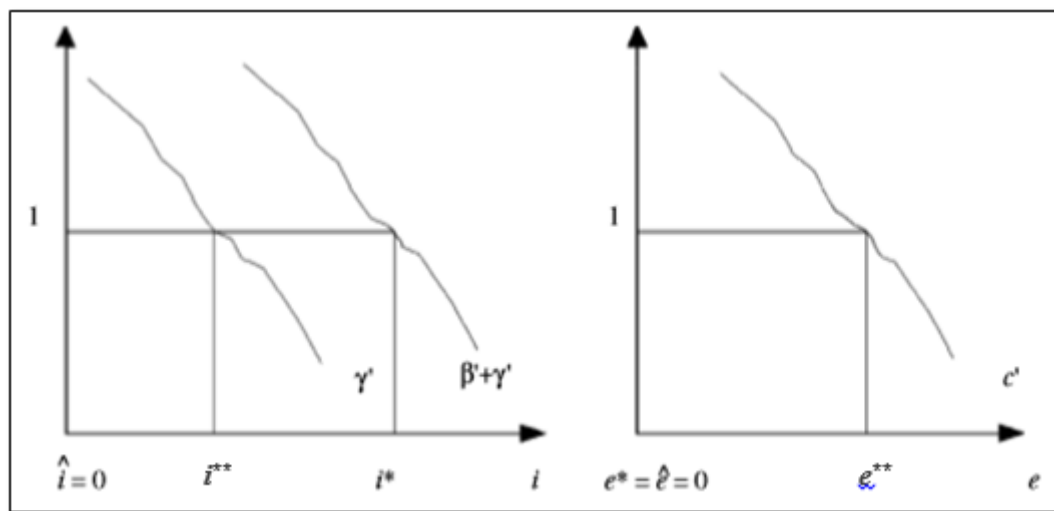
la conformité vis-vis à des critères de performance définis dans le contrat. Le prestataire maximisera le programme suivant :

$$\max (P - C - i - e) = \max (P - C_0 + \gamma(i) + c(e) - i - e).$$

Les conditions du premier ordre nous donnent : $\gamma'(i^{**}) = 1$ et $c'(e^{**}) = 1$.

Le prestataire réalisera un niveau investissement i positif souhaitable par le gouvernement, mais aussi un niveau positif de l'investissement e non souhaitable. Ces résultats sont illustrés dans la figure qui suit.

Figure 7 : Illustration de l'équilibre.



Source : Hart (2003, p. C75).

La conclusion de Hart est alors la suivante. Si l'acheteur public détient une bonne expertise en matière de cahiers des charges pour la construction de l'infrastructure, les contrats traditionnels séparés sont les plus efficaces. A l'inverse, le contrat de partenariat est plus efficace si et seulement si le contractant public est capable de bien définir ses objectifs de qualité dès la négociation du contrat et de construire des clauses contractuelles efficaces permettant de mettre en œuvre des modulations de paiements à titre de récompenses et de sanctions. Il s'agit alors de limiter les investissements non productifs.

Hart propose donc d'arbitrer entre le mode contractuel traditionnel et le mode des PPP, en identifiant le niveau où le degré d'asymétrie d'information est moins important. Plus précisément, s'il s'avère plus facile de contracter sur la qualité des services (car l'asymétrie d'information est plus faible à ce niveau), les PPP devraient être privilégiés.

2. La rationalité économique du transfert de la propriété à l'opérateur privé

L'analyse précédente nous montre que les contrats PPP dominent faiblement les contrats traditionnels. Ainsi, et dans le cas d'une externalité négative, l'intégration des tâches n'incite pas l'agent à faire un effort en vue d'améliorer la qualité de l'infrastructure ($a_b = 0$), tout comme dans le cas de la séparation des tâches. De ce point de vue, les PPP n'offrent aucune valeur sociale supplémentaire par rapport au mode contractuel traditionnel ($w_b^{SB} = w_u^{SB}$).

Toutefois, le transfert de la propriété de l'infrastructure, tel que prévu dans les contrats PPP, est susceptible de modifier ce constat dans la mesure où cette propriété apporte une valeur résiduelle à son détenteur. En effet, cette valeur résiduelle incite le constructeur à investir dans l'amélioration de la qualité de l'infrastructure, pour en accroître la valeur de revente (*market value*) après l'expiration du contrat. Cependant, elle dépend de la spécificité de l'infrastructure : moins l'actif est spécifique plus cette l'incitation est forte.

Les résultats d'Iossa et Martimort (2009), reproduits ci-après, indiquent que le transfert de propriété renforce le pouvoir incitatif des contrats de partenariat, notamment les incitations relatives à l'amélioration de la qualité de l'infrastructure et sa maintenance dans le cas d'une externalité négative, si est seulement si le degré de spécificité de l'actif est assez faible pour permettre à la firme privée d'en tirer une valeur résiduelle à la fin du contrat.

➤ Analyse de l'impact du transfert de propriété (Iossa et Martimort, 2009).

Soit (sa) la valeur résiduelle de l'actif à la fin du contrat. Elle est supposée positive ($s > 0$) quand l'actif est utilisé par G pour la prestation d'un service public et dépend également du niveau d'effort fourni, a .

La valeur résiduelle de l'actif pour F est égale à γsa . Le paramètre γ permet de capturer la spécificité de l'actif. Plus γ est important, moins l'actif est spécifique. γ est supposé inférieur à 1 ($\gamma < 1$).

La valeur résiduelle de l'actif ne peut être spécifiée *ex ante*. Toutefois, elle est observable *ex post* et peut faire l'objet d'une négociation bilatérale entre F et G. L'optimum de premier rang concernant le choix du niveau d'effort a relatif à l'amélioration de la qualité de l'infrastructure est donné par :

$$a^{FB} = s + b + \delta.$$

Quand la propriété des actifs est privée, F détient la propriété des actifs tout au long de la durée de vie du contrat. L'actif sera transféré à G à la fin du contrat à un prix « p^* ». Ce prix

est obtenu dans un jeu de négociation à la Nash. Il s'agit du prix qui maximise le produit dit de Nash (les pouvoirs de négociation de G et F étant supposés égaux) :

$$p^* = \operatorname{argmax}_p \{(sa - p)(p - \gamma sa)\} = \frac{(1+\gamma)}{2} sa.$$

Suite au transfert, F obtient un bénéfice égal à $\frac{(1+\gamma)}{2} sa$. Celui-ci est d'autant plus important que l'effort a de conception de l'infrastructure est important.

De ceci nous concluons que la propriété des actifs incite le constructeur à améliorer la qualité de l'infrastructure. Cependant, cette incitation peut être diluée quand l'infrastructure est spécifique (γ faible).

➤ Propriété privée et dégroupage : dans ce cas, l'effort exercé par F est donné par :

$$a_u^{pr} = \frac{(1-\gamma)}{2} s.$$

En ce qui concerne l'effort exercé par F pour la réduction de son coût opérationnel, il est identique à celui de l'analyse précédente :

$$e_u^{pr} = e_u^{SB}.$$

➤ Propriété privée et groupage : le profit espéré de F est optimisé pour les niveaux d'effort a et e suivants :

$$(a, e) = \operatorname{argmax}_{(\bar{a}, \bar{e})} \left\{ \frac{(1-\gamma)}{2} s\bar{a} + \alpha - \beta (\theta_0 - \bar{e} - \delta\bar{a}) - \frac{\bar{a}^2}{2} - \frac{\bar{e}^2}{2} \right\} = \left(\beta\delta + \frac{(1-\gamma)}{2} s, \beta \right)$$

s est suffisamment grand pour permettre un effort positif d'amélioration de la qualité ($a > 0$), même dans le cas d'une externalité négative.

Nous concluons que la propriété privée permet d'augmenter les incitations du constructeur à l'amélioration de la qualité de l'infrastructure.

Section 2 : Analyse du cadre institutionnel et réglementaire algérien

Le cadre d'action entourant les PPP peut déterminer le succès ou l'échec de ces projets (EPEC, 2012). Dans cette section, nous présentons une évaluation du cadre institutionnel et réglementaire des PPP en Algérie. Cette évaluation est élaborée sur une base comparative.

En plus d'une recherche documentaire, nous avons mené des entretiens¹¹ à la CNED afin de déterminer les principaux éléments caractérisant le cadre réglementaire et institutionnel des PPP en Algérie. L'étape suivante a consisté à comparer la pratique algérienne des PPP avec « les bonnes pratiques » comprises dans le cadre de référence.

Cette section est structurée comme suit. Nous identifions, dans un premier temps, les règles de bonnes pratiques institutionnelles et réglementaires que nous comparons avec la pratique algérienne. Dans un deuxième temps, une synthèse de cette évaluation est présentée dans le tableau N°3. Dans un troisième et dernier temps, nous concluons en proposant des recommandations pour améliorer l'environnement institutionnel et réglementaire algérien.

1. Principales questions institutionnelles et politiques

Les principaux éléments institutionnels favorisant le succès des PPP sont au nombre de quatre : l'engagement politique, le cadrage institutionnel, la capacité institutionnelle et l'identification/évaluation des projets. Nous les développons ci-après :

1.1. En matière d'engagement politique et de stratégie PPP

➤ Cadre de référence

Un engagement politique franc aux plus hauts niveaux de l'État dans les PPP permet d'une part de conforter les agents publics en charge de leur gestion, et d'autre part de drainer les ressources et les capacités, publiques et privées, nécessaires à leur promotion.

L'adoption d'une loi spécifique aux PPP, la création d'unités dédiées à ces derniers, ou encore les communiqués des autorités publiques sont de forts signaux indiquant une adhésion politique de l'État à la logique des PPP sur le long terme.

¹¹ Les aspects méthodologiques relatifs à ces entretiens sont expliqués dans la section 2 du Chapitre 1. Le guide d'entretien utilisé pour cette évaluation est présenté en annexe n°1.

La mise en place de stratégies ciblées, précisant le rôle des PPP dans le développement des infrastructures et la gestion des services publics, permet d'orienter la mise œuvre des programmes de PPP. Ces stratégies indiquent les motivations et les buts de tels dispositifs, donnent des orientations d'ordre général sur les modalités d'élaboration des PPP, et précisent les secteurs dans lesquels ces programmes seront particulièrement prioritaires. Cela suppose aussi qu'un certain niveau d'autonomie soit offert aux départements afin de leur permettre d'adopter des projets PPP qui correspondraient à leurs besoins locaux.

➤ Pratique en Algérie

Bien que l'État algérien ait réalisé plusieurs projets selon des modèles organisationnels (financement privé, groupage des tâches, finance project, etc.) qui s'apparenteraient à ceux des PPP, officiellement la dénomination « PPP » n'a pas été employée par les représentants du gouvernement de manière publique. Ainsi, s'il existe une volonté plus ou moins claire d'adopter les PPP, elle n'est pas ouvertement assumée. A notre avis, ce qui pourrait expliquer un tel comportement est l'appréhension du gouvernement d'une éventuelle opposition sociale. En effet, les PPP pourraient être confondus, par le grand public, avec la privatisation des services publics, option très critiquée dans un pays traditionnellement socialiste. Par ailleurs, aucune stratégie régissant les PPP n'est encore adoptée.

1.2.En matière de cadrage institutionnel

➤ Cadre de référence

L'identification et la planification des projets relèvent de la compétence des autorités administratives sectorielles (les ministères de tutelle) et/ou des collectivités locales selon l'importance du projet. Ces dernières devraient être libres de mener à tout moment des projets en PPP en utilisant leurs ressources propres (pratique répandue par exemple en France).

Pour les projets d'envergure nationale, leur planification et hiérarchisation font l'objet d'une coordination centrale. Les décisions les concernant sont prises par l'administration centrale en fonction des priorités nationales. Des organes de contrôle, tels que le Project Review Group (PRG) au Royaume-Uni, les examinent et décident lesquels poursuivre. Les projets sélectionnés sont inscrits dans les programmes budgétaires pluriannuels établis par le ministère des finances. Ce dernier doit dès lors prévoir des lignes budgétaires sous forme de crédits de paiement à affecter à l'élaboration des projets à partir de la phase d'exploitation.

➤ Pratique en Algérie

La norme est que le ministère de tutelle identifie les projets PPP et les finance sur ses propres ressources. Cependant, le ministère des finances joue un rôle clé dans l'approbation des budgets relatifs aux projets PPP lorsqu'il est sollicité par les ministères de tutelle pour un financement. Une particularité algérienne réside dans le fait que les autorités publiques (sectorielles ou locales) ne sont jamais directement liées aux partenaires privés. Le plus souvent, la procédure de passation et de sélection des soumissionnaires est déléguée aux entreprises publiques du secteur (telles que SONELGAZ, SONATRACH ou encore AEC), tandis que le paiement de la société de projet est assuré par d'autres entreprises publiques. L'État agirait donc à travers des sociétés écrans. Pour l'exemple, dans le secteur de l'AEP pour les projets en BOO portant réalisation des usines de dessalement d'eau de mer, AEC a été chargée par le ministère de l'énergie de la procédure de passation, d'évaluation et de sélection des partenaires privés, tandis que les paiements de la société du projet (ainsi que son contrôle et son suivi) sont réalisés par l'acheteur qui est la SONATRACH¹² (qui est par la suite remboursée par le ministère des Finances selon la convention signée).

La planification, l'examen et la hiérarchisation des PPP sont assurés par un comité interministériel de haut niveau qui filtre les projets. Il est constitué de représentants de tous les ministères concernés en plus du premier ministre ou de son représentant.

1.3. En matière de capacité institutionnelle

➤ Cadre de référence

Les PPP sont des accords contractuels et financiers complexes qui nécessitent des compétences et connaissances spécifiques distinctes des compétences requises habituellement pour la gestion des services publics. A ce titre, il est nécessaire d'étendre les capacités et compétences en matière de PPP au sein des administrations publiques, à travers la formation d'agents spécialisés dans les différents domaines de l'économie et des finances, de la réglementation, des marchés publics, et de la communication (OCDE, 2010). Ces agents

¹²Logiquement, au début l'État a prévu que ce soit l'ADE qui achète l'eau dessalée, mais vu sa situation financière elle ne représentait pas une garantie fiable pour inciter les partenaires privés à participer à l'offre. Les décideurs ont porté alors leur choix sur la SONATRACH dont la capacité à honorer ses engagements financiers ne fait aucun doute auprès des investisseurs.

devraient maîtriser entre autres les processus de sélection des partenaires privés, de résolution des litiges et de renégociation.

L'engagement des pays dans les PPP est généralement accompagné par la création d'une structure centrale dont la principale mission est de promouvoir les stratégies PPP appropriées à travers l'appui¹³ et le conseil des autorités adjudicatrices dans la préparation des projets, la rédaction des contrats et l'affectation des risques. La mise en place de ce genre de cellule permet aussi de recenser tous les projets élaborés en mode PPP afin d'en analyser les performances respectives et d'en tirer des enseignements qui devraient améliorer la mise en œuvre des futurs projets. En se basant sur les expériences des différents secteurs, la cellule centrale sera ainsi en mesure de définir puis de normaliser les meilleures pratiques en vue de favoriser leur développement auprès des institutions adjudicatrices, qui pourront dès lors jouir d'une meilleure maîtrise de ce genre de projet.

Sur le long terme, la création d'unités sectorielles spécialisées en PPP au sein des pouvoirs adjudicateurs est recommandée pour permettre d'adapter le PPP en question aux spécificités techniques, juridiques, institutionnelles et sociales du secteur considéré. Cependant, l'appui de l'unité centrale demeurera pertinent dans l'approbation des projets, l'aide à la définition des programmes PPP et dans la diffusion des bonnes pratiques.

La structure en charge des PPP ne s'implique pas directement dans la passation des marchés et dans le suivi et la gestion des projets. Ces missions sont du ressort des ministères de tutelle ou des collectivités locales. Cependant, elle peut, exceptionnellement, participer à la passation des marchés lorsqu'il s'agit de secteurs stratégiques¹⁴.

➤ Pratique en Algérie

Actuellement, l'Algérie ne dispose pas d'une unité centrale dédiée au PPP. Toutefois, une cellule de réflexion sur la thématique des PPP a été formée au niveau de la CNED. Les membres de cette cellule entreprennent la promotion de ce concept auprès des différents ministères, des acteurs du secteur privé et du milieu universitaire, de manière à encourager une

13 Ce soutien prend des formes diverses : manuels, formations, diffusion d'informations sur des sites Web, ou encore centres d'assistance. En Angleterre, Infrastructure UK exerce également une activité de conseil aux projets.

14 Comme ce fut le cas au Royaume-Uni, où Infrastructure UK (IUK), organe chargé des PPP, a fourni son appui dans certains grands projets dans la phase de passation dans le domaine de la défense.

décision officielle qui porterait création d'une unité centrale chargée des PPP au sein de la CNED. Toutefois, l'Algérie bénéficie d'une expérience des marchés en PPP relativement importante dans les secteurs d'approvisionnement en eau et de la production électrique. Dans ces cas, l'appui d'une unité centrale n'est pas indispensable. Cependant, lorsque l'on souhaite introduire les PPP dans de nouveaux secteurs, à défaut d'avoir une structure dédiée aux PPP, il est essentiel de faire appel à une expertise internationale pour accompagner ce processus.

1.4. En matière d'identification et d'évaluation des projets

➤ Cadre de référence

Le projet sélectionné doit répondre à un besoin social pertinent (Nations Unies, 2008), et doit être motivé par des avantages que présenteraient les PPP par rapport à la procédure classique. Les pouvoirs adjudicateurs procèdent à la préparation d'un modèle économique du projet avant de le proposer au marché. Il est soumis par la suite à une évaluation approfondie comprenant plusieurs études (BEI, 2011) :

- L'étude de faisabilité technique portant sur les plans, la viabilisation du site, les approbations environnementales, etc.
- L'étude de faisabilité économique portant essentiellement sur l'analyse coûts-bénéfices.
- L'étude des risques qui consiste à identifier puis allouer les risques à la partie la plus à même de les supporter.
- L'évaluation financière, notamment des points de vue de l'accessibilité financière et des questions fiscales et comptables. Cette évaluation implique le calcul d'éventuelles subventions d'exploitation qui s'avèreraient nécessaires et l'utilisation d'un « comparateur public »¹⁵ afin de justifier le recours aux PPP.
- Enfin, l'analyse juridique pour s'assurer que tous les aspects du projet sont conformes aux règles en vigueur.

Dans cette perspective, des procédures claires permettant l'identification des projets, et expliquant la conduite des études de faisabilité doivent être établies (OCDE, 2012). L'évaluation du projet est habituellement menée par plusieurs institutions entretenant des liens hiérarchiques. Le projet est d'abord examiné par le pouvoir adjudicateur et le ministère de tutelle concerné, ensuite par l'organe chargé des PPP et le ministère des finances dans le cadre

¹⁵ Comme le Public Sector Comparator, PSC, britannique.

de l'audit d'étape (*gateway reviews*). Enfin, la procédure s'achève par l'approbation officielle d'un comité interministériel. Les ministères de tutelle sont tenus de suivre les orientations et les procédures de l'administration centrale et doivent également recevoir l'aval du ministère des finances pour mettre en œuvre les projets qu'ils financent.

