

LES MÉCANISMES DE RÉPARTITION DES RISQUES DANS LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EN ALGÉRIE

Abdelmalik MEZHOUDA*

Salim TELIDJI**

Aziz NAFA***

Mohamed CHOHRA*

Chemseddine TIDJANI***

Imèn BENKASSIR***

Received: 19/05/2021/ Accepted: 11/11/2021 / Published: 15/11/2022

Corresponding authors: Abdelmalik Mezhouda

RÉSUMÉ

Les Partenariats Public-Privé (PPP) offrent une importante opportunité aux pouvoirs publics de transférer les risques des grands projets publics au secteur privé et aux usagers des services publics. Cependant, la réussite du partenariat est compromise par l'optimisation de la répartition des risques entre les parties contractantes. Considérant ce postulat, la présente recherche se propose d'explorer les pratiques de répartition des risques mises en place dans un échantillon de PPP en Algérie. En adoptant une approche qualitative, l'étude a porté sur les PPP contractés dans le secteur des transports, des ressources en eau et de l'énergie, en l'occurrence le port de Bejaia, les stations de dessalement de l'eau de mer, la gestion de l'eau potable (SEAAL) et le métro d'Alger. Les résultats de cette recherche nous ont permis de mettre en évidence la performance quantitative comme élément fédérateur pour l'ensemble des partenariats et ce, dans l'objectif de combler le déficit enregistré dans le service public visé par le contrat. En outre, la répartition des risques n'a pas fait l'objet de

* Laboratoire de l'Innovation Managériale et de la Gouvernance (IIMGE) École nationale supérieure de management, Koléa – Tipaza, Algérie, abdelmalikmezhouda@gmail.com Algérie, cho_16@hotmail.fr

** Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement (CNED), Alger – Algérie, salimtelidji@yahoo.fr

*** Centre de recherche en économie appliquée pour le développement, Bouzaréah Alger Algérie, aziznafa@gmail.com tidjani.chemseddine@gmail.com imene_doc2011@live.fr

négociation ou de cadrage contractuel clair, à l'exception du projet des stations de dessalement de l'eau de mer où une matrice détaillée d'allocation des risques, présents et futurs inhérents aux projets, a été élaborée et adoptée par les partenaires.

MOTS CLÉS :

Partenariat Public-Privé, Risques, Répartition des risques, Infrastructures, Service public.

JEL CLASSIFICATION : H41, H43, H44, H54, H83.

آليات توزيع المخاطر في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر

ملخص

تتيح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الفرصة أمام السلطات العمومية لنقل مخاطر المشروع إلى القطاع الخاص ومرتفقي الخدمة العمومية. غير أن نجاح هذه الصيغ من العقود يتوقف على مدى تبني مقاربة كفؤة لتوزيع مخاطر المشروع بين الأطراف المتعاقدة. من هذا المنطلق، سعت هذه الدراسة إلى استكشاف الممارسات العملية المعتمدة لتوزيع المخاطر في عينة من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالجزائر. اعتمدت الدراسة على المقاربة النوعية مستخدمة المقابلة والتحليل الوثائقي كأداتين لجمع البيانات. حيث تناولت الدراسة مشاريع الشراكة المنجزة في قطاعات النقل، والموارد المائية والطاقة، تحديدا مشاريع ميناء بجاية، ومحطات تحلية مياه البحر، وتوزيع المياه الصالحة للشرب وميترو الجزائر.

خلصت الدراسة إلى تسجيل مقاربات متباينة في معالجة توزيع المخاطر بالمشاريع الأربعة. حيث أن هـ في ظل غياب الإطار القانوني الخاص بمشاريع الشراكة، تم التركيز أكثر على الأداء الكمي للمشاريع وقدرتها على تغطية العجز المسجل في الخدمة العمومية موضوع العقد (خدمات مينائية، نقل حضري، مياه شروب). أما مسألة توزيع المخاطر بين الأطراف المتعاقدة فلم تكن موضوع مفاوضات أو تأطير تعاقدية واضح باستثناء حالة محطات تحلية مياه البحر أين تم إعداد مصفوفة دقيقة لتوزيع المخاطر الحالية والمستقبلية للمشاريع.

كلمات مفتاحية:

الشراكة بين القطاع العام والخاص، المخاطر، توزيع المخاطر، الهياكل القاعدية،

الخدمة العمومية

تصنيف جال: H41, H43, H44, H54, H83

RISKS ALLOCATION IN PUBLIC PRIVATE PARTENERSHIPS IN ALGERIA

ABSTRACT

Public Private Partnerships (PPPs) provide an important opportunity for public authorities to transfer large public projects risks to the private sector and to users of the provided public service. However, the success of such partnership depends on the efficiency of the approach adopted to distribute risks between different partners. Considering this assumption, this research attempts to explore the risk distribution approaches adopted by a sample of PPPs in Algeria. Using a qualitative approach, the study focused on PPPs contracted in the transport, water resources and energy sectors, namely: the port of

Bejaia, seawater desalination stations, drinking water management (SEAAL) and the Algiers metro.

The study results reveal that the focus has been made in the four projects much more on the quantitative performance of the partnerships and their capacity to fulfill the deficit enrolled in the public service concerned by the contract. In addition, risk allocation has neither been negotiated nor clearly framed by the contract except the case of seawater desalination plants where a detailed matrix, allocating current and future risks inherent to the project, has been developed and adopted.

KEY WORDS

Public Private Partnership, Risk, Risk allocation, Infrastructure, Public Service.

JEL CLASSIFICATION : H41, H43, H44, H54, H83.

INTRODUCTION

Les projets de Partenariat Public-Privé, connus sous l'acronyme PPP, ne cessent de jouer un rôle primordial dans la mobilisation des ressources privées au profit des projets publics. Il s'agit d'un type de contrats à partir duquel le secteur privé fournit des infrastructures et/ou des services qui, traditionnellement étaient un espace d'activité de l'État, par excellence (Bensaïd & Marty, 2013). De par leur grande capacité à mobiliser les ressources financières privées pour les mettre au profit des projets publics, les projets de Partenariat Public-Privé ont fait preuve d'une efficacité avérée comme système de gouvernance publique (Kabir & Minoee, 2017; Anwar et al. 2018 ; Hovy, 2015 ; Quiggin, 2004 ; Li, Akintoye and Hardcastle, 2001).

