

UNIVERSITE MOULOUD MAMMERI DE TIZI OUZOU  
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES, DES SCIENCES DE GESTION  
ET DES SCIENCES COMMERCIALES  
DEPARTEMENT DES SCIENCES ECONOMIQUES

## THESE DE DOCTORAT

ES SCIENCES ECONOMIQUES

### *THEME*

***Les institutions de l'action publique locale  
en Algérie : cas des marchés publics dans la  
wilaya de Tizi-Ouzou.***

**Présentée par : M<sup>r</sup> MOULAI Kamel**

**Sous la Direction du Professeur BENABDALLAH Youcef**

#### MEMBRES DU JURY

Mr. DAHMANI Mohamed, Professeur, U.M.MAMMERI, Tizi-Ouzou,	PRÉSIDENT
Mr. BENABDALLAH Youcef, Professeur, ENSSA, Alger,	RAPPORTEUR
Mr. BOUTALEB Kouider, Professeur, U.A. BELKAID, Tlemcen,	EXAMINATEUR
Mr. DJENANE Abdelmadjid, Professeur, U. FERHAT ABBAS, Setif,	EXAMINATEUR
Mr. SI MOHAMMED Djamel, Professeur, U.M.MAMMERI, Tizi-Ouzou,	EXAMINATEUR
Mr. TESSA Ahmed, Professeur, U.M.MAMMERI, Tizi-Ouzou,	EXAMINATEUR

SOUTENUE LE 14/04/2015

## Remerciements

Je remercie mon directeur de thèse le Professeur Youcef BENABDALLAH, d'abord, pour avoir accepté de diriger ce travail ; ensuite, pour tous les conseils, orientations et remarques qu'il m'a généreusement prodigués à la longueur de la réalisation de ce travail ; et enfin, pour la confiance qu'il a placée en moi.

Je remercie vivement le Professeur Mohammed DAHMANI pour avoir, gentiment, accepté de lire mon travail.

J'exprime ma gratitude au Professeur Ahmed TESSA, Doyen de la Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de Gestion, qui n'a ménagé aucun effort pour réunir les meilleures conditions administratives afin de concrétiser la soutenance de cette thèse.

Je remercie tous les enseignants et chercheurs qui ont affablement accepté d'échanger avec moi sur le thème de ma recherche, souvent en sacrifiant de leur précieux temps. Leurs orientations et conseils, remarques et encouragements m'ont été d'une grande utilité. Je remercie Mr Mohand Ouamar OUSSALEM (économiste) et le Professeur Tahar TALEB (Juriste), de l'Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou). Qu'ils trouvent ici mes remerciements : le Professeur Said SOUAM (Université Paris X), M. Thierry KIRAT (Université de Paris Dauphine) et le Professeur Eric BROUSSEAU (Université de Paris Dauphine), le Professeur Stéphane SAUSSIER (Université Paris 1 la Sorbonne), Mme Carine STAROPOLI (Université Paris 1 la Sorbonne), la Professeure TALAHIT F. (Université Paris Nord) et M. Jacques OULD AOUDIA (Ministère de l'économie, France).

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui, parmi mes ami(e)s et collègues, m'ont honoré par la lecture de mon travail et autres conseils. Pour les mêmes raisons, je remercie M. Ahmed MOULAI.

J'apprécie l'aide de M. SAIKI S. qui m'a facilité l'investigation de terrain. Le personnel qui m'a aidé au sein de la DTP de Tizi-Ouzou est également à remercier.

Je remercie toutes celles et tous ceux qui ont accepté de répondre à mes questions dans le cadre des entretiens, que ce soit au niveau des différentes Directions de la wilaya de Tizi-Ouzou ou au sein des entreprises, bureaux d'étude et laboratoires.

Je remercie toutes celles et tous ceux qui m'ont aidé et soutenu dans la réalisation de ce travail, particulièrement M. Amrane KASMI et M. Arezki KASMI.

Je ne saurai clôturer cette page sans remercier fortement les membres du jury qui m'ont fait l'honneur d'accepter de faire un examen et une évaluation de ce travail.

## **Dédicaces**

A mes défunts parents,

## Sommaire

Introduction générale.....	1
<b>Partie I : L'action publique locale en Algérie au regard du paradigme institutionnel</b> .....	<b>12</b>
Chapitre I : La double transition de l'économie algérienne et la problématique institutionnelle.....	13
Introduction du chapitre I.....	13
Section 1: Dutch Disease, « État rentier » et contraintes institutionnelles de l'économie algérienne .....	14
I) L'économie algérienne : portée et limites de l'analyse du Dutch Disease .....	14
II) Une économie fondée sur la rente : l'apport du concept d'État rentier .....	21
III) Le caractère rentier de l'économie algérienne et carences institutionnelles .....	28
Section 2 : La transition inachevée de l'économie algérienne .....	40
I) L'économie algérienne face à la crise du milieu des années 1980 .....	40
II) Le cadre théorique de transition : l'intégration du rôle des institutions .....	43
III) De la crise des années 1980 aux réformes inachevées de l'économie algérienne.....	48
IV) Le rôle de l'État dans l'économie : le parent pauvre de la réforme ?.....	63
Conclusion du chapitre I .....	66
Chapitre II : L'objet et les acteurs de l'action publique locale.....	69
Introduction du chapitre II.....	69
Section 1 : De la présence des biens publics dans l'économie : une synthèse de la théorie ....	70
I) Définition traditionnelle des biens publics purs.....	70
II) La classification des biens publics.....	73
III) Le guide en économie du bien-être : l'optimum au sens de Paréto, son extension et son dépassement.....	76
IV) L'allocation des ressources en présence des biens publics .....	81
V) Les caractéristiques des biens publics et leurs implications opérationnelles et conceptuelles .....	84
VI) Dépassement de la définition traditionnelle et nouvelle définition des biens publics .	90
Section 2 : Les acteurs de l'action publique locale .....	96
I) Les interactions verticales en matière de fourniture des biens publics .....	97
II) Les interactions horizontales .....	116
Conclusion du chapitre II .....	133

Conclusion de la partie I.....	136
<b>Partie II : La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de la Nouvelle Economie Institutionnelle.....</b>	<b>139</b>
Introduction à la partie II.....	139
Chapitre III : La relation institutions-développement : aspects théoriques et pratiques.....	140
Introduction du chapitre III .....	140
Section 1 : La Nouvelle Economie Institutionnelle : analyse conceptuelle des institutions ...	141
I) Economie et institutions.....	141
II) Définitions et formation des institutions .....	146
III) Le changement institutionnel .....	151
IV) Démocratie et développement économique : une extension d'analyse.....	160
Section 2 : Les institutions et le développement économique : analyses empiriques .....	165
I) La qualité des institutions et les performances économiques : quelques constats .....	165
II) La mesure de la bonne gouvernance ou la « <i>Governance Matters</i> ».....	169
III) Les « profils institutionnels » des pays et le développement .....	175
IV) La relation gouvernance – développement : de la « bonne gouvernance » à la « gouvernance pour le développement » .....	179
Conclusion du chapitre III.....	187
Chapitre IV: La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de la théorie des coûts de transaction.....	190
Introduction du chapitre IV .....	190
Section 1 : L'économie néo-institutionnelle des coûts de transaction .....	192
I) La théorie des coûts de transaction : origine et développement .....	192
II) Les fondements théoriques de la théorie des coûts de transaction .....	196
III) Le contrat dans la théorie des coûts de transaction .....	202
IV) Des coûts de transaction aux structures de gouvernance .....	204
V) La prise en compte du rôle de l'environnement institutionnel .....	211
Section 2 : La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de l'économie des coûts de transaction .....	214
I) Les coûts de transaction et intervention de l'État .....	215
II) L'organisation des services publics et la théorie des coûts de transaction .....	216
III) Les contrats publics-privés de courte durée .....	229
Conclusion du chapitre IV.....	231

Conclusion de la partie II.....	233
<b>Partie III : Le cadre institutionnel de l'action publique locale en Algérie et sa mise en œuvre: cas des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.....</b>	<b>234</b>
Introduction de la partie III .....	234
Chapitre V : L'environnement institutionnel des marchés publics en Algérie.....	237
Introduction du chapitre V .....	237
Section I : Analyse de l'évolution du cadre institutionnel relatif à l'investissement et aux marchés publics .....	237
I) L'évaluation de la qualité du cadre institutionnel de l'investissement en Algérie : des institutions défavorables aux affaires et une administration inefficace.....	238
II) Le dispositif institutionnel relatif à l'investissement en Algérie.....	243
III) Evolution de la réglementation des marchés publics en Algérie : l'empreinte de la contrainte budgétaire de l'État.....	249
Section 2 : Lecture économique des dispositions de la réglementation des marchés publics algérienne .....	256
I) Définitions et principes .....	256
II) La mise en concurrence des soumissionnaires .....	267
III) L'exécution des marchés publics .....	273
IV) Le contrôle des marchés publics .....	282
V) De la lutte contre la corruption.....	290
Conclusion du chapitre V .....	297
Chapitre VI : Etude des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : cas du secteur des travaux publics.....	300
Introduction du chapitre VI.....	300
Section préliminaire : objectifs, méthodologie, et limites de l'investigation de terrain.....	301
I) L'objet de l'investigation.....	301
II) Les objectifs de l'investigation.....	302
III) La structure des entretiens .....	302
IV) Les conditions et limites de l'investigation de terrain .....	303
Section 1 : Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : le poids de la commande publique et état des lieux .....	304
I) Le financement des projets d'équipement public au niveau local : la reconduction de la logique du développement par le haut.....	305
II) Les dépenses d'équipement public dans la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (1999-2014) .....	309

III) Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : contenu et importance .....	312
IV) Les dépenses du secteur de travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période 1999-2012 .....	321
Section 2 : Etude des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : cas du secteur des travaux publics .....	323
I) Les coûts d'administration des marchés publics.....	324
II) Les coûts de transaction dans la mise en œuvre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.....	326
III) L'exécution des marchés .....	336
IV) Les difficultés dans le contrôle des marchés : rigidité dans l'application de la réglementation ou manque de rigueur des agents chargés de préparer les contrats de marchés ? .....	342
V) Les conflits et litiges.....	345
VI) La gestion du facteur temps dans les marchés publics passés par la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou .....	345
VII) De la lutte contre les pratiques corruptives dans les marchés publics en Algérie .....	348
Conclusion du chapitre VI.....	351
Conclusion de la partie III.....	354
Conclusion générale .....	357
Références bibliographiques .....	363
Annexes.....	375
Table des matières.....	393

## **Liste des Abréviations utilisées**

APW : Assemblée Populaire de Wilaya

BET: Bureau d'Etude

BOMOP: Bulletin Officiel des Marchés de l'Opérateur Public

BTP: Bâtiment et Travaux Publics

CC: Chemin Communal

CMP: Code des Marchés Publics

CNES: Conseil National Economique et Social

CNPE: Conseil National des Participations de l'État

CREAD: Centre de Recherche en Economie Appliquée au Développement

CTC: Centre de Contrôle Technique

CW: Chemin de Wilaya

DGB: Direction Générale du Budget

DJS: Direction de la Jeunesse et des Sports

DLEP: Direction du Logement et de l'équipement Public

DPSB: Direction de la Programmation et du Suivi du Budget

DRAG: Direction de la Réglementation et des affaires Générales

DREW: Direction des Ressources en Eau de Wilaya

DTP: Direction des Travaux Publics

DUC: Direction de l'Urbanisme et de la Construction

ECP: Economies Centralement Planifiées

EPE: Entreprises Publiques Economiques

FMI: Fonds Monétaire International

IDE: Investissement Directs Etrangers

IFI : Institutions Financières Internationales

MENA: Moyen Orient et Afrique du Nord ( *Middle East and NorthAfrica*)

OCDE: Organisation de Coopération et de Développement Economiques

## Liste des Abréviations utilisées

---

ODS: Ordre De Service

OMC: Organisation Mondiale du Commerce

ONG: Organisation Non Gouvernementale

ONS: Office National des Statistiques

PAS : Plan d'Ajustement Structurel

PCCE : Programme de Consolidation de la Croissance Economique

PCD : Plans Communaux de Développement

PCSC : programme complémentaire de soutien à la croissance

PIB : Produit Intérieur Brut

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPP: Partenariat Public-Privé

PSC : Programmes Sectoriels Centralisés

PSD: Programmes Sectoriels Déconcentrés

PSRE: Programme de Soutien à la Relance Economique

RN: Route Nationale

SGP: Sociétés de Gestion des Participations de l'État

USD: United States Dollars (Dollar Américain)

## **Liste des tableaux**

Tableau n° 1 : Le déclin de la production industrielle (1990- 2012) (indice 100 1989).....	19
Tableau n° 2 : Evolution comparée du taux de change réel et des termes de l'échange (base 100 en 1999).....	20
Tableau n°3 : La part des hydrocarbures dans les exportations algériennes (1994-2012).....	24
Tableau n° 4 : La part du secteur des hydrocarbures dans le PIB à prix courants (en %).....	25
Tableau n° 5 : Evolution de la part de la fiscalité directe dans le PIB (2001-2012).....	26
Tableau n° 6: Les dépenses d'équipement dans le budget de l'État (1993-2012).....	31
Tableau n° 7: La chute du taux de croissance économique annuel moyen de l'Algérie dès le milieu des années 1980.....	42
Tableau n° 8 : la contrainte extérieure à partir de 1984.....	43
Tableau n°9 : Amélioration de la situation macroéconomique de l'Algérie depuis la fin des années 1990.....	60
Tableau n° 10: La matrice des biens.....	74
Tableau n° 11 : Matrice de (dé)centralisation.....	98
Tableau n°12 : La typologie des subventions.....	102
Tableau n°13 : Répartition des initiatives à financement privé par secteur jusqu'en avril 2007.....	123
Tableau n°14 : Evolution du nombre d'association (2002-2004).....	132
Tableau n°15 : la structure du champ institutionnel de la base de données « profils institutionnels ».....	176
Tableau n°16 : Attributs du processus de contractualisation.....	203
Tableau n° 17: les attributs des structures de gouvernance.....	207
Tableau n°18 : fonctionnement des administrations publiques.....	239
Tableau n° 19: Gouvernance des revenus des ressources naturelles.....	239
Tableau n°20 : La capacité de l'État à réformer.....	240
Tableau n°21 : Le climat des affaires en Algérie selon la Banque Mondiale.....	242
Tableau n°22 : Seuils des marchés relevant des commissions nationales ou des commissions sectorielles.....	285
Tableau n° 23 : Comparaison entre le budget d'équipement de la wilaya de Tizi-Ouzou et les dotations à l'équipement des directions déconcentrées (2008-2010).....	307
Tableau n° 24 : La comparaison entre les PSD et les PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi-Ouzou	

## Liste des tableaux

---

durant la période (2005-2010).....	308
Tableau n°25 : Les programmes d'équipement quinquennaux dont la wilaya de Tizi-Ouzou a bénéficié (1999-2014).....	310
Tableau n°26 : L'étendue du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012).....	318
Tableau n°27 : Evolution des routes en « bon état » (2004-2011) .....	319
Tableau n°28 : Les perspectives du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou .....	320
Tableau n°29 : Les dépenses d'équipement 1999-2012 de la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	322
Tableau n°30 : Les dépenses de fonctionnement de la DTP de (2011-2012).....	325
Tableau n°31 : Les appels d'offre infructueux de la DTP de (2010-2012).....	331
Tableau n°32 : Les qualifications des entreprises en 2012, pour trois directions de wilaya (DLEP, DTP et DHW).....	332
Tableau n°33 : Les mises en demeure publiées au BOMOP par certaines directions de la wilaya de Tizi-Ouzou (2010-2012).....	338
Tableau n°34 : Le nombre de marchés et avenants passés par la wilaya et la DTP (2010-2012) ...	339
Tableau n°35: La répartition des opérations de la DTP entre les marchés et conventions sur la période (2009-2012).....	343

## **Liste des graphiques**

Graphique n° 1 : Ventilation sectorielle du PIB en 2012 (en %)	25
Graphique n° 2: La part de la fiscalité pétrolière dans le PIB et les recettes de l'État (1970-2012)	27
Graphique n° 3 : La couverture des dépenses de fonctionnement par la fiscalité hors hydrocarbure (1970-2012)	27
Graphique n° 4 : L'optimum de Paréto	77
Graphique n°5 : Les imperfections d'une production marchande des biens collectifs purs	82
Graphique n°6: Répartition des PPP en nombre et par région	125
Graphique n°7 : Répartition des PPP par secteur	126
Graphique n°8 : Engagement de la société civile dans les projets de la banque mondiale	129
Graphique n° 9 : Les évolutions du PIB par habitant dans le monde (1000- 2003)	167
Graphique n°10 : La relation « bonne gouvernance » et croissance du PIB par tête	181
Le graphique n°11: La « voie » du développement	183
Graphique n°12 : le degré de spécificité des actifs et les coûts de gouvernance	209
Graphique n°13: Le stade de développement de l'économie algérienne vu par Forum Economique mondial	241
Graphique n°14 : La comparaison entre le budget d'équipement de la wilaya de Tizi-Ouzou et les dotations à l'équipement des directions déconcentrées (2008-2010)	307
Graphique n° 15 : la comparaison entre les PSD et les PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (2005-2010)	309
Le graphique n°16: la répartition des autorisations de programmes par secteur sur le programme (2010-2014)	311
Graphique n°17 : évolution de l'étendu du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012)	318
Graphique n° 18 : Evolution des routes en « bon état » (2004-2011)	319

## **Liste des figures**

Figure n° 1: La détermination sociale des biens ou l'élargissement du concept des biens publics .....	91
Figure n°2 : Les interactions entre les institutions politiques et les institutions économiques.....	159
Figure n° 3: Individu, structures de gouvernance et institutions.....	212
Figure n° 4 : Les facteurs déterminants le choix d'une structure de gouvernance.....	213
Figure n° 5 : Les difficultés de la contractualisation publique-privée dans les services publics....	220
La figure n°6 : Le processus de passation des marchés publics.....	273
La figure n°7 : carte du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	313

## Introduction générale

Les années 1980 ont été marquées par la montée en puissance des idées néolibérales qui s'inspirent de l'analyse économique néo-classique. Après la chute du « bloc socialiste », à la fin de cette période, les organisations internationales, le FMI et la Banque Mondiale, notamment, se sont imprégnées du rôle de promoteurs de développement. Pour ce faire, elles ont présenté le marché comme la solution unique aux problèmes que vivent les économies en développement qui ont, par le passé, vainement adopté le modèle socialiste. Ces économies ont été contraintes de mettre en œuvre un processus une transition vers l'économie de marché, selon « l'agenda » de ces organisations. Les réformes prescrites par le FMI sont désignées par le vocable du « consensus de Washington », présenté comme une sorte de « thérapie », souvent de « choc », pour ces économies. D'une façon générale, il y est préconisé plus de libéralisation des prix, plus d'ouverture économique, et moins d'État dans l'économie. Or, l'on sait que l'analyse néo-classique, qui constitue la source d'inspiration des commandements du consensus de Washington, ne prend pas en considération les réalités socio-historiques des pays en développement, puisque le même « traitement » est recommandé aussi bien pour les pays de l'Amérique latine, de l'Europe de l'est, que pour les pays africains et asiatiques. Cela peut s'interpréter par le fait que l'analyse néo-classique prône le paradigme selon lequel les institutions constituent une donnée sans influence sur l'économie.

Ce n'est que suite aux résultats insatisfaisants enregistrés par ces pays, après plus d'une décennie d'ajustement, qu'il a été établi que les réformes économiques ne vont pas sans les réformes institutionnelles. Ainsi, le rôle de ces dernières et de l'État a été mis au centre de l'analyse du développement ; la transition se verse alors dans une deuxième phase dite de « *transition instituée* », à partir de la fin des années 1990.

En réalité, cette « prise de conscience » du rôle des institutions dans l'économie n'est qu'un retentissement du travail académique fondateur de Coase en 1937, qui a montré que le recours au marché ne peut se faire sans coûts. Depuis, on a compris que les institutions ne peuvent plus rester une variable exogène, comme cela a toujours été le cas dans les théories classique et néo-classique. Un certain nombre de théories et de modèles économiques ont vite évolué pour prendre en considération le rôle des institutions.

La croissance économique, qui constitue une préoccupation majeure de toutes les économies du monde, reste l'un des problèmes les plus en vue, qui a connu une extension d'analyse aux institutions. Le modèle néo-classique (Solow) avait, indirectement, ouvert à la recherche de grandes perspectives en établissant que plus de 80% de la croissance est expliquée par un « facteur exogène » à la fonction de production, désigné par « le progrès technique ». Aujourd'hui, ce facteur exogène (ou le « résidu » de Solow) tend de plus en plus à être explicité. Ainsi, le « capital humain », les « infrastructures », les « institutions », etc, sont tour à tour intégrés par des modèles expliquant la croissance économique. La prise en considération des institutions dans la conception des modèles de développement économique est devenue incontournable. Cela a fait de la gouvernance, et des institutions, d'une façon générale, l'une des notions qui ont inspiré une importante littérature économique ces dernières années.

Des rapports publiés et études réalisées récemment n'ont pas manqué de montrer l'acuité des besoins en matière de gouvernance pour le cas des pays de la région MENA. Ainsi, dans les rapports, « *doing business* », publiés annuellement, par la Banque Mondiale sur la gouvernance dans le monde, depuis 2004, ce constat est confirmé pour l'ensemble de cette région. Kauffman D. (2007)<sup>1</sup> considère que les défis de développement, pour les pays de la région MENA, se posent avant tout en termes de gouvernance, et que les problèmes institutionnels sont à l'origine des faibles performances dans cette région, en termes de croissance économique. Redwan S. et Reiffers J. L. (2004)<sup>2</sup> avaient tiré les mêmes conclusions pour le cas des pays du sud de la Méditerranée et des pays arabes, en insistant sur la corrélation qui existe entre les performances économiques en termes de croissance et de développement et l'environnement légal économique. Aussi, de récents rapports publiés par la Banque Mondiale montrent clairement que les résultats macroéconomiques n'ont pas eu d'effets au niveau microéconomique. Tout en confirmant l'importance de la gouvernance pour le développement, les travaux d'OuldAoudia vont plus loin et élargissent le champ institutionnel aux institutions informelles<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Kauffman D. et El Dahdah E., la gouvernance dans le monde : constats et implications pratiques, présentation au colloque du conseil national économique et social (CNES), le 03 février 2007, Alger.

<sup>2</sup> Samir Rdwan, Jean-Louis Reiffers, quelle stratégie politique de réformes peut-on tirer d'un benchmark des PM (Partenaires Méditerranéens) sur le cadre légal économique? Communication au séminaire des experts gouvernementaux sur la transition économique dans l'euro-med. Bruxelles : 10-11 juin 2004

<sup>3</sup> Voir le chapitre III.

L'Algérie n'échappe pas à ce constat. De substantielles possibilités d'une croissance économique soutenue existent<sup>1</sup>, mais sa réalisation demeure tributaire des réformes structurelles de ses institutions et de son économie. Il est vrai que les résultats macroéconomiques de cette économie se sont nettement améliorés durant la décennie 2000 (réserves de changes de plus de 180 milliards de \$ US en 2011, réduction du stock de dette extérieure, inflation relativement maîtrisée, etc.). Mais sur le plan microéconomique, la création de richesse reste en deçà des capacités de l'économie algérienne, en termes de la disponibilité de facteurs de production, et la croissance économique, en dehors du secteur des hydrocarbures, reste faible. En 2011 par exemple, celle-ci représente 5,1% au total, si on inclut les secteurs boostés par les dépenses publiques (bâtiment, travaux publics), et 2,2%<sup>2</sup> seulement, si on les exclut. Sachant que la contribution du secteur des hydrocarbures au PIB, pour la même année, était de 36%, malgré la tendance à la baisse qu'elle a connue depuis 2006<sup>3</sup>. Le chaînon manquant et déterminant ne serait-il pas « l'institutionnel », qui permet de lier ces deux niveaux, en rapprochant justement les différents acteurs ? Dans ce contexte, l'État serait un acteur majeur, car c'est à lui que revient naturellement la réalisation et l'animation de ce rapprochement, par la promulgation et l'application de règles négociées et établies par toutes les parties prenantes.

Cette thèse s'inscrit dans l'idée forgée depuis les travaux de Coase selon laquelle « les institutions comptent ». Cette idée a conduit la littérature économique, mais aussi politique, à mettre en avant les notions de « gouvernance » et « institutions ».

Le PNUD définit la gouvernance comme étant « l'exercice politique, économique et administratif dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assurent leurs obligations et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends »<sup>4</sup>. Plus large est la notion d'institutions. North D<sup>5</sup>., définit les institutions comme

---

<sup>1</sup> Des ressources naturelles abondantes, une population instruite et d'une capacité d'accumulation d'épargne par le secteur d'hydrocarbures pouvant être investie dans les secteurs productifs.

<sup>2</sup> Ce qui amené le Professeur, et néanmoins ancien ministre des finances, Benachhou A., à parler de « la crise de l'investissement productif », dans sa contribution au colloque international : Algérie cinquante ans d'expériences de développement. État-économie- société, CREAD, Alger, Décembre 2012.

<sup>3</sup> Selon les rapports de la Banque d'Algérie.

<sup>4</sup> [www.undp.org/gouv.html](http://www.undp.org/gouv.html), consulté le 30 octobre, 2008.

<sup>5</sup> North D., institutions, institutional change and economic performance, 1990, Cambridge university press., p. 4

l'ensemble des règles formelles et informelles établies par les humains pour encadrer leur interaction et lutter contre l'incertitude.

Il est vrai que l'intérêt que l'on porte aujourd'hui aux institutions a pour origine l'ancien institutionnalisme américain de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle, notamment avec les contributions de l'école historique allemande (Shmoller), l'institutionnalisme évolutionniste (Veblen) ou encore les travaux de Commons.

L'économie néo-institutionnelle<sup>1</sup> se veut une « nouvelle économie institutionnelle » - terme proposé par Williamson Oliver (1985)- qui a pris comme point de départ l'article de Coase (1937), qui a introduit pour la première fois le concept de coûts de transaction dans l'analyse économique et oppose la firme au marché. Le concept des coûts de transaction a, non seulement permis de montrer pourquoi l'existence des firmes au côté du marché, mais a servi le développement d'une théorie des organisations.

Une telle évolution dans les outils d'analyse, ne peut se confiner dans le seul niveau microéconomique des firmes. Le niveau macroéconomique s'est également emparé de la notion « d'institutions » et des « coûts de transaction », notamment avec les travaux de North (1973, 1990 et 2005), Acemoglu (2001), Khan (2006), Kauffmann D. (1999), et autres, pour expliquer le changement économique des pays. Ainsi, l'État et le secteur public sont largement concernés par ce renouvellement dans l'analyse économique. Jusqu'alors, l'économie publique s'occupait plus à nous expliquer le « pourquoi » de l'intervention de l'État, que le « comment » de celle-ci. Or, à présent, l'État fait appel plus souvent au marché pour organiser la fourniture des biens publics, qui constitue l'objet essentiel de son intervention. La question de la contractualisation publique-privée dans le cadre des marchés publics, comme mode d'action publique, sera alors au centre de notre recherche.

---

<sup>1</sup> L'institutionnalisme est lui-même décomposé en trois grands courants plus ou moins « hétérodoxes », par rapport à la théorie néo-classique. On y trouve d'abord le courant néo-classique des institutions, qui conserve la plupart des hypothèses et outils d'analyse néoclassique pour analyser les institutions (rationalité parfaite des agents, l'équilibre, optimisation), tout en relâchant la symétrie informationnelle. Il s'agit notamment de la théorie de l'agence (M. Jensen, W. Meckling), de la théorie des droits de propriété (A. Alchian et H. Demsetz) ou encore de la théorie des jeux (Reinhard Selten, John Harsanyi, Sugden) et la théorie de l'économie du droit (Law and Economics) de l'école de Chicago. Ensuite, il y a le courant des coûts de transaction qui s'écarte quelque peu de la théorie néo-classique (agents opportunistes, et avec une rationalité limitée), et qui intègre le concept des coûts de transaction dans l'analyse. Les institutions y sont interprétées comme des dispositifs de régulation alternatifs au marché mis en place par les agents pour minimiser les coûts de transaction. Ce courant concerne trois domaines : les organisations (Williamsons), le développement (North D.) et l'économie publique (Coase R.). enfin les approches dites « hétérodoxes » qui s'écartent de la méthodologie néo-classique (Hayek F., Aoki M., et Buchanan J.)

Sur le plan théorique, l'intérêt est de montrer que l'analyse des formes d'organisation de la fourniture des biens publics, intermédiaires entre le « tout État » et le « tout marché », ne peut s'accommoder avec le cadre traditionnel d'économie publique, qui ne s'intéresse qu'à la fonction de production étroitement confinée dans les facteurs de production de type néo-classique, dès lors que la fourniture des biens publics implique des mécanismes contractuels (partenariat publics-privés et marchés publics). De ce fait, nous avons emprunté à la théorie des coûts de transaction, une théorie contractuelle, le cadre conceptuel pour l'étude de ces mécanismes.

Sur le plan pratique, l'analyse de la réglementation des marchés publics, d'un côté, et l'étude de sa mise en œuvre, de l'autre côté, nous intéressent afin de montrer que les critères économiques d'efficacité et d'efficience, ne sont pas suffisamment pris en charge par le cadre institutionnel de l'économie algérienne. Les marchés publics sont donc sujets à des coûts de transaction qui sont plus ou moins importants.

Les besoins en matière institutionnelle de l'économie algérienne seraient liés à la nature « rentière » de l'économie et de l'État et au processus des réformes économiques mis en œuvre depuis la fin des années 1980. Il s'agit alors de mettre en évidence le retard de la transition institutionnelle qui bloque l'ensemble du processus. A ces spécificités liées à la structure et au contexte de l'économie algérienne, s'ajoutent d'autres se rapportant à la nature des biens publics et aux problèmes que semble poser leur fourniture. La fourniture des biens publics, qui reste un rôle de l'État, est soumise aux contraintes qu'imposent la nature même de ce type de biens, au comportement des consommateurs, aux problèmes de coordination que suppose le partage des tâches entre les différents échelons de gouvernements (local, national et maintenant le global). De ce fait, elle semble constituer un objet largement concerné par la qualité des institutions, encadrant les interactions qui en résultent. Dans ce sens, il importe de savoir dans quelle mesure le cadre institutionnel qui encadre les interactions, découlant de la fourniture des biens publics, permet-il la réduction des coûts de transaction ? Cela revient à dire qu'on ne peut négliger le rôle des institutions, lorsqu'on cherche des réponses aux questions de savoir quel échelon territorial devrait produire tel ou tel bien public ? Comment finance-t-on cette production ? Pour qui produit-on ces biens et dans quelle quantité ? Comment organise-t-on des partenariats avec les entreprises pour produire ces biens ?

Ramenée au niveau décentralisé, l'action publique en Algérie, semble justifier encore plus la problématique institutionnelle, du fait des autres interactions verticales que cela

suppose, découlant de la mise en œuvre de la décentralisation de la décision publique. Cela est intéressant à regarder de plus près d'autant plus que l'État a engagé depuis 1999 trois programmes d'équipement (un triennal et deux quinquennaux), mobilisant des ressources financières importantes, pour développer les infrastructures de bases<sup>1</sup>. Sachant que les actions publiques par essence, impliquent la participation des entreprises dans le cadre des « marchés publics ». Ces derniers représentent le mécanisme institutionnel privilégié, pour ne pas dire unique, dans le cadre duquel s'insère l'action publique locale de fourniture des biens publics.

De plus, l'action publique locale est encadrée par de nouvelles institutions depuis 1990, à la faveur des réformes dictées par les exigences de démocratisation de la décision publique et de la réalisation d'un développement local impulsé par le bas. Ainsi, les collectivités locales se sont dotées de nouvelles lois organiques, et le code des marchés publics a connu plusieurs réformes depuis 1990.

C'est dans ce contexte d'augmentation des dépenses d'équipement et de changement du cadre institutionnel formel de l'action publique en Algérie (code des marchés publics, décentralisation territoriale, etc.), conjugué aux spécificités de la nature des biens publics et aux caractéristiques spécifiques de l'économie algérienne, que nous posons la problématique de l'efficacité des institutions mises en place pour encadrer l'action publique locale en Algérie. Il s'agit pour nous, dans le cadre de ce travail de répondre à la question: **quelles efficacité et efficience pour les marchés publics, en tant que mécanisme institutionnel encadrant et véhiculant l'action publique locale en Algérie ?**

La réponse à cette question principale nous suggère le traitement, au préalable, de trois autres questions secondaires :

- D'abord, nous considérons que la nature et la qualité d'un mécanisme institutionnel ne peut se dissocier de l'ensemble de la matrice institutionnelle en présence dans une économie. Aussi chercherons-nous à savoir quelles sont les spécificités et les besoins de l'économie algérienne en matière institutionnelle ?
- Ensuite, il s'agit de savoir dans quelle mesure la fourniture de biens publics, une activité essentielle des collectivités publiques, constitue-t-elle un objet concerné par la problématique institutionnelle ?

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, les dépenses publiques d'équipement, qui ont augmenté de près de 34% de 2007 à 2011, ont représenté près de 14% du PIB, pour cette dernière année.

- Enfin, quel est l'apport de l'économie néo-institutionnelle, notamment, dans sa branche, la théorie des coûts de transaction, à l'analyse de l'action publique impliquant une contractualisation entre plusieurs acteurs ?

Pour traiter ces différentes questions, nous formulons les hypothèses suivantes :

Hypothèse 1 : La contradiction entre les bons résultats macroéconomiques enregistrés par l'économie algérienne (réduction du stock de la dette extérieure, relative maîtrise de l'inflation, etc.), depuis le début des années 2000, d'un côté, et leur faible impact sur le niveau microéconomique (« crise » de l'investissement productif, faible contribution des secteurs hors hydrocarbures au PIB, etc.), de l'autre, ne serait pas sans lien avec le « déficit » institutionnel de l'économie algérienne. L'ampleur du gap institutionnel serait déterminé par le caractère rentier de l'économie algérienne et le processus de transition économique amorcé depuis la fin des années 1980 ;

Hypothèse 2 : L'action publique, définie par la fourniture des biens publics à la collectivité, serait de fait un sujet de la gouvernance. Car, elle implique une intervention de plusieurs acteurs, souvent à logiques différentes, voire contradictoires ; la régulation s'y pose ainsi de façon accrue. De ce fait, les institutions devraient revêtir une importance capitale dans l'analyse, et leur qualité serait un élément déterminant l'efficacité dans la fourniture des biens publics. En ce sens, la théorie néo-institutionnelle des coûts de transaction serait d'un éclairage qui comblera les insuffisances de l'économie publique ;

Hypothèse 3 : Le cadre institutionnel de l'action publique locale et l'application qu'on en fait seraient à l'origine d'un certain nombre de difficultés, qui ne sont pas sans favoriser une augmentation des coûts de transaction. Le code des marchés publics, comme mécanisme institutionnel, véhicule principal de l'action publique locale, en serait un exemple édifiant. D'abord, tel que conçu, le Code des Marchés Publics (CMP) peut être, lui-même, à l'origine de difficultés, causant une augmentation des coûts de transaction. Ensuite, la manière dont il est appliqué serait à l'origine d'autres difficultés et coûts de transaction supplémentaires. Aussi, la mise en œuvre du CMP peut être concernée par des spécificités liées au contexte du cas étudié.

L'objectif de ce travail est d'analyser le mécanisme institutionnel des marchés publics en termes d'efficacité et d'efficience, selon une grille d'analyse empruntée à la théorie des coûts de transaction. Pour ce faire, nous nous appuyons sur une étude pratique, consistant en

l'analyse des marchés publics passés par la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Dans le cadre de ce travail nous ferons appel à deux branches de la théorie économique.

Dans un premier temps, il nous sera utile de présenter les enseignements de l'économie publique locale, afin de définir le contenu de l'intervention publique locale, consistant à fournir des biens publics à la collectivité. Cela nous permettra de montrer les spécificités de cette intervention, en termes de « besoins institutionnels » qu'elle génère. Cela nous permettra de retracer l'évolution du contenu du concept des biens publics, au-delà de la définition première de Samuelson (1954). En outre, il nous sera l'occasion de mettre en avant les difficultés que rencontrent les autorités publiques à déterminer avec exactitude la demande, compte tenu du comportement opportuniste que les consommateurs peuvent adopter. En effet, ces derniers peuvent consommer le bien sans supporter de coût (passagers clandestins).

Dans un second temps, il sera question de montrer que la fourniture des biens publics ne signifie pas nécessairement leur production par une puissance publique. Ce qui justifie la montée des partenariats public-privé (PPP), comme mode de production des biens publics.

Ces partenariats ne sont rien d'autres qu'une modalité de production impliquant, souvent d'une façon contractuelle, la participation de plusieurs acteurs, à intérêts divergents ou contradictoires. Cela peut générer des situations conflictuelles. À ce titre, SIROEN J. M. a formulé une définition de la gouvernance, « alternative » à celle utilisée dans le cadre de la firme. Il assimile la gouvernance à « l'ensemble des procédures par lesquelles l'offre et la demande des biens publics tendent à s'ajuster »<sup>1</sup>. Dans ce cas, la gouvernance peut être qualifiée de « bonne » lorsque l'ajustement, entre l'offre et la demande, est réalisé et de « mauvaise » dans le cas contraire; ce que l'économie publique (traditionnelle) ne permet pas d'analyser.

L'économie néo-institutionnelle nous permettra d'analyser le cadre institutionnel de l'action publique, en mettant l'accent sur l'importance des coûts de transaction que génère ce cadre institutionnel et sa mise en application [Coase R. (1937, 1968, 2000) et Williamson O.

---

<sup>1</sup>Siroen J. M., Gouvernance, biens publics et globalization, 25-26 octobre 2001, 1<sup>ères</sup> journées européennes de Galatasaray, (Istanbul, Turquie), P.2

(1976, 1985, 1996)], mais aussi de discuter, au préalable, les enseignements de la littérature économique sur le rôle des institutions dans le développement économique (North D., 2005).

L'intérêt de notre recherche serait donc celui de montrer l'apport de l'économie néo-institutionnelle à l'analyse et au développement économiques, d'une façon générale, et dans quelle mesure la théorie des coûts de transaction éclaire-t-elle d'un point de vue analytique les contrats de marchés publics, comme instrument d'intervention publique au niveau décentralisé.

Sur le plan épistémologique, quelques observations méritent d'être rappelées avant de positionner notre recherche. En effet, alors que la distinction entre les différents paradigmes est souvent questionnée (Dumez H., 2010<sup>1</sup>), il semble difficile de situer définitivement et totalement une recherche dans l'un des paradigmes en présence : positivisme, interprétativisme ou constructivisme. Cela dit, certains, à l'image de Gavard-Perret M.L. et al. (2008), ne reconnaissent que deux paradigmes le positivisme et le constructivisme. Pour eux, l'interprétativisme est plutôt un paradigme méthodologique, qui s'insère dans le paradigme épistémologique constructiviste <sup>2</sup>. De plus, à l'intérieur du paradigme constructivisme, il y aurait davantage une « galaxie constructiviste », qu'une « école » bien identifiée<sup>3</sup> (David, 1999). En effet, le constructivisme est constitué de courants variés, allant du plus radical qui pousse le raisonnement, jusqu'à remettre en cause l'existence de la réalité, au plus modéré qui s'érige devant des interprétations excessives<sup>4</sup>.

Partant de ces observations et de la présentation des paradigmes épistémologiques faite par Girod-Séville M., Perret V.<sup>5</sup>, nous avons essayé de poser des questions qui nous ont permis de positionner notre recherche.

Ainsi, nous sommes partis de la question de savoir dans quelle mesure les mécanismes institutionnels des marchés publics en Algérie et l'application qu'on leur fait sur le terrain produisent de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique locale ? Notre problématique est plus ou moins construite sur la base des va-et-vient entre la théorie et la réalité. Dans notre

---

<sup>1</sup>Dumez H., Éléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion Ou que répondre à la question : « quelle est votre posture épistémologique ? », Le Libelliod' AEGIS Vol. 6, n° 4 – Hiver 2010, pp.3-16.

<sup>2</sup>Gavard-Perret, M.L. Gottelan D., Méthodologie de la recherche – Réussir son mémoire ou sa thèse en science de gestion, Pearson Education France, Paris, 2008, p.35.

<sup>3</sup>David A., Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion, Conférences de l'AIMS, mai 1999, p.10

<sup>4</sup> Le Moigne J.L., Les Epistémologies constructivistes, 1ère édit. ; 2007, 2nde édit. ; Paris, Que Sais-Je ?, 1995

<sup>5</sup> Girod-Séville M., Perret V. (1999), "Fondements épistémologiques de la recherche", in Thiéart R.A. et coll., Méthodes de recherche en management, Dunod, Paris, pp 14-15.

recherche, l'objet ne nous semble pas complètement indépendant de nous. Ceci dit, en termes du chemin de la production de la connaissance, il ne s'agit pas pour nous de découvrir une quelconque connaissance, mais plutôt de, plus ou moins, la construire. Tout cela nous permet de positionner notre recherche dans le paradigme constructiviste (modéré).

La méthodologie adoptée pour réaliser ce travail est dictée par la nature du sujet et le substrat théorique choisi. À la lumière des enseignements de l'économie néo-institutionnelle, d'une façon générale, et de la théorie des coûts de transaction d'une façon particulière, nous étudions les marchés publics en Algérie, en tant que mécanisme institutionnel de l'action publique locale. Cela nous permet de mettre en avant les difficultés, pouvant être à l'origine des coûts de transaction, plus ou moins élevés, sur lesquelles bute la mise en œuvre des marchés publics. Même si la démarche méthodologique adoptée mêle la technique d'entretiens et avec la collecte de données statistiques, nous estimons qu'elle peut être insérée globalement dans le cadre d'une démarche hypothético-déductive, qui va du général au particulier. Il s'agit d'exposer la problématique de recherche, élaborer le cadre théorique, énoncer des hypothèses, et spécifier le cadre opératoire de la recherche.

L'économie néo-institutionnelle nous enseigne (Williamson O., 1976 ; North, 1990), qu'en matière institutionnelle, ce qui compte c'est à la fois la qualité des institutions (règles) et la qualité de leur mise en œuvre (*enforcement*). Cela nous dicte la démarche à poursuivre : il s'agit d'analyser les règles, c'est-à-dire la réglementation des marchés publics en Algérie, avant d'étudier le processus de leur mise en œuvre sur le terrain.

Il est vrai que les institutions restent une variable difficile à quantifier, malgré les « tentatives » réalisées par les bases de données, telles que celle de la Banque Mondiale ou celle de l'Agence Française de Développement. Afin de nuancer cette difficulté, nous recourons, dans le cadre de notre investigation de terrain, à la collecte des informations qualitatives (par la technique des entretiens) que nous croiserons avec des données statistiques, lorsque cela est possible. Par ailleurs, le critère de remédiabilité, défini par la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1996), nous permet de comparer les « situations existantes » aux « situations théoriques » afin de « juger » de leur remédiabilité<sup>1</sup>. Autrement dit, à chaque fois qu'une situation peut être améliorée, dans le sens de la réduction des coûts de transaction, nous la qualifions de situation remédiable.

---

<sup>1</sup> Nous définirons ce critère dans le chapitre IV.

Pour mener à bien notre étude, nous avons organisé notre travail en trois parties. La première partie doit montrer que l'action publique locale en Algérie, définie par la fourniture des biens publics, est un sujet pour qui les institutions comptent dans l'analyse. Ainsi, une fois les déficits institutionnels de l'économie algérienne, nés du caractère rentier de celle-ci et de son évolution vers l'économie de marché, sont exposés dans le chapitre I, nous montrerons, dans le chapitre II, que l'action publique locale et les mécanismes de sa mise en œuvre, sont un sujet de gouvernance, du fait des interactions verticales et horizontales qu'elle suppose. La seconde partie, est consacrée à l'exposé de la littérature sur l'apport de la théorie néo-institutionnelle à l'analyse économique du développement (chapitre III), mais aussi à la présentation d'une synthèse de la théorie des coûts de transaction (chapitre IV), qui nous servira d'éclairage théorique pour la partie trois. Cette dernière se veut une étude pratique de la qualité des institutions encadrant l'action publique locale, à travers l'étude de qualité de la réglementation des marchés publics (chapitre V), et de la qualité de son application (chapitre VI).

## **Partie I :**

# **L'action publique locale en Algérie au regard du paradigme institutionnel**

### **Introduction de la partie I**

L'objectif de cette première partie est de montrer que l'action publique locale est un champ particulièrement « fertile » à une analyse par l'approche institutionnelle de l'économie. Dit autrement, il s'agit de fonder de façon analytique la portée institutionnelle de la problématique de l'action publique locale en Algérie.

Nous pensons qu'il n'est pas opportun d'étudier l'action publique locale sans analyser le cadre de l'économie nationale dans laquelle elle s'insère. Ainsi, nous avons jugé utile de présenter au préalable les « déficiences » institutionnelles de l'économie algérienne, dans le premier chapitre, avant de nous étaler, dans le second chapitre, sur l'étude des besoins institutionnels de l'action publique locale en Algérie. Nous y ferons pas alors l'économie de montrer que l'économie publique « classique », n'offre pas des instruments théoriques suffisamment élaborés pour analyser l'évolution du contenu de l'action publique locale.

# Chapitre I :

## La double transition de l'économie algérienne et la problématique institutionnelle

### Introduction du chapitre I

Souvent, lorsque l'on traite de la thématique de la transition économique, on entend le processus de transformation d'une économie dirigée vers une économie de marché. Pour le cas de l'économie algérienne, ce processus est double : de même que l'Algérie a, depuis la fin des années 1980, enclenché un processus de réformes visant à transformer son économie administrée en une économie de marché, elle tente, également, de sortir d'une économie fondamentalement rentière, pour mettre en place une économie productive. Notre propos ici est de montrer que l'une comme l'autre des transitions ne peut être réalisée sans une transformation des institutions, laquelle, à notre sens, constitue un « maillon faible » des analyses traditionnelles des changements économiques.

L'explication néo-classique traditionnelle, cantonne la problématique du développement des économies rentières dans le modèle du « DutchDisease », sans tenir compte des spécificités de ces économies, qui étaient pour l'essentiel des économies centralement planifiées, dans lesquelles les mécanismes du marché n'opèrent que faiblement. Historiquement, l'économie de marché s'est opposée à l'économie de rente. La concurrence et les processus d'innovation dans tous les domaines ont représenté jusqu'à un certain stade des processus d'extinction des poches de rente.

Cependant, ces dernières années, une importante littérature s'intéresse au rôle des institutions dans l'économie, après les travaux de Coase R. (1937, 1968), Williamson O. (1985, 1996) et North D. (1990, 2005), et autres. Il y est établi un lien entre la qualité des institutions, « mesurée » par la notion de « la bonne gouvernance » et le caractère rentier des économies. Il y a lieu de savoir, quelles sont les carences institutionnelles qui caractérisent les économies spécifiquement rentières, pouvant entraver la transformation de celles-ci en économies productives. Par ailleurs, le processus de transition d'une économie dirigée vers

une économie de marché, dans lequel s'est engagée l'Algérie, ne semble pas aboutir à l'objectif recherché.

À l'aune de l'évolution théorique qui, depuis la fin des années 1990, inclut les institutions dans l'analyse de la transition, nous essayerons, dans ce chapitre, de montrer les limites institutionnelles du processus de transition économique.

## **Section 1: DutchDisease, « État rentier » et contraintes institutionnelles de l'économie algérienne**

Nous essayerons de montrer dans cette section, que le caractère rentier de l'économie algérienne n'est pas sans engendrer des carences institutionnelles. Celles-ci constitueraient une entrave à l'avènement d'une économie productive. Cette vision a tendance à se substituer à l'explication traditionnelle confinée dans le modèle du « DutchDisease ».

Ces dernières années, une importante littérature désigne les carences institutionnelles par « le déficit de gouvernance ». Cette littérature n'hésite pas à établir un lien entre la présence des ressources naturelles et les problèmes de gouvernance. Pour le cas de l'économie algérienne, nous essayerons de montrer ces « besoins institutionnels », en analysant le poids et le rôle de l'État dans l'économie, la présence ou l'amplification des « comportements rentiers » largement référenciés dans la littérature économique, tels que « la recherche de rente », la corruption, la mauvaise répartition des talents, etc.

### **I) L'économie algérienne : portée et limites de l'analyse du DutchDisease**

Selon le modèle du syndrome hollandais ou le « DutchDisease », la spécialisation dans le secteur minier, est à l'origine de l'affaiblissement des autres secteurs : manufacturier et agricole.

#### **I.1) L'origine du DutchDisease**

Le « syndrome hollandais » ou le « mal hollandais » ou encore le « DutchDisease » est utilisé pour la première fois par la revue anglaise « The Economist »<sup>1</sup>, en faisant référence aux

---

<sup>1</sup>The Economist [1977], *The Dutch Disease*, London, p.82-83.

difficultés rencontrées par l'économie hollandaise suite au premier choc pétrolier de 1973, après la mise en exploitation, dans les années 1960, des réserves de gaz naturel du gisement de Slochteren. En effet, suite à l'augmentation des prix du pétrole du début des années 1970, l'économie hollandaise a fait face à un phénomène étrange : un contraste entre, d'une part, une conjoncture économique interne de récession et, d'autre part, des termes de l'échange positifs. Ce sont là les symptômes de ce que la revue anglaise appela « DutchDisease ».

Explicitement, la revue *The Economist* décrivait le phénomène de la façon suivante : « *la production industrielle de la Hollande n'a pas augmenté depuis 1974, alors que l'investissement brut privé a chuté en dessous de 15%. La part des profits des secteurs non gaziers dans le revenu national, qui était de 16% en moyenne par an entre 1965 et 1970, a chuté à 3.5% en moyenne par an durant les cinq années qui ont suivi le choc pétrolier. Le taux de chômage, a augmenté de 4% de 1970 à 1977, pendant que l'emploi, dans le secteur manufacturier a chuté de 16% durant la même période. Tout cela n'a pas empêché le pays de réaliser de bonnes performances sur le plan externe.* »

## **I.2) Le modèle de DutchDisease**

La maladie du « DutchDisease » est mise en évidence par l'étude de W. Max Corden<sup>1</sup>, lui-même s'appuyait sur les travaux de W. Max. Corden et J. Peter Neary, publiée en 1982<sup>2</sup>. Ces derniers ont élaboré un modèle destiné à appréhender l'impact du *DutchDisease*. Ce modèle constitue en réalité un développement de celui de Grégory R.G. (1976)<sup>3</sup>.

Le modèle adopte l'hypothèse d'une petite économie ouverte, produisant deux biens commercialisés dont les prix exogènes sont donnés et, un bien non commercialisé dont le prix flexible s'établit par confrontation de l'offre et de la demande locales. Les biens du secteur commercialisé sont les biens produits par le secteur minier et le secteur manufacturier. Le bien non commercialisé est produit par le secteur des services.

---

<sup>1</sup>Corden W.M., *Booming sector and dutch diseases economics : Survey and consolidation in Oxford economics papers n°36, 1984.*

<sup>2</sup> Nous exposons ici les principaux résultats du modèle. Pour plus de détails, voir Corden W.M. et Neary J.P. : *Booming sector and industrialization in a small open economy in the Economic Journal n° 92, Déc. 1982.*

<sup>3</sup> Voir Gregory, R.G. 1976. "Some implications of the growth mineral sector", *Australian Journal of the Agricultural Economics*, 20, Août.

Sous un certain nombre d'hypothèses<sup>1</sup>, Corden analyse l'impact d'un « boom » dans le secteur minier sur le secteur des biens manufacturier (hors mine). Selon lui, l'expansion du secteur en « boom », provoque deux effets distincts : effet de réallocation de ressources (*resourcemoventeffect*) et un effet de dépense (*spendingeffect*).

Suite à l'amélioration exogène des termes de l'échange, l'effet de ressource se manifeste par un déplacement des facteurs mobiles vers le secteur en boom (minier) et le secteur des biens non commercialisés (services). En effet, si le secteur en boom n'est pas enclavé<sup>2</sup>, il exerce des effets sur les ressources, notamment sur le facteur mobile (travail). Il utilisera plus efficacement le facteur travail et imposera un taux de salaire plus élevé par rapport aux deux autres secteurs. Étant en plein emploi, l'accroissement de la demande de travail dans le secteur minier et dans le secteur des services, entrainera un manque de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, qui verra ainsi sa production diminuer. La contraction du secteur manufacturier est qualifiée de « désindustrialisation directe ». Le secteur des services subi le même processus de contraction.

L'effet de dépense, quant à lui, a trait à l'utilisation des revenus. Suite au « boom » dans le secteur minier, l'excédent de la balance des paiements qui en résulte, entraîne un accroissement du revenu global. Dans le cas où tout le revenu est dépensé, il en résulterait une augmentation de la demande des biens produits par le secteur des services (biens non commercialisés). Cela ne manquera pas de provoquer une hausse des prix des biens non commercialisés. Par conséquent, le prix relatif, exprimé par le rapport entre le prix des biens commercialisés et le prix des biens non commercialisés doit baisser. Ce qui équivaut à une appréciation du taux de change réel, exprimé par le rapport entre le prix des biens non commercialisés et le prix des biens commercialisés. Cela entraîne une croissance de la production des biens non commercialisés et une contraction («squeeze») de la production des biens commercialisés hors mines (secteur manufacturier). De ce fait, la balance commerciale pour ce secteur se dégrade. Ce phénomène est qualifié de « désindustrialisation indirecte ».

---

<sup>1</sup> Que l'on peut résumer en : 1) tous les biens sont utilisés pour la consommation finale ; 2) on peut négliger les facteurs monétaires, hormis les prix relatifs des biens commercialisés ; 3) chaque secteur a un facteur spécifique (le capital) et un facteur mobile (le travail)

<sup>2</sup> Un secteur enclavé est un secteur dont les effets d'entraînement sur le reste de l'économie sont faibles ou inexistantes. Pour plus de détails sur cette notion, Voir Bairoch, P., Diagnostic de l'évolution économique du Tiers-Monde, Paris, Gauthiers-Villars, 1967.

Sur le plan empirique, le modèle du DutchDiseasea donné lieu à une littérature abondante établissant une causalité négative entre l'abondance des ressources naturelles et la faiblesse de la croissance<sup>1</sup>.

Plusieurs études ont confirmé cette relation négative entre l'abondance des ressources naturelles et le taux de croissance économique. Ainsi, Sachs J. D. et Warner A. (1997)<sup>2</sup> ont remarqué que les pays en développement dont le ratio exportations de ressources naturelles/PIB était relativement très élevé dans les années 1970, ont montré au cours des années 1980 et 1990 une croissance plus faible comparativement aux autres pays en développement. Dans le même sens, GylfasonT. et *al.* (1999)<sup>3</sup> ont montré une relation négative, entre la taille du secteur des ressources naturelles et la croissance économique. Aoun M. C.<sup>4</sup> va jusqu'à parler de « paradoxe de l'abondance », comme pour signifier qu'il n'y a pas que la rareté qui est source du sous-développement, l'abondance l'est également.

### **I.3) Le cas de l'économie algérienne ou les limites du DutchDisease**

Les travaux de Benabdallah Y. (1998 et 2006) sur deux périodes, correspondant à celle avant et après le contre-choc pétrolier de 1986, ont abouti à des résultats qui divergent avec ceux du DutchDisease, pour le cas de la première période, et convergent quelque peu avec ces derniers, s'agissant de la seconde période.

#### **I.3.1) Avant le contre-choc pétrolier de 1986**

La période précédant le contre-choc pétrolier de 1986 (soit 1974-1985), correspond à la période d'économie dirigée. L'analyse faite par Benbdallah (2006) des changements survenus dans le système productif, après les « boom » du secteur des hydrocarbures de 1973 et de 1979, en conséquence à l'amélioration des termes de l'échange, en comparaison avec ceux qui sont prévus par le modèle du DutchDisease, lui a permis de mettre en évidence les conclusions suivantes :

---

<sup>1</sup>Benabdallah Y., présentation du numéro, Monnaie, croissance économique et ouverture, Cahiers du CREAD n°75,2006,p.5

<sup>2</sup>Sachs, J.-D. et A. Warner (1997), "Natural Resource Abundance and Economic Growth", mise à jour du *NBER working paper*, n°5398 (1995), Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, Novembre.

<sup>3</sup>GylfasonT., Herbertsson T.-T. et G. Zoega (1999), "A mixed blessing, natural resources, and economic growth", *Macroeconomic Dynamics*, n°3, p. 204-225.

<sup>4</sup>Aoun M. C., la rente pétrolière et le développement économique des pays exportateurs, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris-Dauphine, Paris, 2008.

- D'abord, la hausse des recettes d'exportation d'hydrocarbures a pour origine le boom et non le développement du secteur, étant donné que la croissance du secteur des hydrocarbures en boom, est nettement inférieure à la croissance moyenne totale, sur la période 1974/1985, soit 0,7% contre 5,1% .
- Ensuite, de façon contraste à ce que prévoit le modèle du DutchDisease, le taux de change s'est apprécié. Selon l'auteur, cela est dû au fait que l'augmentation du niveau des prix est plus rapide dans le secteur des biens échangeables, comparativement au secteur des biens non échangeables<sup>1</sup>. De même, l'enchaînement entre la hausse du taux de salaire et l'appréciation du taux de change réel du dinar, prévu dans le modèle, est rendu difficile par le niveau important du taux de chômage.

Au total, l'étude de l'évolution de l'économie algérienne sur la période 1974/1985, qui a connu deux chocs pétroliers à l'origine de l'amélioration des termes de l'échange, a montré des résultats pas tout à fait analogues aux enseignements du modèle du DutchDisease. Cela dit, il est important de noter que le rôle de l'État dans l'économie était tellement important que la décomposition sectorielle du modèle ne reflète pas tout à fait la réalité de l'économie algérienne. L'État s'est vu souvent attribuer le rôle de régulateur, au détriment des mécanismes du marché ; dès lors les ressources générées par la rente ont consolidé son rôle d'entrepreneur principal dans l'économie.

### **1.3.2) Après le contre-choc pétrolier de 1986**

Cette période est marquée par la mise en œuvre des réformes économiques (sur lesquelles nous reviendrons dans la section suivante). La libéralisation des prix, l'ouverture du commerce extérieur et la convertibilité courante du dinar, ont agi simultanément sur le comportement de l'économie algérienne, qui a vu s'y dessiner une configuration sectorielle de plus en plus similaire à celle présentée dans le modèle du DutchDisease<sup>2</sup>. En effet, cette configuration est marquée par<sup>3</sup> :

1. une forte croissance du volume des investissements dans le secteur minier (hydrocarbures) ; celui-ci a mobilisé des investissements de l'ordre de 21 milliards de Dollars entre 2000 et 2005, de 32 milliards de Dollars entre 2005 et 2009. Ce montant

---

<sup>1</sup>Benabdallah (2006), op. cit., p. 14.

<sup>2</sup>Benabdallah (2006), op. cit., p. 27

<sup>3</sup>Bellal S., Essai sur la crise du régime rentier d'accumulation en Algérie. *Une approche en termes de régulation*, thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2011, p.100

sera porté à 50 milliards de Dollars entre 2010 et 2014<sup>1</sup>. Cependant, le secteur a vu le taux de croissance de sa valeur ajoutée évoluer avec un taux négatif, depuis 2006<sup>2</sup> ;

2. une croissance importante dans le secteur des biens « non échangeables », notamment dans le BTP et les services.
3. un déclin du secteur industriel (secteur des biens échangeables), notamment public. En 2012, l'indice de production de l'industrie manufacturière a baissé de la moitié, puisqu'il n'est que de 50,1% par rapport à 1989 (tableau n° 1)

**Tableau n° 1 : Le déclin de la production industrielle (1990- 2012) (indice 100 1989)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Industrie manufacturière	100,9	95,7	89,7	88,2	80,3	78,9	68,3	63,1	69,0	67,7

**Suite du tableau n° 1 :**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
66,2	65,2	62,9	62,9	62,0	60,0	58,7	54,7	52,8	53,6	50,7	50,1	50,1

Source : ONS

Pouvons-nous pour autant confirmer le diagnostic de la « maladie hollandaise » pour l'économie algérienne ? Il est difficile de répondre par l'affirmatif, car la « mécanique » qui a abouti à cette configuration, ne correspond pas tout à fait à celle décrite dans le modèle du DutchDisease (Benabdallah Y. 1998, 2006). En effet, l'examen de l'évolution du taux de change réel (TCER), comparativement à celle des termes de l'échange (T. Ech.), ne nous permet pas de conclure positivement.