➤ Pratique en Algérie

Tous les projets réalisés jusqu'à aujourd'hui ont fait l'objet d'une décision unilatérale émanant des hautes sphères du gouvernement, aucune étude économique n'ayant été réalisée préalablement de manière à justifier ce recours aux PPP. Ce dernier s'explique par le seul volontarisme gouvernemental. Aujourd'hui encore, aucune procédure d'évaluation de l'éligibilité de l'option PPP n'est développée.

Par ailleurs, les capacités institutionnelles nécessaires à la bonne élaboration des projets sont souvent insuffisantes. En atteste le nombre de projets mal préparés qui ont enregistré des retards et des litiges toujours non résolus (comme pour l'usine de dessalement de Beni Saf). Ces lacunes s'expliquent aussi par l'absence de normalisation des pratiques. Les bonnes pratiques constatées dans certaines activités, comme dans les projets de dessalement, devraient être institutionnalisées et transmises aux autres secteurs.

La CNED doit s'assurer que l'évaluation technique, économique, juridique et sociale des grands projets d'infrastructure a été réalisée par le ministère de tutelle dans les règles et que les documents obligatoires ont été fournis avant leur inscription à la nomenclature des investissements publics. De manière générale, il semble que si les procédures d'approbation appliquées sont adaptées et bien établies, elles pourraient être plus détaillées et plus rigoureuses pour ce qui est du format et de l'exhaustivité des documents obligatoires et facultatifs à fournir.

2. Principales questions réglementaires

L'expérience acquise dans les pays de référence¹⁶ démontre qu'un programme de PPP bénéficiera grandement¹⁷ de l'adoption d'une loi spécifique aux PPP (surtout dans les pays de droit civil comme en Algérie) qui pourrait faire avancer leur développement (comme ça a été le cas en Pologne) si elle inclut des dispositions claires et complètes et fournit des orientations

¹⁶En France (ordonnance du 17 juin 2004), en Afrique du Sud (Treasury Regulation 16 (réglementation prise en application du Public Finance Management Act 1999 (PFMA)) et en Pologne (loi sur les PPP).

¹⁷ Les avantages d'une loi PPP sont présentés dans l'encadré N°2.

législatives globales sur les questions principales. Cependant, une loi spécifique n'est pas un prérequis au développement des PPP s'il existe des contrats standards et des directives pour aider les entreprises dans la soumission des offres. C'est le cas au Royaume-Uni, où l'absence de loi spécifique n'a pas entraîné une absence de cadre structuré pour les PPP, car la jurisprudence et les manuels – notamment les dispositions contractuelles et les commentaires de la Standardisation of PFI Contracts (standardisation des contrats de PPP) version 4, ou SoPC4 – donnent aux pouvoirs adjudicateurs des indications détaillées et constituent un point de référence pour les soumissionnaires et les contractants.

2.1. Concernant la loi de PPP

Une loi PPP devrait couvrir toutes les étapes du cycle projet d'un contrat PPP, de l'analyse du besoin et de la possibilité de recours au PPP à la conclusion finale du contrat. Les lois PPP sont généralement conçues selon trois axes :

- Un premier axe renvoyant à des dispositions générales : il regroupe un ensemble d'articles permettant d'abord de définir les PPP de manière à les distinguer des autres commandes publiques. Ensuite, il indique dans quels cas et éventuellement dans quels secteurs les PPP pourraient être appliqués. Enfin, il souligne l'obligation pour toutes les autorités qui s'appêtent à réaliser des projets en PPP de procéder à une étude d'évaluation préalable qui permettrait de justifier la décision de ce recours aux PPP.
- Un deuxième axe renvoyant aux procédures d'attribution : son objectif de cet axe est de minimiser le risque de corruption en définissant aussi clairement que possible les principes généraux de transparence. Cet axe correspond à un ensemble d'articles déterminant les modes de passation, les critères d'attribution, et les modalités de renégociation (OCDE, 2008).
- Un troisième axe envoyant aux droits et obligations des deux parties : l'objectif de ce troisième axe est de normaliser autant que possible les contrats PPP. Il regroupe un ensemble d'articles définissant les clauses obligatoires, la durée, les objectifs de performance, les modalités de rémunération, le partage des risques et l'équilibre du contrat, le contrôle des obligations du partenaire privé, les pénalités, la sous-traitance, les cas de modification, de substitution ou de cession du contrat, le régime juridique des biens, des sûretés et garanties, la résiliation anticipée et le règlement des litiges, et l'audit des contrats.

Le principal enjeu dans la définition d'un cadre réglementaire est de normaliser les contrats PPP de manière à les rapprocher autant que possible du contrat optimal, tout en laissant

aux acteurs une marge de manœuvre suffisante qui leur permettrait d'adapter les contrats aux spécificités de leurs secteurs respectifs.

Encadré 1 : Avantages d'une loi sur les PPP bien conçue.

Une loi sur les PPP bien conçue devrait améliorer le cadre législatif applicable aux PPP en traitant des éléments essentiels suivants :

- des procédures de commande publique claires et complètes pour l'attribution d'un marché de type PPP (avis de marché, étapes de négociation / dialogue compétitif, indemnisation des candidats évincés ayant formulé une contestation valable) ;
- des indications claires sur le contenu du dossier d'appel d'offres ;
- l'appui et les garanties de l'État dont peuvent disposer les investisseurs ;
- un partage clair des responsabilités sur des questions telles que la planification des projets, l'identification de secteurs prioritaires et la conduite de tests de faisabilité ;
- la définition et la sauvegarde des droits et responsabilités des organismes publics et privés ;
- l'institutionnalisation et le développement de capacités au sein de l'administration pour offrir à toutes les parties prenantes un point de référence compétent ;
- des directives claires et complètes sur le contrôle et la supervision des procédures de commande publique par la personne publique et sur la mise en œuvre du projet après attribution du marché ;
- l'instauration d'un cadre institutionnel sur les PPP, incluant par exemple la création d'un organe chargé des PPP.

Source : FEMIP (2013, p. 30).

Les pouvoirs publics devraient obtenir l'autorisation claire de passer des marchés de type PPP avant de passer un marché.

- Il est souhaitable que la législation sur les PPP soit claire et exhaustive et qu'elle soit soutenue par des textes d'application et des directives complets.
- Il semble nécessaire que la procédure de règlement des différends soit bien définie. Il est aussi utile qu'elle comprenne plusieurs niveaux. Un niveau informel de première instance permettant la résolution du litige grâce à la discussion entre les représentants des deux parties et, à un stade ultérieur, des méthodes plus formelles, généralement un jugement, une expertise (pour les questions techniques, non juridiques), un arbitrage ou une procédure juridictionnelle.
- Il est souhaitable d'autoriser le recours à un arbitrage international connu et établi, comme ceux de la Chambre de Commerce Internationale (CCI), de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI), du Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) et de la London Court of

International Arbitration (LCIA), comme lieu ultime de règlement des litiges, au lieu de la procédure juridictionnelle.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds exigeront que le cadre juridique comprenne certains éléments essentiellement des sûretés (disponibles et exécutoires), une certitude quant aux pouvoirs de l'organisme public pour passer contrat et quant à la responsabilité pécuniaire en cas de résiliation.

➤ En Algérie

Même si nous ne disposons pas de loi spécifique aux PPP ou d'une législation générale intersectorielle des concessions, certaines législations spécifiques, notamment les lois sectorielles de l'eau, de l'électricité et du gaz, procurent les autorisations nécessaires pour passer des marchés de services publics en PPP.

Concernant la procédure de règlement des différends, l'expérience à ce jour démontre que les autorités algériennes sont ouvertes à arbitrage suivant un règlement internationalement reconnu, comme celui de la CCI, de la CNUDCI ou de la LCIA, en particulier en présence de parties étrangères.

Des clauses de règlement des litiges à plusieurs niveaux sont aussi prévues. Ces clauses garantissent que les différends passent d'abord par une procédure de règlement plus informelle (à l'amiable) avant d'être soumis à des procédures plus formelles. Une mesure intermédiaire, la médiation, est également incluse. Par ailleurs, l'Algérie est signataire de la Convention de New York qui exige de ses signataires qu'ils reconnaissent et exécutent les sentences arbitrales rendues dans les autres pays signataires.

3. Procédure de la commande publique

Des procédures de commande publique claires, conformes aux principes d'équité et d'égalité de tous les soumissionnaires, et garantissant la transparence des décisions de la personne publique sont nécessaires pour encourager une concurrence effective dans le contexte des projets de partenariats public-privé (PPP). Cela permettra aux pouvoirs publics, d'obtenir un meilleur rapport coût-bénéfices. Cette fonction est assurée par l'autorité adjudicatrice.

Les principes de bonnes pratiques en matière de passation des marchés sont les mêmes dans une procédure classique et dans une procédure PPP. Cependant, ils sont d'autant plus importants dans cette dernière car, dans le cadre d'un projet PPP, la passation des marchés rassemble des compétences diverses, comme la conception, le financement, la construction,

l'exploitation et l'entretien d'actifs d'infrastructures complexes et les partenaires privés supportent plus de risques.

En Algérie, la passation des marchés publics est régie par le code des marchés publics. Ce dernier a connu beaucoup de révisions et de changements. Le dernier en date est le décret N°13-03 du 13 janvier 2013. Quoiqu'il en soit, la réglementation algérienne prévoit essentiellement deux modes de passation : l'appel d'offres (sous différentes formes) qui constitue la règle générale et le gré à gré (après consultation ou gré à gré simple) utilisé à titre exceptionnel. Généralement, les sociétés d'État telles que SONELGAZ, SONATRACH, ADE ou encore AEC sont chargées, par leurs tutelles, de la réalisation de toutes les tâches relatives à la réalisation des appels d'offres, l'étude des offres des soumissionnaires et la sélection de ces derniers selon des critères prédéterminés¹⁸.

3.1. En matière de dialogue avec les soumissionnaires

➤ Cadre de référence

Les procédures de passation devraient autoriser divers degrés d'interaction¹⁹ avec les soumissionnaires en fonction de la complexité du projet. En effet, dans le cas de projets complexes, le pouvoir adjudicateur peut ne pas être en mesure de définir objectivement la solution technique qui répondra à ses besoins ou de décider à l'avance de la configuration juridique ou financière du projet. Dans ces situations, le dialogue avec les soumissionnaires, qui ont une expérience préalable et ont acquis un savoir-faire technique dans le cadre de projets similaires, peut permettre de préciser le cahier des charges et déboucher sur un projet plus solide, c'est-à-dire qui répond mieux aux besoins du pouvoir adjudicateur. En outre, l'utilisation de ces procédures rassure les bailleurs de fonds quant à la viabilité des projets et leur montre que le choix des prestataires résulte de décisions mûries et informées.

➤ Pratique en Algérie

Aucune procédure n'autorise le pouvoir adjudicateur à dialoguer dans un cadre structuré et de façon simultanée avec les soumissionnaires en concurrence.

¹⁸ On sélectionne le moins disant.

¹⁹ Comme c'est le cas au Royaume-Uni, en France et en Pologne. Au Mexique, la procédure d'appel public à la concurrence autorise des réunions publiques de clarification sous forme de questions-réponses.

3.2. En matière de règles de transparence

➤ Cadre de référence

Les principes d'équité, de transparence et d'égalité doivent être garantis par des procédures ouvertes, transparentes et prévoyant l'application de critères identiques pour l'ensemble des soumissionnaires. Ces derniers bénéficient dans ce cadre :

- d'un cahier des charges clair et détaillé, précisant les exigences et conditions tarifaires et techniques,
- de la possibilité de demander des éclaircissements durant le processus et d'une procédure claire de réponse du pouvoir adjudicateur, de l'assurance que les mêmes informations ont été fournies à chaque soumissionnaire potentiel,
- de la transparence des critères de sélection et de procédures de sélection entièrement détaillées,
- les candidats évincés sont informés de leur éviction et des raisons pour lesquelles leur offre n'a pas été retenue,
- de procéder à un recours juridique sur la décision d'attribution du marché devant un organe indépendant et impartial si le pouvoir adjudicateur ne respecte pas la procédure prévue pour la passation des marchés,
- la garantie par les pouvoirs publics du respect des procédures légales.

Le marché est attribué au soumissionnaire qui a « l'Offre Economiquement la Plus Avantageuse » (OEPA), pour laquelle on prend en considération, outre le prix, d'autres facteurs, qui sont pondérés de façon appropriée et qui permettent de noter chaque soumissionnaire. Des modèles de notation peuvent être élaborés pour allouer les différentes « pondérations » aux diverses composantes de l'offre. Une pondération plus forte du prix pourra par exemple mieux convenir pour un projet avec un budget très serré et un cahier des charges clair et détaillé, alors qu'il conviendra d'accorder une pondération plus importante à la qualité lorsque le niveau de service fourni est crucial pour l'administration concernée.

➤ Pratique en Algérie

Les grands principes fondamentaux de transparence, d'équité et d'égalité de traitement sont inscrits dans le code des marchés publics. Cependant, l'Algérie n'est pas dotée de procédures pour répondre aux griefs des soumissionnaires évincés lorsque l'intégrité du processus d'appel à la concurrence est mise en cause.

La procédure d'attribution des marchés est réalisée en deux temps. La première phase consiste à évaluer les offres techniques et, si celles-ci répondent aux exigences, la seconde phase permet d'étudier l'offre financière. Le marché est attribué au moins disant. Ce critère de sélection est adapté aux marchés de services simples, à court terme et à faible valeur ajoutée. Pour les projets complexes en PPP, l'OEPA est la plus à même d'offrir un meilleur rapport « coût/bénéfice ».

Les règles en matière de publicité sont généralement respectées. Les appels à concurrence sont largement diffusés. L'ouverture des offres financières et l'attribution des marchés sont publiques (en présence des médias). Cependant, la documentation fournie dans le cadre des appels d'offre a été jugée insuffisante par les soumissionnaires, ces derniers auraient rencontré, de ce fait, des difficultés dans la précision de leurs offres (FEMIP, 2011).

Tableau 4 : Grille d'analyse de l'environnement macro-organisationnel

Dimension	Eléments d'analyse	Recommandation et Facteurs Clés de Succès « FCS »
Cadre institutionnel	La stratégie PPP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Définir le rôle des PPP dans le schème national d'infrastructure. ➤ Etablir des orientations générales pour les autorités publiques. (préciser les avantages des PPP, dans quels secteurs et dans quel cas les employer.)
	Cadrage institutionnel (administration centrale, comité interministériel)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assurer la planification des infrastructures et la hiérarchisation des projets. ➤ Valider l'acceptation du comparateur public utilisé. ➤ S'assurer de la transparence de la procédure de passation de marché. ➤ S'assurer que le budget des projets a été correctement établi. ➤ prévoir des lignes budgétaires pour financer l'exploitation.
	Capacité institutionnelle (des pouvoirs adjudicateurs)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identifier les projets et évaluation Value For Money (avec l'organe chargé des PPP). ➤ Réaliser les études de faisabilité par une : <ul style="list-style-type: none"> Faisabilité technique : plans, viabilisation du site, approbations environnementales. Faisabilité économique : établissement du modèle économique et analyse « coûts-bénéfices » du projet. Analyse des risques : allocation des risques entre le secteur privé et le secteur public. Évaluation financière : accessibilité financière, questions fiscales et comptables (PSC). ➤ Suivi et contrôle.
	Organes chargés des PPP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mettre en place un organe central chargé des PPP dont les objectifs sont : <ul style="list-style-type: none"> Diffuser les politiques et les meilleures pratiques. Examiner les projets et apporter son appui aux pouvoirs adjudicateurs. Planifier les projets de PPP et les classer par ordre de priorité dans le cycle budgétaire, en fonction des secteurs considérés. Renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles.

Cadre réglementaire	Cadrage juridique	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Établir des droits clairs, juridiquement fondés, autorisant les pouvoirs publics à passer des marchés de type PPP. ➤ Les pouvoirs publics devraient obtenir l'autorisation claire de passer des marchés de type PPP avant de passer un marché.
	Législation sur les PPP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ S'assurer que le droit régissant les PPP est clair et exhaustif. ➤ Soutenir la législation sur les PPP par des textes d'application et des directives complets.
	Procédures de règlement des différends	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Offrir des procédures de règlement des différends efficaces et claires pour les contrats relatifs aux projets (clauses de règlements des litiges à plusieurs niveaux). ➤ Autoriser le recours à l'arbitrage international comme lieu ultime de règlement des litiges, au lieu de la procédure juridictionnelle. ➤ Autoriser divers degrés d'interaction avec les soumissionnaires, dans la procédure de passation lorsque les projets sont complexes.
Procédure d'appel public à la concurrence	Doit favoriser l'équité, la transparence et la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prévoir dans le droit des procédures claires de passation des marchés qui conviennent aux structures de PPP. ➤ Instaurer un processus de passation des marchés structuré et incluant des étapes qui reflètent l'échelle et la complexité du projet. ➤ Concevoir une procédure de commande publique qui crée les conditions propices à la concurrence entre les soumissionnaires. ➤ Diffuser convenablement et suffisamment les avis de projets. ➤ Employer des critères d'attribution objectifs et transparents (OEA). ➤ Contraindre les pouvoirs adjudicateurs à se conformer strictement aux procédures. ➤ Conférer aux soumissionnaires évincés des droits clairs de contestation et des mesures correctrices efficaces.

Source : *Elaboré par l'auteure.*

Section 3: Le cadre financier des PPP

La capacité de l'État à soutenir un programme de PPP dépend de son savoir-faire institutionnel mais aussi de la capacité des marchés financiers locaux et internationaux à financer un tel programme. La situation macroéconomique du pays, son climat d'investissement, sa capacité de d'endettement ainsi que son savoir-faire financier sont autant de facteurs qui impactent le financement privé national et international.

Deux modes de financement privé des opérations de PPP sont possibles. Le premier est un financement de type «entreprise» (ou *corporate*) et le second est le financement sur projet. Le montage «corporate» est utilisé pour des projets de taille relativement faible dans lesquels une des sociétés du consortium peut conclure le contrat elle-même et emprunter en son nom en s'appuyant sur ses ressources propres et son profil de crédit. Le financement sur projet est utilisé quand les sociétés membres du consortium, les sponsors, constituent une entreprise commune qui va conclure le contrat avec la personne publique et qui va lever la dette avec recours limité ou sans recours²⁰.

Dans cette section, nous présentons dans un premiers temps le concept de «project finance» qui caractérise les projets PPP. Nous passons en revue, dans un second temps, les principaux éléments macroéconomiques ayant une incidence sur le financement privé des infrastructures en Algérie.