Si la rationalisation des ressources publiques et la recherche de la valeur pour l'argent (Value for Money) sont les raisons les plus visibles du recours aux PPP (Bovis 2015), le transfert des risques, notamment, ceux des grands projets, au secteur privé et aux usagers du service public fourni, représente aussi une motivation principale du recours à ce type de contrat (Jin, Zhang et Yang 2012 ; Hovy, 2015 ; Heald, 2019).

Cependant, ce transfert ne vise pas nécessairement l'affectation d'office des risques à la partie privée, il vise, plutôt, l'optimisation des coûts finaux du projet ou ceux du service public fourni aux usagers.

Ainsi, la répartition des risques entre les différentes parties prenantes (pouvoirs publics, entreprise de projet, investisseurs, banques, assureurs, usagers du service public fourni) s'est imposée comme une des problématiques critiques des PPP y compris dans les pays développés. En effet, les approches de cette répartition et les pratiques de sa mise en œuvre méritent d'être explorées plus, notamment dans les pays en voie de développement où les partenariats se font avec des compagnies étrangères et les rapports de force, lors des négociations des contrats, ne sont pas nécessairement équilibrés.

Malgré l'expérience considérable cumulée en matière de Partenariats Public-Privé, à l'image des projets de dessalement de l'eau de mer, la question de la répartition des risques en Algérie est très peu abordée, que ce soit par l'ancrage réglementaire des PPP ou par les chercheurs spécialistes en la matière. Le présent article tente, en effet, d'explorer les mécanismes de répartition des risques mis en place dans les projets PPP, précisément ceux des services portuaires, de dessalement d'eau de la mer et de transport.

1- REVUE DE LITTÉRATURE

La question de la répartition des risques dans les contrats de PPP, sous différentes formes (BOT, BOO, BOOT, Concession...) a attiré l'attention de beaucoup de chercheurs dans diverses disciplines (droit, finances, management etc.) ces dernières années, tout en considérant que la répartition optimisée des risques est une condition sine qua none pour réussir un projet PPP (Beckers et al 2013; François & Marsac, 2014; Checherita, 2007). En quête de détermination d'une allocation optimale des risques, l'essentiel de ces études et travaux a mis l'accent sur deux aspects principaux de la question, en l'occurrence, la catégorisation des risques inhérents aux projets PPP et le mode d'affectation de ces risques aux différents partenaires.

1.1- Les risques inhérents aux PPPs

Il existe une multitude de types des risques relatifs aux PPP : certains

sont liés à la performance des facteurs internes (risques de projet, risques organisationnels) et externes (risques socioéconomiques, risques technologiques et risques politiques) (Hadjar, G. 2014 : 52) ; d'autres sont liés au cadre contractuel dans lequel le caractère opportuniste, d'un partenaire ou d'un autre, peut engendrer l'échec du projet.

Selon Checherita et Gifford (2007), les risques inhérents aux projets PPP prennent plusieurs formes telles que les erreurs de design, les dépassements de coûts et/ou de programmation, l'échec du partenaire privé à atteindre les performances estimées, les risques financiers, les risques de la demande, les risques technologiques, les risques naturels etc. Ces risques se distinguent d'un pays à un autre selon le degré du développement du pays, son expérience en PPP, son aisance financière et ses modes de gouvernance publique. Par exemple, les projets de PPP aux Etats-Unis souffrent beaucoup plus des risques de la demande, des risques légaux et des risques de la valeur résiduelle du projet. Alors qu'ailleurs, notamment en Europe, les risques prévalant sont beaucoup plus des risques communs tels que les risques financiers, les risques de réalisation et les risques fiscaux. Par contre dans les pays en voie de développement les risques prédominants sont liés beaucoup plus à la défaillance de la régulation publique (Marty & Voisin, 2007).

Bien qu'un certain consentement soit établi entre les auteurs en matière de la nature des risques, la catégorisation de ces derniers ne fait pas objet de consensus. Ménard (2009) mentionne plusieurs critères de classement tels que :

- La période pendant laquelle les risques sont susceptibles de se matérialiser, à savoir, avant, pendant (passation, rédaction) ou après la signature du contrat;
- L'impact supporté, à savoir, les surcoûts, les surpris, les retards et/ou une réduction de la qualité de l'équipement ou du service;
- La nature des risques : technologique, organisationnelle, contractuelle ou institutionnelle; et
- La partie qui les supporte, publique ou privée.

Li, Akintoye & Hardcastle (2001) proposent une structure d'analyse des risques à trois niveaux : micro, macro et méso. Le niveau macro s'intéresse aux facteurs écologiques, le niveau micro s'intéresse aux

risques liés à l'organisation du PPP, par contre le niveau méso s'intéresse à la relation entre l'organisation du PPP et son environnement externe.

En s'inspirant du modèle des forces concurrentielles de Porter, Chan et al. (2011) ont identifié 31 risques inhérents aux PPPs catégorisés en deux groupes distincts : les risques systématiques ou généraux et les risques spécifiques. Suivant pratiquement la même logique, la Banque Européenne d'Investissement catégorise les risques, en cinq types essentiels, à savoir : les risques de financement ; les risques d'achèvement ; les risques d'exploitation et d'entretien ; les risques de résiliation ; et les risques relatifs aux recettes (Thomson et Goodwin, 2005). Wibomo et Mohamed (2008) ont, quant à eux, identifié 39 risques catégorisés en risques politiques, risques du niveau macro, les risques liés à la production, les risques de la force majeure, les risques du projet et les risques du business. De la même façon, Zhang et al. (2019) ont réparti les risques en 05 groupes : les risques économiques, les risques sociaux, les risques politiques, les risques techniques et les risques managériaux.

Certes, cette divergence entre les chercheurs impacte l'approche de la gestion des risques, notamment la détermination des acteurs à charger par chaque groupe de risques. Cependant, l'adoption d'un seul critère (phase de projet ou nature de risques et sa source etc.) crée des confusions dans le classement de certains risques. En effet, il serait intéressant de croiser au moins deux critères pour classer les risques comme la nature du risque et la phase du projet.

Notons que les risques des PPPs sont définis généralement lors de la phase de la contractualisation ; or la littérature confirme que cette dernière n'est pas la phase optimale de la répartition des risques (Demirag et al.2010).