<sup>1</sup> Yousfi Y., ministre de l'énergie, lors d'une table ronde ministérielle, animée dans le cadre des travaux du 21ème Congrès mondial de l'énergie, Montréal / 12-16 sept. 2010, in [La Tribune](http://www.djazairress.com/fr/latribune/40003) le 18 - 09 - 2010: <http://www.djazairress.com/fr/latribune/40003>, consulté le 25-09-10.

<sup>2</sup> Selon les chiffres du ministère des finances, la valeur ajoutée réalisée par le secteur des hydrocarbures en pourcentage a réalisé -3,0 %, -0,9%, -3,2%, -8,0%, -2,2%, -3,3% et -3,4% durant les années 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

**Tableau n° 2 : Evolution comparée du taux de change réel et des termes de l'échange (base 100 en 1999)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TCER	100	99	99	90	80	80	78	77	77	79	79	80	79	84
T.Ech.	100	175	160	150	170	178	240	260	313	407	275	310	348	-

Source : FMI et Banque Mondiale

Globalement, le tableau n° 2 montre, contrairement à ce qui est prévu dans le modèle du DutchDisease, une diminution du taux de change réel de 1999 à 2012, malgré une amélioration spectaculaire des termes de l'échange durant la même période, excepté le ralentissement durant les années 2009 et 2010. Il n'y a donc pas de relation supposée entre le taux de change et les termes de l'échange.

Cette situation est expliquée par la répression systématique qu'exerce la Banque d'Algérie, sur le surplus de devises par des mesures de stérilisation afin d'éliminer l'influence de l'offre de monnaie sur le taux de change. En effet, suite à l'amélioration des termes de l'échange au début des années 2000, l'Algérie a vu sa situation financière s'améliorer, passant en quelques années seulement, d'une menace de crise de liquidité à une surliquidité bancaire<sup>1</sup>. Cela a favorisé la baisse de la dette extérieure et de la dette publique. Ainsi, l'encours de la dette est passé de 58,9 % du PIB en 1999, à 16,8% en 2005, et à 0,02% en 2012. Le service de la dette est passé pour la même période de 39,1 % des exportations à 12 %, et à 5,06% en 2012<sup>2</sup>.

Parce que l'appréciation du taux de change réel, suit l'augmentation du taux d'inflation en contexte de taux de change fixe, contrôler le taux change revient à contrôler la masse monétaire en circulation dans l'économie. D'autant plus que la conjoncture est marquée par la mise en œuvre de trois importants programmes quinquennaux d'investissement public<sup>3</sup>.

Sachant que le refinancement bancaire est assuré par le marché interbancaire, le contrôle de liquidité globale s'est appuyé sur l'augmentation du taux de réserves obligatoire et

<sup>1</sup>Les revenus des entreprises du secteur des hydrocarbures, la fiscalité pétrolière et les mesures d'assainissement des portefeuilles non performants que les banques détenaient sur les entreprises publiques ont favorisé un accroissement de la liquidité bancaire.

<sup>2</sup>Selon les données de la banque d'Algérie.

<sup>3</sup> Nous y reviendrons dans le chapitre VI.

la reprise directe de liquidité. Selon les données de la Banque d'Algérie, ce taux est passé de 2,5% de 2000 à 4% en février 2001, puis à 9% en 2011. Il sera porté enfin à 11%, à partir de la mi-mai 2012. Par ailleurs, la Banque d'Algérie fait passer le taux de rémunération de ces réserves de 1,75% à 1%, à partir de janvier 2005. Ce taux a poursuivi la tendance à la baisse pour atteindre 0,5%, en mars 2011.

En opérant ainsi, la politique de change a empêché l'appréciation du taux de change. Du coup, nous pouvons conclure que la contraction du secteur industriel (la désindustrialisation) ne renvoie pas à une mécanique du « DutchDisease ». Cela nous permet de considérer la dimension institutionnelle (politique de change) du problème de la désindustrialisation auquel est confrontée l'économie algérienne.

Il faut noter par ailleurs, qu'une grande partie de la croissance enregistrée dans le secteur des biens « non échangeables », comme le bâtiment et travaux publics et certains services est réalisée grâce aux soutiens de l'État.

Par ailleurs, les expériences d'un certain nombre de pays, comme l'Iran et l'Indonésie, montrent qu'il est possible d'utiliser efficacement, les avantages comparatifs liés aux ressources minières, pour booster les autres secteurs en contraction, et diversifier ainsi l'économie. De ce fait, il serait incorrect, d'expliquer la complexité du phénomène de la désindustrialisation par la seule théorie du DutchDisease. L'intégration du rôle des institutions dans l'analyse serait d'un apport non négligeable ; ce que la théorie du DutchDisease semble évacuer totalement.

Tout compte fait, l'idée principale que l'on peut retirer de ce qui précède est que la maladie du DutchDisease est loin d'être une fatalité pour les pays se caractérisant, par une abondance des ressources minières, à condition que l'État mobilise ces ressources à des fins de développement économique ; ce qui ne peut être réalisé que par la mise en place des mécanismes institutionnels adéquats.

## **II) Une économie fondée sur la rente : l'apport du concept d'État rentier**

Il s'agit de présenter le concept de « l'État rentier » afin de voir dans quelle mesure l'État algérien relèverait-il de ce paradigme.

## II.1) Le concept d'«État rentier»

La théorie de la rente est généralement associée à Ricardo. Dans les « Principes de l'économie politique et de l'impôt » publié en 1817, il considère la rente comme un don du ciel, compte tenu de la rareté et de la « fertilité différentielle » de la terre. La rente foncière est, pour Ricardo D., le montant que « *le fermier devrait payer au propriétaire pour le droit d'explorer les facultés primitives et indestructibles du sol*<sup>1</sup> ». Pour lui, le prix d'un produit agricole quelconque est fixé par la quantité de travail nécessaire pour le produire sur la terre la moins fertile. Sur une autre terre plus fertile, la quantité de travail nécessaire pour la production du même produit serait par définition inférieure, pour un même prix de vente. Le propriétaire de cette terre touche ainsi une « rente différentielle », qui constitue la contrepartie des facultés productives de sa terre. Celle-ci suppose que le taux de rente varie selon la fertilité de la terre. La présentation simplifiée de la conception ricardienne de la rente stipule que la rente différentielle est la différence entre le coût moyen et le coût marginal (coût sur la terre la moins fertile).

D'autres définitions récentes de la rente semblent dériver de celle de Ricardo D. Ainsi, Stiglitz J. considère la rente économique comme « *la différence entre le prix effectivement payé et le prix qui aurait dû être payé pour produire un bien ou un service* »<sup>2</sup>. Hugon P.<sup>3</sup>, lui, définit la rente en montrant bien sa logique propre : elle correspond à « *l'obtention de revenus sans contribution à la production de biens et de services supplémentaires* ». Donc, d'une façon extensive, il devient ainsi claire que la rente peut avoir plusieurs sources. En fait, la rente peut être prélevée sur les produits du sol et du sous-sol (rente agricole, minière et pétrolière).

Le concept de « l'État rentier » a été initialement mis en avant par Mahdavy H. (1970). Pour ce dernier, « *les États rentiers sont des pays qui perçoivent sur une base régulière des montants substantiels de rente externe*<sup>4</sup> ». En conséquence, les revenus émanant de la rente externe permettent à l'État de se passer de la taxation citoyenne et donc d'être plus ou moins

---

<sup>1</sup> Ricardo D. (1817), Des principes de l'économie politique et de l'impôt, Traduit de l'Anglais par Francisco Solano Constancio et Alcide Fonteyraud., 1847 à partir de la 3<sup>ème</sup> édition anglaise de 1821 : [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html) (p.37), consulté le 10-11-08.

<sup>2</sup> Stiglitz J. principes d'économie moderne, De Boeck, Bruxelles, 2000, Page 257.

<sup>3</sup> Hugon P., l'économie de l'Afrique, Ed. La Découverte, collection Repères, 1993, p.7

<sup>4</sup> Mahdavi H. (1970) : « *The patterns and problems of economic development in rentier states : The case of Iran* », in M.A. Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*, Londres, Oxford University Press, p.428

indépendant de la population. Richards et Waterbury (1996)<sup>1</sup> expliquent que les rentes ont permis d'alléger la taxation citoyenne, mais cela n'est pas sans rompre le lien « vital » entre l'État et le contribuable. Ainsi, des États comme le Koweït et la Lybie sont, de ce point de vue, totalement autonomes de leurs sociétés respectives dont ils gagnent le consentement plus par la distribution de la rente que par la fiscalité et la représentation politique<sup>2</sup>. Il ne serait alors pas sûr que les gouvernements de ces pays aient subi de pression populaire les incitant à mettre en œuvre des réformes économiques et politiques.

Beblawi H. et Luciani G. (1987)<sup>3</sup> formulent le même point de vue, en mettant en évidence les caractéristiques fondamentales d'un État rentier. D'abord, dans un État rentier, le secteur minier domine l'économie, qu'il soutient par ailleurs. Ensuite, la rente a une origine externe et non interne. Enfin, l'État est le principal bénéficiaire et distributeur de cette rente, dont seule une petite partie de la société est impliquée dans sa genèse, tandis que le reste de la société n'est concerné que par sa distribution et son utilisation.

La rente confère donc à l'État une place et un comportement particuliers, parfois hégémonique, dans l'économie. En effet, la production minière étant une activité fortement capitalistique, l'État joue le rôle de médiateur dans le processus de transformation des revenus du secteur minier, en services et emplois, pour le reste de la société<sup>4</sup>. Ainsi, l'administration de la rente permet à l'État de disposer d'une autonomie financière, qui ne peut être sans conséquences sur le comportement de celui-ci. Ce dernier peut être résumé en deux attitudes essentielles. D'abord, l'État rentier est relativement moins incité à promouvoir le secteur productif, étant donné que la rente dont il dispose lui permet de s'assurer des recettes budgétaires suffisantes, même en l'absence de toute valeur ajoutée provenant des autres secteurs. Du coup, il marginalise le secteur productif. Ensuite, se sentant autonome vis-à-vis de la société, il sera moins incité à rendre des comptes à celle-ci<sup>5</sup>. Cette assertion tend à être confirmée par des études empiriques des sciences politiques qui stipulent que la rente

---

<sup>1</sup>Richard A. et Waterbury J., *A Political Economy of the Middle East : State, Class and Economic Development*, Boulder, Westview Press, 1990, P.17

<sup>2</sup> Anderson L., *The State in the Middle East and North Africa*, *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 1 (Oct., 1987), pp. 1-18, <http://www.jstor.org/stable/421917>, consulté le 01-11-12

<sup>3</sup>Luciani, G.&Beblawi H. (édité par): *The rentier state; vol. 2, London, IstitutoAffariinternazionali*, 1987

<sup>4</sup>Sid Ahmed A., le paradigme rentier en question : l'expérience des pays arabes producteurs de brut. Analyse et éléments de stratégie, In: *Tiers-Monde*. 2000, tome 41 n°163. p. 505 ; Matsunaga Y., l'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ?, *Critique internationale*, 2000, Volume 8, p. 49

<sup>5</sup>Luciani G., allocation vs production states: a theoretical framework, in Beblawi H. &Luciani G., op. cit.

pétrolière peut constituer une entrave à la mise en place d'un régime politique démocratique<sup>1</sup>. Cela, même s'il est vrai que l'autonomie de l'État rentier n'est que « relative », puisque de toutes les façons, le comportement de distribution de la rente sur le reste de la société, lui permet d'être plus ou moins impliqué dans des processus sociaux qui l'exposent à des contraintes<sup>2</sup>. Par exemple, après une politique distributive, il est difficile à l'État de se rétracter. De plus, la répartition du produit de la rente est souvent source de conflits dans la société<sup>3</sup>.

## II.2) Le caractère rentier de l'économie algérienne

Il n'est pas difficile de montrer que l'économie algérienne est basée sur les ressources naturelles du secteur minier des hydrocarbures. Cela peut être lu à travers le poids des hydrocarbures dans les exportations et la part de la production des hydrocarbures dans le PIB.

Les exportations algériennes sont quasiment constituées des hydrocarbures. Ces dernières constituent entre 93.4 % et 98.39 % du total des exportations durant la période 1994-2012 (tableau n°3). Cela montre que le secteur des hydrocarbures, demeure le vecteur essentiel de l'insertion de l'économie algérienne dans l'économie mondiale.

**Tableau n°3 : La part des hydrocarbures dans les exportations algériennes (en %) :**

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
96.7	94.8	93.4	96.3	96.1	96.7	97.1	97.1	96.7

Suite du tableau n°3 :

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
98.0	97.9	98.3	97,94	98,38	98,22	98,30	98,30	98,32	98,39

Source : ONS et banque d'Algérie

Le tableau n° 4 et le graphique n°1 nous montrent que la contribution du secteur des hydrocarbures au PIB est nettement plus importante comparativement à celle des autres

---

<sup>1</sup> Ross M. L. Does Oil Hinder Democracy? World Politics,53, pp. 325-361

<sup>2</sup>Matsunaga Y., op. cit., p.55

<sup>3</sup>Copinschi P., le pétrole, facteur de violence politique ? La nécessaire construction des institutions étatiques, *Ecologie & politique*, 2007/1 N°34, p. 39. Ou encore, Matsunaga Y., op. cit., p.51

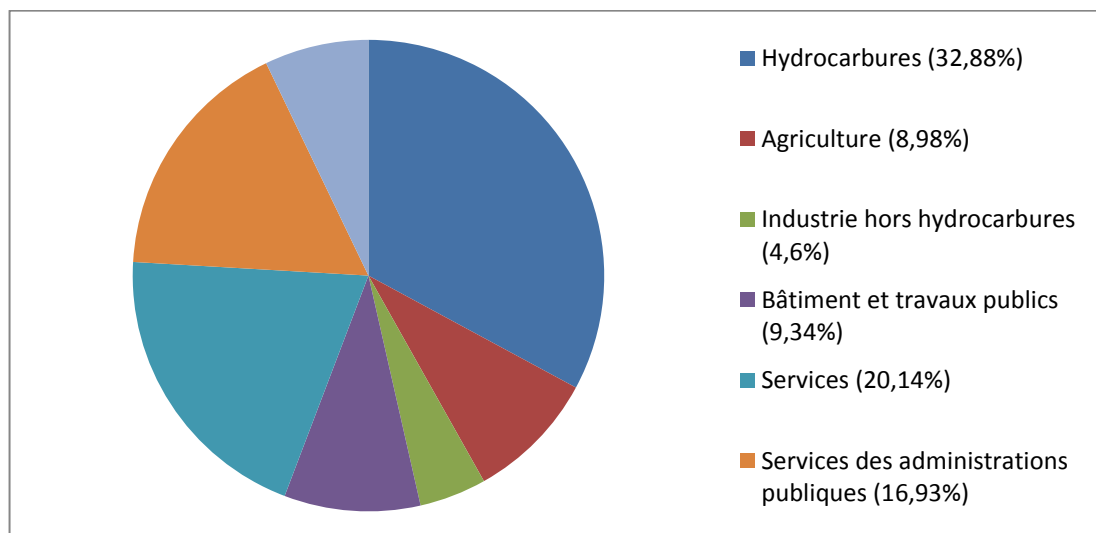
secteurs. La valeur ajoutée créée par ce secteur est passée de 30% en 2000 à près de 46 % en 2006, cette part est restée importante malgré un léger recul à partir de 2009. La ventilation du PIB par secteur d'activité en 2012 (graphique n°1) nous montre que la contribution du secteur des hydrocarbures avoisine, à elle seule, la contribution confondue des trois secteurs (agriculture, industrie et services).

**Tableau n° 4 :La part du secteur des hydrocarbures dans le PIB à prix courants (en %).**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
30	33.9	32.5	35.6	38	44.4	45.9	44.3	45,26	31,19	34,86	36,10	32,88

Source : Banque d'Algérie

**Graphique n° 1 : Ventilation sectorielle du PIB en 2012 (en %)**



Source : nos calculs

En termes de PIB, la fiscalité sur les revenus et les bénéfices est restée bien faible. Elle ne parvient pas à franchir le seuil de 5%, malgré la nette évolution que l'on peut noter depuis 2005 où cette part décollait difficilement des 2% (Tableau n° 5 et graphique n°2). En isolant les calculs des biais liés au secteur des hydrocarbures sur le PIB total, on reste frappé par la faiblesse de cette part rapportée au seul PIB hors hydrocarbures. Ce n'est qu'en 2009 que le seuil des 6% est franchi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Calculs effectués à partir des données de la Banque d'Algérie.

**Tableau n° 5 : Évolution de la part de la fiscalité directe dans le PIB (2001-2012)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IRG sal. (en % du PIB)	1,05	1,14	1,14	1,22	1,10	1,12	1,31	1,37	1,80	1,99	2,63	3,6
IRG non sal. en % du PIB)	0,42	0,42	0,38	0,35	0,30	0,32	0,38	0,38	0,48	0,48	0,33	0,34
IBS en en % du PIB	0,85	0,94	0,87	0,80	0,83	1,39	1,04	1,20	2,28	2,12	1,69	1,58
Total	2,33	2,50	2,38	2,37	2,24	2,82	2,73	2,95	4,56	4,59	4,65	5,52

Source : Ministère des finances

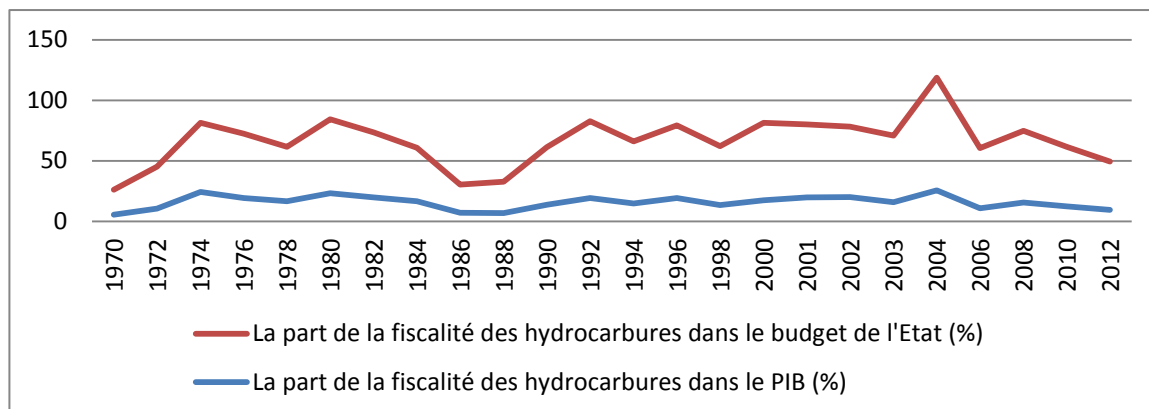
A titre de comparaison internationale, l'impôt direct dans l'UE s'élève à 12% du PIB et contribue à hauteur de 32,8% aux recettes budgétaires. Les taxes sur le capital (2009) ont atteint 7,8% du PIB se répartissant en 5,5 points pour le revenu et les affaires et 2,3 pour l'impôt sur les sociétés. Les salariés contribuent à raison de 10,3% au PIB et à raison de 26% aux recettes de l'État<sup>1</sup>. En France<sup>2</sup>, la fiscalité sur le revenu et le patrimoine représente 32,1% des recettes de l'État en 2011. Dans les pays de la région MENA, en Tunisie, par exemple, la fiscalité directe représente plus de 28% du total des recettes de l'État et plus de 9,5% du PIB en 2011. Au Maroc, la fiscalité directe représente 8,5% du PIB et contribue à raison de 37,29% des recettes ordinaires de l'État. Ces chiffres nous montrent qu'un examen empirique sérieux de l'application du concept d'État rentier, souvent généralisé sur l'ensemble des pays de la région MENA<sup>3</sup> (Beblawi H., 1987), ne serait pas sans importance.

<sup>1</sup> Banque centrale européenne.

<sup>2</sup> Nos calculs à partir des données de l'INSEE.

<sup>3</sup> Beblawi H. (1987), op. cit.

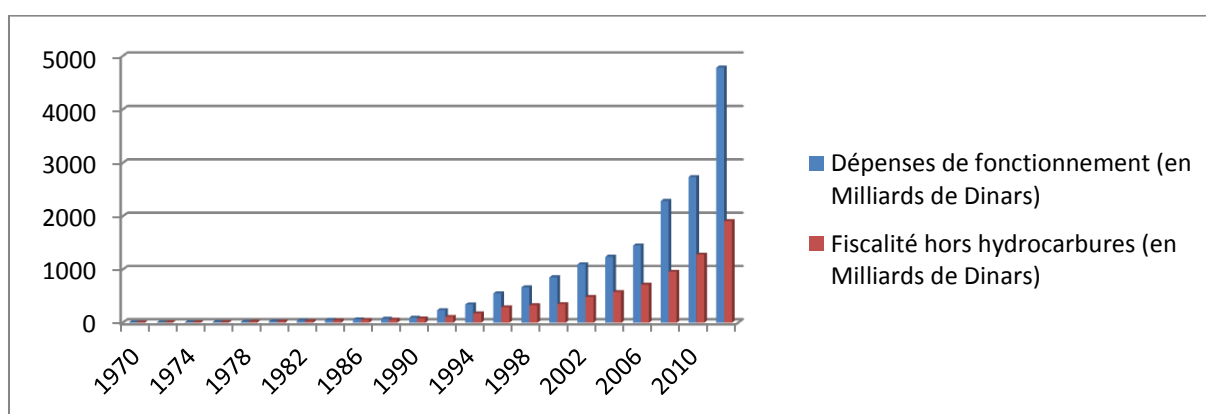
**Graphique n° 2: La part de la fiscalité pétrolière dans le PIB et les recettes de l'État (1970-2012)**



Source : construit à partir des statistiques du FMI et de la DGB

Par ailleurs, au chapitre des dépenses, nous notons la difficulté pour l'État algérien de couvrir ses dépenses de fonctionnement par la fiscalité hors hydrocarbures. Cela reflète bien, d'une part, l'augmentation continue de ces dépenses, notamment depuis le début des années 2000, d'autres parts, le faible rythme d'accroissement de la fiscalité hors hydrocarbure. En effet, d'une façon globale, la part de la fiscalité hors hydrocarbure a baissé de 1970 à 2012 (Graphique n°3), si ce n'était le pic qu'elle avait connu à la fin des années 1980, après le deuxième contrechoc pétrolier et la libéralisation des prix des produits de consommation.

**Graphique n° 3 : La couverture des dépenses de fonctionnement par la fiscalité hors hydrocarbure (1970-2012)**



Source : construit à partir des statistiques de la DGB et Banque d'Algérie

Au total, nous pouvons affirmer que l'économie algérienne est fondée essentiellement sur les ressources tirées de l'exportation des hydrocarbures. Cela permet de qualifier l'Algérie « d'État rentier » au sens de Mahdavy H. Il serait intéressant, dans ce qui suit, de montrer ce

que « la tendance » au mal hollandais et le caractère rentier de l'État entraînent comme distorsions institutionnelles pour l'économie algérienne.

### **III) Le caractère rentier de l'économie algérienne et carences institutionnelles**

Il n'est peut-être pas approprié, de mettre sur le dos de l'abondance des ressources minières tous les maux de l'industrie algérienne. La rente, ne constitue pas en soi un problème pour une économie. Mais sa gestion pose problème. La réalité montre que pour des pays « rentiers » différents, correspondent des situations distinctes. Dit autrement, tous les pays exportateurs de matières premières, ne connaissent pas le même sort en matière de croissance économique. Sinon, comment expliquer, le fait que pour certains pays, comme l'Australie et la Norvège, l'abondance des ressources pétrolières constitue une « bénédiction », alors que pour d'autres, comme l'Algérie et le Nigéria, elle constitue une « malédiction » ? Pour expliquer une telle hétérogénéité, la littérature économique avance, en plus du rôle déterminant du facteur humain<sup>1</sup>, la qualité de la gouvernance ou des institutions comme facteur essentiel.

Il convient de montrer ici, la particularité des déficits en matière de gouvernance, dans les économies de rente de façon générale, avant de mettre en relief, les besoins institutionnels provenant du caractère rentier de l'économie algérienne.

#### **III.1) La rente pétrolière et déficits de gouvernance**

La revue de la littérature nous enseigne de façon générale, que les pays dépendant de la rente minière, sont plus exposés à des déficits en matière de gouvernance. Mehlum H. et *al.* (2005)<sup>2</sup> remarquent que ce sont les pays à « qualité médiocre » des institutions, qui endurent l'impact négatif des ressources naturelles, sur la croissance. Ils ont montré que si les institutions sont de bonne qualité, c'est-à-dire favorables aux activités de production, les ressources naturelles constitueraient plutôt une « bénédiction ». Tout au moins, si la qualité institutionnelle est supérieure à un certain seuil, la malédiction des ressources naturelles dont nous avons fait part précédemment est neutralisée.

---

<sup>1</sup>Voir Bravo-Ortega, C. et J. De Gregorio (2007), "The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth", in Lederman, D. et W.-F. Maloney (dir. pub.), *Natural resources. Neither curse nor destiny*, Stanford University Press, Banque mondiale, Washington, DC.

<sup>2</sup> Melhum H., Moene K. et Torvik R., *Institutions and the resource curse*, march 2005, [http://www.svt.ntnu.no/iso/ragnar.torvik/ej\\_march05.pdf](http://www.svt.ntnu.no/iso/ragnar.torvik/ej_march05.pdf), consulté le 13-05-11

Dans le même sens, les travaux empiriques de Sala-i-Martin X. et Subramanian A.<sup>1</sup> sur le Nigéria ont permis d'isoler les institutions en tant que variable explicative de la «malédiction des ressources ». En effet, les pays rentiers dont les mécanismes de contrôle et de contre-pouvoirs effectifs font défaut, s'exposent plus au risque de voir les revenus tirés des ressources naturelles nuire aux performances de l'économie. Le gouvernement, étant généralement l'agent bénéficiant le plus des revenus de la rente, gère ces ressources avec moins de « redevabilité politique », dans le sens où, contrairement aux revenus de la fiscalité conventionnelle, ces rentes n'invitent pas à l'exercice de droit de regard public<sup>2</sup>.

Empiriquement, Gelb A. et Grasmann S. (2009)<sup>3</sup> ont montré que, seuls quelques pays exportateurs de pétrole présentent des taux de croissance projetés plus élevés que la moyenne des pays non exportateurs, d'environ 1,5 %. C'est le cas de la Malaisie, réputée comme un pays exportateur de pétrole à succès, et la Norvège, considérée fréquemment comme le pays pétrolier « modèle ». Ainsi, les résultats d'une régression de six indicateurs de gouvernance dans le monde en 2008 (sur lesquels nous reviendrons avec plus de détails dans le chapitre III), montrent que les classements élevés correspondent à des revenus élevés et à des pays non exportateurs de pétrole. Par exemple, les neuf pays africains exportateurs de pétrole dont le PIB moyen par habitant est de 979 USD (au taux de change du marché), sont généralement situés dans le décile inférieur des indicateurs de gouvernance. Inversement, un ensemble de onze pays africains non exportateurs de pétrole et à faible revenu, avec un PIB moyen par habitant de 300 USD seulement mais avec une croissance assez rapide sur la dernière décennie, se place à environ trois déciles plus haut.

Dans le même sens, Aoun M. C. (2008), qui a fait une classification des pays exportateurs de pétrole, a abouti aux résultats suivants : les pays d'Afrique subsaharienne comme le Nigeria, l'Angola et le Tchad sont au bas de l'échelle en matière de la qualité de gouvernance, et par contraste, la Norvège au sommet de l'échelle. Aoun M. C. (2008)<sup>4</sup> a montré, à travers l'application des indicateurs de gouvernance sur les pays pétroliers et non pétroliers, que les pays possédant des ratios élevés de rente pétrolière sur PIB, disposent

---

<sup>1</sup>Sala-i-Martin X. & Subramanian A., « *Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria* », NBER Working Paper 9804, Cambridge, juin, 2003, site:

<http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/685.pdf>, consulté le 12-06-09.

<sup>2</sup>Gelb A. & Grasmann S., « Déjouer la malédiction pétrolière », *Afrique contemporaine*, 2009/1 n° 229, p. 96.

<sup>3</sup>*Ibidem*, pp. 120-122.

<sup>4</sup>Pour plus de détails, voir Aoun M. C., *op. cit.*, pp. 151-162

d'institutions de qualité inférieure. Cela est particulièrement vérifié pour l'indicateur de la participation citoyenne et de la représentativité et de celui du contrôle de la corruption.

Ces résultats rejoignent et confortent la thèse de l'État rentier que nous avons exposée plus haut. Le raisonnement est que le lien entre gouvernance et dépendance pétrolière, repose sur le fait que les gouvernements dégagent des recettes assez suffisantes de l'industrie pétrolière. Lesquelles leur permettent de se libérer de la taxation citoyenne. En retour, la population sollicite moins de transparence ou de représentativité. La qualité de la gouvernance des États rentiers, se trouve alors directement affectée.

D'autres travaux empiriques ont essayé de montrer que l'abondance de ressources naturelles impacte négativement la qualité des institutions. Dans une étude en coupe transversale sur l'ensemble des pays du monde pour la période 1990-2004, Philippot L. M. (2009) a montré que, quelque-soit l'indicateur institutionnel retenu, les pays abondamment dotés en ressources naturelles se caractérisent par une plus mauvaise qualité institutionnelle. L'abondance des ressources naturelles est associée notamment à un niveau plus élevé de corruption, à une plus mauvaise régulation, à une plus forte instabilité politique et à des libertés civiles et politiques moins développées. Cet effet négatif est particulièrement prononcé pour les ressources concentrées et pour la rente pétrolière et gazière comme l'ont montré Sala-I-Martin X. et Subramanian A. (2003)<sup>1</sup>. Il serait intéressant de savoir, à travers le cas algérien, comment ces carences institutionnelles « spécifiques » aux économies à caractère rentier se manifestent-elles ?

### **III.2) La rente, l'expansion du rôle de l'État et les carences institutionnelles de l'économie algérienne**

Nous avons montré précédemment que l'importance du rôle de l'État dans l'économie algérienne est en lien direct avec le caractère rentier de celle-ci. Or, l'importance de la taille de l'État dans l'économie, est souvent décriée dans la littérature économique d'obédience néoclassique. De leur côté, les Institutions Financières Internationales (Banque Mondiale et FMI) convergent leurs critiques sur l'augmentation la taille de l'État dans l'économie. Il est reproché à celui-ci de se substituer aux lois du marché et de constituer par là même, un handicap au fonctionnement d'une économie de marché. Ensuite, il semble que plus l'Etat embrasse un large champ d'action, plus grand est le risque de voir des défaillances

---

<sup>1</sup> Sala-I-Martin et Subramanian, op. cit.

institutionnelles ressurgir (capture, corruption, inefficacité, opacité des décisions...). En ce qui concerne le cas de l'Algérie, nous pensons qu'il est important de mettre en évidence deux états de fait pouvant être à l'origine des déficiences institutionnelles. Premièrement, l'État est le seul concepteur et entrepreneur du développement. Deuxièmement, l'Etat tente de traiter tous les problèmes sociaux par la dépense publique.

### III.2.1) Un État concepteur et entrepreneur du développement : la faible incitation à l'efficacité économique

La rente a servi effectivement au financement des investissements que ce soit, les investissements planifiés des entreprises durant les décennies 1970 et 1980, ou les infrastructures sociales et économiques durant les décennies 1990 et 2000. Rappelons que, l'épargne budgétaire a permis de financer les investissements planifiés à hauteur de 22,30% durant le premier plan quadriennal ( 1970- 1973 ) et de 33% durant le second plan (1974-1977)<sup>1</sup>. Et depuis l'an 2000, à la faveur de l'augmentation du prix du baril, l'État a mis en œuvre trois programmes d'investissement public (1999-2004, 2005-2009 et 2010-2014), visant à construire de nouvelles infrastructures socio-économiques (barrages, autoroutes, ponts, hôpitaux, etc.). Cela s'est traduit par un accroissement important des dépenses publiques comme le montre le tableau n° 6. Par exemple, la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses du budget de l'État a atteint un pic de 46,66 % en 2008.

**Tableau n° 6: Les dépenses d'équipement dans le budget de l'État (1993-2012)**

(En milliards de Dinars)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total des dépenses	390,1	461,9	589,1	717,1	730,3	832,4	961,7	1178,1	1321,0
Dépenses courantes	288,5	344,7	444,4	547,3	554,9	636,9	774,7	856,2	963,6
Dépenses en capital	101,6	117,2	144,7	170,3	175,4	150,8	187,0	321,9	357,4
Taux des dépenses en capital (en %)	26,04	25,37	24,56	23,75	24,02	18,12	26,04	27,32	27,05

---

<sup>1</sup> Voir Benabdallah Y., Economie rentière et surendettement, Thèse de Doctorat de l'Université Lyon 2, France, 1998, annexes C1 et C2, p.320

**Suite du tableau n° 6 :**

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1550,6	1752,7	1891,8	2052,0	2453,0	3108,5	4175,7	4246,3	4512,8	5 853,6	7 169,9
1097,7	1199,0	1251,1	1245,1	1437,9	1673,9	2227,3	2300,0	2683,8	3 879,2	4 935,2
452,9	553,7	640,7	806,9	1051,1	1434,6	1948,4	1946,3	1829,0	1 974,4	2 234,0
29,21	31,59	33,86	39,32	42,85	46,15	46,66	45,83	40,53	33,73	31,16

Source : Banque d'Algérie

En tant que bénéficiaire et administrateur de la rente pétrolière, l'Etat est le principal concepteur et entrepreneur du développement en Algérie. Ce rôle a été, cependant, à l'origine de l'endettement extérieur de l'économie algérienne. Quel est alors l'enseignement de la théorie économique à ce propos ?

La confusion de statuts de l'État en Algérie (bénéficiaire de la rente et entrepreneur du développement) est qualifiée par Benabdallah Y. (1998) de paradoxe<sup>1</sup>. Car, dans ce cas de figure l'État est investi à la fois du statut de propriétaire foncier (bénéficiaire direct de la rente) et de celui de capitaliste (accumulateur de cette rente). Or, pour la théorie économique, notamment marxienne, les deux statuts sont fondamentalement distincts.

Dans ce cas de figure, cette distinction est fondamentale, en terme du rôle de l'État. En effet, si le capitaliste (industriel ou agriculteur), mû par la logique de profit, a la vocation d'accumuler la partie qui lui revient dans la plus-value, le propriétaire foncier ne se préoccupe, que de la consommation de ses revenus. A ce titre, il est à s'interroger, si l'État peut jouer efficacement, et en même temps, ce rôle ambivalent de consommateur et d'investisseur rationnel de rente.

Ces éléments théoriques, brièvement rappelés, confirment l'idée selon laquelle la rente demeure une catégorie de répartition quelque-soit l'utilisation que l'État décide de faire de celle-ci. Cela nous permet de reconsidérer la capacité d'un État rentier à jouer pleinement un rôle d'investisseur. Pour le cas de l'Algérie, Liabes D. (1986) écrit que « *paraissant s'insérer tout "naturellement" dans des rapports de circulation-distribution, la rente refoule les*

---

<sup>1</sup>En fait, « dans la version ricardienne et marxienne de la rente, le propriétaire foncier ne participe pas au processus d'accumulation qu'il essaye, au contraire de gêner. » (Benabdallah Y. (1998), op. cit., p.219)

*rappports de production qui font qu'elle soit ce qu'elle est, pour ne laisser émerger que la crête, c'est-à-dire les biens matériels, le développement, la croissance, les signes extérieurs de la modernité que l'on a pu acheter grâce à elle* »<sup>1</sup>. Cela signifie que les performances économiques, en termes de développement, de croissance, etc, observés grâce à l'emploi de la rente, ne sont que des signes extérieurs d'un développement « acheté » et non le produit d'un processus maîtrisé. Cela se révèle notamment par la rapidité avec laquelle les contreperformances économiques ont refait surface après le contrechoc pétrolier de 1985, malgré la politique d'industrialisation menée dans les années 1970.

Cela d'autant plus que, comme nous l'avons montré plus haut, l'État, autonome financièrement, est relativement affranchi de l'obligation de rendre des comptes à la population. Ainsi, par exemple, la loi de règlement budgétaire qui oblige théoriquement le gouvernement à rendre compte devant les parlementaires de l'état de l'exécution du budget de l'État n'est ni présentée à temps (à la fin de l'exercice), ni de façon systématique.

Il y a des raisons de nous douter, de la qualité des institutions en matière d'incitation à l'efficacité, dans l'utilisation de ces ressources. Par là même, nous nous demandons si ce manque d'incitation à l'efficacité ne se répercuterait pas sur l'ensemble des institutions définissant les rapports sociaux de production. Ces carences institutionnelles seraient donc une contrainte sérieuse se dressant à l'encontre de la mise en place d'une économie productive.

### **III.2.2) Les dépenses courantes orientées vers le maintien de la paix sociale : exemple de la subvention des prix des biens à la consommation**

C'est lorsque la qualité institutionnelle est mauvaise, que le pouvoir exécutif dispose de marge de manœuvre plus importante dans l'allocation des fonds publics. La composition des dépenses publiques, serait de ce fait biaisée, en faveur de celles qui offrent le plus de bénéfices politiques et de celles qui sont le plus valorisées par les dirigeants. C'est là une hypothèse vérifiée par Philippot L. M. (2008)<sup>2</sup>, dans un modèle qu'il a établi sur le lien entre les ressources naturelles et la composition des dépenses publiques. Il a notamment montré que

---

<sup>1</sup>Liabes D., rente, légitimité et statu-quo : quelques éléments de réflexions sur la fin de l'État providence, Les Cahiers du Créad, n°6, 2<sup>ème</sup> trimestre, 1986, p.131

<sup>2</sup>Philippot L. M., Rente naturelle et composition des dépenses publiques, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2008/4 Tome XLVII, p. 49-63.

la présence de rente semble être à l'origine d'un accroissement des dépenses publiques courantes notamment des subventions.

En Algérie, cela peut être vérifié à travers la mise en place d'un système administré des prix jusqu'à 1989 et le soutien des prix des produits de première nécessité, jusqu'au jour d'aujourd'hui. L'importance de la fiscalité pétrolière est à l'origine du maintien du système administré des prix jusqu'à 1989. Les subventions des prix à la consommation sont étroitement liées à l'évolution des prix des hydrocarbures sur le marché international.

Pour donner une idée globale, le total des subventions des prix à la consommation a représenté en moyenne 86% des transferts courants de l'État aux entreprises publiques sur la période 1974-1982<sup>1</sup>. Sans la fiscalité pétrolière, ni la politique de subvention des prix, ni les subventions directes aux entreprises publiques n'auraient été possible.

### **III.3) Économie de rente et « comportements anti-productifs » : « recherche de rente », mauvaise répartition des talents et corruption**

La recherche empirique, tend à montrer que l'abondance des ressources naturelles favorise la mauvaise gouvernance. En plus du syndrome hollandais, l'abondance des ressources naturelles dans une économie, semble favoriser, ou du moins amplifier, le comportement « d'État rentier », de « recherche de rente » (ou « rent-seeking »), la mauvaise répartition des talents mais aussi la corruption.

L'économie algérienne ne peut être exemptée de ces contraintes, tant que le système économique est fondé sur la « logique distributive » de la rente. Cette logique favorise les desseins politiques des dirigeants par rapport à l'efficacité économique. Ce qui n'est pas sans engendrer des comportements contraires à la « logique productive ». Selon Boudjema R., la logique distributive est à l'origine de « *l'altération de l'effort productif en faveur de l'éclosion des comportements de recherche de rente, de réseaux clientélistes, de la corruption, etc.* »<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il faut savoir que les dépenses publiques sont partagées entre les dépenses courantes et les dépenses en capital. Dans les premières, les transferts représentent 36 % sur la période 1974-1982. Pour plus de détails, voir Bellal S., op. cit., p. 51.

<sup>2</sup> Boudjema R., Algérie : chronique d'un ajustement structurel, Revue d'Économie et Statistique Appliquées, n° 06 Mai 2006, p.31

### III.3.1) La recherche de rente

Dans la conception néoclassique, l'approche de la «*rentseeking*» montre comment les groupes de pression arrivent à s'accaparer d'une partie des richesses produites. Le comportement de recherche de rente est désigné comme le moyen de réaliser un revenu en entreprenant des activités non productives, c'est-à-dire des activités qui produisent des rémunérations pécuniaires sans pour autant produire des biens ou services.

C'est à Tullock G. (1967)<sup>1</sup> puis à Krueger A. (1974)<sup>2</sup>, à qui on doit le développement théorique de la question de recherche de rente ou *rentseeking*. Dans l'expression « recherche de rente » de Krueger, est considéré comme rente tout transfert entre les agents économiques lorsque les règles normales de la concurrence sont perturbées.

La *Rent-Seeking* consiste à favoriser la recherche d'une rente obtenue à l'aide de la manipulation ou de l'exploitation de l'environnement économique ou politique, plutôt qu'un revenu correspondant à une activité apportant un surplus de richesse pour la collectivité. Bhagwati H. (1982) parle d'activité DUP (Directly Unproductive Profit-Seeking), c'est-à-dire d'activité non directement productive.

Il s'ensuit que le comportement de recherche de rente ne s'applique pas fondamentalement sur les rentes dites « naturelles », mais plutôt sur les rentes « artificielles » résultant d'une manipulation de l'environnement économique (violation des règles du jeu économique, par exemple) ou politique. Toutefois, il n'y a pas de difficulté à lier les deux approches particulièrement quand la rente issue de l'exploitation des ressources naturelles échoit à l'État, comme le note Benabdallah Y. (2006)<sup>3</sup>. Pour ce dernier, l'approche de la *rent-seeking* « élargit le concept de rente à toute les positions acquises dans la société afin de s'accaparer d'un revenu au-delà de ce qui aurait été permis par le seul marché ». D'ailleurs, un certain nombre de modèle de *rent-seeking* supposent que la rente naturelle est facilement appropriable par une élite. Ainsi, lorsque les droits de propriété sont mal définis, le fonctionnement du marché est imparfait, l'abondance des ressources naturelles conduit les agents à choisir les activités de prédation aux activités productives. Certains travaux sur la

---

<sup>1</sup>Tullock G., *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft*, *Western Economic Journal* 5, (1967:June) p.224-32.

<sup>2</sup> Krueger A., *The political economy of the rent-seeking society*, *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3. (Jun., 1974), pp.291-303: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28197406%2964%3A3%3C291%3ATPEOTR%3E2.0.CO%3B2-W>, consulté le 05-06-09.

<sup>3</sup>Benabdallah Y. (2006), Croissance économique et Dutch Disease en Algérie, Cahiers du CREAD n°75, p.17

théorie de la recherche de rentes se sont particulièrement intéressés à montrer « *comment les rentes réorientent les incitations économiques vers l'accès aux recettes pétrolières au détriment d'activités productives, en particulier dans des cadres d'action non transparents, caractérisés par l'intervention discrétionnaire du pouvoir politique et l'incertitude entourant les droits de propriété.* »<sup>1</sup> Il faut noter que la même idée est défendue également par les modèles développés par Lane P. et Tornell A. (1999)<sup>2</sup> et Torvik R. (2002)<sup>3</sup>, c'est-à-dire, la présence de ressources naturelles et/ou une augmentation de leurs prix, favorise la prédation au détriment de la production.

Dans ces conditions, la formation de « bonnes institutions », c'est-à-dire celles qui incitent aux activités de production et réduisent les coûts de transaction<sup>4</sup> n'est pas une chose aisée, car la compétition pour la rente peut être génératrice de conflits civils ou favoriser la concentration du pouvoir entre les mains d'une élite, et une concurrence accrue entre les groupes de pression<sup>5</sup>.

Nous comprenons alors pourquoi la théorie économique classique, fait souvent une distinction subtile entre les revenus issus du travail et ceux issus de la rente, d'ailleurs acquis avec plus de facilité. La classe des rentiers y est souvent présentée comme un groupe « parasitaire », « anti productif », voire « antisocial »<sup>6</sup>.

Pour le cas de l'économie algérienne, n'est-il pas correcte d'affirmer, que le comportement de recherche de rente serait l'une des raisons des déboires de l'appareil productif ? Dit autrement, les entreprises publiques seraient en position de recherche de rente, puisque l'effet de la rente sur elles dépasse le domaine de l'investissement ou de l'approvisionnement en inputs importés, pour atteindre l'équilibre des comptes et le traitement de leurs déficits chroniques.

---

<sup>1</sup> Eifert B., Gelb A., et Borje Tallroth N., Gérer la manne pétrolière : Les raisons de l'échec de la politique économique de certains pays exportateurs de pétrole, Finances & Développement, Mars 2003, p. 41

<sup>2</sup> Voir Tornell, A., Lane, P.R., 1999. *The voracity effect*. *American Economic Review* 89, pp. 22 – 46

<sup>3</sup> Torvik R., *Natural resources, rent seeking and welfare*, *Journal of Development Economics*, Vol. 6,7 (2002), pp.455 – 470

<sup>4</sup> Nous revenons sur cette notion dans le chapitre IV.

<sup>5</sup> Philippot L. M., rente naturelle et institutions. Les Ressources Naturelles : Une « Malédiction Institutionnelle » ?, document de travail, 2009, p.4

<sup>6</sup> Sid Ahmed A. (2000), op. cit., p.503

### III.3.2) La mauvaise répartition des talents

La mauvaise répartition des talents est une autre conséquence de l'abondance des ressources naturelles dans une économie. Ce problème, semble découler directement du comportement de recherche de rente. En effet, dans les pays exportateurs des hydrocarbures, à l'image de l'Algérie, la rente pétrolière serait à l'origine d'une mauvaise répartition des facteurs de production. Acemoglu D. (1993)<sup>1</sup>, tout comme Baumol (1990)<sup>2</sup> et Murphy (1991)<sup>3</sup>, suggère qu'il existe un lien entre les rémunérations relatives des différentes activités (la structure de rémunération) et la répartition des talents.

Les économies rentières se trouvent privées de l'entrepreneuriat et de l'innovation, car les individus les plus talentueux se déplaceront vers le secteur des hydrocarbures afin de capturer la rente et s'écartent ainsi des activités productives. Cela peut alors induire une baisse du revenu national et du bien-être social.

### III.3.3) La relation controversée rente-corrupcion

La corruption peut être considérée comme l'abus de position dominante ou monopolistique, la rétribution physique ou symbolique de l'intervention. Elle nécessite qu'il y ait offre (le corrupteur) et demande (le bénéficiaire)<sup>4</sup>. L'OCDE définit la corruption comme « *l'abus de fonctions publiques ou privées pour son bénéfice personnel* »<sup>5</sup>.

Pour Transparency International, « *la corruption résulte du comportement de la part d'agents du secteur public, qu'il s'agisse de politiciens ou de fonctionnaires, qui s'enrichissent, eux ou leurs proches, de façon illicite, à travers l'abus des pouvoirs publics qui leur sont confiés* »<sup>6</sup>.

L'existence d'une relation positive et directe entre la rente naturelle et la corruption ne semble pas faire l'unanimité parmi les analystes. Nous avons d'une part ceux qui s'appuient

---

<sup>1</sup> Voir Acemoglu D., *Reward structures and the allocation of talent*, Department of Economics, ES2371, Massachusetts Institute of Technology, 50 Memorial Drive, Cambridge, MA 02139, CISA, March 1993

<sup>2</sup> Voir Baumol W. J., *Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive*. *Journal of political economy*, XCVIII, (1990), 893-921

<sup>3</sup> Murphy Kevin M., Shleifer Andrei & Vishny Robert W., *The Allocation of Talent: Implications for Growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2. (May, 1991), pp. 503-530. Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28199105%29106%3A2%3C503%3ATAOTIF%3E2.0.CO%3B2-P>, consulté le 05-06-09.

<sup>4</sup> Jolly C., les cercles vicieux de la corruption en Algérie, *La revue internationale et stratégique*, n°43, automne 2001, p.1

<sup>5</sup> OCDE, *Glossaires de l'OCDE, Corruption : Glossaire des normes pénales internationales*, 2008, p. 24

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.25

sur le classement des pays selon le degré de corruption, établi annuellement par l'ONG *Transparency International*. Selon ce classement, les pays riches en ressources naturelles sont parmi les plus corrompus. C'est là l'avis, comme nous le verrons dans le chapitre III, des institutions financières internationales (notamment la Banque Mondiale). Selon cette thèse, l'exploitation des ressources naturelle nécessite l'obtention d'autorisations, cela peut inciter les agents à recourir à la corruption. Les différents groupes de pression peuvent également utiliser leurs fonds (pots-de-vin), pour obtenir de nouveaux transferts ou pour bénéficier des mesures protectionnistes. La rente peut permettre aussi aux dirigeants en place d'« acheter » des soutiens afin de rester au pouvoir ou d'assurer la paix sociale et favoriser leurs intérêts personnels.

A contrario, d'autres auteurs<sup>1</sup> ont mis en doute la linéarité de l'effet des ressources naturelles sur la corruption. Pour eux la corruption serait le résultat de l'imbrication d'éléments multiples ne s'interprétant pas nécessairement en termes de liaisons causales.

Cependant, aussi contradictoire soit-il, le débat sur la relation de causalité rente-corruption ne nous empêche pas de considérer qu'il existe au moins un lien indirect entre les deux, étant donné l'effet de l'abondance des ressources naturelles sur la qualité des institutions, d'une façon générale. Cela dit, Philippot L. M. (2009)<sup>2</sup> affirme que « *la corruption, généralement associée à une faible efficacité des bureaucraties et à des décisions arbitraires qui ne favorisent pas les bonnes institutions qui doivent assurer une égalité de traitement devant la loi* ». Donc, l'analyse, et le traitement, du phénomène de la corruption peut être envisagé en termes de qualité des institutions.

En conclusion, loin de remettre en cause les analyses précédentes sur la gestion des richesses en ressources naturelles, qui s'appuient sur ces ressources elles-mêmes et sur le rôle des ressources humaines, les analyses récentes qui intègrent le « capital institutionnel » permettent de mieux cerner les problèmes relatifs à la gestion de la rente provenant des ressources naturelles.

L'importance du rôle de l'État dans l'économie et son indépendance vis-à-vis de la société, selon les termes du concept « d'État rentier », le traitement d'un certain nombre de

---

<sup>1</sup>Talahite F. (2000) « Economie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie », *Revue tiers Monde*, tome XLI, n°161, janvier-mars ; Leite et Weidmann (1999), *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, [IMF Working Paper No. 99/85](#).

<sup>2</sup>Philippot L. M. (2009), op. cit., p.5

problèmes économiques et sociaux par l'augmentation des dépenses publiques redistributives, etc, nous renseigne sur la dépendance des mécanismes institutionnels de régulation du circuit de circulation de la rente.

Cette section nous a montré qu'au-delà du problème « classique » du Dutch Disease, le caractère rentier de l'économie algérienne met, également en évidence d'autres problèmes dont l'éclairage nécessite la mobilisation d'un cadre conceptuel autre que celui employé traditionnellement, c'est-à-dire la théorie néo-classique. Dit autrement, on gagnerait plus à analyser les déficits de gouvernance propres aux économies rentières, les carences institutionnelles qui lui sont corollaires (inefficacité et inefficience de ses actions, corruption, etc.).

Par ailleurs, il est établi que le comportement de recherche de rente, favorise une compétition pour l'appropriation de la rente, au détriment d'une concurrence productive. Cela n'est pas sans générer des conflits entre les groupes de pression sur le partage de la rente et du pouvoir. Cela dit, il n'est pas rare que d'autres comportements contreproductifs peuvent voir le jour, comme la mauvaise répartition des talents entre les secteurs économiques et la corruption.

Le développement en Algérie serait conditionné par la réussite du passage d'une économie rentière à une économie productive. Cela passerait par la mise en place de mécanismes institutionnels capables à même de redéfinir la place et le rôle de l'État dans l'économie et de lutter contre les « comportements rentiers » anti-productifs tels que la « recherche de rente » et la corruption.

En d'autres termes, il s'agit de changer les institutions existantes et de mettre en place des institutions incitatives aux activités de production, à l'entrepreneuriat et l'innovation, dans des conditions de conflits (générées par la compétition pour la rente) et de concentration de pouvoir entre les mains d'une élite.

En somme, s'il est indéniable que la rente permet de gagner du temps en matière d'investissement, infrastructure...etc, comme le note Benabdallah Y. (2005), nous nous interrogeons si cette même rente ne serait pas à l'origine de « pertes de temps », c'est-à-dire des inerties, en matière de changement institutionnel en favorisant le traitement des problèmes relevant du changement institutionnel lui-même, par l'augmentation des dépenses publiques ?

## **Section 2 : La transition inachevée de l'économie algérienne**

Depuis la fin des années 1980, l'Algérie s'est engagée dans un long processus de réformes de son économie en vue d'aboutir à l'instauration d'une économie de marché.

Cette section a pour objectif de montrer que le parachèvement de ce processus de transition tient essentiellement à la prise en compte du volet institutionnel qui reste le parent pauvre des réformes.

Nous décrivons brièvement les réformes les plus importantes mises en œuvre, tout en mettant en lumière les insuffisances d'ordre institutionnel qui s'y rattachent.

Afin de comprendre comment les institutions ont pris de l'importance dans l'analyse de la transition économique, nous rappellerons l'évolution du « cadre théorique de la transition » qui sert de cadre « analytique » aux réformes proposées par les organisations financières internationales, aux pays engagés la voie de la transition économique. Cependant, nous estimons important de rappeler, dans un premier temps, les grandes caractéristiques de la conjoncture économique de l'Algérie à la veille du début des réformes.

### **I) L'économie algérienne face à la crise du milieu des années 1980**

Au début des années 1980, l'économie algérienne se caractérisait par une structure économique fondée sur un mode de planification centralisé, hérité des choix opérés par les pouvoirs publics au lendemain de l'indépendance. La conjoncture économique, dès le milieu des années 1980, commençait à être défavorable. Elle a été marquée notamment par une baisse substantielle de la croissance et un alourdissement de la contrainte extérieure (service de la dette).

#### **I.1) Echec du modèle d'économie centralement planifiée mis en place au lendemain de l'indépendance**

L'Algérie faisait partie des Economies Centralement Planifiées (ECP) à l'image de l'ex-URSS, les pays de l'Europe de l'Est et Orientale, etc. L'ECP se définit par ses caractéristiques qui sont : « *laplanification directive de l'économie, la propriété étatique des entreprises et des banques, la collectivisation de l'agriculture, une stratégie de*

*développement basée sur l'industrialisation accélérée, la recherche d'autarcie commerciale et l'interdiction des investissements directs étrangers.»<sup>1</sup>*

L'économie algérienne se caractérisait par une gestion administrée et centralisée, marquée notamment par<sup>2</sup> : 1) une planification impérative, avec un large secteur public productif; 2) une détermination administrée des prix sur les marchés officiels de biens, un contrôle des salaires ainsi que des restrictions de change associées à un cours du dinar fixe et surévalué jusqu'à 1987; 3) un monopole d'État sur le commerce extérieur; 4) un secteur privé formel contenu ainsi qu'un secteur privé informel en développement rapide.

## **I.2) Les principaux symptômes de la crise économique des années 1980**

Après la chute des prix du pétrole en 1986, l'économie algérienne s'est retrouvée face à une impasse financière. Son projet de développement, s'appuyant sur les recettes tirées de l'exportation des hydrocarbures, a été alors sérieusement compromis, et la crise économique commence à se manifester.

### **I.2.1) Une chute de la croissance économique**

Après une croissance assez élevée durant la décennie 1970, avec un taux de 6,57% en moyenne par an, le milieu des années 1980 est marqué par la chute de la croissance économique à un taux inférieur à 1 %, qui a continué jusqu'au milieu des années 1990, pour atteindre un taux négatif de -0,61%. (Tableau n° 7)

Cette baisse d'activité a aggravé les difficultés financières des entreprises. Ainsi, le déficit financier des entreprises publiques s'est fortement amplifié et leurs découverts bancaires sont évalués à près de 42 milliards de dinars en 1988, alors que certaines entreprises privées ont simplement cessé leur activité faute d'approvisionnement<sup>3</sup>. Le contrechoc pétrolier de 1986, était la cause directe de cet état de décélération du taux de la croissance économique.

---

<sup>1</sup>Andreff A., Economie de la transition. La transformation des économies planifiées en économies de marché, Ed. Bréal, Paris, 2007, p.11

<sup>2</sup>Benissad M. H., le plan d'ajustement structurel, Confluences, automne 1997, p. 107

<sup>3</sup>Kasmi D., Diagnostique économique et financier des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel de l'économie algérienne, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Lumière Lyon 2, France, Novembre 2008, P.77

**Tableau n° 7: La chute du taux de croissance économique annuel moyen de l'Algérie dès le milieu des années 1980**

Périodes	1970-1979	1980-1984	1984-1989	1990-1994
Taux de croissance annuel moyen (en %)	6,57	5,09	0,72	-0,61

Source : ONS et ministère des finances

Comme nous l'avons montré dans la section précédente, l'économie algérienne est dépendante des ressources issues de la rente des hydrocarbures. Dans ces conditions, il est « normal » que les résultats réalisés par cette économie, en termes de croissance économique, soient directement corrélés avec la baisse du prix du baril de pétrole sur le marché international. Autrement dit, l'oscillation de la croissance économique en Algérie est conforme, dans une large mesure, à celle de la valorisation internationale des hydrocarbures, du fait de l'importance de ces derniers dans l'économie.

### **1.2.2) Le déficit budgétaire aggravé et la contrainte extérieure exacerbée**

La chute des recettes du trésor a eu pour conséquence directe d'entraîner le trésor public dans un déficit. Car, même si les dépenses publiques ont été réduites par des mesures d'austérité, de 4 points relativement au PIB entre 1985 et 1986, les recettes quant à elles ont baissé de 7 points<sup>1</sup>. Malgré le désengagement de l'État, le déficit du trésor s'aggrave de (+2) points par rapport au PIB.

La chute drastique des prix du baril en 1986 a aggravé le poids de l'endettement de l'économie. Ainsi, la dette extérieure a représenté 32,73% du PIB en 1986, puis 46,93% en 1989, alors qu'elle a été de 28,29% en 1984 (tableau n° 8). Comparée aux exportations, de 1984 à 1986, soit en deux années seulement, le ratio a plus que doublé. Il est passé de 108,5 % à 249,2%. Le taux du service de la dette dans le total des exportations est passé de 37% à 56,9%, de 1984 à 1986, puis à 69,4% en 1989.

---

<sup>1</sup> CNES, les effets économiques et sociaux du programme d'ajustement structurel, bulletin officiel n°6, 12<sup>ème</sup> session, 1998, p. 169.

**Tableau n° 8 : La contrainte extérieure à partir de 1984**

<b>Nature</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>
Prix du baril (en \$ US)	29,70	14,90	16,90
Dette extérieure (en milliards de \$ US)	14,98	20,64	26,03
Dette extérieure/PIB	28,29	32,73	46,93
Service de la dette/ exportations (en %)	37	56,9	69,4

Source : ONS.

La chute de la croissance économique, l'endettement extérieur et les déficits budgétaires, sont les grandes distorsions de l'économie algérienne à la veille de la mise en œuvre des réformes économiques.

Cependant, même si les déficiences de l'économie algérienne sont apparues au lendemain du contrechoc pétrolier de 1986<sup>1</sup>, celui-ci ne peut tout expliquer, comme a tendance à l'affirmer le discours politique de l'époque et même certains analystes<sup>2</sup>. La chute du prix du pétrole n'est qu'un facteur révélateur des problèmes structurels du projet de développement algérien. Boudjema R.<sup>3</sup> considère que l'imputation des difficultés structurelles de l'économie algérienne à une cause exogène, le prix du baril, évacue de l'analyse, voire « innocente », le mode d'administration de l'économie mis en place depuis l'indépendance.

Quoi qu'il en soit, ces résultats ont obligé les pouvoirs publics à mettre en œuvre, d'abord des réformes internes, avant de conclure des accords avec les institutions financières internationales, notamment le FMI, aboutissant à la mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel, à partir de 1994.