1. Le financement sur projet

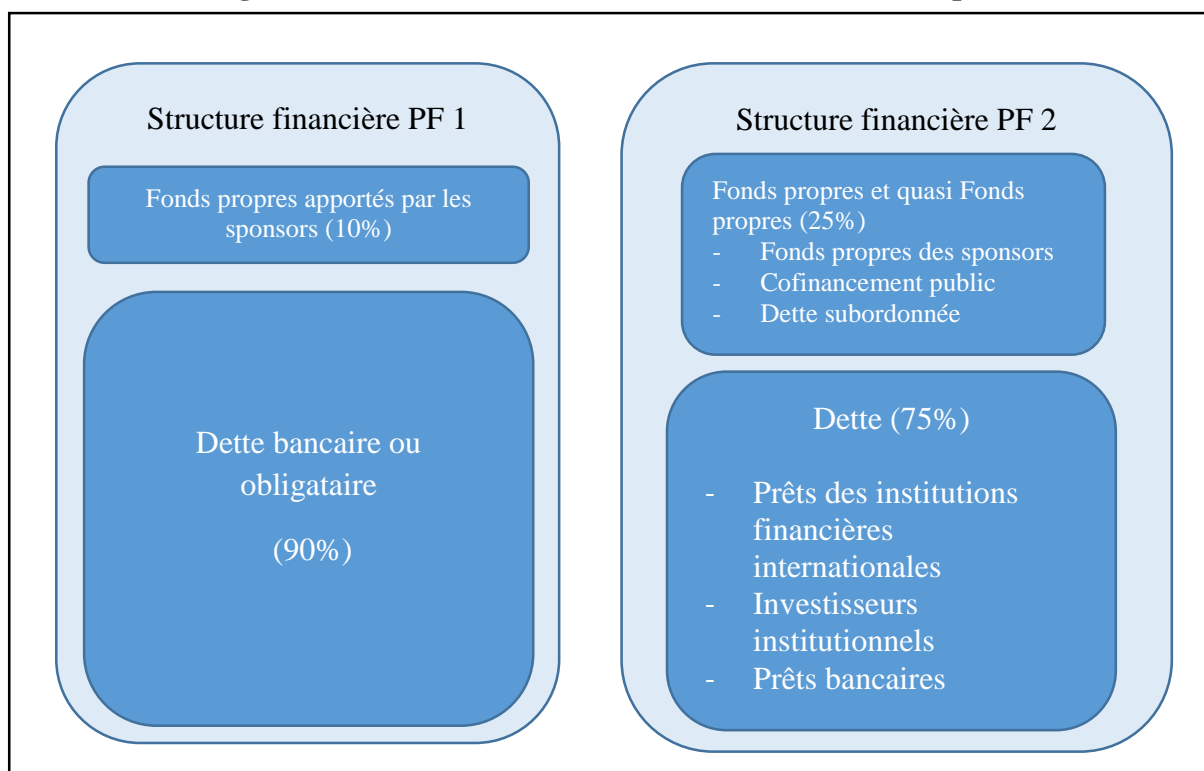
Le financement des contrats PPP est assuré par les capitaux propres de la société de projet et les capitaux d'emprunt. Afin de minimiser au maximum le coût du capital, les PPP ont souvent un fort ratio d'endettement. Toutefois, il n'existe pas de ratio d'endettement universel. Il varie selon les secteurs et les pays. Ainsi, l'analyse du financement de projets PPP montre que les projets exposés aux risques de la demande restent dans une fourchette de 60 à 65% (pour la dette), tandis que les contrats sans risque de la demande, dans le cas de production électrique par exemple, le levier de la dette est de 80% (ONUUDI, 2006).

²⁰ Dans un financement sans recours le prêteur renonce à tout pourvoi contre le promoteur en cas d'échec ou de manque de rentabilité du projet. Le remboursement de la dette contractée est ainsi assuré par les seuls revenus générés par le projet

Le recours à la dette peut prendre deux formes : l'emprunt bancaire et l'émission d'obligations. Si l'emprunt bancaire a été largement sollicité pour le financement de ces projets, la crise financière de 2008 et l'adéquation des flux de trésorerie des PPP avec l'investissement de long terme (agence de notation Moody's, 2013) a changé cette donne. A cet égard, le gouvernement britannique, dans le cadre de la politique PF2²¹ (Her Majesty Treasury, 2012) recommande la réduction de la part du financement d'origine bancaire au profit de fonds assurantiers et souverains, et l'augmentation de la part des fonds propres (figure N° 8).

L'important effet de levier qui caractérise les montages financiers des PPP augmente l'incertitude des prêteurs. Cela se traduit par une prime de risque plus élevée sur les emprunts consentis, accroissant ainsi le coût de la dette. Il est donc nécessaire, afin d'éviter ce phénomène, de sécuriser autant que possible la société de projet vis-à-vis du risque de défaut, notamment à travers les garanties (Bensaïd *et al.*, 2013).

Figure 8 : Le modèle de financement des PF2 britanniques.



Source : Bensaïd *et al.* (2013, p. 56).

²¹ PF 2 ou Private Finance 2 est le nom donné à la nouvelle politique des PPP développé au Royaume-Uni suite à la crise financière de 2007.

Les accords de garantie permettent de limiter le risque inhérent aux opérations en PPP. Deux types de garantie peuvent venir en soutien des montages contractuels.

1.1. Les garanties apportées par le secteur public

Le secteur public peut réaliser trois types d'apport pouvant sécuriser le montage (Marty *et al.*, 2006). D'abord, les apports en numéraire que constituent les subventions d'investissement venant s'adjoindre aux fonds propres et permettant ainsi la réduction de l'endettement. Ensuite, les apports en nature par la technique de l'endossement. En transférant la propriété de l'infrastructure existante dès le début du partenariat, la société de projet limite son besoin d'investissement initial et bénéficie dans le même temps des recettes d'exploitation, lui permettant de faire face aux premiers remboursements de sa dette. Les prêteurs se trouvent ainsi confortés par la sûreté créée par le transfert de l'actif et par la certitude des paiements de l'administration dès le lancement du projet. Enfin, les apports en garantie du secteur public recouvrent les garanties d'une rémunération minimale des capitaux investis²², et des garanties de couverture de passif en cas de force majeure.

1.2. Les garanties apportées par des tiers

La société de projet peut contracter, avec une banque tierce ou une compagnie d'assurance, une couverture de son risque de crédit à travers l'émission de caution de performance (*performance bond*). Cette garantie assure aux prêteurs le remboursement de leur crédit par les garants en cas de défaillance de paiement de la société de projet. De la même manière, les sociétés de projets émettent des conventions de cautionnement, couvrant 15 à 80% du contrat de construction.

Ces garanties sont d'autant plus nécessaires que les prêteurs ne contractent qu'avec la société de projet à responsabilité limitée. Cette dernière étant dotée de faibles apports en capitaux propres, les sociétés du consortium peuvent être tentées d'abandonner le projet en cas de difficultés. Cette tentation serait encore plus forte si la défaillance survient dans la phase d'exploitation après que les capitaux propres investis aient été récupérés et que la VAN des flux

²² Au Chili, fut ainsi créé un fonds de compensation permettant de garantir aux opérateurs un revenu minimum afin de faire face au service de leur dette. En contrepartie, un accord de partage des revenus permettait de rétrocéder au fonds une partie de l'excédent éventuel des flux de revenus par rapport aux prévisions.

à venir devient inférieur au coût de refinancement. Ainsi, une garantie couvrant au moins 40% du projet est recommandée même dans des projets notés AAA (Marty *et al.*, 2006).

Par ailleurs, accorder aux bailleurs de fonds la possibilité de reprendre le projet des mains de la société bien avant le stade de la faillite si certains critères financiers et techniques prédéterminés ne sont pas respectés, et de faire intervenir de nouveaux exploitants, peut aussi les conforter.

2. Capacité de financement en Algérie

La viabilité à long terme d'un programme PPP dépend de la capacité de financement du pays. Celle-ci est évaluée par rapport à la disponibilité des ressources (la liquidité du secteur financier doit permettre le financement de ce genre de projet) et par rapport au savoir-faire (c'est-à-dire l'aptitude du secteur financier, essentiellement les banques, à maîtriser la procédure originale de cette technique de financement).

Il est donc important que le pays soit doté d'un secteur financier (banque, bourse, etc.) et d'une capacité d'endettement assez consistants pour financer son programme PPP à long terme. Par ailleurs, il faudrait que le secteur financier dispose du savoir-faire nécessaire pour la structuration des opérations de PPP complexes. Nous analysons ci-après ces différents points.

2.1. De la disponibilité des ressources en Algérie

La disponibilité des ressources se mesure à la fois par la capacité du pays à attirer les investisseurs et les bailleurs de fonds (locaux et étrangers), et de sa capacité à emprunter.

La croissance économique en Algérie repose essentiellement sur la hausse des dépenses publiques et plus particulièrement sur le budget d'équipement. L'Algérie lance en effet, en 2015, un nouveau programme d'investissements publics sur cinq ans, d'un montant équivalant à 262,5 Mds\$. Il est destiné aux secteurs de l'habitat, de la santé, de l'éducation-formation professionnelle, de l'hydraulique et de l'énergie. En outre, avec des réserves de change de près de 180 milliards de dollars, des avoirs du Fonds de Régulation des Recettes (FRR) estimés à un peu plus de 4.400 mds de DA et une dette extérieure quasi nulle, l'Algérie est en mesure de maintenir un niveau important d'investissement public et de lancer un important programme PPP.

Concevoir des programmes de PPP spécifiques permet d'attirer plus d'investisseurs. L'expérience internationale démontre que ce processus fonctionne dans les deux sens. Les

pouvoirs publics ont commencé par mettre au point un programme de PPP conçu pour attirer les investisseurs. Ensuite, les bons résultats générés par les projets pilotes ont attiré de nouveaux bailleurs de fonds. Ce qui a renforcé la concurrence au sein du secteur privé pour le financement des projets en PPP et a amélioré la tarification et les conditions offertes aux autorités publiques.

En Algérie, entre 2003 et 2004, le gouvernement ayant annoncé une très importante réserve de projets dans le secteur de l'AEP, un nombre non négligeable d'investisseurs étrangers ont répondu favorablement aux premiers appels à soumissionner pour des PPP pour des projets de dessalement d'eau de mer. Les bons résultats générés par ces premiers contrats ont permis de lancer de nouveaux projets en mode PPP. Cependant, cette tendance pourrait s'inverser dans les années à venir, car l'Algérie a récemment adopté une législation (loi complémentaire de financement 2009, la règle de 51/49) qui risque de dissuader les promoteurs et les bailleurs de fonds étrangers de participer activement à un éventuel programme de PPP. Les obstacles que pourraient rencontrer les bailleurs de fonds à rapatrier leurs dividendes constituent, par ailleurs, une autre barrière à l'investissement étranger.

Afin de garantir la disponibilité de financements, les pays de l'OCDE requièrent souvent que les soumissionnaires, lors de la présentation de l'offre, fournissent des preuves solides du soutien des bailleurs de fonds. Ces preuves peuvent prendre la forme d'une lettre d'engagement conditionnelle par laquelle les banques indiquent que, si l'offre du soumissionnaire est retenue, elles fourniront un financement aux conditions spécifiées, sous réserve de la conclusion satisfaisante de l'audit préalable du projet. Bien que les lettres de ce type contiennent également d'autres « clauses de sortie », telle qu'une clause d'absence de changement significatif dans les conditions du marché, elles donnent l'assurance au pouvoir adjudicateur que le projet pourra être financé. Cette procédure suppose qu'il existe un nombre suffisant de banques pour appuyer, en exclusivité, des offres différentes, afin d'éviter l'émergence de conflits d'intérêts.

L'accès à des marchés des capitaux efficaces et liquides permet aux projets bien structurés de bénéficier de concours bancaires. De tels marchés se caractérisent par la présence d'une variété d'institutions financières (nationales ou étrangères) actives sur le marché des prêts au secteur privé (y compris les grands prêts consortiaux), par l'existence de marchés obligataires sur lesquels les entités publiques et les grandes entreprises peuvent emprunter à long terme et par l'existence d'un marché boursier actif.

En Algérie, malgré la relative étroitesse du marché financier, ce dernier s'avère assez liquide et financièrement solvable (avec des ratios prêts/dépôts peu élevés au regard des normes

internationales), grâce aux banques publiques, qui seront toujours en mesure de financer un programme éventuel de PPP tant qu'elles continueront à recevoir de l'État et des collectivités publiques des dépôts provenant des vastes recettes de l'exportation des hydrocarbures.

En effet, à ce jour les banques publiques ont financé toute la dette à long terme des projets PPP en des termes préférentiels et à des taux d'intérêt fixes. Les invitations à soumissionner précisent qu'un tel financement sera disponible à l'enchère gagnante. Cette approche permet aux entreprises de soumettre leurs offres à des conditions de financement égales, de sorte que le profil de dette et les capacités financières des soumissionnaires ne seront pas des éléments de concurrence entre eux. Le secteur privé est compensé pour tout changement dans les conditions de financement au cours de la durée de vie du projet.

Cela dit, même dans les situations où les projets peuvent être financés entièrement par des bailleurs de fonds commerciaux, on tirerait quand même un bénéfice à solliciter le concours des Institutions de Financement Internationales « IFI » ou les garanties des Organismes de Crédits à l'Exportation « OCE » pour compléter celles des banques commerciales locales ou étrangères dans le financement des PPP. Et ce afin de bénéficier de leur expertise et leur transférer une partie des risques financiers.

L'obtention d'une cote de crédit positive d'une agence de notation reconnue (comme Moody's, Fitch, ou S&P) aiderait beaucoup à attirer des bailleurs de fonds étrangers pour le financement des programmes de PPP, pour autant que ce financement soit politiquement souhaité²³, car elle offre une certaine garantie de la solvabilité du pays.

Enfin, négocier de longues durées d'emprunt auprès des IFI pour le financement des projets en PPP, rend ces derniers plus abordables sur le plan financier. Veiller à répartir le service de la dette et le rendement pour les investisseurs sur la plus grande fraction possible de la durée de vie du projet, permet de réduire le montant annuel de l'investissement en capital qui doit être recouvert par des paiements de l'agent public.

2.2. Du savoir-faire financier

En Algérie, les grandes banques publiques bénéficient d'une certaine expérience pour ce qui est du montage des PPP sur le marché national. En outre, certaines banques sous contrôle

²³La loi de finance de 2009 exige des entités publiques de financer toutes dépenses ou investissements auprès des banques locales.

étranger peuvent s'appuyer sur le savoir-faire de leurs banques mères, pour autant que celles-ci soient désireuses de prêter des fonds à l'appui du programme de PPP du pays concerné. Il pourrait être utile, pour accroître l'intérêt des bailleurs de fonds, d'organiser une série de séances d'informations et de séminaires spécialisés concernant les possibilités du marché des PPP, parrainés par l'unité « PPP » du pays concerné ou par l'organisme le plus proche, ou encore par des conseillers recommandés par celui-ci. Les pouvoirs publics peuvent également demander conseil à des établissements internationaux, IFI ou banques commerciales, en vue de définir les exigences essentielles pour la bonne performance des programmes de PPP. Étant donné qu'en règle générale, le meilleur moyen d'acquérir des compétences spécialisées en matière de PPP est l'apprentissage par la pratique, le cofinancement par des institutions de crédit locales et internationales (y compris les IFI) pourrait également être utile pour renforcer le savoir-faire en matière de PPP au sein des secteurs bancaires locaux.

CONCLUSION

Le présent chapitre a proposé une synthèse de notre analyse des cadres institutionnel, juridique et financier des PPP en Algérie.

L'expérience internationale en matière de PPP a démontré qu'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.

Pour réussir l'implémentation des PPP comme un nouveau management des services publics, les administrations publiques devraient renforcer leurs capacités institutionnelles de manière à pouvoir acquérir de nouvelles compétences pour spécifier les résultats attendus, comprendre des montages financiers complexes, et répartir et gérer les risques de manière aussi efficiente que possible. Pour ce faire, la décision de créer des unités centralisées de conseil en PPP dans les pays de l'OCDE s'est avérée particulièrement pertinente. Pour être complètement efficaces, ces unités doivent disposer de ressources humaines et financières suffisantes. En Algérie, le rôle de la CNED pourrait être élargi et développé pour établir un centre d'expertise pour les PPP.

L'adoption d'une législation spécifique aux PPP, après la création d'une unité dédiée à ces derniers, permettrait d'augmenter la clarté du cadre juridique et conforter aussi bien les agents publics que le secteur privé. Cette législation pourrait couvrir des éléments tels que le pouvoir de l'adjudication des projets, les dispositions contractuelles nécessaires et les processus d'appel d'offres.

Les procédures de passation de marchés de type PPP et de sélection des entreprises devraient être structurées de manière à :

- indiquer clairement les résultats attendus par les autorités ;
- être transparente ;
- s'appuyer sur des critères d'évaluation tenant compte de tous les éléments de l'offre.

Cela favoriserait une concurrence accrue entre les soumissionnaires, et permettrait à l'autorité publique d'améliorer le rapport « coûts – bénéfices » du service public.

Par ailleurs, l'implication des organisations internationales dans les programmes PPP en Algérie permettrait de produire un transfert naturel de savoir-faire qu'il conviendrait de renforcer avec de véritables programmes de formation pour les agents publics chargés

d'encadrer ce genre de projet, mais aussi pour que le secteur privé puisse maîtriser la discipline du financement sur projet.

Enfin, le contrat concrétisant la relation de partenariat entre le secteur public et le secteur privé reste le point saillant d'un PPP réussi, dans la mesure où c'est dans ce dernier que les responsabilités sont réparties, que la performance est définie et que les risques sont partagés. Ceci suppose la construction d'un package contractuel complexe que nous étudions dans le prochain chapitre.

**CHAPITRE 3 : ANALYSE DE
L'INGENIERIE CONTRACTUELLE DES
PPP DANS LE SECTEUR DE L'AEP EN
ALGERIE**

INTRODUCTION

Dans le précédent chapitre, nous avons mis l'accent sur l'importance de l'environnement institutionnel, réglementaire et financier pour le succès des PPP. Nous avons également développé une grille d'analyse, au vu des règles de bonne pratique de gouvernance, qui permettrait d'améliorer la mise en œuvre des PPP.

Ce chapitre propose d'analyser les PPP dans une autre dimension. Dans une approche micro-économique, nous analysons, dans la première section, l'ingénierie contractuelle des PPP sous l'angle des incitations afin d'aboutir à une grille d'analyse de la formule incitative des contrats de partenariat.

Nous mettons à profit cette grille pour évaluer l'ingénierie incitative des contrats PPP réalisés dans le secteur de l'AEP en Algérie. Il s'agit plus précisément, du contrat de management signé avec Suez Environnement pour la distribution d'eau dans la wilaya d'Alger (que nous développons dans la section 2), et du contrat BOO signé avec la société de projet Myah Tipaza « MT spa » pour la réalisation et l'exploitation d'une usine de dessalement à Fouka dans la wilaya de Tipaza (que nous analysons dans la section 3).