1.2- Affectation des risques des PPP aux partenaires

Techniquement, un PPP est un arrangement à long terme des transferts de risques, supposés être transférés par le secteur public vers le secteur privé, qui aura la récompense de prendre en charge le risque (Wibomo et Mohamed, 2008). Ainsi, la répartition des risques des

projets PPP se fonde implicitement et nécessairement sur une perception partagée entre les différents acteurs du projet. Or, la répartition des risques, dans les projets PPP, entre le secteur public et le secteur privé n'est pas toujours évidente (Bing et al. 2005). Les parties prenantes de ce type de contrat ont des perceptions différentes sur les risques et n'envisagent des actions à entreprendre que lorsque ces risques se concrétisent (Abednego, & Ogunlana, 2006).

En pratique, les expériences de beaucoup de projets PPP confirment que la répartition des risques se fait, en général, selon un cadre standard, bien que la littérature ait prouvé que ce transfert n'est pas l'optimal (Demirag et al. 2010). La partie publique se charge des risques liés au changement de la réglementation, des risques fiscaux et éventuellement de certains risques liés aux revenus futurs à générer par le projet. Alors que la partie privée, notamment l'entreprise du projet, appelée aussi la structure, se charge des risques de la réalisation ainsi que des risques de la phase de gestion ou d'exploitation. Les risques financiers sont chargés généralement aux acteurs financiers du projet (Ménard, 2009). Ces derniers tendent à diffuser les risques sur un réseau d'opérateurs financiers en utilisant toute une pléthore d'outils financiers, tels que la mitigation contractuelle via les assurances, les garanties de support de performance, les swaps... (Demirag, 2012). Dans le même ordre d'idées, Bing et al. (2005) proposent ce qu'ils considèrent comme la règle d'or de la répartition des risques qui affecte les risques macros, comme les risques politiques, les risques économiques et les risques sociaux, à la partie publique et les risques spécifiques au projet à la partie privée. La même règle est confirmée par plusieurs auteurs tels que Li, Akintoye & Hardcastle, (2001), McDowall (2003) et Shen, Platten et Deng (2006). Le risque résiduel qu'aucune partie ne contrôle mieux que l'autre, doit être pris en charge par l'une d'elles, ou est affecté à une tierce personne, un assureur par exemple. Comme le cas des risques géologiques dans les projets de construction (Checherita and Gifford, 2007).

Ainsi un modèle opérationnel pourrait être conçu sur la base d'une matrice standard de partage des risques entre le secteur public et le secteur privé tel qu'ils sont classés dans le tableau suivant :

Tableau n° 1. Matrice standard d'allocation des risques dans les projets PPP

Allocation	Risques
Secteur Public	<ul style="list-style-type: none"> - Risques liés à l'acquisition de terrain - Risques politiques - Inconvertibilité et non transférabilité des devises - Modification discriminatoire et spécifique des lois - Consentement réglementaire - Rupture de l'ajustement tarifaire - Risque de connectivité réseau - Risques lié à l'instabilité du marché
Secteur Privé	<ul style="list-style-type: none"> - Risques liés aux conditions de préparation du site - Conception, construction et mise en service - Risques opérationnels - Quantité et qualité de sortie - Changement général de loi - Risques financiers - Risques sponsor - défaillance de l'entreprise du projet
Partagés entre les deux	<ul style="list-style-type: none"> - Crises économiques mondiales - Risques de concurrence - Risques environnementaux

Source : Chohra et Mezhouda, 2018.

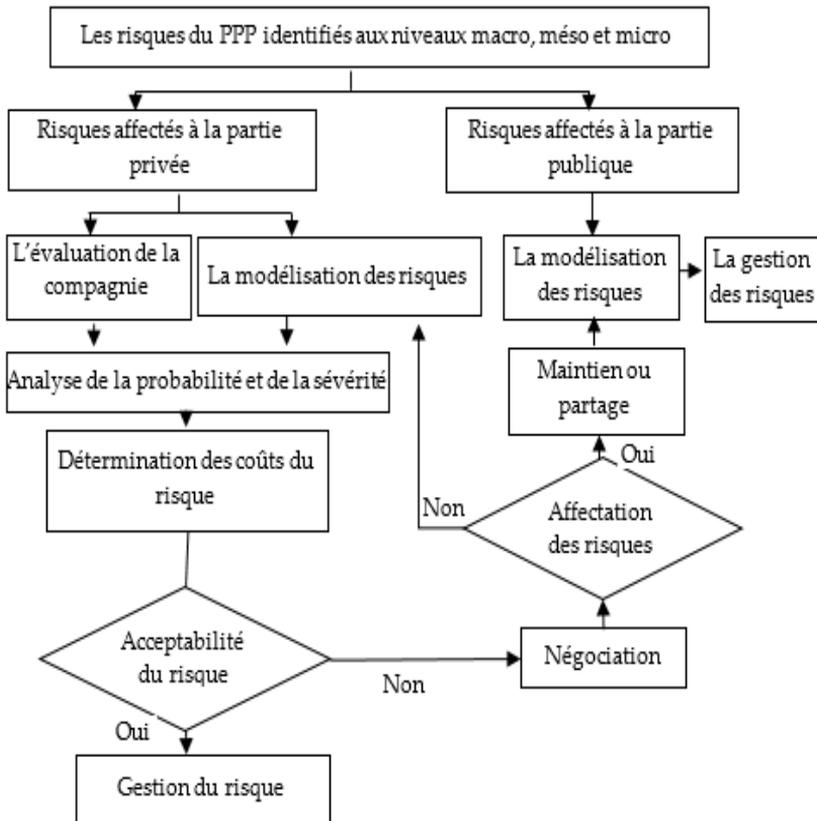
Pour mieux identifier la partie la plus apte à supporter un risque, Wibomo et Mohamed (2008) ajoutent à la capacité d'évaluer et de contrôler le risque :

- La possession de meilleurs instruments de couverture ;
- La capacité de diversifier le risque ; et
- La capacité d'assumer le risque au plus bas coût.

Il est à signaler que le transfert total des risques vers la partie privée n'est pas la solution optimale, car le coût de ces risques sera systématiquement chargé au coût final du projet. Bien qu'il ait la possibilité de transférer le risque vers les payeurs de taxes, ce qui lui donne un avantage sur le secteur privé, le secteur public pourrait également, utiliser le marché financier pour affecter les risques à d'autres parties (Bovis, 2015).