## **II) Le cadre théorique de transition : l'intégration du rôle des institutions**

Il n'existait pas un cadre théorique spécifique sur la transition, au moment de la chute du système d'Economie Centralement Planifiée (ECP). Cela est d'autant plus vrai, que le débat est marqué par deux conceptions différentes : la thérapie de choc et le gradualisme. La

---

<sup>1</sup> Le prix du baril est passé de 30\$ en 1985 à 10\$ en juillet 1986.

<sup>2</sup> Rapport du Centre d'Economie et de Finances Internationales, La Méditerranée Economique, Algérie- Editions Economica, 1990, P.453

<sup>3</sup>Boudjema R., op. cit., p. 29

question des institutions n'a pris son importance, qu'après le constat de l'échec de la première génération de réformes entreprises dans les anciennes ECP.

## **II.1) Les stratégies de transition en présence : la « thérapie de choc » vs « gradualisme »**

Après le constat de la crise dans les pays à ECP, le débat a tourné moins sur les mesures de politiques économique à mettre œuvre, que sur la date de leur démarrage et leur échéancier. Cette controverse a dominé les premières années de la transition ; elle a opposé les partisans de la « *thérapie de choc* » à ceux du « *gradualisme* ». Cela est d'autant plus favorisé que l'on ne disposait pas de théories pour expliquer et accompagner la transition dans les pays concernés, après l'effondrement du système socialiste. Les théories existantes ont servi à un moment ou à un autre les économies de marché.

La thérapie de choc vise « *une rupture radicale immédiate avec l'ECP, le big bang étant une garantie contre une troisième voie (de type socialisme de marché) et contre tout retour en arrière* »<sup>1</sup>. Il s'agit de mettre en œuvre toutes les mesures du programme standard le plus tôt et le plus rapidement possible. Les changements impliquent un fort coût et un désordre dans l'économie dont il conviendrait de réduire la durée. Aussi, l'existence d'importants déséquilibres macro-économiques, exige qu'on les attaque sur tous les fronts à la fois<sup>2</sup>.

Aussi, étant donné que l'aboutissement est connu d'avance, à savoir une « *économie de marché* », il s'agit de déterminer la voie la plus directe et la plus courte à partir du point de départ. Pour toutes ces raisons, la rapidité du changement était jugée essentielle. Ainsi, pour les défenseurs de la « thérapie de choc », démanteler au plus vite l'ancienne ECP est au moins aussi prioritaire que de construire un nouveau système économique<sup>3</sup>.

*Le gradualisme*, est une approche de transition qui met l'accent sur l'héritage du passé dans la détermination du comportement des agents économiques. Selon les tenants de cette approche, un changement trop rapide néglige cet héritage et conduit nécessairement à l'effondrement de l'économie plutôt qu'à l'ajustement. De plus, le gradualisme serait plus

---

<sup>1</sup>Andreff W. (2007), op. cit., p.50

<sup>2</sup>Andreff W., *la Crise des économies socialistes : la rupture d'un système*, Ed. Grenoble [ FRA ] : Presses universitaires de Grenoble, 1993, p. 328

<sup>3</sup>Andreff W. (2007), op. cit., p.50

approprié au rythme des réformes structurelles (privatisation, restructuration) dont la temporalité se situe dans la moyenne et la longue période.

Les partisans du gradualisme ont proposé un certain nombre de séquences pour mener une transition. La plus répandue des séquences est : 1) stabilisation ; 2) libéralisation ; 3) changements institutionnels, dont privatisation ; 4) insertion dans le marché mondial. D'autres séquences ont été également proposées, comme par exemple : 1) définir les nouvelles règles du jeu économique ; 2) libéralisation ; 3) privatisation ; 4) libéralisation extérieure ; 5) intégration internationale ; 6) réhabilitation financière. Ou : 1) stabilisation ; 2) libéralisation ; 3) encouragement des entreprises ; 4) réforme bancaire ; 5) démonopolisation ; 6) restructuration des Entreprises Publiques Economiques ; 7) privatisation ; 8) ouverture internationale et convertibilité. Ou encore 1) démocratisation ; 2) privatisation ; 3) libéralisation ; 4) restructuration (Roland, 1992).

Il est à noter que chacune de ces séquences a ses faiblesses et ne peut être applicable à l'ensemble des pays à ECP<sup>1</sup>. En réalité les séquences auxquelles on a fait référence ci-dessus, découlent du programme standard qui s'inspire de la théorie économique libérale, formalisées dans le cadre de ce qui est connu sous l'appellation du « consensus de Washington ».

## **II.2) La transition économique vue par le « consensus de Washington »**

Les politiques menées par les IFI à partir des années 1980 traduisent un changement radical dans la façon de penser et traiter les problèmes des pays en développement. On lie souvent la conception du processus de transition à la doctrine véhiculée par le « consensus de Washington ».

L'expression "consensus de Washington" regroupe en une seule formule rapide les principes qui ont servi aux organisations internationales (FMI, Banque Mondiale) ainsi qu'au Gouvernement américain pour gérer la crise de la dette intérieure et extérieure des PVD durant les années 1980.

La première définition extensive et académique du concept du "consensus de Washington" est due à John Williamson (1989), et le champ d'application principal de ses principes a été l'Amérique latine, longtemps ravagée par l'hyperinflation et les déficits budgétaires. Dans l'expression « consensus de Washington », Williamson J. définit «

---

<sup>1</sup>Andreff W. (1993), op. cit., p. 329.

Washington » comme « *le Washington politique du Congrès, les hauts fonctionnaires de l'administration et le Washington technocratique des institutions financières internationales, des agences économiques du gouvernement, de la Federal Reserve Board, et les groupes de réflexion* »<sup>1</sup>.

Le « consensus de Washington » se définit par ses commandements, au nombre de dix<sup>2</sup>, qui ont été appliqués dans un premier temps dans les pays d'Amérique Latine. Ces commandements concernent les deux volets de la réforme économique : la stabilisation macroéconomique et la réforme de la structure de l'économie.

Les mesures de stabilisation renvoient à : l'austérité budgétaire, la réorientation de la dépense publique, la politique monétaire orthodoxe, un taux de change unique et compétitif. Les réformes structurelles concernent : la libéralisation, la levée des barrières freinant l'entrée des investissements directs étrangers (IDE), la privatisation, la déréglementation, la réforme fiscale, la Protection des droits de propriétés.

Il faut noter que même si « le consensus de Washington » tel qu'il a été appliqué par les IFI (FMI et BM) sur les pays en développement est largement inspiré des commandements de Williamson J., la position de ce dernier reste nettement modérée par rapport à celle des premières. Williamson J. répondra d'ailleurs aux nombreuses critiques formulées à l'encontre du consensus de Washington en précisant que l'utilisation qui en a été faite, ne correspond pas à son projet initial<sup>3</sup>. Ce dernier est d'ailleurs plus critique à l'encontre des dispositions des IFI. Ainsi, par exemple, en matière de l'austérité budgétaire, Williamson insiste seulement sur la nécessité de l'équilibre budgétaire à long terme et tolère, contrairement aux IFI, dans certaines conditions le déficit budgétaire à court terme. Aussi, contrairement à ce qui a été préconisé par les IFI, la libéralisation financière, ne constitue pas une priorité pour les pays en développement dans « le consensus de Washington » version Williamson J.<sup>4</sup> D'ailleurs, la libéralisation imposée par les IFI dans les années 1990, a joué un rôle décisif dans l'apparition

---

<sup>1</sup>Williamson J., (1990), **What Washington Means by Policy Reform:**

<http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?doc=pub&ResearchID=486>, consulté le 15-05-09.

<sup>2</sup>*Ibidem.*

<sup>3</sup>Voir Williamson, J. (1990), op. cit. ou encore: Williamson, J., « What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? », *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n°2, 2000, [http://www.weltvertrag.de/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989\\_ger.pdf](http://www.weltvertrag.de/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989_ger.pdf), consulté le 15-05-09.

<sup>4</sup>Voir Williamson J. (2000), op. cit., p.253.

des crises financières de la seconde moitié de cette décennie<sup>1</sup>. Ce qui est également valable à la privatisation de certains services publics (transports publics, la gestion de l'eau, et autres), etc.

En somme, le « consensus de Washington » a fait l'objet de critiques virulentes de la part d'un certain nombre d'économistes, à l'image du Prix Nobel d'économie en 2001, Stiglitz J.<sup>2</sup>.

### **II.3) La remise en cause du « consensus de Washington » et prise en compte des institutions**

Les principes défendus par « le consensus de Washington » qui servaient de « feuille de route » de la conduite des réformes dans les pays en développement, ignoraient complètement le rôle des institutions.

En 1993, Andreff W. note que *« chaque jour qui passe depuis le début de la rupture en 1989 confirme un peu plus qu'une économie de marché ne se construit pas spontanément, et que la libéralisation des prix et des quantités, n'est strictement pas suffisante, pour garantir le bon fonctionnement du marché. Ce dernier exige au minimum, l'existence d'un certain nombre d'institutions, entendues au sens large comme un ensemble de lois, de règles (régulations), d'institutions juridiques, d'organisations économiques (par exemple un réseau de banques et d'assurances, etc.), sans lesquelles les comportements des agents économiques de base (ménages et entreprises), ne seront pas conformes à ceux exigés par une économie de marché efficiente »*.<sup>3</sup> Dans le même ordre d'idées, en 1999, Blanchard écrivait à propos de l'expérience de la transition dans les pays de l'Est, que l'idée la plus importante que l'on a apprise après dix années d'expérience, est que *« pour fonctionner correctement, les marchés ont besoin d'institutions »*<sup>4</sup>.

A la fin des années 1990, les résultats non satisfaisants des réformes néolibérales ont mis au centre de l'analyse, le rôle des institutions et de l'État, la transition a basculé dans une deuxième phase celle de *« la transition instituée »*. Le triptyque libéralisation-stabilisation-privatisation a été remplacé par un autre triptyque institutions-système financier-État. Selon

---

<sup>1</sup> Voir Stiglitz, la grande désillusion, Ed. (4<sup>ème</sup>), Fayard, Paris, 2004, p.150

<sup>2</sup> Notre propos ici n'est pas de passer en revue toutes les critiques mais seulement de montrer les besoins institutionnels des réformes économiques. Pour les critiques du « consensus de Washington », le lecteur peut se référer à Stiglitz J., op.cit.

<sup>3</sup> Andreff W. (1993), op. cit., p.353

<sup>4</sup> Blanchard O., Les leçons de la transition à l'Est : <http://economics.mit.edu/files/828>, consulté le 15-05-09.

cette nouvelle conception soutenue, comme nous le verrons par la suite, par la Banque Mondiale. Ainsi, « *pour qu'une économie de marché fonctionne bien, des arrangements institutionnels doivent faciliter les échanges tels que des normes de prix, des routines de comportement, un niveau minimum de confiance entre les contractants et un savoir tacite acquis dans chaque firme au sein d'une culture d'entreprise.*<sup>1</sup> »

Tout en se gardant de s'inscrire dans une approche hétérodoxe, un consensus « post-Washington » est ainsi apparu, et souligne le rôle central des « institutions » dans la réussite du processus de transition à l'économie de marché. L'intégration des institutions dans la conception de la transition, est d'autant plus justifiée que les trajectoires historiques et sociétales, sont différentes d'un pays à un autre.

### **III) De la crise des années 1980 aux réformes inachevées de l'économie algérienne**

Malgré le caractère avéré de la crise, les pouvoirs publics ont réagi par un refus catégorique à l'alternative de recourir aux institutions financières internationales, pour un rééchelonnement de la dette. Car, cela est vu comme un aveu d'échec, voire une banqueroute. Il a été privilégié, en revanche, un programme de restructuration ou d'ajustements internes, tout en espérant une meilleure valorisation des hydrocarbures. Cela nous renseigne sur le fait que la crise a constitué un « tabou » chez les décideurs de l'époque. Le recours au FMI pour rééchelonner la dette ne s'est fait qu'à partir de 1994.

Nous présentons dans ce qui suit succinctement, les réformes qui concernent les entreprises publiques, puis celles relatives à la structure de l'économie dans son ensemble, c'est-à-dire le Plan d'Ajustement Structurel (PAS).

#### **III.1) Le processus de réformes des entreprises publiques depuis 1988**

##### **III.1.1) Les grandes étapes de la réforme des EPE**

Au lendemain de la crise, les pouvoirs publics ont réagi par la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes qui ont visé fondamentalement « l'entreprise nationale », devenue « entreprise publique économique », et son environnement. Ces réformes cherchent à réaliser

---

<sup>1</sup>Andreff V. (2007), op. cit., p.20

la transformation de son statut juridique, de son organisation, de son mode de fonctionnement et de ses rapports avec son environnement, notamment l'État.

Le passage à l'autonomie des entreprises publiques économiques constitue le premier tour de manivelle, avec la loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques (loi 88-01), de tout le processus des réformes économiques qui concerne l'entreprise publique algérienne. Cette loi a été suivie de quatre autres lois qui concernent également cette dernière : la loi sur la planification (loi 88-02), institution des fonds de participation (loi 88-03), le code du commerce (loi 88-04), et nouveau régime des banques et du crédit (loi 88-06).

Ces réformes instituent « l'autonomie » de l'entreprise publique et instaure la « règle de la commercialité » dans ses rapports avec son environnement, y compris l'État. Théoriquement, l'entreprise publique est devenue une personnalité morale de droit privé, dotée d'un capital social et de l'autonomie financière. L'entreprise peut conclure librement des conventions selon ses intérêts propres sans qu'elle soit soumise aux clauses rigides du code des marchés publics.

Il faut noter que l'État exerce son droit de propriété sur ces entreprises par le biais des sociétés financières, appelées Fonds de Participations<sup>1</sup>, qui ont été remplacés par les Holdings en 1996. L'objectif étant de séparer la gestion des actifs de l'État de la gestion de l'entreprise publique. Les Holdings sont investis de la mission de gestion financière d'un portefeuille de valeurs mobilières et du contrôle économique d'un portefeuille d'entreprises. Toutefois, cela a multiplié les niveaux hiérarchiques intervenant (EPE, Holdings, CNPE, chef du gouvernement), ce qui a créé une certaine confusion dans la gestion des entreprises publiques.

En 2001, les Holdings ont été remplacés par les Sociétés de Gestion des Participation de l'État (SGP)<sup>2</sup> qui ont pour missions essentielles d'appliquer des plans de redressement, de réhabilitation et de développement des EPE, de mettre en application les programmes de restructuration et de privatisation de celles-ci<sup>3</sup>. De plus, les SGP sont chargées d'assurer la gestion opérationnelle et stratégique des portefeuilles d'actions et autres valeurs mobilières, selon les normes d'efficience et de rentabilité.

---

<sup>1</sup> Les fonds de participation (FP) sont intitulés : agro-alimentaire et pêche ; mines, hydrocarbures et hydraulique ; biens d'équipement ; construction ; chimie, pétrochimie et pharmacie ; électronique, télécommunication et informatique ; industries diverses (textiles, chaussures et ameublement) ; et services.

<sup>2</sup> Régies par le décret n° 01-283 du 24 septembre 2001

<sup>3</sup> L'ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE.

### **III.1.2) Les insuffisances institutionnelles de la réforme des entreprises publiques économiques**

La littérature produite récemment sur la réforme des EPE met en évidence un certain nombre de carences d'ordre institutionnelles qui méritent d'être présentées.

#### **a) Les limites à l'exercice de l'autonomie des EPE et au principe de commercialité**

La réalité montre que l'autonomie des entreprises publiques proclamée sur le papier, n'est pas effective, puisque l'essentiel de leurs décisions de gestion restent dépendantes d'autres acteurs<sup>1</sup>, notamment l'État. Ainsi, comme il a été mentionné plus haut, à travers les structures de direction (les Fonds de Participation, les Holdings ou les SGP), l'État exerce toujours une tutelle sur la gestion des EPE.

Le principe de commercialité institué théoriquement, se trouve limité quant à lui d'un point de vue juridique par les dispositions de l'article 20 de la loi sur l'orientation des entreprises publiques économiques (loi 88-01)<sup>2</sup>. En effet, cet article stipule que les biens relevant du patrimoine de l'entreprise, c'est-à-dire ceux correspondant à son actif net, ne sont ni cessibles, ni aliénables, ni saisissables. Plus encore, la cession ou l'aliénation du reste de l'actif d'une entreprise publique est une transaction que cette dernière ne peut conclure qu'avec une entreprise ou un organisme du secteur public. Cela signifie que les capitaux de l'entreprise ne sont pas marchands, ce qui constitue une limite à la règle de commercialité. De plus, ces dispositions interviennent en défaveur de l'autonomie « proclamée » de l'entreprise publique.

#### **b) Les droits de propriété, un frein à la création de la valeur**

La théorie de la gouvernance d'entreprise, nous enseigne que les droits de propriété jouent un rôle fondamental dans la motivation des dirigeants de l'entreprise, à gérer de façon efficace et efficiente le capital de l'entreprise. Il convient, de ce fait, que ces droits soient clairement exprimés, déterminés et défendus. Dans ce sens, BoutalebK. estime que « *pour que les administrateurs et gestionnaires des entreprises publiques aient d'authentiques réflexes de propriétaires à la motivation naturelle de fructifier leur capital, il est indispensable qu'ils le*

---

<sup>1</sup>Benachenhou A., Bilan d'une réforme économique inachevée en Méditerranée, Cahiers du CREAD n°46-47, 4ème trimestre 1998 et 1er trimestre 1999, p.71

<sup>2</sup>Bouyacoub A., l'entreprise publique et l'économie de marché (1988-1993), Les Cahiers du Cread, n° 39, 1<sup>er</sup> trimestre, 1997, p.30

*soient en réalité, en y détenant ne serait-ce qu'une partie du capital*<sup>1</sup>». Ce qui n'est pas le cas des EPE, qui sont des sociétés par actions, dont la propriétaire unique est l'État.

Ainsi, les Fonds de Participation, les Holdings ou les SGP, structures créées par l'État pour jouer théoriquement le rôle d'actionnaires, ne sont en réalité que des propriétaires virtuels, puisque leurs capitaux appartiennent à l'État, qui peut les leur reprendre ou décider d'une autre affectation à tout moment.

### **c) Inadéquation entre « arrangements institutionnels » et « arrangements organisationnels » des entreprises**

Plus récemment, en faisant une lecture en termes d'adéquation entre les « arrangements institutionnels » (droit de propriété, règle de fonctionnement, etc.) et les « arrangements organisationnels » des entreprises (organisation du travail, procès de production, autorité et hiérarchie, etc.), Palloix C. et Kichou L. (2002)<sup>2</sup> mettent en cause leur inter-articulation. Pour le cas de l'entreprise publique algérienne, devenue « autonome », les changements organisationnels ne correspondent pas en réalité à un quelconque changement institutionnel en matière de droits de propriété, par exemple. Pourtant, on ne peut imaginer une organisation de l'entreprise publique à *contrario* de son environnement institutionnel. Pour Bellal, une réforme telle que l'autonomie des entreprises publiques, par exemple, n'a une chance d'aboutir que si l'on confère « une légitimité à la commande de l'arrangement institutionnel sur l'arrangement organisationnel, légitimité qui s'exerce notamment par les droits de propriété. »<sup>3</sup> Cela est d'autant vrai que les arrangements organisationnels (organisation du travail, autorité et autres relations contractuelles au sein de l'entreprise), déterminant la valorisation des actifs de l'entreprise, puisent leur efficacité dans les arrangements institutionnels tels que les droits de propriété, la structure juridique de l'entreprise et autres règles de fonctionnement.

### **d) Faible incitation à la transparence et au contrôle**

La transparence dans la gestion et le contrôle suppose, une publication périodique des résultats de gestion certifiés, par des commissaires aux comptes et communiqués à qui de

---

<sup>1</sup>Boutaleb K., La problématique de la gouvernance d'entreprise en Algérie, Colloque international, Éducation, Formation et Dynamique du Capitalisme contemporain », Université de Montpellier1, 24 et 25 Juin 2004, p.14

<sup>2</sup>Palloix C. et Kichou L., (2002), *L'Algérie et l'optique de Barcelone : Changement Institutionnel et Inerties Conflictuelles*, Colloque Economie Méditerranée Monde Arabe, Sousse, 20-21 septembre 2002.

Nous reviendrons sur les concepts d'« arrangement institutionnel » et « arrangements organisationnel » dans le chapitre IV.

<sup>3</sup>Bellal S., op. cit. ,p.75

droit. Boutaleb<sup>1</sup> note à cet effet que, outre le maintien d'une confusion sur les responsabilités en matière des résultats, les commissaires aux comptes chargés de veiller à l'utilisation judicieuse des capitaux des EPE et de la prévention des abus de biens sociaux, ont un rôle ambigu, et par peur de représailles, « évitent d'aller trop loin » dans la logique de contrôle.

### **III.2) Les réformes de la structure de l'économie algérienne : entre *thérapie de choc* et «statuquo »**

Il faut noter que les réformes décrites précédemment, ont toujours été présentées comme une réponse systématique et globale aux multiples dysfonctionnements d'un système économique centralisé et hiérarchisé, mais en aucun cas comme une étape ou une condition de transition vers l'économie de marché. La notion d' « économie de marché », n'a été consacrée pour caractériser le modèle d'économie que les réformes visaient, qu'au début des années 1990, à l'occasion des réformes qui concernent la libéralisation des prix et les dévaluations successives de la monnaie nationale.<sup>2</sup>

#### **III.2.1) Les réformes antérieures à 1994**

Les pouvoirs publics ont essayé vainement d'éviter le recours au rééchelonnement de la dette extérieure, en enclenchant un processus de réformes de l'économie. Ainsi, antérieurement à la mise en œuvre du plan d'ajustement structurel en 1993, un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre ; cela a permis la signature des accords de confirmation avec le FMI entre 1988 et 1992, d'un montant de 471 millions de Dollars et de 300 millions de Dollars, respectivement en 1989 et 1991. Le recours à la Banque Mondiale a permis à l'Algérie de bénéficier de deux prêts durant la même période, le premier, en 1989, d'un montant de 300 millions de Dollars, comme mesure de soutien à la réforme économique, et le second, en 1991, d'un montant de 350 millions de Dollars dans le cadre de l'assainissement des entreprises publiques et du système financier. Parallèlement à ces crédits que l'Algérie a obtenus auprès de ces deux institutions financières internationales, elle a également bénéficié d'autres crédits auprès des gouvernements européens<sup>3</sup>.

En contrepartie, les institutions financières internationales ont demandé au gouvernement de procéder à des réformes structurelles de son économie. Il s'agissait de

---

<sup>1</sup>Boutaleb K., op. cit., p.14

<sup>2</sup>Bouyacoub A. (1997), op. cit., p.26

<sup>3</sup> Voir pour plus de détails sur ces crédits Kasmi D., op. cit., p.103

réduire la demande, par une politique monétaire plus austère, d'éliminer le déficit budgétaire, de glisser le cours du dinar et de libéraliser les prix<sup>1</sup>.

L'Algérie s'est engagée dans un processus d'ajustements de son économie. Ainsi, il a été mis en œuvre des réformes touchant au système monétaire et bancaire, et des mesures de stabilisation de l'économie ont été prises.

### **a) La loi sur la monnaie et le crédit**

La loi sur la monnaie et le crédit est l'une des réformes structurelles les plus importantes de l'économie algérienne. Elle est promulguée en avril 1990<sup>2</sup>. Cette réforme vise à réaliser une rupture avec l'ancien système de financement de l'économie fondé sur le trésor public. Ainsi, tout en consacrant l'autonomie de la banque centrale vis-à-vis du gouvernement (art.11), elle a redéfini le rôle des intervenants dans la politique monétaire, d'un côté, et ouvert le champ bancaire et financier au secteur privé national et étranger (art.44).

Aussi, l'article 55 de cette loi confie à la banque centrale la mission de créer les conditions favorables au développement de l'économie nationale, en promouvant la mise en œuvre de toutes les ressources productives du pays, et de veiller à la stabilité interne et externe de la monnaie. Le même article charge la banque centrale de régler la circulation monétaire, de diriger et de contrôler la distribution du crédit et de veiller à la bonne gestion des engagements financiers à l'égard de l'étranger et de réguler le marché des changes.

Par ailleurs, la loi sur la monnaie et le crédit est venue également organiser la profession bancaire en définissant les opérations de banque, les banques et les établissements financiers (art. 110 à 115).

Afin de mener à bien ses nouvelles missions, la banque centrale est dotée de nouveaux organes de direction. Il s'agit d'un « gouverneur », assisté de 03 « vices gouverneurs » ; d'un « conseil de la monnaie et du crédit » ; et de deux « censeurs ».

### **b) Les politiques de stabilisation**

La politique monétaire et la politique budgétaire sont deux mesures essentielles de stabilisation macroéconomique.

---

<sup>1</sup>Bénissad H., L'ajustement structurel, l'expérience du Maghreb, OPU, Alger, 1999. P 59

<sup>2</sup> La loi 90-10, du 10 avril 1990

- ***La politique monétaire :***

Elle vise à adapter l'offre de monnaie à la demande. Cela a pour but essentiel de maîtriser l'inflation. Sachant que la libéralisation des prix a officiellement commencé en 1989 avec la promulgation de la loi 89-12. Ainsi, entre 1988 et 1992, les prix ont pratiquement doublé : une augmentation de plus 100% pour les produits de consommation et de près de 150% pour les biens manufacturés, les services et les produits agricoles<sup>1</sup>.

En cas d'inflation, la politique monétaire consiste à éponger le surplus de liquidités en contrôlant strictement la création monétaire. Cela en agissant directement ou indirectement sur le crédit par des mécanismes largement développés en théorie.

En agissant sur le taux de change, la politique monétaire se fixe aussi l'objectif de réaliser la stabilité extérieure de la monnaie nationale.

- ***La politique de change :***

Afin de rétablir les équilibres externes, le programme de stabilisation été accompagné par la politique de change. La politique de change consiste en la dévaluation de la monnaie nationale en vue de restructurer l'offre, en rendant les exportations et les importations plus chères en monnaie nationale. Cela favoriserait l'augmentation des exportations et la diminution des importations.

La première dévaluation a été réalisée en 1991. Elle devrait permettre le soutien de la convertibilité du Dinar algérien et mettre fin aux anticipations inflationnistes induites par le glissement de celui-ci. La valeur moyenne du dollar est portée de 9 DA, en 1990, à 18,5 DA, en 1991.

- ***La politique budgétaire :***

La politique budgétaire constitue également un instrument privilégié de stabilisation macroéconomique. L'objectif étant de réduire le déficit budgétaire à un niveau supportable, permettant le rétablissement de l'équilibre de la balance courante. Cela est obtenu par la compression des dépenses publiques et /ou l'augmentation des recettes.

La réduction des dépenses concerne principalement les traitements et salaires de la fonction publique, les subventions, les dépenses militaires, les investissements des entreprises

---

<sup>1</sup>Kasmi D., op. cit., p.110

publiques, la consommation de l'administration et le service de la dette. Ainsi, lors de la mise en œuvre de l'accord de stabilisation en 1991, on assista à une forte réduction des dépenses d'investissement et de celles relatives à l'assainissement financier des entreprises publiques.

Par ailleurs, les recettes publiques ont fait objet d'aménagement. Ainsi, à la faveur des lois de finance 1991 et 1992, les pouvoirs publics ont institué une réforme du système en vigueur en vue de le simplifier et de l'adapter aux exigences de la transition à l'économie de marché.

Il a été introduit pour la première fois la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), en substitution à la TUGP et TUGPS, l'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés (IBS) à la place de l'impôt sur le bénéfice industriel et commercial (BIC). Il a été instauré également le régime de déclaration global à la place de l'imposition cédulaire de personnes, à travers l'Impôt sur le Revenu Global (IRG).

En outre, en matière de fiscalité pétrolière, la loi 91-21 a modifié, depuis 1991, le régime fiscal applicable aux sociétés étrangères. Cette loi a réduit les taux de redevance et d'Impôts sur les Bénéfices (IBS) afin d'encourager les compagnies pétrolières étrangères à amplifier leur activité d'exploration.

Ces réformes allaient être remises en cause, après la mort du Président Boudiaf, en 1992, et son remplacement par M. Kafi à la tête du Haut Conseil d'État (HCE). Ce dernier a nommé M. Abdesselam qui, connu pour sa conformité à la gestion étatique de l'économie et son opposition au libéralisme, n'a pas hésité à dénoncer les réformes entreprises par ses prédécesseurs et rompre les négociations avec le FMI. Il rétablit la dépendance de l'Institut d'Émission à l'égard du Trésor pour financer l'expansion de la dépense publique et le déficit budgétaire, et rétablit le contrôle du Ministère de l'économie sur les importations.

Toutefois, l'insuffisance de capitaux étrangers et la baisse du prix du pétrole ont détérioré la solvabilité de l'économie algérienne. À la fin de l'année 1993, le ratio (dette/exportations), par exemple, a augmenté sensiblement passant à 233,6% contre 219,9% en 1992<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Boudjema R., op. cit., p. 72

C'est dans ce contexte difficile, marqué par une cessation de paiement et une rupture des négociations avec les institutions financières internationales, que M. Malek, qui remplace temporairement M. Abdesselam, négocie un troisième accord, le 08 avril 1994. Par cet accord, les autorités acceptent le principe d'un ajustement structurel proprement dit, c'est-à-dire un ensemble de critères de réalisation, qui vont au-delà de la simple stabilisation macro-économique.

### **III.2.2) Le rééchelonnement de la dette extérieure et l'ajustement structurel de l'économie**

Le troisième accord stand-by (mai 1994), couvrant une période d'une année, a été suivi d'un quatrième accord de « *facilité de financement élargie* », pour une période de trois années (juin 1995- mai 1998). Le premier accord a porté sur le rééchelonnement d'une dette de 9,8 milliards de dollars, et le second sur le rééchelonnement d'une dette de 7 milliards de Dollars. Ces facilités visent donc à desserrer la contrainte financière du pays, sur une période donnée.

Afin de poursuivre le processus de stabilisation et de maintenir les assainissements macro-financiers durablement, le FMI a préconisé, dans le cadre de ces accords, des réformes structurelles de l'économie algérienne.

Ainsi, le desserrement de la contrainte financière a été conditionné par un engagement de l'Algérie à transformer en profondeur l'organisation et le fonctionnement de son économie. Il s'agit de « *passer d'une économie excessivement centralisée avec une prépondérance de la gestion administrative excluant les initiatives, à une économie fondée sur le libre jeu des forces du marché et la concurrence, ouverte à l'échange et intégrée au marché mondial, dans l'ensemble de ses compartiments* »<sup>1</sup>.

L'objectif était, d'un côté, de viabiliser sur le long terme, la balance des paiements, en mobilisant à la fois la contribution particulière du secteur des hydrocarbures et celle des autres secteurs d'activités économiques et de réduire le service de la dette; de l'autre côté, il s'agit de réaliser un solde positif et permanent du Trésor public par la stabilisation macro-économique et l'accumulation des ressources nécessaires au financement de la relance de l'investissement.

Ces objectifs devraient être atteints par : la libéralisation des prix, la dévaluation du Dinar, la déréglementation du commerce extérieur, la convertibilité du Dinar, le contrôle de

la masse monétaire, la résorption du déficit budgétaire, la diminution du poids du secteur public grâce à la privatisation. Nous présentons assez brièvement les principales mesures contenues dans le programme d'ajustement structurel, appliqué par l'Algérie au lendemain de la signature du troisième et quatrième accord de stand-by avec les institutions financières internationales. Il s'agit de<sup>1</sup> :

**a.** La libéralisation généralisée des prix (y compris pour les produits de base importés) et la levée du contrôle sur les marges bénéficiaires. Celle-ci a commencé en 1994, puis complétées en 1996.

**b.** L'Institution de la concurrence par la promulgation d'une loi à cet effet, en janvier 1995. Cette loi définit les règles du marché : la liberté des prix, la liberté d'entreprendre dans le domaine industriel et commercial, abolition des monopoles de droits et les exclusivités, protection de la liberté des agents économiques par la surveillance et l'interdiction des actions anticoncurrentielles et abusives (limitation volontaire ou contrôle de la production des débouchés ou de l'investissement, refus de vente, ventes concomitantes ou discriminatoires). En plus des structures chargées de la concurrence et des prix, il a été créé le Conseil de la Concurrence, un organe de surveillance.

**c.** La promotion et la libéralisation des investissements. Les textes juridiques promulgués en 1993, 1994 et 1995<sup>2</sup>, visent à libéraliser les conditions d'investissements et la privatisation des entreprises publiques. Dans ce cadre, il a été créé «l'Agence pour la Promotion, le Soutien et le suivi des Investissements» (APSI), un organe, chargé d'appliquer les mesures d'encouragement et de soutien de l'investissement. Cette agence est affectée des prérogatives de puissance publique, dans le domaine de l'octroi des avantages fiscaux.

**d.** L'ajustement du cours du Dinar, qui a provoqué une dépréciation sensible par rapport au Dollar américain. Ainsi, le taux de change du dollar est passé de 23,3 DA en 1993, à 57,8 DA en 1997. De plus, la Banque d'Algérie projette, d'abandonner sa gestion administrative du taux de change, établit une vente périodique de devises aux enchères.

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails se référer par exemple à Bénissad M. H., le Plan d'Ajustement Structurel, confluence, pp.107-112 ;Boudjema R., op. cit., pp. 52-54, ou à Kasmi D., op. cit., pp.141-181

<sup>2</sup> Il s'agit du décret législatif n°23-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement ; du décret exécutif n°94-319 du 17 octobre 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements ; et de l'ordonnance n°95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques.

L'amendement de la loi sur la Monnaie et le crédit en 2003, s'inscrit dans la poursuite de cet objectif ;

**e.** La déréglementation du commerce extérieur. Les importations et les exportations sont libéralisées. Ces dernières concernent désormais tous les biens et services à l'exception des biens historiques et archéologiques. Les droits de douane ont été réduits de 60% en 1996 à 45% en 1997.

Par ailleurs, la libéralisation du commerce extérieur s'est poursuivie dans le cadre des négociations pour l'accession de l'Algérie à l'OMC, et dans le cadre de l'accord d'association ratifié avec l'UE. Le premier accord signé avec l'OMC en 1996, se rapporte à l'ouverture du secteur des technologies et de l'information. Il prévoyait la suppression des droits de douane liés aux produits des technologies de l'information à l'horizon 2000. Le deuxième et le troisième accord, signés en 1997, portaient sur le secteur des télécommunications et celui des services financiers (banques et assurances). Les derniers accords, ont porté sur les droits de propriété intellectuelle.

Enfin, dans le but de mettre en place une zone de libre-échange entre les deux rives de la Méditerranée l'Algérie et l'UE ont signé un accord d'association en 2002 et un autre en 2005. Cet accord porte sur un démantèlement tarifaire progressif allant jusqu'à 2017.

**f.** L'autorisation des participations étrangères dans des banques algériennes ; la vente d'unités de production publiques et l'ouverture au secteur privé du capital de la plupart des entreprises publiques, d'abord de façon limitée à 49% en 1994, puis de façon illimitée en 1995. La liquidation a concerné 827 sur 1300 entreprises publiques locales et la privatisation de 200 entreprises publiques locales, alors que 250 grandes entreprises sont programmées pour être privatisées. L'autonomie a touché 22 grandes entreprises publiques et la restructuration de 10 offices publics d'importation et de distribution de produits alimentaires et des compagnies de chemin de fer, de gaz et d'électricité. Il y a lieu de rappeler ici, comme nous l'avons noté précédemment que le « consensus de Washington » voit en la privatisation, la solution aux problèmes d'inefficacité et d'inefficience qui caractérisent le secteur public économique, car elle permet d'imposer aux entreprises les règles du marché. L'institution d'un marché financier devant faciliter les programmes de restructuration-privatisation des firmes d'État, encourager l'efficience du système productif et favoriser l'investissement, répond à cette logique.

**g.** La restructuration et la recapitalisation des banques commerciales publiques par un certain nombre de mesures. Il s'agit d'apporter aux banques de nouvelles liquidités et de reconvertir les créances, éliminer les plafonds des taux bancaires débiteurs, fixer les marges bénéficiaires à 5% puis supprimer ce plafond, afin de stimuler la formation concurrentielle des taux d'intérêt et de mobiliser l'épargne financière. En 1995, il a été imposé un coefficient de suffisance de capital (fonds propres/ actif) de 4% devant atteindre 8% en 1999, selon les normes du Bureau des Règlements Internationaux (ratio de Cooke). Le taux de réserves obligatoires est fixé à 3% des dépôts (à l'exclusion des dépôts en devises) rémunérés à 11% par an. Par ailleurs, il a été créé en 1995 un marché de changes interbancaire en remplacement des séances de fixing de 1994, tenues dans le cadre du régime de change flottant dirigé. En vue de son développement, ce marché de change est conforté par la création, en 1996, des bureaux de change.

**h.** En matière de finances publiques, il y a lieu de noter que la pression fiscale a été augmentée par l'élargissement de l'assiette de la TVA et l'instauration de la TVA sur les produits pétroliers, en matière de recettes. S'agissant de dépenses, il a été jugé nécessaire d'éliminer des subventions à la consommation et de maîtriser les dépenses salariales de l'État. Dit autrement, il s'agissait d'appliquer les règles de la rigueur budgétaire, après la signature du 3<sup>ème</sup> accord stand-by.

### **III.3) L'évolution récente de l'économie algérienne : entre « succès » de la stabilisation et « blocages » structurels du développement**

#### **III.3.1) Les succès de la stabilisation économique**

La situation macroéconomique de l'Algérie s'est nettement améliorée depuis quelques années. On peut dire que la stabilisation est le domaine où la réforme a obtenu un relatif succès. Dans le tableau n°9, nous pouvons observer que les principaux indicateurs macroéconomiques se sont améliorés, voire très reluisant parfois, depuis quelques années.

**Tableau n°9 : Amélioration de la situation macroéconomique de l'Algérie depuis la fin des années 1990**

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Inflation (%)	5,0	0,3	1,4	3,5	2,5	4,8	3,9	8,9

Solde budgétaire (en milliards de DA)	-101,3	400,0	52,6	337,9	1 153,8	999,5	-74,0	-758,6
Croissance économique (%)	1,8	2,6	4,7	5,1	2,0	2,4	3,3	3,3
Taux de chômage (%)	28,0	29,7	25,7	17,7	12,3	11,3	10,0	9,7
Solde extérieur courant (en milliards de \$ US)	-0,91	8,93	28,95	11,12	28,95	34,45	12,16	
Le stock de la dette extérieure de long et moyen termes (en milliards de \$ US)	30,26	25,09	22,540	21,411	5,062	4,841	3,903	2,479
Réserves brutes (En milliards de \$ US)	6,84	11,90	23,11	43,11	77,78	143,10	162,22	190,66

Source : Banque d'Algérie et ONS

Les principaux indicateurs macroéconomiques affichent des résultats probants. Ainsi, dès la fin des années 1990, la situation macroéconomique est caractérisée par un recule net de l'inflation qui, depuis 2000, est maîtrisée à moins de 5%, exception faite en 2012, alors qu'elle avait atteint un pic de 31,68% en 1992.

La rigueur dans la gestion des finances publiques a eu raison de la situation déficitaire. Ainsi, on est passé d'un déficit de (-101,3) milliards de Dollars, en 1998, à un excédent, depuis 2000. Le déficit enregistré en 2010 représente à peine 0,95% du PIB. Cependant, malgré l'amélioration de la situation financière du pays, suite à l'augmentation du prix du baril, la gestion des finances publiques a continué à être orientée vers l'objectif de stabilisation, excepté l'exercice 2012 où cette rigueur a connu un relâchement qui a eu pour effet de creuser le déficit à 758,6 milliards de Dinars. Ce souci de rigueur peut être attesté par

la mise en place d'un Fonds de Régulation de Recettes (FRR)<sup>1</sup>, dont le surplus est affecté au financement de la construction des infrastructures.

La croissance économique, certes boostée par les dépenses publiques, a été positive durant la décennie 2000, avec un pic enregistré en 2004, soit 5,1%. Le taux de chômage a connu une tendance à la baisse continue, en passant de 29,7% en 2000 à 9,7% en 2012, selon les chiffres de l'ONS.

En matière du commerce extérieur, la situation s'est également améliorée en passant d'un déficit de la balance des opérations courantes à un excédent, depuis 2000. Soutenue par l'augmentation des recettes générées par les hydrocarbures, la contrainte extérieure a connu un net relâchement depuis 1999. Cela a permis à l'Algérie de devenir un créancier sur le reste du monde depuis 2002, étant donné que les réserves de changes ont dépassé la dette extérieure. L'Algérie a pu accumuler 190,66 milliards de Dollars de réserves de change en 2012.

### **III.3.2) Des blocages structurels au développement**

Même si le FMI<sup>2</sup> qualifie les résultats obtenus par l'Algérie durant ces dernières années, en matière de croissance économique, d'encourageants (un « pic » de 5,1 en 2004), cela est loin de permettre à l'Algérie un rattrapage en terme de développement économique. Au total, en dehors du secteur des hydrocarbures, la richesse est encore insuffisamment créée dans le reste des secteurs économiques.

Cela nous renseigne sur le retard pris par les réformes structurelles de l'économie. Ainsi, hormis la libéralisation externe qui a connu des progrès plus ou moins rapides (suppression du monopole de l'État sur le commerce extérieur, réduction des droits de douanes, etc.), la libéralisation interne reste marquée par une « lenteur »<sup>3</sup>, voire par une « hésitation »<sup>4</sup>.

Les contraintes structurelles se sont érigées en un facteur de blocage du développement. Cela se révèle par un certain nombre de rigidités, caractérisant l'économie

---

<sup>1</sup>Benabdallah Y. L'Algérie face à la mondialisation, Ed. Fondation Friedrich Ebert, Alger, 2008a, p.40

<sup>2</sup>FMI, rapport n° 07/61, février 2007

<sup>3</sup>Benachenhou A., op. cit., pp. 67-88

<sup>4</sup>Benabdallah Y. (2008a), op. cit., p.50

algérienne dont les conséquences les plus importantes peuvent être : la désindustrialisation, le paradoxe du gap d'investissement et la difficulté à mettre en œuvre un environnement concurrentiel, ainsi que la lenteur des privatisations des entreprises publiques.

Ainsi, depuis la fin des années 1980, la désindustrialisation constitue un fait réel en Algérie. Elle concerne notamment le secteur public dont la croissance est généralement négative depuis la fin des années 1980. Par exemple, en 2004, elle a diminué de 38 points par rapport à 1989, et sa contribution au PIB n'était que de 7%<sup>1</sup>. Le processus de démantèlement tarifaire entamé depuis la signature des accords d'association avec l'UE, en 2002 et 2005, est de nature à aggraver la désindustrialisation, par la perte des parts sur le marché domestique, sans que la conquête du marché extérieur ne se dessine à l'horizon.

Le gap de l'investissement dans une conjoncture marquée par une surliquidité bancaire, dévoile le peu d'efficacité du secteur bancaire en Algérie. En effet, depuis 2000, le taux d'épargne nationale, se situe entre 40% et 60%, alors que le taux d'investissement oscille autour de 25%. Les autorités monétaires, n'ont pas d'autres choix que de stériliser l'excédent d'épargne, comme nous l'avons expliqué dans la section précédente. Une telle contreperformance explique « la croissance manquante »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, d'autres réformes qui concernent la mise en place des institutions d'économie de marché telles que la concurrence et la privatisation n'ont pas été suivies d'application.

Finalement, tout porte à croire que la faiblesse de la croissance économique ne tient pas au manque de ressources financières, ni aux déséquilibres macroéconomiques. Les contraintes seraient d'ordre institutionnel au sens large du terme<sup>3</sup>. Dans une étude sur la croissance et les réformes dans les pays de la rive sud de la méditerranée, OuldAoudia J. relève que la faiblesse de la croissance y tient à des causes plus profondes : il s'agit de « *la résistance confondue des élites publiques et privées, leur pratique de la « capture » de l'État*

---

<sup>1</sup> Benabdallah Y., (2008b), « L'économie algérienne entre réforme et ouverture : quelle priorité ? », Communication présentée lors du colloque organisé par la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) et par le GATE (UMR 5824 du CNRS, Université Lyon 2), ayant pour thème « Mondialisation et développement durable : les effets économiques, sociaux et environnementaux de l'ouverture commerciale. Application aux pays du Maghreb et du Proche-Orient », avril., p. 1

<sup>2</sup> Benabdallah Y (2008b)., idem, p.2

<sup>3</sup> Une définition développée par North D. (2005), qui inclut les institutions formelles (lois, règles, contrats, etc.) et informelles (traditions, culture, etc.)

*qui bloque toute prise en compte du long terme par ce dernier, le poids des traditions qui freinent la modernisation des rapports sociaux, une confiance entre acteurs très réduite qui élève les coûts de transaction et enfin le statut du savoir qui inhibe la créativité et limite l'apprentissage»<sup>1</sup>. Il en découle, un fonctionnement économique «faiblement concurrentiel » et «faiblement coopératif ».*

#### **IV) Le rôle de l'État dans l'économie : le parent pauvre de la réforme ?**

En matière de transition à l'économie de marché, la réforme du rôle de l'État dans l'économie conditionne les autres réformes concernant les autres agents économiques. Car, c'est à l'État moderne que revient la mission d'accompagner la transition à l'économie de marché, en définissant des règles du jeu économique et le rôle de chacun des autres agents. L'économie de marché ne signifie pas suppression de l'État ; bien au contraire, l'État est plus que jamais nécessaire dans sa mise en œuvre. Un consensus semble même se dégager autour du rôle de l'État dans une économie de marché, puisque même les organisations financières internationales réputées « acquises » au projet libéral du développement, « révisent leur copie » et reconnaissent qu'il ne peut y avoir de développement sans État. Dans un rapport publié en 1997 par la Banque Mondiale, il y est écrit que « *Aujourd'hui, avec le recul, on comprend que l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance* », et y plaide en faveur de l'intervention étatique, qui « *n'est pas mauvaise en soi. Bien au contraire, elle est essentielle à de nombreux égards si l'on veut exploiter au mieux le potentiel d'une économie* ».

Toutefois, cela ne va pas sans réformer au préalable l'État, en vue de le rendre plus efficace dans ses actions, en l'inscrivant dans la démarche connue sous le vocable de la « bonne gouvernance ». Selon Dahmani A. (1999), l'expérience algérienne en matière de transition constitue une confirmation même de ce préalable. Pour ce dernier, en effet, les réformes entreprises ces dernières années en Algérie, ou dans les pays anciennement socialistes d'ailleurs, démontrent assez paradoxalement aujourd'hui, que l'un des obstacles essentiels à la transition à l'économie de marché est l'absence d'État moderne, défini par un fonctionnement souple, avec des appareils et des institutions forts et crédibles, des

---

<sup>1</sup> OuldAoudia J., croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens, Agence Française de Développement, 2006, p.18

mécanismes souples et transparents relativement neutres par rapport à la société et aux intérêts qui s'y affrontent<sup>1</sup>.

Légitimée par l'entreprise de modernisation et de développement de la société épuisée par le colonialisme, la domination qu'exerce l'État algérien sur la société conduit à l'élargissement de ses propres structures et prérogatives, sans pour autant être à la hauteur de sa mission initiale<sup>2</sup>. Nous avons montré dans la section précédente que le fait de disposer de la rente provenant de l'exportation des hydrocarbures, a renforcé l'omniprésence de l'État dans l'économie.

C'est peut être en raison de ces considérations historiques et économiques, que les réformes engagées dès la fin des années 1980, même si elles touchent d'une façon directe ou indirecte l'État, ne l'ont pas concerné en tant qu'agent. Ce n'est qu'en 2001 que des réformes ont été proposées par le Comité de Réformes des Structures et des Missions de l'État. Selon Belmihoub M. C. (2004), elles consistent en<sup>3</sup> :

1. La définition des nouvelles missions de l'État dans un contexte d'économie de marché et de globalisation, qui seraient principalement orientées vers la régulation, le contrôle et la définition des politiques publiques sectorielles et intersectorielles.

2. La réorganisation de l'administration centrale en vue de prendre en charge les nouvelles missions avec efficacité, en identifiant des pôles de compétences sur lesquels seront configurées l'organisation du gouvernement et la structuration des administrations centrales. Belmihoub M. C. (2004) note qu'à ce jour, les administrations centrales continuent encore à s'occuper de l'exécution des tâches routinières et courantes, au moment où les nouvelles missions (conception, régulation...) y sont encore insuffisamment implantées. Il faut noter, certes, que certains secteurs (télécommunications, énergies) ont connu la déréglementation et l'institution de la concurrence. Cela n'est pas sans incidences sur le rôle de l'État. Puisque ce dernier s'est vu confier la régulation à des autorités de régulation sectorielles, mises en place spécialement à cet effet.

---

<sup>1</sup>Dahmani A., L'État dans la transition à l'économie de marché : l'expérience algérienne des réformes, Les cahiers du Cread, n° 50, 4<sup>ième</sup> trimestre 1999, p.47.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 55

<sup>3</sup> Belmihoub M. C., Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : Cas de l'Algérie, avril 2004, pp.12-13

3. La décentralisation et la déconcentration constituent un axe central de la réforme. Cette réforme s'articule sur la réhabilitation des collectivités territoriales existantes (Wilaya et Communes), l'émergence d'un niveau régional (circonscription administrative régionale) et sur le transfert de pouvoirs et de compétences vers ces entités<sup>1</sup>.

4. La valorisation des ressources humaines employées par le secteur public, grâce à une reconfiguration des droits et des obligations autour d'une charte du service public et une requalification des compétences, à la faveur d'un système de formation entièrement dédié à la formation administrative et aux valeurs de professionnalisme du secteur public (performance, responsabilité et éthique).

Toutefois, dans leur grande partie, ces orientations attendent toujours leur mise en application.

Au total, cette section nous a montré que le processus de transition de l'économie algérienne à l'économie de marché est loin d'être achevé. En effet, si le processus de réformes engagées après la crise des années 1980 est marqué par des « succès » en matière de stabilisation, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'ajustement structurel de l'économie.

Ainsi, en matière des rôles des acteurs dans une économie de marché, l'État - promoteur des autres réformes- attend toujours « sa » réforme qui consacrera son rôle de régulateur et la décentralisation des décisions au sein de ses organes.

En outre, les objectifs des réformes visant à transformer l'entreprise publique et son environnement sont loin d'être atteints. Certaines lois n'ont pas apporté de changements notables (lois portant orientation des entreprises publiques, sur la concurrence, etc.), pendant que d'autres n'ont pas bénéficié d'application réelle (loi sur les privatisations). L'analyse des réformes qui concernent les entreprises publiques fait ressortir notamment que :

-l'exercice de l'autonomie des EPE et la mise en œuvre du principe de commercialité se trouvent limités aussi bien dans les textes juridiques qui consacrent ces principes, que dans leur mise en application ;

---

<sup>1</sup> Nous reviendrons sur l'état de la décentralisation en Algérie avec plus de détails dans le chapitre suivant.

- les droits de propriété consacrent l'État comme le seul propriétaire des entreprises publiques, malgré l'institution successive des organes « distincts » de celui-ci (Fonds de Participation, Holdings, et SGP), ce qui freine le processus de création de valeur par les entreprises publiques ;
- les « arrangements institutionnels » sont souvent en inadéquation avec les « arrangements organisationnels » des entreprises. Cela met en cause leurs inter-articulations en termes d'organisation du travail, procès de production, autorité et hiérarchie, etc.;
- les règles en vigueur ont une faible incitation à la transparence et au contrôle de la gestion des entreprises publiques.

D'un point de vue théorique, le volet institutionnel des réformes prend de plus en plus de l'importance dans l'analyse de la transition. Ainsi, dès la fin des années 1990, suites aux résultats obtenus après la mise en œuvre de la première génération de réformes, les « théoriciens de la transition » ont repensé la transition et replacé le rôle des institutions au centre de leurs analyses.

## **Conclusion du chapitre I**

La transition de l'économie algérienne a la particularité de se jouer sur deux plans : passage d'une économie rentière à une économie productive, d'un côté, et la transition d'une économie centralement planifiée à une économie de marché, de l'autre côté.

Ce chapitre premier a pour objectif de mettre en lumière l'importance des contraintes institutionnelles qui inhibent ce double processus. Il en ressort que la transformation de l'économie algérienne en économie de production, en remplacement de l'économie fondée sur la rente provenant des hydrocarbures, bute particulièrement sur un certain nombre de contraintes que l'explication classique du Dutch Disease ne prend pas en considération. Il s'agit notamment du déficit en termes de gouvernance, que le caractère rentier de l'économie amplifie (inefficacité et inefficience des actions de l'État, capture des bureaucrates, corruption, etc.).

Cela est d'autant plus marquant que le rôle de l'État dans l'économie devient plus déterminant du fait de son appropriation de la rente. Jouissant d'une relative indépendance financière vis-à-vis de la société, l'État a tendance à favoriser le traitement d'un certain nombre de problèmes par l'augmentation des dépenses publiques redistributives, sans pour autant qu'il soit incité à se réformer et à engager des réformes dans le sens de la mise en place d'une économie productive proprement dite. Dit autrement, la rente « incite » l'État à mettre en place des mécanismes institutionnels de circulation de la rente au détriment de ceux de la régulation, propres à une économie productive.

Cela est particulièrement apparent lorsqu'on assiste à des configurations institutionnelles spécifiques, comme la surévaluation, en termes réels, de la monnaie nationale, prééminence d'un rapport salarial de type clientéliste dans le secteur public, une répartition des dépenses publiques s'inscrivant davantage dans une logique « politique » de redistribution que dans une logique économique de soutien à l'accumulation, etc.

De plus, le comportement de recherche de rente, qui découle de l'abondance des ressources minières, contraste avec l'institution d'une concurrence productive dans la société. Cela n'est pas sans générer des conflits entre les groupes de pression sur le partage de la rente et du pouvoir. Aussi, il n'est pas rare de voir le caractère rentier de l'économie favoriser l'apparition d'autres comportements contreproductifs, comme la mauvaise répartition des talents entre les secteurs économiques et la corruption.

L'analyse du processus de transition de l'économie algérienne à l'économie de marché, entamé depuis la fin des années 1980, c'est-à-dire après plus de 20 ans, nous montre, en guise de bilan, que la transition est loin d'être achevée.

Malgré les résultats macroéconomiques satisfaisants, dus à la fois à la valorisation des hydrocarbures sur le marché mondial et au « succès » des actions de stabilisation de l'économie, il reste encore du chemin pour que l'économie algérienne se transforme en une économie de marché. De ce point de vue, un certain nombre d'insuffisances ont pu être relevées en ce qui concerne le rôle de l'État dans l'économie, la transformation de l'entreprise publique et de son environnement, etc. Ainsi, l'absence d'un État moderne de droits, caractérisé par des institutions crédibles et des mécanismes transparents et une neutralité vis-à-vis des intérêts qui s'affrontent dans la société, semble un handicap sérieux à l'avènement d'une économie de marché en Algérie. La réforme de l'État et de ses missions, pensée par la

commission Sbih, attend toujours sa mise en œuvre, afin de replacer l'État dans son rôle de régulateur et instaurer la décentralisation comme mode d'organisation de la décision publique.

Par ailleurs, « l'autonomie de gestion » et le principe de « commercialité », décrétés pourtant par la loi d'orientation de 1988, semblent remis en cause dans le texte même qui les décrète, alors que l'environnement de l'entreprise publique, en termes de la définition et de l'exécution des droits de propriété, du fonctionnement du système bancaire, la concurrence, et autres, semblent enfoncer davantage les contraintes à l'accès de l'entreprise publique au statut de créateur de richesse. Tout compte fait, nous nous interrogeons si l'Algérie est-elle engagée dans une transition économique sans transition institutionnelle.

Dans tous les cas, il y a lieu de souligner que l'analyse de la transition institutionnelle mobilise ces dernières années, après les résultats jugés mitigés de la première génération des réformes structurelles, une approche théorique nouvelle qui met les institutions au centre des débats.

Dans ce contexte de l'économie algérienne « rentière » et en « transition inachevée », le cadre de l'action publique locale qui en découle renforcera-t-il les fondements institutionnels de cette dernière ?

## **Chapitre II :**

### **L'objet et les acteurs de l'action publique locale**

#### **Introduction du chapitre II**

Depuis Keynes et la crise des années 1930, on s'est rendu à l'évidence de l'échec des mécanismes du marché à eux seuls de garantir la régulation de l'économie. En outre, le manque effectif de concurrence, le problème des effets externes et la non prise en charge par le marché de la production des biens collectifs, ne font que confirmer l'échec de l'option du « tout marché », chère à l'école néo-classique.

Ces échecs du marché<sup>1</sup> constituent une raison suffisante pour l'intervention de l'État dans la vie économique. La production des biens collectifs est l'un des volets les plus importants de l'intervention publique.

Il nous semble important de traiter ici de l'intervention de l'État dans la vie économique, à travers le concept de bien public, qui constitue une sorte de synthèse de l'objet de l'action publique. La production des biens publics fait partie de la fonction d'allocation des ressources assurée par l'État. Faut-il rappeler que Musgrave R. A. (1959)<sup>2</sup> a décomposé les fonctions de l'État en trois grands missions: allocation des ressources, répartition du revenu et stabilisation de l'économie.

Toutefois, les mutations que connaît le rôle de l'État aujourd'hui face à l'accélération du processus de mondialisation et l'avancée du concept des biens publics mondiaux ont tenu, à son tour, en échec le rôle de l'État (notamment en tant que État-nation) dans la fourniture des biens publics. La tâche qui consiste à fournir des biens publics est rendue compliquée par la multiplicité d'acteurs y intervenant et la complexité des relations qui s'établissent entre eux. Satisfaire les besoins de la société en biens publics, ne serait-il pas, du moins en partie, un défi de gouvernance ?

---

<sup>1</sup> Voir pour plus de détails Stiglitz J. E.(2000), op. cit., pp.122-134.

<sup>2</sup>Musgrave R. A., la théorie des finances publiques, traduction française, in Généreux J., l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Bordas, Paris, 1996, pp. 94-116.

Dans ce chapitre nous nous tenterons de présenter l'évolution du concept des « biens publics », tout en montrant les transformations que connaît le rôle de l'État et des autres acteurs dans la fonction de fourniture de ce type de biens, dans une première section. Dans une deuxième section, nous analyserons les rôles des différents acteurs dans la fourniture des biens publics et les interactions qu'y naissent.

## **Section 1 : De la présence des biens publics dans l'économie : une synthèse de la théorie**

Il serait sans doute difficile de reconnaître à l'État l'importance de son rôle dans la vie économique sans l'existence des biens publics. La fourniture des biens publics à la collectivité occupe même la grande part de toute l'activité économique de l'État. Depuis Smith A., on reconnaît à l'État un rôle dans la fourniture de certains biens publics à la collectivité. C'est le cas des services de défense nationale, la police, la justice, le phare côtier, et toutes les autres fonctions dites régaliennes.

La présence des biens publics dans l'économie serait donc l'élément qui met en situation insatisfaisante l'allocation des ressources dans bien des cas<sup>1</sup>. Il serait donc nécessaire que l'État intervienne afin d'apporter des corrections à cette allocation et fournir ces biens dits « publics ». Que change-t-il des conditions de l'analyse économique lorsque l'on introduit les biens publics ? D'où vient la particularité des biens publics ? S'agit-il d'une spécificité liée aux propriétés intrinsèques de ces biens ou sont-ils des choix délibérés de la société ? Telles sont les questions, entre autres, auxquelles répond la revue de la littérature que nous nous proposons de faire dans cette section.

### **I) Définition traditionnelle des biens publics purs**

Il est vrai que les classiques n'ont pas totalement ignoré la question des biens publics. Ainsi, certains biens reviennent dans leurs écrits. Mill J. S. note à propos du phare côtier que « *c'est une fonction propre au gouvernement de construire et d'entretenir des phares, d'établir des balises, etc. Pour la sécurité de la navigation ; en effet, comme il est impossible*

---

<sup>1</sup> Musgrave R. A., op. cit., p.97

*que les navires en mer, qui tirent profit d'un phare, soient amenés à payer un droit à l'occasion de l'utilisation de ses services, personne ne construirait des phares pour des motifs d'intérêt personnel, à moins d'être indemnisé et rémunéré par un prélèvement obligatoire effectué par l'État <sup>1</sup>».*

Mais celui qui a caractérisé pour la première fois les biens publics, et qui en est devenu une référence incontournable, est bien Samuelson P. A. (1954 et 1955)<sup>2</sup>. Depuis, les biens publics sont généralement définis par rapport à deux critères qui caractérisent leur consommation : la non-rivalité et la non-exclusion.