Section 1 : Ingénierie contractuelle, les mécanismes d'incitation

La structure d'un contrat PPP performant doit permettre d'établir un lien entre les spécifications souhaitées de l'output, les incitations et l'allocation des risques, ainsi que le mécanisme de paiement adopté. Ce dernier devrait être basé sur le principe de « pay-for-performance » (Marty *et al.*, 2006). Tout en étant cohérent, d'une part, avec les incitations que la partie publique souhaite fournir à la partie privée et, d'autre part, avec le transfert des risques qu'elle veut réaliser.

Dans le cas des services d'eau, l'incitation porte sur deux dimensions. La première se rapporte à l'efficacité productive induisant une minimisation du coût d'investissement et d'exploitation. L'eau étant un bien vital, il est en effet important pour les autorités publiques qu'elle soit fournie aux consommateurs à un prix abordable. La seconde dimension porte sur la qualité du service. Les autorités publiques voudraient assurément inciter l'opérateur à offrir un service de qualité (qualité de l'eau, qualité du service au client, etc.).

Ces deux types d'incitation renvoient à deux enjeux contractuels :

- Le contrat doit établir un lien entre l'effort fourni et la rémunération espérée. La structure de rémunération doit être incitative.
- Le contrat doit permettre le contrôle de la qualité et l'évaluation de la performance, de manière à pouvoir insérer des dispositifs de sanctions / récompenses efficaces.

Dans cette section, nous étudions l'ingénierie contractuelle des PPP dans le but de dégager une grille d'analyse qui nous permettrait d'évaluer les contrats de partenariat mis en œuvre en Algérie.

1. La structure de rémunération

Le choix d'un mode de rémunération de l'opérateur privé dépend de l'arbitrage que fait la personne publique entre l'abandon de rentes informationnelles au prestataire privé et la puissance incitative qu'elle veut donner au contrat (Laffont et Tirole, 1993). La formule, ci-dessous, donnant le transfert dont bénéficie l'opérateur, permet d'analyser les incitations fournies par les différents modes de rémunération.

$$t(C) = \alpha C + \beta b + \delta \quad (b \text{ est le prix offert par l'opérateur})$$

Trois cas peuvent être dégagés :

➤ **1^{er} cas, contrat à prix ferme « $\alpha = \delta = 0$ et $\beta = 1$ »**

Les contrats à prix ferme « *Fixed Price Contracts* », la puissance incitative est maximale dans la mesure où la firme est « *residual claimant* » (responsable en dernier ressort) de tout gain ou de toute perte par rapport à l'offre « b » faite lors de la conclusion du contrat. Cependant, dans ce type de contrat la partie publique doit concéder une rente (prime de risque) à la firme, pour compenser l'important transfert de risque effectué vers cette dernière.

Le principe des contrats à prix fixes est dérivé de la régulation par les prix plafonds (*price cap*). Le régulateur fixe le prix du service pour une durée déterminée en prenant en compte différents paramètres, dont les plus importants sont les coûts estimés du service et la rémunération du capital investi par les actionnaires. La régulation couvre seulement le prix, l'opérateur doit dès lors assumer le risque de coûts exogènes et endogènes (ce qui explique l'important coût du capital). Le *price cap* permet d'inciter l'opérateur à améliorer sa productivité, dans la mesure où il garde les bénéfices issus de toute réduction de coûts.

Le contrat de type *price cap* répond ainsi au problème d'aléa moral, en faisant converger les intérêts de l'opérateur avec ceux du régulateur. Il pose toutefois la question du partage des gains, et élude le problème de sélection adverse.

Ce système de régulation a été mis en œuvre pour les services d'eau, pour la première fois, en Angleterre lors de la privatisation des réseaux d'eau et d'assainissement en 1989. L'Office of Water Services (Ofwat) est le régulateur indépendant chargé de la régulation du prix (Breuil, 2004).

➤ **2^{ème} cas, contrat cost plus « $\alpha = 1, \beta = 0$ et $\delta > 0$ »**

Les contrats à remboursement de coûts « *Cost Plus Fixed Fee Contracts* » sont des contrats où l'acheteur rembourse les coûts supportés par l'opérateur. Les prix sont ajustés en fonction des coûts et du niveau de la demande de manière à garantir à l'opérateur une rémunération fixe des capitaux investis. La firme ne subissant que peu de risque et n'étant pas rémunérée par rapport à ses efforts additionnels de réduction de coût, le pouvoir incitatif de tels contrats est faible. Ils permettent toutefois de réduire la prime de risque versée à la firme contractante.

Ce type de contrat ne permet pas l'efficacité productive, et pose le risque d'une surcapitalisation de l'entreprise, puisque les profits sont directement liés au capital engagé.

➤ **3^{ème} cas, contrat hybride incitatif « $0 < \alpha < 1, \beta = 1 - \alpha$ »**

En pratique, les rémunérations ne sont que rarement de type purement *cost-plus* ou *price cap*. Le cas français est ainsi un exemple d'hybridation entre ces deux modes de rémunération. La structure du prix (part du personnel, de l'énergie, des intrants, etc.) et son actualisation sont fixées dans le contrat, ce qui rappelle le système de *price cap*. Cependant, les augmentations des prix unitaires de chacune des catégories du coût sont répercutées sur le prix de vente, ce qui le rapproche du système *cost plus*.

Certains régimes de rémunération peuvent aussi prendre la forme de contrats *price cap* qui permettent, pour s'en distinguer, le transfert des coûts exogènes sur le prix souvent à partir d'un seuil. Par exemple, le contrat peut prévoir qu'en cas d'augmentation des coûts d'énergie de plus de X%, une augmentation du prix serait accordée. Inversement, en cas de baisse de certains coûts, le prix pourra diminuer. Dans ce cas, le risque est partagé. Les incitations à réduire les coûts endogènes sont toutefois maintenues.

Les caractéristiques de ces deux principaux modes de rémunération sont synthétisées dans le tableau suivant.

Tableau 5 : Les formules de paiement dans les contrats publics

	Contrat cost plus	Contrat fixed price
Pouvoir incitatif	Minimal	Maximal
Abandons de rentes informationnelles	Minimum : État residual claimant	Maximum : firme residual claimant
Contrôle des coûts du prestataire	Indispensable	Non essentiel

Source : Marty et al. (2006, p. 33).

Une autre question que pose la rémunération de l'opérateur réside dans le transfert du risque de la demande. Sous cet angle, nous pouvons distinguer trois types de paiement induisant un transfert différent du risque relatif à la demande :

- **Paiement des usagers** en contrepartie d'un service rendu : dans ce cas, l'opérateur privé supporte la totalité du risque relatif à la demande.
- **Paiement public** en contrepartie de la disponibilité d'un service (availability payment) : dans un tel cas, le risque de la demande est entièrement supporté par la partie publique.
- **Paiement public** en fonction du niveau de l'usage (usage payment) : dans ce cas, le risque de la demande est partagé entre la partie publique et la partie privée.

Ces trois modes de paiement sont souvent combinés. Iossa et Martimort (2009) suggèrent que quand le niveau de la demande peut être affecté par les efforts de la firme, le transfert du risque de la demande présente une vertu incitative pour la partie publique. A l'inverse, les projets dans certains secteurs tels que la santé publique, l'enseignement, la gestion des déchets, etc., pour lesquels les efforts de la firme ont peu d'impact sur le niveau de la demande, la partie publique, neutre au risque, devrait supporter le risque de la demande.

Quel que soit le mécanisme de rémunération adopté, le contrat de partenariat doit être assorti d'un système de contrôle de la qualité du service pour éviter un sous-investissement.

2. La régulation et le contrôle de la qualité du service

Le contrôle de la qualité du service est un élément important du contrat de partenariat qui permettrait de compléter les incitations portées par le mécanisme de rémunération. Dans les systèmes fortement incitatifs, de type price cap, il l'est d'autant plus que le risque de sous-investissement est réel. Il est recommandé que le contrôle soit effectué par une autorité de régulation indépendante. Par ailleurs, pour que ce contrôle soit efficace, il lui faut réunir trois conditions (Breuil, 2004) :

- que les objectifs de performance soient fixés dans le document contractuel,
- qu'un audit régulier soit effectué par une autorité indépendante,
- que le contrôle soit assorti de pénalités en cas de non-respect des objectifs ou de bonus si les objectifs sont dépassés.

Pour faciliter le contrôle, le contrat doit faire référence à des indicateurs mesurables et vérifiables (volume d'eau, énergie, débit Internet, etc.) renseignant sur les spécifications de l'output. Dans le cas des services dont les spécifications ne sont pas mesurables, la partie

publique devrait rechercher un moyen pour obtenir une mesure de la performance. À cet égard, le niveau moyen de la satisfaction des clients pourrait être un outil efficace (Iossa *et al.*, 2007).

Concernant le secteur de l'eau en France, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies « FNCCR » recommande les indicateurs de performance illustrés dans le tableau qui suit.

Tableau 6 : Indicateurs de performance proposés par la FNCCR en France.

Catégories	Intitulé	Unité
D1 Qualité de l'eau potable	- Conformité réglementaire de l'eau distribuée (microbiologie).	%
	- Conformité réglementaire de l'eau distribuée (paramètres chimiques).	%
	- Conformité réglementaire de l'eau distribuée (paramètres indicateurs de qualité témoins du fonctionnement des installations).	%
D2 Continuité et sécurité du service	- Nombre d'interruptions programmées de la fourniture de l'eau pour 1000 abonnés.	nb/1000
	- Nombre d'interruptions non programmées de la fourniture de l'eau pour 1000 abonnés.	nb/1000
	- Indice d'avancement de la protection de la ressource	%
	- Coefficient de mobilisation de la ressource en période de pointe journalière.	%
D3 Maintenance du réseau et durabilité du service	- Rendement net d'utilisation de la ressource.	%
	- Indice linéaire de pertes et d'eau consommée non comptée	m ³ /km/jou
	- Indice linéaire de réparations du réseau.	Nb.rép./km/an
	- Taux de réparations (imprévues) des branchements	%
	- Indice de politique patrimoniale.	%
- Taux moyen de renouvellement du réseau.	%	
D4 Gestion économique et financière	- Taux d'impayés.	%
	- Durée d'extinction de la dette contractée par la collectivité.	An
	- Epargne nette moyenne par mètre cube de la collectivité.	€/m ³
D5 Relations avec les usagers	- Coût par m ³ de la solidarité.	€/m ³ /an
	- Efficacité du traitement des demandes écrites des usagers.	%
	- Taux de respect du délai de fourniture de l'eau aux nouveaux abonnés.	%
	- Taux global de réclamations écrites.	nb/1000 abon.
- Taux de procédures par lettres recommandées pour factures impayées.	‰	

Source : FNCCR, 2003.

En Angleterre, suivant le modèle de Littlechild (1988), la régulation de la qualité des services d'eau se fait aussi par la concurrence par comparaison « yardstick competition ». Ce principe consiste à comparer les performances non financières des opérateurs, activant dans les différents espaces géographiques, selon des indicateurs prédéterminés. Un classement de ces opérateurs est ensuite établi. L'effet d'image auprès des parties prenantes permet de faire pression sur les opérateurs.

En effet, pour des opérateurs intervenant sur le marché international, la réputation est un élément important car un échec dans la gestion des services d'eau dans un marché peut entraîner le choix d'un concurrent dans un autre marché. Ceci est d'autant plus pertinent lorsque l'attribution des projets est faite à la suite de la procédure d'appels d'offres et que le choix des autorités publiques est libre ne se fondant pas que sur le critère du prix. Cet outil supplémentaire peut être nécessaire pour contrôler le service rendu dans la situation de monopole naturel que connaît le marché de distribution de l'eau en Algérie.

3. La répartition des droits de propriété

Pour le service de l'AEP, les droits de propriété portent sur deux types d'actifs : la ressource et les infrastructures. En Algérie (comme dans la majorité des pays), l'usage de la ressource fait l'objet de droits définis par la législation (loi sur l'eau), assortis de concession, et elle est strictement du domaine public. Nous nous intéressons ici donc aux droits de propriété afférents aux infrastructures.

On peut ainsi distinguer différents types de droits de propriété selon les pratiques qu'ils autorisent sur l'infrastructure. L'usus désigne le droit d'utiliser l'infrastructure (dans le cadre d'un contrat d'exploitation par exemple), le fructus consent le droit de bénéficier des gains générés par l'infrastructure (contrat de concession), et l'abusus permet le droit de transmettre la propriété de l'infrastructure. De la même façon, on distingue le droit au bénéfice résiduel (bénéficiaire du profit, fructus) et le droit au contrôle résiduel (prendre les décisions concernant l'utilisation de l'actif, usus et abusus).

La fonction principale des droits de propriété est de fournir aux agents des incitations à utiliser efficacement les ressources. Ainsi fournir le droit de l'usus et de fructus permet d'inciter l'opérateur à une meilleure performance, dans la mesure où il bénéficie directement des résultats de son entreprise.

Par ailleurs, les incitations portées par les droits de propriété peuvent être renforcées par une mise en concurrence annuelle de la propriété des infrastructures. En effet, la délégation de service basée sur des contrats à durée déterminée (entre 5 et 30 ans selon la nature du contrat) est inefficace car elle conduit structurellement à un sous-investissement surtout en fin de contrat. Tandis que si le contrat de concession, d'une durée de 20 ans, était renouvelé chaque année pour une année supplémentaire, le propriétaire pourrait à nouveau investir de manière efficace (Gatty, 1998). Ce modèle a été toutefois critiqué par Guerin-Schneider (2001), pour les difficultés qu'il sous-entend tels que le coût des enchères à organiser, le risque d'entente en situation d'oligopole, etc.

4. Les clauses de renforcement du contrat

Comme enseigné par la théorie des jeux, la présence de menaces crédibles et d'engagements mutuels émanant de l'autorité publique permet de discipliner l'opérateur. Le fait qu'elle garde par exemple un droit de résiliation unilatéral du contrat²⁴ est fortement incitatif pour ce dernier. Cette incitation est d'autant plus prégnante que l'investissement réalisé par l'opérateur est spécifique, ce qui est le cas dans les services publics de l'eau, et qu'il a donc tout intérêt à ce que la relation se prolonge. Ces mécanismes font que le contrat – même incomplet – se renforce par une solidarité d'intérêts (Defuilley, 1999).

La conjugaison des trois dimensions incitatives d'un contrat de partenariat, développées un peu plus haut, permet de classer les différents modèles de partenariat selon le niveau d'incitation et le niveau de risque qu'ils comportent pour l'opérateur privé :

- *Les modèles peu incitatifs comportant un faible risque* : il s'agit là essentiellement des contrats d'assistance technique et des contrats de management avec une rémunération fixe et sans intéressement.
- *Les modèles modérément incitatifs comportant un risque moyen* : on les rencontre dans le modèle français de délégation de service public (contrats de management avec intéressement, contrat d'affermage, et concession) et plus généralement dans les contrats à rémunération hybride (*cost-plus et price cap*).

²⁴ Moyennant des indemnités financières.

- *Les modèles fortement incitatifs comprenant un important transfert de risque vers l'opérateur* : ils correspondent au modèle anglais de *price cap* avec le contrôle d'une agence de régulation nationale indépendante.

➤ La question de la renégociation

La renégociation pourrait être une clause de renforcement du contrat de partenariat. En effet, selon Beuve et Saussier (2013), elle pourrait augmenter la probabilité de renouvellement des contrats. Selon leur étude réalisée sur un échantillon de 71 contrats internationaux de concessions d'infrastructures routières qui ont fait l'objet d'une renégociation, il s'est avéré que :

- Il existe un seuil en deçà duquel la fréquence des renégociations a un impact positif sur le renouvellement du candidat sortant.
- Plus le nombre de dimensions renégociées est grand (ce n'est pas toujours la même dimension qui est renégociée), plus grande est la probabilité de renouvellement.
- Les renégociations tardives favorisent la probabilité de renouvellement du contrat, à l'inverse des renégociations précoces considérées comme une conséquence d'« offres agressives ».
- Les renégociations portant sur l'amélioration de la qualité du service, rendent la partie publique plus encline à renouveler le contrat. A l'inverse, des renégociations portant sur l'augmentation des prix (sans contrepartie qualitative), signalent une erreur d'anticipation des dépenses par l'opérateur (malédiction du vainqueur).

Cependant, la littérature économique décrit aussi une autre réalité de la renégociation. Elle est considérée comme un comportement opportuniste des opérateurs (Crocker et Masten, 1991; Crocker et Reynolds, 1993 ; Guasch, 2004). Ces derniers, une fois entrés en situation de dépendance bilatérale et la concurrence *ex ante* éliminée, chercheraient l'appropriation d'une rente et à se défaire de leurs engagements.

En synthétisant l'analyse théorique développée dans cette section, nous pouvons proposer la grille d'analyse suivante que nous allons utiliser pour évaluer les contrats de partenariat mis en œuvre dans le secteur de l'AEP en Algérie.

Tableau 7 : Grille d'analyse de l'ingénierie incitative des contrats PPP.

Eléments d'analyse	Indicateurs
Structure de la rémunération	<ul style="list-style-type: none"> - Inciter à la réduction des coûts. - Favoriser l'atteinte des objectifs de performance (relier à des indicateurs de performance).
Contrôle de la performance	<ul style="list-style-type: none"> - Le contrat doit définir des indicateurs de performance vérifiables et mesurables. - Un audit doit être réalisé pour certifier l'atteinte des objectifs (par une autorité de régulation indépendante selon le modèle anglais). - Des dispositifs de pénalités/bonus doivent sanctionner ou récompenser la performance de l'opérateur.
Distribution des droits de propriété	<ul style="list-style-type: none"> - Laisser l'opérateur décider comment atteindre les objectifs de performance (l'usus). - L'opérateur doit supporter le résultat de sa performance (fructus).
Clauses de renforcement du contrat	<ul style="list-style-type: none"> - Le contrat doit engager l'opérateur privé (par le financement par exemple). - Le contrat doit contenir des menaces crédibles pour l'opérateur. - Etre ouvert à la renégociation

Source : Elaboré par nous-mêmes.

Dans les deux sections suivantes, nous mettons en œuvre cette grille d'analyse pour évaluer les PPP réalisés dans le secteur de l'eau en Algérie. Précisément, nous étudions le contrat de management de SEAAL et le BOO utilisé pour l'usine de dessalement d'eau de mer de Fouka dans la wilaya de Tipaza.

Section 2 : Le contrat de management dans la distribution de l'eau potable

L'eau est une ressource essentielle utilisée dans l'agriculture, l'industrie et l'AEP. En Algérie, les ressources hydriques conventionnelles sont limitées, la pluviométrie annuelle oscille seulement entre 100 et 600 milliards m³. Les difficultés que peut produire cette rareté en eau sont accentuées par la croissance continue de la demande.

La crise de l'eau qui a frappé l'Algérie en 2002, suite à une longue période de sécheresse, a placé la gestion de cette ressource au cœur des préoccupations politiques nationales. Dans cette optique, une nouvelle politique de l'eau a été promue pour répondre au déficit de l'Algérie en cette matière. Un élément fondamental de cette nouvelle politique réside dans l'implication du secteur privé dans la gestion de l'eau à travers les dispositifs de partenariat public-privé. Ainsi, des contrats de management avec des partenaires privés étrangers ont été signés par SEAAL, SEOR, SAECO et la SEATA²⁵ pour assurer l'alimentation en eau potable des grandes villes du Nord (Alger, Oran, Constantine et Annaba), et des dispositifs BOO ont été mis œuvre pour l'installation et l'exploitation d'usines de dessalement.