Par ailleurs, la répartition des risques n'est ni définitive ni figée. Au fil du temps, des processus de renégociation se mettent en place, si besoin est, et parfois des opérations de réaffectation de risques s'imposent (Li, Akintoye and Hardcastle, 2001) comme le schématise le graphe suivant :

Figure 1. Processus de traitement des risques



Source: Li, Akintoye and Hardcastle, 2001, p 900

Au terme des éléments développés dans la revue de la littérature, nous pouvons conclure les principes suivants de la répartition des risques des projets PPP :

- La gestion efficace des risques est une condition nécessaire pour la réussite des PPP ;
- La répartition optimale des risques est celle qui assure la maximisation de la valeur dans les PPP par la minimisation des coûts de transaction.
- La répartition optimale signifie que chaque partenaire doit supporter les risques qu'il maîtrise le mieux et peut les gérer d'une manière plus efficace que les autres parties ;
- Le transfert total des risques du partenaire public vers le partenaire privé ne fera qu'augmenter les coûts du projet, chaque partie contractante accepte le risque en contrepartie d'une charge à facturer sur le projet ;
- Les projets d'infrastructures, globalement, souffrent d'une mauvaise gestion des risques durant les différentes phases du cycle de vie du projet ; et
- Les risques sont catégorisés en utilisant des critères différents permettant de les affecter aux parties concernées.

La prise en considération de ces principes permettra d'assurer une allocation efficace des risques des contrats PPP. Néanmoins, ce type d'approche suppose un certain équilibre de force entre les parties contractantes et la bonne gouvernance du projet tout au long du processus de contractualisation. Dans le contexte des pays en voie de développement, ces conditions ne sont souvent pas réunies. Les ingérences politiques, les pressions sociales, les contraintes budgétaires, les faiblesses réglementaires et les intérêts occultes influencent énormément les clauses des contrats, y compris les modes de répartition des risques, notamment lorsqu'il s'agit de PPP signés avec des partenaires étrangers ou avec les grandes firmes internationales.

2- MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

La présente recherche a pour objet d'explorer les mécanismes de répartition des risques adoptés dans un certain nombre de projets PPP en Algérie. Considérant cette nature exploratoire de l'étude et la nature des parties prenantes impliquées dans les projets PPP, l'approche qualitative fondée sur la méthode de l'étude des cas multiples s'avère la plus adaptée à l'objet de recherche. La multiplicité des cas est considérée comme un moyen important d'analyse des données et un élément d'amélioration de la validité externe (Yin, 2003). Il s'agit bien d'une méthode qui nous permet de comprendre le phénomène de la gestion des risques dans les projets PPP par contact direct avec les acteurs impliqués.

Dans cette recherche, nous abordons des cas de projets PPP diversifiés qui couvrent les différents types de contrats allant du contrat de management et d'exploitation jusqu'au contrat BOT, en passant par la concession et ce, dans l'optique de chercher des interprétations convergentes sur la répartition des risques dans le cadre des PPP.

Outre les entretiens, la recherche documentaire a été aussi mobilisée pour explorer le contexte national des PPP. Plusieurs rapports et documents du ministère des finances et d'autres structures y afférentes ont fait l'objet d'analyse et d'exploration afin de dégager les tendances majeures des PPP en Algérie.

Quant à la collecte des données, l'entretien semi-directif constitue une source d'information importante dans les études exploratoires. À cet effet, des entretiens individuels et collectifs ont été menés avec des cadres employés qui ont participé activement au processus de mise en œuvre des contrats PPP, dont des représentants des partenaires étrangers. Les entretiens ont été réalisés en face à face dans des salles de réunions ou dans les bureaux des personnes interviewées et ils ont été dirigés de manière semi-directive suivant un guide couvrant les axes suivants :

- axe 1 : présentation du projet ;
- axe 2 : les motivations de l'engagement dans le projet PPP ;
- axe 3 : le cadre réglementaire et institutionnel du projet ;
- axe 4 : l'évaluation des risques dans le projet ;

axe 5 : la répartition des risques dans le projet ;
axe 6 : répartition des risques et efficacité du projet.

L'enquête terrain a été réalisée entre avril 2017 et septembre 2018 auprès des cadres des projets suivants:

- Le port de Bejaïa ;
- Les stations de dessalement (Algerian Energy Company AEC, 11 stations) ;
- La société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger (SEAAL) ; et
- L'Entreprise Métro d'Alger (EMA).

Les entretiens ont fait l'objet de transcription dans des verbatims en préparation de leur analyse. La méthode d'analyse du contenu a été mobilisée pour le traitement de ces verbatims, elle est la mieux adaptée à ce type de recherche.

3 - RESULTATS DE L'ÉTUDE

3.1 – le contexte des PPP en Algérie

Le recours des pouvoirs publics en Algérie aux PPPs est intervenu dans le but de rationaliser les dépenses publiques et d'alléger la pression, causée par l'utilisation du financement classique (marchés publics), sur le Trésor public. Ce nouveau modèle d'investissement a permis au gouvernement de réaliser un nombre important de projets, sous différents contrats de PPP, et a permis aussi d'impliquer le secteur privé (étranger notamment) dans le financement, la construction et l'exploitation des équipements et des infrastructures appartenant aux secteurs publics sous différentes formes de partenariat public-privé (Concession, BOT, BOOT...).

À titre d'exemple, l'Algérie a enregistré entre 2006 et 2012 un programme ambitieux de PPP comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n° 1: les projets PPP réalisés en Algérie entre 2006 et 2012

Secteur	Entreprise	Mission	Partenaire	
			Algérien	Étranger
Ressources en eau	SEAAL (Alger)	Distribution de l'eau potable	ADE	SUEZ Envir (France)
	SEAOR (Oran)	Distribution de l'eau potable	ADE	Aguas de Barcelone
	SEATA (Annaba)	Distribution de l'eau potable	ADE	Gelsenwasser (Allemagne)
	SEACO-Constantine	Distribution de l'eau potable	ADE	SEM Marseille (France)
	AEC	Dessalement de l'eau de mer	AEC	Multinational
Transport	Port d'Alger	Terminal à containers	EP Alger	DPW UAE
	Port de Bejaïa	Terminal à containers	EP Bejaïa	Portek Singapore
	Port de Djen Djen	Terminal à containers	EP Djen Djen	DPW (UAE)
	EGSA	Exploitation et management	Aéroport d'Alger	E. Airport of Paris
	EMA (Métro d'Alger)	Exploitation et management	Métro d'Alger	RATP France

Source : Réalisé par les auteurs

La majorité de ces projets ont été lancés dans le cadre de la loi 02-01 relative au développement de l'investissement ou bien, et parfois, à travers les textes réglementaires sectoriels. La totalité des contrats signés depuis l'année 2000 a été conclue avec des partenaires étrangers de diverses nationalités. Cette stratégie adoptée par l'État Algérien a permis aux différentes entreprises nationales partenaires d'accumuler des compétences techniques et managériales considérables. Les formes de contrats PPP adoptées sont :

- La forme DBOO (Design, Build, Own and Operate): ce type de PPP a été choisi pour la réalisation de 13 stations de dessalement de l'eau de mer et de deux (2) centrales électriques lancées par Algerian Energy Company (AEC).