### **I.1) La non-rivalité**

Dans sa théorie pure des dépenses publiques (1954), Samuelson P. A. définit le bien public<sup>3</sup> comme un bien dont « *la consommation par un individu ne diminue en rien la quantité disponible pour un autre individu* »<sup>4</sup>.

Si l'on note  $Z^s$  la quantité disponible du bien public  $Z$  et  $Z^i$  la quantité consommée par chaque individu  $i$  ( $i= 1,2, \dots, n$ ), on aura la relation suivante :

$$Z^s = \sum Z^i$$

C'est-à-dire que la totalité de la quantité offerte du bien public  $Z^s$  est disponible pour chaque individu  $i$ .

En revanche, pour le cas des biens privés, le raisonnement est tout autre. Si l'on note  $X^S$  la quantité totale disponible du bien privé et  $X^J$  la quantité consommée par l'individu  $J$  ( $j=1,2, \dots, n$ ), on aura la relation suivante :

$$X^S = \sum X^J$$

---

<sup>1</sup> Mill J. S, principles of political Economy, vol. 3 de the collected works of John Stuart Mill, éd. Robertson J. M., University of Toronto Press, Toronto, 1965, p. 968 (trad. française : principes d'économie politique, par Roquet M.)

<sup>2</sup>Ils'agit des deux articles: "The Pure Theory of Public Expenditure ", Review of Economics and Statistics, 30, 4, 1954, pp 36-44 et "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure ", Review of Economics and Statistics, 37, 4, 1955, pp 350-356. Ces deux articles ainsi que d'autres sont disponibles en version française dans Généreux G., op. cit.

<sup>3</sup> L'article de 1954, Samuelson utilise l'adjectif « collectif » alors que dans l'article de 1955 il utilise l'adjectif « public ».

<sup>4</sup> Samuelson P. A., la théorie pure des dépenses publiques, traduction française, in Généreux J., l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Bordas, 1996, p.79

C'est-à-dire que la totalité de la quantité offerte du bien X est disponible pour l'ensemble des individus mais pas pour chaque individu. Elle sera rationnée entre les individus.

Donc, pour le cas des biens privés, la quantité consommée par chaque individu se rattache à la quantité offerte par une sommation, alors que pour les biens publics, elle se rattache par une égalité. Concrètement, cela veut dire une consommation égale pour tous les individus<sup>1</sup>. L'égalité de la consommation entre les individus est le résultat d'une production jointe à utilisateurs multiples (indivisibilité de la production), qui est à l'origine de la non-rivalité de consommation. Besson J. F.<sup>2</sup> cite l'exemple d'une route reliant deux villes A et B qui fournit deux produits joints simultanément : des services dans le sens AB et des services dans le sens BA.

## **I.2) La non exclusion**

La non exclusion des biens publics signifie que dès qu'une unité du bien est créée, on ne peut imaginer un mécanisme de contrôle ou de filtrage qui empêcherait la consommation des autres unités du bien issues du même processus de production. Cela veut dire qu'on ne peut ni rationner, ni encore mettre en place un système de prix<sup>3</sup>.

Les biens publics se caractérisent par la non exclusion de consommation. C'est-à-dire, une fois un bien est offert, il est disponible pour tous les individus, on ne peut pas mettre en place un moyen de contrôle ni un système de prix pour empêcher un individu de le consommer. Selon Weber L. (1997)<sup>4</sup>, l'impossibilité (ou difficulté) de mettre en place un moyen pour exclure des individus tient à deux raisons essentielles :

- la raison technique : on ne peut savoir la valeur que les consommateurs attribuent au bien public consommé ; c'est-à-dire qu'il n'y a pas de lien apparent et établi entre la satisfaction obtenue par un consommateur et son apport financier . De ce fait, on ne peut ni identifier les bénéficiaires, ni mesurer l'intensité avec laquelle y recourent. C'est le cas de la défense nationale, les émissions de télévision ou de radio, les programmes de santé publiques, la lutte contre la pollution de l'air, etc;

---

<sup>1</sup>Terny G., économie des services collectifs et de la dépense publique, Dunod, Paris, 1971, p.63

<sup>2</sup> Besson J. F., centralisation et décentralisation. Le problème des biens collectifs, revue économique, vol. 17, n° 4, 1966, p.566

<sup>3</sup>Terny G., op. cit., p.78, qui ajoute que ces biens relèvent en quelque sorte du principe de « tout ou rien ».

<sup>4</sup>Weber L., l'État, acteur économique, Economica, 3<sup>ième</sup> édition, Paris, 1997, p.45

- la raison économique : les contraintes techniques se traduisent par un coût très élevé, en tout cas nettement supérieur aux recettes qu'elles permettraient d'encaisser, ce qui justifie d'y renoncer. Par exemple : la mise en place d'un système de péage pour des rues centrales des grandes agglomérations.

Du point de vue de l'impossibilité d'exclusion, Musgrave R. A. (1959)<sup>1</sup> note que du fait que les consommations sont égales entre les consommateurs, les biens publics ne peuvent pas être privés. Le principe d'exclusion/non exclusion est lié également au caractère d'indivisibilité dans la consommation (demande) et dans la production (offre), note Besson J. F. Un bien est exclusif lorsque l'indivisibilité de son offre est égale à l'indivisibilité de sa demande. En revanche, un bien est non exclusif lorsque l'indivisibilité de l'offre est supérieure à l'indivisibilité de la demande. Dans ce cas, le bien ne peut faire l'objet d'une exclusion quelconque.<sup>2</sup>

## **II) La classification des biens publics**

La présentation d'une typologie de biens publics est un exercice auquel se sont penchés plusieurs auteurs, à l'image de Terny G. (1971), Benard J. (1985), Laffont J. J. (1982) et Picard P. (1987)<sup>3</sup>. Ces typologies suivent généralement deux modes opératoires différents : le croisement et l'arborescence.

### **II.1) La classification par croisement des critères**

Il s'agit de croiser simultanément plusieurs critères dont aucun n'est dominant (tableau n°10). Au bout du compte, une distinction est faite entre biens publics purs, biens privés purs et les biens publics mixtes.

---

<sup>1</sup> Musgrave R. A., (1959), op.cit., p. 102

<sup>2</sup> Ce qui est développé par la théorie des clubs de Buchanan (1965), sur laquelle nous reviendrons dans le point 1.3.3 de la présente section.

<sup>3</sup> Voir la synthèse de Derycke P. H. et Gilbert G., économie publique locale, Economica, Paris, 1988, pp.78-80

**Tableau n° 10: La matrice des biens**

		Consommation	
		Rivale	Non rivale
Exclusion par les prix	Possible	-Bien marchand Ex : voiture, logement, etc.	-Bien mixte Ex : théâtre, tunnel, autoroute à péage, TV codée, etc.  En général jusqu'à une limite de capacité.
	Impossible	-Bien mixte Espace urbain, air propre, etc.	-Bien collectif pur Ex : défense nationale, lutte contre l'inflation, la législation, etc.

Source : Inspirée du cours de Dafflon B., introduction aux finances publiques, chapitre1, p.3

Ainsi, du croisement des critères définis précédemment, on obtient quatre situations : lorsque le bien est non rival et l'exclusion par les prix est impossible, le bien est « public pur ». Lorsque le bien est rival et l'exclusion par le prix est possible, le bien est « privé pur ». Dans les deux cas restant où seulement l'un des critères définissant le bien public pur ou le bien privé pur qui est satisfait, le bien est « mixte ».

Ces classifications sont pertinentes lorsqu'il s'agit d'apprécier les conséquences des caractéristiques propres aux biens publics telles que les indivisibilités, les externalités ou les effets de débordements ou d'encombrement<sup>1</sup>. Toutefois, elles ne le sont plus lorsque l'on tente une analyse positive des biens publics en y intégrant l'espace territorial. Par exemple, les biens publics locaux ne sont pas pris en charge par cette classification.

<sup>1</sup>Derycke P. H. et Gilbert G., op. cit., p. 78.

## II.2) La classification par arborescence

Cette classification fait le tri selon des critères de moins en moins discriminants. Par exemple la classification de Picard (1987)<sup>1</sup> fait un tri à partir d'un certain nombre de critères :

1. Est-ce que l'exclusion de certains agents est possible ? donc on distingue d'abord entre biens publics acceptant l'exclusion et ceux qui ne l'acceptent pas.
2. Est-ce qu'il y a obligation d'usage ? ici on cherche si le bien est titulaire (éducation obligatoire, défense nationale, police nationale, etc.) ou non (éclairage publics, formation professionnelle, etc.)
3. Quelle est la collectivité concernée ? il est recherché la portée territoriale du bien, c'est-à-dire si le bien est local ou national.

Même dans les classifications par arborescence de Laffont (1982)<sup>2</sup> et celle de Picard (1987), la dimension territoriale n'intervient pas comme un critère majeur.

En outre, si la distinction entre bien public local et bien public national n'est intervenue que « *comme une feuille au bout de l'arbre de tri* <sup>3</sup> », la notion de « biens publics mondiaux »<sup>4</sup> qui est devenue une réalité avec l'avènement de la mondialisation économique et son accélération, est complètement absente.

## II.3) Le cas des biens publics locaux

Les biens publics locaux sont définis par les caractéristiques suivantes :

- ils sont plus ou moins divisibles à l'offre ;
- ils ont des effets géographiques circonscrits ;
- ils ont une plus ou moins variabilité (de la qualité)<sup>5</sup> selon l'intensité d'utilisation.

---

<sup>1</sup> Voir Picard P. (1987). *Eléments de microéconomie. Théorie et applications*. Domat-Montchrestien, Paris, 587 p.

<sup>2</sup> Voir Laffont J.J., 1982. *Cours de théorie microéconomique. 1. Fondements de l'économie publique*. Economica, Paris, 199 p.

<sup>3</sup> Derycke P. H., *op. cit.*, p.80

<sup>4</sup> Nous y reviendrons dans le point IV de la présente section.

<sup>5</sup> Le critère de variabilité d'un bien public local devrait être compris ici comme étant la dégradation de sa qualité en fonction (ou sous l'effet) du phénomène de l'encombrement subi par ce dernier.

### **III) Le guide en économie du bien-être : l'optimum au sens de Paréto, son extension et son dépassement**

L'intégration des biens publics dans l'analyse de l'allocation des ressources trouve ses origines dans les travaux de Wicksell K. (1896) et Lindahl E. (1919). Les articles de Samuelson P. A. (1954, 1955)- cités plus haut- et de Milleron J. C. (1972)<sup>1</sup>, ont présenté les principaux résultats de cette analyse.

Nous avons écrit dans l'introduction à cette section que la présence des biens publics est l'une des principales causes des lacunes que présente le marché. Nous devons analyser la particularité de l'équilibre économique en présence des biens publics, en répondant aux questions : quelle est la solution de référence pour le problème des biens collectifs ?

#### **III.1) La notion d'optimum comme solution de référence pour l'économie du bien-être**

L'économie du bien-être, qui n'est rien d'autre qu'une branche du courant néoclassique, « légitime » mais « délimite » l'intervention de l'État en se fondant sur le critère d'optimum de Paréto.

##### **III.1.1) La notion d'optimum au sens de Paréto**

Contrairement aux théoriciens de l'ancienne économie du bien-être (Marchall A., Pigou, et autres) qui stipulent que les satisfactions subjectives des individus sont mesurables, comparables et donc additionnables, l'idée rejetée par la majorité des économistes<sup>2</sup>, les économistes de la nouvelle économie du bien-être ( Samuelson P. A., Bergson A., Arrow J. C., etc.) se sont appuyés sur les travaux de Paréto V. et Henrico B. pour introduire une certaine objectivité en formulant un pré-ordre des préférences entre les états de l'économie.

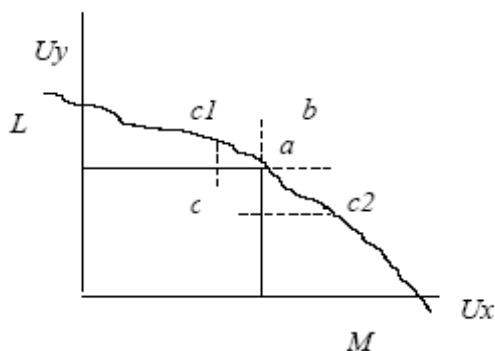
---

<sup>1</sup>Milleron J. C., theory of value with public goods : a survey article, Journal of the Economic Theory, vol. 5, 1972

<sup>2</sup>Terny G., op. cit., p.31

### a) Illustration

Graphique n° 4 : L'optimum de Paréto



Source : Greffe X., économie des politiques publiques, éd (2<sup>ème</sup>éd.), Dalloz, Paris, 1997, p.53

Considérons une société composée, pour simplifier, de deux individus X et Y. Il existe trois situations possibles dans cette société qui expriment une combinaison de la satisfaction de X et de la satisfaction de Y pour chaque allocation possible des ressources. L'utilité ou la satisfaction de X est en abscisse et celle de Y est en ordonnée (graphique n°4). La frontière LM représente la frontière des possibilités d'utilité ou de satisfaction. On peut identifier les situations suivantes :

- c illustre une situation initiale supposée, qui est caractérisée par une allocation non optimale des ressources. En se déplaçant par exemple de c vers c1 on peut améliorer le bien-être de Y sans pour autant diminuer celui de X. De même en se déplaçant de c vers c2 on augmentera la satisfaction de X sans diminuer celle de Y. Plus encore, en se déplaçant de c vers a, on augmentera le bien-être des deux à la fois ;

- a représente une situation où il n'est plus possible d'augmenter le bien-être de X sans diminuer celui de Y et vice versa. Ce point, et tous les points situés sur la frontière LM d'ailleurs, expriment une allocation optimale des ressources.

### b) Définition

Selon Terny G. « un état  $E^*$  est optimal dans E, au sens de Paréto, si aucun état réalisable de l'économie est supérieur à  $E^*$ . » cela revient à dire qu'un état optimal au sens de Paréto est celui tel qu'il n'est pas possible d'améliorer la satisfaction d'un individu, sans, du même coup, détériorer celle d'au moins un autre. D'où le passage à un autre état économique

n'est pas souhaitable. Pour Mougeot M., qui en a fait une formulation mathématique, le critère de Paréto traduit l'idée « d'absence de gaspillage »<sup>1</sup>.

Toutefois, le critère de Paréto ne permet pas de sélectionner l'un des points situés sur la frontière par rapport aux autres. Il est en ce sens pas assez fort pour se prêter à un large consensus. Sa faiblesse vient des hypothèses qu'il sous-tend. Ainsi :

-ni la mesure, ni la comparaison des satisfactions individuelles n'est possible ;

-l'activité économique n'est pas orientée de façon exclusive à l'amélioration du bien-être des individus, ni encore moins à sa maximisation ;

-le bien-être de la collectivité ne dépend que de celui des individus qui la composent.

En plus de ces hypothèses, le critère de Paréto s'appuie sur la règle de l'unanimité des individus composant la société sur la désirabilité d'un état  $E^*$  par rapport aux autres<sup>2</sup>.

En résumé, cette démarche normative de l'économie du bien-être bute en réalité sur deux problèmes. Premièrement, elle ne peut se passer, de par les comparaisons interpersonnelles d'utilité ou de satisfaction qu'elle effectue, des jugements de valeur subjectifs. Deuxièmement, s'il est déjà difficile de mesurer la satisfaction d'un seul individu, il le devient encore plus lorsqu'il s'agit de celle de toute la société.

La recherche de l'optimum économique a conduit certains auteurs à reformuler et à redéfinir la situation économique optimale<sup>3</sup>. Nous reprenons ici l'extension de l'optimum de Hicks et Kaldor (1939)<sup>4</sup>.

### III.1.2) L'extension de l'optimum de Paréto

Dans la réalité l'optimum est une situation difficile à maintenir, car les modifications dans l'allocation des ressources sont loin d'être neutres par rapport à la distribution du bien-être entre les individus. Ainsi, les politiques publiques se traduisent presque inévitablement

---

<sup>1</sup>Mougeot M., économie du secteur public, Ed., Economica, Paris, 1989, p.75

<sup>2</sup>Terny G., op. cit., p.33

<sup>3</sup> Pour une étude exhaustive de ces reformulation, voir la synthèse de Pariente G., La recherche de l'optimum économique, Revue économique, 1968, Vol. 19, N° 5

<sup>4</sup> Il s'agit de deux textes : Kaldor, N (1939), « *Welfare Proposition in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility* », *Economic Journal*, 45, pp 549-552 et Hicks, J. (1939), « *The Foundations of Welfare Economics* », *Economic Journal*, 48, pp 696-712.

par une diminution du bien-être d'un certain nombre d'individus<sup>1</sup>. Doit-on pour autant abandonner le critère de Paréto comme « solution de référence » ?

Parmi ceux qui ont en apporté une réponse : Hicks et Kaldor (1939)<sup>2</sup>. Ces derniers ont étendu la portée du critère de Paréto par l'application d'un test de compensation. Pour Kaldor le test de compensation stipule qu'une situation Y de l'allocation est socialement préférable à une autre X, lorsque les individus qui gagnent du passage de X à Y sont potentiellement capables de compenser les perdants et de conserver malgré tout un gain.

Ainsi, l'acquisition de l'indifférence des perdants (parce qu'ils seront compensés par les gagnants) permet de satisfaire l'une des deux conditions du critère de Paréto : personne ne souffre. Et dès que le solde bénéficiaire des gagnants, après compensation de perdants, garantit quant à lui la deuxième condition : l'amélioration du bien-être collectif.

Notons, cependant, que le test présente une limite importante, puisque dans la pratique, la compensation des perdants n'est pas intégrale, note Weber L.<sup>3</sup>. Ce dernier illustre cette limite par un exemple : lors de la construction d'une autoroute, l'acquisition du sol, la rémunération des facteurs travail et capital et les autres frais d'entretien futurs constituent des coûts qui font normalement l'objet de paiements compensatoires ; en revanche, les riverains qui auront à en subir des nuisances, ne seront, dans la plupart des cas, pas dédommagés. Il y a dans ce cas une redistribution du bien-être ou du revenu au détriment des victimes.

Enfin, face à la question de l'optimum social, le critère de Paréto comme guide ne règle qu'une partie du problème. En effet, il élimine les situations inefficaces où il est possible d'améliorer ce bien-être social ; mais il ne définit aucun choix clair dans les situations où il est impossible d'augmenter le bien-être d'un individu sans diminuer celui de quelqu'un d'autre. Ce qui revient à dire qu'il y a plusieurs situations optimales sans qu'il soit possible de choisir entre elles. C'est la raison pour laquelle, Samuelson (1947)<sup>4</sup> voit la nécessité d'avoir un outil supplémentaire pour comparer les satisfactions des différents individus et exprimer les

---

<sup>1</sup> Weber L., op. cit. p.25

<sup>2</sup> Voir Hicks, J.R., "The Foundations of Welfare Economics." *Economic Journal* 49(196), 1939, pp. 696-712 et Kaldor, N., "Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility." *Economic Journal* 49(145), 1939, pp.549-52.

<sup>3</sup> Weber L., op. cit., P.26

<sup>4</sup> L'idée défendue dans son article de 1947, Samuelson P. A., les fondements de l'analyse économique : l'économie du bien-être, 1947, traduction française, in Généreux J., op. cit. pp. 60-78

préférences de la collectivité en matière de répartition. L'outil en question n'est rien d'autre que « la fonction du bien-être social FBS ».

### III.2) La fonction du bien-être social, un fondement de l'analyse économique

Dans son texte de 1947, Samuelson a présenté un argumentaire pour montrer que l'économie s'est toujours occupée des problèmes d'intérêt général et du bien-être social, et ce au moins depuis l'époque des physiocrates et d'Adam Smith.<sup>1</sup> Ainsi, l'idée que la concurrence parfaite présentait, en un sens, une situation optimale, a été largement admise par une grande partie des économistes. Les défenseurs de la théorie normative individualiste ont défendu l'idée d'une correspondance entre optimum, au sens de Paréto et équilibre concurrentiel.

De ce fait, toute intervention de l'État devrait alors avoir pour objectif de garantir le respect des conditions de bon fonctionnement d'une économie de marché et/ ou, le cas échéant, de corriger l'état de la distribution des revenus, compte tenu des dotations initiales des facteurs primaires de production et du libre jeu de la concurrence, si cet état est jugé politiquement inacceptable<sup>2</sup>, du fait des inégalités sociales qu'il génère. Le modèle de Walras constitue un cas extrême où il n'y est attribué aucun rôle à l'État, auquel Samuelson P. A. (1955) oppose un cas extrême du « modèle d'État »<sup>3</sup>.

La fonction du bien-être permet de déterminer un ordre cohérent de choix collectifs. Bergson (1938)<sup>4</sup> et Samuelson P. A. (1947) ont montré que cette fonction correspond à la somme pondérée des utilités de tous les individus composant la société, alors que ces dernières sont fonction des quantités de biens et de services dont disposent les individus.<sup>5</sup>

Mais là encore, la fonction du bien-être social ne sert pas à grand-chose lorsqu'on sait qu'elle est fondée sur : soit les utilités cardinales des individus, ou sur les quantités de biens et de services dont disposeraient les individus, ou encore sur les préférences d'un dictateur (décideur public). Les deux premières solutions ne sont pas réalisables, car les individus ne

---

<sup>1</sup> Samuelson P. A. (1947), op. cit., p.60

<sup>2</sup> Terny G., op. cit., p.19

<sup>3</sup> Samuelson P. A. (1955), op. cit., p.83

<sup>4</sup> Bergson A., "a reformulation of certain aspects of welfare economics", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 52, No. 2.(Feb., 1938), pp. 310-334. Stable URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28193802%2952%3A2%3C310%3AAROCOA0%3E2.0.CO%3B2-%23>, consulté le 15-06-08.

<sup>5</sup> Généreux J., La quête illusoire d'une fonction de bien-être social. Revue Alternatives Economiques, octobre 2003, P.79

sont pas capables de quantifier leur utilité, et leur bien-être ne peut être résumé en la quantité de biens marchands consommés. La troisième solution pour déterminer des choix publics consiste à accepter que le décideur public fasse le choix à leur place. Ce qui constitue une solution arbitraire. La fonction du bien-être social pose ainsi, en somme, le problème du choix collectif à partir des utilités individuelles.

#### **IV) L'allocation des ressources en présence des biens publics**

Dans une optique purement positive, une économie parfaitement compétitive se caractérise par une allocation optimale des ressources se réalisant spontanément grâce aux ajustements entre l'offre et la demande grâce aux libres mécanismes du marché. Ainsi, d'une façon générale, on parle d'équilibre lorsque le consommateur et le producteur se trouvent en situation d'équilibre. Pour le premier, c'est lorsque le bénéfice marginal ou l'utilité marginale est égale au prix ; et pour le second, lorsque le coût marginal est égale aux recettes marginales, c'est-à-dire au prix. La présence des biens publics ou plus exactement « collectifs » change les données du problème.

##### **IV.1) Les défauts d'une production marchande des biens collectifs purs**

Il nous semble important d'exposer ici les conditions d'allocation optimale des biens collectifs purs, afin de comprendre les problèmes que soulève une allocation marchande de tels biens.

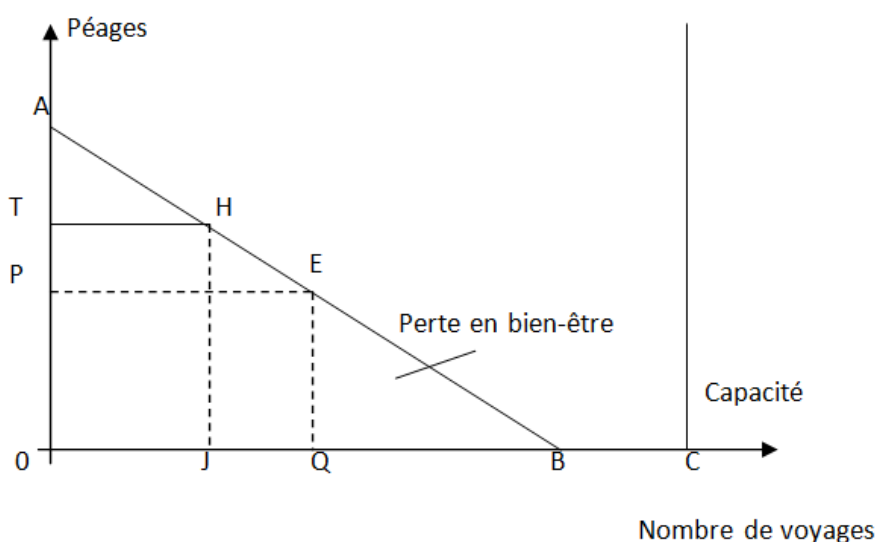
Les conditions d'équilibre sont données par l'égalité entre l'utilité supplémentaire totale retirée par toute la communauté (l'ensemble des individus) et le prix que celle-ci est disposée à payer en contrepartie plutôt que de s'en passer. Si cette égalité n'est pas satisfaite, les conditions d'une production optimale sont rompues. Ainsi :

- dans le cas où la demande est supérieure à l'offre, la communauté attribue à l'unité marginale du bien collectif une valeur plus grande que le coût nécessaire pour la produire ;
- lorsque c'est l'offre qui est supérieure à la demande, la communauté attribue à l'unité marginale du bien collectif une valeur inférieure au coût nécessaire pour la produire.

En réalité, au sein d'une même communauté les goûts diffèrent entre les individus, et par conséquent l'utilité retirée par chaque individu ne peut être la même. La non rivalité aidant, il en résulterait un problème de tarification du bien. Si l'on répartie également le coût de production entre les utilisateurs, ceux-ci ne pourraient pas maximiser leur bien-être individuel car la nature du bien collectif empêche de consommer la quantité qui égalise leur satisfaction marginale avec le prix. Ainsi, certains payeront un prix supérieur à leur évaluation de la quantité offerte ; d'autres souhaiteraient, au prix annoncé, consommer une quantité plus importante. En conclusion, il y a perte de bien-être social dans le cas où les utilisateurs sont appelés à payer un prix uniforme correspondant à une répartition égale du coût marginal de production du bien collectif.

Greffe X<sup>1</sup>. analyse le problème d'une autre façon pour les deux situations possibles : présence ou absence de coûts d'exclusion à la consommation du bien collectif en question (graphique n°5).

**Graphique n°5 : Les imperfections d'une production marchande des biens collectifs purs**



Source : Greffe X., op. cit., p. 133

- En cas d'absence de coûts d'exclusion :

<sup>1</sup> Greffe X., op. cit., pp. 133-134

Dans ce cas de figure, le coût marginal d'un utilisateur supplémentaire du bien est nul. La défense nationale, par exemple, satisfait cette condition.

Reprenons l'exemple analysé par Greffe, un pont sur une rivière pour laquelle l'utilisation n'est pas soumise au paiement de péages et pour lequel il n'y a pas d'effets d'encombrement. Puisqu'il n'y a pas de péages, l'offre doit être nécessairement publique ; puisqu'un privé n'y sera pas intéressé. La quantité demandée est représentée sur le schéma n°5 par OB. Si maintenant un privé vient mettre en application un péage (P) couvrant ses coûts, certains utilisateurs, estimant que la désutilité marginale sera supérieure à l'utilité marginale retirée, seront découragés et renonceront à l'utilisation du pont. Cela correspondrait à une perte de bien-être global de la valeur d'EQB.

Nous comprenons que pour un bien collectif avec coût marginal d'utilisation nul, la production publique est préférable. Le financement de la production pourrait être assuré par un impôt. Le surplus des utilisateurs du pont serait égal à APE+EQB. A défaut de quoi le pont sera sous-utilisé et le bien-être réduit de EQB, et l'allocation ne serait pas optimale au sens de Paréto.

*-En cas d'existence du coût marginal d'exclusion :*

Dans le cas où l'exclusion est soumise à des coûts, que l'on appelle coûts de transaction (T)<sup>1</sup>, qui s'ajouteront au péage (P) de la production marchande du bien, le prix total demandé sera égal à OT et la quantité d'utilisation OJ. Le surplus d'utilisateurs du pont ne sera égal qu'à ATH. Si maintenant le bien fait l'objet d'une allocation publique, le nombre d'utilisateurs augmentera de THEP, car en plus du fait que les agents n'auraient pas à supporter une variation de coûts, le nombre d'utilisateurs du pont pourrait augmenter.

Au total, pour tout bien collectif dont le coût marginal d'utilisation est nul et qui ne présente pas d'effet d'encombrement, en l'absence ou en présence des coûts d'exclusion, l'allocation marchande n'est pas recommandée. Car, en absence des coûts d'exclusion il en résulterait une perte de bien-être puisque la demande subira une diminution. En leur présence, le tarif d'utilisation du bien serait onéreux. Donc, l'offre publique du bien serait plus indiquée.

---

<sup>1</sup> Un concept que nous allons définir dans le chapitre IV.

#### **IV.2) La production publique des biens collectifs purs**

L'existence des biens collectifs purs est l'une des situations nécessitant correction dans l'allocation des ressources par le marché. De façon globale, c'est parce que les gens qui ne payent pas un prix en contrepartie des avantages qu'ils retirent de la consommation de ces biens ne peuvent pas faire l'objet d'une exclusion, l'allocation publique est théoriquement justifiée. Pour Stiglitz J. cette justification peut être illustrée par l'exemple du passager clandestin, un phénomène sur lequel nous reviendrons ultérieurement, « *si l'on ne peut pas m'empêcher de bénéficier d'un bien publiquement disponible, pourquoi devrais-je payer pour sa consommation ? je dois me comporter comme un passager clandestin en profitant du paiement d'autrui.* »<sup>1</sup>

La production publique des biens collectifs purs étant justifiée, il convient à présent d'en connaître les conditions d'optimalité.

L'identification des biens dont la production devrait être assurée par l'État se fait selon la caractéristique de non-exclusion, tandis que la caractéristique de non-rivalité détermine quant à elle la quantité optimale à produire du bien considéré.

Si l'évaluation de la demande globale pour un bien privé se fait par l'addition des demandes partielles, en termes de quantités qui se fait graphiquement sur l'axe des abscisses, pour un bien public, il n'en est pas ainsi, car l'offre est indivisible, c'est-à-dire toute la production est disponible à la fois pour tous les individus. Par conséquent, l'évaluation de la demande d'un bien public se fait par les coûts ou les prix, car « *le montant qu'une société accepte de payer pour une quantité donnée d'un bien collectif, c'est la somme des paiements que les différents membres de la société acceptent de faire.* »<sup>2</sup>

#### **V) Les caractéristiques des biens publics et leurs implications opérationnelles et conceptuelles**

Les caractéristiques de non-rivalité de consommation et de non-exclusion se traduisent par des implications qui accentuent encore plus la distinction entre les biens privés et les biens publics aussi bien sur le plan opérationnel que sur le plan conceptuel.

---

<sup>1</sup>Stiglitz J., l'organisation politique du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète ?, in L'avancée des biens publics, (collectif), éd., Albin Michel, Paris, 2006, p.184

<sup>2</sup>Baumol W. J., *Welfare Economics and The Theory of the State*, Londres, 1965 (2<sup>ème</sup> éd.),p.20, cité par Besson J. F., op. cit., p568.

### **V.1) L'évaluation de la demande et comportement de « passager clandestin »**

Le problème de l'évaluation de la demande en matière de biens publics constitue un problème majeur en économie publique. Etant donné que l'évaluation de la demande se fait par la sommation des coûts de production ou des dispositions de paiement de l'ensemble des membres de la collectivité en contrepartie de la consommation du bien public considéré, le problème informationnel relatif à la révélation des individus de leurs préférences reste amplement posé.

Lindahl (1919) est le premier à avoir posé le problème de la détermination simultanée de l'offre de bien public et de la répartition des impôts pour la financer.<sup>1</sup> En partant du postulat selon lequel les consommateurs demanderont la quantité qui maximise leur utilité, il propose d'attribuer à chaque consommateur une part fiscale, puis de lui demander quelle quantité du bien il désire, en fonction de sa contribution au financement.

Ainsi, le mécanisme économique conçu par Lindahl s'apparente formellement à un système de marchés qui assimile les parts fiscales à des prix personnalisés, l'équilibre ainsi obtenu sera un équilibre du marché et de ce fait optimal<sup>2</sup>.

Cependant, Samuelson P. A. (1966) a qualifié la solution de Lindahl de « pseudo-équilibre » après avoir montré que, sous l'hypothèse de rationalité, l'équilibre de Lindahl n'a pas d'intérêt pratique. Cela du fait que Lindahl n'a pas défini de véritables courbes de demande et qu'un consommateur rationnel aurait en fait intérêt à se comporter en passager clandestin, c'est-à-dire, ne pas participer au financement du bien collectif, tout en continuant à en consommer, puisqu'il n'y est pas incité. En poussant le raisonnement à l'extrême, si tous les agents adoptent la même stratégie, le bien collectif ne sera pas produit.

### **V.2) Les biens publics et les effets externes**

Les biens publics sont largement concernés par les effets externes. De même que la production d'un bien public peut présenter une indivisibilité technique de sorte que l'on ne

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails le lecteur peut consulter le texte de Lindahl E., *Just Taxation- A Positive Solution*, in Musgrave R. A. and Peacock A. T., *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, 1967, pp.168-176, comme il peut également voir Rouillon S., un nouveau mécanisme décentralisant les équilibres de Lindahl, *Cahiers du GREThA* n° 2009-09, disponible sur le site <http://beagle.u-bordeaux4.fr/gretha-new/-Les-cahiers-du-GREThA-.html> (consulté le 18-07-10), ou encore consulter le chapitre 9 du cours d'économie publique de Kopp P. (2008-2009) sur [www.pierre-kopp.com/downloads](http://www.pierre-kopp.com/downloads), consulté le 25-02-11.

<sup>2</sup> Kopp P., op. cit., p.2.

puisse fournir que « tout ou rien » du bien, cas d'un pont, par exemple ; la consommation peut également être concernée par ces conditions d'indivisibilité.

Dans certains cas, la consommation présente une indivisibilité dont l'étendue est fonction de la taille du groupe bénéficiaire. Si c'est le cas, une meilleure organisation serait celle qui réunit tous les consommateurs concernés par cette indivisibilité<sup>1</sup>. Ainsi, lorsque la capacité à laquelle correspond une offre potentielle de bien public est plus ou moins employée, il en résulterait des effets externes qui seront plus ou moins diffusés et exploités par les consommateurs, du fait de l'impossibilité d'exclusion. Il en résulte une forte relation entre la production des biens publics et la formation des collectivités.

### **V.3) Production des biens publics et formation des groupes ou de collectivités**

La production des biens publics semble s'accommoder avec l'analyse de la formation des entités sociales et territoriales. En effet, les caractéristiques des biens publics ont inspiré un certain nombre d'auteurs, à l'image d'Olson M. (1965), Buchanan J. M. (1965) et Tiebout C. (1956)<sup>2</sup>, pour s'en tenir qu'aux plus cités dans la littérature économique.

Olson M. incorporait le concept de bien public dans sa théorie des groupes et rejette l'idée traditionnellement admise, selon laquelle les individus se rassemblent en groupe par une tendance naturelle à l'association. Buchanan J. M., lui, fait le lien entre la taille du groupe et la production optimale du bien public dans le cadre de sa théorie économique du club.

#### **V.3.1) Biens publics et « logique de l'action collective »**

Olson M. a expliqué les raisons d'existence des groupes (partis politiques, syndicats, État, etc.), c'est-à-dire tout ensemble d'individus réunis en vue de mener une action collective. On peut croire que la raison d'être des groupes est la production des services qui profitent à tous ses membres. Cela est vite contredit par l'hypothèse de rationalité et l'hypothèse d'égoïsme des individus<sup>3</sup>. En effet, comme il a été écrit plus haut, les individus ont intérêt à ce que certains biens publics soient produits, mais personne, sauf par contrainte, ne souhaite en supporter les coûts (possibilité de se comporter en passager clandestin).

---

<sup>1</sup>Besson J. F., op. cit., p. 569

<sup>2</sup>À l'exemple de Olson M., *The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge; Harvard University Press.

<sup>3</sup>Olson M., op. cit., p. 453

Donc, il est clair que pour produire certains biens publics, les individus ont intérêt à s'organiser en groupes. Il reste à savoir comment ces individus participent-ils au financement de cet objectif commun qu'est la production des biens collectifs ?

Olson M. répond en faisant la distinction suivante :

-la production des biens publics est possible lorsqu'elle est confiée à une institution (l'État, par exemple) autorisée à se servir de la force pour contraindre les membres du groupe à payer (des impôts, par exemple) ;

- il est également possible de produire ces biens lorsque certains individus du groupe considéré tirent un profit personnel de l'organisation collective à tel point qu'ils sont disposés à en supporter seuls le financement de ces biens ;

Il est vrai que ce ne sont pas tous les groupes qui satisfont ces conditions. De plus, lorsque le groupe est de « grande taille », l'interaction stratégique n'est pas perceptible individuellement. Ainsi, même si une personne « *apporte ou retire sa contribution ne modifie pas sensiblement la part des autres* »<sup>1</sup>.

L'autre réponse de Olson M. est : soit le groupe peut contraindre les membres<sup>2</sup>, soit il produit d'autres avantages, en plus du service auquel il est constitué initialement (assurance mutuelle, assistance juridique, etc.).

Il faut noter qu'il est relativement facile aux petits groupes de s'organiser pour fournir des biens collectifs, car les coûts d'organisation et de négociation sont généralement faibles, en plus du fait qu'il est possible de contrôler la participation effective de chaque membre.

### **V.3.2) Production des biens publics et taille optimale des groupes**

Le concept de bien public est également utilisé pour définir une taille optimale d'un groupe d'individus rassemblé en vue de sa production. Le groupe peut être un club ou une collectivité quelconque. Nous en présenterons ici une synthèse des apports de Tiebout C. (1956) et de Buchanan J. M. (1965).

---

<sup>1</sup> Besson J. F., op. cit., p. 587

<sup>2</sup> L'auteur donne l'exemple des syndicats anglo-saxons qui exigent des employeurs de ne recruter que parmi les membres du syndicat.

**a) L'apport de Tiebout C. (1956) ou la migration spatiale comme mode de révélation des préférences**

Le modèle de Tiebout C. se veut une réponse aux problèmes soulevés par l'économie publique, depuis Samuelson (1954), notamment ceux relatifs à l'efficacité dans l'offre des biens publics et à la révélation des préférences par les agents, en y appliquant les mécanismes du marché. Pour Tiebout, l'analyse de Samuelson-Musgrave, selon laquelle il n'existe pas de solution marchande au problème du niveau de dépenses en biens publics, n'est valide que pour le cas des biens publics nationaux<sup>1</sup>. Pour le cas des biens publics locaux, elle ne l'est pas.

Tiebout C. a tenté d'établir un lien entre la mobilité spatiale des agents et la révélation de leurs préférences en matière de biens publics locaux. Il écrit à ce propos « *de même que l'on peut se représenter le consommateur qui se rend au marché pour y acquérir des biens privés, de même nous pouvons l'imaginer se déplaçant vers une collectivité ou les prix (les impôts) des services collectifs sont donnés. Il n'existe aucun moyen par lequel le consommateur peut éviter de révéler ses préférences dans une économie spatialisée* »<sup>2</sup>.

Derycke P. H.<sup>3</sup> qualifie l'idée d'analogie avec le marché d' « ingénieuse », en ce sens qu'elle permet de connaître les vraies préférences, s'il n'existe aucune entrave à la libre migration des individus entre collectivités. Tiebout utilise dans ce cas l'expression du « vote avec les pieds ».

Cependant, le modèle de Tiebout est limité par les nombreuses hypothèses sous-jacentes, dont certaines ont répondu négativement aux tests empiriques. Parmi elles :

- il n'existe pas d'externalités entre collectivités locales ;
- les agents sont parfaitement libres de se déplacer d'une collectivité à une autre ;
- les agents sont parfaitement et gratuitement informés sur les différences existantes entre les collectivités en matière de biens offerts et de contributions fiscales demandées ;
- un nombre de collectivités important qui couvre tout l'éventail des préférences individuelles ;

---

<sup>1</sup>Tiebout C., *A pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, N°5 (oct., 1956), University of Chicago Press, p.416

<sup>2</sup>*Ibidem*, p.422.

<sup>3</sup>Derycke P. H. et Gilbert G., *op. cit.*, p. 89

-absence d'économies d'échelle dans la production des biens publics locaux.

Par ailleurs, le modèle de Tiebout C. a fait l'objet de plusieurs tests de vérification empirique<sup>1</sup>. Il en ressort que, pour des données essentiellement nord-américaines, les propositions issues du « modèle purs » de Tiebout sont peu corroborées par ces tests, alors que pour celles issues d'un modèle de « type Tiebout » ne semble pas avoir été clairement infirmées<sup>2</sup>. Elles confirmeraient l'influence des finances locales sur la localisation des agents.

### **b) L'apport de Buchanan (1965)**

Buchanan J. M. (1965) est le premier à avoir formulé une « théorie économique du club ». L'idée est de construire un modèle d'allocation optimale du bien collectif, qui s'appuie sur un mécanisme alternant l'exclusion et l'inclusion en adéquation avec une révélation franche des préférences individuelle. La taille du groupe étant une variable endogène, une règle d'exclusion permet d'éliminer les effets de congestion. En réalité cela ne peut se faire sans une redéfinition du bien public, en prenant en considération les biens qui présentent une certaine exclusion, des biens intermédiaires entre les biens publics purs et les biens privés : les biens publics « impurs ».

Le modèle de Buchanan détermine un équilibre stable qui s'établit par le couple taille du groupe- quantité optimale du bien public. Il repose sur un certain nombre d'hypothèses (rationalité des individus formant le groupe, homogénéité des préférences des individus).

Globalement, il en ressort des trois présentations ci-dessus que les biens publics constituent un centre d'intérêts ou un projet commun des personnes formant un groupe. L'intérêt de ces formulations réside dans le fait qu'elles nous montrent que les biens publics, de par leurs caractéristiques de non rivalité et de non exclusion constitue un objet autour duquel la société se structure en collectivités, groupes, etc.

---

<sup>1</sup>Gilbert G., (Le fédéralisme financier, perspectives de microéconomie spatiale, Revue économique, 1996, Vol. 47, N° 2, pp. 311-363), en a fait un recensement et une synthèse de deux cent articles.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 324.

## **VI) Dépassement de la définition traditionnelle et nouvelle définition des biens publics**

Les limites que présente la définition de Samuelson et la mise en avant de la notion de biens publics mondiaux semblent favoriser l'émergence d'une nouvelle conception des biens publics.

### **VI.1) Les limites de la définition de Samuelson**

Margolis J. a formulé des remarques sur le caractère de non-rivalité des biens publics. Pour lui, affirmer que les biens collectifs ne sont pas rationnés et que leur utilisation par A n'entraîne aucun coût pour B n'est pas toujours vrai. En effet, certains biens tels que l'éducation, l'hôpital, les autoroutes sont tous concernés par des phénomènes de congestion<sup>1</sup>. Par exemple, lorsqu'une autoroute est saturée, le service offert par cette dernière sera indisponible pour un utilisateur supplémentaire potentiel. Ce qui remet en cause le critère de non-rivalité de Samuelson.

Dorfman R. (1968)<sup>2</sup> a critiqué le critère d'impossibilité d'exclusion. Pour lui, premièrement, dans certains cas, l'usage d'un service dépend de « la volonté explicite » du consommateur. Par exemple, il suffit de décider de ne pas se rendre à la plage pour s'exclure des bénéfices que l'on peut y retirer. Deuxièmement, les barrières à l'accès qu'on retrouve dans certains cas constituent des formes d'exclusion de fait et de droit.

Récemment, Kaul I., a formulé des critiques remettant en cause la définition de Samuelson. Pour lui, le statut public ou privé d'un bien est déterminé plus par « une construction sociale » que par les propriétés de non-rivalité et de non-exclusion du bien considéré<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Margolis J., quelques remarques sur la théorie pure des dépenses publiques (traduction), in Greffe X., économie publique (textes choisis et présentés), Ed. Economica, Paris, 1978, p.19

<sup>2</sup>Dorfman R., *Generationequilibriumwith public goods*, communication au Colloque d'Economie Publique de Biarritz, éd. CNRS, 1968, pp.49-80, cité par Derycke P. H. et Gilbert G., op. cit., p.8.

<sup>3</sup> Kaul I., Une analyse positive des biens publics, in Touffut J-P., L'avancée des biens publics, Ed. Albin Michel, Paris, 2006, p.26

**Figure n° 1: La détermination sociale des biens ou l'élargissement du concept des biens publics**

	<i>Rivaux</i>	<i>Non rivaux</i>	
	Case 1	Case 2	
	Biens privés	2A. BIENS NON RIVAUX RENDUS EXCLUSIFS	
	-Lait	- Connaissance brevetée de procédés de fabrication	
	-Terre	-Télévision par câble et par satellite	
	-Instruction		
Exclusifs (domaine privé)		2B. BIENS NON RIVAUX GARDÉS OU RENDUS NON EXCLUSIFS	Non exclusifs (domaine public)
		-Télévision publique	
		-Régime de droit de la propriété	
		-Normes et standards	
		-Savoir non commercial (comme le théorème de Pythagore)	
		-Respects des droits de l'homme	
		-« Maux » encore inconnus (nouveaux polluants par exemple)	

	Case 4	Case 3	
	<p>4A. BIENS RIVAUX RENDUS (PARTIELLEMENT) EXCLUSIFS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atmosphère : permis de pollution de l'air</li> <li>-Réserves de poisson : quotas de pêche</li> <li>-Routes à péage</li> </ul> <p>4B. BIENS RIVAUX GARDES OU RENDUS NON EXCLUSIFS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atmosphère</li> <li>- Faune et flore (comme les réserves de poisson)</li> <li>-Jardins publics et réserves naturelles</li> <li>-Instruction élémentaire et santé pour tous</li> </ul>	<p>BIENS PUBLICS PURS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Clair de lune</li> <li>-Paix et sécurité / conflit</li> <li>-Loi et ordre / anarchie</li> <li>-Stabilité financière / excès de volatilité financière</li> <li>-Stabilité économique / relâchement de la croissance</li> <li>-Potentiel de croissance et de développement (comme une main-d'œuvre instruite)</li> <li>-Efficacité et inefficacité des marchés</li> <li>-Propagation / contrôle, éradication des maladies contagieuses</li> <li>-Connaissance partagée des propriétés des médicaments</li> </ul>	

Source: Kaul I., op. cit., p. 29

En effet, Kaul I. est arrivé à la conclusion qu' « *il n'y a pas de lien automatique entre rivalité/ excluabilité et statut privé ou encore entre non-rivalité/ non-excluabilité et statut public.* »<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Kaul I (2006).,op. cit., p.28

La construction sociale a un rôle dans la détermination du domaine (privé ou public) des biens. Certains biens rivaux ou non-rivaux sont gardés ou rendus non-exclusifs (cases 2B et 4B, figure n°1). Ils sont généralement des biens intermédiaires. Ils peuvent être nécessaires pour la production des biens publics finals que les gens consomment en définitives (biens de la case 3, figure n°1), ou encore rendus publics ou privés de par la « destination » qu'on souhaite leur donner. Par exemple, pour promouvoir une large consommation de biens incorporels, comme les normes et les droits, on devrait les rendre non exclusifs.

Le caractère public par destination peut être également obtenu par « l'universalisation » qui a pour finalité de rendre certains biens privés (case 4B, figure n°1) accessibles à tous, comme l'instruction élémentaire et la santé pour tous.

Finalement, le statut de certains biens est plus un résultat d'une volonté politique (une construction sociale) que celui de caractères immuables de départ.

Face à cette difficulté de classification des biens dans le domaine public ou privé, et à la « navette » de certains biens entre les deux domaines, il est nécessaire d'avoir une définition élargie des biens publics.

## **VI.2) Définition « élargie » des biens publics et la mise en avant de la notion de bien public mondial**

### **VI.2.1) La définition élargie des biens publics**

Kaul I.<sup>1</sup>, a proposé une définition élargie des biens publics largement reprise dans la littérature économiques, ces dernières années. Son objectif est de dépasser les limites de la définition traditionnelle, à savoir la faiblesse des propriétés de non-rivalité et de non-exclusion comme indices du statut de *facto* public d'un bien à la consommation. L'auteur a utilisé la définition de Samuelson pour indiquer « le potentiel d'un bien à être public » Cette définition est partagée en deux parties solidaires.

Première partie de la définition : « *les biens ont un potentiel particulier à être public s'ils ont, dans leur état originel, des caractères non rivaux, des caractères non excluables ou les deux.* » Cette définition se veut différente de la définition classique dans le sens qu'elle ne

---

<sup>1</sup>Kaul I.(2006), op. cit., pp. 33-35

conditionne pas automatiquement le statut public d'un bien aux caractères de non rivalité et non exclusion.

Deuxième partie de la définition : « *les biens sont publics s'ils sont de facto non exclusifs, accessibles à tous les consommateurs ou les affectant tous.* » Il en ressort que ce sont d'autres facteurs qui interviennent pour donner – de façon positive- le statut « public » à la consommation, pour un bien donné. Donc, un bien est « public » à la consommation si :

-il est impossible d'exclure quelqu'un de sa consommation, c'est-à-dire impossible de modifier la propriété fondamentale de non-exclusion, compte tenue de certains facteurs comme l'état du progrès technique du moment ;

-le choix de politique publique l'exige, c'est-à-dire un résultat de négociation politiques, de pressions des lobbies ou encore normes sociales établies ;

-il y a oublis ou négligences, suite à des échecs de l'État ou à des problèmes informationnels, qui semblent s'appliquer sur les maux publics.

Au total, selon Kaul I., un bien est public dès lors qu'il est réellement dans le domaine public et disponible à la consommation pour tous. Cela n'exclut pas que, parmi ces biens, certains aient des caractéristiques de non-rivalité et de non-excluabilité.

L'exemple des biens publics mondiaux illustre bien l'état de fait selon lequel, l'homme, à travers la globalisation, serait à l'origine du caractère public des biens. Au demeurant, les biens publics mondiaux enrichissent également la définition des biens publics et rendent plus compliquée leur production.

### **VI.2.2) Les biens publics mondiaux**

La notion de biens publics mondiaux n'a qu'un peu plus d'une décennie d'existence dans l'économie publique et dans la littérature économique. Les organisations internationales ont énormément contribué à la définition et à l'enrichissement du concept. D'abord, le centre d'étude pour le développement du PNUD a publié un premier ouvrage intitulé « les biens publics mondiaux : coopération internationale pour le 21<sup>ème</sup> siècle », sous la direction de Kaul I., Grunberg I et Stern M., en 1999, qui est devenu une référence en la matière. Puis le même centre a publié, en 2003, un deuxième ouvrage intitulé : « Fournir des biens publics

mondiaux, gérer la mondialisation », sous la direction de Kaul I., Conceição P., Le Goulven K. et Mendoza R. U<sup>1</sup>. Ensuite la Banque Mondiale a publié en 2001 un rapport mesurant les financements qu'elle estime contribuer directement à la préservation des biens publics globaux. Enfin, des agences nationales d'aides au développement ont pris en considération le concept de biens publics mondiaux pour mieux cibler leur politique d'aide.

Il y a lieu de préciser que seuls quelques biens sont mondiaux dans leur portée par nature, et de manière immuable : les biens communs mondiaux naturels. Les autres ne le sont que par le fait de la globalisation de l'économie, dont ils sont à la fois le moteur et le résultat.

Au terme de cette section, nous pouvons conclure que l'action publique définie par la fourniture des biens publics rencontre déjà une première difficulté au niveau théorique : celle de la définition de son objet.

En outre, les orientations de l'économie du bien-être en matière d'évaluation du bien-être social par le critère d'optimum social (critère de Paréto), puis par la « fonction du bien-être social » ne conduisent pas facilement au choix d'une situation par rapport à une autre. Le comportement de « passagers clandestin » et l'existence d'externalités rendent compliquée toute tentative d'évaluer la demande de biens publics.

Les biens publics ont fait l'objet d'une définition positive par Kaul I. Ce dernier, s'appuie sur la définition de Samuelson et met en avant l'idée du « potentiel d'un bien à être public ». Le caractère public d'un bien n'est plus conditionné par les deux critères de « non rivalité » et de « non exclusion » : un bien est public s'il est réellement dans le domaine public et disponible à la consommation pour tous. L'exemple des biens publics mondiaux illustre bien l'état de fait selon lequel, l'action humaine, à travers la globalisation, serait à l'origine du caractère public de certains biens.

La synthèse que nous avons fait de la typologie des biens publics locaux (Tiebout C., 1956) et des biens publics mondiaux (Kaul I. et *al.*, 1999), nous a permis de reconnaître aux différents échelons territoriaux un rôle dans la fourniture des biens publics : à l'État de s'occuper des biens publics nationaux, aux collectivités locales de fournir les biens publics locaux, et à la coopération internationale de s'occuper des biens publics mondiaux.

---

<sup>1</sup>Kaul I., Conceição P., Le Goulven K., Mendoza R.U. (2003), Fournir des biens publics mondiaux. Gérer la mondialisation, New York, PNUD et Oxford University Press., chapitre 1, p.21

En réalité, ce raisonnement souffre de sa simplicité, puisque la recherche de l'efficacité, propulsée par la mondialisation de l'économie, fait appel également au marché. En conséquence, l'État devrait partager le rôle de fourniture des biens publics entre le local et le global et le marché. Dans ce contexte, il serait intéressant de définir le rôle de chacun des acteurs en matière de fourniture des biens publics de façon générale. Cela fera l'objet de la section suivante.

## **Section 2 : Les acteurs de l'action publique locale**

Depuis la fin des années 1980, dans la plupart des pays du monde, l'action des pouvoirs publics en matière d'investissement public, c'est à dire de la réalisation et de l'entretien des infrastructures et de la fourniture des services publics, a évolué d'un plus ou moins monopole de l'État à la participation de plusieurs acteurs. Cela semble constituer une conséquence de la prédominance du système d'économie de marché dans le monde, après l'effondrement du bloc socialiste et l'avènement de la mondialisation de l'économie.

En Algérie, cela est marqué par la dissolution des entreprises publiques locales et la prise d'ampleur d'un secteur économique privé naissant, dès la fin des années 1980.

Les concepts clés qui ont marqué cette évolution sont : la décentralisation, la globalisation, les partenariats public-privé, la privatisation, etc. Les deux premiers concepts ont eu un impact net sur la redéfinition des relations entre l'État et les collectivités locales, et dessiné les nouvelles perspectives de la coopération internationale, en matière de fourniture des biens publics. Les partenariats public-privé constituent une nouvelle expression de la montée du rôle du secteur privé dans la conduite des actions publiques en matière d'investissement public et de service public.

Dans la section précédente, l'accent a été mis sur la complexité de la définition de la notion de biens publics, à laquelle s'ajoute la nouvelle notion de biens publics mondiaux. Dans la présente section, nous montrerons que le retrait de l'État dans la vie économique, se traduisant par le double processus, de décentralisation et de partenariat public-privé, en vue d'une plus grande efficacité, est de nature à donner naissance à d'autres besoins de coordination. Dans ces conditions, il importe de savoir dans quelle mesure ces interactions

verticales et horizontales supposent-elles la mise en place d'un cadre institutionnel en mesure d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique ?

## **I) Les interactions verticales en matière de fourniture des biens publics**

Elles regroupent l'ensemble des relations qui s'établissent entre l'État et les collectivités locales, à la suite du partage des compétences et des moyens de financement entre l'État et les collectivités locales. Le rôle de l'État s'est ainsi rétréci avec l'accélération du double processus de décentralisation et de globalisation économique.

Ce partage a permis de définir les biens publics nationaux, les biens publics locaux et plus récemment les biens publics mondiaux. Toutefois, dans la réalité, la frontière entre le rôle de chaque niveau de gouvernement est loin d'être claire et définitive.

### **I.1) De l'État aux collectivités locales : la décentralisation**

#### **I.1.1) Le partage des tâches et des ressources financières entre l'État et les collectivités territoriales**

Nous traiterons dans ce qui suit de la problématique du partage des compétences et des ressources financières entre l'État et les collectivités locales, afin de montrer les besoins institutionnels qui en découlent. Nous passerons succinctement en revue les différentes démarches théoriques appliquées au partage des activités entre l'État et les échelons locaux. Nous insisterons sur les différents problèmes de chevauchement et autres lacunes observés dans la réalité.

##### **a) Les modèles théoriques du partage des tâches et les principaux enjeux du partage des ressources entre l'État et les collectivités locales**

La question du partage optimal des tâches entre l'État et les collectivités locales est analysée selon deux types de démarches : les démarches dites fonctionnelles et les démarches institutionnelles. Les premières commencent par définir d'abord la dimension économique de la tâche à laquelle on adaptera ensuite la taille de l'institution qui l'assumera [C. Tiebout (1956)<sup>1</sup> et Oates W. E. (1968)]. Les secondes tentent de réaliser une répartition des tâches sur

---

<sup>1</sup>Tiebout C., op. cit., pp. 416-424

les institutions existantes de façon à minimiser les effets de débordement (selon les principes de la décentralisation et de la subsidiarité, entre autres).

- ***Les modèles de Tiebout C. (1956) et Oates W. E. (1968) ou les démarches fonctionnelles***

Le Modèle de Tiebout introduit l'hypothèse du « vote avec les pieds », que nous avons présenté précédemment. L'hypothèse de mobilité des individus permet à ces derniers de choisir la collectivité qui offre le meilleur assortiment bien public local-impôt. Sera favorisée de ce fait, la formation des groupes (des collectivités) de dimensions optimales par bien avec des préférences individuelles homogènes. On cherche donc la dimension optimale du groupe d'abord, pour ensuite, en déduire l'organisation spatiale adéquate.

Oates W. E. (1968) définit cinq critères économiques servant de référence pour la répartition des tâches entre l'échelon central et l'échelon local dans une matrice de lecture (voir tableau n°11). Les incidences de cette confrontation doivent être décrites, estimées puis pondérées.

**Tableau n° 11 : Matrice de (dé)centralisation**

Critères	Décentralisation	Centralisation
1- Economies d'échelle	Non	Favorables
2- Préférences individuelles	Hétérogènes	Homogènes
3- Effets de débordement	Non	Oui
4- Effets d'encombrement	Oui (?)	Non (?)
5- Coûts de décision	Si élevés	Si faibles

*Source : Dafflon B., cours : le fédéralisme financier et la décentralisation, chapitre 2, p 3., www.unifr.ch*

Les démarches de Tiebout C. et Oates W. ont suscité plusieurs commentaires et critiques, notamment sur la difficulté de respecter simultanément les critères économiques dont a fait l'objet la démarche de Oates, et l'imparfaite mobilité des agents dans la réalité pour ce qui est de l'hypothèse de Tiebout. Finalement, les deux démarches s'avèrent inapplicables dans la réalité, puisqu'elles proposent un recommencement de l'organisation déjà existante. Cela est rarement faisable en pratique, puisque même les critères économiques sont pris en charge dans le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales, ils n'en peuvent être les seuls déterminants.

- ***Les modèles institutionnels : la subsidiarité et la décentralisation***

Pour ces modèles, il ne s'agit plus de définir la taille optimale de la collectivité par rapport à la dimension fonctionnelle de la tâche, chose qui n'est pas aisée à réaliser dans la réalité<sup>1</sup>, mais d'affecter la tâche à la collectivité qui l'assumerait efficacement. Ainsi, certains systèmes institutionnels ont prôné le principe de subsidiarité, tandis que d'autres ont appliqué la décentralisation de l'action publique.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales selon le principe de la subsidiarité se fait de bas vers le haut. Cela signifie que c'est à la collectivité locale de base que revient d'abord la réalisation de la tâche publique. Si celle-ci ne peut pas l'assumer, elle décide alors de la transférer au niveau supérieur. Autrement dit, « *une tâche appartient de droit et de fait au niveau le plus bas de gouvernement* », elle ne sera affectée à l'échelon immédiatement supérieur que si le niveau inférieur s'avère « incapable » de l'assumer. Ensuite, il appartient exclusivement au niveau inférieur de décider quand et pourquoi il ne peut plus assumer la tâche et de décider alors de son transfert au niveau supérieur.