Nous étudions dans cette section le contrat de management signé avec Suez Environnement « SE ». Les contrats BOO feront l'objet de la section suivante.

1. Contexte du partenariat avec Suez-Environnement

Le contrat de management signé avec SE fut le premier PPP réalisé pour la distribution de l'eau en Algérie. Il présentait comme principal objectif d'entamer un programme de renforcement et modernisation du secteur de distribution de l'eau et de l'assainissement. Pour ce faire, il a été convenu que SE avec l'assistance de l'Algérienne Des Eaux « ADE » et l'Office National de l'Assainissement « ONA », élaborent un diagnostic de la situation du réseau AEP en vue de proposer, par la suite, des solutions à la problématique de l'eau à Alger.

En 2005, un contrat de mangement fut conclu par l'ADE et l'ONA avec SE pour la gestion du réseau de distribution de l'eau et de l'assainissement de la wilaya d'Alger. SEAAL fut créée dans ce sillage pour se charger de la gestion des services de l'eau potable et de

²⁵ Le contrat de la SEATA avec la firme allemande GELSENWASSER a été résilié.

l'assainissement des eaux usées sur l'ensemble de la wilaya d'Alger. Le tableau suivant permet de schématiser les dates clés du secteur de l'eau en Algérie.

Tableau 8 : Les dates importantes du secteur de l'AEP en Algérie.

Date	Evènement
1999	Création d'un Ministère des Ressources en Eau
2001	Création de l'ADE et de l'ONA
2002	Crise de l'eau à Alger
2003	Signature d'un protocole d'accord ADE-ONA-SE
2005	Promulgation de la loi sur l'eau Contrat de management avec SE
2006	Création de SEAAL

Source : Elaboré par nous-mêmes.

2. Objectifs et résultats du partenariat

Suite au diagnostic établi par SE, l'ONA et l'ADE, il a été décidé, après négociation, un plan d'action défini en trois axes, comprenant des objectifs d'ordre technique et des objectifs de transfert de savoir-faire managérial et opérationnel de SE à SEAAL.

➤ 1^{er} axe : remise à niveau du réseau d'AEP et d'assainissement de la wilaya d'Alger

Le but est d'obtenir un service public pour l'eau et l'assainissement conforme aux standards internationaux. Ce partenariat vise à :

- rétablir une distribution d'eau de qualité, 24h,
- moderniser les systèmes d'eau et d'assainissement par la mise en place d'outils modernes de gestion technique,
- améliorer le rendement du réseau en répondant notamment aux problèmes de pertes (commerciales et physiques),
- remettre à niveau et gérer durablement les ouvrages et installations d'eau et d'assainissement (évaluer et inventorier le patrimoine existant, réhabiliter et réparer les réseaux et fiabiliser les forages).

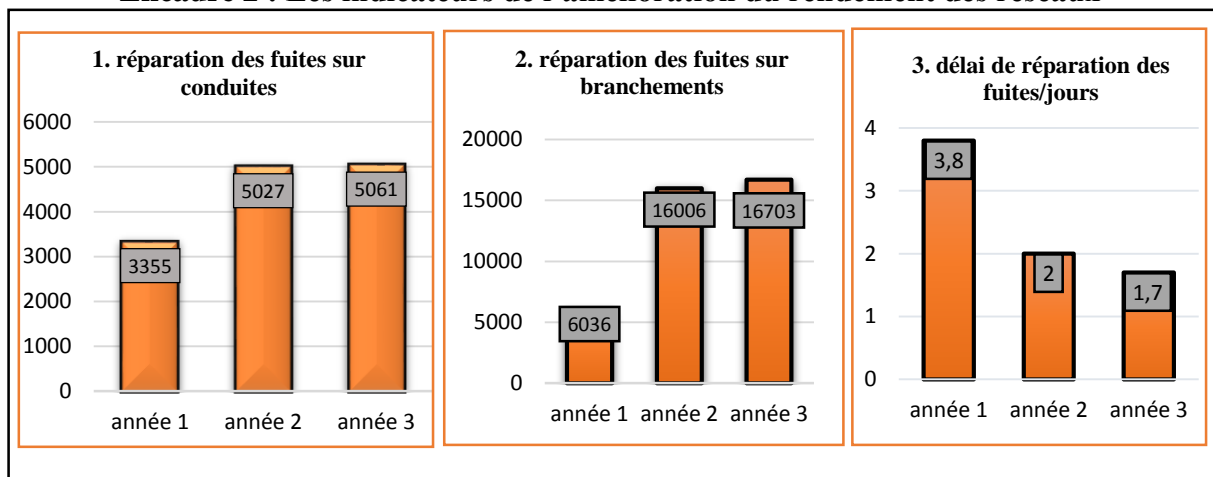
➤ Les résultats

En avril 2010, l'objectif contractuel H 24 a été atteint. Le rendement du réseau a été amélioré grâce à la maîtrise des pertes physiques (voir encadré N°2). Ainsi, le nombre de

réparation des fuites sur conduit a augmenté de plus de 50% après deux ans de la signature du contrat, tandis que le nombre de réparation des fuites sur branchement a augmenté de plus de 165%.

Le délai de réparation a aussi été amélioré. Il est passé de quatre jours au début du contrat à un peu plus d'une journée lors de la troisième année du contrat. Le délai atteint est excellent au regard des standards internationaux. La consommation spécifique en m³/an/client a augmenté de 20% en 7 ans et les volumes introduits de plus de 52%.

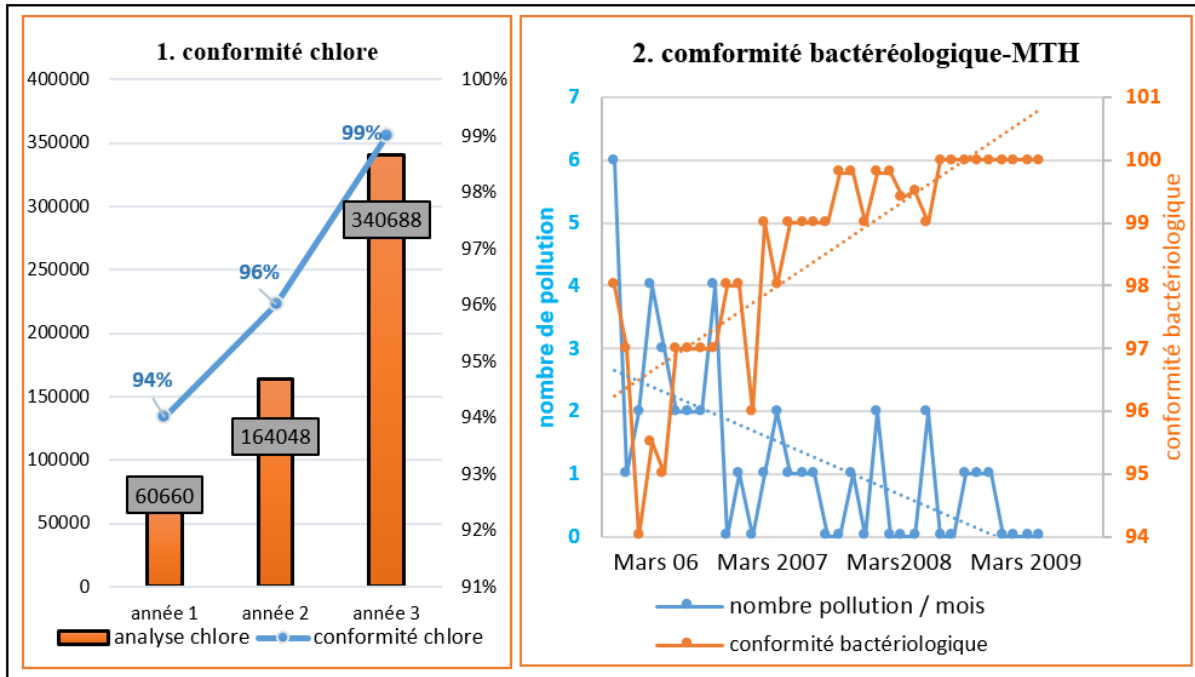
Encadré 2 : Les indicateurs de l'amélioration du rendement des réseaux



Source : Elaboré par nous-mêmes selon les données de SEAAL.

Concernant la qualité de l'eau, SEAAL a pu, grâce à une politique qualité très active (autocontrôles « chlore » multipliés par plus de 10 depuis mars 2006, réhabilitation complète des postes de désinfection, lavage des réservoirs, distribution presque H24, etc.), améliorer le taux de conformité bactériologique de l'eau distribuée qui reste stable à 100% depuis mai 2008. L'eau distribuée à Alger a été ainsi ramenée à des normes conformes aux standards internationaux.

Encadré 3 : Evolution de la qualité de l'eau.



Source : Elaboré par nous-mêmes selon les données de SEAAL.

➤ 2^{ème} axe : modernisation du service clientèle

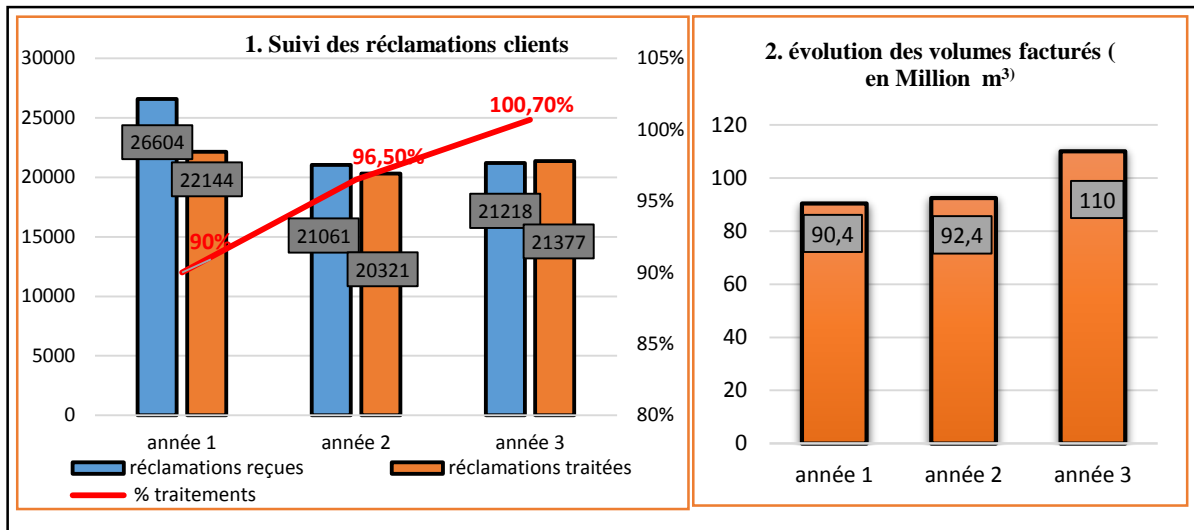
Le deuxième axe consiste en la mise en place d'une gestion clientèle moderne et efficace pour améliorer la satisfaction des clients. Concrètement, il s'agit de :

- Recenser les clients, le nombre de compteurs installés et leur état de marche ;
- Rendre efficace le système de facturation pour une meilleure gestion de l'abonné et une évaluation plus précise de la réelle quantité d'eau distribuée et consommée ;
- Mettre en place des instruments modernes de gestion clientèle : logiciel de facturation, centre d'appels téléphoniques, centres d'accueil clientèle...

➤ Les résultats

SEAAL a pu aussi diminuer les pertes commerciales, avec une évolution du volume des eaux facturé de plus de 62% en 7 ans, le nombre de clients facturés a ainsi augmenté de 32%, et le ratio de facturation de 9,6% soit une augmentation de 1,4 % en moyenne par an. Le partenariat avec SE a ainsi permis de résoudre le problème des Eaux Non Facturées « ENF ». L'encadré suivant permet de présenter l'évolution de deux indicateurs commerciaux durant les trois premières années du partenariat.

Encadré 4 : Indicateurs commerciaux.



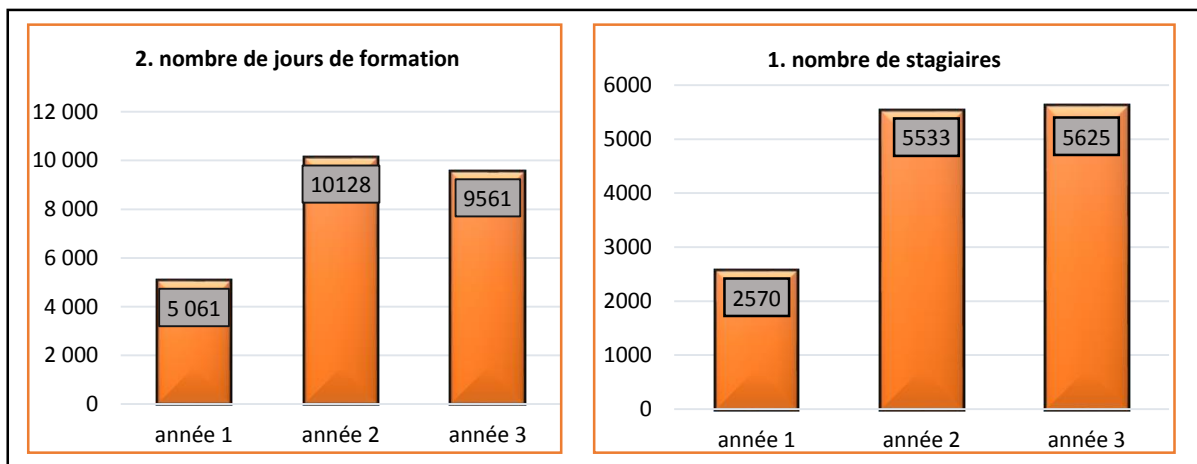
Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des données de SEAAL.

Un centre d'appel pour répondre aux questions / réclamations des clients a aussi été créé en 2008 (le Centre d'Accueil Téléphonique Opérationnel, « CATO »).

➤ 3^{ème} axe : Transfert du Savoir Faire « TSF »

Il s'agit ici de développer chez SEAAL les compétences et les outils garantissant durablement une gestion des services à un niveau de standard international. Par l'organisation de cycles de formation, la fourniture de livrables (logiciels, guides définissant des règles de conception, de fonctionnement, de bonnes pratiques, directement liées à l'exploitation des installations), et la mise à disposition des experts/managers porteurs du savoir-faire de SUEZ Environnement.

Encadré 5 : Evolution des indicateurs de TSF.



Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des données de SEAAL.

3. Analyse des incitations fournies par ce modèle

En reprenant la grille d'analyse tirée de la théorie des incitations, développée dans la section 1 de ce chapitre, il apparaît que le contrat de management de SEAAL est très peu incitatif pour la réduction des coûts et modérément incitatif pour l'amélioration de la qualité du service public de l'eau. Nous sommes arrivés à ce constat au regard de plusieurs éléments que nous déroulons ci-dessous.

3.1.L'incitation par la structure de rémunération

La structure de rémunération de SE est fixe avec intéressement. Ceci ne correspond pas à un *price-cap*, car SE ne vend pas de l'eau aux usagers, mais vend une performance à SEAAL. Aussi, un contrat incitatif aurait été constitué d'une rémunération avec une partie variable liée à des objectifs de coûts et de qualité définis préalablement dans le contrat. Par ailleurs, l'intéressement n'est pas assez important, en vue des efforts que cela coûterait à SE, pour produire un effet incitatif. En plus, SE a obtenu ce marché par la voie du gré à gré. La concurrence *ex ante* a donc été pour ainsi dire quasi-nulle. Dans un contexte où l'Algérie subissait une forte crise de l'eau, le pouvoir de négociation des autorités publiques était relativement faible pour espérer trouver un prix concurrentiel.

De manière générale, d'après nos entretiens au MRE et à SEAAL, la réduction des coûts n'est pas un objectif, seule la continuité du service l'est. On peut donc supposer qu'il n'y a aucun contrôle des coûts. C'est le système de contrôle de la performance qui lui fournit des incitations.

3.2.Incitation par le contrôle de la performance

Si des objectifs précis basés sur des indicateurs vérifiables et mesurables ont été déterminés contractuellement, nous doutons de leur exhaustivité, au vu des indicateurs de performance proposés par la FNCCR, notamment dans le volet de la gestion économique et financière des ressources. Il est aussi prévu des pénalités en cas de non atteinte des objectifs de performance. Par ailleurs, on constate qu'un autocontrôle de la performance est réalisé pour SE par les deux actionnaires de SEAAL à savoir l'ONA et l'ADE, qui ont tout intérêt à présenter des bons chiffres à leur tutelle.

Le contrôle de la performance de SEAAL devrait être réalisé par une autorité de régulation indépendante. Si l'action de l'autorité de régulation est efficace, elle se traduira par un contrôle plus performant de la SEAAL sur son opérateur privé SUEZ. Cependant, l'autorité de

régulation actuelle des ressources en eau n'assure pas sa mission vis-à-vis de la SEAAL. Il conviendrait d'en identifier précisément les raisons pour permettre à la situation de s'améliorer.

3.3.Répartition des droits de propriété et clauses de renforcement des contrats

SE dispose d'une indépendance pour le choix de ces procédés de production et de travail. Ce qui lui ouvre le champ de l'innovation et lui permet de tirer pleinement avantage de ses ressources internes pour atteindre ses objectifs. Cependant, sa rémunération étant essentiellement fixe elle ne peut bénéficier directement des gains de son bon management.

Les partenaires sont conjointement engagés par l'atteinte des objectifs. Toutefois, SE n'a réalisé aucun financement des infrastructures. Globalement, le risque pris par SE est nul ce qui réduit par ricochet ses incitations.

Les menaces de résiliation unilatérale du contrat sont crédibles. Pour preuve, la résiliation du contrat de l'allemand GELSENWASSER pour les villes d'Annaba et El Tarf, après que celui-ci n'ait pas honoré ses engagements. Ce qui constitue une incitation pour SE.

Si les mécanismes d'incitation théorique sont relativement faibles (surtout pour l'efficacité productive, vu la structure de rémunération, le dispositif de contrôle des performances, et le niveau de transfert des risques), cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait aucune incitation. L'incitation à la qualité du service passe essentiellement par des pressions politiques, directes ou indirectes en plus des pressions sociales. L'incitation passe également par le mécanisme de la réputation (un échec ne sera pas un échec financier mais une dégradation de l'image). Engagée dans une concurrence internationale pour d'autres marchés, SE est intéressée par de bons résultats en Algérie. Cela lui permettrait aussi de prétendre à d'autres projets en Algérie. Ainsi, son premier contrat de partenariat (dénommé SEAAL1) a été renouvelé (SEAAL 2) et sa portée a été étendue pour inclure la ville de TIPAZA. On prévoit même d'aller vers des PPP plus élaborés (concession ou affermage), ce qui serait plus incitatif.