- Le contrat de concession : ce type de PPP a été choisi pour la gestion, l'exploitation, la modernisation et la maintenance des équipements utilisés dans les terminaux à conteneurs au niveau des trois (03) ports : Alger, Djen Djen et Bejaïa.
- Le contrat de management pour :
 - La gestion de l'eau potable dans les grandes villes (Alger, Oran, Constantine et Annaba) ;
 - La gestion et l'exploitation de l'aéroport d'Alger ; et
 - La gestion des transports à savoir l'aéroport et le métro d'Alger.

3.2 - Les approches de répartition des risques par projet :

3.2.1- Le port de Bejaïa

Le partenariat de ce projet a été conclu dans le cadre d'une société mixte sous forme de joint-venture entre l'Entreprise Publique Port de Bejaïa (EPB) et le partenaire singapourien Portek. Le PPP a été contracté en 2006 pour une durée de 20 ans dans le but d'assurer le transfert de la technologie et de l'expertise en matière de gestion portuaire et d'améliorer les performances de l'entreprise publique EPB. En l'absence d'un cadre juridique dédié aux PPP en Algérie, la concession de la gestion portuaire a été réalisée en références aux textes sectoriels.

Après plus de dix ans de mise en œuvre du contrat, l'entreprise a pu atteindre des performances dépassant les objectifs tracés dans le projet. Elle est passée de 75.966 boîtes traitées en 2006 à 236.139 boîtes en 2017 et d'une part de marché de 5% à 10% sur la même période.

Les cadres interviewés de l'EPB, y compris le partenaire étranger, ont confirmé unanimement :

- Le PPP est un choix judicieux compte tenu de l'amélioration nette de la performance de l'entreprise ;
- La joint-venture a permis d'établir un climat de confiance entre les partenaires et a permis un transfert technologique effectif. D'ailleurs, au moment de l'interview, l'entreprise fonctionnait à 100% avec un personnel algérien à l'exception du PDG qui est singapourien conformément aux clauses du contrat.

- L'esprit de collaboration a régné tout au long de la période du contrat au point où le partenaire étranger aspire au prolongement du contrat ;
- L'absence du cadre règlementaire est la grande contrainte de la mise en œuvre du projet.

Quant à la répartition des risques, un cadre général de répartition a été adopté en interne par l'entreprise du projet, sans qu'il y ait une identification détaillée ou une allocation bien définie des risques du projet comme l'a confirmé un des cadres interviewés en déclarant : «La répartition des risques s'est faite d'une manière naturelle. Autrement dit, le partenaire étranger a pris en charge les risques techniques, le partenaire algérien a pris pour sa part les risques politiques. Quant aux autres risques, tels que les risques commerciaux, et les risques de change, ils sont partagés entre les deux partenaires ».

Certes les résultats de ce projet semblent dépasser les attentes initiales, au point où les partenaires l'ont considéré comme une « Success-Story » et compte renouveler le contrat. Cependant, l'absence d'un cadre bien défini de répartition des risques fragilise la pérennité du projet. Il suffit qu'un nouvel élément critique - un changement politique ou une baisse aigue de l'activité ou un nouveau texte etc. - se produise, pour que cette « Success Story » se voie remise en cause et finisse, peut-être, devant les arbitrages internationaux.

3.2.2- Les stations de dessalement de l'eau de mer (Algerian Energy Company AEC)

Il s'agit de la réalisation de onze (11) stations de dessalement de l'eau de mer et de deux (2) centrales électriques, pour répondre aux besoins croissants en eau potable des populations. En effet, le gouvernement a confié la mission à l'AEC, créée en 2001, en partenariat entre les deux sociétés nationales Sonatrach et Sonelgaz. L'AEC a été chargée de représenter les pouvoirs publics dans les sociétés de projet à créer avec les partenaires étrangers spécialisés dans le dessalement d'eau de mer. En effet l'AEC s'est vue attribuer le rôle de l'agent délégué de l'Etat pour le suivi et le contrôle des projets de station de dessalement de l'eau de mer.

Selon les cadres interviewés de ladite entreprise :

- Le choix de la formule PPP a été dicté par l'urgence d'assurer l'eau potable aux populations des grandes villes algériennes ainsi que par la méconnaissance des technologies de dessalement ;
- Le schéma de PPP utilisé est le BOO (Build Operate Own) avec la participation de la partie publique (AEC) dans chacune des 13 sociétés de projet ;
- Les stations ont été réalisées, globalement, dans les délais et selon les budgets prévus dans les contrats sans qu'il y ait de dépassement ;
- Les objectifs en termes de disponibilité de l'eau potable ont été atteints à 100%. Les cas de sous utilisations des capacités de production, tel que le projet de Magtaa à Oran qui produit 300.000 m³ au lieu des 500.000 m³ prévues, reviennent à la partie publique et non pas au PPP, en soi.

Quant à l'allocation des risques, ce PPP semble être mieux structuré et mûré comparativement aux autres projets étudiés. A ce titre, les risques de chacun des 13 projets sont identifiés au préalable, dans une matrice qui mentionne aussi l'affectation et le mode de prise en charge. Le principe général adopté dans ces PPP était d'affecter chaque risque à la partie qui le maîtrise mieux. En effet, les risques ont été catégorisés et affectés de la manière suivante :

- Les risques de construction et d'exploitation sont à la charge du constructeur et de l'exploitant respectivement selon les modalités définies dans les contrats;
- Les risques politiques, y compris les changements de réglementation, sont à la charge de l'Etat;
- Les risques assurables sont pris en charge par les compagnies d'assurance moyennant le paiement de primes d'assurance.
- Les risques non prévus seront traités lors de leur occurrence de la même manière que les risques prévus (consensus ou demande d'expertise). Dans le cas des grands risques un processus de négociation sera engagé suivant la logique gagnant/gagnant tout en considérant le degré de la maîtrise du risque et son impact sur la continuité du projet.