La notion de décentralisation renvoie à un transfert de certaines activités de l'État central aux collectivités locales. La décentralisation est souvent définie parallèlement à une autre notion qu'elle implique, la déconcentration<sup>2</sup>. La décentralisation et la déconcentration sont deux techniques de gestion administrative visant à réaliser une « division de travail » et permettant à « d'importants pouvoirs de décision d'être exercés sur place »<sup>3</sup>, contrairement à la centralisation qui signifie que toutes les décisions et pouvoirs de décision soient entre les mains de l'autorité centrale. Toutefois, la décentralisation est différente de la déconcentration. La déconcentration signifie une simple délégation de certaines décisions, sans grande importance, par l'État central, à ses représentants au niveau local soumis à un contrôle hiérarchique. La décentralisation, en revanche, renvoie à la création de collectivités indépendantes de l'État central. Dotées de personnalité morale, ces collectivités auront, dans ce cas, une gestion autonome assurée par un organe élu. En ce sens, la décentralisation est d'une valeur démocratique.

---

<sup>1</sup> A cause des difficultés signalées plus haut ces modèles n'ont pas été vérifiées en France et rarement en Suisse (selon Dafflon B., op. cit., chapitre 2, p. 17.) et les tentatives de vérification ont presque toutes concerné l'Amérique du nord (comme le montrent Derycke P. H. et Gilbert G., op. cit., p101).

<sup>2</sup> Greffe X., la décentralisation, éd, la Découverte, Paris, 1992, p37

<sup>3</sup> Gruber A., décentralisation et institutions administratives, coll. U, 2<sup>ème</sup> éd., A. Colin, Paris, 1996, p.18.

Cependant, l'indépendance et l'autonomie signalées ne sont pas absolues, puisqu'il existe dans tous les cas un contrôle, aussi léger soit-il, exercé par l'État central sur les autorités décentralisées. C'est, justement, le degré du contrôle exercé par l'État central sur les collectivités locales qui permet d'apprécier l'étendue de la décentralisation de la décision publique.

**b) Le partage des ressources financières entre l'État et les collectivités locales : le difficile compromis entre « autonomie fiscale » et inégalités fiscales territoriales**

Corollaire au partage des tâches, la répartition des moyens de financement est aussi importante que le premier. La liaison entre les deux est tellement étroite qu'il n'existe point de répartition satisfaisante de tâches sans répartition « claire et projetée des ressources » entre l'État et les collectivités locales<sup>1</sup>.

Il importe de souligner que quelque soit le mode d'organisation territorial, État unitaire ou fédéral, les différents échelons bénéficient des ressources financières, pour une grande partie, identiques : des ressources fiscales propres et/ ou partagées, des produits des redevances payées par les usagers des services publics, des ressources temporaires sous forme d'emprunts. Toutefois, des spécificités viennent du fait que les collectivités locales bénéficient des subventions des administrations supérieures tandis que le niveau central ou fédéral dispose, dans certaines conditions, du financement monétaire en cas de déficit.

L'analyse du partage des ressources financières entre l'État et les collectivités locales nous montre que celui-ci est guidé par deux facteurs qui nous semblent majeurs et contradictoires : « l'autonomie fiscale » des collectivités locales et les « inégalités des ressources fiscales » entre ces dernières<sup>2</sup>.

Si, dans la plupart des systèmes décentralisés, l'idée même de la décentralisation est étroitement liée au pouvoir des collectivités à prélever des impôts sur leur territoire. Dans des

---

<sup>1</sup>Dafflon B., op. cit., chapitre 3 p. 2.

<sup>2</sup> Moulai K., les contraintes à l'action publique locale. Approche en termes de décisions financières communales : cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, mémoire de Magistère, soutenu en décembre 2005, université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou.

pays moins décentralisés, comme l'Algérie, ces deux notions sont indépendantes. Cela ne générerait pas en principe le fonctionnement d'un système de collectivités locales.<sup>1</sup>

L'autonomie fiscale est d'abord « une question de degré », note Barilari A.<sup>2</sup> qui la définit comme étant « la possibilité (pour une collectivité) de définir la nature et les modalités de ses ressources fiscales et d'avoir la légitimité et la puissance nécessaire pour les percevoir ». L'autonomie fiscale constitue une composante de l'autonomie financière qui, elle, inclut la marge de manœuvre concernant les dépenses ainsi que la maîtrise des modalités de détermination des règles fixant les ressources non fiscales.

Les collectivités locales, selon qu'elles disposent de tous les éléments que la définition ci-dessus énonce ou seulement de quelques-uns, leur degré d'autonomie fiscale diffère d'un pays à un autre, c'est-à-dire d'un système institutionnel à un autre.

Il est vrai également que l'autonomie fiscale se trouve limitée par le problème des inégalités fiscales territoriales liées à une inégale implantation des activités économiques au départ. Aussi, en application du principe d'autonomie fiscale, même si les contribuables disposent des bases d'imposition égales, étant donné que les taux votés par les communes par exemple sont différents, il y aura nécessairement des disparités en matière de revenu fiscal entre ces dernières<sup>3</sup>.

Or, ces inégalités ne peuvent être justifiées que si elles reflètent correctement le rapport existant entre la qualité des services rendus par la collectivité et l'impôt payé par des contribuables très mobiles et parfaitement informés. Autrement dit, la fiscalité locale est dite équitable, au plan territorial, si les taux d'impôt sont proportionnels, d'une collectivité à une autre, au niveau des services rendus<sup>4</sup>.

### **c) La nécessaire coordination de l'action publique locale**

Ce qui vient d'être exposé nous renseigne sur le fait qu'il est difficile de réconcilier autonomie fiscale et équité territoriale. Par conséquent, l'existence de modèle de répartition clair et définitif des ressources fiscales entre l'État et les différentes collectivités territoriales

---

<sup>1</sup>Guengant A., équité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre les communes, CNRS, collection GRAL, n°15, LITEC, Paris, 1983, p.48.

<sup>2</sup>Barilari A., la question de l'autonomie fiscale, in la Revue Française de Finances Publiques n° 80, décembre 2002, p. 78.

<sup>3</sup>Guengant A., op. cit., p.49.

<sup>4</sup>*Ibidem*, p.145.

est loin d'être un fait tranché. C'est pourquoi notamment que l'ensemble des systèmes institutionnels tente d'organiser une coordination financière entre les différents niveaux de gouvernement afin de dépasser ces contraintes.

Plusieurs instruments sont utilisés pour mettre en œuvre la coordination de l'action publique locale. Les plus utilisés restent cependant, les subventions et le partage des ressources fiscales<sup>1</sup> (comme c'est d'ailleurs le cas en Algérie).

Les subventions sont l'ensemble des aides financières que l'État accorde aux collectivités locales pour qu'elles puissent produire les biens publics locaux et les biens sous tutelle<sup>2</sup> et réduire les effets de débordement. Elles peuvent être classées selon l'utilisation, le mode de calcul ou la disponibilité des fonds <sup>3</sup> (voir tableau n° 12).

**Tableau n°12 : La typologie des subventions**

Critère	Nature de la subvention	Implications
Selon l'utilisation	Globale	Utilisation libre
	Spécifique	Utilisation prédéterminée
Selon le mode calcul	Conditionnelle	Proportionnelle à la dépense
	Non conditionnelle (forfaitaire)	Non proportionnelle à la dépense
Selon la disponibilité des fonds	Rationnée	Limitée à la tâche financée
	Non rationnée	Non limitée à la tâche financée

Source : construit à partir du schéma présenté par Dafflon B., introduction aux finances publiques, chapitre 4, p.11

Selon que la subvention soit de nature globale ou spécifique, conditionnelle ou non, rationnée ou non, elle provoquerait un comportement différent chez la collectivité subventionnée, et la marge de manœuvre pour l'utilisation du montant de celle-ci serait différente.

---

<sup>1</sup> De plus, les subventions se taillent la part du lion en matière d'abondance de la littérature la concernant. Tout de même, Il faudrait ajouter à ces instruments d'autres comme les « dépenses fiscales » et « autres instruments divers ».

<sup>2</sup> Nous entendons ici les biens publics dont l'attitude tutélaire de la puissance publique peut être plus ou moins marquée par rapport aux autres biens publics. Par exemple: la santé publique et l'éducation.

<sup>3</sup>Dafflon B. op. cit., chapitre 4, pp. 10 ss.

Le partage des ressources fiscales entre l'État et les collectivités locales assure le versement aux collectivités locales d'un flux de revenu déterminé et réparti sur des critères préétablis. Le partage des ressources fiscales vise théoriquement et essentiellement:

- le renforcement de la vitalité et de l'indépendance des collectivités locales ainsi que leur assainissement financier ;
- l'accroissement de l'élasticité des ressources fiscales locales à l'activité économique et l'incitation à l'effort fiscal<sup>1</sup> ;
- la progressivité des impôts locaux par rapport au revenu ;
- la réduction des inégalités financières entre collectivités territoriales.

Aux termes de ce point, nous pouvons affirmer qu'il n'existe pas de modèle de répartition optimale des tâches ni celui des ressources entre l'État et les collectivités locales. Sans doute la «tâche» qui consiste à répartir les compétences et les ressources, entre les différents niveaux de gouvernements, serait l'une des plus délicates à réaliser pour tous les États, puisque la réalité nous montre que toute répartition des compétences, et celle des ressources financières d'ailleurs, entre l'État et les collectivités locales n'est pas immuable dans le temps et fait souvent l'objet de plusieurs réformes. Ce qui fait dire à Derycke P. H. et Gilbert G.<sup>2</sup> qu'«*il n'existe aucune ligne de démarcation stable entre les compétences de l'État central et celles dévolues aux pouvoirs régionaux ou locaux mais une frontière mouvante à travers l'histoire* ». Ce mouvement serait également influencé par « les préférences (des populations) pour la centralisation et la décentralisation » dont le dispositif institutionnel devrait prendre en considération pour, finalement, organiser une coordination des actions entre les différents échelons.

S'il est déjà compliqué au niveau théorique de trancher de façon claire et définitive sur le partage de compétences et des ressources entre l'État et les collectivités locales, la question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure les dispositifs institutionnels mis en place assurent-ils dans la réalité un partage clair des compétences ou une coordination sans conflits de l'action publique entre différents échelons de gouvernements ?

---

<sup>1</sup> L'« effort fiscal » d'une commune est mesuré par le rapport entre le montant effectif du produit de la fiscalité directe locale de la collectivité et son potentiel fiscal.

<sup>2</sup>Derycke P. H. et Gilbert G., op. cit., p.10

### **I.1 .2) Le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales à l'épreuve des faits**

Pour mettre en évidence la complexité des dispositifs institutionnels présidant au partage des compétences entre les différents échelons territoriaux, nous nous aidons des cas français et du cas algérien, en guise d'illustration.

#### **a) Exemple de la France : des relations difficiles entre l'État et les collectivités locales et des chevauchements de compétences entre ces dernières.**

En France, la décentralisation était rendue effective depuis la promulgation des premières lois sur la décentralisation en 1982. Ces dernières prévoyaient une répartition des compétences par blocs. C'est-à-dire, chaque domaine de compétence était affecté « en totalité » soit à l'État, soit aux régions, soit aux départements, soit aux communes. L'objectif était de produire une architecture aussi simple que possible de l'action publique<sup>1</sup>. Pourtant, simplification de l'architecture du système ne signifie pas simplification de son fonctionnement.

La réalité est que, par souci de garantir une équité entre les citoyens et de réaliser une cohérence avec ses objectifs macroéconomiques, l'État contrôle l'action publique locale dans bien des domaines.

Il est vrai que les lois sur la décentralisation prévoyaient la suppression de la tutelle qu'exerce l'État sur les collectivités locales, afin de permettre à celles-ci de gérer de façon autonome leurs propres compétences. Pourtant dans la réalité, on oppose toujours aux principes d'autonomie et d'efficacité ceux de l'équité et de la cohérence. Ainsi, un nombre de compétences des collectivités locales est réglementé par l'État, la cohérence avec les choix macroéconomiques nationaux l'impose. Par exemple, en matière de la politique d'urbanisme, les actions des communes doivent être compatibles avec de nombreuses lois d'aménagement et d'urbanisme telles que la « loi montagne », la « loi littoral », etc. Les mêmes exigences de cohérence et d'équité sont avancées dans d'autres domaines comme celui de l'éducation, la formation professionnelle, l'aide sociale et l'interventionnisme économique.

Par ailleurs, la logique de spécialisation et de « blocs de compétences » des collectivités locales que prévoyaient les lois sur la décentralisation n'est pas respectée, car

---

<sup>1</sup> Marchand M. J., *l'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Ed. Les PUR, Rennes, 1999, P. 135

nombreux sont les domaines où les collectivités locales partagent avec l'État leurs compétences. Ce que certains qualifient de « dérive implicite de la décentralisation »<sup>1</sup>

Aussi, même si la responsabilité d'une collectivité dans un domaine de compétences est pleine et entière, il n'en demeure pas moins que la collectivité en question n'est jamais autonome dans l'exercice de cette compétence. Il en résulte des cas de chevauchements de compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Cela est suffisant pour que des situations conflictuelles caractérisent leurs relations.<sup>2</sup>

Ce qui fait dire au comité pour la réforme des collectivités locales dans son rapport, remis au président de la république M. Sarkozy, qu'« à quelques exceptions près, les compétences des collectivités locales, qu'il s'agisse d'assurer le fonctionnement d'un service public, d'attribuer des concours financiers aux entreprises ou aux particuliers ou encore de réaliser des investissements, sont toutes partagées entre elles. »<sup>3</sup>

Des chevauchements nés des insuffisances légales ont donné lieu à des pratiques contractuelles ou de coordination « verticales » entre les différents niveaux de collectivités, parfois prévues par les lois sur la décentralisation à travers des cofinancements et leurs modalités d'application. La pratique des contrats de plan État-région est à ce titre souvent évoquée.

**b) État de la décentralisation en Algérie : compétences interdépendantes entre différents niveaux de gouvernement et action publique locale institutionnellement « dispersée ».**

**- *Modèle d'administration et de décentralisation en réformes: maintien du système hybride***

Dans un rapport publié en 2004, Belmihoub M. C.<sup>4</sup> a constaté que l'évolution de la conception de l'administration publique en Algérie n'a pas connu des changements importants ; ces derniers sont intervenus graduellement et sans être inscrits dans une vision d'ensemble sur le modèle administratif à mettre en place. Il fait remarquer que la

---

<sup>1</sup>Marchand M. J., op. cit., p.139

<sup>2</sup>*Ibidem.*, p. 135

<sup>3</sup>Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », *Rapport au Président de la République*, 5 mars 2009, p.30

<sup>4</sup>Intitulé « les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie »,

configuration actuelle de ce système porte les empreintes d'abord d'un héritage colonial inspiré par le jacobinisme et les idées de l'État omniprésent et régalien, ensuite celles des idéaux de la révolution et des valeurs de l'indépendance. A cela s'ajoute la conjoncture sécuritaire dès le début des années 1990 qui n'a fait que renforcer la tendance naturelle à la centralisation, car les préoccupations de sécurité l'emportent sur toutes les autres, y compris bien sûr le souci de démocratisation, bien que les besoins sécuritaires aient diminué au cours des dernières années<sup>1</sup>.

Les réformes engagées depuis 1989 se sont fixées pour objectif la transformation du rôle de l'État de celui d'entrepreneur général à celui de régulateur, dans lequel il se décharge de la production de certains services publics au profit des entreprises<sup>2</sup>.

Dans ce point, nous essayerons d'analyser la place réservée à la décentralisation dans ces réformes. Cela nous permettra d'apprécier la nature des relations entre les différents niveaux de gouvernement.

Les textes de lois qui ont marqué ces réformes sont la loi 90-08 du 07 avril 1990, portant code communal et la loi 90-09, de la même date, portant code de wilaya. Deux lois régissant l'organisation, le fonctionnement et les compétences de deux échelons locaux. L'analyse des deux textes de lois organiques et ceux d'avant nous permet de comprendre quel est le rôle effectif dévolu aux communes dans le domaine du développement économique et social et quelle est la place de la wilaya, collectivité intermédiaire entre l'État et les communes, dans la conduite du processus de décentralisation.

- ***Les actions communales de développement « contrôlées »***

Dès la première loi organique relative aux communes de l'Algérie indépendante, il est consacré l'omni-compétence<sup>3</sup> de ces dernières. En fait, l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 et les différents textes qui ont suivi, notamment les 19 décrets promulgués en 1981, ont précisé les compétences pour les communes dans 19 secteurs d'activités. La réduction de certaines de ces dernières dans le cadre de la loi 90-08 du 7 avril 1990 n'est point

---

<sup>1</sup>Femise, rapport, 2006, P.94

<sup>2</sup> Nous y reviendrons dans les points qui suivent.

<sup>3</sup> Pour plus de détails voir la loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

significative. Elle a concerné essentiellement l'intervention économique directe à travers laquelle l'État confirme son retrait de la sphère économique au profit du marché.

L'analyse des compétences des communes nous permet de relever les points suivants :

-dans les domaines de l'urbanisme, des infrastructures, des équipements et de l'hygiène, de la salubrité publique et de l'environnement, les communes peuvent intervenir avec de larges prérogatives ;

-l'intervention des communes dans les domaines de l'aménagement du territoire et l'investissement économique est plutôt marginale. Cela montre notamment la suprématie de l'option du développement par le haut, puisque la commune est tenue par l'obligation de « cohérence » entre son plan de développement et celui de la wilaya qui, lui-même, se fait d'une façon contractuelle avec l'État. Par ricochet, la commune se voit contrainte d'élaborer son plan de développement par l'État ou avec lui. Des « garde-fous » sont ainsi mis de fait à toute initiative communale<sup>1</sup> ;

-l'omni-compétence qui caractérise l'intervention des communes, si elle peut apparaître comme un gage et un signe de décentralisation importants, ne peut nous renseigner, à elle seule, sur le degré d'efficacité de l'action publique locale et ne nous donne qu'une vision partielle de la décentralisation de la décision publique, d'autant plus que souvent le rôle de la commune est celui d'« initiateur », de « constructeur », de « veilleur », le tout sous contrôle de la wilaya, l'échelon supérieur. Au contraire, cela peut même renforcer notre scepticisme quant aux capacités financières, humaines et autres organisationnelles actuelles des communes à braser ce vaste champ de compétences<sup>2</sup>.

- une telle situation renvoie plus à une « déresponsabilisation du pouvoir central à l'égard des affaires locales »<sup>3</sup> qu' à un partage de tâches entre échelons visant plus d'efficacité et avantages économiques bien déterminés (se rapprocher des préférences individuelles, réduire

---

<sup>1</sup>Ainouche M. C., les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local, Revue du CENEAP n° 12, 1998, p36.

<sup>2</sup> Dans une analyse des compétences faite par le conseil économique et social (CNES) dans son avant-projet de rapport sur « la ville ou le devenir urbain du pays », 12<sup>ème</sup> session, il est notamment mis l'accent sur la surcharge des communes en matière d'attributions. Ces dernières « dépassent de loin les capacités financières, les visions stratégiques requises ainsi que les aptitudes managériales des communes », selon le conseil.

<sup>3</sup>Ainouche M. C., op. cit., voit en cette conception une vision restrictive de la décentralisation.

les coûts d'information, etc.). Cela nous permet d'affirmer que les communes « subissent » plus qu'elles ne « jouissent » des compétences qui leurs sont dévolues.

- ***La wilaya, une collectivité hybride servant de chaînon pour la centralisation***

La loi 90-09, portant code de la wilaya, stipule que la wilaya est « *une collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.* » avant d'ajouter qu'« elle constitue une circonscription administrative de l'État. »<sup>1</sup>

Le fait que la wilaya soit une collectivité dotée d'autonomie financière et de personnalité morale renvoie à l'organe représentatif de la wilaya, c'est-à-dire l'assemblée populaire de wilaya (APW). On peut penser alors que la wilaya est une collectivité décentralisée. Cela est vite contredit par le qualificatif de « circonscription administrative de l'État », c'est-à-dire un prolongement de l'administration centrale au niveau local. Il en découle une relation de déconcentration entre les deux niveaux d'administration. Ce qui est confirmé par le statut juridique de l'organe exécutif de la wilaya, le Wali. Ce dernier est désigné par l'administration centrale comme représentant de l'État. Or, les deux modes d'organisation (la décentralisation et la déconcentration) ne s'accrochent pas et ne se cohabitent pas, sauf prédominance de l'un d'eux<sup>2</sup>.

Vus certains contrôles exercés par la tutelle sur les actes de l'APW, particulièrement le contrôle préalable des délibérations de cette assemblée, il pourrait en résulter un ralentissement du fonctionnement de l'assemblée, voire son blocage.<sup>3</sup>

Sur le plan financier, le Wali est l'ordonnateur unique de toutes les dépenses de la wilaya, et le gestionnaire de plans communaux de développement (PCD), et depuis 1998, il est chargé de la répartition des subventions d'équipement accordées par le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL)<sup>4</sup>. Cela enfonce encore davantage dans l'ambiguïté le rôle des assemblées locales décentralisées (APC et APW).

---

<sup>1</sup> Art.1 de la loi 90-09

<sup>2</sup> Khelloufi R., réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet du code de la wilaya, revue Idara, n°30, p.243

<sup>3</sup> *Idem*, p.253

<sup>4</sup> Conseil National Economique et Social (CNES), l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, rapport de la commission ad-hoc des finances locales, juin 2001, p.51

Pourtant, la wilaya est investie de compétences dans divers domaines. En matière de développement économique et social, la wilaya peut entreprendre ou encourager toute action de développement (art. 63). Elle peut initier, favoriser ou participer à des programmes de promotion de l'emploi en concertation avec les communes et les opérateurs économiques. En matière d'infrastructures et équipements publics, la wilaya peut initier toute action de création d'équipements dépassant les capacités de la commune (article 65). Toutefois, ces actions rentrent dans le cadre d'un plan de développement à moyen terme, qu'elle doit adopter de « manière contractuelle avec l'État » (art. 60).

En outre, selon la loi 90-09, La wilaya a des compétences importantes dans les domaines de l'agriculture et d'hydraulique (chapitre III), infrastructures économiques (chapitre IV), équipements éducatifs et de formation professionnelle (chapitre V), action sociale (chapitre VI) et l'habitat. Dans tous ces domaines la wilaya a de larges prérogatives consistant à « initier », « favoriser » ou « participer », à toute action susceptible d'en assurer le développement de la wilaya, en application des normes nationales (dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la santé), en se concertant ou en y assistant les communes, et en respectant la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, les compétences engageant à la fois la commune et la wilaya ne manqueront pas de créer un « chevauchement de compétences », voire des situations conflictuelles entre la commune et la wilaya. C'est le cas lorsque la code communale institue la définition du plan de développement de manière « contractuelle » avec l'État, prévoit la mise en œuvre de certaines actions en « concertation » avec la commune, envisage l'initiation d'action de création d'équipements « dépassant les capacités de la commune ».

La réalité de la décentralisation, comme il a été montré à travers les cas de la France et de l'Algérie, confirme la nature ambiguë et difficile du partage des fonctions entre les différents niveaux de gouvernement. Pour le cas de l'Algérie, le contrôle relativement étroit, exercé sur les actions de la commune, et la concentration du pouvoir de décision au niveau de l'organe déconcentré de la wilaya (le wali), ne laisse qu'une marge d'action très limitée aux autorités locales décentralisées (élues). L'évolution du modèle algérien d'administration reste

« indécise » entre la centralisation et la décentralisation<sup>1</sup>. Cela dit, il faut également noter que le modèle d'administration actuel en Algérie ne fait à aucun moment référence au principe de subsidiarité dans la répartition des tâches entre l'État et les collectivités locales, quoi qu'il soit par ailleurs recommandé<sup>2</sup>.

Il faut noter enfin que les aménagements qu'a connu le code communal en 2011<sup>3</sup> n'ont pas apporté un plus par rapport à la question de la décentralisation. Ce dernier s'est contenté de préciser les tâches du secrétaire général, et de l'exécutif, le tout sous la coupe du président d'APC.

## **I.2) De l'État à la gouvernance mondiale : la coopération internationale pour les biens publics mondiaux**

La mondialisation et la montée en puissance de la notion de biens publics mondiaux ne laissent plus la possibilité d'analyser les mutations que connaît l'affectation historique des compétences de l'État par le seul mouvement de transfert des compétences vers le bas (la décentralisation), et ignorer l'autre mouvement vers les haut dans le cadre la coopération internationale à laquelle tous les États sont appelés. Dans ces conditions, cerner le rôle de l'État devient une tâche encore plus complexe. On s'interroge donc, dans quelle mesure la coopération internationale basée sur le concept de biens publics mondiaux affecte-t-elle le rôle de l'État dans le système de gouvernance mondiale ?

Dans ce qui suit nous soulignerons d'abord l'utilité du concept de BPM comme outil théorique d'analyse de la coopération internationale, nous essayerons ensuite, de montrer les conséquences de la gouvernance qui en résulte sur le rôle de l'État et la place des institutions financières internationales (IFI).

### **I.2.1) Les biens publics mondiaux : un fondement pour le renouvellement de la gouvernance mondiale**

La gouvernance mondiale renvoie à l'ensemble des mécanismes de prise de décision, souvent *ad hoc*, par le biais d'un ensemble compliqué d'arrangements constitué de traités (traité de Kyoto, protocole de Montréal, etc.), un cadre juridique international et des

---

<sup>1</sup> D'ailleurs maintes fois annoncée, depuis la mise en place du comité de réforme des structures et des missions de l'État en 2000, la réforme des codes communal et de wilaya n'est pas encore effective. Les considérations relatives aux compétences des organes élus y semblent difficiles à trancher, si on se réfère à ce que rapporte la presse.

<sup>2</sup> CNES, op. cit., p.87

<sup>3</sup> Loi 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune

institutions internationales (le FMI, la Banque Mondiale, l'OMC, etc.)<sup>1</sup>. A défaut de l'existence d'un gouvernement mondial, le système actuel de gouvernance demeure interétatique.

D'un point de vue théorique, la transposition de la théorie des biens publics au niveau mondial a pour objectif de mettre en avant et la défaillance des marchés et celle des États, à produire ces biens. Nous avons vu précédemment que le marché ne permet pas une production optimale des biens publics. En revanche, il n'y a rien qui puisse empêcher chaque État d'en avoir un comportement de passager clandestin et laisser aux autres le soin de financer et de produire les biens publics mondiaux.

Dans ce sens Koffi Anan, ex-secrétaire général de l'ONU, déclarait en 1999<sup>2</sup> : « *une paix solide, une prospérité mieux partagée, un environnement épargné : rien de ceci n'est hors de portée si l'on a la volonté politique. Mais ni les marchés, ni les gouvernements ne peuvent, livrés à eux-mêmes, réaliser ces biens publics mondiaux. C'est pourquoi nos efforts doivent se tourner vers le terme manquant de l'équation : les biens publics à l'échelle mondiale.* » Comment concevoir ainsi l'action collective de façon à assurer une production suffisante de ces biens publics mondiaux ?

Gabas J. J. et Hugon P.<sup>3</sup> distinguent entre deux approches théoriques différentes : l'approche néoclassique et l'approche de l'économie politique mondiale. L'approche néoclassique semble s'accommoder avec le système interétatique Westphalien<sup>4</sup> ; il s'agit de garder la coopération interétatique dans son architecture actuelle et de donner une plus grande dimension internationale aux politiques sectorielles nationales, et à trouver des mécanismes incitatifs pour faire participer le secteur des firmes privées afin qu'il produise des biens publics mondiaux (médicaments génériques, par exemple).

La conception d'économie politique mondiale, en revanche, remet en cause la gouvernance mondiale actuelle. Elle s'attache à définir et à hiérarchiser les biens publics mondiaux, à réunir des fonds publics transnationaux qui permettent de les financer et de les

---

<sup>1</sup> Stiglitz J., L'organisation du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète ?, in Touffut P. (sous la dir.), op. cit., p. 187

<sup>2</sup> Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, New York, 1er mars 1999

<sup>3</sup> Gabas J.-J. et Hugon P., Les biens publics mondiaux et la coopération internationale, L'Économie Politique 2001/4, n°12, p.28

<sup>4</sup> Appelé aussi le système d'États souverains, il est instauré suite à la signature du traité de Westphalie en 1648.

produire, et à mettre en place des mécanismes de régulation et de sanction. La globalisation et l'intégration des marchés ont créés de nouvelles interdépendances entre les individus, les firmes, les organisations légales ou illégales, les réseaux et plus uniquement entre les États<sup>1</sup>.

En conséquence, il s'agit de définir à nouveau un pouvoir politique transnational, et de faire participer l'ensemble des acteurs impliqués : les États, les entreprises privées et les représentants de la société civile.

Kaul I., Grunberg I. et Stern M. A.(1999)<sup>2</sup> présentent les BPM comme un concept puissant pour fonder la coopération internationale. Selon ces auteurs, la satisfaction des intérêts « privés », y compris les intérêts nationaux, passe par la réalisation de buts communs et par la coopération internationale. Pour peu que la volonté politique y soit mise à profit.

L'idée est que les préoccupations mondiales, en matière de protection de la couche d'ozone, la stabilité financière, l'éradication des épidémies, la paix et la sécurité, etc, pénètrent les programmes d'action nationaux, et un certain nombre de problèmes jadis nationaux (la santé publique, lutte contre la pauvreté, politique de concurrence, etc.) sont de plus en plus objet de débats internationaux et d'une coordination et harmonisation des politiques afférentes.

Or, les États deviennent des acteurs « privés », et tentent un comportement de « passager clandestin ». Du coup, les biens publics mondiaux ne sont pas produits en quantités suffisantes. Il y a donc décalage entre la théorie et la pratique. Un décalage qualifié de « déficit institutionnel » international. Dit autrement, un mécanisme institutionnel à même de prendre en charge la gestion de ces BPM fait défaut.

D'après Kaul I., trois types de déficits sont à combler si l'on souhaite trouver solution à la situation de sous-production des biens publics mondiaux<sup>3</sup>. Il s'agit du : déficit juridictionnel, déficit participatif et déficit d'incitation.

---

<sup>1</sup>Siroen J. M., la gouvernance économique et financière, communication au séminaire « *Global Governance: The European Union's Contribution* », *European Union Institute for Security Studies, Monday 29 May 2006*, P. :<http://www.dauphine.fr/siroen/EUISS.pdf>, consulté le 16-06-08.

<sup>2</sup> Kaul I., Grunberg I. et Stern M. A., les biens publics mondiaux. La coopération internationale eu XXIe siècle, publié pour le PNUD), *Economica*, 1999. Un ouvrage publié pour le Programme des Nations Unis (PNUD), qui constitue une référence incontournable pour le thème des biens publics mondiaux.

<sup>3</sup> Kaul I. et al., op. cit., p. 196

*Le déficit juridictionnel* signifie qu'il y a un écart croissant entre le marché, de plus en plus mondial, et les centres de décision qui demeurent nationaux. Autrement dit, le cadre de référence des politiques demeure essentiellement national, pendant que les préoccupations deviennent de plus en plus mondiales. Pour combler ce déficit, on doit soit renforcer la gouvernance mondiale, soit ramener les problèmes aux dimensions de l'État-nation.

*Le déficit de participation* renvoie aux caractères intergouvernemental et non représentatif des négociations au sein des organisations internationales des autres acteurs concernés. A titre d'exemple, Stiglitz G. a largement critiqué le fonctionnement du FMI et le processus non démocratique de prise de décision en son sein.<sup>1</sup> Ainsi, l'élargissement de la représentation dans les organisations internationales est de nature à renforcer la démocratie et accroître l'équité<sup>2</sup>.

*Le déficit d'incitation* ou absence de sanctions, du fait que les arguments en faveur de la coopération internationale sont restés moraux.

D'un point de vue technique, produire les biens publics mondiaux en quantités suffisantes revient donc à choisir une bonne technologie d'offre du bien public mondial en question. Selon Gaba J. J. et Hugon P.<sup>3</sup>, il s'agit soit :

- d'agrèger les contributions ou les efforts de tous les acteurs, c'est le cas des biens publics « additifs » (*summation goods*). Cela concerne un certain nombre de biens. A titre d'exemple, la stabilité climatique ne peut être obtenue que par la réduction des émissions de gaz à effet de serre de tous les pays ;
- d'opter pour « le maillon faible » ou les biens « dépendant du maillon le plus faible » (*weakest link goods*). Par exemple, le contrôle des épizooties en Afrique est nettement menacé par l'État qui a la moins bonne politique et chez qui des foyers de maladie subsisteront ;
- d'opter pour « la contribution du meilleur », c'est-à-dire la contribution des pays et des entreprises des pays riches. Ce sont des biens dits « à la portée du meilleur » (*best shot goods*), comme la mise au point de vaccins contre les grandes endémies, en particulier le SIDA, dont la production nécessite une haute technologie.

---

<sup>1</sup> Stiglitz J., op. cit., pp. 187-200.

<sup>2</sup> L'augmentation de la taille du Groupe des huit (G8) à 16 membres (G16) viserait cet objectif.

<sup>3</sup> Gaba J. J. et Hugon P., op. cit. p.29

Quelle que soit la technique pour laquelle on opte pour produire les BPM, les déficits signalés plus haut se font, plus ou moins, ressentir. Il s'agirait de concevoir des dispositifs institutionnels capables à même d'offrir des moyens juridiques adéquats<sup>1</sup>, de favoriser une large participation des acteurs et d'inciter les pays par des sanctions.

Aussi, une incitation peut être obtenue par l'amélioration de la structure des incitations en combinant les gains publics et gains privés<sup>2</sup> et/ou en favorisant les retombées de l'adaptation d'une technique. Par exemple, quand les efforts de recherche sont financés par des ressources publiques nationales, les gains qui en résultent seront considérés comme étant une aide indirecte au développement pour les pays utilisateurs de la technique.

Par ailleurs, en plus du fait qu'il est un concept « fondateur » de la coopération internationale, les biens publics mondiaux est également un concept permettant de « relégitimer » l'aide publique au développement autrement que par des justificatifs de solidarité ou d'éthique.

## **1.2.2) Les conséquences du processus de la mondialisation**

### **a) En termes de compétences des États**

Le processus de mondialisation ne remet pas en cause l'État-nation en tant que centre de décision souverain, notamment à court terme, mais, il en redéfinit les contours. Sans substitut, il reste compétent et peu contesté, du moment qu'il préserve la stabilité et la sécurité intérieure au sens le plus large ; quoique la question de savoir quelle est la capacité de survie de l'État-nation au processus de mondialisation reste posée<sup>3</sup>.

Dans un article intitulé « l'État mondialisé », Laidi Z.<sup>4</sup> a montré que le rôle de l'État est relativement réduit en matière de fourniture des biens publics dits productifs (éducation, santé, routes, etc) ; en revanche, ce rôle est revu à la hausse, en ce qui concerne les biens publics régulateurs (législation relative aux droits de propriété, la monnaie, etc) ; alors que le rôle de l'État est resté tel quel en matière de fourniture des biens redistributifs (pensions, allocations sociales, aides, etc).

---

<sup>1</sup> Kaul I. suggère en fait une solution intermédiaire consistant à une filière sous forme de « boucle » juridictionnelle claire allant du niveau national au niveau international pour revenir au niveau national.

<sup>2</sup> En protégeant des forêts se trouvant sur leur territoire, certains pays retirent des avantages « privés ».

<sup>3</sup> Siroën J. M. (2006), l'État-nation survivra-t-il à la mondialisation ? <http://www.dauphine.fr/siroen/epi.pdf>, p.14, consulté le 16-06-08.

<sup>4</sup> Laid Z. (2002), l'État mondialisé : <http://www.laidi.com/papiers/esprit1002.pdf>, , consulté le 16-06-08.

Donc, ce que perd l'État en matière de compétences dans la production des biens publics productifs, en raison d'une moindre efficacité comparée à une production marchande<sup>1</sup>, le gagne, voire plus, en termes de production de biens de régulation.

En fait, le processus de mondialisation a montré de nouveaux besoins des économies en matière de régulation. Ainsi, l'établissement et la protection de droits de propriété, la stabilité monétaire, la standardisation, l'abolition des barrières à la libre circulation des biens et des services, le régime commercial, etc., sont autant de biens que les États ne peuvent plus manquer de fournir.

Dans le même sens, certains estiment que le rôle de l'État est revu carrément à la hausse. Rodrick (1998), qui a établi une relation entre le taux d'ouverture et la part des dépenses publiques, est arrivé à la conclusion que plus le taux d'ouverture est élevé, plus grande est la part des dépenses publiques, à cause de l'instabilité que provoque l'ouverture et la mondialisation<sup>2</sup>. En effet, afin de réduire les méfaits générés par l'ouverture sur l'extérieur, en termes d'instabilité, l'État est amené à augmenter les programmes de dépenses d'assurance sociale. La globalisation accroît ainsi mécaniquement la demande sociale d'État. Ce qui revient à dire que le système de gouvernance mondiale actuel a plutôt transformé le rôle de l'État aussi bien dans sa « structure » que dans son étendue. Interétatique qu'il est, il garde intactes les responsabilités des États.

### **b) En termes de rôle des Institutions Financières Internationales (IFI)**

Les organisations internationales actuelles ne sont pas investies de larges pouvoirs de décisions et de coercition. Elles incarnent, néanmoins, le système de coopération interétatique ambiant, depuis la signature du traité de Westphalie en 1648, qui a instauré le système des États souverains (Staatensystem)<sup>3</sup>.

A ce titre, l'exemple de l'OMC, est édifiant. En effet, au sein de cette organisation, dont le rôle est d'encadrer la libéralisation des échanges, les décisions y sont prises suivant la

---

<sup>1</sup> En fait, la déconstruction des biens publics productifs est expliquée par quatre facteurs essentiels, à savoir : l'incapacité à réduire les coûts de production des biens sans détérioration de la qualité des services offerts, l'importance limitée de l'innovation, la faiblesse de la compétition et de l'ineffectivité des préférences du consommateur, la faiblesse des effets de réputation plaide en faveur de la « logique marchande » de la production des biens publics, d'après Laidi Z., op. cit., p.3

<sup>2</sup> Siroen J. M. (2002) [op. cit., P. 11] qualifie l'explication de Rodrick de peu convaincante.

<sup>3</sup> Nordhaus W. D., Biens publics globaux et changement climatique, Revue française d'économie, volume 14, N°3, 1999. p. 17

règle de l'unanimité. Cela confère potentiellement au plus petit État le droit de s'opposer à un engagement de l'organisation.<sup>1</sup>

La solution consistant à déléguer à une institution internationale investie de larges pouvoirs de décision pour le bien public mondial semble être la plus radicale<sup>2</sup>, lorsque la mise en place d'un gouvernement mondial capable à même d'internaliser toutes les externalités et d'éviter les comportements opportunistes des États, est au stade de l'idée et ne semble pas faire l'unanimité<sup>3</sup>. Par exemple, l'union européenne et plus exactement sa banque centrale a la pleine compétence pour gérer l'euro.

Au total, nous pouvons noter que depuis la fin de années 1980, l'accélération du double processus de décentralisation et de mondialisation de l'économie et la multiplication des échanges internationales ont imposé à l'État un nouveau comportement : d'un côté, il doit assurer au mieux une régulation qui devient de plus en plus compliquée, à l'intérieur de ses frontières mais également au-delà de celles-ci, de l'autre côté, il est tenu de se décharger de la fourniture d'un certain nombre de biens publics au profit et des collectivités locales et du marché, en vue d'une plus grande efficacité.

C'est dans ce contexte que se sont vus proliférer le rôle du secteur privé et celui des organisations de la société civile dans la mise en œuvre de l'action publique.

## **II) Les interactions horizontales**

L'action publique n'implique pas seulement un partage des rôles entre les différents échelons de gouvernance (locale, nationale et globale); mais, depuis la fin des années 1970, elle a vu impliquer, et de plus en plus, d'autres acteurs qui y étaient jusque-là en marge, voire complètement exclus, dans certains pays qui ont prôné le modèle socialiste de développement. Nous nous intéresserons à deux types d'acteurs qui participent plus ou moins directement dans l'action publique : le secteur privé (entreprises) et la société civile.

Aujourd'hui on parle des formes de partenariat variées et développées entre l'État ou les collectivités locales et le secteur privé, allant d'un simple contrat de réalisation d'un

---

<sup>1</sup>Laidi Z., op. cit., p.7

<sup>2</sup>Nordhaus W. D., op. cit., p. 21

<sup>3</sup>Touré O., op. cit., p.75

équipement public aux différentes formes de partenariats publics-privés, impliquant la conception, le financement, la réalisation et l'exploitation des infrastructures par le secteur privé.

De leur côté, la participation des organisations regroupées dans la notion de « la société civile », dans la mise en œuvre des actions publiques, est de plus en plus considérée comme un gage pour une « bonne gouvernance ». Cette participation est notamment favorisée dans certaines actions d'aide au développement, par les institutions internationales (PNUD, FMI, Banque Mondiale, etc.).

Dans ce qui suit, nous essayerons d'analyser les conditions dans laquelle l'action publique fait-elle appel à la participation du secteur privé et à la société civile, sachant qu'elle était traditionnellement l'apanage du secteur public.

### **II.1) Le rôle du secteur privé dans l'action publique**

Les pays en développement se caractérisent par une pénurie d'infrastructures rendant plus compliquée la tâche des pouvoirs publics consistant à satisfaire les besoins des populations, à développer les entreprises et à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). De même, pour beaucoup de pays développés le besoin de renouvellement des vieilles infrastructures se fait ressentir.

Or, le fait que l'État soit le prestataire de services publics ne signifie pas nécessairement qu'il les produise par lui-même. Depuis, les années 1990, des formules innovantes de participation du secteur privé dans la production et la fourniture des services publics sont de plus en plus en vogue.

La participation du secteur privé dans la production des services public est rendue possible grâce à un certain nombre de facteurs économiques. Il s'agit notamment du déclin de l'État providentiel et du resserrement des contraintes budgétaires durant les dernières décennies qui a favorisé une baisse de l'investissement public, particulièrement dans les pays en développement.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Akitoby B., Hemming R. et Schwartz G., investissement public et partenariat public-privé, FMI, dossiers économiques n° 40, 2007, p. 2

L'Algérie n'a pas échappé à ce contexte de resserrement des ressources budgétaires. Dès la fin des années 1980 et tout le long des années 1990, la lourdeur du fardeau de son endettement l'a, d'ailleurs, poussé à rééchelonner sa dette en 1994. En conséquence à cette crise de ressources financières, l'État s'est vu obligé de se décharger de certaines tâches qu'il assumait auparavant.

Les réformes engagées à la fin des années 1980 ont pris en charge la problématique du rôle de l'État dans l'économie de marché et ses implications sur les rapports entre le secteur public (État et collectivités locales) et le secteur économique (entreprises publique ou privées). Les réformes entreprises devraient soumettre ces rapports au principe de commercialité et développer ainsi des relations contractuelles entre les deux secteurs.<sup>1</sup>

Les services publics ne sont pas restés en marge de ces transformations et ont occupé une part importante dans les débats qui en ont découlé. Les services publics doivent être produits avec plus d'efficacité et d'efficience. Cela est d'autant plus impératif, que le contexte budgétaire était caractérisé par un resserrement des ressources, conséquence de la baisse substantielle des recettes pétrolières au début des années 1990.

Pourtant, depuis la promulgation des premiers textes législatifs sur la privatisation en 1997, les choses ne semblent pas évoluer pour les services publics. A ce propos, Belmihoub M. C.<sup>2</sup> prévoit la pérennité du statu quo, tant que sur le plan juridico-politique la définition de la notion de service public ne connaît pas de sursaut consistant à séparer entre la fonction de production et la fonction de fourniture ou d'offre. La séparation des deux fonctions permettrait de concevoir des contrats de partenariat entre l'État et le secteur économique privé.

### **II.1.1) Définition des partenariats public-privé**

La littérature économique, notamment celle produite par les organisations internationales (notamment le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE), offre plusieurs définitions aux partenariats public-privé (ci-après PPP).

---

<sup>1</sup>Ferfera M. Y. et Benabdallah Y., administration locale, décentralisation et gouvernance, revue Idara n° 25, 2003, p. 149

<sup>2</sup>Belmihoub M. C., les institutions de l'économie de marché à l'épreuve de la bonne gouvernance, revue Idara, n° 30, 2005, p.31

Les définitions des PPP sont plus ou moins larges. Le FMI définit les partenariats public-privé par l'ensemble des arrangements par lesquels le secteur privé assure l'offre des infrastructures, des biens et services traditionnellement fournis par l'État<sup>1</sup>.

Pour Marty F. (2006)<sup>2</sup>, c'est un terme qui couvre toute forme d'association du secteur public et secteur privé destinée à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Les PPP impliquent des contrats de longues durées.

La commission européenne définit les PPP dans son « livre vert » comme étant l'ensemble 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* »<sup>3</sup>,

Tels que définis ci-dessus, les PPP occupent un domaine suffisamment vaste situé entre les projets exécutés de façon traditionnelle par l'État et la privatisation intégrale. Or, comme on a vu dans le point précédent, les PPP ne sont pas les seuls à y être définis dans ce vaste domaine. On y trouve également les concessions, les contrats de gestion de sous-traitance et les entreprises mixtes.

Ce qui pousse certains à parler du caractère flou de la définition des PPP<sup>4</sup>, quoi que les caractéristiques propres à ceux-ci rendent les choses un peu plus claires.

### **II.1.2) Les caractéristiques des PPP**

Selon la commission européenne, les opérations de partenariat public-privé se caractérisent par les éléments suivants<sup>5</sup> :

- l'opération s'étale sur une durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser ;

---

<sup>1</sup> FMI, *Public-Private Partnerships*, Département des finances publiques, Fonds monétaire international, Washington DC, march 12, 2004.

<sup>2</sup> Marty F., Trosa S. et Voisin A., les partenariats public-privé, Ed. La découverte, Collection Repères, Paris, 2006,p.3

<sup>3</sup> Commission européenne, livre vert sur les partenariats public-privé et le droit des marchés publics et des concessions, Bruxelles, 2004, paragraphe 1.1.1.

<sup>4</sup> OCDE, les partenariats public-privé, partager les risques et optimiser les ressources, OCDE, 2008, p.16

<sup>5</sup> Commission européenne, op. cit.,P.3

- le financement du projet, assuré pour une partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins venir s'ajouter aux financements privés ;
- le rôle important de l'opérateur économique privé, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement). Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs ;
- la répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, sur lequel sont transférés des aléas habituellement supportés par le secteur public. Les PPP n'impliquent toutefois pas nécessairement que le partenaire privé assume tous les risques, ou la part la plus importante des risques liés à l'opération. La répartition précise des risques s'effectue au cas par cas, en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

### **II.1.3) La prise de l'ampleur du rôle du secteur privé dans la sphère publique**

#### **a) Les raisons**

La prise de l'ampleur de la pratique des PPP est justifiée par un certain nombre de raisons que Marty F.<sup>1</sup> résume comme suit :

D'abord, il y a la difficulté croissante des collectivités publiques dans le financement des infrastructures publiques, à cause notamment du poids important des dépenses de fonctionnement. Ensuite, la pratique des PPP s'inscrit dans la réforme commune à l'ensemble des pays de l'OCDE, à partir des années 1980, visant à améliorer l'efficacité de l'action publique. Cela est fait sous l'influence des enseignements de l'école du *public choice*<sup>2</sup> et de la nouvelle économie publique<sup>3</sup> dont le souci n'est plus la régularité de l'utilisation des ressources, mais l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Enfin, pour le cas des pays européens, les PPP sont également encouragés par l'union européenne dans le but de

---

<sup>1</sup> Marty F. F., Trosa S. et Voisin A., les partenariats public-privé, La Découverte, Paris, 2006, p.7

<sup>2</sup> Voir Mueller D., *perspectives on public choice : A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997

<sup>3</sup> Voir Laffont J. J., étapes vers un État moderne : une analyse économique, actes du colloque de décembre 1999, l'État et la gestion publique, Conseil d'Analyse économique (France), rapport n° 24 / La Documentation française, Paris, juin, 2000.

développer de nouvelles infrastructures en réseaux, dont le seul financement public étant insuffisant.

En outre, des raisons d'efficacité et d'efficacités en sont également invoquées pour justifier le recours au secteur privé dans la fourniture des biens et services publics. Ainsi, selon Marty F. (2006)<sup>1</sup>, sur le plan macroéconomique, il s'agit d'introduire de nouvelles méthodes de management public qui s'articuleront sur l'application des prescriptions de la nouvelle économie publique, notamment la théorie de l'incitation, au fonctionnement des administrations publiques, pour une plus grande efficacité. Sur le plan microéconomique, les outils de gestion du secteur privé sont à même d'améliorer le contrôle et l'incitation à la performance, c'est-à-dire l'efficacité des actions publiques.

### **b) Les expériences**

Il est vrai que la pratique des PPP sous certaines formes est ancienne, mais son utilisation comme mode de prestation des services publics n'a vraiment pris son essor qu'au cours des deux dernières décennies. Au début c'était dans le secteur des transports, puis la pratique s'est, progressivement, généralisée sur tous les autres secteurs.<sup>2</sup>

Selon AECOM (2005)<sup>3</sup>, 2 096 projets à financement public-privé, représentant près de 887 milliards USD au total, ont été réalisés dans le monde de 1985 à 2004. Sur ce total, le secteur des transports se taille une part importante avec 656 projets représentant 325 milliards USD. Étaient achevés en 2004, 1 121 des 2 096 projets, d'une valeur totale de 451 milliards USD.

Plusieurs pays développés et certains pays émergents utilisent de plus en plus les PPP pour fournir des services qui étaient auparavant offerts par la voie administrative traditionnelle. Parmi les pays développés, l'Australie et le Royaume-Uni ont une riche expérience des PPP. La Corée, l'Espagne et le Portugal, l'Allemagne, la France, la Hongrie,

---

<sup>1</sup> Marty F., Trosa S. & Voisin A., op. cit., P. 9

<sup>2</sup> OCDE, les partenariats public-privé, partager les risques et optimiser les ressources, OCDE, 2008, p.28

<sup>3</sup> AECOM Consult, Inc. , *Synthesis of Public-Private Partnership Projects for Roads, Bridges and Tunnels from Around the World, 1985-2004*, United States Department of Transportation, Washington DC.2005, p.4

l'Italie, le Japon et les nations nordiques ont plus ou moins une expérience en matière de PPP<sup>1</sup>.

Nous présenterons ci-après quelques expériences des PPP dans les pays de l'union européenne, en Amérique et dans les pays en développement.

- ***Dans les pays développés***

Au Royaume-Uni, contrairement à ce que l'on pourrait croire, la politique de partenariat public-privé n'est pas conçue comme un instrument de désengagement de l'État dans l'offre des services publics, mais se veut une alternative à la privatisation qui commençait avoir des résultats limités, dès le milieu des années 1980.<sup>2</sup> Lancé en 1992<sup>3</sup>, le programme du PFI (*Private Finance Initiative*) est le plus élaboré des pays de l'OCDE<sup>4</sup>. Cela a fait du Royaume-Uni l'un des grands utilisateurs des PPP ces dernières années, à côté de l'Australie, la Corée et l'Espagne.

La politique du PFI qui concerne aussi bien l'État que les collectivités locales ne reposent pas sur un mécanisme unique qui serait valable pour toutes les opérations de PPP. Au contraire, le choix du mécanisme se fait en fonction des circonstances et des spécificités de chaque projet<sup>5</sup>. Ainsi certaines opérations relèvent de la concession qui consiste à déléguer un service public à un opérateur qui assume les charges d'investissement ainsi que les risques y afférents et se rémunère par les péages versés par les usagers. D'autres opérations sont réalisées sous forme de joint-venture, c'est-à-dire des coentreprises qui partagent les risques et les gains. D'autres encore, concernent des infrastructures publiques et visent à fournir des prestations à un secteur public. Enfin, des opérations associent à la prestation un usage commercial pour compte de tiers.

La pratique des PPP concerne tous les secteurs au Royaume-Uni, comme le montre le tableau n°13.

---

<sup>1</sup>Voir la liste exhaustive des pays utilisant les PPP dans Grimsey, D. and M. Lewis (eds) (2005), *The Economics of Public Private Partnerships, An Elgar Reference Collection*, Edward Elgar, Cheltenham., pp. 348-350

<sup>2</sup> Marty F., Trosa S. & Voisin A. (2006), op. cit., P. 9

<sup>3</sup> Mais dans les faits le PFI existe depuis 1987.

<sup>4</sup> Hemming R., les partenariats public-privé, séminaire de haut niveau sur la réalisation du potentiel d'investissement rentable en Afrique, Institut du FMI et Institut multilatéral d'Afrique, Tunis, Tunisie, 28 février-1<sup>er</sup> mars 2006, P.1

<sup>5</sup> Marty F, Trosa S. & Voisin A., (2006), op. cit., p.10

**Tableau n°13 : Répartition des initiatives à financement privé par secteur jusqu'en avril 2007**

Secteur	Valeur en capital En millions de dollars USA	Valeur en %
Santé	8 290	16
Transports	22 496	42
Défense	5 644	11
Education	4 388	8
Autres	7 203	13
Ecosse, Pays de galles, Irlande du nord	5 380	10
Total	53 404	100

Source : OCDE (2008), op. cit., p. 32

On constate bien que la PFI concerne tous les secteurs, avec toutefois une domination du secteur des transports qui se taille la part du lion avec 42% du total des initiatives. Le reste est partagé entre la santé, la défense, l'éducation et autres.

Aux USA, en vertu du principe constitutionnel selon lequel le gouvernement ne peut concurrencer les citoyens dans leurs activités économiques, la tradition veut que le secteur privé se charge de l'exécution de la mission de service public. Cependant, la crise des années 1930 et les grands programmes d'investissement public de l'administration Roosevelt (1933-1945) ont partiellement remis en cause cet état des faits, notent Marty F., Strosa S. & Voisin A. (2006)<sup>1</sup>. Ces derniers expliquent que durant la deuxième guerre mondiale, la recherche des capacités d'innovation a poussé l'État fédéral qui « oriente et planifie l'effort de guerre » à déléguer « la mise en œuvre à l'industrie ». Les grandes entreprises américaines exploitent des usines d'armement financées et possédées par l'État fédéral ; elles construisent et entretiennent des bases aériennes, des chantiers navals et des infrastructures portuaires.

---

<sup>1</sup> Marty F., Trosa S. & Voisin A., op. cit., P. 21

Les États-Unis sont parmi les grands utilisateurs des PPP. Selon l'AECOM, en 2004, ils sont classés juste après le Royaume-Unis, la Corée, l'Australie et l'Espagne<sup>1</sup>. La valeur totale des contrats PPP engagés était de 2 202 millions de Dollars américain. Aux USA se sont les collectivités locales qui recourent plus fréquemment aux partenariats public-privé. Les domaines d'utilisation des PPP sont variés. Ils touchent les domaines de l'éducation et de la santé, en plus de celui des transports, de la défense etc.<sup>2</sup>

### - *Dans les pays en développement*

Les partenariats public-privé ne constituent pas l'apanage des pays industrialisés, puisque les pays en développement constituent la principale aire géographique de recours à ces contrats<sup>3</sup>. Considérant les PPP comme l'un des instruments de réforme de la gestion publique et comme un moyen non négligeable de mobilisation des ressources financières mondiale en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire, les institutions financières internationales (Fonds Monétaire International (FMI) et Banque Mondiale) ont activement promu les PPP dans les pays en développement.

En Afrique, ne serait-ce que dans les domaines des transports, de l'accès à l'eau et l'assainissement et de l'énergie, la pratique des partenariats public-privé est d'autant plus recommandée que dans la quasi-totalité des pays le niveau des infrastructures de transport est très bas, l'accès à l'eau et à l'assainissement est limité de façon préoccupante et les sources d'énergie qui restent nombreuses, sont largement inexploitées et parfois gâchées. A titre d'illustration la demande potentielle investissement en infrastructure est estimée à 38 milliards de dollars par an<sup>4</sup>.

L'analyse de la base de données des partenariats public-privé (PPP) de la banque mondiale pour la période (1990-2011), laisse entendre que la participation du secteur privé dans la réalisation des infrastructures et dans la gestion des services publics commence à prendre de l'importance en Afrique, malgré un retard relatif comparativement à d'autres continents et régions. Mais, la participation du secteur privé dans la réalisation des

---

<sup>1</sup> OCDE (2006), op. cit., p. 29

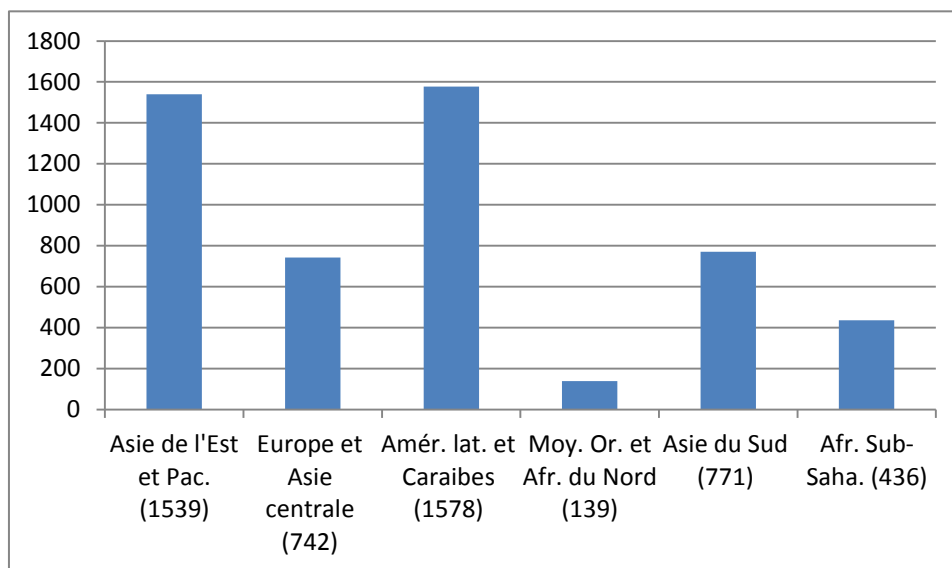
<sup>2</sup> Marty F., Trosa S. & Voisin A., op. cit., p.22

<sup>3</sup> Marty F. & Voisin A., Les partenariats public-privé dans les pays en développement : Déterminants, Risques et Difficultés d'exécution., 2<sup>èmes</sup> journées du développement du GRES, « Quel financement pour le développement ? », Bordeaux, 23-24 novembre 2006.

<sup>4</sup> Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ banque mondiale, promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs, guide de préparation de projets, 2009, P.1

infrastructures et la fourniture des services publics constitue bien une réalité. Ainsi, sur la période longue 1990-2011, la base de données de la banque mondiale a recensé une répartition des PPP en nombre et par secteur les pays en développement (graphiques n°6 et 7)

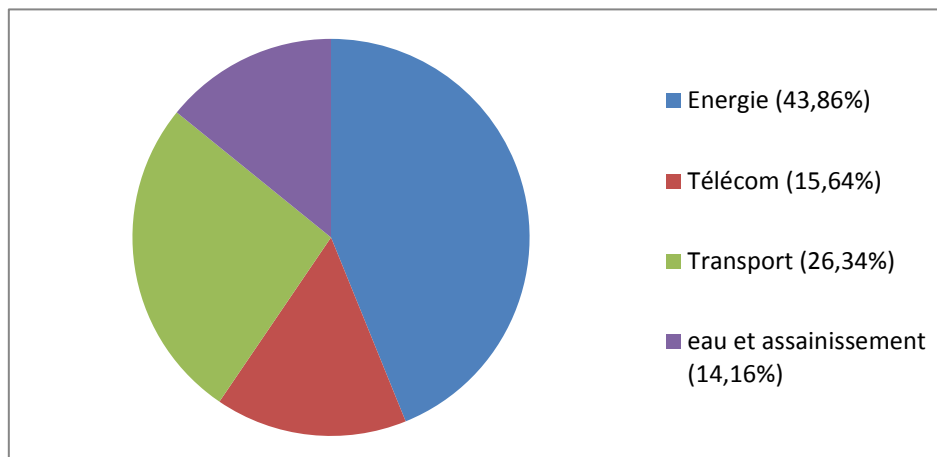
**Graphique n°6: Répartition des PPP en nombre et par région**



Sources : construit par nos soins, à partir des données de la Banque Mondiale

Globalement, nous constatons que les PPP constituent une pratique plus ou moins adoptée dans toutes les régions du monde en développement, à partir des années 1990. Le graphique n°6 nous montre que c'est la région de l'Amérique latine, suivie de l'Asie de l'Est et pacifique, qui ont réalisé plus de partenariats sur la période (1990-2011). Elles ont réalisé respectivement 1578 et 1538 PPP. Relativement, les autres régions n'ont recouru que moyennement aux PPP. L'Afrique du nord reste la région qui a contracté le moins de PPP durant la même période.