Section 3 : Les PPP dans le secteur de l'AEP, cas de dessalement

Le recours au dessalement d'eau de mer a été promu en Algérie en tant qu'alternative stratégique permettant de sécuriser, des aléas climatiques, l'alimentation en eau potable de certaines villes du littoral et d'agglomérations proches. Un programme d'installation d'unités de dessalement de l'eau de mer a ainsi été arrêté puis rapidement mis en œuvre. Treize stations de dessalement d'une capacité totale de 2 260 000 m³ par jour ont été réalisées. Elles desservent plus de onze millions d'individus. Aujourd'hui sur Alger, 21 % de l'eau potable desservie provient des usines de dessalement.

Vu la haute technicité de ce projet, le secteur public ne maîtrisant pas la technologie de dessalement par les procédés d'osmose inverse, il fut décidé de faire appel aux PPP. La formule de BOO a été retenue pour les treize usines de dessalement qui ont toutes le même montage contractuel.

Dans la présente section, nous étudions l'ingénierie contractuelle en BOO de l'usine de dessalement de Fouka réalisée par la société de projet Myah TIPAZA « MT spa».

1. Revue de la littérature

La question de l'efficacité relative de la gestion des services d'eau selon qu'elle soit assurée par des opérateurs publics ou privés, est posée avec acuité dans la littérature économique. De nombreuses études proposent de répondre à cette question en utilisant des méthodes économétriques et de benchmarking.

García-Rubio et *al.* (2010) ont analysé les performances respectives des opérateurs publics et privés dans la gestion des services d'eau, en milieu urbain, au sud de l'Espagne. Dans cette étude, la méthode « Data Envelopment Analysis » (DEA) est utilisée sur un échantillon de 20 entreprises sur la période de 1996 à 2006. Le coût du travail et les coûts d'exploitation ont été considéré comme des *inputs* ; la production d'eau, le nombre de raccordement, la longueur du réseau ainsi que la qualité de l'eau produite représentent les *outputs*. Le résultat obtenu indique un écart de performance en faveur de la gestion privée. Cependant, l'écart de

performance disparaît quand le rendement hydraulique est utilisé comme un *proxy* du degré de rénovation du réseau²⁶.

Lannier et Porcher (2012) analysent l'efficacité relative de 177 services d'eau en France selon qu'ils soient gérés par des communes dans le cadre d'une régie, ou délégués à des opérateurs privés dans le cadre d'un PPP. Ils ont utilisé pour ce faire deux méthodes : la méthode D'analyse par Enveloppe de Données (DEA) et la méthode d'Analyse par Frontière Stochastique (SFA). L'utilisation de ces deux outils de benchmarking a permis aux auteurs de distinguer la part de l'inefficacité relative des services d'eau résultant de l'inefficacité managériale, du contexte opérationnel et des bruits statistiques. Le résultat obtenu indique un faible écart de performance en faveur de la gestion publique. Cependant, l'estimation économétrique indique un impact non significatif du mode de gestion sur le coût des services d'eau. Les auteurs ont aussi identifié les résultats des différents travaux qui ont abordé cette question. Nous résumons ces résultats dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9: résultats des travaux empiriques

Supériorité de la gestion publique	Supériorité de la gestion privée	Pas de différence significative entre gestion publique et gestion privée
<ul style="list-style-type: none"> - Bhattacharyya et <i>al.</i>, 1995 - Shih et <i>al.</i>, 2004 - Hall et Lobina, 2005 - Chong et <i>al.</i>, 2006 	<ul style="list-style-type: none"> - Estache et Kouassi, 2002 - Kirkpatrick et <i>al.</i>, 2006 - Bouscasse et <i>al.</i>, 2008 	<ul style="list-style-type: none"> - Garcia-Sanchez, 2006 - Estache et Rossi, 2002 - Kirkpatrick et <i>al.</i>, 2006 - Seroa da Motta et Moreira, 2006

Source: Lannier et Porcher(2012)

Caliman et Nardi (2011), quant à eux, analysent l'impact du modèle propriétaire (public ou privé) sur l'efficacité technique en comparant certains indicateurs de Facteurs de Productivité Totale (FPT). Cette analyse se base sur l'évaluation de la relation entre :

²⁶ Les opérateurs privés seraient plus efficaces en matière de réduction des coûts mais moins efficaces que les opérateurs publics en matière de rendement hydraulique. Cela s'explique, selon les auteurs, par le fait que les opérateurs publics soient plus soucieux de la préservation des ressources en eau que les opérateurs privés.

- l'output mesuré ici en terme de le volume d'eau facturé « Q »
- et les inputs mesuré ici en terme de nombre moyen annuel de salariés « L », de la longueur des réseaux de distribution « C », et d'autres coûts opérationnels « O » (comme les frais d'énergie, frais de déplacement...).

La formule générale du FPT peut se résumer ainsi²⁷ : $FPT_i = Q_i / f(\alpha_i L_i, \beta_i K_i, \gamma_i O_i)$ ²⁸.

Les données de FPT, croisées avec les données relatives au type de propriétaire, indiquent pour le secteur italien de l'eau, qu'il n'existe pas un rapport « évident » entre la propriété et l'efficacité. Cependant, souligne les auteurs, ce résultat est « à ne pas généraliser sur les performances respectives du public et du privé à partir d'un modèle dit propriétaire, qui ne s'applique pas à tous les cas d'intervention du secteur privé. Cette analyse se concentre sur certaines formes typiquement italiennes » (Caliman et Nardi., 2011).

2. Présentation du projet

Le projet de station de dessalement d'eau de mer de Fouka, dans la wilaya de Tipaza, fait partie du programme de réalisation de 13 stations lancées par l'État (voir le tableau N° 9). L'objectif est de compenser le déficit en production d'eau potable enregistré dans les champs de captage du Mazafran.

²⁷ α , β , γ sont les poids avec lesquels sont pesés respectivement les inputs dans la fonction de production.

²⁸ Selon l'évaluation des inputs, le FPT peut prendre plusieurs formes. Quatre ont été utilisées dans cet article :

- $FPT = Q / (L^\alpha * K^\beta * O^\gamma)$;
- $FPT = Q / (\alpha L + \beta K + \gamma O)$;
- $FPT = Q / (L + K + O) / 3$;
- $FPT = Q / (L * K * O)^{1/3}$.

Tableau 10 : Le partenariat en Algérie dans le domaine du dessalement de l'eau de mer

Projet	Capacité (M ³ /J)	Partenaires
Kahrama (Arzew)	90 000	Black And Veatch (5%) & Aec (95%)
Hamma (Alger)	200 000	Ge Water (70%) & Aec (30 %)
Skikda	100 000	Geida (51%) & Aec (49%)
Beni Saf (A. Temouchent)	200 000	Geida (51%) & Aec 49%
Mostaganem	200 000	Ohl Inima & Aqualia (51%) & Aec (49%)
Tlemcen Honaine	200 000	Geida (51%) & Aec (49%)
Tipaza Fouka	120 000	Snc- Lavalin / Acciona (51%) & Aec (49%)
Tlemcen Souk Tlata	200 000	Hyflux/Malakoff (51%) & Aec (49%)
Boumerdes	100 000	Ohl Inima/ Aqualia (Espagne, 51%) & Aec (49%)
Oran Mectaa	500 000	Hyflux/Malakoff (51%) & Aec (49%)
Chlef Ténés	200 000	Befesa (51%) & Aec (49%)
Tipaea Oued Sebet	100 000	Biwater (51%) & Aec (49 %)

Source : MRE, <http://mre.gov.dz> (ministère des ressources en eau) données publiées.

Ce projet a été réalisé par la société de projet «Myah Tipasa» qui s'est vu confier une mission globale de conception, de construction et s'exploitation selon la formule BOO. Myah Tipaza a été créée à la faveur de l'accord d'association entre Algerian Energy Company (AEC, filiale conjointe entre SONATRACH et SONELGAZ) et le partenaire étranger Algeria Water Investment S.L (détenu à parts égales par la société canadienne SNC-Lavalin International Inc. et l'espagnole Acciona Agua S.A.U) en 2005.

D'un montant global de plus de 180 millions de dollars, le financement de l'investissement du projet a été assuré à hauteur de 80%, soit plus de 144 millions de dollars US par des financements locaux pris en charge par un consortium bancaire (BNA, BEA, BDL) dont le Crédit Populaire d'Algérie (CPA) est le chef de fil. Les 20% restants du montant de l'investissement ont été financés par les fonds propres de la société de projet.

D'une capacité de 120 000 m³ par jour, l'eau produite par l'usine de dessalement sera acquise par SONATRACH et l'Algérienne Des Eaux (ADE) pour une durée de 25 ans. Le prix de cession du mètre cube a été fixé à 54 DA. Depuis Octobre 2009, l'eau produite par l'usine alimente les localités de l'ouest de la capitale et celles situées à l'est de la wilaya de Tipaza.

3. Le montage contractuel de MYAH Tipaza

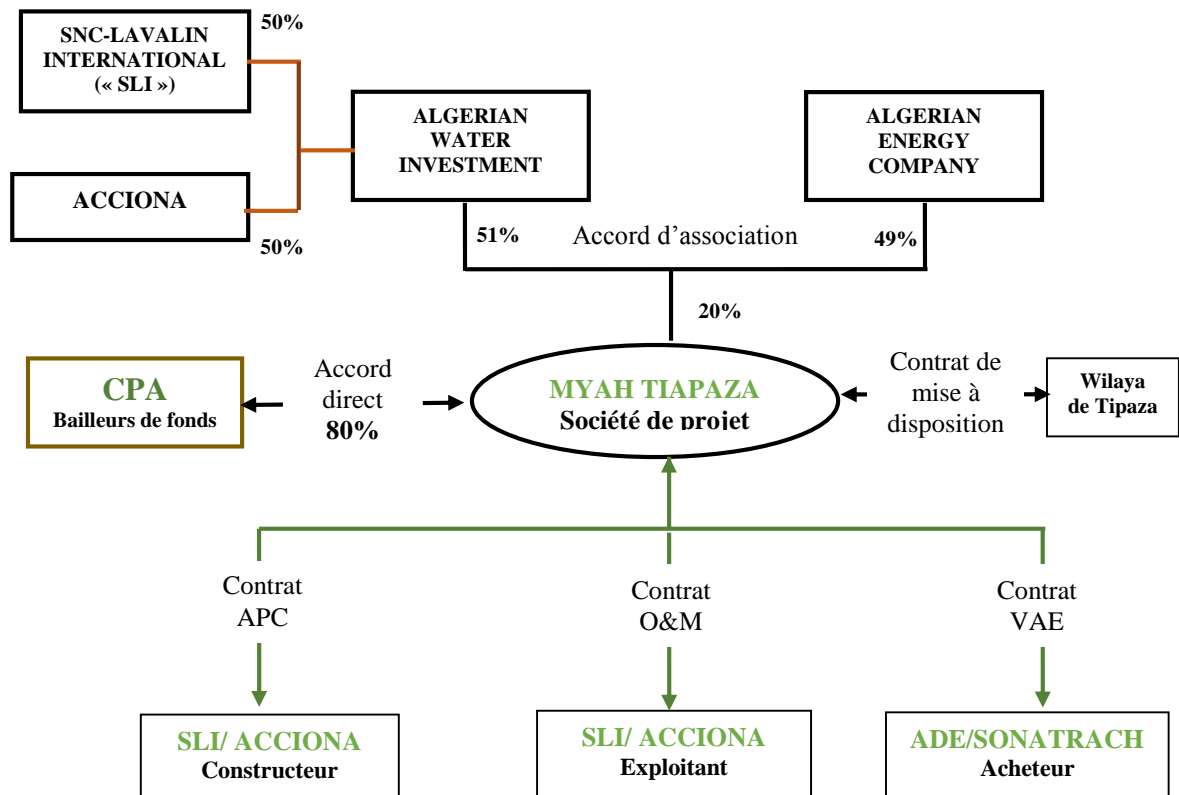
La réalisation d'un projet PPP suppose la conclusion entre la partie publique et la partie privée d'un certain nombre de conventions contractuelles importantes. Ces contrats composent une totalité intégrée, dans le sens où aucune des conventions relatives au projet n'existe isolément. Les conventions sont indissociables et doivent s'articuler entre-elles. elles définissent tous les droits, les obligations, et les risques qu'assume chaque partie. Les principaux contrats pour le projet de Fouka sont :

- L'accord d'association : ce document est signé entre AEC et AWI. Il a pour objet de définir les règles régissant les relations entre les sponsors, ainsi que les principes et les règles applicables à la constitution et au fonctionnement de la société de projet.
- Le contrat de vente et d'achat d'eau « CVAE » : ce contrat est signé entre les acheteurs de l'eau (SONATRACH et ADE) d'une part, la société des projets et l'investisseur étranger²⁹ d'autre part. Il traite des modalités de vente et l'achat d'eau de mer dessalée. Ce contrat étant au cœur du dispositif incitatif des PPP, il fera l'objet d'un développement approfondi ci-après.
- L'accord cadre : il a été signé entre AEC, ADE, SONATRACH et AWI. Il traite des cas de défaillance d'une des parties et des modalités de résiliation.
- Le contrat de financement comprend :

²⁹ Théoriquement, les investisseurs ne sont pas signataires. Elle a été ajoutée pour permettre à la société de projet d'aller vers un arbitrage international.

- la convention de financement : signée entre la société de projet et les banques. En vertu de cette convention, les banques financent 80% du montant de l'investissement.
 - l'accord relatif à la gestion des comptes : signé entre la société de projet, les banques (prêteuses) et la banque de domiciliation des comptes de projet. Cet accord traite des modalités de gestion et de maintien des comptes de projet ainsi que des droits des banques prêteuses sur ces comptes (nantissement et délégation de paiement).
 - l'accord direct : il est signé entre les prêteurs et toutes les parties prenantes du projet (la société de projet, SONATRACH, ADE, AEC et AWI). Ce contrat permet de fournir certaines garanties aux prêteurs.
- Contrat de construction « EPC » : il a pour objet de définir les modalités suivant lesquelles, le constructeur accepte la conception, l'ingénierie, l'acquisition des équipements et matériaux ainsi que la construction. Le constructeur prend en charge tous les risques liés à la réalisation de l'usine.
- Le contrat d'exploitation et de maintenance (O&M) : il est signé entre la société de projet et l'exploitant, pour la réalisation des prestations d'exploitation et de maintenance de l'usine. Ce contrat doit permettre l'opération et la maintenance de l'usine selon les conditions garanties dans le contrat de vente et d'achat d'eau. En vertu de ce contrat, l'exploitant prend en charge tous les risques liés à l'exploitation et la maintenance de l'usine.
- Le contrat de location du terrain : il assure la mise à disposition, par la wilaya de Tipaza, du terrain (neuf lots de terrain d'une superficie globale de 100 000 m² sis à la commune de Fouka) à la société pour une durée de 20 ans renouvelables, contre un loyer.
- A ces documents, s'ajoutent les contrats d'assurance, les documents de sureté et la convention d'investissement ANDI. La figure ci-dessous permet de schématiser les principales relations contractuelles liant la société de projet aux différentes parties prenantes.

Figure 9 : Le montage contractuel du partenariat de MYAH Tipaza.



Source : Elaboré par nous-mêmes sur la base du schéma général du contrat.

4. La structure d'incitation

La structure d'incitation du contrat de partenariat repose sur un contrat BOO signé pour 30 ans avec les acheteurs (ADE et SONATRACH). Conformément à la grille d'analyse, nous analysons les incitations contractuelles par rapport aux points suivants :

- Le transfert de propriété.
- La structure de rémunération.
- Le système de contrôle de la performance.
- Les clauses de renforcement contractuel.

4.1. Le transfert de propriété

Dans ce contrat, le transfert de propriété vers MT spa est total. MT spa est propriétaire de l'infrastructure (délégation de l'abusus), ce qui constitue une incitation pour la bonne construction et la bonne maintenance de l'usine. L'usus est aussi délégué dans la mesure où

MT spa peut disposer comme elle le souhaite de l'usine pour produire la quantité d'eau demandée selon la qualité prescrite. Et enfin, le fructus l'est aussi, même si le prix de cession est fixé, la société peut donc bénéficier de tout gain issu d'une économie de coût. Ce qui constitue une incitation supplémentaire pour MT spa. La structure de rémunération et le contrôle de la qualité viennent compléter les incitations de ce transfert de propriété.

4.2. La structure de rémunération

La rémunération du CVAE est de type « Take or Pay » d'une durée de trente (30) ans. MT spa bénéficie ainsi d'un double système de paiement composé de frais de mobilisation des capacités (la Rémunération de la Capacité « RC ») et de frais de production variables (la Rémunération de la Production « RP »).

La Rémunération de la Capacité « RC » correspond au produit de la Prime de Disponibilité « PRD » et la capacité réelle de l'usine. La PRD, exprimée en Dinars par m³, est constituée de l'ensemble des coûts fixes de production, des impôts applicables à la société de projet, du service de la dette et de la rémunération des actionnaires. Ses composantes sont déterminées sur la base des éléments de l'offre commerciale ajustés par application des impôts.

La Rémunération de la Production « RD » est payée en fonction de la quantité produite effectivement acquise et permettant à la MT spa de couvrir ses coûts d'exploitation, constitués des Frais d'Eau³⁰ « FE » et des Frais d'Energie Variables³¹ « FEV ».

L'encadré N°6 permet de présenter les schémas de rémunération de MT spa selon les cas suivants :

- Pour une Capacité Réelle « CR³² » égale à la Capacité Garantie « CG³³ »,

³⁰ Les FE représentent le montant des coûts variables d'exploitation et de maintenance liés à la quantité d'Eau Commercialisable produite tels que définis et calculés dans le contrat.

³¹ Les FEV désignent les coûts variables liés aux quantités de kWh consommées par l'usine.

³² CR représente la capacité de production d'eau de l'usine (en m³ par jour) effectivement livrée à l'acheteur pour un jour donné.

³³ CG correspond à la capacité de production d'eau de l'usine (en m³ par jour) déterminée préalablement dans le contrat.

- Pour une capacité réelle différente de la capacité garantie (strictement supérieure ou strictement inférieure)

Encadré 6 : Structure de rémunération de MT spa.

<p>1^{er} cas : $CR = CG$ <i>la rémunération de MT spa</i> $= PC \times q$</p> <p>Tel que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • $PC = PRD + FE + 0.95 \left(\frac{FEV}{q} \right)$. <p>* q représente le volume d'eau commercialisable livré à l'acheteur.</p>	<p>2^{ème} cas : $CR \neq CG$ <i>la rémunération de MT spa</i> = $RC + RP$</p> <p>Tel que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • $RC = PRD \times \sum_{i=1}^n CR_i$ • $RP = q \left(FE + 0.95 \left(\frac{FEV}{q} \right) \right)$. <p>Dans le cas où $CR > CG$, SONATRACH rémunère aussi la capacité dite Excédentaire ($RC - CG$), selon la formule suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> • $RC_E = 40\% \times PRD \sum_{i=1}^n (CR_i - CG)$
---	---

Source : Elaboré par nous-mêmes.