2.3- La Société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger (SEAAL)

Dans le but de faire face au problème de la distribution de l'eau potable dont souffrent les grandes villes algériennes d'une manière générale et la ville d'Alger d'une manière particulière, les autorités publiques ont décidé en 2000 de faire appel à un opérateur étranger possédant le savoir-faire nécessaire. Le choix s'est porté sur l'entreprise française Suez Environnement. Avant de mettre en œuvre ce partenariat, un protocole d'accord a été signé, en 2003, entre l'Algérienne Des Eaux (ADE) et l'Office National d'Assainissement (ONA) pour créer l'entreprise publique dénommée « Société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger –SEAAL ».

En 2006, le premier PPP sous forme de contrat de management d'une durée de 05 années fut signé entre les deux partenaires algériens ADE et ONA représentés par la SEAAL, d'une part et le partenaire français Suez Environnement, d'autre part. Ce contrat charge Suez Environnement de la gestion stratégique et opérationnelle de la SEAAL sur la base d'objectifs de performance bien définis. Un deuxième contrat a été signé en 2011 pour une durée de cinq (5) ans. Par la suite, en octobre 2018, Suez environnement, l'ADE et l'ONA ont signé une extension de ce contrat pour accompagner et moderniser les services d'eau et d'assainissement du Grand Alger pour une durée de 3 ans.

S'agissant d'un contrat de management, l'accent est mis, dans ce projet, sur les indicateurs et les exigences de performance. En outre, la nature « courttermiste » de ce contrat n'a pas motivé le partenaire français à engager des investissements importants ou à prendre certains risques. Le projet n'a pas connu de partage des risques au sens propre du mot comme les autres projets. Les seuls risques à la charge de la partie privée (le partenaire français) étaient ceux liés à la réalisation des performances définies dans le contrat de management. Dans le cas de contreperformance, la partie privée se verrait infliger des pénalités.

2.4- l'Entreprise Métro d'Alger (EMA)

L'Entreprise Métro d'Alger (EMA), comme l'indique son nom, est chargée de la réalisation et de l'exploitation du métro d'Alger, des tramways et des téléphériques dans plusieurs villes algériennes.

N'ayant pas l'expérience requise pour l'exploitation de ces lignes de transports en commun, l'EMA a eu recours aux opérateurs internationaux spécialisés. Suite à un appel d'offre international, RATP El Djazaïr, une filiale de RATP Dev, elle-même filiale du groupe RATP, a remporté le contrat d'exploitation du métro d'Alger en 2007, pour une durée de 8 ans. Ce contrat est basé sur des critères de qualité (ponctualité et performance) et un paiement forfaitaire suivant la mise à disposition des rames de métro.

Ainsi, une Jointe –venture a été constituée entre, d'une part l'EMA et l'ETUSA (51%) et la RATP (49%) d'autre part, sous la dénomination de SETRAM pour prendre en charge l'exploitation et la maintenance des tramways algériens.

Lors de nos entretiens avec les cadres dirigeants de l'EMA, ces derniers n'ont pas considéré ce contrat d'exploitation et de maintenance comme un Partenariat Public-Privé. Pour eux, il s'agit d'un simple contrat de services. En effet, la question de répartition des risques n'a pas été mise en avant dans ce contrat bien que la gestion de l'entreprise SETRAM soit à la charge du partenaire étranger, en l'occurrence la RATP.

4- DISCUSSION DES RÉSULTATS

4.1- Les motivations de l'engagement dans le projet PPP

La formule PPP a été présentée par les instances internationales ainsi que par la littérature comme étant la solution la plus adaptée à la mobilisation des ressources privées au profit des projets publics (Pagdadis et al., 2008 ; Hachimi, 2005 ; Marty et Voisin, 2006) et la prise en charge optimisée des risques inhérents aux projets de service public, à l'instar des projets d'infrastructures qui s'étalent sur le long terme, dépassant parfois les 25 ans (Hovy, 2015 ; Heald, 2019).

En Algérie, le recours aux PPP a été fait dans un contexte particulier. Un contexte caractérisé par un climat de sortie de crise sur les différents plans politiques, économiques et sociaux qui s'ajoute aux difficultés d'attirer les investissements étrangers. A cet effet, les pouvoirs publics ont trouvé dans les PPP une formule adaptée pour répondre aux besoins publics pressants et urgents, tels que l'eau, l'électricité, le

transport, d'une part, et attirer plus de partenaires étrangers vers les secteurs qui étaient, jusqu'à 2008, des espaces de monopole de l'Etat par excellence, tels que le secteur des ressources en eau, d'autre part (Chohra et Mezhouda, 2018).

Ainsi le choix des PPP, selon la confirmation de la majorité des interviewés, était beaucoup plus un choix politique, dans le sens où il n'y avait pas d'études comparatives évaluant les autres options offertes aux pouvoirs publics pour réaliser les projets en question. Autrement dit, lorsqu'il s'agit des projets considérés stratégiques, la prise de décision n'obéit pas aux critères conventionnels de choix d'investissements, elle favorise plus les considérations d'ordre politique et social.

4.2- Le cadre réglementaire et institutionnel

Le cadre réglementaire et institutionnel représente le garant de la réussite des PPP et le premier facteur d'atténuation des risques (Rapport des Nations-Unies, 2008). En l'absence d'un tel cadre, les acteurs privés, notamment étrangers, deviennent plus méfiants et exigeants en matière de garanties, ce qui impacte toute l'approche de la gestion des risques du projet. L'examen de certaines expériences de PPP, particulièrement dans la région MENA, confirme qu'un meilleur cadrage des PPP passe, bien évidemment, par l'existence d'une loi dédiée totalement aux PPP et des agences ou des conseils nationaux agissant en qualité de structures de gouvernance des projets PPP. L'Algérie, ayant recouru aux PPP dans des situations d'urgence, s'est contentée d'une simple modification et adaptation des lois sectorielles aux formules PPP, dans l'attente de la promulgation d'une loi spécifique.