**Graphique n°7 : Répartition des PPP par secteur**



Sources : construit par nos soins, à partir des données de la Banque Mondiale

En termes de secteurs, celui de l'énergie est le plus concerné par les PPP avec 43,86% du total, suivi du secteur des transports (26,34%), puis celui des télécommunications, et l'eau et l'assainissement avec 15,64 % et 14,16 %, respectivement. (Graphique n°7)

Ce constat a le mérite de montrer que la pratique des PPP est bien une réalité dans les pays en développement.

En Algérie, les partenariats public-privé demeurent au stade embryonnaire. Pourtant, les quelques expériences dans le secteur de l'eau<sup>1</sup> et des transports (gestion des ports), ont abouti à des résultats probants, selon la ministre de la réforme financière Mme Mentouri<sup>2</sup>, qui estime que les PPP permettent d'« améliorer la qualité des services, accélérer la réalisation des projets, favoriser une meilleure gestion des risques et augmenter la productivité des administrations publiques ».

Dans un rapport intitulé « à la recherche d'un investissement public de qualité, une revue des dépenses publiques », publié en 2007, la banque mondiale a relevé « plusieurs défaillances » affectant la qualité de l'investissement public en Algérie, dans quatre secteurs

---

<sup>1</sup> L'usine de dessalement de Skikda sera l'une des plus importantes de ce genre au monde et devrait approvisionner 500 000 personnes dans la zone côtière orientale du pays, sera réalisée par un PPP.

<sup>2</sup> Quotidien d'information El watan du 17-12-2007

analysés : le transport et travaux publics, l'eau, l'éducation et la santé, malgré certaines performances observées<sup>1</sup>.

Le même rapport recommande en outre le recours aux PPP dans la réalisation des investissements publics en stipulant que «  *finalement, les partenariats publics-privés (PPP) peuvent s'avérer particulièrement utiles pour gérer l'investissement et les dépenses d'exploitation dans les projets d'infrastructure* <sup>2</sup> » pour peu qu'une ressource humaine qualifiée soit mise en place au niveau des ministères.

Ce point nous a permis de montrer que la participation du secteur privé, motivée par la recherche du profit, à l'action publique de fournitures d'infrastructure et de services publics, est une réalité de plus en plus palpable, et loin d'être l'apanage des pays développés. Les pays en développement en sont également partants, d'autant plus que les problèmes de financement que cela pourrait régler y sont importants.

Cependant, il ressort également que le contexte de recours au secteur privé dans le cadre des partenariats public-privé diffère, voire paradoxal, entre les pays développés et les pays en développement. Si pour les seconds, cela est dicté par le manque d'efficacité du secteur public dans ces actions d'investissement et de service public, pour les premiers, le recours aux PPP est plutôt dicté par les maigres résultats obtenus par les privatisations du service public.

## **II.2) Le rôle de la société civile : un gage pour la bonne gouvernance ?**

Pour rendre compte d'une réalité correspondant à des initiatives ne pouvant être classées dans le schéma traditionnel secteur public- secteur privé, se sont proliférées depuis quelques années certaines appellations telles que la notion de « société civile », « associations sans but lucratif », « organisations non gouvernementales », « organisations à base communautaire », « organisations ou institutions locales », « troisième secteur », « mouvement social », « économie sociale ou encore le capital social », etc. Certes, ces notions n'ont pas avec exactitude la même signification, mais ont toute une caractéristique commune : la non appartenance ni au secteur public ni au secteur privé lucratif.

---

<sup>1</sup> Banque Mondiale, Groupe pour le Développement socioéconomique de la Région Moyen Orient et Afrique du Nord, à la recherche d'un investissement public de qualité, une revue des dépenses publiques, Vol. 1, 15 août 2007, p. vii

<sup>2</sup> Banque Mondiale (2007), op. cit., p. ix

La notion de « société civile » reste la plus en vogue actuellement, notamment dans les milieux onusien de la coopération pour le développement<sup>1</sup>, quoi qu'elle ait l'inconvénient d'être moins claire par rapport à d'autres notions. Si l'on prend par exemple la notion d'ONG, elle délimite clairement le champ aux organisations fonctionnant en dehors de la sphère politique.

Comme nous l'avons signalé plus haut, la société civile est appelée à prendre sa place d'acteur dans l'« échiquier » de la gouvernance mondiale. Elle est notamment sollicitée à assumer un rôle important dans les programmes d'ajustement structurel et les réflexions et stratégies de développement initiées par les institutions de Breton Woods en faveur des pays en développement.

### II.2.1) Définition

Considérée comme une pièce centrale dans les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) puis dans les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP), la société civile se caractérise par une carence au niveau de sa définition<sup>2</sup> ; ce qui constitue en lui-même un paradoxe. D'ailleurs, la plupart des définitions de la société civile sont négatives. Elles se contentent de préciser ce que la société civile n'est pas, ou encore, « *la société civile comprend tout hormis l'État* »<sup>3</sup>. Cette définition est qualifiée d'« asymétrique », en ce sens qu'elle exclue toute institution publique ; en revanche, elle n'impose pas de limite pour le secteur privé.<sup>4</sup>

La Banque mondiale donne une définition, large certes, mais relativement plus claire de la société civile qu'elle désigne par le « *large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations* ».

---

<sup>1</sup>Develtere P. & Fonteneau B., société civile, ONG, tiers secteur, mouvement social, et économie sociale : conception au nord, pertinence au sud ?, p.3, Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Série Recherche no. 29 : <http://www.uqo.ca/observer>, consulté le 12-01-09.

<sup>2</sup>Treillet S., la société civile dans les stratégies des organisations internationales, in FrogerGéralding (collectif), quels acteurs pour quel développement ?, Ed. GEMDEV-KARTHALA, p. 16

<sup>3</sup>*Ibidem*, p.21

<sup>4</sup>*Ibidem*., p. 22

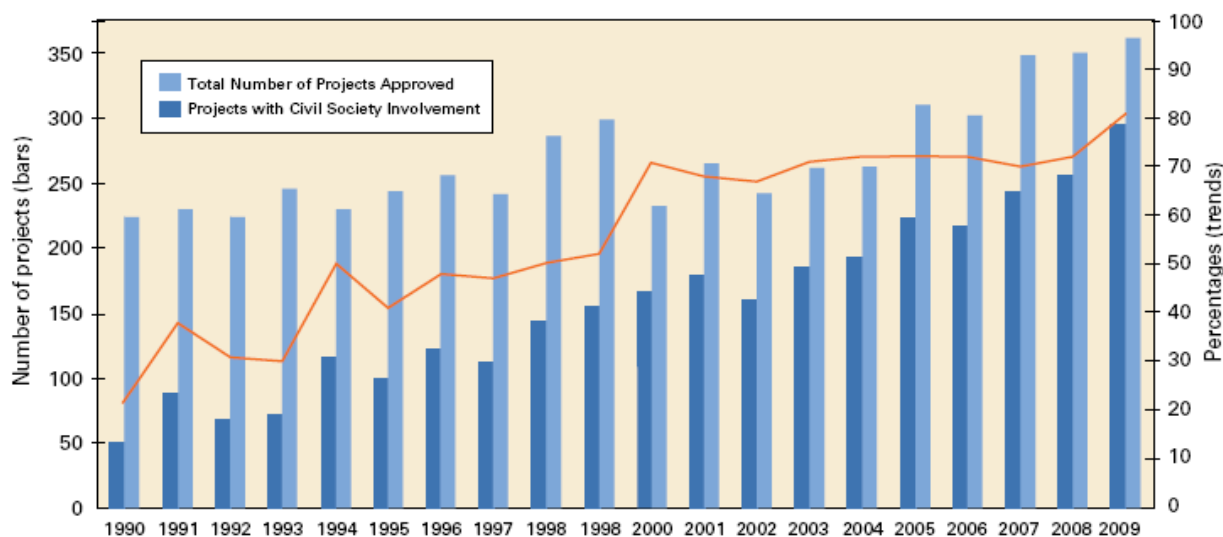
*autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées.* »<sup>1</sup>

## II.2.2) L'engagement de la société civile dans les projets de développement : cas des projets financés par la banque mondiale

La banque mondiale réalise des rapports intitulés « *Bank-Civil Society Engagement, Review of Fiscal Years* »<sup>2</sup>, ces dernières années pour évaluer d'une façon continue l'engagement de la société civile dans les projets de développement financés par la banque mondiale. Nous nous référons à ces rapports pour apprécier cet engagement.

Le graphique n°8 montre que la participation de la société civile a considérablement augmenté durant les vingt dernières années. En 1990, sur un nombre total de 225 projets financés par la banque mondiale, la société civile a pris part dans 50 projets environ, ce qui représente un taux de 22%. Depuis, le trend était ascendant, et le taux de participation de la société civile dans les projets de la banque mondiale a atteint les 70% en 2000, il n'en a pas descendu en dessous. Il a atteint plus de 80 % en 2009, soit sur environ 360 projets, la société civile prend part dans près de 300.

**Graphique n°8 : Engagement de la société civile dans les projets de la banque mondiale**



Source : La banque internationale pour la reconstruction et le développement/ banque mondiale, *World Bank-Civil Society engagement, review of fiscal years 2007 to 2009*, P.25

<sup>1</sup> Site web de la banque mondiale : [www.banquemonddiale.org](http://www.banquemonddiale.org) , consulté le 22-03-10.

<sup>2</sup> Rapport de 2005 qui couvre la période 2002 – 2004 et le rapport de 2008 qui couvre la période 2007 -2009

Par ailleurs, il faut noter que la participation de la société civile dans ces projets s'est améliorée en nature et en qualité au fil du temps. A présent, le domaine de participation de la société civile dépasse le stade de la préparation des projets (par exemple : la planification et la conception) pour inclure également les stades d'exécution et d'évaluation<sup>1</sup>.

### **II.2.3) Les raisons d'une montée en puissance**

L'idée selon laquelle la société civile doit jouer un rôle dans le processus de développement est née dans le sillage des organisations financières internationales, après les résultats mitigés des programmes d'ajustement structurels lancés par le FMI dans les pays en développement dans les années 1990. Cela veut dire que le processus de développement doit résulter de l'action de celle-ci, puisqu'elle est le principal objectif et le principal bénéficiaire.

Treillet S.<sup>2</sup> explique la montée en puissance de l'approche participative du développement impliquant la société civile par le rôle « négatif » que joue l'État dans les stratégies traditionnelles de développement. En effet, dans les pays en développement, les organisations internationales considèrent que l'État est « trop faible et trop pesant ». Des caractéristiques qui vont à l'encontre des stratégies de développement. Car, si l'État est trop pesant, il crée sur le plan économique des phénomènes tels que les effets d'éviction, des rentes, etc., et réduit les garanties démocratiques sur le plan politique. En étant excessivement omniprésent, l'État fait également écran, en termes de diffusion de l'information, entre les promoteurs des stratégies de développement, les dispensateurs de l'aide (les organisations internationales) et les bénéficiaires théoriques de celle-ci ; ce qui favorise les gaspillages et les détournements des aides au développement, par le biais notamment de la corruption à grande échelle. Cela peut expliquer les mauvais résultats de projets sur le terrain et la « fatigue de l'aide » du côté des donateurs.

En gros, Planche J.<sup>3</sup> explique « le réveil des sociétés civiles » par le contexte de crise des modèles politique et économique qui avaient caractérisé l'après-guerre : le modèle keynésien au nord, le socialisme à l'est et le modèle de développement autocentré au sud. Dans tous les cas, la société civile est mise en vogue en opposition à celle de l'État en retrait.

---

<sup>1</sup> La banque internationale pour la reconstruction et le développement/ banque mondiale, *World Bank-Civil Society engagement*, review of fiscal years 2007 to 2009, P.24

<sup>2</sup> Pour plus d'explications, voir Treillet S., op. cité, p.23

<sup>3</sup> Planche J., société civile, un acteur historique de la gouvernance, Ed. Charles Léopold Mayer, 2007 , P.14

La notion de la société civile serait associée à un ensemble de concepts omniprésents dans les projets de développement comme « la participation », « la décentralisation », « la lutte contre la corruption », et « la bonne gouvernance », etc.

Cependant, jusque-là la présence de plus en plus manifeste des ONG sur de nombreux terrains d'action n'est justifiée que par « la réputation » dont elles jouissent et « l'engagement » de leurs membres. L'évaluation économique et la recherche de l'efficacité sont reléguées au second plan, selon Piveteau (2004)<sup>1</sup>. Ce dernier, en s'appuyant sur les travaux disponibles et l'observation de petits projets agricoles, objet de son étude, a relativisé la réputation dont jouissent les ONG et met en doute le rôle qu'on souhaite leur faire jouer<sup>2</sup>.

En Algérie, la société civile ne peut pas rester en marge de l'action publique. Elle doit au contraire s'y impliquer davantage afin de transmettre au processus de décision une culture de transparence et de responsabilité. Le rapport du Femise (2006) a recommandé d'« impliquer effectivement la société civile dans tous les débats de société », notamment dans le cadre des organisations non gouvernementales et d'un pluralisme syndical<sup>3</sup>.

Or, actuellement force est de constater que la société civile ne joue pas correctement son rôle du fait qu'elle n'a ni les organisations adéquates, ni les compétences requises pour agir sur les processus décisionnels<sup>4</sup>.

Pourtant sur le plan formel, en conséquence à la constitution de 1989, la loi 90-31 a défini un nouveau régime juridique qui consacre la liberté d'association en passant du régime de l'agrément à celui de la simple déclaration. Il suffit de quinze membres fondateurs qui déposent un dossier de constitution de l'association après du ministère de l'intérieur ou du wali selon qu'il s'agisse d'une association nationale ou locale.

Ainsi, tableau n°14 montre que le nombre d'associations locales est passé de 57 000 en 2002 à 73 000 associations en 2004. Le nombre d'associations nationales est de 800 en 2004, alors qu'il était de 1500 en 2002. Mais l'activité et l'implication de ces associations laissent à désirer. Sur les 73 000 associations locales, seulement 5000 ont une réelle activité. La majorité d'entre elles activent dans les domaines de la culture, du sport, du social et de

---

<sup>1</sup>Piveteau A., évaluer les ONG, éd., Karthala, 2004, p.347

<sup>2</sup> Idem, p. 349

<sup>3</sup>Femise, rapport pays Algérie, janvier 2006, p. 120

<sup>4</sup>Belmihoub M. C. (2004), op cit., p. 15

l'humanitaire ; peu d'entre elles interviennent dans le développement local et la formation<sup>1</sup>.

**Tableau n°14 : Evolution du nombre d'association (2002-2004)**

Année	Associations nationales	Associations locales
2002	1500	57000
2003	1000	65000
2004	800	73 000

Source : Taib E., gouvernance et société civile en Algérie, revue Idara n° 30, ENA, Alger, 2005, p 280

Pourtant, les associations bénéficient, sur le plan juridique d'un statut « d'utilité publique », étant donné qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, voire de service public, ce qui leur confère une légitimité. Cette reconnaissance leur permet de bénéficier d'un certain nombre d'avantages telles que les subventions ou autres aides matérielles nationales ou internationales pour couvrir les charges de fonctionnement ou pour la réalisation d'un projet, bénéficier d'une délégation de service public de la part de l'administration, des campagnes de publicité gratuites dans les médias publics, de l'occupation d'une portion d'un domaine public, d'un détachement de fonctionnaires, etc<sup>2</sup>.

En résumé, la participation de la société civile semble de plus en plus vue comme un gage pour une bonne gouvernance des actions publiques à condition que ces organisations dont elle est constituée soient légitimes et son implication soit effective, et leurs actions soient soumises à une évaluation.

Cette section nous a permis de montrer que l'action publique est loin d'être l'apanage de l'État seul, quoi qu'il y reste l'acteur essentiel. Plusieurs acteurs avec des logiques différentes y participent. Cela engendre des interactions verticales, c'est-à-dire entre les différents niveaux de gouvernement, et des interactions horizontales, c'est-à-dire entre l'État ou les collectivités locales et d'autres acteurs autonomes par rapport à l'État : les entreprises et les organisations de la société civile.

---

<sup>1</sup>Taib E., gouvernance et société civile en Algérie, revue Idara n° 30, ENA, Alger, 2005, P. 280

<sup>2</sup>*Ibidem*, p.294

Les relations entre l'État et les collectivités locales sont sujet à des complications en théorie et en pratique. Nous avons montré que le partage des tâches et des ressources n'est ni stable ni clair, ce qui n'est pas sans créer des situations de chevauchement de compétences et des conflits entre les différents échelons territoriaux, comme l'ont montré les cas français et algérien en matière de décentralisation.

De plus, l'accélération du mouvement de mondialisation de l'économie, a compliqué encore davantage cet état des faits. En effet, la coopération internationale en faveur de la production des biens publics mondiaux, au sens de Kaul I. et *al.* (1999), appelle l'État-nation à composer avec les organisations internationales (FMI, Banque Mondiale), et les différents groupements de pays (l'union pour la méditerranée, NEPAD, l'Union Africaine, etc. ; par exemple pour l'Algérie).

Par ailleurs, à l'heure actuelle, les rôles du secteur privé et des organisations de la société civile dans l'action publique sont entrain de connaître un essor. Cela peut être constaté aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, respectivement pour des considérations d'efficacité et des besoins de financement dans le secteur public, et par exigence de démocratie participative.

Cela nous renseigne sur l'importance des défis institutionnels de l'heure et de l'avenir ; car la pluralité d'acteurs suppose une bonne coordination.

## **Conclusion du chapitre II**

Ce chapitre avait pour objet d'analyser l'action publique définie par son objet et ses acteurs, pour montrer la nécessité d'une analyse des institutions qui l'encadrent. Il en ressort que l'action publique définie par son objet essentiel, à savoir la fourniture des biens publics à la collectivité, semble en évolution continue.

En théorie, cette évolution est due essentiellement à la mutation qu'a connue la définition du concept des biens publics. L'économie publique dans son approche normative, en termes du bien-être social (Samuelson, Musgrave et Bergson), a défini les biens publics par les deux critères de « non rivalité » et de « non exclusion », qui mettent en échec le marché, à assurer la production de tels biens. Les mêmes critères mettent en difficulté la production de ces biens par l'Etat, à cause des problèmes d'évaluation de la demande, en raison du comportement de « passagers clandestin » et l'existence d'externalités qui la caractérisent.

La définition des biens publics de Kaul I., qui se fonde sur la définition de Samuelson, se veut positive. Kaul définit un bien public, par son « potentiel à être public ». Ainsi, il suffirait que le bien soit réellement dans le domaine public et disponible à la consommation pour tous. C'est-à-dire que l'homme peut donner le statut « public » pour un bien qui rentre dans le domaine public et disponible à être consommé par tous. Comme le cas de certains biens rendus public par l'activité humaine, du fait de la mondialisation. Cette dernière, a « enrichi » la typologie ancienne des biens publics. En effet, en plus des biens publics nationaux (Samuelson, 1954) et locaux ( Tiebout, 1956), la mondialisation a mis en vogue la notion de biens publics mondiaux ( Kaul I. et al., 1999). Cela correspondrait parfaitement à la décomposition du pouvoir de décision entre les niveaux de gouvernance local, national et global. Cela dit, les institutions financières internationales ont favorisé, dans le cadre des différents programmes d'aides au pays en développement, la démarche participative des organisations de la société civile. Donc l'évolution de la conception des biens publics a tendance à compliquer le processus de leur fourniture, en impliquant de plus en plus d'acteurs et de niveaux de gouvernement.

La deuxième section nous a montré l'importance des interactions verticales entre l'État, les collectivités locales, et la coopération internationale, et horizontales avec l'ampleur prise par les partenariats public-privé dans la réalisation des projets publics et la gestion des services publics et l'accroissement du rôle des organisations de la société civile dans l'action publique.

Tout compte fait, en matière de fourniture des biens publics, le « tout marché » est mis en échec, et le « tout État » est remis en cause.

Or, au niveau analytique, l'économie publique, dans ces approches traditionnelles, notamment celle du bien-être, ne nous permet pas de justifier certains choix et arbitrages en matière de la conduite de l'action publique. Par exemple, le choix entre une production publique et une production privée ne doit plus se poser sous l'angle doctrinal, car la séparation des deux fonctions de production et d'offre permet d'améliorer l'efficacité par le recours à la logique marchande, sans pour autant négliger l'exigence d'équité puisque l'État garderait son rôle de fournisseur du service public concerné. Cependant, en s'occupant seulement du « pourquoi » de l'intervention publique, l'économie publique traditionnelle, ne nous dit pas « comment » doivent s'effectuer ces choix entre le marché, l'État ou une

structure mixte – et avec quel « dosage »- pour produire ces biens publics. La réponse à cette problématique semble imposer l'intégration du rôle des institutions dans l'analyse de l'intervention publique. L'économie publique ne s'est penchée sur l'importance des institutions que de manière implicite, à travers l'analyse de la décentralisation et des réglementations / déréglementation, à partir des années 1970<sup>1</sup>. C'est dans ce sens, et pour trouver solution aux difficultés de la production publique à répondre aux besoins des populations, que Greffe X. a proposé, entre autres, l'articulation entre les différentes logiques publiques et privées. Le thème de la gouvernance, aussi ambigu soit-il, lui semble « *souligner la pertinence de ce niveau d'analyse*<sup>2</sup>. »

Il importerait ainsi d'emprunter d'autres outils théoriques à la théorie de la firme pour éclairer le rôle que jouent les institutions dans la mise en œuvre de l'action publique, notamment au niveau local. Cela permet de replacer le centre d'intérêt de l'analyse de l'action publique dans la qualité de ses choix au lieu de se contenter de l'étude de ses fondements ou principes.

A ce titre la théorie néo-institutionnelle, qui analyse le rôle des institutions dans l'économie, serait d'un apport intéressant, vu ce que la conduite de l'action publique implique comme pluralité d'acteurs, contrats, coûts de transaction, etc. Les institutions servent, à ce titre, de guide et de régulateur de l'action publique de façon générale et de l'action publique locale, de façon particulière<sup>3</sup>. Il est vrai que l'approche en termes de droits de propriété constitue l'une des approches privilégiées<sup>4</sup> ; mais il n'en demeure pas moins que l'ensemble des théories contractuelles font partie des programmes actuels de recherches en économie publique

5

---

<sup>1</sup>Voir Pendaven C., économie des décisions publiques, éd., Vuibert, Paris, 1994, ou Foirry J. P., op. cit., PP. 71-83

<sup>2</sup> Selon Cartier-Bresson, (Economie politique de la corruption et de la gouvernance, Harmattan, Paris, 2008, pp. 32-33), les PPP sont pris en charge dans l'analyse en termes de gouvernance.

<sup>3</sup>Marchand M. J., op cit., p.16

<sup>4</sup>Greffe X., op. cit., p. 51

<sup>5</sup>Foirry J. P., op. cit., 13

## Conclusion de la partie I

Cette première partie nous a permis de souligner que l'action publique locale en Algérie est un objet pour lequel la configuration institutionnelle mérite un regard analytique particulier. Dit autrement, les deux premiers chapitres ont montré, de façon solidaire, que l'action publique locale en Algérie, qui ne peut être dissociée du cadre de l'économie, devrait être étudiée en tenant compte des institutions qui l'encadrent.

Ainsi, nous pouvons relever que les institutions constituent ce « chaînon » manquant qui permettra de réaliser la double transition, qui attend l'économie algérienne : le passage d'une économie dominée par la rente à une économie de production, d'un côté, et la transformation de l'économie administrée en économie de marché, de l'autre côté.

Le caractère rentier de l'économie algérienne a « imposé » une configuration, définissant la place et la nature des différents acteurs dans l'économie, et « forgé » les comportements de ces mêmes acteurs. Globalement, la rente agit de la façon suivante :

- elle garantit des ressources pour l'État et lui donne une relative indépendance financière vis-à-vis de la société. De ce fait, elle renforce son omniprésence dans l'économie et ne nourrit chez lui aucun enthousiasme à se réformer, tant qu'il peut traiter la plupart des problèmes économiques et sociaux par la dépense publique. Le concept de « l'Etat rentier » caractérise, généralement, une telle situation. La mise en place des mécanismes institutionnels de circulation de la rente est favorisée, alors que les institutions de régulation sont mises au second plan ;
- la rente dope les comportements « antiproductifs », tels que le clientélisme, la recherche de rente, la corruption, la mauvaise répartition des talents entre les secteurs, etc. ce qui contraste avec l'institution d'une concurrence productive dans la société, propre à une économie de marché.

L'analyse du processus de transition de l'économie algérienne à l'économie de marché, entamé depuis la fin des années 1980, nous a permis de souligner le caractère « inachevé » de la transition. En fait, les « succès » des réformes de stabilisation de l'économie ne sont pas suivis d'une transformation structurelle de l'économie algérienne, en vue de son passage à l'économie de marché. De ce point de vue, nous pouvons relever que le rôle de chacun des acteurs reste à concrétiser.

L'avènement d'un État de droit en Algérie reste au stade de projet, pour ne pas dire un « souhait ». Or, pour la mise en place d'une économie de marché, cela reste un préalable. Cela suppose notamment la mise en place des institutions de régulation crédibles, des mécanismes transparents et neutres vis-à-vis des intérêts qui s'affrontent dans la société. Portant, le diagnostic semble être fait et des propositions de réformes sont même initiées par la commission Sbih, tandis que leur concrétisation est « mise en veille ».

Par ailleurs, nous faisons le constat que l'entreprise publique en Algérie est passée par plusieurs réformes, sans pour autant aboutir à des résultats satisfaisants, c'est-à-dire, à sa transformation en lieu de création de richesse, conformément aux préceptes de l'économie de marché. A commencer par la réforme qui consacre l'autonomie de l'entreprise publique et l'instauration du principe de commercialité dans les transactions celles-ci, en 1988, qui a montré des limites dans les dispositions du texte de loi lui-même, et dans sa mise en application. Les réformes qui ont suivi n'ont pas apporté non plus une solution à la problématique de la transformation des entreprises publiques en Algérie, ni au climat des affaires d'une façon générale, qui demeure défavorable. Ainsi, si nous tenons compte des classements annuels réalisés par la Banque Mondiale et le Forum Economique Mondial, cet état de fait est confirmé.

Dans un tel contexte d'une économie « rentière » et en « transition inachevée », l'action publique locale, qui constitue notre champs d'investigation, devient encore plus problématique. L'analyse de l'action publique locale en termes d'objet et d'acteurs intervenants ne fait que souligner l'importance des besoins en termes d'encadrement institutionnel de celle-ci.

Les biens publics qui constituent le principal objet de l'action publique locale ont vu leur définition évoluer d'une façon significative. Elle est passée de celle donnée par Samuelson (1959), fondée sur les deux critères de « non rivalité » et de « non exclusion », à celle donnée, récemment par Kaul (2006), fondée sur son « potentiel à être public ». Si la première permet de justifier l'intervention publique, la seconde élargie le champ de définition de ce type de biens. Cela nous renseigne sur la difficulté de définir les biens publics. Une difficulté qui ne peut être sans conséquence sur le contenu de l'action publique elle-même, d'une façon générale, et celui de l'action publique locale particulièrement. Cela est d'autant plus marquant, que ce type de biens est souvent sujet à des comportements de « passagers clandestins » et à des phénomènes d'externalités.

Par ailleurs, la conjugaison de cette difficulté avec la multiplication des acteurs intervenants, rend l'action publique encore plus difficile à cerner. A présent, avec l'avènement de la « décentralisation », d'un côté, et la globalisation, de l'autre côté, les frontières en matière de décision publique deviennent de plus en plus floues et mouvantes. Ce double phénomène a renforcé et le pouvoir de décision des collectivités infra-étatiques et celui des organisations supranationaux (biens publics mondiaux). Ce qui a multiplié les interactions verticales entre l'État et les collectivités locales, et entre l'État et les organisations régionales et internationales.

L'implication des autres acteurs à logiques différentes (entreprises, organisations de société civile) dans la mise en œuvre des politiques de fournitures de biens publics, à l'exemple des partenariats publics- privés dont nous avons fait part dans le second chapitre, augmente les besoins en matière institutionnelle.

En somme, dans ce contexte d'interactions verticales (global- national- local) et horizontales (collectivités locales- entreprises- organisations de la société civile), le cadre institutionnel qui définit le rôle de chaque intervenant est essentiel pour déterminer « qui fait quoi » en matière d'action publique, d'une façon générale, et de l'action publique locale, particulièrement.

Les approches traditionnelles de l'économie publique, qui justifient l'intervention publique, ne nous permettent pas de comprendre certains choix et arbitrages en matière de la conduite de l'action publique. Dit autrement, pour offrir un bien public, doit-on recourir aux marchés, à l'État, ou à une structure mixte, et dans ce dernier cas, quel serait le « dosage » de chacun.

Cela ne veut pas dire que l'économie publique ne s'est pas penchée, du moins implicitement, sur des phénomènes institutionnels, en matière de la conduite de l'action publique. En effet, dans les années 1970, elle a porté notamment intérêt à l'analyse de la décentralisation et à la réglementation/ déréglementation des services publics. Toutefois, d'autres outils théoriques devront être mobilisés pour analyser le rôle des institutions dans la mise en œuvre de l'action publique, notamment au niveau local. Nous trouvons en la théorie néo-institutionnelle un apport sans doute intéressant, vu ce que la conduite de l'action publique implique comme contrats, coûts de transaction, etc. C'est ce que nous verrons dans la deuxième partie.

# **Partie II :**

## **La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de la Nouvelle Economie Institutionnelle**

### **Introduction de la partie II**

Nous savons maintenant que l'action publique au niveau local en Algérie, est un champ d'étude pour lequel les institutions méritent un regard analytique particulier. Or, l'éclairage théorique néoclassique employé traditionnellement à cet effet, ne nous permet pas d'étudier le rôle des institutions, puisque celles-ci y sont évacuées du champ d'analyse. C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier l'action publique locale sous la lumière de la Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI). Celle-ci, à travers ses différentes branches, fait des institutions un centre d'intérêt.

Dans un premier temps (chapitre III), nous comptons présenter les différents concepts de la NEI, avant d'étudier le lien entre les institutions et le développement, qui reste un sujet particulièrement présent dans la littérature économique, durant la dernière décennie.

Par la suite, étant donné la centralité de la notion des « coûts de transaction » dans la théorie néo-institutionnelle, d'une part, et le caractère contractuel, entre les collectivités locales et le secteur économique, du mode d'action publique locale, c'est-à-dire les marchés publics (notre champ d'étude), d'autre part, nous avons opté d'approcher notre problématique sous l'éclairage de la « théorie des coûts de transaction ». Nous présenterons alors les différents concepts de cette théorie et nous avant de montrer comment celle-ci analyse-t-elle les contractualisations publiques-privées (chapitre IV).

## **Chapitre III :**

# **La relation institutions-développement : aspects théoriques et pratiques**

### **Introduction du chapitre III**

Les « besoins institutionnels » de l'économie algérienne, d'une façon générale, et ceux de l'action publique au niveau infra-étatique de façon particulière, nous ont conduit à emprunter le cadre conceptuel de la Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI) afin d'éclairer les mécanismes institutionnels d'action publique locale. En effet, la NEI nous serait d'un apport considérable, puisqu'elle a fait des institutions son objet d'analyse. Nous ferons alors une synthèse de cette théorie, tout en s'intéressant à la préoccupation de développement qu'elle a fait sienne. Dit autrement, il s'agit de passer en revue les différents concepts de l'Economie Néo-Institutionnelle, tout en examinant celle-ci « à l'œuvre ».

Les institutions occupent une place importante dans la littérature économique depuis les années 1980, avec les travaux de Coase R., Williamson O., North D., Aoki M., Acemoglu, pour ne citer que ceux-là. Une importante partie de ces travaux est orientée vers la théorisation des liens de causalité entre le développement économique et les institutions. Ainsi, la disparité des trajectoires économiques entre les pays a inspiré un certain nombre d'économistes du développement qui se sont interrogés, dès le début des années 1990, sur le rôle des institutions dans le développement économique des pays, notamment après les développements de la Nouvelle Economie Institutionnelle. Par ailleurs, l'échec des réformes économiques imposées, dans le cadre du « consensus de Washington » aux pays en développement, a conduit les organisations financières internationales à développer des instruments nécessaires visant à améliorer la qualité des institutions, devenue leur nouveau paradigme de développement.

D'autres facteurs ont contribué à faire de la qualité des institutions dans les pays en développement et les pays émergents, l'une des grandes priorités des investisseurs internationaux et des agences nationales et multilatérales de coopération au développement des pays de l'OCDE. Il s'agit notamment de <sup>1</sup> : l'augmentation spectaculaire des

---

<sup>1</sup> C. Arndt, C. Oman (2006), « Les indicateurs de gouvernance : usages et abus, Etudes du Centre du Développement, OCDE, 2006, pp.15-17

investissements internationaux dans les pays en développement<sup>1</sup>; la fin de la guerre froide ; et la prise de conscience de l'importance de la politique dans les réformes.

Nous tâcherons de présenter dans la première section les aspects théoriques relatifs aux institutions, aux interactions entre les institutions économiques et les institutions politiques, sans perdre de vue la relation fondamentale entre les institutions et le développement. Dans la deuxième section, nous tenterons une synthèse des analyses empiriques, traitant du rôle des institutions dans le développement, réalisées par des bases de données rassemblant des indicateurs institutionnels par pays.

## **Section 1 : La Nouvelle Economie Institutionnelle : analyse conceptuelle des institutions**

Après avoir présenté l'origine de l'intérêt que l'on porte aujourd'hui aux institutions dans la littérature économique, une synthèse de la littérature et de la théorie néo-institutionnelle nous permettra de définir la notion d'institutions et de montrer comment se forment les institutions, et comment s'opère le changement institutionnel dans une société. Nous exposerons ensuite l'analyse que fait la théorie néo-institutionnelle des liens existant entre les institutions et le développement, à travers l'étude du rôle des institutions dans l'amélioration des performances économiques. Enfin, une synthèse de la littérature sur les interactions des institutions politiques et économiques nous mènera à terminer la section par un essai d'analyse du lien entre la démocratie, comme une méga-institution et le développement.

### **I) Economie et institutions**

Nous passerons en revue, dans ce qui suit, les apports de l'ancien institutionnalisme et l'économie néo-institutionnelle.

#### **I.1) L'apport de l'ancien institutionnalisme**

L'intérêt que l'on porte actuellement aux institutions dans la théorie économique a pour origine l'ancien institutionnalisme<sup>1</sup>. En fait, plusieurs auteurs ont mis les institutions au

---

<sup>1</sup> Les investissements internationaux dans les pays en développement ont augmenté d'une moyenne annuelle de 10 milliards de \$ dans les années 1980 à plus de 150 milliards de \$ depuis 1997 (C. Arndt, C. Oman, 2006)

centre de leurs analyses. Nous nous arrêtons brièvement ici sur les écoles et les auteurs les plus cités dans la littérature économique.

On s'accorde à dire que l'école historique allemande, avec Schmoller (1838-1917), est pionnière dans l'intégration des institutions dans son analyse. Sa thèse centrale est que « *le droit est et doit être en conformité organique avec le temps et le lieu de la société dont il est partie constitutive* »<sup>2</sup>.

D'autres auteurs y ont également apporté des contributions importantes, tels que Thorstein Veblen (1857-1929), chef de file de l'institutionnalisme évolutionniste. Ce dernier a critiqué la théorie classique et néo-classique qui considère que les institutions sont une donnée et l'homme un « calculateur » rapide comme l'« éclair », à tel point que la notion de temps est ignorée. Tout en considérant « le darwinisme » comme un modèle général d'une « science évolutionniste », Veblen<sup>3</sup> a plaidé pour une science économique évolutionniste dans laquelle les institutions occuperont nécessairement une place centrale, afin de considérer « le changement économique ». Une telle théorie doit avoir pour objet « l'action économique ». Pour Veblen, les institutions sont des « habitudes mentales prédominantes, des façons très répandues de penser les rapports particuliers et les fonctions particulières de l'individu et de la société »<sup>4</sup>. En ce sens, il existe un continuum théorique allant de la nature humaine, à l'origine de l'action économique individuelle, aux formes de mobilisation « instituée » et « sélectionnée » historiquement de cette nature humaine, qui constitue le fondement de la théorie de l'institution économique<sup>5</sup>.

Commons John Roger (1862-1945) est la deuxième grande figure du courant institutionnaliste américain après Veblen. Sa contribution est marquée par l'élaboration de catégories d'analyse propres à « son institutionnalisme »<sup>6</sup>. Par exemple, Commons est le premier à avoir pris pour unité d'analyse « la transaction ». La transaction inclut à la fois le conflit, la dépendance et l'ordre. Elle est « l'unité de transfert du contrôle légal »<sup>7</sup>. L'approche

---

<sup>1</sup> Pour une synthèse exhaustive, voir Chavance B., *l'économie institutionnelle*, La découverte, Paris, 2007 ; Gislain J., *l'émergence de la problématique des institutions en économie*, revue cahier d'économie politique, n° 44, 2003 ; Corei T., *l'Économie institutionnaliste, les fondateurs*, Economica, Paris, 1995.

<sup>2</sup> Gislain J., *L'émergence de la problématique des institutions en économie*, revue cahier d'économie politique, n°44, 2003, p.25

<sup>3</sup> Voir la synthèse de Chavance B., op. cit., pp.11-23

<sup>4</sup> Veblen T. (1899), *Théorie de la classe de loisir*, Ed. Gallimard, Paris, 1970, p.125

<sup>5</sup> Gislain J., op. cit., p.39

<sup>6</sup> Voir Corei T., op. cit. 1995, p.29

<sup>7</sup> Commons J. R. *InstitutionnalEconomics*, New York, Mcmillan, 1934, P.58, cité par Chavance B. (2007), op. cit., p.33

de Commons est considérée comme une approche d'ensemble<sup>1</sup>. En fait, pour lui, institutions, organisations et règles sont étroitement liées. L'institution est définie par l'action collective, laquelle peut être organisée ou non, qui passe par des organisations actives (*Going concerns*).

Deux critiques sont généralement adressées à l'institutionnalisme américain<sup>2</sup>. D'abord, cette approche n'a « *pas été en mesure de développer un corps théorique ayant le caractère général, la précision et l'élégance de la théorie néo-classique* » - voire elle était « *anti-théorique* », selon Coase<sup>3</sup>. Ensuite, « *elle ne permet pas d'avancer des prédictions* ».

## **I.2) La Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI)**

L'économie néo-institutionnelle correspond à l'économie des transactions développée notamment par Williamson [1985] et North [1990], suite aux intuitions de Coase [1937, 1988].

### **I.2.1) Les fondements**

La nouvelle Economie Institutionnelle est née de la critique de l'ancien institutionnalisme, qui manque d'orientation théorique, et de la théorie néoclassique, qui ne justifie pas l'existence de la firme. L'article pionnier de Coase (1937), qui a expliqué l'existence de la firme par introduction des coûts de transaction dans l'analyse économique, constitue l'acte fondateur de la Nouvelle Economie Institutionnelle. Cependant, l'expression « *new institutionnaleconomic* » revient à Oliver Williamson qui a voulu ainsi prendre distance avec l'ancien institutionnalisme américain.

La nouvelle économie institutionnelle est définie comme une « économie des transactions qui étudie les structures de «gouvernance» (contrats, organisations, institutions) à partir de la notion de coûts de transaction et d'hypothèse de rationalité limitée, d'opportunisme et d'incertitude. »<sup>4</sup>

La NEI vise à dépasser les limites de la théorie néo-classique, nées de son ignorance des institutions. Pour cela, elle a relâché certaines des hypothèses de cette dernière (rationalité illimitée, information parfaite) et en a introduit d'autres (opportunisme et incertitude)<sup>5</sup>. Il est

---

<sup>1</sup>Chavance B., organisation, institutions, système : types et niveaux de règles, revue d'économie industrielle, 2001, vol. 97, n°1, p.86

<sup>2</sup> Colin J. P., regards sur l'institutionnalisme américain, Cahiers des sciences humaines, 26(3), p.373

<sup>3</sup>Coase R. H., L'économie néo-institutionnelle, Revue d'économie industrielle, n° 92, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2000, p.51

<sup>4</sup> Brousseau E., Néo-institutionnalisme et évolutionnisme : quelles convergences ? Economie et Société, HS 35, N° 1, 1/1999, p.3

<sup>5</sup> Nous reviendrons sur ces hypothèses dans le chapitre qui suit.

important de souligner ici que les différences dans les approches analytiques des auteurs formant ce courant n'ont pas empêché qu'il y ait un accord sur la définition des institutions comme étant les règles assurant le fonctionnement d'une organisation ou d'un système économique.

La NEI est donc née de la théorie néo-classique qu'elle cherche à amender, en envisageant un programme de recherche étendu par la prise en compte d'hypothèses plus réalistes impliquant des individus socialement organisés, qui ne sont plus les automates du modèle de l'équilibre général<sup>1</sup>. Pour ce faire, la NEI a emprunté des concepts de l'ancien institutionnalisme de Commons et de Veblen, tels que la transaction, les institutions, l'organisation, etc ; auxquels elle applique les critères d'efficacité et d'efficience, chers à l'analyse néo-classique. La centralité du concept de coûts de transaction dans la NEI et la recherche à les minimiser attestent de cette combinaison théorique.

Quoiqu'au sens strict du terme, la Nouvelle Economie Institutionnelle désigne la prolongation des travaux de Coase R. par North D. (1981, 1990, 2005), Williamson O. (1975, 1985) et ceux qui sont dans la lignée. Au sens élargi, cette appellation regroupe divers courants restés proches du socle standard de la théorie économique tels que la théorie des droits de propriété, la théorie des jeux, la théorie de l'agence, l'approche *law and economics*, ou même à l'école autrichienne qui connaît aussi un renouveau dans cette période<sup>2</sup>.

### **1.2.2) Les deux niveaux d'analyse**

North D. et Davis L<sup>3</sup>. ont proposé une distinction entre l'environnement institutionnel et les arrangements institutionnels. Le premier délimite et supporte les relations et les transactions entre les acteurs par l'ensemble des règles du jeu, comme les règles politiques, sociales, etc. Le second correspond aux modes d'utilisation de ces règles par les acteurs, ce qu'appelle Coase (1991) « les structures institutionnelles de la production ».

Cette distinction a donné naissance à deux niveaux d'analyse. Un premier niveau macroéconomique. Ils y sont analysés, la nature et le rôle des institutions, souvent dans une

---

<sup>1</sup>Silem A., l'hétérodoxie institutionnaliste et néo-institutionnaliste, revue, Economie et Société, université de Constantine, n° 4, 2006, p.10

<sup>2</sup>Chavance B., L'économie institutionnelle entre orthodoxie et hétérodoxie, *Revue du MAUSS*, 2007/2 n° 30, p.65

<sup>3</sup> Davis L. & North, D., [Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation,](http://ideas.repec.org/a/cup/jechis/v30y1970i01p131-149_07.html) *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, vol. 30(01), March.1971, pages 136-137 site: [http://ideas.repec.org/a/cup/jechis/v30y1970i01p131-149\\_07.html](http://ideas.repec.org/a/cup/jechis/v30y1970i01p131-149_07.html), consulté le 20-05-11.

démarche historique et une dynamique de long terme (North 1981, 2005 ; Greif, 1998 ; Aoki, 2001). Dans type d'analyses, l'« *enforcement* » joue un rôle clé, selon North D. (1990)<sup>1</sup>. L'*enforcement* est la mise en œuvre effective des règles par différents dispositifs. Le second niveau est microéconomique. Il étudie les modes d'organisation des transactions. Le concept de contrat incomplet y occupe une place importante<sup>2</sup>.

L'inexistence de contradictions insurmontables entre les différents volets du programme fait de lui un courant de pensée unifiée sous l'appellation « la Nouvelle Economie Institutionnelle », avec ses propres concepts, sa méthode et des résultats<sup>3</sup>. Aussi, tend-t-il à s'imposer comme un programme de recherche spécifique.

Par ailleurs, outre que l'approche en termes de coûts de transaction constitue l'élément unificateur de l'ensemble du programme de recherche néo-institutionnel, la frontière entre les deux volets du programme n'est pas claire. En effet, North, par exemple, ne s'est pas empêché d'utiliser une approche microéconomique pour expliquer les fondements individuels des choix sociaux. Tandis que Williamson, nous le verrons dans le chapitre qui suit, a intégré l'effet de l'environnement institutionnel sur les choix des structures de gouvernance par les agents.

### **1.2.3) Une analyse en termes d'efficacité**

L'efficacité occupe également une place centrale dans l'analyse néo-institutionnelle, même si les visions en termes d'efficacité semblent différentes entre deux auteurs des plus importants de la NEI, North et Williamson.

La vision en termes d'efficacité développée par Williamson s'explique par le fait que les agents, dans un contexte concurrentiel, cherchent la structure de gouvernance la moins coûteuse (minimisant les coûts de transaction). Alors que, pour North « les institutions ne sont pas nécessairement, ni même habituellement créées en vue d'être socialement efficaces ; elles sont plutôt créées, tout au moins les règles formelles, afin de servir les intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir de négociation pour créer de nouvelles règles<sup>4</sup>. »

---

<sup>1</sup>North D. (1990), *Institutions Institutional Change and Economic Performance*, Ed. PoliticalEconomy, pp. 54-60

<sup>2</sup> Nous y reviendrons dans la synthèse de la théorie des coûts de transaction que nous ferons dans le chapitre IV.

<sup>3</sup> Ménard C., L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats, Cahiers d'économie politique, n° 44, printemps 2003, PP. 103-118

<sup>4</sup> North D. (1994), op. cit., pp.360-361

L'application du concept d'efficacité institutionnelle est souvent obtenue par une démarche analytique comparative des institutions dans le cadre d'un « Benchmarking ». Selon Ménard C<sup>1</sup>., le programme de recherche néo-institutionnel a montré ses preuves que ce soit dans l'analyse des arrangements organisationnels et les arbitrages entre ces arrangements, ou dans l'analyse des dispositifs institutionnels, ses effets et ses interactions avec les arrangements organisationnels.

L'analyse en termes d'efficacité semble inscrire la NEI dans les mêmes préoccupations de l'économie néoclassique. Cela est d'autant plus vérifié que North D. considère son œuvre comme une extension de cette dernière, et déclarait en 1978 que «*abandonner l'économie néoclassique est abandonner l'économie comme une science*<sup>2</sup>». Toutefois, il est vrai que l'ouvrage de North, publié en 2005, a marqué une divergence de la plupart de ses résultats avec le modèle néoclassique et un relâchement de l'hypothèse de rationalité standard<sup>3</sup>.

## II) Définitions et formation des institutions

Le contenu de ce qui est désigné par institutions a évolué à travers le temps et les auteurs, depuis l'ancien institutionnalisme, et parfois, confondu avec les organisations. Dans ce qui suit, nous présenterons quelques définitions des institutions, tenterons une distinction entre les institutions et les organisations, et essayerons de montrer comment naissent les institutions dans une société.

### II.1) Définitions des institutions

Depuis l'ancien institutionnalisme américain jusqu'à la nouvelle économie institutionnelle, le terme « institutions » a connu une évolution de son contenu. Nous passerons en revue ici les définitions les plus citées dans la littérature économique.

---

<sup>1</sup>Ménard C., L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats, cahiers d'économie politique, n° 44, printemps, 2003, pp. 111-114

<sup>2</sup>North, D. (1978), [Structure and Performance: The Task of Economic History](#), [Journal of Economic Literature](#), American Economic Association, vol. 16(3), p. 974

<sup>3</sup>Benoît Prévost, « Douglass North : hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme ? », *Revue de la régulation* [En ligne], n°7 | 1er semestre 2010, mis en ligne le 18 juin 2010, sur le site : <http://regulation.revues.org/index7719.html>, consulté le 20-05-11.

Ainsi, comme nous l'avons noté précédemment, pour Veblen, les institutions sont des « *habitudes mentales prédominantes, des façons très répandues de penser les rapports particuliers et les fonctions particulières de l'individu et de la société* ». Commons R. définit une institution comme « *une action collective dans le contrôle, la libération et l'expansion de l'action individuelle*.<sup>1</sup> ». Dans ces deux définitions, l'idée de « contraindre » et d' « encadrer » l'action individuelle, soit par des « habitudes mentales répandues » (Veblen), ou par « l'action collective » (Commons), est présente.

Dans la Nouvelle Economie Institutionnelle, North D. définit les institutions comme étant « *les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent de contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme des normes de comportement, les conventions, les codes de conduite auto-imposés) et des caractéristiques de leur application* »<sup>2</sup>. Cette définition nous semble plus synthétique, au sens qu'elle contient les éléments présents dans les définitions précédentes (de Commons et de Veblen par exemple). D'ailleurs elle est largement adoptée par des études empiriques et bases de données, comme celle de la Banque Mondiale ou encore celle d'OuldAoudia J., par exemple<sup>3</sup>.

Cette définition large des institutions présente à la fois un avantage et un inconvénient. L'avantage est qu'elle nous permet de réaliser des études théoriques et empiriques sur le rôle des institutions sans s'enliser dans des taxonomies des institutions. L'inconvénient réside dans le fait que si nous pouvons l'étendre à une meilleure compréhension du rôle des institutions spécifiques, nous avons en fait, appris que peu de choses.<sup>4</sup> Il faut noter également, que la thématique des « règles formelles et informelles » est largement reprise dans des définitions, plus ou moins récentes, des institutions. Par exemple, Ménard C. définit les institutions comme « *l'ensemble des règles durables, stables, abstraites et impersonnelles, cristallisées dans des lois, des traditions ou des coutumes, et encastrées dans des dispositifs qui implantent*

---

<sup>1</sup> Commons R. (1934a), *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, The MacMillan Company, , p.73, cité par Corei T., op. cit., p.35

<sup>2</sup> North D. (1994), *Economic Performance Through Time*, *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3. (Jun., 1994), p. 360 : <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-282%28199406%2984%3A3%3C359%3AEPTT%3E2.0.CO%3B2-B> consulté le 23-07-11.

<sup>3</sup> Nous y reviendrons dans la section 2.

<sup>4</sup> Acemoglu D. & Robinson J., *The Role of Institutions in Growth and Development*, *International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank / The Commission on Growth and Development, Working Paper n°10*, 2008, p.4

*et mettent en œuvre, par consentement et/ ou par contrainte, des modes d'organisation des transactions.*<sup>1</sup>»

Le cadre institutionnel, lui, est composé de : la structure politique qui forme et agrège les choix ; la structure des droits de propriété qui détermine les incitations ; et la structure sociale qui forme les normes et conventions doublant les institutions formelles d'institutions informelles. Ménard C<sup>2</sup>. note que le cadre institutionnel reflète les croyances et préférences forgées au cours du temps. Les institutions représentent une structure imposée par les acteurs au « paysage mental », afin de tenter d'instaurer un certain ordre en rendant l'environnement prévisible et réduisant donc les coûts de transaction.

La multiplicité des définitions des institutions au sein même du courant néo-institutionnel n'est pas sans créer des divergences. Ainsi, au regard des conceptions correspondant aux deux volets de la Nouvelle Economie Institutionnelle, celle de l'économie des « organisations » et celle de l'économie des « institutions », en l'occurrence, le concept des institutions peut être considéré comme étant polysémique, si ce n'est la thématique des règles qui est commune à ces deux approches. D'ailleurs, cette distinction a été rendue plus évidente au passage du concept des « institutions » à celui des « organisations », et inversement, moins évident pour les deux branches<sup>3</sup>. En effet, pour l'économie des organisations, centrée sur l'entreprise, les institutions correspondent à l'environnement dans lequel évolue l'activité organisationnelle. L'attention sur les institutions est donc limitée, alors que l'économie des institutions distingue mal entre organisations et institutions.

## **II.2) Distinction entre les institutions et les organisations**

La distinction entre les institutions et les organisations et les relations qui existent entre les deux sont fondamentales, à partir du moment où l'économie néo-institutionnelle, elle-même, se décompose en deux branches, celle qui s'occupe de l'étude des structures organisations (Williamson, Robbins, Menard, etc.) et celle s'occupant des institutions (Coase, North, Thomas, Wallis, Weingast, Acemoglu, etc.). North distingue entre les organisations et les institutions, en considérant les secondes comme les règles du jeu dans la société, c'est-à-

---

<sup>1</sup>Ménard C. (2003), op. cit., P.106

<sup>2</sup> Ménard C., présentation de l'ouvrage de North D. C. (2005), Le processus de changement économique, Ed. d'Organisation, Paris, op. cit., p. 9

<sup>3</sup>C'est, entre autre, l'idée développée par Chavance B. (2001), op. cit., PP. 85-102

dire des contraintes formelles et informelles établies par l'homme, et les premières comme les joueurs eux-mêmes, c'est-à-dire, des groupes d'individus liés par un but commun<sup>1</sup>.

Pour North, les organisations créées dans l'économie reflètent les opportunités offertes par la « matrice institutionnelle ». Elles sont composées de groupes d'individus liés par des objectifs communs à atteindre. Les organisations comprennent : les instances politiques (par exemple, les partis politiques, le Sénat, le conseil municipal, les organismes de réglementation), les organismes économiques (par exemple, les entreprises, les syndicats, les coopératives), organismes sociaux (par exemple, des clubs, les associations), et les organismes éducatifs (par exemple, les écoles, les universités, les centres de formation professionnelle). L'interaction entre les institutions et les organisations façonne le cadre institutionnel et l'évolution d'une économie. Toutefois, North D. n'a pas approfondi son analyse des organisations, au point d'y transposer l'analyse des institutions en règles formelles et informelles.<sup>2</sup>

Il est vrai que les organisations comme les institutions reposent sur des règles, et peuvent de ce fait être analysées dans un même cadre général, cependant, distinction nette entre organisations et institutions paraît essentielle, du fait que les institutions sont caractérisées par des règles générales, macro-sociales, et les organisations par des règles qui leur sont particulières.

En se référant à Robbins S. P. (1990), Ménard C<sup>3</sup>. définit une organisation comme « *une unité économique de coordination ayant des frontières identifiables et fonctionnant de façon relativement continue, en vue d'atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs partagés par les membres participants.* ». Alors que les institutions sont « *un ensemble de règles socio-économiques, mises en place dans des conditions historiques sur lesquelles les individus ou les groupes d'individus n'ont guère de prise, pour l'essentiel, dans le court et le moyen terme. Du point de vue économique, ces règles visent à définir les conditions dans lesquelles les choix, individuels ou collectifs, d'allocation des ressources pourront s'effectuer.* » En d'autres termes, une organisation est définie par ses membres participants et des objectifs communs à ces derniers. Alors que les institutions sont définies par un ensemble de règles.

---

<sup>1</sup> North D. (1990), op. cit., pp. 3-4

<sup>2</sup> Chavance B. (2001), op. cit. p.91

<sup>3</sup> Ménard C., L'économie des organisations, Ed. La découverte, Coll. Repères, 1997, pp. 13-15

### **II.3) La formation des institutions selon North**

L'idée défendue par North<sup>1</sup> est que les institutions naissent du calibrage des modèles mentaux qui mêlent croyances et apprentissage, dans la lutte des hommes et des sociétés contre l'incertain. Il explique que la recherche de la prévisibilité et l'ordre par les hommes les conduit à structurer l'environnement, en s'appuyant sur des « échafaudages » mentaux que proposent leur culture et croyances.

En effet, les croyances quant au système politico-économique (modèle positif et normatif de fonctionnement du système) conduisent les entrepreneurs politiques et économiques, en mesure d'instaurer des lignes d'action, à mettre en œuvre des politiques visant à améliorer leurs positions concurrentielles. Cela altère la matrice institutionnelle. La perception de la réalité sera alors révisée ; ce qui nécessite de nouveaux efforts de la part des acteurs pour améliorer leurs positions : le tout forme un processus de changement incessant. Donc, c'est l'effort des humains à rendre leur environnement prévisible qui est à l'origine de la création des institutions. En un mot, l'incertitude est le moteur de la création des institutions par les hommes.

Contrairement à la condition de risque, l'incertitude représente, au sens de Knight (1921), la condition dans laquelle il n'est pas possible de calculer une distribution probable des résultats. Théoriser dans des conditions d'incertitude est alors impossible.

Selon North D.<sup>2</sup>, la source de l'innovation institutionnelle serait ce que Heiner (1983) appelle l'écart C – D, un écart entre la compétence (C) de l'agent et la difficulté (D) du problème décisionnel. Confronté à cet écart, l'agent humain construira des règles destinées à restreindre l'éventail des choix possibles. Ces règles sont les institutions. En réduisant le nombre de choix possibles, les institutions peuvent améliorer l'aptitude de l'agent à maîtriser l'environnement.

Au total, les croyances et institutions imaginées par les humains constituent une réponse permanente aux divers niveaux d'incertitude ou de désordre auxquels ils ont été et restent confrontés au cours de l'évolution de leur environnement. Cela les aide à rendre leur environnement intelligible.

---

<sup>1</sup> Ménard C., Présentation de l'ouvrage de North D. C. (2005), op. cit., p.8

<sup>2</sup>North D. (2005), op. cit., p. 32

### III) Le changement institutionnel

Par le concept de la « dépendance du sentier » ou « *pathdependency* », North met en exergue l'importance de la continuité historique dans le changement institutionnel. Pour lui, les choix du présent et du futur sont contraints par l'héritage des institutions accumulées dans le passé. Cependant, si les institutions formelles peuvent être modifiées délibérément, les institutions informelles quant à elles évoluent selon des modalités qui ne prêtent généralement pas à des manipulations délibérées de la part des humains.

#### III.1) Les facteurs de changement institutionnels

Pour répondre à la question de savoir comment les institutions changent, North D. (1995a)<sup>1</sup> a émis cinq propositions :

1. La clé du changement institutionnel est l'interaction permanente entre les institutions et les organisations dans la répartition économique de la rareté, donc la concurrence. En effet, les entrepreneurs des organisations provoquent le changement institutionnel, quand ils affrontent la concurrence omniprésente, résultant d'un monde économique de rareté. Lorsqu'ils perçoivent des opportunités nouvelles ou modifiées, ils provoquent le changement institutionnel en altérant les règles (soit directement par les organismes politiques, soit indirectement par la pression des organisations économiques ou sociales sur les organisations politiques), ou en altérant les modalités d'application des règles ou l'efficacité des sanctions ou autres moyens de coercition informels.
2. La concurrence oblige les organisations à investir continuellement dans les compétences et les connaissances pour survivre. Les nouvelles connaissances orientent l'évolution de leurs perceptions relatives aux opportunités, donc les choix qui altéreront graduellement les institutions. Dans un contexte de concurrence, que l'apprentissage se fasse par la pratique ou par l'acquisition des connaissances formelles, la clé de la survie est d'améliorer l'efficacité de l'organisation par rapport à ses rivales. Il est vrai que la simple curiosité est source innée d'acquisition des connaissances chez les humains, mais le taux d'accumulation des connaissances est lié

---

<sup>1</sup>North D. (1995a), Some fundamental puzzles in economic history / development, Washington University, St. Louis, pp. 3-5: <http://128.118.178.162/eps/eh/papers/9509/9509001.pdf>, consulté le 18-03-2009.

à son rendement. Les monopoles non menacés (politiques ou économiques) n'ont tout simplement pas besoin de s'améliorer pour survivre. Une concurrence organisationnelle vigoureuse produira un changement institutionnel rapide.

En résumé, la concurrence oblige les organisations à investir dans la connaissance, cela leur donne de nouvelles perceptions quant aux opportunités, les choix qui en résultent altéreront les institutions.

3. Le cadre institutionnel apporte les incitations qui dictent les types de connaissances pour lesquelles les organisations investiront : celles pour lesquelles elles perçoivent un rendement maximum. Ainsi, les organisations créées refléteront la structure des rendements obtenus. Donc, l'orientation de leurs investissements dans les compétences et les connaissances reflétera également la structure incitative sous-jacente. Par exemple, selon North, « *si dans une économie, le piratage représente l'activité qui offre un meilleur taux de rendement, les organisations investiront dans les compétences et les connaissances qui feront d'elles de meilleurs pirates.* »
4. Les perceptions proviennent des constructions mentales des acteurs, c'est-à-dire de la manière dont l'esprit interprète les informations qu'il reçoit. Des individus au passé différent (héritage culturel différent) font des interprétations différentes à une même observation et feront des choix différents.
5. Le changement institutionnel est incrémental (graduel), il n'y a pas de changement révolutionnaire. Etant dépendant du sentier, le changement incrémental est à peu près cohérent avec la matrice institutionnelle existante.