Le tarif initial unitaire de facturation contractuelle pour la capacité garantie a été de 52.73 DA/m³ hors TVA. Chaque année, il est l'objet d'une actualisation de manière à tenir compte de la variation des niveaux des prix des composants (l'inflation) et de la variation du taux de change du Dinar par rapport au Dollar (par application des indexes), les risques de change et d'inflation sont donc pris par la partie publique³⁴.

On est donc dans un système hybride entre *cost-plus* et *price-cap*. La composante *cost-plus* de cette structure vient du fait que le prix de cession de l'eau est ajusté pour tenir compte de certains coûts exogènes à MT spa comme les frais de l'énergie. Ces ajustements sont menés de manière à garantir à MT spa une rentabilité du capital net « TRI capital » fixé contractuellement à 14%. Seuls les coûts exogènes sont réintégrés dans le prix de cession, ce qui permet au régulateur de garder un fort niveau d'incitation par rapport à la réduction des coûts endogènes. D'ailleurs, le contrat stipule que tous les surcoûts issus d'une sous-

³⁴ Des révisions extraordinaires du prix, visant à maintenir le TRI capital de MT au niveau contractuel, sont aussi possibles en cas de survenance de forces majeures ou de changement de loi.

estimation ou autre facteurs ne donneront pas droit à MT spa de réclamer une augmentation du prix de cession.

Par ailleurs, le fructus bénéficie à la société de projet, ce qui signifie que tout gain supplémentaire lui revient. Ce qui constitue une seconde incitation à la réduction des coûts.

4.3. Les objectifs de performance

Le CVAE définit les objectifs de performance et les indicateurs utilisés afin de les mesurer. Nous synthétisons ces indicateurs dans l'encadré qui suit :

Encadré 7 : Les indicateurs de performance.

- Qualité de l'eau	
Indicateurs	Mesures
Dureté totale	80 mg/l – 150 mg/l de CaCO ₃
Alcalinité	60 mg/l de CaCO ₃ (valeur minimale)
TDS	150 mg/l – 500 mg/l
PH	7,0 – 8,5
Indice Langelier :	0 à 0,4
Bore	valeur annuelle moyenne devra être inférieure ou égale à 1,3 mg/l
Chlorure	/l
- Capacité de production garantie	
Pour la première les unités de dessalement en marche avant re-minéralisation :	20 000m ³ /j d'Eau
Pour l'Usine :	120 000 m ³ /j d'Eau Commercialisable
- Le minimum technique	
Le minimum technique de l'usine est égal à la production d'une seule unité de dessalement à savoir 20 000 m ³ .	

Source : Elaboré par nous-mêmes selon le CVAE de Fouka.

L'acheteur procède par ailleurs à un certain nombre d'analyses (Streptocoques fécaux, Sulfito-réducteurs...) aux frais de MT spa pour s'assurer de la conformité de la qualité de l'eau livrée. Ces analyses sont faites quotidiennement. La société de projet n'est rémunérée que si les valeurs de l'eau produite correspondent à ceux garanties dans le contrat.

Les indicateurs de performance étant observables et facilement mesurables d'une part, et la rémunération de la société de projet n'étant accordée que si la qualité de l'eau produite atteint la norme contractuelle d'autre part, la société de projet est fortement incitée à produire une eau conforme dans les délais. Cette incitation est renforcée par le dispositif de pénalité (pénalité de retard et pénalité de performance) et le risque de résiliation du contrat par l'acheteur en cas de défaut de la société de projet.

4.4. Clauses de renforcement du partenariat

Le contrat est renforcé par des clauses d'engagements mutuels (dénommé « responsabilités » dans le contrat), donnant lieu à des pénalités dans le cas du non-respect des engagements ou de l'abandon du projet. Ainsi, la société de projet met à disposition de l'acteur, par le biais de sa banque, « une garantie de bonne fin », que l'acheteur peut utiliser pour prélever des pénalités ou toutes autres sommes dues à la société de projet. L'acheteur s'engage, quant à lui, à prendre livraison de l'eau produite au prix convenu.

L'acheteur a par ailleurs le droit de résilier unilatéralement le contrat en cas de défaut de MT spa même en cas de force majeure frappant cette dernière³⁵. La résiliation du contrat est accompagnée de pénalités pour la société de projet, dans un premier lieu, ensuite pour les investisseurs.

³⁵ Toutefois, en cas de force majeure un délai est accordé à MT spa pour se remettre en état de produire.

➤ **Synthèse** : les principales caractéristiques incitatives des deux contrats de PPP

Tableau 11 : Les principaux éléments incitatifs des deux contrats de PPP réalisés dans le secteur de l'eau

Eléments incitatifs	Le contrat de management	Le BOO
La structure de rémunération	Fixe avec intéressement.	Hybride « price cap avec transfert des coûts exogènes ».
Contrôle de la qualité	Par les actionnaires de SEAAL : l'ADE et l'ONA Le contrôle s'appuie sur un système de pénalités plafonnées.	Par l'acheteur SONATRACH. Le contrôle s'appuie sur un système de pénalités plafonnées + possibilité de résiliation en cas de défaut de MT spa
Transfert de propriété	Usus	Usus /abusus/ fructus
Clauses de renforcement	Menaces crédibles de résiliation. Engagement mutuel pour la réalisation des objectifs (sans financement de SE).	Menaces crédibles de résiliation Engagement mutuel pour la réalisation des objectifs. La société de projet finance une partie de l'investissement.

Source : élaboré par l'auteure.

➤ **Le pilotage institutionnel des PPP dans le secteur de l'AEP en Algérie (pour le contrat de management et le BOO)**

Des clauses de règlement des litiges à trois niveaux sont prévues dans les contrats. Ces clauses garantissent que les différends passent d'abord par une procédure de règlement plus informelle (à l'amiable) avant d'être soumis à des procédures plus formelles. Si le règlement à l'amiable n'aboutit pas, les deux parties pourront, dans les dix jours suivant l'expiration de la période de règlement amiable, convenir de désigner un expert conformément à la procédure d'expertise indiquée dans le contrat. Ce n'est qu'une fois que les deux procédures échouent à amener les deux parties à un accord commun, que le différend est porté devant une juridiction internationale conformément à la procédure d'arbitrage.

Cependant, en pratique, l'acheteur « SONATRACH » n'est pas toujours enclin à répondre aux notifications de la société de projet. Les usines de dessalement ont aussi eu des

problèmes avec leur fournisseur d'énergie « SONELGAZ » qui, forte d'un monopole réglementaire, peut procéder à des coupures d'électricité (dues à des problèmes techniques ou autres), sans préavis ce qui peut endommager les équipements des usines. A cet effet, la « non-opposabilité » des contrats à la partie publique du partenariat, observée quelques fois, peut détériorer les relations d'affaires entre les partenaires et dissuader les futurs investisseurs potentiels.

La procédure d'attribution, pour les usines de dessalement, des marchés est réalisée en deux temps. La première phase consiste à évaluer les offres techniques et, si celles-ci répondent aux exigences, la seconde phase permet d'étudier l'offre financière. Le marché est attribué au moins disant. Ce critère de sélection est adapté aux marchés de services simples, à court terme et à faible valeur ajoutée. Ce qui n'est pas le cas pour les projets de dessalement. Les autorités publiques ignorantes de la technologie de dessalement et de ses enjeux économiques mais aussi environnementaux, auraient gagné en adoptant plutôt le principe de l'OEPA (l'Offre Economiquement la Plus Avantageuse) qui nous semble la plus appropriée et la plus à même d'offrir un meilleur rapport « coût/bénéfice ». Par ailleurs, le critère d'attribution au-moins disant peut aboutir à une sélection adverse et amener l'agent public à choisir la firme qui offre le prix le plus bas au détriment de la qualité (non contractuelle) du service où de l'infrastructure³⁶.

Le marché de distribution de l'eau a été attribué à SE au terme d'une procédure de gré à gré (contrairement aux trois autres contrats de management), ceci s'expliquerait par l'urgence dans laquelle se trouvait la wilaya d'Alger.

³⁶ Ce qui a été le cas pour l'usine de dessalement de « Hajret Ennous », où les autorités s'étaient plaintes de la l'aspect visuel de l'infrastructure.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons souhaité évaluer l'ingénierie contractuelle des PPP mis en œuvre dans le secteur de l'AEP dans la wilaya d'Alger. Pour ce faire, nous avons développé une grille d'analyse de l'ingénierie incitative des contrats PPP, pour nous aider à interpréter la formule incitative utilisée par les autorités publiques.

Deux formules de PPP, à l'ingénierie contractuelle distincte, ont été réalisées dans le secteur de l'AEP à Alger.

D'abord, le contrat de management avec SE pour la distribution de l'eau potable. L'analyse de l'ingénierie contractuelle de cet accord a montré le faible potentiel incitatif de ce partenariat. En effet, la rémunération de SE est fixe, le transfert des risques est quasi-nul, le contrôle de sa performance n'est pas indépendant. Par ailleurs, SE n'a réalisé aucun investissement financier, ce qui peut diminuer son intérêt aux résultats.

Ensuite, en ce qui concerne le BOO avec SNC-Lavalin et Acciona pour la réalisation et l'exploitation de l'usine de dessalement de l'eau de mer, l'ingénierie contractuelle s'avère être fortement incitative du fait de sa structure de rémunération et de l'important transfert de risque opéré.

De manière générale, les résultats des PPP dans le secteur de l'AEP sont prometteurs. On est ainsi passé d'une dotation en eau potable de 60 litres par jour et par habitant en 2006, à une dotation de 380 litres par jour et par habitant en 2014. Néanmoins, ces résultats restent relatifs, car, ne disposant pas de base comparative, nous ignorons la pertinence du coût de revient du m³ d'eau.

CONCLUSION GENERALE

Le premier objectif de notre mémoire était d'évaluer la mise en œuvre des PPP en Algérie. Nous avons souhaité réaliser cette évaluation en étudiant la conformité de la mise en pratique des PPP en Algérie, par rapport aux règles internationales de bonnes pratiques et aux résultats de l'analyse économique. Nous nous sommes donc posé la question de savoir :

« Dans quelle mesure, la mise en œuvre des PPP en Algérie répond aux règles de bonne gouvernance telles que définies par la pratique internationale et l'analyse économique »

Nous avons donc fait l'hypothèse qu'il y avait deux dimensions clés dans la gouvernance des PPP. Une première dimension, macro-organisationnelle, correspond à la capacité des cadres réglementaire, institutionnel et financier, entourant le PPP, à favoriser un développement pérenne des PPP en Algérie. La deuxième dimension, micro-organisationnelle, correspond à l'ingénierie contractuelle des PPP et sa capacité à inciter l'opérateur privé à la réalisation de la performance spécifiée dans le contrat. Dans le cas de l'Algérie, nous avons avancé les deux hypothèses suivantes :

- Hypothèse 1 : l'environnement réglementaire, institutionnel, et financier n'est pas favorable au développement des PPP en Algérie.
- Hypothèse 2 : l'ingénierie contractuelle utilisée pour les PPP est performante.

Pour atteindre notre objectif, nous avons élaboré deux grilles d'analyse, à partir des règles de bonnes pratiques internationales et d'une analyse économique, aux regards desquelles nous avons étudié la mise en œuvre des PPP en Algérie.

L'analyse du cadre macro-organisationnel, réalisée dans le deuxième chapitre, nous indique que l'environnement réglementaire, institutionnel, et financier est peu favorable aux développements des PPP en Algérie. En l'absence d'une loi spécifique, les PPP sont régis par des lois sectorielles et le code des investissements. Ce dernier est relativement restrictif envers les investisseurs étrangers. Parmi les barrières contraignantes à l'investissement étranger, nous citons :

- les activités de production de biens et de services ne peuvent être réalisées que dans le cadre d'un partenariat dont l'actionnariat national résident représente 51% au moins du capital social (la règle de 51/49 définie par la loi de finance complémentaire de 2009).
- En vertu de la même loi, tout emprunt impliquant une entité publique doit être contracté auprès des banques locales. Ainsi, les financements nécessaires à la réalisation des projets en mode PPP, à l'exception de la constitution du capital, doivent être effectués

par recours aux banques nationales. Or, la capacité de financement de ces banques est dépendante des dépôts des collectivités publiques provenant essentiellement des recettes de l'exportation des hydrocarbures. Ce qui peut poser problème au vu la baisse du prix des hydrocarbures.

- Les activités de commerce extérieur ne peuvent, quant à elles, être exercées par des investisseurs étrangers que dans le cadre d'un partenariat avec un actionnaire résident ayant une part d'au moins 30% du capital social.

Si un régime dérogatoire peut s'appliquer au cas par cas selon les projets, les conditions de ce régime dérogatoire ne sont pas clairement fixées par le Code des Investissements. Par ailleurs, en matière de cadrage institutionnel et réglementaire, nous ne disposons pas d'un organe dédié aux PPP permettant de développer une expertise spécifique en cette matière. L'absence de droits clairs régissant et autorisant les pouvoirs publics à passer des marchés de type PPP, ne permet pas de conforter l'agent public dans la mise en œuvre de ces projets. Enfin, en matière des procédures de la commande publique, le critère de sélection de l'offre par le principe du moins disant ainsi que l'insuffisance de la documentation fournie aux soumissionnaires sont de nature à altérer la chance des pouvoirs publics à obtenir le meilleur rapport « qualité/prix ».

Concernant l'ingénierie contractuelle, les BOO réalisés dans les projets de dessalement sont particulièrement performants. Avec une structure de rémunération hybride « *cost-plus* » et « *price-cap* », les incitations endogènes à la minimisation des coûts sont maintenues. Les objectifs sont mesurables et clairement définis dans le contrat. Ce qui facilite le contrôle de la performance de l'opérateur privé. Le contrat est par ailleurs renforcé par l'engagement financier de l'opérateur, le transfert de la propriété de l'infrastructure, et les menaces crédibles de résiliation de contrat.

Le contrat de management avec SE est moins incitatif par rapport au BOO des projets de dessalement. Toutefois, les engagements mutuels entre les deux partenaires ainsi que la claire définition des objectifs en plus des incitations exogènes (par le mécanisme de réputation) ont permis, entre autres, d'atteindre les objectifs du partenariat. Cependant, cette performance reste relative car si des indicateurs mesurables et vérifiables permettent de constater l'amélioration de la qualité du service public de l'eau, nous ne pouvons pas nous prononcer sur la pertinence du coût de cette performance.

Du reste, de manière générale, les PPP réalisés dans le secteur de l'eau ont été performants du point de vue de l'atteinte des objectifs.

Les termes de ces contrats de PPP pourraient être normalisés au-moins pour les projets relevant du même secteur. Ceci permettrait d'accroître la confiance des soumissionnaires et d'inciter les investisseurs à adopter une vision de long terme pour leurs investissements en Algérie.

Dès le début de notre travail, nous avons volontairement restreint notre champ de recherche, par rapport au temps et aux données dont nous disposions. Pour cette dernière raison, nous avons été amenés à réaliser cette étude en nous basant sur une approche qualitative. Il serait, néanmoins très intéressant de mesurer la performance des PPP en Algérie, par une approche quantitative, comparativement à la performance de la procédure traditionnelle de la gestion des services publics. La performance est ici définie comme la capacité du modèle organisationnel (PPP ou modèle traditionnel) à atteindre les objectifs fixés à moindre coût. Des outils quantitatifs, comme l'analyse par la Value For Money (VFM), la méthode DEA, ou encore le Public Private Comparator, auront été très intéressants à mobiliser.

BIBLIOGRAPHIE

1. Les ouvrages

- E. R. Yescombe. (2007). *Public–Private Partnerships Principles of Policy and Finance*. London, UK : elsevier finance.
- Marty, F., Voisin, A., et Trosa, S. (2006). *Les partenariats public-privé* . Paris : la découverte.
- Bensaïd, J., et Marty, F. (2013). *Pertinence et limites des partenariats public-privé : une analyse économique* . Centre cournot.

2. Les articles

- Athias, L., et Saussier, S. (2007). *Un partenariat public-privé rigide ou flexible ? théorie et applications aux concessions routières*. *Revue Economique*, 58(3):565–576.
- Bhattacharyya, A., Harris, T.R., Narayanan, R., et Raffiee, K. (1995). *Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of the water utilities*. *Regional Science and Urban Economics*, 25(6):759–784.
- Bennett, J., et Iossa, E. (2006). *Building and managing facilities for public services*. *Journal of public economics*, 90(10), 2143-2160.
- Beuve, J., Brux, J., et Saussier, S. (2013). *Renégocier pour durer : une analyse empirique des contrats de concessions*. *Revue d'économie industrielle*, n°141, 1-2013, pp. 117–48.
- Bouscasse, H., Destandau, F., et Garcia, S. (2008). *Analyse économétrique des coûts des services d'eau potable et qualité des prestations offertes aux usagers*. *Revue d'économie industrielle*, 122:7–26.
- Caliman, T., et Nardi, P. (2011). *Etre (public), ou ne pas être : est-ce là la question pour le service de l'eau en Italie ?* *Flux*, (1), 24-38.
- Chong, E., Huet, F., Saussier, S., et Steiner, F. (2006). *Public-private partnerships and prices: Evidence from water distribution in france*. *Review of industrial organization*, 29(1-2):149–169.
- Crocker, K., Masten, S. (1991). *Pretia ex Machina?: Prices and Process in Long Term Contracts*. *Journal of law and economics*, 34, p. 64-69.

- Crocker, K., Reynolds, K. (1993). *The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement*. Rand journal of economics, 24, p. 126-146.
- Defeuilley, C. (1999). *Holdups and Non-standarts Breach Remedies in delegation Contracts*. Louvain economic review, 65(3), p. 349-371.
- García-Rubio, M., González-Gómez, F., et Guardiola, J. (2010). *Performance and ownership in the governance of urban water*. Proceedings of the ICE-Municipal Engineer, 163(1), 51-58.
- GAarcia-Sanchez, I. M. (2006). *Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services*. Review of Policy Research, 23(2):355–371.
- Gatty, J. (1998). *Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ? s.l. : Agence de l'eau seine normandie*.
- Hall, D., et Lobina, E. (2005). *Problems with private water concessions: A review of experiences and analysis of dynamics*. Water Resources Development, 21(1): 55–87.
- Hart, O. (2003). *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*. The economic journal, 113(486), pp. C69–C76.
- Iossa, E., et Martimort, D. (2009). *The Simple Micro-Economics of Public- Private Partnerships*. Economics and finance working paper series.
- Lannier, A., et Porcher, S. (2012). *Gestion Publique ou Privée ? Un benchmarking des services d'eau en France*. Chaire économie des partenariats public-privé et IAE paris.
- Martimort, D., et Pouyet, J. (2008). *To build or not to build: Normative and positive theories of public–private partnerships*. International journal of industrial organization, 26(2), 393-411.