Bien qu'un projet de loi ait été présenté au parlement, en Algérie, en 2015, les PPP, demeurent toujours sans cadre spécifique, tant au niveau réglementaire qu'au niveau institutionnel. Devant une telle situation, les risques des PPP s'amplifient et les soucis des partenaires étrangers s'accroissent, ce qui réduit, par conséquent, la marge de négociation des autorités publiques. En effet, le partenaire public se voit affecter des

risques qui font partie de la responsabilité du partenaire privé, dans les situations normales.

En outre, l'absence du cadre réglementaire limite les opportunités de normaliser les processus de recours aux PPP et le choix du mode de leur gestion. A titre d'exemple, alors que la réalisation des autoroutes est un domaine de PPP par excellence dans beaucoup de pays, en Algérie, l'autoroute Est-Ouest a été réalisée sous la formule de marchés publics traditionnels, malgré les appels plaidant au profit du PPP.

4.3- L'évaluation des risques

L'évaluation des risques est une étape cruciale de la gestion des projets d'une manière générale et des PPP d'une manière particulière (Wei & Ren, 2015). D'ailleurs, elle occupe une place importante dans les manuels de gestion de projets et dans les prestations des cabinets spécialisés.

Outre les risques techniques inhérents aux projets, les PPP incluent d'autres types de risques tel que l'instabilité politique, juridique ou financière du pays, du moment que les projets portent par défaut sur des périodes longues (Chan et al. 2011). Selon les modèles conventionnels des PPP, ces risques font au préalable l'objet d'une pré-évaluation et de détermination des impacts probables sur le déroulement du projet. Mais une telle démarche suppose que les partenaires soient au même niveau de maîtrise de l'évaluation des risques. Or, dans les cas explorés, le partenaire public était en situation défavorable malgré les possibilités dont il dispose, pour faire appel à l'expertise internationale en la matière.

L'exploration du terrain a révélé que l'évaluation des risques a été confiée en grande partie aux partenaires étrangers qui disposent de l'expertise nécessaire. La partie publique s'est réservé le droit de rejeter les résultats de l'évaluation dans le cas où elle se sent lésée. Ce schéma de contractualisation a permis de créer un climat de confiance et d'assurance entre les deux parties, ce qui explique le peu d'intérêt accordé par les partenaires aux questions de répartition des risques lors des processus de passage de marchés ou de signature de contrats.

4.4- La répartition des risques dans le projet

La répartition des risques obéit à des mécanismes conventionnels et à des logiques de négociation entre les partenaires du projet (Wibomo et Mohamed, 2008). Les mécanismes conventionnels s'imposent lorsque certaines conditions de recours aux PPP sont réunies, telles que le cadre réglementaire et institutionnel, la symétrie de l'information, la disponibilité d'autres choix à des coûts comparables, etc. ; sinon, la logique de négociation qui se termine par des solutions consensuelles s'impose. Dans le cas des projets étudiés, les facteurs tels que le déficit qu'accuse le partenaire public en termes d'expertise, les pressions sociales, la nécessité de plus d'ouverture à l'international etc. ont poussé le processus de répartition des risques vers l'approche consensuelle.

Ainsi, les pouvoirs publics se sont trouvés dans l'obligation de prendre en charge la majorité des risques du projet, à l'exception des risques techniques affectés par défaut à la partie privée, ce qui explique l'absence des cas de renégociation ou de contentieux en matière de répartition des risques dans les 04 projets étudiés.

4.5- Répartition des risques et efficacité du projet

L'efficacité du projet se mesure par le degré de la maîtrise de ses coûts finaux comparativement au budget initial ou aux standards nationaux et internationaux, ou aux autres formules de réalisation alternatives. En effet, la répartition des risques impacte substantiellement l'efficacité du projet car elle se répercute directement sur les coûts du projet avant sa mise en exploitation.

Par contre l'efficacité du projet se mesure par le degré de l'atteinte des objectifs et des performances fixées pour le projet. Dans les 04 projets étudiés, les interviews ont mis l'accent sur l'efficacité qui a atteint des niveaux satisfaisants voir très satisfaisants dans certains cas comme le port de Bejaia. Cela se justifie, d'après eux, par l'intérêt que porte l'Etat au transfert technologique d'une part et à l'atteinte de certains niveaux de performance dans les services publics visés par les projets (l'approvisionnement en eau potable, la production de

l'électricité, le nombre de conteneurs à traiter chaque jour au niveau du port etc.) d'autre part.

Ainsi, la répartition des risques a été orientée vers l'efficacité, au détriment de l'efficience et de l'optimisation des coûts des projets. D'ailleurs, la contribution considérable de l'Etat dans le financement de ces projets a été consentie beaucoup plus dans le but de profiter de l'expertise des acteurs internationaux dans la réalisation des projets et d'assurer un transfert de savoir-faire aux compétences nationales.

CONCLUSION

En guise de conclusion, le recours au PPP représente un choix stratégique pour les pouvoirs publics, permettant de consolider plusieurs avantages, entre autres la rationalisation des budgets, le partage des risques, l'implication des acteurs privés dans la mise en œuvre des politiques publiques et les bonnes pratiques de gouvernance. Ces avantages ont fait des PPP le choix préféré des pouvoirs publics dans beaucoup de pays développés ou en voie de développement. Les institutions internationales, pour leur part, ont joué un rôle important dans le développement de ce mode de réalisation de projets à caractère public, par les tentatives de cadrage et de normalisation. La question de la répartition des risques est apparue comme une question centrale dans la contractualisation et la gestion de ce genre de projets.

Bien que la répartition des risques ait fait l'objet de tentative de normalisation dans le but d'optimiser les coûts finaux du projet, sa pratique diffère selon les finalités visées par le recours aux PPP. En Algérie, où les contextes politique, économique et social étaient particuliers et différents de ceux prévalant dans les pays développés tels que la France et l'Angleterre (le berceau des PPP), la répartition des risques était différente des approches normatives et favorisait l'efficacité au détriment de l'efficience.

L'étude exploratoire des 04 PPPs engagés en Algérie dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des transports nous a permis de dégager le constat suivant :

- Le recours aux différentes formes de contrats PPP a été motivé principalement par des situations d'urgence et par le manque de savoir-faire dans l'exploitation des services publics;
- L'inexistence d'un cadre juridique spécifique aux PPP est une contrainte majeure dans le développement des contrats de PPP;
- Le partage des risques n'a pas constitué un élément fondamental sauf dans le cas des stations de dessalement de l'eau de mer;
- La partie publique a participé au capital des sociétés de projet (sous différentes formes telle que les joint-venture). Ce choix a permis de réduire l'asymétrie d'information, d'améliorer le transfert de savoir-faire et de créer un climat de confiance entre les partenaires.