Finalement, le concept de « la dépendance du sentier » est central dans la conception du changement institutionnel chez North D. Cela signifie que les choix d'hier constituent des points de départ pour ceux d'aujourd'hui. Les contraintes informelles et les modèles mentaux, inhérents aux individus et aux sociétés, sont les principales raisons de la « dépendance du sentier ». Cela explique largement la raison pour laquelle il est difficile de changer les institutions même lorsque ces dernières ne mènent pas vers le développement.

### **III.2) Les institutions et le changement économique**

L'économie néo-institutionnelle s'est préoccupée de la question de la croissance et du développement économiques dès le début des années 1970, suite à la remise en cause des

modèles néoclassiques traditionnels de croissance qui ont prolongé celui de Solow (1959)<sup>1</sup>. En tentant d'expliquer pourquoi certains pays sont beaucoup plus pauvres que les autres, ces modèles ont mis l'accent sur les différences entre ces pays en termes d'accumulation des facteurs de production. En réponse à ces conclusions, North et Thomas (1973) notent : « *les facteurs que nous avons énumérés (l'innovation, les économies d'échelle, l'éducation, le capital, l'accumulation, etc) ne sont pas des causes de la croissance, ils sont la croissance* »<sup>2</sup>. L'accumulation des facteurs et l'innovation ne sont que les causes immédiates de la croissance. Pour North et Thomas, les différences observées entre les pays dans la croissance économique trouvent fondamentalement explication dans les différences en termes d'institutions.

L'un des objectifs majeurs de la nouvelle économie institutionnelle est de fournir un cadre théorique analytique en mesure d'expliquer le changement économique<sup>3</sup>. Le point de départ est la remise en cause de deux hypothèses sur lesquelles repose la théorie néo-classique : les institutions n'ont pas d'importance et le temps ne compte pas. L'idée est que les économistes plaçaient, à tort, les incitations au second plan. Or, les institutions constituent un facteur déterminant des mesures incitatives. Il faut donc conclure, que les institutions devraient avoir un impact majeur sur les résultats économiques, c'est-à-dire sur le développement, la croissance économique et l'inégalité et la pauvreté<sup>4</sup>.

En outre, si le changement économique est un processus, il est certainement guidé par les perceptions des acteurs, à la lumière desquelles ces derniers prennent des décisions, afin de réduire l'incertitude à laquelle ils sont confrontés, lors de la poursuite de leurs objectifs.

### III.2.1) Les incitations et les performances économiques

Les institutions, constituées des contraintes formelles et informelles, définissent la structure d'incitation des sociétés et des économies. En ce sens, elles constituent le facteur déterminant de la performance économique sous-jacente. Le temps est, pour le changement économique et sociétal, la dimension dans laquelle le processus d'apprentissage des êtres humains façonne la trajectoire d'évolution des institutions. Car, cet apprentissage se transmet de génération en génération, à travers la culture d'une société. Dit autrement, le temps

---

<sup>1</sup> Par exemple Cass (1965) et Koopmans (1965), ou Romer (1986) et Lucas (1988)

<sup>2</sup> North D. & Thomas R. ,*The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973, p.2.

<sup>3</sup> North D. (1993), *Prize Lecture, Lecture to the memory of Alfred Nobel*, December 9, 1993: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html), consulté le 18-03-2009

<sup>4</sup> Acemoglu D. & Robinson J. (2008), op. cit., p.3

représente les expériences présentes et les expériences cumulées des générations passées incorporées dans la culture d'une société.

Pour North, « *améliorer les performances économiques signifie abaisser les coûts de production et de transaction, et pour parvenir à cet objectif, la clé est de modifier les institutions. Ce que l'on peut faire par : 1) la mise en place d'un système de poids et mesures uniformes, la recherche technologique visant à améliorer la métrologie et une meilleure spécification des droits de propriété ; 2) la création d'un système judiciaire efficace pour réduire les coûts de protection des contrats ; 3) la mise en place d'institutions visant à réunir les connaissances dispersées dans une société, à surveiller et mesurer les contrats et à résoudre les conflits.* »<sup>1</sup>

Toutefois, il faut souligner qu'il n'existe pas de modèle institutionnel standard et unique qui permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de développement pour tous les pays. North prévient que les institutions apparues dans le monde occidental, tels que les droits de propriété et les systèmes judiciaires, ne doivent pas nécessairement être copiés fidèlement dans les pays en voie de développement. La clé est dans la structure incitative qui est créée est non dans l'imitation servile des institutions occidentales. Le rôle des institutions dans l'incitation des agents à la productivité est alors capital. La Chine est souvent présentée comme un exemple d'économie qui a réussi à réaliser de bonnes performances économiques en constituant une structure incitative propre, sans le recours à la recette standard de l'occident. Les économies qui fonctionnent mal possèdent une matrice institutionnelle non incitative envers les activités améliorant la productivité. Abondant dans le même sens, Acemoglu (2012) soutient : « *comme les institutions influencent le comportement et les incitations dans la vie courante, elles forment alors le succès ou l'échec des nations. Le talent Individuel compte à tous les niveaux de la société, mais lui-même a besoin d'un cadre institutionnel pour le transformer en force positive.* »<sup>2</sup>

### **III.2.2) Les institutions comme un moyen de lutte contre l'incertitude et le désordre**

Tout au long de l'histoire, les institutions ont été conçues par les êtres humains afin de créer l'ordre et de réduire l'incertitude dans leurs transactions. Ensemble avec les autres contraintes standards de l'économie, elles définissent les choix et déterminent les coûts de

---

<sup>1</sup>North D. (2005), op. cit., p.204.

<sup>2</sup>Acemoglu D. & Robinson J.A., *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*, Crown Publisher- NewYork, 2012, p.37

transaction et de production et donc la rentabilité et la faisabilité d'un engagement dans une activité économique quelconque<sup>1</sup>.

L'importance de l'ordre réside dans le fait qu'il implique une réduction des incertitudes indissociables à la condition humaine. Cela, grâce à des institutions qui apportent davantage de prévisibilité (et de visibilité) dans les relations entre les humains. En revanche, le désordre accroît l'incertitude, en rendant les relations sur les marchés politique et économique instables et en laissant les droits et les privilèges des personnes et des organisations « à qui s'en empare ».

Récemment, North D. et *al.* ont défini deux types d'ordres sociaux qui caractérisent le monde actuellement.<sup>2</sup> Il s'agit de l'ordre d'« État naturel » ou d'« accès limité » et de l'ordre d'« accès ouvert ».

Dans l'ordre d'État naturel, le système politique est utilisé pour réguler la compétition économique et créer des rentes, lesquelles, à leur tour, ordonnent les relations sociales, brident la violence et établissent une coopération sociale. Le modèle d'accès limité se définit par : une économie à croissance lente, vulnérable aux chocs ; des régimes politiques sans consentement généralisé des administrés ; un État plus réduit et plus centralisé ; et une prédominance des relations sociales organisées sur un mode personnel, reposant sur des privilèges, une hiérarchie sociale, des lois appliquées au cas par cas, des droits de propriété fragiles et le présupposé que tous les individus ne sont pas égaux. Tout cela ne fait qu'augmenter de l'incertitude des acteurs. Actuellement, 85% de la population du monde vivent dans des ordres d'accès limité.

Dans l'ordre d'accès ouvert, les relations personnelles ont leur place, mais des catégories impersonnelles d'individus, appelées citoyens, interagissent dans de vastes domaines du comportement social sans forcément avoir à connaître l'identité individuelle de leurs interlocuteurs. L'ordre d'accès illimité ou ouvert se définit par : un développement politique et économique ; une économie qui enregistre beaucoup moins de croissance négative ; une société civile diversifiée et vigoureuse, dotée d'un grand nombre d'organisations ; un État plus étendu et plus décentralisé ; un tissu de relations sociales impersonnelles, incluant État de droit, droits de propriété sécurisé, justice et égalité, dans

---

<sup>1</sup> North D. (1991), *Institutions*, in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, American Economic Association Stable, pp. 98 : <http://www.jstor.org/stable/1942704>, consulté le 14-01-2009.

<sup>2</sup>North D. C., Wallis J. J. & Weingast B. R., *Violence et ordres sociaux*, Ed. Gallimard, Paris, 2010, p.32

lequel tous les individus sont traités de la même façon. L'ordre d'accès ouvert représente 15% de la population mondiale.

Pas loin de l'idée de North, Acemoglu analyse la cause de l'échec des nations en scindant les institutions en deux types : les « institutions inclusives » et les « institutions extractives »<sup>1</sup>. Les premières permettent et encouragent la participation de la grande masse de la population dans les activités économiques. Dans le cadre de ces institutions, les individus font le meilleur usage de leurs talents et compétences et font les choix qu'ils souhaitent. C'est le cas des institutions de la Corée du Sud et des États-Unis. Les institutions extractives quant à elles opèrent une extraction de la richesse d'une partie de la population au profit de l'élite dirigeante. C'est le cas des institutions dans les pays en développement. Selon l'auteur, dans certains cas, comme en Argentine, Colombie, Égypte, l'échec prend la forme de l'insuffisance de l'activité économique, car les dirigeants politiques se vouent à l'extraction des ressources de l'activité économique à leur profit ou suppriment tout type d'activité économique indépendante qu'ils jugent menaçante pour l'élite économique. Dans des cas extrêmes, comme au Zimbabwe et en Sierra Leone, institutions extractives ouvrent la voie à l'échec complet de l'État, détruisant non seulement le droit et l'ordre, mais également les incitations économiques les plus élémentaires.

En outre, afin de réduire les coûts de transaction, l'une des innovations institutionnelles des êtres humains consiste en la transformation de l'incertitude en risques<sup>2</sup>. L'incertitude est une situation dans laquelle on ne peut pas déterminer la probabilité d'un événement et on ne peut pas donc s'assurer contre cet événement. En revanche, le risque implique la capacité de faire une évaluation actuarielle de la probabilité d'un événement et donc de s'assurer contre ses résultats. Par exemple, dans le monde moderne, l'assurance et la diversification de portefeuille sont des méthodes de conversion de l'incertitude en risque et de réduction des coûts de transaction, par la fourniture d'une couverture contre l'instabilité. Par ailleurs, les institutions peuvent contribuer à réduire l'incertitude liée aux comportements stratégiques des acteurs, en définissant la nature des droits de propriété et des contrats en garantissant leur respect.

---

<sup>1</sup>Acemoglu D., Robinson J. A.(2012) , op. cit., pp.70-71

<sup>2</sup>North D.(1991), op. cit., p.106

North D.<sup>1</sup> classe les incertitudes en degrés, selon qu'elles nécessitent de « manipuler » soit le stock d'information, le stock de connaissances, le cadre institutionnel, la structure des croyances ou les croyances non-rationnelles. Il distingue ainsi entre :

- l'incertitude qui peut être réduite par un simple accroissement de *l'information*, étant donné le *stock de connaissances* existant ;
- l'incertitude qui peut être réduite par un accroissement du stock de connaissances au sein du *cadre institutionnel* existant. Par exemple, la révolution néolithique et l'apparition de la peste dans l'Europe du 14<sup>ème</sup> siècle ont l'une et l'autre entraîné une réorganisation fondamentale de la société et de la redistribution des ressources, ainsi qu'une acquisition de connaissances;
- l'incertitude qui ne peut être réduite que par l'altération du cadre institutionnel qui suppose une modification de la structure incitative. Cela recouvre une bonne partie des efforts contemporains visant à améliorer le fonctionnement des économies du tiers-monde. Par exemple, accroître les incitations à inventer (droit des brevets), abaisser les coûts de transaction sur les marchés en créant un système judiciaire rendant la protection des contrats moins coûteuse, etc. ;
- l'incertitude face à des situations nouvelles qui ne peuvent être réduites que par une restructuration des *croyances* ;
- l'incertitude résiduelle, base des *croyances « non rationnelles »* comme les religions et autres croyances.

### **III.2.3) Les institutions comme moyen de coordination entre acteurs**

Les institutions peuvent faciliter et stimuler la concurrence sur le marché, cela favorise l'innovation et la croissance économique. Ces institutions agissent sur le coût de l'accès des entreprises à l'information, le respect des droits de propriété.

### **III.3) Les interactions entre les institutions économiques et les institutions politiques**

Il est souvent considéré que c'est le politique qui définit et fait appliquer les règles formelles du jeu économique (droits de propriété qui définissent la détention, l'usage, les droits usufruit et l'aliénabilité des biens et ressources) et qui est donc la première source des

---

<sup>1</sup> North D. (2005), op. cit., PP.35-37

performances économiques<sup>1</sup>. Ce qui est également le cas des contraintes informelles. Or, s'il est exceptionnel de trouver des marchés économiques qui se rapprochent des conditions nécessaires à l'efficacité, il est impossible de trouver des marchés politiques qui le font. Par conséquent, il n'est pas surprenant que l'efficacité des marchés économiques soit si exceptionnelle<sup>2</sup>. Il importe alors de savoir comment les institutions politiques déterminent les institutions économiques.

Nous nous référons ici à Acemoglu, Johnson et Robinson(2004) qui ont expliqué, de façon très schématisée, l'action des institutions et du pouvoir politiques sur les performances économiques (figure n°2). Ils expliquent qu'à une période « t », les institutions politiques déterminent et affectent le pouvoir politique *de jure*, alors que la distribution des ressources détermine et affecte le pouvoir politique *de facto*<sup>3</sup>. Le pouvoir politique, dans son ensemble, détermine les institutions économiques de la période « t », mais aussi les institutions politiques de la période « t+1 ». Les institutions économiques et politiques déterminent à leur tour les performances économiques de la période « t » et la distribution des ressources durant la période « t+1 ».

Bien que les institutions économiques soient le facteur essentiel et déterminant des résultats économiques, elles sont elles-mêmes endogènes et déterminées par les institutions politiques et la répartition des ressources dans la société<sup>4</sup>.

### **Figure n°2 : Les interactions entre les institutions politiques et les institutions économiques**

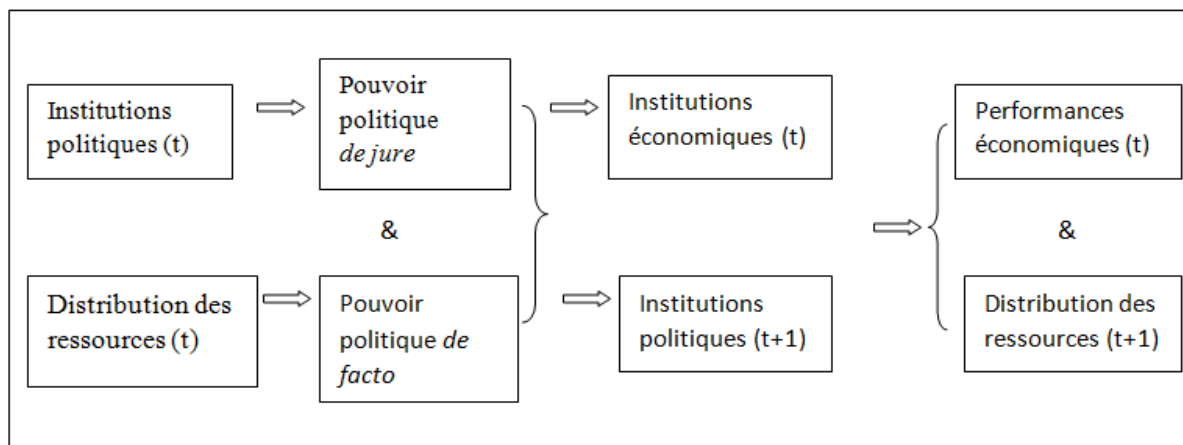
---

<sup>1</sup> North D. (2005), op. cit., p.83

<sup>2</sup>North D. (1993),op. cit.

<sup>3</sup> Le pouvoir politique *de jure* renvoie à la puissance des institutions politiques d'une société. Alors que le pouvoir politique *de facto* correspond au pouvoir politique que possède un groupe d'individus, même s'ils ne sont pas investis de ce pouvoir par des institutions politiques de la société. C'est par exemple lorsque ces individus peuvent se révolter, engager des mercenaires, etc.) Il détermine leur capacité à utiliser la force contre d'autres groupes.

<sup>4</sup>Acemoglu (2004), op. cit., p.6



Source: d'après Acemoglu D., Johnson S. & Robinson J., *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*, Working Paper 10481, 2004, p.6, <http://www.nber.org/papers/w10481>, consulté le 23-07-11.

Cependant, Acemoglu et *al.* mettent l'accent sur deux contraintes qui font que le changement économique soit difficile à réaliser selon le système décrit ci-dessus: d'abord, les institutions politiques sont durables et nécessitent un changement suffisamment important dans la distribution du pouvoir pour provoquer un changement dans les institutions politiques, comme une transition d'une dictature vers une démocratie, par exemple ; ensuite, lorsqu'un groupe particulier est nettement plus riche que les autres, cela va lui procurer un pouvoir politique de *facto* important, ce qui lui permettra d'influencer les institutions politiques à agir pour ses propres intérêts.

Pour étayer leur schéma, Acemoglu et Robinson (2008)<sup>1</sup> ont donné l'exemple des changements qu'a connus l'Europe, entre la fin du Moyen âge et le début de la période moderne, en matière des droits de propriété et des institutions politiques, et leurs conséquences sur le développement de ce continent. A la fin du moyen âge, l'Europe se caractérisait par l'absence des droits de propriété pour les propriétaires fonciers, les commerçants et les industriels. Cela avait un impact négatif sur la croissance économique durant cette époque. Les institutions politiques de l'époque plaçaient tous les pouvoirs entre les mains des monarques. Ces derniers ont souvent utilisé ce pouvoir pour exproprier des producteurs et leur imposer des taxes arbitraires et favoriser leurs alliés politiques. Par conséquent, les institutions économiques durant cette période ont fourni peu d'incitation à investir, que ce soit dans la terre, ou dans le capital physique ou humain, ou dans la technologie. Du coup, la croissance économique n'a pas été favorisée. Les changements majeurs survenus au XVIIe siècle dans les institutions économiques et politiques ont,

<sup>1</sup>Acemoglu D. & Robinson J. (2008), *op. cit.*, P.8

cependant, ouvert la voie pour le développement des droits de propriété, et limité le pouvoir des monarques<sup>1</sup>. Les classes de marchands et de propriétaires fonciers commençaient à accroître leur fortune et à avoir un pouvoir de facto, que le roi possédait exclusivement jusqu'alors. Ces changements dans la répartition du pouvoir politique a conduit à des changements majeurs dans les institutions économiques : le renforcement des droits de propriété (sur la terre et le capital). Cela a stimulé l'expansion du commerce. La conséquence a été une croissance économique rapide, qui a donné naissance à la Révolution industrielle, et une répartition des ressources largement différente de celle de la fin du Moyen âge.

Au total, la structure créée par les humains pour organiser leur environnement politico-économique est le déterminant essentiel des performances d'une économie : elle fournit les incitations qui orientent les choix humains. La force des normes informelles et l'efficacité de leur mise en application jouent un rôle clé dans l'histoire. Seulement, nous pensons qu'il est important de nous interroger ici sur la relation controversée entre la démocratie et le développement économique.

#### **IV) Démocratie et développement économique : une extension d'analyse**

En matière de relation entre la démocratie et le développement économique<sup>2</sup>, deux thèses s'affrontent : l'une souvent basée sur ce qui est connu sous « l'hypothèse de Lée ». Celle-ci affirme que le développement précède la démocratie ; l'autre thèse, soutient au contraire qu'il ne peut y avoir de développement sans démocratie.

##### **IV.1) L'hypothèse de Lée, ou l'autoritarisme comme préalable au développement**

En effet, Lee KuanYew, leader politique et ancien président du Singapour, considère que « les systèmes non démocratiques sont les plus performants pour aboutir au développement économique ».<sup>3</sup>

En sciences politiques, une partie importante de la doctrine considère qu'il ne peut y avoir de démocratie sans développement et que, par conséquent, le développement devrait précéder la

---

<sup>1</sup> Notamment, après la guerre civile de 1642 et la révolution de 1688, en Angleterre ; la révolte hollandaise contre les Habsbourg.

<sup>2</sup> Pour M. Duverger, la démocratie est le système où « *les institutions politiques reposent sur les principes fondamentaux suivants : souveraineté populaire, élections, parlements, indépendance des juges, libertés publiques, pluralisme des partis* » (1980, p.53), tout cela devant permettre d'« *empêcher que le pouvoir politique ne soit trop fort, afin de préserver les libertés des citoyens* » (Idem, p.81). L'idée de développement économique renvoie à une création de richesse, au progrès, à la croissance, etc.

<sup>3</sup> Sen A., La démocratie des autres, Ed. Rivage poche / Petite Bibliothèque, Paris, 2006, p. 60

démocratie. Représentatif de ce courant de pensée, l'Américain S. Huntington<sup>1</sup> estimait qu'une libéralisation politique trop brutale et désordonnée (liberté totale de la presse, instruction généralisée, compétition électorale...) ne pouvait que conduire à des impasses qui allaient très vite révéler une « saturation du système » en aspirations et revendications. En effet, en situation démocratique, le système socio-politique, parce qu'il est ouvert, reçoit forcément plus de demandes qu'en situation autoritaire. Or, le problème est qu'il est souvent sollicité au-dessus de ses capacités. Le système ne pourrait que se bloquer, de la même façon que les standards des chaînes de télévisions finissent par sauter quand il y a trop d'appels en même temps<sup>2</sup>.

En illustration à leur thèse, les tenants de ce courant affirment que, sans les régimes autoritaires qu'ils ont eu à connaître, les « nouveaux pays industrialisés » (Corée du Sud, Taïwan, la Chine...) n'auraient pas pu atteindre le stade de développement qui est le leur aujourd'hui.

#### **IV.2) La démocratie comme préalable au développement économique**

Le courant opposé voit en la démocratie un préalable au développement. Pour les tenants de ce point de vue, non seulement l'autoritarisme n'est en rien une condition du développement, mais en plus sans démocratie (vue comme obligation pour les gouvernants de rendre compte aux gouvernés), il ne peut y avoir de véritable développement. Des économistes comme A. Lipietz affirment que la sortie des régimes autoritaires est un préalable absolu au développement économique. À l'appui de cette affirmation, ils démontrent que les pays européens les moins développés sont aussi ceux qui sont plus tardivement sortis de l'autoritarisme. Ainsi, des pays comme l'Espagne, le Portugal, la Grèce ou la Turquie n'auraient amorcé leur développement économique qu'après leur entrée en démocratie<sup>3</sup>. À l'inverse, il n'est pas ardu de démontrer que, sur le continent africain, l'autoritarisme n'a généré nul développement véritable. Au contraire, l'un des exemples de relatif développement sur ce continent, le Botswana, cultive déjà une longue tradition démocratique.

#### **IV.3) Absence de lien clair entre la démocratie et le développement économique**

Sur le plan théorique, pour les partisans de la pensée libérale, à l'image de Friedman M. (1962), les libertés économiques permettent le maintien des droits de propriété et par là même encourage la croissance économique. En revanche, les opposants à cette thèse pensent,

---

<sup>1</sup> S. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

<sup>2</sup> Rossatanga-Rignault G., *Démocratie et Développement en Afrique noire*, document non publié

<sup>3</sup> Voir, entre autres, A. Lipietz, *Mirages et miracles*, La Découverte, 1985 et J.J. Perennes et H. Puel, « *Démocratie et développement au Sud* », *Économie et Humanisme*, octobre-décembre 1991, article reproduit dans *Problèmes économiques* (La Documentation Française), n° 2.266, du 11 mars 1992.

au contraire, que certains aspects de la démocratie tendent à ralentir la croissance comme les décisions de redistribuer du revenu des riches vers les pauvres, la saturation du système suite à de nombreuses demandes sociales, etc.

Sur le plan empirique la relation est loin d'être tranchée. En effet, les résultats de l'étude de Barro R. (1996) ou de Przeworski et *al.* (2000)<sup>1</sup> semblent ni infirmer, ni confirmer la relation entre la démocratie et la croissance économique. Ainsi, un certain nombre de pays peu démocratiques se caractérisent par une croissance élevée, alors que des pays à un niveau de démocratie intermédiaire, semblent, il est vrai, éviter des taux de croissance faibles, mais sans atteindre pour autant des taux particulièrement élevés. Barro estime alors qu'« on ne peut conclure de cette évidence que plus ou moins de démocratie est un élément décisif pour le croissance économique »<sup>2</sup>. De leur côté, dans une étude sur 135 pays entre 1950 et 1999, Przeworski et *al.* (2000) ont conclu sur l'impossibilité de valider toute relation à sens unique - positive ou négative - entre démocratie et développement.

Certains points de vue convergent avec les résultats de Barro pour dire que la relation entre la démocratie et le développement est loin d'être claire. Marchesin<sup>3</sup> considère, à ce titre, que malgré que le thème soit classique, l'observation empirique montre un paysage contrasté qui ne permet pas de conclure de façon claire et définitive sur la prééminence d'un des deux termes de la relation. De son côté, Sen A.<sup>4</sup> considère qu'une causalité de l'ordre de cette relation ne peut être définie sur la base de preuves « sélectives » et « partielles ». Ainsi, nous ne pouvons pas considérer de façon systématique que la forte croissance économique de Singapour ou de la Chine comme preuve définitive de la supériorité d'un régime autoritaire à promouvoir la croissance économique, pas plus que nous ne devons tirer la conclusion inverse du fait que le Botswana- État qui possède le meilleur taux de croissance économique des pays Africains- ait été pendant des décennies une oasis de démocratie en Afrique.

Par ailleurs, dans une étude empirique, Leftwich (2002)<sup>5</sup> affirme que la démocratie ne mène pas au développement pour la simple raison que ce dernier suppose un changement structurel que la démocratie ne favorise pas. La démocratie est essentiellement

---

<sup>1</sup> Voir Przeworski, A., M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, and F. Limongi (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>2</sup> Barro R., les facteurs de la croissance économique, une analyse transversale par pays, *Economica*, 2000, p.58

<sup>3</sup> Marchesin P., Démocratie et développement, In *Tiers-Monde*, 2004, tome 45 n°179. P. 509

<sup>4</sup> Sen A., *op. cit.*, p.61

<sup>5</sup> Voir Leftwich A. (2002), « Débat: La démocratie et le développement. Une contradiction dans la politique d'économie », en *nouvelle économie politique*, Sheffield, vol. 7, n°2, PP. 269-281

« conservatrice » : la stabilité en démocratie émane d'un consensus explicite ou implicite qui stipule que les perdants aux élections ne seront pas anéantis par les gagnants et auront une chance de gagner.

Selon Khan (2002)<sup>1</sup>, la différence en matière de développement entre les pays démocratiques avancés et les pays en développement réside dans la taille et la place du secteur privé (capitaliste) dans l'économie. Dans les premiers, la taille du secteur privé est tellement importante que la classe capitaliste qu'il incarne domine et influence les politiques qui ne varient qu'autour d'un éventail restreint d'options qui leur sont essentiellement acquises. Cette domination est justifiée par deux raisons : d'abord, la plupart des ressources assurant le fonctionnement du système politique (rentes) provient de ce secteur ; ensuite, le bien-être de la majorité des gens dépend de la santé de ce secteur, même s'ils n'en font pas partie. Ces compromis, s'ils ne favorisent pas des changements structurels dans le système politico-économique, ils ne remettent pas non plus en cause la croissance économique dans ces pays. En revanche, dans les pays en développement, le secteur privé est faible, il ne peut donc influencer ni les objectifs des politiques mises en œuvre ni le bien-être des individus. C'est-à-dire que la croissance n'est pas favorisée.

Au total, nous pouvons affirmer qu'il n'existe pas de lien de causalité claire et bien établi entre la démocratie et le développement.

Au terme de cette section, nous pouvons conclure que l'intérêt que l'on porte actuellement aux institutions a pour origine l'ancien institutionnalisme, dont les grandes figures sont : Shmoller, Veblen T. et Commons R. qui ont contribué, respectivement, à « analyser le droit », « expliquer l'évolution des institutions », et analyser les rapports économiques en termes de « transactions ». Cependant, cet apport ne s'est pas constitué en « corps théorique » à part entière.

L'idée selon laquelle les institutions comptent et doivent être centrales dans l'analyse économique moderne est développée par la Nouvelle Economie Institutionnelle. Celle-ci désigne la prolongation des travaux de Coase R. (1937, 1968), qui ont introduit le concept de « coûts de transaction » dans l'analyse économique, par North D. (1981, 1990), Williamson O. (1975, 1985) et ceux qui y sont dans la lignée.

---

<sup>1</sup> Khan M. H., *Fundamental Tensions in the Democratic Compromise*, in *New Political Economy* 2002 7 (2): 275-77.

Malgré l'abandon de certaines hypothèses de la théorie néo-classique (rationalité illimitée, absence d'opportunisme, la non-spécificité des actifs), nous ne pouvons pas parler de rupture totale entre la théorie néo-classique et la Nouvelle Economie Institutionnelle. Cette dernière, en privilégiant l'analyse en termes d'efficacité et d'efficience, semble inscrire ses préoccupations dans les mêmes termes que la première.

La création des institutions est rendue possible par l'effort des humains pour rendre leur environnement prévisible. North D. avance le concept de « la dépendance du sentier » pour expliquer le changement institutionnel dans une société. A travers ce concept, il explique les différences en termes de trajectoires institutionnelles entre les pays, en faisant montrer comment les choix d'hier constituent des points de départ pour ceux d'aujourd'hui.

Définies comme les contraintes formelles et informelles, les institutions jouent un rôle important dans la réduction des coûts de transaction et l'amélioration des performances économiques d'une société, par les incitations qu'elles offrent aux agents économiques ; la réduction de l'incertitude et du désordre ; et l'augmentation des capacités de coordination entre acteurs.

La revue de la littérature étudiant lien entre la nature du système politique et le développement économique nous a permis d'établir, qu'il n'existe pas *a priori* de lien clair et systématique entre les deux. En effet, l'hypothèse de Lee KuanYew, considérant les systèmes non démocratiques plus enclins pour aboutir au développement économique, n'est pas validée dans la réalité. Ainsi, certains pays ont un taux de croissance élevé tout en étant démocratiques (exemple du Botswana). En revanche, les « conclusions » des travaux empiriques Barro R. J. n'ont pas, non plus, confirmé l'existence d'une corrélation claire entre la démocratie et le développement. Peut-être que la démocratie serait-elle d'une valeur politique intrinsèque, mais indépendante des performances économique d'un pays.

## **Section 2 : Les institutions et le développement économique : analyses empiriques**

Après avoir passé en revue l'essentiel des enseignements de l'Economie Néo-Institutionnelle sur les institutions (leur définition, leurs types, leur rôle dans la conduite du changement économique, et les relations entre les institutions politiques et les institutions

économiques), nous mettrons l'accent, dans cette section, sur la relation entre le développement économique et les institutions, d'un point de vue empirique.

Les études réalisées par la Banque Mondiale, durant les années 1990, sont parmi les premiers travaux qui ont essayé de « mesurer » la qualité des institutions. Pour ce faire, il a été mis en avant le concept de « bonne gouvernance », défini par une gamme d'indicateurs. La littérature économique a, depuis, suffisamment documenté la validité de la relation globale entre les institutions et le développement économique. Cette relation s'est retrouvée au centre de plusieurs études empiriques consacrées à la nature même des mécanismes institutionnels une fois à l'œuvre, à leurs interrelations et à leurs effets conjoints sur le développement.

Dans cette section, nous pencherons sur la relation entre la qualité des institutions et le développement économique, dans le sillage de deux bases de données « *GovernanceMatters* » de Kauffmann D. Kraay A. et Zoido-Lobaton P., sous l'égide de l'institut de la Banque Mondiale (1999), et la base de données « Profils Institutionnels » d'OuldAoudia J. (2003), sous l'égide du Ministère français de l'économie. L'objectif est, d'abord, de montrer la portée et les limites des démarches de quantification des institutions ; ensuite, il s'agit de porter un regard analytique sur la relation entre les institutions et le développement économique.

## **I) La qualité des institutions et les performances économiques : quelques constats**

Si l'on considère la croissance économique comme l'une des dimensions essentielles du développement économique, l'étude de la relation entre la qualité des institutions et la croissance économique, revêt alors une importance capitale. La croissance économique est définie par « *l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension, pour une nation, le produit global net en termes réels* »<sup>1</sup> ; c'est-à-dire, l'augmentation du Produit Intérieur Brut (PIB) sur une ou plusieurs périodes.

Pour North D., il est tout à fait inapproprié de faire abstraction des institutions lorsque l'on étudie les différences, entre les pays, en termes de croissance économique. Pour lui, « *les récents modèles néo-classiques de croissance construits autour des rendements croissants (Romer, 1986) et de l'accumulation du capital (Lucas, 1988) dépendent de façon cruciale de l'existence d'une structure implicite d'incitations qui oriente ces modèles. Essayer de rendre*

---

<sup>1</sup> Perroux F., Dictionnaire économique et social, Ed. Hatier, Paris, 1990, p.115.

*compte de la diversité des expériences historiques des économies ou de la différence actuelle de performance entre économies avancées, centralement planifiées et moins développées, sans faire de cette structure des incitations dérivée des institutions un ingrédient essentiel m'apparaît être un exercice stérile<sup>1</sup>. »*

Avant de passer en revue les résultats de certaines études empiriques concernant la relation institutions-développement, ainsi que leurs portées et limites, nous essayerons d'abord de caractériser les inégalités de richesse entre les pays du monde.

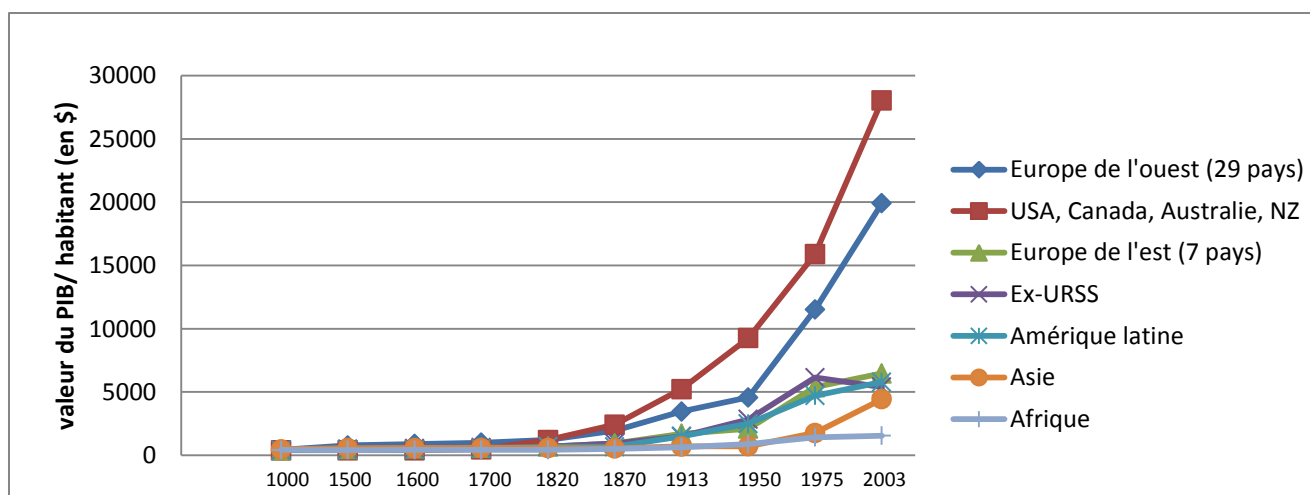
### **I.1) Les inégalités de richesse entre les nations : état des lieux**

Le graphique n°9 montre que l'écart en termes de richesse, exprimé en PIB par habitant, entre les pays, n'était pas apparent, voire était inexistant, au début du dernier millénaire. Cet écart a commencé à prendre de l'importance, à partir de 1700, entre l'Europe de l'Ouest (990 \$) et le reste du monde (entre 421\$ et 610\$). Le bouleversement a eu lieu avec la révolution industrielle qui a creusé brutalement un écart considérable entre les nations. En 1870, le revenu par tête des nations les plus riches était déjà 11 fois plus élevé que le revenu par tête des nations les plus pauvres. Aujourd'hui, les plus riches sont plus de 50 fois plus riches que les plus pauvres. Le phénomène inégalitaire entre les nations est principalement le produit des deux derniers siècles.

### **Graphique n° 9 : Les évolutions du PIB par habitant dans le monde (1000- 2003)**

---

<sup>1</sup> North D. (1990a), op. cit., p.133



Source : d'après Angus Maddison, [http://www.ggd.net/maddison/Historical\\_Statistics/horizontal-file\\_03-2007.xls](http://www.ggd.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_03-2007.xls), consulté le 13-09-11.

Cohen D<sup>1</sup>. fait remarquer que l'idée qu'on puisse observer une « convergence absolue » du revenu des nations riches et pauvres, c'est-à-dire une égalité progressive entre le revenu des pays pauvres et celui des pays riches, était devenue presque impensable au début des années quatre-vingt, tant le creusement des inégalités entre ces derniers semblait devenir la « règle » du développement économique. Toutefois, vers le milieu des années quatre-vingt, les économistes ont repéré dans les données statistiques une tendance qu'ils ont désignée par la convergence « conditionnelle ». Cela vaudrait dire que sous « certaines conditions » (fort taux d'investissement, une forte scolarisation de la population, une ouverture commerciale élevée), les nations pauvres peuvent parvenir à rattraper les nations riches. Ces remèdes sont employés en Asie, initialement au Japon puis par quatre pays, Hong-Kong, Singapour, la Corée et Taiwan.

## I.2) Les besoins institutionnels vus empiriquement

La Commission de la croissance et du développement de la Banque Mondiale, dans son rapport de 2008<sup>2</sup> sur la croissance, intitulé *Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire*, a conclu que la croissance n'est pas un phénomène transposable. Elle a, par conséquent, recommandé aux pays en développement une appropriation et une adaptation de leurs politiques et stratégies de croissance en fonction de leurs réalités et contextes nationaux. Cela se justifie par le fait que les 13 pays qui ont un taux de croissance de 7 % par année, pendant au moins un quart de siècle, sont très hétérogènes. A

<sup>1</sup> Cohen D., *Richesse du monde, pauvreté des Nations*, coll. Champs, Éditions Flammarion, Paris, 1998, p. 31.

<sup>2</sup> La Commission sur la Croissance et le Développement, *Rapport sur la croissance. Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire*, 2008.

titre d'exemple, aux côtés des pays démocratiques et promouvant le multipartisme (le Japon et la Corée du Sud), on trouve des pays gouvernés par des partis uniques (la Chine). Certains pays comme le Hong Kong, la Malaisie et le Singapour ont, par ailleurs, adopté des politiques de promotion des exportations et d'attrait des investissements directs étrangers (IDE), alors que d'autres, comme le Brésil, ont opté pour des politiques d'industrialisation par substitution aux importations ; et d'autres encore, comme le Japon, ont surtout compté sur l'investissement national.

Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de similitudes entre ces pays. La Commission de la Croissance et du Développement de la Banque Mondiale relève un certain nombre de points communs entre les *success stories*. Ces caractéristiques communes constituent, en quelque sorte, la base des recommandations de la Commission. Elle en retient cinq : une ouverture commerciale et une intégration dans l'économie mondiale ; un environnement macroéconomique favorable ; des taux élevés d'épargne et d'investissement publics ; une confiance dans la flexibilité et les mécanismes du marché ; et un gouvernement fort et crédible faisant preuve d'un *leadership* et d'une gouvernance ou institutions de qualité. La qualité des institutions est ainsi intégrée dans l'explication de différence en termes de croissance et du développement entre les pays.

Rodrik D. & Subramanian A. vont encore plus loin et montrent la primauté des institutions dans l'explication des écarts de revenus entre les pays, par rapport à deux autres critères, la géographie et l'intégration à l'économie mondiale, importants aux yeux de l'économie du développement. Rodrik D. explique en fait, que la qualité des institutions (mesurée par un indicateur synthétique de plusieurs éléments englobant la protection des droits de propriété et la solidité de l'État de droit) est le seul déterminant positif et significatif des revenus. Il ressort que, après neutralisation des effets des institutions, l'intégration n'a pas d'effet direct sur les revenus, alors que la géographie a, au mieux, des effets directs faibles.<sup>1</sup> »

Les besoins institutionnels pour le développement ainsi clairement exprimés, il s'agit à présent de savoir comment procède-t-on pour intégrer les institutions dans l'explication des inégalités de développement entre les nations.

---

<sup>1</sup>Rodrik D. & Subramanian A., la primauté des institutions, ce que cela veut dire et ce que cela ne veut pas dire, revue, Finance & Développement, juin 2003, p. 32

## II) La mesure de la bonne gouvernance ou la « *GovernanceMatters* »

Nous nous intéressons dans ce point à la notion de la « bonne gouvernance », sa mesure, ses forces et ses faiblesses.

### II.1) La notion de gouvernance

La notion de gouvernance a été introduite et vulgarisée par la Banque Mondiale à la fin des années 1980. Le concept a ensuite été affiné par des chercheurs, des consultants et des experts des institutions internationales. Plusieurs définitions ont été données au concept de la gouvernance, mais il reste flou, mouvant et « attrape-tout »<sup>1</sup>.

Le PNUD définit la gouvernance comme étant « *l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends.* »<sup>2</sup>

Smouts M.-C. définit la gouvernance par un certain nombre de caractéristiques<sup>3</sup>. Pour lui :

- « *la gouvernance n'est ni un système de règles, ni une activité, mais un processus ;*
- *la gouvernance n'est pas fondée sur la domination, mais sur l'accommodement ;*
- *la gouvernance implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics ;*
- *la gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.»*

La gouvernance comprend l'État, mais transcende celui-ci en englobant le secteur privé et la société civile<sup>4</sup>. Par « bonne gouvernance » on entend généralement le fait d'allouer et de gérer les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs ; elle se caractériserait

---

<sup>1</sup>Banégas, R. & Meyer P. , « La gouvernance, un concept "attrape-tout", transversal et fluctuant », Ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération et de la Francophonie (Gouvernement de la République française), Les enjeux de la gouvernance dans les politiques de coopération, Paris, 2002.

<sup>2</sup> PNUD, Document de politique générale « La gouvernance en faveur du développement humain durable », en janvier 1997, p.3, consulté sur le site : <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm>

<sup>3</sup>Smouts M. C., Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, Revue internationale des sciences sociale, 1998, n° 155, p.89.

<sup>4</sup>Razafindrakoto M. & Roubauf F., les indicateurs de gouvernance : pertinence, usage et limites, in Nouvelles approches méthodologiques appliquées au développement, Les Journées de Tam Dao, 13 - 20 juillet 2007, Ed. The Gioi, Hanoi, 2008, p. 67

par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité.

## II.2) La mesure de la gouvernance

Après l'échec des politiques d'ajustement structurel mises en œuvre à, partir de la fin des années 1980, on s'est aperçu que les processus de mise en œuvre des politiques, c'est-à-dire la gouvernance, comptaient autant que les contenus mêmes des politiques. En vue de rendre le concept de gouvernance opérationnel, les chercheurs ont senti besoin de le rendre mesurable. Mais ce besoin est, en réalité, aussi bien académique qu'institutionnel. Car, cela constitue un préalable à toute perspective d'amélioration de l'efficacité des politiques économiques.

Pour Kauffman D. et *al.*<sup>1</sup>, il s'agit, d'un côté, de passer du « stade de l'anecdote » à une approche systématique pour évaluer la gouvernance, ses déterminants et ses conséquences sur le développement socioéconomique ; de l'autre côté, d'utiliser les données disponibles et effectuer des analyses rigoureuses, pour élaborer des réformes institutionnelles visant à combattre la corruption et à améliorer la gestion des affaires publiques.

Ainsi, la montée en puissance de la notion de gouvernance a favorisé une multiplication des bases de données internationales censées fournir des mesures quantitatives de ses différentes dimensions. Nous citons à titre d'exemples :

- La base de données CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) de la Banque Mondiale ;
- La base de données *Governance Matters I-X (Voice and accountability, Political stability, Government effectiveness, Regulatory quality, Rule of law, Control of corruption)* de Kaufmann, Kraay, Mastruzzi/Banque Mondiale;
- La base de données ICRG (*International Country Risk Guide*) du *Political Risk Services Group* ;
- *IEF (Index of Economic Freedom)* de la fondation *The Heritage Foundation*;
- La base de données IPC (*Perception Corruption Index*) de Transparency International.

---

<sup>1</sup>Kaufmann D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P., « Gestion des affaires publiques : De l'évaluation à l'action », Revue Finances & Développement / Juin 2000, p.10

Les bases de données citées ci-dessus mettent, d'une façon générale, en relation la gouvernance et le développement économique. Nous présentons dans ce qui suit la base de données *GovernanceMatters* de Kaufmann, Kraay, Mastruzzi / Banque Mondiale, ses résultats et ses limites, avant de la comparer à la base de données « profils institutionnels » de OuldAoudia J. / Agence Française pour le Développement.

### **II.3) La base de données « *GovernanceMatters* »**

La base de données « indicateurs individuels et globaux de gouvernance » ou « *aggregate and individualgovernanceindicators* » de *kauffman*, Kraay et Zoido-Lobaton (KKZ) est une série d'évaluation de la gouvernance dans 212 pays et territoires, pour 1996, 1998, 2000, et annuellement de 2002 à 2010<sup>1</sup>. La première série étant publiée en 1999.

Les indicateurs utilisés émanent de la définition que les auteurs ont donnée à la gouvernance. Dès la première version de base de données, la gouvernance a été définie comme étant « *l'ensemble des normes et institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays* »<sup>2</sup>. Cela inclut trois (03) éléments qui ont servi à mesurer la gouvernance dans les pays enquêtés, à savoir : 1) le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés ; 2) la capacité du gouvernement à formuler et mesurer effectivement des politiques ; et 3) le respect des citoyens et de l'État des institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales.

1) Le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés :

Il est composé de deux indicateurs :

- a- *Voice and Accountability* (VA), c'est-à-dire le niveau des libertés civiles et de fonctionnement des institutions politiques ;
- b- la stabilité politique et absence de violence / terrorisme (PV);

2) la capacité du gouvernement à formuler et mesurer effectivement des politiques :

Il est également constitué de deux indicateurs :

---

<sup>1</sup> Se référer à Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999a, b, 2002), et Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2004, 2005, 2006a, 2006b et 2007b). Et au site : [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

<sup>2</sup> Kauffman D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P., *Governance Matters*, World Bank, October 1999, p.2

- a- efficacité du gouvernement (GE), c'est-à-dire la capacité de l'État à formuler et à appliquer sa politique ;
- b- qualité de la réglementation (RQ), c'est-à-dire la liberté de fonctionnement des marchés.

3) le respect des citoyens et de l'État des institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales :

Il est constitué de deux indicateurs :

- a- *Rule of law*(RL) ou la règle de droit (respect des lois et règlements par les citoyens et l'État) ;
- b- le contrôle de la corruption (CC).

L'indicateur de la lutte contre la corruption, définie comme « *l'abus de position publique en vue de gains privés ou d'un avantage indu* », était à la base du programme de recherche de la Banque Mondiale (Kaufmann, Kraay et Zoidon-Lobaton, ou KKZ) avant de l'élargir à la problématique de la mauvaise gouvernance.

Ces indicateurs globaux sont fondés sur des centaines de variables ou d'indicateurs individuels mesurant la perception de la gouvernance, produits par des organisations (agences privées de notation du risque, organisations multilatérales, groupes de réflexion et autres organisations non gouvernementales). Ils représentent divers points de vue (experts, entreprises et citoyens). Ces indicateurs individuels sont tirés de 35 sources de données distinctes regroupant 33 organisations du monde entier.

Les indicateurs globaux de gouvernance sont construits en combinant les nombreuses sources de données individuelles, correspondant aux six dimensions de la gouvernance décrits ci-dessus, à l'aide d'un outil statistique. Cela, tout en veillant à donner un caractère plus informatif aux indicateurs, à garantir une certaine cohérence entre eux, et à permettre une certaine comparabilité des unités de mesure<sup>1</sup>.

Il faut noter, par ailleurs, que les indicateurs ne sont pas indépendants les uns des autres. A titre d'exemples, un meilleur mécanisme de responsabilisation conduit à moins de corruption ; un gouvernement efficace peut fournir un environnement réglementaire de

---

<sup>1</sup> Se référer à Kaufmann D., A. Kraay et P. Zoido-Lobaton (2000), op. cit., p.11

meilleure qualité ; le respect de la primauté du droit conduit à des processus équitables de sélection et de remplacement des gouvernants ; etc. Cela rend moins claire la tâche consistant à attribuer des variables individuelles pour mesurer les différents aspects de la gouvernance définie par les six grandes catégories.

Les sources de données des enquêtes de la base « indicateur de la gouvernance » sont constituées des entreprises, ménages, ONG et autres organismes du secteur public<sup>1</sup>. Selon la qualité des six indicateurs, on peut classer la gouvernance d'un pays bonne (vert), fragile (orange) ou en crise (rouge). C'est le modèle tricolore de KKZ.

#### II.4) Les atouts et limites des indicateurs globaux

Selon Kauffmann D.<sup>2</sup>, l'avantage clé de la base de données « indicateurs globaux » c'est qu'elle est explicite sur les marges d'erreur. Mais, même si les indicateurs globaux sont indirectement validés par certains faits, ils ne sont pas dénués de toute faiblesse.

Les indicateurs globaux puisent leur validation dans les arguments suivants :

- la corrélation des indicateurs issus de bases de données indépendantes les unes des autres montre qu'ils appréhendent bien un même phénomène (par exemple, pour la corruption, en 2002,  $\text{cor}(\text{ICC}, \text{CPI}) = 0,9$ ) ;
- un nombre croissant d'études mettent en évidence l'impact significatif de ces indicateurs sur des phénomènes de la sphère réelle (croissance, investissement, échanges internationaux, pauvreté, etc.) ;
- la généralisation de l'usage de ces indicateurs par différentes communautés influentes à l'échelle internationale (monde académique, investisseurs, donateurs, etc.) constitue une forme de légitimation de leur bien-fondé.

En revanche, les points faibles des indicateurs globaux peuvent être résumés comme suit<sup>3</sup> :

- rien ne garantit qu'il y ait un lien entre les indicateurs de perception et le niveau effectif de ce que l'indicateur est censé saisir ;

---

<sup>1</sup>Voir pour plus de détails, le tableau 1: *Sources of Governance Data Used in 2007 Update of WGI*(annexes, p.29), inKauffman D. et al., *The Worldwide Governance Indicators*, World Bank, 2010.

<sup>2</sup>Kaufmann D., Kraay A. &Mastruzzi M.: "*Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*", The World Bank, June 2008, p.2 consulté sur le site : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GovernanceMattersVII.pdf>, consulté le 27-08-11.

<sup>3</sup>Razafindrakoto M. &Roubauf F., op. cit., p. 70

- les marges d'erreurs calculées sont élevées (classement pays obtenu est donc imprécis) ;
- rien n'assure le respect de l'hypothèse d'indépendance des sources primaires (un effet de contamination peut être observé),
- les intervalles de confiance sont sous-estimés ;
- les comparaisons inter-temporelles ne sont pas réalisées ;
- surreprésentation des « experts » internationaux : pas d'appropriation ;
- non transparence (sources privées payantes, méthodologies inaccessibles) ;
- un point pays/année : aucune piste sur les politiques à mettre en œuvre (par exemple, toutes les formes de corruption sont agrégées) ;
- les enquêtes sont généralement fondées sur des perceptions, donc la mesure n'est pas objective, notamment en ce qui concerne la corruption (sensibilité à des facteurs exogènes : campagne de presse, performances économiques, etc.).

Il faut noter que de nombreux économistes et observateurs<sup>1</sup> mettent en garde contre certains abus liés à l'utilisation de l'indicateur sur la corruption. Ils considèrent notamment que, outre que ces indicateurs sont basés sur des perceptions subjectives, comme la plupart des indicateurs de « bonne gouvernance », ils sont parfois arbitraires dans le sens où ils ne distinguent pas la petite corruption de la grande corruption, ce qui pénalise les pays « à forte corruption » en les privant d'aides au développement et de partenariats. L'utilisation des indicateurs de corruption semble créer un débat controversé et devenir un « enjeu » important ; dans le cas contraire, comment expliquer le fait que les enquêtes menées « éludent » les pots-de-vin dans les transactions internationales ? S'interroge Cartier-Bresson<sup>2</sup>.

Enfin, il faut noter que la base de données sur la « bonne gouvernance » ne couvre qu'une partie du champ institutionnel susceptible d'impacter sur les résultats économiques.

---

<sup>1</sup>Voir Khan M. H. (2006), *Governance and anti-corruption reforms in developing countries: policies, evidence and ways forward*, G-24 Discussion Paper series, n° 42, November 2006, p. 21; et Razafindrakoto M. & Roubaud F., op. cit., p. 76

<sup>2</sup> Cartier-Bresson J., *économie politique de la corruption et de la gouvernance*, l'Harmattan, Paris, 2008, pp. 60-61.

### III) Les « profils institutionnels » des pays et le développement

Partant des réflexions sur le rôle des institutions dans le processus de développement, le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) français a entrepris de bâtir une base de données « originale » sur les caractéristiques institutionnelles d'un ensemble de pays en développement et développés. L'objectif est de constituer un nouvel outil pour enrichir les réflexions de l'administration française en matière de politique d'aide au développement. Cela, n'a pas empêché son utilisation par le monde académique et autre<sup>1</sup>.

#### III.1) La présentation de la base de données « Profils Institutionnels »

La base de données « Profils Institutionnels » ou « *Institutional Profiles Database*<sup>2</sup> » couvre un champ vaste et détaillé de caractéristiques institutionnelles. Sa couverture est passée de 51 pays en développement, en transition et développés en 2001, soit 80% du PIB mondial, à 123 pays en 2009, soit 99% du PIB mondial. La version de 2009 en est la troisième après celles de 2001 et de 2006<sup>3</sup>.

Le champ institutionnel d'IPD dépasse largement celui de la gouvernance. Il est structuré en neuf fonctions institutionnelles majeures<sup>4</sup> :

- 1) institutions politiques ;
- 2) sécurité, ordre public, contrôle de la violence ;
- 3) fonctionnement des administrations publiques ;
- 4) liberté de fonctionnement des marchés ;
- 5) coordination des acteurs, vision stratégique et innovation ;
- 6) sécurité des transactions et des contrats ;
- 7) régulations des marchés, dialogue social ;
- 8) ouverture sur l'extérieur ;
- 9) cohésion et mobilité sociales.

Ces neuf fonctions institutionnelles sont croisées avec les quatre secteurs suivants, pour former l'ensemble du champ institutionnel (tableau n°15) :

- A) institutions publiques, société civile ;
- B) marché des biens et services ;

---

<sup>1</sup>OuldAoudia J. recense en 2007 un certain nombre de publications qui ont utilisé la base de données de 2001 (OuldAoudia J., « PROFILS INSTITUTIONNELS » Une base de données originale sur les caractéristiques institutionnelles de pays en développement et développés, p. 2 : <http://ipd.afd.fr>, consulté le 15-12-12.

<sup>2</sup> La base de données IPD 2009 peut être consultée sur les sites : <http://ipd.afd.fr>; <http://www.maastrichtuniversity.nl/governance>; ou <http://www.cepii.fr/ProfilsInstitutionnelsDatabase.htm>.

<sup>3</sup> La base de données IPD 2012 est la 4<sup>ième</sup> version. Elle s'inscrit dans la continuité. Néanmoins, elle couvre 143 pays.

<sup>4</sup> De Crombrugge D., Farla K., Meisel N., De Neubourg C., OuldAoudia J., Szirmai A., Présentation de la base de données *Institutional Profiles*, Agence Française de Développement (AFD), Document de travail n° 89, décembre 2009, P.3

C) marché des capitaux ;

D) marché du travail et relations sociales.

**Tableau n°15 : la structure du champ institutionnel de la base de données « profils institutionnels »**

SECTEURS INSTITUTIONNELS					
FONCTIONS INSTITUTIONNELLES	Environnement institutionnel - A - Institutions publiques, société civile		- B - Marché des biens et services	Marchés - C - Marché des capitaux	- D - Marché du travail
	1- Institutions politiques	Droits politiques et libertés publiques, légalité, légitimité			Liberté, pluralisme syndical
	2- Sécurité, ordre public, contrôle de la violence	Sécurité des personnes et des biens, contrôle de la violence, sécurité extérieure			
	3- Fonctionnement des administrations publiques	Transparence, contrôle de la corruption, efficacité de l'administration, indépendance de la justice, autonomie des organisations	Création d'entreprise, gouvernance des ressources naturelles		
	4- Liberté de fonctionnement des marchés		Privatisations, nationalisations, liberté des prix	Privatisations, nationalisations, liberté du crédit et des taux d'intérêt	Flexibilité du marché du travail formel
	5- Coordination des acteurs, vision stratégique, innovation	Capacité d'arbitrage autonome de l'État, coordination des acteurs publics et privés, vision stratégique des autorités, innovations	Environnement technologique des entreprises	Capital-risque	Formation professionnelle
	6- Sécurité des contrats et des transactions	Sécurité des droits de propriété et des contrats, justice commerciale, droit de la faillite	Information sur la qualité des biens, sur la situation des entreprises, sécurité foncière, propriété intellectuelle	Systèmes de garanties, obligations d'information	Respect du droit du travail
	7- Régulation des marchés, dialogue social		Régulation de la concurrence	Régulation de la concurrence, règles prudentielles, supervision	Dialogue social
	8- Ouverture sur l'extérieur	Circulation des personnes, de l'information	Ouverture commerciale	Ouverture financière	Circulation des travailleurs
	9- Cohésion et mobilité sociales	Equilibre social, égalité de traitement, solidarités		Microcrédit	Segmentation du marché du travail, mobilité sociale

Source : De Crombrughe D. et *al.*, op. cit., p.11

La base de données « Profils institutionnels » est fondée sur la définition des institutions de North D. que nous avons présentée dans la section précédente : ensemble des règles formelles (constitution, lois et règlements, système politique, droits de propriété...) et informelles (systèmes de valeurs et croyances, coutumes, représentations, normes sociales...) régissant les comportements des individus et des organisations.

### III.2) La mesure des institutions

La question des institutions devrait être située dans le champ des politiques publiques, pour avoir une vision claire des objectifs de la quantification. Car, ce sont les politiques publiques qui agissent sur les institutions par les réformes. Toutefois, il convient de souligner que si les politiques publiques de réformes macro-économiques mobilisent un nombre restreint d'acteurs et d'instruments (politique budgétaire et politique monétaire, essentiellement), sont relativement faciles à mettre en œuvre, et leurs effets portent sur des variables quantifiées (production, déficits, inflation, etc.) qui sont relativement faciles à évaluer et à interpréter ; en revanche, une politique de développement institutionnel est beaucoup plus complexe à concevoir, à décider et à appliquer. Car, elle modifie en profondeur les équilibres socio-économiques des sociétés, elle mobilise un nombre important d'acteurs et fait face au poids des traditions. Autrement dit, les politiques de changement institutionnel heurtent souvent des intérêts concentrés et organisés des agents bénéficiant de rentes de situation, et obligent souvent à agir avec des outils anciens pour forger les nouveaux (par exemple, faire appliquer des dispositifs anti-corruption par une administration corrompue)<sup>1</sup>.

La complexité se manifeste au niveau de la mesure, tant de la qualité des institutions, de la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle (l'adoption d'une loi ne garantit pas son application), que de ses effets, par nature, diffus.

Les difficultés auxquelles se heurte la mesure de la qualité des institutions peuvent être résumées comme suit<sup>2</sup> :

- la pluridisciplinarité des savoirs à mobiliser (l'économie, l'histoire, le droit, les sciences politiques, la sociologie, etc.) ;
- le problème de normes (valeurs locales *versus* valeurs universelles) ;
- la subjectivité dans les appréciations qualitatives des indicateurs quantitatifs utilisés ;
- le champ des institutions n'est ni structuré ni borné, comme peut l'être la comptabilité qui donne la mesure de toute chose à travers des prix et des quantités.