3. Thèses

- Breuil, L. (2004). « *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement* ». Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts centre de Paris.
- Habets, J. (2010). *Incomplete Contracts and Public-Private-Partnerships; A case study of the Dutch Infrastructure policy*. Erasmus university Rotterdam.

- Guerin-achneider, L. (2001). *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation*. Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts centre de Paris.

4. Textes officiels

- La loi n°05 – 12 du 04 août 2005 relative à l'eau.
- La loi de finance complémentaire 2009.
- Le code des marchés publics.
- Le code de l'investissement

5. Rapports et documents institutionnels

- Benoit, A., et Patry, M. (2004). *les partenariats public-privé : une option à découvrir* . rapport bourgogne.
- Estache, A., et Kouassi, E. (2002). *Sector organization, governance, and the inefficiency of African water utilities*. Policy Research Working Paper Series 2890, The World Bank.
- EPEC . (2012). *Le guide EPEC des PPP, Manuel de bonnes pratiques*.
- Her Majesty Treasury . (2012). *A New Approach to Public Private Partnerships*.
- Iossa, E., Spagnolo, G., et Vellez, M. (2007). *Best Practices on Contract Design in Public-Private Partnerships*. Report prepared for the World Bank.
- ONUDI. (2006). *guide pratique pour les projet BOT*.
- Hall, D., De La Motte, R., et Steve, D. *Terminology of Public-Private-Partnerships (PPPs)*. Public Services International Research Unit (PSIRU), 2003
- Guasch, J.L.. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions*, report prepared for the World Bank, 2004.
- Kirpatrick, C., Parker, D., et Zhang, Y-F. (2006). *State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: An Empirical Analysis*. The World Bank Economic Review, 20(1):143–163.

6. Webographie

- <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2015/05/05/print-2-178204.php>
- http://www.mre.dz/index_fr.php

- <http://www.seaal.dz/>
- <http://www.ade.dz/>
- <https://portail.cder.dz/spip.php?article2439>

ANNEXES

ANNEXE N°1 : GUIDE D'ENTRETIEN

OBJET :

Évaluation du cadre institutionnel et réglementaire des PPP

Axe N° 1 : Le cadre institutionnel

1. Le gouvernement, a-t-il clairement exprimé sa volonté d'adopter les PPP pour le développement des infrastructures publiques ?
2. Quel est le rôle attribué aux PPP pour le développement des infrastructures ?
3. Sur quelles bases choisit-on de recourir à un PPP ?
4. Quelle a été la procédure d'appel d'offres pour les PPP ? Quels sont les critères de sélection utilisés ?
5. Selon vous, comment les projets peuvent-ils être mis en œuvre efficacement et faire l'objet d'un suivi performant ?
6. Selon vous, quels sont les facteurs institutionnels susceptibles d'entraver le développement des PPP en Algérie ?

Axe 2 : Le cadre réglementaire

1. Pensez-vous que le cadre réglementaire actuel est adapté aux PPP ?
2. Serait-il bénéfique d'adopter une loi spécifique dédiée aux PPP ? Existe-t-il un tel projet en Algérie ?
3. Selon vous, le cadre juridique définit-il suffisamment le rôle et les prérogatives des pouvoirs adjudicateurs ?
4. Quel est le mécanisme de résolution des litiges adopté ?
5. Les soumissionnaires non sélectionnés sont-ils dûment avisés et disposent-ils du droit de contestation ?
6. Le secteur public doit-il rendre compte de ses décisions ?
7. Quelles seraient, selon vous, les barrières réglementaires qui sont de nature à contraindre le développement des PPP ?

Répondants : deux cadres de la CNED et un cadre de l'AEC.

ANNEXE N°2 : GUIDE D'ENTRETIEN

OBJET :

Evaluation du cadre financier

1. Le secteur bancaire national, dispose-il d'assez de ressources pour financer les projets PPP ?
2. La technique de financement est-elle connue et maîtrisée par les banques algériennes ?
3. Quelles seraient les principales barrières à l'investissement étranger ?
4. Où se situe le risque, selon vous, dans le financement des projets PPP ?

Répondants : directeur adjoint du CPA, deux chargés d'études qui ont travaillé sur le montage financier des BOO de dessalement.

ANNEXE N°3 : GENERALITES SUR LE SECTEUR DE L'AEP EN ALGERIE

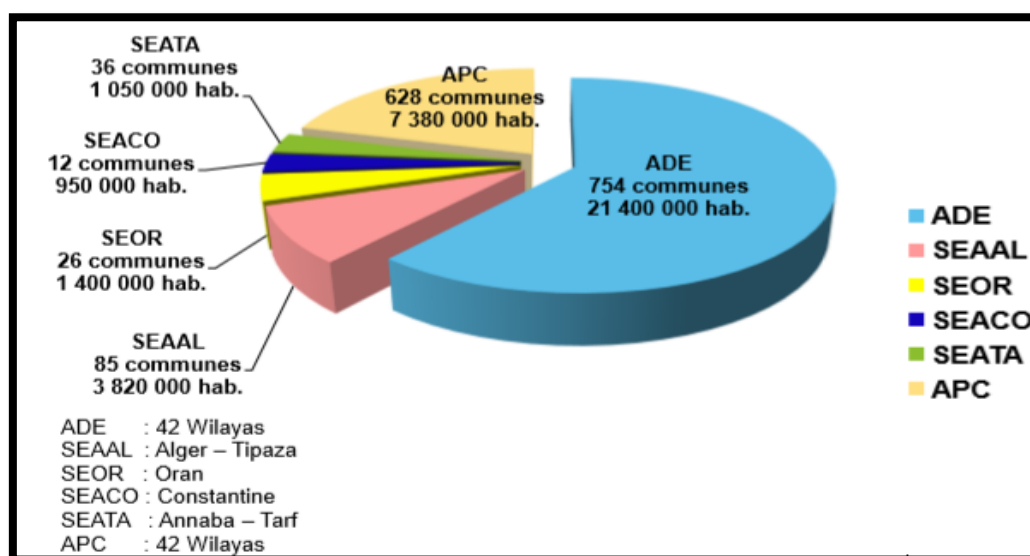
1. Etendue du réseau

Indicateurs	1999	2012	2014
Linéaire réseaux d'AEP (5km)	50 000	102 000	112 000
Taux de rendement	78%	94%	96%
Dotation litre / jour / habitant	123	170	175
Production d'eau (milliards de m ³ / an)	1.25	2.9	3.6
Fréquence de distribution	45%	73%	75%
Quotidien			
1j/2	30%	17%	16%
1j/3	25%	10%	9%

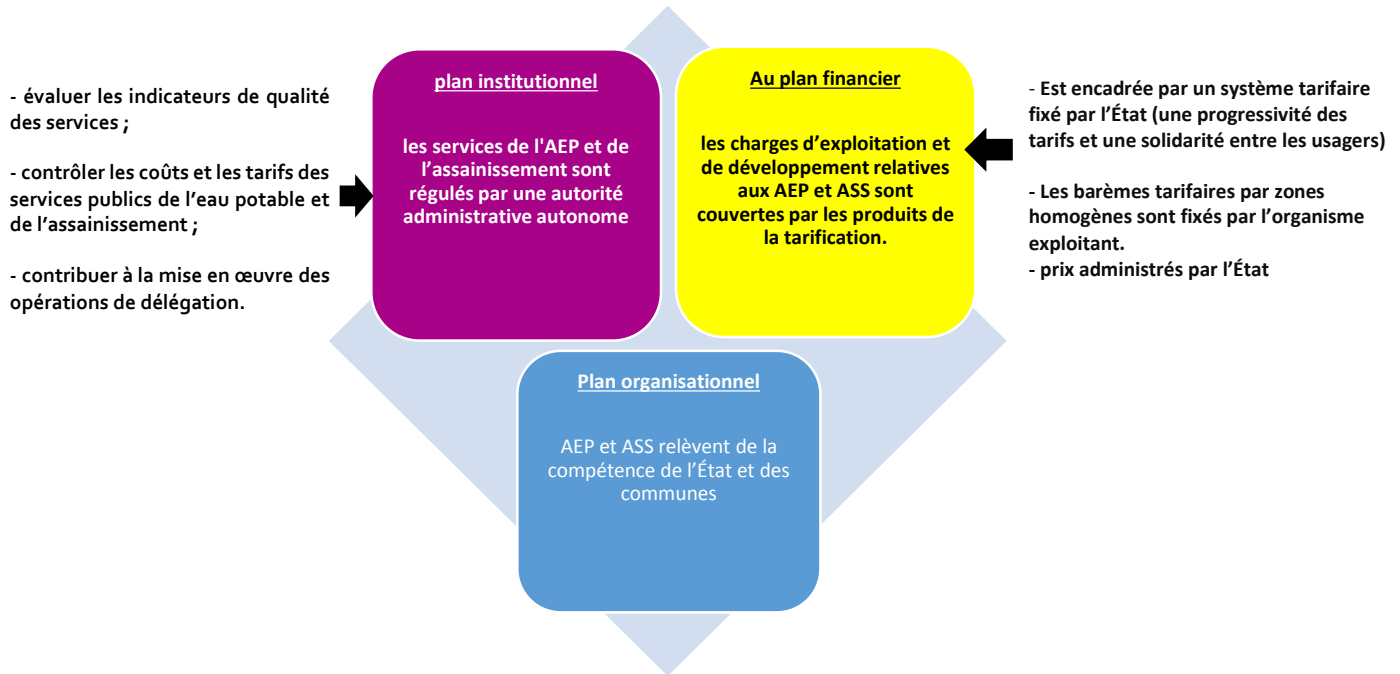
Source : ministère des ressources en Eau.

2. Structure du marché algérien

Source : ministère des ressources en eau



3. Principales lignes directrices de la loi sur l'eau de 2005



Source : élaboré par nous-même.

4. L'économie de l'eau

- Les déterminants de la fonction de coût : le volume de production, les prix des facteurs de production et du capital, éléments contextuels (caractéristiques des eaux brutes, taille du service, densité des usagers, topographie, etc.), et la technologie de production (dessalement, eaux de barrages, eaux souterraines).
- Structure des coûts : coûts fixes importants, effet économie d'échelle important.
- Monopole naturel dans la distribution.
- Régulations tarifaires utilisées dans le monde : cost-plus, price cap, politiques de benchmarking (yardstick competition).

ANNEXE N°4 : SCHEMATISATION DU CONTRAT DE MANAGEMENT DE SEAAL



ANNEXE N°5 : LE SYSTEME DE L'AEP D'ALGER

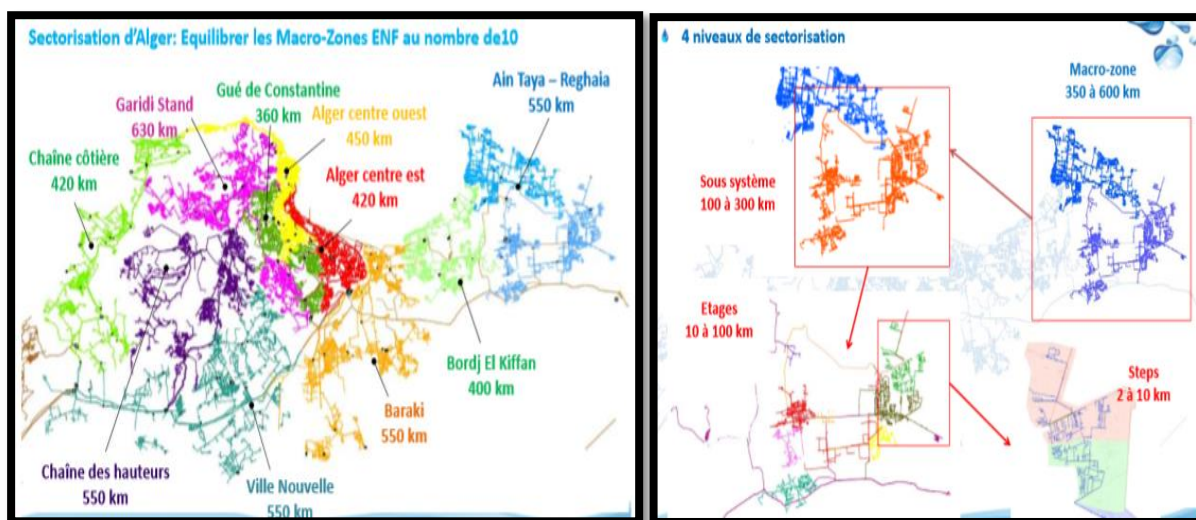
1. Chiffres clés

En 2014, la moyenne de production de SEAAL était de 1 262 420 m³/j :

- Production sur Alger : 1 082 420 m³ / jour, contre 300 000 m³ / jour en 2006.
- Production sur Tipaza : 180 000 m³ / jour

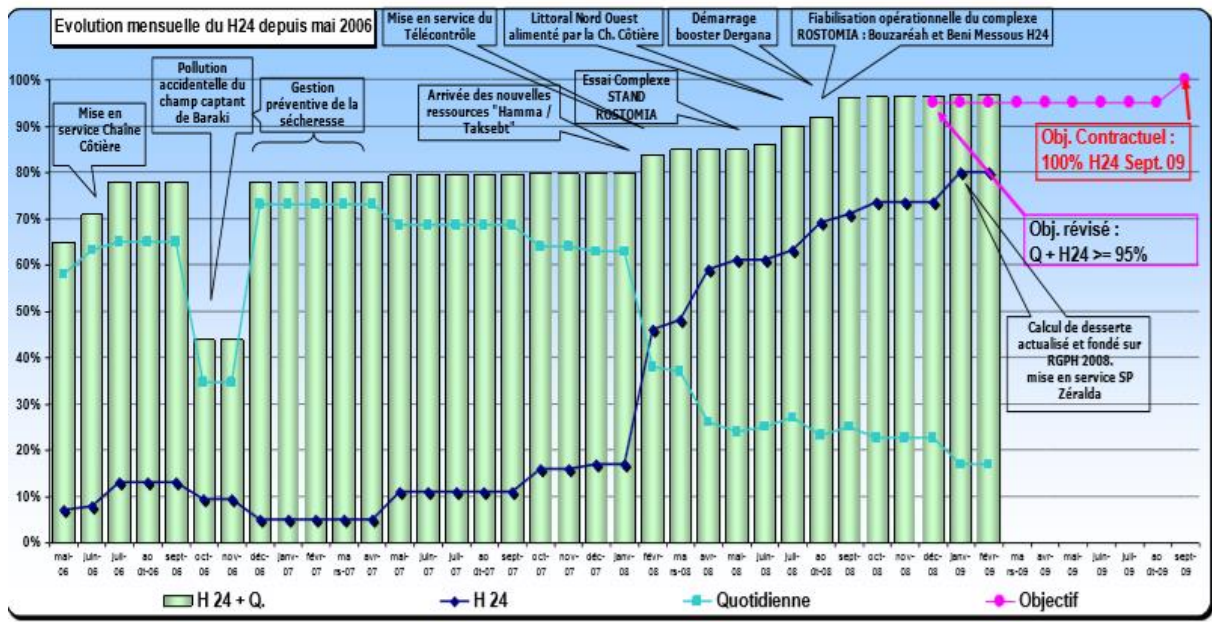
21% de l'eau produite provient des usines de dessalement, 21% des eaux souterraines et 58 % des eaux de barrages.

2. Sectorisation d'Alger en 10 macro-zones et niveaux de sectorisation (macro-zone, sous-système, étages, et steps)



Source : SEAAL

ANNEXE N°6 : EVOLUTION MENSUELLE DU PROJET H24



Source : SEAAL

L'engagement de SEAAL de réaliser une desserte H24 + Quotidienne \geq 95% en décembre 2008, a été tenu dès septembre, avec 3 mois d'avance.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	0
Résumé.....	1
الملخص.....	3
LISTE DES TABLEAUX.....	5
LISTE DES FIGURES.....	6
LISTE DES ENCADRES	7
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE 1 : CADRE CONCEPTUEL, METHODOLOGIQUE ET INSTITUTIONNEL	5
Section 1 : Cadre méthodologique de l'étude	7
1. Objectif de la recherche	7
2. Ancrage théorique.....	7
3. Une approche qualitative	8
4. Constitution des grilles d'analyse	8
Section 2 : Cadre conceptuel, les Partenariats Public-Privé	11
1. Définition des PPP	11
2. Les caractéristiques des PPP.....	13
3. Structures et modèles des PPP	17
4. Typologies des PPP	20
Section 3 : Présentation de l'organisme d'accueil, la CNED	22
1. Présentation générale de la CNED.....	22
2. Missions et attributions de la CNED	23
3. Les objectifs de la CNED dans le cadre de la promotion des PPP	23
CHAPITRE 2 : ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT MACRO-ORGANISATIONNEL DES PPP EN ALGERIE	26
Section 1 : Incitations et transfert de risque dans les PPP. Une analyse théorique.....	28

1. Intégration ou séparation des tâches ?	28
2. La rationalité économique du transfert de la propriété à l'opérateur privé.....	37
Section 2 : Analyse du cadre institutionnel et réglementaire algérien.....	39
1. Principales questions institutionnelles et politiques	39
2. Principales questions réglementaires	44
3. Procédure de la commande publique	47
Section 3: Le cadre financier des PPP	53
1. Le financement sur projet	53
2. Capacité de financement en Algérie	56
CHAPITRE 3 : ANALYSE DE L'INGENIERIE CONTRACTUELLE DES PPP DANS LE	
SECTEUR DE L'AEP EN ALGERIE	62
Section 1 : Ingénierie contractuelle, les mécanismes d'incitation	64
1. La structure de rémunération	65
2. La régulation et le contrôle de la qualité du service	67
3. La répartition des droits de propriété	69
4. Les clauses de renforcement du contrat	70
Section 2 : Le contrat de management dans la distribution de l'eau potable.....	73
1. Contexte du partenariat avec Suez-Environnement	73
2. Objectifs et résultats du partenariat	74
3. Analyse des incitations fournies par ce modèle	78
Section 3 : Les PPP dans le secteur de l'AEP, cas de dessalement	80
1. Revue de la littérature	80
2. Présentation du projet	82
3. Le montage contractuel de MYAH Tipaza.....	84
4. La structure d'incitation.....	86
CONCLUSION GENERALE	94
BIBLIOGRAPHIE.....	98
1. Les ouvrages	99

2. Les articles	99
3. Thèses	100
4. Textes officiels.....	101
5. Rapports et documents institutionnels	101
6. Webographie.....	101
ANNEXES.....	103
ANNEXE N°1 : GUIDE D'ENTRETIEN	104
ANNEXE N°2 : GUIDE D'ENTRETIEN	105
ANNEXE N°3 : GENERALITES SUR LE SECTEUR DE L' AEP EN ALGERIE	106
ANNEXE N°4 : SCHEMATISATION DU CONTRAT DE MANAGEMENT DE SEAAL.....	108
ANNEXE N°5 : LE SYSTEME DE L' AEP D' ALGER	108
ANNEXE N°6 : EVOLUTION MENSUELLE DU PROJET H24.....	109