Comme il s'agit d'une étude exploratoire portant sur un nombre limité de PPP, ces résultats demandent à être confortés par une enquête quantitative plus exhaustive, auprès de l'ensemble des opérateurs publics et privés, tout en associant, les organismes financiers et de garanties pour l'approfondissement de l'étude des pratiques de répartition des risques et l'impact de ces pratiques sur l'efficacité des projets, notamment en cette période de restrictions budgétaires.

Références bibliographiques

- Abednego M. P., & Ogunlana S.O., (2006).** "Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia", *International Journal of Project Management*, Vol. 24 (7), 2006, pp. 622-634
- Anwar B & al., (2018).** "Meta review of critical risk factors in PPP projects of emerging nations in south Asia", *The Journal of Developing Areas*, Volume 52 No. 1 Winter.
- Beckers F. & al., (2013).** "A risk-management approach to a successful infrastructure project", *McKinsey Working Papers on Risk*, Number 52 (3).
- Bensaïd J., & Marty F., (2013)** "Pertinence et limites des partenariats public-privé : une analyse économique", *Prisme*, N° 27, novembre.
- Bing L.; Akintoye, A., Edwards P., & Hardcastle C., (2005).** *Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP procurement for construction projects in the UK –Findings from a*

questionnaire survey, *Engineering, Construction and Architectural Management*, Vol.12 (2), pp: 125-148.

Bovis C., (2015). "Risk in Public-Private Partnerships and Critical Infrastructure", *Symposium on Critical Infrastructures, EJRR 2|2015*.

Chan A.P.C., Yeung J.F.Y., Yu C.C.P., Wang S.Q., & Ke Y.J., (2011). "Empirical study of risk assessment and allocation of public-private partnership projects in China". *Journal of Management in Engineering*. 27 (3), 136-148.

Checherita C., and Gifford J., (2007). "Risk Sharing in Public-Private Partnerships: General Considerations and an Evaluation of the U.S. Practice in Road Transportation", *11th World Conference on Transportation Research (WCTR)*, University of California, Berkeley, June, pp. 24-28.

Chohra M. & Mezhouda A. (2018). "Algerian PPP contracts experience: the case of seawater desalination program". *Revue des sciences commerciales*, 17 (01), p 40.

Demirag I., Khadaroo I., Stapleton P., & Stevenson C., (2010). "Public Private Partnership Financiers Perceptions of Risks". Institute of Chartered Accountants Scotland.

François, A et Marsac, A. (2014). "Les risques des partenariats public-privé dans le cas des stades. L'exemple du MMArena", *Revue Française de Gestion*, 40 (245), pp.87-99.

Hachimi S.Y., (2005). "Les Partenariats Public-Privé comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles". Yale University, School of Management. New Haven

Hadjar G., (2014). "Le partenariat public-privé : transfert de connaissances managériales et apprentissage. Cas d'entreprises publiques algériennes ", HALL 2016, pp 52.

Heald J., (2019). "Value for Money in Mexico? Including the Missing Risks in: Infrastructure Project Evaluation", *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2019, 9(4), 60-73.

Hovy P., (2015). "Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing value for money", International Institute for Sustainable Development 2015, working paper.

- Jin X., Zhang G., & Yang R. J., (2012).** "Factor analysis of partners' commitment to risk management in public-private partnership projects", *Construction Innovation: Information, Process, Management*, 12(3), 297-316.
- Kabir Z M., & Minoee M., (2017).** "Public & Private Partnerships in Financial Projects: Evidence from National Iranian Gas Company", *International Journal of Economic Perspectives*, 2017, Volume 11, Issue 4, 852-864.
- Li B., Akintoye A., and Hardcastle C., (2001).** "Risk Analysis and Allocation in Public Private Partnerships Projects". 17th ARCOM Annual Conference. Salford. Vol.2, pp.895-904.
- Marty F. & Voisin A., (2007).** "Les difficultés d'exécution des Partenariats Public-Privé : le retour d'expérience des contrats de Private Finance Initiative britanniques", Observatoire français de conjoncture économique, N° 2007-26 septembre.
- McDowall E., (2003).** "Applications of risk management strategies" in Public-Private Partnership procurement in Akintoye, A.; Beck, M.; Hardcastle, C. (Eds) *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Wiley-Blackwell, 2003, pp: 183-204.
- Ménard C., & Jean-Michel O., (2009).** "L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat". *Revue française d'administration publique*, ENA, 2009, pp.349-364.
- Pagdadis S., & al., (2008).** " A Road Map to Success for Public-Private Partnerships of Public Infrastructure Initiatives". *The Journal of Private Equity*; Spring 2008; 11, 2; pp 8-18.
- ONU (2008), la bonne gouvernance des PPP, Rapport
- Quiggin, J. (2004),** Risk, "PPPS and the public sector comparator", *Australian Accounting Review*; Jul; 14, 2; p. 51.
- Shen I., Platten, A., & Deng X., (2006).** "Role of Public Private Partnerships to Manage Risks in Public Sector Projects in Hong Kong", *International Journal of Project Management* 24(7):587-594.
- Thomson C., & Goodwin J., (2005).** *Evaluation of PPP projects Financed by the European Investment Bank*, Synthesis Report. Luxembourg: European Investment Bank and Yescombe Consulting Ltd.

Wei H., & REN Y. (2015). "Study of the Income Distribution on Public Rental Housing PPP Projects". *Journal of Engineering Management*, (06):59.

Wibomo A., & Mohamed S., (2008). "Perceived Risk Allocation in Public-Private-Partnered (PPP) Water Supply Projects in Indonesia, First International Conference on Construction In Developing Countries (ICCIDC-I)", *Advancing and Integrating Construction Education, Research & Practice*, August 4-5, 2008, Karachi, Pakistan.

Zhang L., Zhao Z., Chai, J. & Kan Z., (2019). "Risk Identification and Analysis for PPP Projects of Electric Vehicle Charging Infrastructure Based on 2-Tuple and the DEMATEL Model", *World Electric Vehicle Journal*, 2019, 10, 4, 1-25.

Yin, R.K., (2003). "*Case Study Research: Design and Methods*", Thousand Oaks, Sage Publication.