L'approche adoptée suppose qu'il n'existe pas un modèle institutionnel unique optimal qui s'imposerait quels que soient le niveau de développement, l'héritage institutionnel du pays et ses transformations historiques.

---

<sup>1</sup>OuldAoudia J., « PROFILS INSTITUTIONNELS » : une base de données originale sur les caractéristiques institutionnelles de pays en développement et développés, Workshop, on "*Measuring Law*", Conseil d'État, Paris, 15 & 16 décembre 2006, P.5

<sup>2</sup> De Crombrughe D. et *al.*, op. cit., p.8

Partant de la séparation entre « les fonctions institutionnelles » et « les arrangements institutionnels »<sup>1</sup>, la base de données « Profils Institutionnels » favorise plutôt l'évaluation de la mise en œuvre des règles que leur existence formelle, car l'existence de règles ne garantit pas en soi leur application effective.

En faisant l'hypothèse que ce sont avant tout les combinaisons institutionnelles, plus que les caractéristiques des institutions prises séparément, qui influent sur les performances économiques<sup>2</sup>, l'IPD permet de comparer entre les différentes combinaisons institutionnelles des pays, en vue d'évaluer et de conclure si ces combinaisons sont favorables ou défavorables à la croissance économique.

### III.3) La construction de la base de données

La collecte des données s'est faite exclusivement à l'aide d'un questionnaire comportant 382 questions. Les IPD 2001 et IPD 2006 comportaient des variables de « flux » évaluant les réformes institutionnelles, aux côtés des variables « de stock », évaluant l'état des institutions au moment de l'enquête. IPD 2009 ne comporte que des variables « de stock ».

Les résultats de l'enquête sont constitués de variables discrètes ordonnées. La notation s'est effectuée :

- soit de 1 à 4 pour les questions portant sur l'évaluation d'un phénomène (exemple : niveau de la corruption) ;
- soit de 0 à 4 pour les questions portant sur l'existence d'un dispositif (si non = 0) et sur la qualité de sa mise en œuvre (si oui, noter de 1 = faible qualité d'application, à 4 = forte qualité d'application). Exemple : existence et efficacité de la mise en œuvre du dispositif de régulation de la concurrence.

Les données passent ensuite par un processus de vérification, de calibrage (comparaison avec les données des autres bases de données) et d'agrégation<sup>3</sup>.

En couvrant un champ institutionnel large, l'IPD essaye de fournir une information détaillée et agrégée, dans la version complète de la base. Elle tente d'illustrer la diversité des

---

<sup>1</sup> Les fonctions institutionnelles sont les fonctions fondamentales dans une société, comme la sécurité des personnes et des biens, la conduite des affaires publiques, la justice, la sécurité des contrats et des transactions, le soutien aux personnes en difficulté. Les arrangements institutionnels sont les dispositifs particuliers que l'on met en place dans une société pour satisfaire (plus ou moins) ces fonctions fondamentales. Il ne va pas sans dire que les arrangements institutionnels sont spécifiques à chaque société et dépendent de son histoire, de ses emprunts culturels aux autres sociétés, et d'autres facteurs (De Crombrughe D., et al., op. cit., p.12).

<sup>2</sup> Amable B., *Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production*, Discussion Paper FS I 99 -309, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1999, p.8

<sup>3</sup> De Crombrughe D. et al., op. cit., pp. 15-18

institutions formelles et informelles des pays, ainsi que la diversité de leurs combinaisons dans leur relation avec la croissance économique.

Cependant, tout comme la base de données « *Gouvernance Matters* », les données collectées dans le cadre de la base « Profils Institutionnels » représentent la perception des enquêtés, sur des phénomènes institutionnels.

#### **IV) La relation gouvernance – développement : de la « bonne gouvernance » à la « gouvernance pour le développement »**

La politique d'ouverture et de libéralisation des marchés dans les pays en développement, préconisée par le FMI dans le cadre du « consensus de Washington », fut « couronnée » par un échec à ramener le développement, voire, a généré des crises financières dans ces pays. Les Institutions Financières Internationales ont vu dans la « bonne gouvernance » un préalable à tout développement.

La bonne gouvernance - définie par la transparence de l'action publique, le contrôle de la corruption, le libre fonctionnement des marchés, la démocratie, et l'État de droit- est alors placée au cœur des politiques de développement que promeuvent les institutions financières internationales, depuis plus d'une décennie.

Sur le plan théorique, North D. et les autres économistes néo-institutionnalistes voient, dans les institutions (règles formelles et informelles du jeu social), un cadre qui favorise (ou non) la création de richesse, donc la croissance économique à long terme, par la réduction (ou non) de l'incertitude et l'amélioration (ou non) de la confiance des individus en le respect des règles à tous les niveaux de gouvernance (local, national, entreprise, etc.). Dit autrement, les institutions sécurisent les transactions et les anticipations des acteurs.

Sur le plan pratique, les institutions financières internationales ont offert un outillage opérationnel, mais décalqué, des institutions existantes dans les pays développés : la « bonne gouvernance ». En effet, afin d'amorcer le processus de développement, il a été suggéré aux pays en développement de s'approprier de cet outil, formulé en un ensemble de mesures techniques.

#### **IV.1) La portée des institutions de « bonne gouvernance » en matière de développement**

Nous nous appuyons ici sur les résultats de l'analyse réalisée par Nicolas Meisel et Jacques OuldAoudia<sup>1</sup>, qui se veut aussi un test quant à l'impact de la « bonne gouvernance », conçue par la Banque Mondiale, sur le développement économique. L'analyse est basée sur les données de la base « Profils Institutionnels ». Il en ressort trois observations importantes<sup>2</sup> :

- d'abord, il y a une forte corrélation entre le degré de dépersonnalisation des règles et le niveau de développement. Ainsi, on retrouve d'un côté « les pays développés » qui disposent de systèmes de régulation sociale hautement formalisés (Allemagne, Canada, Irlande, Suède, Grande Bretagne, etc.), et de l'autre côté, « les pays en développement », dont les régulations sont peu formalisées et les transactions sont plutôt interpersonnelles (Egypte, Ouzbékistan, Syrie, Algérie, Mali, etc.) ;
- ensuite, il est suggéré qu'à mesure que le niveau de richesse augmente, une stabilisation relative des profils institutionnels autour de systèmes de règles formalisées et respectées, alors que les systèmes institutionnels dans les pays en développement et en émergence sont caractérisés par une grande diversité ;
- enfin, la « convergence » institutionnelle soulignée ne peut être associée à aucun déterminisme historique. C'est-à-dire, « *elle ne suppose pas une marche inéluctable de toutes les sociétés vers la démocratie, la « bonne gouvernance », ou une quelconque « fin de l'histoire ».* En particulier, elle ne dit rien des processus de transition institutionnelle dont l'histoire montre à quel point ils sont imprévisibles. »

Par ailleurs, la même étude conclut que les indicateurs de « bonne gouvernance » ne couvrent qu'une partie restreinte de l'ensemble du champ institutionnel, comparativement aux indicateurs des « profils institutionnels ». Donc la réalité représentée par les indicateurs de « bonne gouvernance » est relativement restreinte. En effet, ce qui est désigné par la notion de « bonne gouvernance » des institutions financières internationales n'est rien d'autre que « *le degré de dépersonnalisation/ formalisation des systèmes de régulation sociale* ». Cela correspond à un fonctionnement effectif des règles formelles assurant le respect de la propriété et des contrats, une administration efficace et peu corrompue, des marchés régulés et efficaces, des règles de la démocratie respectées. Ces facteurs offrent la sécurité nécessaire

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails, voir Meisel N. et Aoudia J., L'insaisissable relation entre « bonne gouvernance » et développement, *Revue économique* 2008/6, Volume 59, pp. 1159-1191.

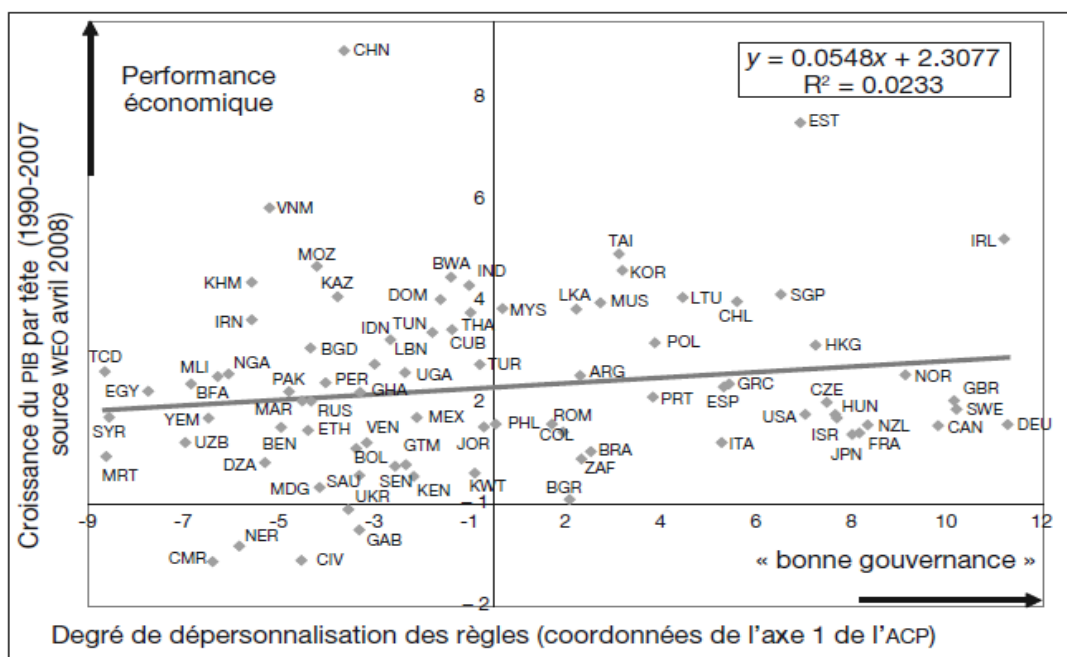
<sup>2</sup> Meisel N. & OuldAoudia J., op. cit., p. 1166

aux transactions et anticipations des agents. Le niveau de confiance qu'ils procurent, permet d'accroître la production de la richesse dans les économies des pays développés. A ce titre, « la bonne gouvernance » et le degré de développement des pays sont liés.

#### IV.2) Les limites du concept de « bonne gouvernance »

Il est vrai que la littérature économique fait ressortir une certaine convergence, concernant la relation positive qui semble établie entre les indicateurs de bonne gouvernance (primauté du droit, corruption, et autres) et les performances économiques, en termes de revenu par habitant<sup>1</sup>, mais la direction de la causalité semble difficile à établir. Car, il se pourrait que se soient le revenu élevé et le bon niveau de développement qui ont permis l'émergence des conditions de bonne gouvernance et non l'inverse<sup>2</sup>.

Graphique n°10 : La relation « bonne gouvernance » et croissance du PIB par tête



Source : Meisel N.&Ouldaoudia J., op. cit., p.1171

Le graphique n°10 montre également le caractère questionnable de la relation entre « la bonne gouvernance » et la croissance économique de moyen terme. Cela est particulièrement visible, lorsqu'on prend des pays à niveau de gouvernance équivalent, mais

<sup>1</sup> Par exemple:Knack S and Keefer P (1995). *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*. Economics and Politics, 7 (3): 207–227, Mauro (1995), Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681–712.;Knack et Keefer, 1997; Mauro, 1997a; Johnson S, Kaufmann D and Zoido-Lobaton P (1998). *Regulatory , Discretion and the Unofficial Economy*. American Economic Review, 88 (2): 387–392.;Hall R and Jones C (1999).*Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?*QuarterlyJournal of Economics, 114 (1): 83–116. Cambridge, MA, MIT Press; Kaufmann et al.( 1999), op. cit.)

<sup>2</sup> Khan M. (2006), op. cit., p. 5

qui ont une croissance économique très variée à moyen terme, comme par exemple, la Chine, le Venezuela, d'une part, la Russie, le Kazakhstan, l'Éthiopie et le Madagascar, d'autre part<sup>1</sup>.

Ces résultats questionnent la priorité de la marche vers la « bonne gouvernance » qui constitue, depuis une quinzaine d'années, l'une des prescriptions majeures des politiques d'aide publique au développement. La question qui se pose alors est celle de savoir s'il est aujourd'hui plus approprié, pour les pays en développement, d'adopter les règles standards de « bonne gouvernance » pour relever leurs régimes de croissance à moyen-long terme.

Les mesures de « bonne gouvernance » préconisées par les Institutions Financières Internationales visent à transposer dans les pays en développement, le mode de production de confiance à l'œuvre dans les pays développés. Cela consiste en la formalisation des règles et leur application de façon dépersonnalisée. Or, une telle démarche n'a rien d'automatique, car il « *se pourrait que la transition suscite la résistance des ordres sociaux aux risques de déstabilisation* »<sup>2</sup>, d'où la faiblesse constatée de la relation entre la « bonne gouvernance » et la croissance économique.

Par ailleurs, ces résultats confirment dans une large mesure l'idée selon laquelle il n'y a pas de lien clair entre les institutions démocratiques et le développement, mesuré ici par la croissance économique.

Tout en s'inspirant des travaux de Khan (2004 et 2006), les auteurs de la base de données « Profils Institutionnels » proposent une division des 85 pays documentés en trois groupes importants (graphique n°11) : les pays développés, les pays en développement et en transition convergents ou les pays dits « émergents » (qui ont un taux de croissance supérieur à la moyenne des pays développés) et les pays en développement et en transition divergents (qui ont un taux de croissance inférieur à la moyenne des pays développés)<sup>3</sup>.

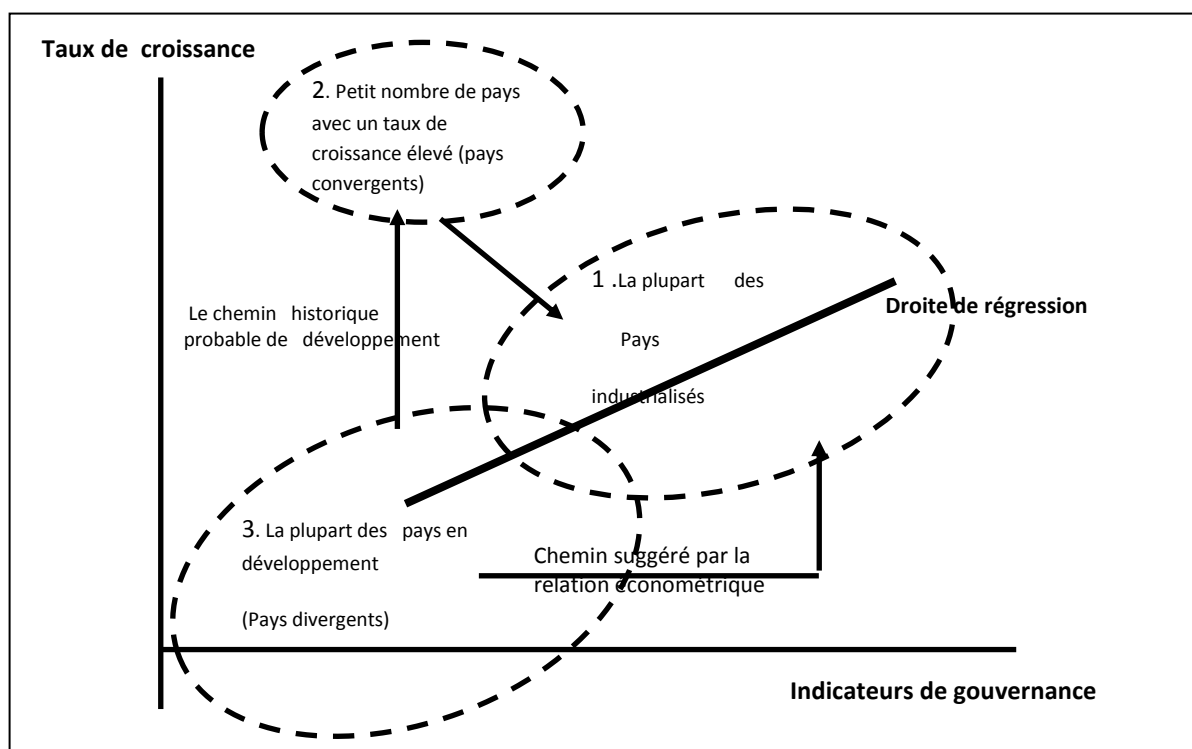
---

<sup>1</sup> Ces résultats convergent avec ceux de Khan (2004 et 2006).

<sup>2</sup> Meisel N. & Ouldaoudia J., op. cit., p. 1180, c'est que avance également North D. (2010).

<sup>3</sup> L'indicateur de performance économique retenu est la croissance du PIB par tête sur la période 1990-2007 du WEO (FMI).

**Le graphique n°11: La « voie » du développement**



Source: d'après Khan M. H., *State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform*, Working Paper, Department of Economics, SOAS, University of London, 2004, p.4

La comparaison entre pays divergents et pays convergents fait ressortir de façon claire la famille des indicateurs marquant *les capacités de l'État à coordonner les agents et à sécuriser leurs anticipations*, comme le discriminant le plus significatif de ces deux groupes<sup>1</sup>. Il s'agit de : la priorité des élites pour le développement, la capacité des autorités politiques, la coordination des ministères et des administrations, l'environnement technologique des entreprises, la vision stratégique des autorités. Ces indicateurs s'ajoutent à deux autres : la qualité des biens publics de base (santé et éducation) et la sécurité des droits et transactions fonciers agricoles. Ces indicateurs, à l'exception du dernier, ne font pas partie de l'indicateur synthétique de la « bonne gouvernance » (formalisation et dépersonnalisation des règles). Par conséquent, il serait plus abordable pour les pays divergents d'orienter leurs efforts, dans un premier temps, dans le sens de l'amélioration des capacités de coordination des acteurs et la sécurisation des anticipations, comme il a été suggéré dans les travaux de Khan (2004) (voir graphique n°11).

Par ailleurs, la comparaison entre pays convergents et pays développés fait apparaître une autre catégorie d'indicateurs : le degré de dépersonnalisation des rapports sociaux et la

<sup>1</sup>Meisel N.&Ouldaoudia J., op. cit., ( Annexe 1, tableau A), p.1189

formalisation des règles. Cela renvoie essentiellement à : une administration efficace transparente et peu corrompue, des droits de propriété et des transactions protégés par des règles formelles, et des marchés ouverts et libres.

En outre, d'autres facteurs discriminants ont été mis en avant : la démocratie politique et sociale, la décentralisation, la régulation de la concurrence, et la mobilité sociale. Ces facteurs relèvent d'un champ que l'on peut identifier comme étant celui de l'*ouverture* des systèmes de régulation sociale dans les domaines politique, économique et social.

Ces résultats, qui considèrent les capacités de coordination-anticipation des États comme préalable pour le décollage économiques des pays en développement (divergents), confirment ce que nous avons évoqué dans la section précédente sur lien entre les dimensions économiques et politiques du développement dans l'explication du fonctionnement des sociétés et notamment de leur développement (ou leur non-développement).

Les limites du concept de la « bonne gouvernance » ont poussé Meisel et OuldAoudia à plaider pour une vision élargie de la gouvernance, de la « bonne gouvernance » à la « *gouvernance pour le développement* », afin d'englober les différents arrangements institutionnels produisant de la confiance, selon le niveau de revenu des pays et la dynamique d'ouverture à de nouveaux acteurs.

L'exploitation des données de la base « Profils Institutionnels » par Diagne S.<sup>1</sup> a produit des résultats qui confirment le rôle de la qualité des institutions, au sens large, dans le développement économique. Ainsi, l'étude, fait ressortir une corrélation entre le développement économique et un certain nombre de variables institutionnelles comme l'efficacité de l'action publique (système fiscal) ; le fonctionnement de l'administration douanière ; la capacité des autorités politiques ; la transparence de l'action publique dans le champ économique ; le règlement des différends économiques (justice en matière commerciale) ; l'information sur la qualité des biens (normes et standards internationaux) ; le dispositif de défense de la propriété intellectuelle ; la sécurité des droits de propriété ; la mobilité sociale (le recrutement et la promotion dans le secteur public et privé) ; la solidarité institutionnelle ; la relations État-citoyens.

---

<sup>1</sup> Diagne S. A., institutions et développement économique, Asie de l'Est et du Sud-Est et Afrique Subsaharienne, thèse de Doctorat en Sciences économiques, Université Paris XIII-Nord, 2009.

Quant à l'aide au développement qui est souvent présentée comme une solution pour les pays pauvres, elle ne semble pas faire l'unanimité chez les économistes. Ainsi, contrairement à Sachs J<sup>1</sup>. qui affirme, en 2005, que la hausse de l'aide internationale au développement des pays pauvres pourra entièrement supprimer la pauvreté à l'horizon 2025, Easterly W., dans son ouvrage<sup>2</sup> défend l'idée que la pauvreté ne constitue pas en elle-même, une fatalité, alors que l'aide internationale au développement est plus néfaste que bénéfique pour les pays pauvres. Selon Easterly, l'aide empêche les gens de chercher leurs propres solutions, elle affaiblit les institutions locales et crée un lobby auto-entretenu d'organisation d'aide au développement.

Au terme de cette section, nous pouvons formuler les observations suivantes :

1. Le concept de « bonne gouvernance » est venu en réponse à l'échec des politiques de développement, prescrites par les organisations internationales dans les pays en développement, durant les années 1990. Les organisations internationales se sont inspirées des développements enregistrés dans la théorie économique néo-institutionnelle qui font focus sur le rôle que peuvent jouer les institutions dans le développement (ou le sous développement) ;
2. Il aurait fallu chercher comment mesurer les institutions afin d'améliorer leur efficacité. La Banque Mondiale a mis en avant le concept de « bonne gouvernance », cerné par six indicateurs globaux. La démarche est fondée sur l'analyse des disparités entre les pays en matière du niveau de développement économique. Il s'agit de comparer tous les pays sur la base de ces indicateurs et de tirer conclusion sur le niveau de la qualité des institutions des pays en développement.
3. La « bonne gouvernance », dont le contenu peut être résumé en « le degré de formalisation de dépersonnalisation des règles » et « l'importance du rôle de l'État dans les régulations économique, politique et sociale », agit comme un facteur de sécurité nécessaire aux transactions et anticipations des agents. Cela procure un niveau de confiance, qui permet d'accroître la production de la richesse dans les économies des pays développés. A ce titre, « la bonne gouvernance » et le degré de développement des pays sont liés.

---

<sup>1</sup> Sachs J., *The End of Poverty : Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press, 2005.

<sup>2</sup> William Easterly, *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, (2001) trad. De A. Piquet-Gauthier, Paris, Editions d'organisation, 2006

4. L'analyse de Meisel N. & OuldAoudia J., nous a permis de cerner la portée du concept de « la bonne gouvernance » dans l'ensemble du champ plus vaste des institutions, mais aussi de nuancer son rôle systémique dans la production du développement économique par les pays qui en sont en quête. En effet, il a été montré que les indicateurs de « bonne gouvernance » sont en forte corrélation avec le niveau de revenu par tête, c'est-à-dire avec le niveau du développement économique ; mais la corrélation devient faible dès lorsqu'il s'agit du rythme du développement (croissance économique par habitant). Cela permet de questionner la direction de la causalité entre la « bonne gouvernance » et le niveau de développement : est ce que c'est la « bonne gouvernance » qui mène au développement économique ou c'est plutôt ce dernier qui crée des conditions favorable à la mise en place des institutions de gouvernance de bonne qualité ? la réponse à cette question remet en cause « la voie » du développement « indiquée » par la Banque Mondiale aux pays en développement (divergents et convergents).
5. Face aux limites liées à l'étendue du champ « institutionnel », couvert par le concept de « bonne gouvernance », l'extension de l'analyse à un épouvantail plus vaste d'institutions s'impose. C'est ce que la base de données « Profils Institutionnels » a essayé de proposer, en vertu de quoi, les auteurs ont recommandé un autre concept : « la gouvernance pour le développement ». Ainsi, d'autres facteurs discriminants les pays en matière de développement ont été relevés. Ils correspondent, notamment, à l'ouverture des systèmes de régulation sociale dans les domaines politique, économique et social (démocratie politique et sociale, décentralisation, régulation de la concurrence, et mobilité sociale).
6. En termes de « chemins à parcourir » pour le développement, une autre démarche plus analytique, et non normative, est proposée dans le sillage de la base de données « Profil institutionnels » et des travaux de Khan M. H. (2004 et 2006). En effet, la classification des pays en trois groupes (au lieu de deux) - développés, en développement convergents, et en développement divergents- fait émerger deux types de besoins institutionnels différents : les besoins institutionnels pour le décollage économique (pour les pays divergents) et les besoins pour le rattrapage économique (pour les pays convergents). Ainsi, pour les premiers, il s'agit d'améliorer les « capacités de coordination-anticipation des États », tandis que les seconds, devront faire l'effort d'élever le « degré de dépersonnalisation des rapports sociaux » et de favoriser une plus grande « formalisation des règles ».

### **Conclusion du chapitre III**

Les travaux de Coase R. (1937) constituent sans doute l'acte fondateur de la Nouvelle Economie Institutionnelle, qui a fait des institutions une préoccupation essentielle. Son développement, à partir des années 1970, est dû à plusieurs auteurs : Williamson O., North D., et autres, qui ont abandonné certaines hypothèses néoclassiques (rationalité parfaite des agents, absence d'opportunisme, la non-spécificité des actifs), et introduit le concept de « coûts de transaction » de Coase. Cependant, l'analyse en termes d'efficacité que la Nouvelle Economie Institutionnelle privilégie ne nous permet pas de conclure sur la rupture totale entre celle-ci et l'Economie Néo-classique.

Les institutions sont définies comme étant l'ensemble des « règles formelles et informelles » qui gouvernent les transactions dans une société. Ces institutions sont créées par les humains pour rendre leur environnement prévisible et réduire ainsi les coûts de transaction liées à l'incertitude.

Pour expliquer le changement institutionnel dans une société, North D. introduit le concept de « dépendance de sentier ». Ainsi, tout changement institutionnel serait un processus historique cumulatif sans rupture, et toujours graduel.

La qualité des institutions et l'application que l'on en fait ne peuvent être neutres quant aux performances économiques des sociétés. Cela est certainement derrière la thèse selon laquelle les différences en termes de trajectoires institutionnelles entre les pays est à l'origine des disparités en termes de niveau de développement entre eux. Cette thèse a fait l'objet d'un certain nombre de travaux aussi bien théoriques qu'empiriques.

Sur le plan théorique, les travaux de North, Thomas, Wallis, Weingast, Acemoglu, et autres, à partir des années 1990, nous ont enseigné que les institutions jouent un rôle important dans la réduction (ou non) des coûts de transaction et l'amélioration (ou non) des performances économique d'une société. Les institutions ont un rôle dans le développement (ou le sous-développement) par la qualité des incitations qu'elles offrent aux agents économiques ; leur capacité à réduire l'incertitude et le désordre ; et les capacités de coordination qu'elles permettent entre acteurs.

L'extension de l'analyse au lien entre la nature du système politique (démocratie ou autoritarisme) et le développement économique nous a permis d'établir qu'il n'existe pas *a*

*priori* de lien clair et systématique entre les deux variables. La causalité semble difficile à trancher, d'autant plus que l'observation empirique ne valide ni l'une ni l'autre des thèses. D'abord, l'idée de considérer de façon systématique que la forte croissance économique de Singapour ou de la Chine comme preuve définitive de la supériorité d'un régime autoritaire à promouvoir la croissance économique, est vite contrebalancée par la conclusion inverse du fait que le Botswana- État qui possède le meilleur taux de croissance économique des pays Africains- ait été pendant des décennies une oasis de démocratie en Afrique. Ensuite, les conclusions des travaux empiriques Barro R. J. (validés dans une large mesure par ceux de OuldAoudia et *al.*) n'ont pas confirmé l'existence d'une corrélation claire entre la démocratie et le développement. Peut être que la démocratie serait-elle d'une valeur politique intrinsèque mais indépendante des performances économiques d'un pays.

Par ailleurs, en plus des analyses théoriques mettant en avant le lien entre la qualité des institutions et le développement économique, des travaux empiriques nous ont permis de confirmer l'existence d'une relation de causalité entre les deux variables. Ainsi, le concept de « bonne gouvernance » introduit par la Banque Mondiale, après l'échec des politiques de développement mises en œuvre au début des années 1990 dans les pays en développement, vise, en réalité, à mesurer la qualité des institutions pour son amélioration. A ce titre, il a été mis en place une base de données par des économistes (Kaufmann D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P.) appelée « *GovernanceMatters* », dès 1999. Cette base de données est fondée sur des indicateurs globaux pour mesurer la « gouvernance », dont le contenu peut être résumé par « le degré de formalisation de dépersonnalisation des règles » et « l'importance du rôle de l'État dans les régulations économiques, politiques et sociales ».

Il en ressort qu'en agissant comme un facteur de sécurité nécessaire aux transactions et anticipations des agents, la « bonne Gouvernance » procure à ceux-ci un niveau de confiance. Cela permet d'accroître la production de la richesse dans les économies des pays développés. A ce titre, « la bonne gouvernance » et le degré de développement des pays sont liés. Mais, les études empiriques n'ont pas manqué de montrer les limites de cette démarche. L'exemple de la Chine en est édifiant. En effet, ce pays, est classé parmi ceux à niveau médiocre en termes de gouvernance ; pourtant, il possède des performances exceptionnelles en termes de croissance économique.

Par ailleurs, dans le même sillage, les analyses développées par Meisel N. & OuldAoudia J. (2008) et Khan M. H. (2004 et 2006) nous ont permis, d'abord, de cerner la portée du concept de « la bonne gouvernance » dans l'ensemble du champ plus vaste des institutions ; ensuite de questionner la direction de la causalité entre la « bonne gouvernance » et le niveau de développement économique. En fait, ces analyses donnent une vision alternative, quant aux chemins de développement des pays en développement. A cet effet, ces derniers sont scindés en pays divergents (plus pauvres) et pays convergents ou émergents. Deux types de besoins institutionnels différents sont identifiés pour ces deux catégories de pays : les besoins institutionnels pour « le décollage économique » (pour les pays divergents) et les besoins pour « le rattrapage économique » (pour les pays convergents). Pour les premiers, il s'agit d'améliorer les « capacités de coordination-anticipation des États », tandis que les seconds devraient faire l'effort de relever le « degré de dépersonnalisation des rapports sociaux » et favoriser une plus grande « formalisation des règles ».

## Chapitre IV:

# La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de la théorie des coûts de transaction

### Introduction du chapitre IV

Nous avons vu précédemment comment la contractualisation est devenue une alternative à la bureaucratisation de l'action publique et une réalité dans tous les pays développés et ceux en développement, dont l'Algérie. Nous avons conclu sur l'importance des besoins institutionnels qui en découlent. Nous tenterons dans ce chapitre d'analyser l'action publique, impliquant une contractualisation publique-privée, sous l'éclairage de l'économie néo-institutionnelle des coûts de transaction.

Depuis les travaux de Coase R. (1937, 1968) qui ont introduit le concept des coûts de transaction, l'analyse de l'efficacité de l'intervention de l'État dans l'économie a connu un approfondissement. Dans le texte-discours prononcé par Coase, à l'occasion de sa réception du prix des sciences économiques à la mémoire d'Alfred Nobel <sup>1</sup>, il explique que l'économie néo-classique dominante accorde un intérêt particulier au mécanisme des prix sans étudier le marché lui-même en tant que cadre institutionnel régissant le processus de l'échange, alors que celui-ci détermine largement ce qui sera produit. Il en est résulté alors une théorie incomplète. A cet effet, Greffe X. commente positivement l'apport de la nouvelle économie institutionnelle, et écrit : « le développement des théories néo-institutionnelles a permis ces dernières années de poser les problèmes de l'État de manière plus exhaustive et moins biaisée que ne l'avaient fait l'école des choix collectifs<sup>2</sup>».

L'économie des contrats est née à partir des travaux d'Arrow (1971) et ceux d'Akerlof (1970) ou Stiglitz (1977). Elle est composée de trois principaux courants : la théorie de l'agence, la théorie des coûts de transactions (TCT) et la théorie des

---

<sup>1</sup>Coase R. H., le coût du droit, PUF, Paris, p.110

<sup>2</sup>Greffe X. (1997), op. cit., p.31

conventions<sup>1</sup>. Brousseau E. et Glachant M.<sup>2</sup> ont montré l'importance de la notion du contrat ; celle-ci réside dans ses capacités analytiques, dont quatre sont essentielles :

- analyse précise de la coordination économique ;
- analyse des différentes composantes des dispositifs de coordination : routine, incitations, principe d'autorité, moyens de coercition, etc ;
- analyse de la manière dont sont conçues les règles par les agents concernant la prise de décision et leurs comportements ;
- comprendre la transformation des structures d'encadrement de l'activité économique.

La théorie des coûts de transaction qui a innové en opérant un déplacement d'objet d'analyse du concept de « l'échange » vers celui, plus global, de « transaction », considère l'espace économique comme un réseau de contrats, et le contrat comme tout engagement réciproque entre deux agents. Elle est à la fois une théorie des contrats et d'organisations.

Inversement, la théorie de l'agence se focalise essentiellement sur les clauses incitatives du contrat, dans un cadre d'asymétrie informationnelle entre les contractants, sans porter véritablement attention au mode d'organisation dans lequel celui-ci s'insère, puisqu'un contrat optimal ne fait pas vraiment place aux problèmes de réalisation *ex-post*.

C'est pour ces raisons que la théorie des coûts de transaction nous semble d'un intérêt analytique considérable pour étudier l'action publique locale, largement concernée par la contractualisation dans le cadre des marchés publics et les partenariats publics-privés.

Dans une première section, nous proposerons une synthèse de la théorie des coûts de transaction, dans laquelle nous définirons le concept des coûts de transaction et ses différents usages pour analyser les choix des structures institutionnelles. Sous l'éclairage de cette théorie, nous analyserons, dans une deuxième section, le processus de contractualisation des pouvoirs publics avec les entreprises dans le cadre de l'action publique faisant appel aux mécanismes du marché (aux entreprises).

---

<sup>1</sup> Brousseau E., *L'économie des contrats, technologies de l'information et coordination interentreprises*, Ed. PUF, Paris, pp.34-51

<sup>2</sup> Brousseau E. & Glachant J. M., Introduction : *Économie des contrats et renouvellements de l'analyse économique*, Revue d'économie industrielle. Vol. 92, 2<sup>ième</sup> et 3<sup>ième</sup> trimestres, 2000, p. 24

## **Section 1 : L'économie néo-institutionnelle des coûts de transaction**

La théorie dite standard est fondée, depuis Smith et Walras, sur le marché et le système de prix pour expliquer le fonctionnement de l'économie. Il en est résulté une insatisfaction : le modèle ne tient pas compte des coûts de fonctionnement du marché.

Il a fallu attendre la publication par Coase, l'article sur « la nature de la firme » en 1937, qui lui a valu l'attribution du prix Nobel en sciences économiques en 1991, pour que l'on perçoive et intègre la notion de coûts de transaction dans l'analyse économique. Dans cet article, l'auteur a expliqué que les coûts d'utilisation du marché sont à l'origine de l'existence des firmes en tant qu'organisations. Il signe alors la naissance de la théorie des coûts de transaction, développée par d'autres travaux qui ont suivi la publication de cet article. Cependant, le véritable développement de cette théorie est dû aux travaux de Williamson O. à partir des années 1970.

### **I) La théorie des coûts de transaction : origine et développement**

Contrairement à la théorie néoclassique, pour qui le coût total coïncide avec les coûts de production, la Nouvelle Economie Institutionnelle considère que le coût total est égal à la somme des coûts de production et des coûts de transaction<sup>1</sup>.

#### **I.1) Origine du concept de « coûts de transaction » : les travaux de Coase**

L'origine de la Nouvelle Economie Institutionnelle remonte à l'article de Coase en 1937 qui a introduit le concept de « coûts de transaction » pour analyser « la nature de la firme »<sup>2</sup>. Ce faisant, Coase a poussé les économistes à s'intéresser aux modes de coordination alternatifs au marché. Plus tard, le « théorème » de Coase (1960), considère que sans les coûts de transaction, l'analyse des choix organisationnels et contractuels n'a pas lieu d'être<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Ghertman M., préface à l'ouvrage de Williamson O. (1985), Les institutions de l'économie, Ed. Inter Editions, Paris, 1994, p.1

<sup>2</sup>Coase R. H., revue de l'économie industrielle, n°92, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2000, p.51-54.

<sup>3</sup>Saussier S. & Yvrande-Billon A., économie des coûts de transaction, Ed. La découverte, Paris, 2007, P.6

### I.1.1) Les coûts de transaction et l'existence des firmes

Partant d'un constat empirique que le mécanisme des prix n'est qu'un mode de coordination parmi d'autres existants dans la réalité, Coase pose la question de savoir pourquoi subsiste-t-il des modes de coordination alternatifs au marché ? La réponse est, d'abord, dans le fait que le recours au système de prix présente des coûts de transaction. Il faut entendre par là, les coûts de découverte des prix, de recherche d'un partenaire, de négociation et de contractualisation à répétition, puisque les contrats sont des arrangements de court terme répétés. Ensuite, le mode de coordination au sein de la firme n'est pas fondé sur l'évolution des prix relatifs mais sur l'autorité : « *dans la réalité, si un ouvrier passe du département X au département Y, il ne le fait pas en raison d'un changement des prix relatifs, mais parce qu'on lui a ordonné de le faire.* »<sup>1</sup> Ce que la théorie néo-classique semble ignorer.

Comparée au marché, la firme comme mode de coordination permet d'économiser sur les coûts de transaction, du fait de la nature des contrats qu'y sont passés. En effet, si sur le marché les contrats sont « commerciaux » et de court terme, donc nécessairement répétés, au sein de la firme, les contrats signés entre l'employeur et les employés sont des « contrats de travail » de long terme et très incomplets. Cela permet, non seulement d'éviter les coûts de renégociation répétés et les coûts de rédaction des contrats, mais aussi de réduire l'incertitude, du fait que l'employeur peut, contrairement au marché, y prendre ses décisions *ex post*.

Mais, cela ne veut pas dire que l'on peut organiser toutes les transactions à l'intérieur d'une firme. En effet, l'intégration des transactions entraîne à son tour des « coûts de coordination ». Jusqu'où l'entrepreneur organiserait-il ses transactions en interne ? Coase R. H. répond qu'« *une entreprise tendra à s'agrandir jusqu'à ce que les coûts d'organisation de transactions supplémentaires en son sein deviennent égaux au coût de réalisation de cette même transaction par le biais d'un échange sur le marché* »<sup>2</sup>. Il explique par ailleurs que l'augmentation de la taille de la firme, et donc du nombre de transactions qu'y sont effectuées, est liée à certains facteurs<sup>3</sup> : coûts d'organisation et leur faible élasticité; faible tendance à faire des erreurs ; et enfin les « gains » sur les prix des facteurs de production qui en résultent sont significatifs.

---

<sup>1</sup>Coase R., la nature de la firme, Revue française d'économie, Vol., 2, n°1, 1987, p.136.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p.145

<sup>3</sup>*Ibidem*, p. 147

### **I.1.2) Les coûts de transaction et la pertinence de l'analyse économique du droit**

Les coûts de transaction ont été également introduits dans l'article de Coase (1960)<sup>1</sup> sur « le problème du coût social », dans lequel il développe ce qu'est connu comme étant le « théorème de Coase <sup>2</sup> ». Dans cet article, il remet en cause la justification pigouvienne de l'intervention de l'État : existence d'une externalité négative. En effet, dans le cas de l'existence d'externalité négative, Pigou prescrit une taxation par l'État de l'agent responsable de cette externalité. Coase part de l'idée que l'échange porte plus sur le droit d'utilisation du bien échangé que sur le bien lui-même, ce qui reste vrai lorsque l'utilisation d'un bien provoque des effets externes.

Le « théorème de Coase » correspond à l'idée générale que, dans un monde où les droits de propriété sont clairement définis et où les coûts de transaction sont nuls, l'échange conduit à une allocation optimale, et que cette allocation est indépendante de l'attribution initiale de droits. En effet, le « théorème de Coase » démontre que si les coûts de transaction sont nuls, comme le suppose la théorie usuelle, la taxation de l'activité qui provoque des externalités négatives n'est pas nécessaire. En fait, quelle que soit la répartition initiale des droits de propriété, on peut parvenir à une possibilité d'échange avantageuse pour les deux parties, c'est-à-dire une situation pareto-optimale, simplement par des négociations directes entre les parties concernées. L'État ne se voit intervenir que pour définir et attribuer initialement les droits.

*A contrario* du raisonnement du théorème de Coase, l'introduction des coûts de transaction change complètement les résultats de l'analyse. En effet, lorsque les coûts de transaction sont positifs, la réalisation de certaines transactions mutuellement avantageuses n'est pas sûre ; car, le résultat des négociations n'est pas optimal et peut varier en fonction de l'attribution initiale des droits de propriété. Dans un univers où les coûts de transaction sont positifs, le système juridique, c'est-à-dire des institutions, est alors d'une importance cruciale. Il en résulte que ce ne sont pas des entités physiques que l'on échange sur le marché, comme le suppose souvent les économistes, mais bien des droits qui permettent d'accomplir certaines

---

<sup>1</sup>Coase R. H. , le coût du droit, PUF, 2000, pp.23-76

<sup>2</sup> L'expression est utilisée pour la première fois par Stigler (1966), Coase reconnaît d'ailleurs que l'expression de « théorème de Coase » et la formulation étaient de Stigler (voir Coase R. H., le coût du droit, PUF, 2000, p. 77)

choses qui découlent justement du système juridique<sup>1</sup>. D'où la pertinence de l'analyse économique du droit.

Le théorème de Coase a fait l'objet de multiples reformulations, développements et critiques. Ces dernières ont porté essentiellement sur l'idée que le résultat de la négociation est indépendant de l'attribution initiale des droits, et sur la thèse de l'optimalité du résultat de la négociation<sup>2</sup>. Nous nous limitons ici à ce qui nous importe le plus, à savoir le rapport entre le concept de coûts de transaction et l'analyse économique du droit dans l'analyse de Coase du « problème du coût social ».<sup>3</sup>

Sur ce registre, Masten, Meehan et Snyder reprochent à l'approche de Coase son caractère tautologique, se résumant à un arbitrage entre deux formes organisationnelles (marché et firme), sans pour autant identifier des sources des coûts de transaction<sup>4</sup>. Une remarque contestée par Saussier S., selon qui, au contraire les sources des coûts de transaction sont identifiées dans l'analyse de Coase, il s'agit des « limites cognitives » et de « l'incertitude ». Néanmoins, l'arbitrage reste flou et la définition de la firme par l'existence d'une relation d'autorité reste insatisfaisante, car contrecarrée par l'existence sur le marché des relations contractuelles entre des entités indépendantes, pourtant caractérisées par des relations d'autorité<sup>5</sup>.

Cependant, l'analyse de Coase est restée généralement peu développée jusqu'au début des années 1970 à cause de « son manque d'opérationnalité », d'après Williamson, qui note que le concept de coûts de transaction n'est pas opérationnel pour permettre d'évaluer de

---

<sup>1</sup>Coase H. R., le coût du droit (partie III : la structure institutionnelle de la production), PUF, 2000, p.115

<sup>2</sup>Saussier S.(2008), op. cit., p.41

<sup>3</sup>Voir Mishan E. J.(1967), “*Paréto Optimality and the Law*”, *Oxford Economic Papers*, n°19, pp. 255-287; Kahneman D., Knetsch J. L., Thaler R. H. (1990),*Experimental Tests of Endowment Effect and the Coase Theorem*”, *Journal of Political Economy*, n°98 (6), pp. 1325-1348; Starrett D. A. (1972), “*Fundamental Nonconvexities*” *Journal of Economic Theory*, n°42(2), pp.189-206; et Stigler G. J. (1966), *The Theory of Price*, 3<sup>e</sup> Ed. New York, The Macmillan Company

<sup>4</sup>Masten-Meehan-Snyder, *costs of organization, Journal of Law, Economics and Organization*, cité par Bertrand E. & Saussier S., op. cit., p.34.

<sup>5</sup>Bertrand E. & Saussier S., Ronald H. Coase, la diversité des formes d'échanges entre les agents : de la firme aux institutions, in, Chabaud D. et al. (sous la dir.), Les grands auteurs en économie des organisations, Ed. EMS, 2008, P.34

manière systématique l'efficacité avec laquelle les transactions sont réalisées au sein de l'entreprise ou sur le marché<sup>1</sup>.

## **I.2) Le développement de la théorie des coûts de transaction par O. E. Williamson**

Aux apports essentiels de Coase, à savoir « la rationalité limitée » des acteurs économiques et « l'incertitude » de l'environnement, Williamson ajoute l'hypothèse de « l'opportunisme » des agents et met au centre de son analyse la notion de « spécificité des actifs ».

La théorie des coûts de transaction se veut à la fois une théorie des contrats et une théorie des organisations. Le problème de l'organisation économique y est posé comme un problème de contractualisation, puisque Williamson définit l'espace économique comme un réseau de contrats. C'est à ce titre d'ailleurs, que nous avons choisi cette théorie pour éclairer l'objet de notre étude : les marchés publics.

## **II) Les fondements théoriques de la théorie des coûts de transaction**

Plus globalement, la théorie des coûts de transaction a assuré le passage d'une économie de l'échange (spontané et instantané) à une économie de transaction qu'est un processus plus ou moins durable dans le temps<sup>2</sup>. Pour ce faire, elle a mis en avant un certain nombre d'attributs et d'hypothèses.

### **II.1) Les transactions et leurs attributions**

La transaction est "*l'unité d'analyse micro-analytique de l'économie des coûts de transaction. Une transaction apparaît quand un bien ou service est transféré à travers une interface technologiquement séparable*"<sup>3</sup>. Cette définition a l'avantage de tenir compte de la diversité des transactions opérées selon différents modes et de les regrouper dans une même catégorie analytique. Ainsi, telle que définie, la transaction peut s'agir aussi bien d'un échange entre deux postes de travail au sein d'une firme qu'une vente de biens sur le marché.

---

<sup>1</sup> Williamson O. (1975), *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A study in Economics of Internal Organization*, Free Press, p.3

<sup>2</sup> Gomez Y., *le gouvernement de l'entreprise*, InterEditions, Paris, 1996, p. 76

<sup>3</sup> Williamson (1996), *the mechanisms of governance*, Oxford University Press, New York, P. 379

L'objectif est de pouvoir analyser et comparer les divers modes de transaction. Ainsi pour la théorie des coûts de transaction les modes de transaction sont divers parce que les transactions sont coûteuses, et ces coûts varient selon les modalités de leur organisation<sup>1</sup>. Il convient alors de caractériser les transactions.

### II.1.1) La spécificité des actifs

La nature des investissements que les parties prenantes à une transaction doivent réaliser, et plus particulièrement leur degré de spécificité, constitue le point essentiel sur lequel diffèrent les transactions. La spécificité des actifs constitue « l'ingrédient » principal de la théorie des coûts de transaction, version Williamson, selon l'expression de Saussier S.<sup>2</sup> Pour Williamson, le caractère spécifique d'un actif « *se réfère au degré avec lequel un actif peut être redéployé vers des usages alternatifs et des utilisateurs alternatifs sans perte de valeur productive*<sup>3</sup> ». Ou encore, un actif est dit spécifique, lorsqu'un investissement réalisé volontairement par un agent économique dans le cadre d'une transaction donnée, ne pourra être redéployé pour une autre transaction sans un coût élevé<sup>4</sup>. Williamson distingue entre six sources de la spécificité des actifs : leur localisation ou la spécificité du site (fournisseur implantant son usine à côté de celle de son client) ; leurs caractéristiques physiques ; la taille du marché ; les connaissances spécialisées ; leur identification à une marque ; besoin de synchronisation.

Le développement d'actifs spécifiques permet aux partenaires de réduire les coûts de production, d'augmenter le revenu, ou de différencier les produits. Néanmoins de tels investissements condamnent les partenaires dans une dépendance bilatérale, à cause de la difficulté de leur redéploiement, et accroît alors les risques d'opportunisme de chacune des parties, en tentant de s'accaparer de la quasi-rente<sup>5</sup> générée par ces investissements.

---

<sup>1</sup> Chabaud D. et al., Williamson : de la théorie des coûts de transaction à la nouvelle économie institutionnelle, in Chabaud D., et al., op. cit., p.100

<sup>2</sup> Saussier S. (2007), op. cit., p.18

<sup>3</sup> Williamson O. E. (1991), *Comparative Economic Organization : The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, *Administrative Science Quarterly*, 36, p.281

<sup>4</sup> Ghertman M., « Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue française de gestion*, 2006/1 no 160, p.195

<sup>5</sup> Elle correspond à la différence entre le revenu que le fournisseur reçoit d'après les termes initiaux de l'accord et le revenu qu'il devrait recevoir pour ne pas mettre un terme à la relation initiale une fois les investissements réalisés. Généralement, plus les investissements réalisés par le fournisseur sont spécifiques, plus le coût

La spécificité des actifs est de ce fait une source d'importants coûts de transaction.

### II.1.2) L'incertitude

Pour Williamson O., l'incertitude désigne les « *perturbations auxquelles sont sujettes les transactions* »<sup>1</sup>. Elle aura des répercussions principalement sur les coûts *ex post*. Ainsi, l'accroissement de l'incertitude risque d'entraîner des coûts supplémentaires pour pouvoir maintenir les gains mutuels liés à la transaction. L'incertitude peut être liée à l'environnement des contractants, c'est-à-dire aux perturbations exogènes à leurs décisions. Elle peut également résulter de l'opportunisme des acteurs et de l'impossibilité d'anticiper les comportements stratégiques qui en découlent. Ce que Williamson désigne par l'incertitude « comportementale » ou « stratégique »<sup>2</sup>.

Dans le cas où des actifs spécifiques sont nécessaires, l'incertitude pose un problème majeur, car les parties contractantes sont dépendantes. Le contrat doit à la fois prémunir ceux qui développent des actifs spécifiques contre les risques d'opportunisme et leur permettre d'adapter leur relation aux perturbations non prévus *ex ante* qui l'affectent. Cela passe généralement par la mise en place d'un arrangement contractuel suffisamment flexible pour permettre l'adaptation *ex post*, sans être trop lâche et encourager le développement de comportements opportunistes<sup>3</sup>. L'incertitude qui règne sur les conditions de l'exécution du contrat et du déroulement des transactions est un second facteur de coûts de transaction identifié par Williamson.

### II.1.3) La fréquence

La fréquence des transactions constitue la troisième source des coûts de transaction. La fréquence à laquelle est réalisée une transaction aurait un effet positif sur le niveau de coûts de transaction. En effet, plus la transaction est répétée, plus nombreuses sont les opportunités des contractants d'adopter des comportements opportunistes.

---

d'opportunité *ex post* de ces investissements est faible et plus la quasi-rente est importante. (voir Saussier S., op. cit., p.20)

<sup>1</sup>Williamson O. (2002b), *The Theory of The firm as a Governance Structure : From Choice to Contract* », *Journal of economic Perspectives*, 16 p.175 (Summer), p.175

<sup>2</sup> Williamson O. E., (1985), op. cit., p.80

<sup>3</sup>Saussier S. 2007, op. cit., p.22

Cependant, l'effet positif de la fréquence des transactions sur les coûts de transaction n'est pas sans ambiguïté. En effet, « la répétition de transactions similaires engendre des effets de réputation et favorise la mise au point de routines et d'habitudes contractuelles qui réduisent le besoin de mécanismes de coordination formels détaillés et influent donc négativement sur les coûts de transaction »<sup>1</sup>. De ce fait, la théorie des coûts de transaction place souvent cette hypothèse au second plan.

## II.2) Les hypothèses de la théorie des coûts de transaction

### II.2.1) La rationalité limitée

Contrairement à la théorie néo-classique, la théorie des coûts de transaction considère que la rationalité des agents est limitée. L'idée vient de Simon<sup>2</sup> qui considère que les agents sont « *intentionnellement rationnels, mais seulement de façon limitée* ». Cela est dû non pas à la disponibilité des informations mais aux limites neurophysiologiques (capacité de stockage et de traitement de l'information) des agents. L'environnement incertain et/ ou complexe rend la tâche de résoudre tous les calculs, difficile ou impossible à l'être humain<sup>3</sup>. Tout cela se conjugue pour rendre aux agents la tâche de calculer *ex ante* toutes les données de leur environnement, impossible.

L'hypothèse de rationalité limitée fait que, lorsque la transaction est complexe, les parties contractantes sont amenées à signer des contrats incomplets.

### II.2.2) L'opportunisme

L'opportunisme n'implique pas seulement la recherche de l'intérêt personnel, mais implique également la notion de « tromperie »<sup>4</sup>. Donc l'hypothèse de « comportement opportuniste » de la théorie des coûts de transaction est plus large que celle de « comportement égoïste » de la théorie néoclassique. Elle est également plus large que les notions de « sélection adverse » ou d'« alea moral »<sup>5</sup>. Williamson écrit « *ce ne sont pas*

---

<sup>1</sup>Sausier S.(2007),op. cit., p.22

<sup>2</sup>Simon H., Administrative Behavior, 2Ed. New York: Macmillan.,1961, P. xxiv, cité par Williamson O. E. (1985), op. cit., p. 69

<sup>3</sup>Voir Williamson O. ( 1975), op. cit., p.22

<sup>4</sup> Williamson O. E. (1985), op. cit., p. 70

<sup>5</sup>Williamson O. (1985, p.71) note que l'opportunisme *ex ante* et *ex post* est connu dans littérature d'assurance sous les termes respectifs de sélection adverse et de risque moral. La sélection adverse est une conséquence de l'incapacité des assureurs à distinguer entre les niveaux des risques des clients. Le risque moral, correspond à

*seulement des manquements à révéler les vraies caractéristiques ex ante (sélection adverse) et les vraies caractéristiques ex post (aléa moral) qui sont résumés dans l'opportunisme, mais les manquements à dire la vérité et seulement la vérité<sup>1</sup> » ; c'est-à-dire, une intention de tromper avec ce qui est dévoilé, en manipulant l'information sur le comportement, en plus de ce qu'on cache.*

Plus clairement, Breussou E.<sup>2</sup> identifie deux origines possibles pour l'opportunisme. D'abord, il peut résulter du caractère coûteux de l'information, cela correspond alors à ce que la théorie de l'agence identifie comme le « risque moral » (*moral hazard*) : lorsqu'un individu ne respecte pas ses engagements, le contrôle de son comportement est coûteux pour un observateur. Ensuite, il peut résulter de la complémentarité entre certains actifs. Il existe une incertitude sur la valeur des actifs et le prix de leur output lorsque la maximisation de leur productivité dépend de leur utilisation conjointe. Dans ce cas, leur valeur jointe dépasse la somme de leurs deux valeurs marchandes. Il s'ensuit que le partage de la rente résultant de cette interdépendance pose problème car les critères objectifs pour le réaliser font défaut. Il peut y avoir alors le problème de la sélection adverse et un des contractants peut profiter de son pouvoir de négociation pour s'approprier le surplus.

Toutefois, cette hypothèse ne signifie pas que tous les acteurs sont forcément opportunistes, mais plutôt qu'ils peuvent tous l'être<sup>3</sup>.

En présence d'opportunisme, les contrats doivent se reposer non sur de simples promesses, mais sur des engagements crédibles, incitant les deux parties à respecter les termes du contrat. Dit autrement, le contrat doit prévoir des systèmes d'arbitrages et de renégociation en cas de litige. Il doit être également accompagné d'un système d'incitation- répression afin d'inciter les parties à respecter les termes du contrat, et les sanctionner dans le cas inverse.

---

l'accentuation des comportements négligents des assurés qui se savent couverts par un contrat d'assurance, ce qui soulève des problèmes d'exécution *ex post*.

<sup>1</sup>Williamson, (1993e), *Opportunism and its Critics*, Management and Decision Economics, University of California, Berkeley, CA, USA, Vol.14, p.101.

<sup>2</sup>Brousseau E., *L'approche néo-institutionnelle des coûts de transaction*, Revue française d'économie, Vol. 4, N°4, 1989, p. 128.

<sup>3</sup>Gomez Y., *le gouvernement de l'entreprise*, InterEditions, Paris, 1996, p.74

Alors si les attributs des transactions (la spécificité des actifs, l'incertitude et la fréquence) ainsi que la rationalité limitée des agents et leur opportunisme sont à l'origine des coûts de transaction, comment sont définis ces derniers ?

### **II.3) Les coûts de transaction**

L'économie des coûts de transaction pose le problème de l'organisation économique comme un problème de contractualisation qui peut prendre plusieurs formes alternatives. Dans tous les cas, un contrat explicite ou implicite et un dispositif de support sont associés à l'organisation économique qui en résulte. C'est dans ce contexte que naissent les coûts que l'on désigne par les « coûts de transaction ». Ces derniers peuvent survenir *ex ante* et *ex post*<sup>1</sup>.

#### **II.3.1) Les coûts de transaction *ex ante***

Les coûts de transaction *ex ante* sont liés à la rédaction, à la négociation et à la garantie d'un accord. Cela amène les parties à choisir de rédiger soit un document complexe (exhaustif) dans lequel ils reconnaissent plusieurs contingences et s'entendent au départ sur les adaptations appropriées à faire par la suite, soit de rédiger un document cadre incomplet, et s'accordent à ce que les vides soient comblés au fur et à mesure que les contingences surviennent, puisque détailler à l'avance tous les problèmes concevables serait une entreprise ambitieuse. A cause de ces coûts de contractualisation, les parties peuvent opter pour une organisation interne et éviter le marché.

De plus, il est important de noter que, selon Williamson, contrairement à l'hypothèse du recours aux tribunaux en cas de conflit entre les parties, faite par la plupart des études, dans la réalité ces dernières préfèrent régler leurs conflits à l'amiable, en privé (*privateordering*), etc ; d'où l'importance d'étudier l'aspect *ex post* du contrat.

#### **II.3.2) Les coûts de transaction *ex post***

Les coûts de transaction *ex post* se résument aux coûts d'exécution de contrats. Ces coûts peuvent prendre plusieurs formes : (1) les coûts de mauvaise adaptation occasionnés par le désajustement des transactions; (2) les coûts de marchandage occasionnés par des efforts

---

<sup>1</sup> Voir Brousseau E. l'économie des contrats, PUF, Paris, 1993, p.42, ou encore, Williamson O. E.(1985), op. cit., pp.38-42

bilatéraux pour corriger les divergences *ex post* ; (3) les coûts d'organisation et de fonctionnement associés aux structures de gouvernance (qui ne sont pas souvent des tribunaux) auxquels les conflits s'adressent, et (4) les coûts d'établissement d'engagements sûrs. Par exemple, si des parties contractantes s'aperçoivent rétrospectivement qu'elles auraient dû faire Y au lieu de X dans leur contrat, aller de X à Y peut présenter des difficultés, car la manière dont les bénéfices associés sont divisés peut donner lieu à une négociation intensive où dominent les intérêts personnels. Cela peut provoquer un comportement stratégique complexe.

Pourtant, la distinction entre coûts *ex ante* et coûts *ex post* ne signifie pas indépendance les uns des autres, bien au contraire ils sont interdépendants. Par exemple, des coûts *ex ante* importants signifieront que la négociation du contrat fût âpre, mais au final cela réduira logiquement les coûts *ex post* car l'accord trouvé aura été à la satisfaction des deux parties<sup>1</sup>. Cependant, quoique l'interdépendance entre les deux types de coûts constitue un facteur qui complique l'ensemble, il n'en demeure pas moins que cette difficulté soit relativisée, puisque « *les coûts de transaction sont toujours évalués dans une optique de comparaison institutionnelle, dans laquelle un mode institutionnel est comparé à un autre.*<sup>2</sup> »

Comme pour parer à toute critique qui peut lui reprocher de se focaliser uniquement sur les coûts de transaction, Williamson veut introduire ces coûts de transaction dans un contexte plus large au sein duquel ils sont un élément. Exemple : l'arbitrage entre coûts de production et coûts de transaction dans le contexte social (coutumes, habitudes, les usages, etc.)

En somme, le problème économique est posé en termes de coûts de transaction et les solutions retenues dépendent des choix contractuels par lesquels ces transactions sont réalisées. L'« *homoéconomicus* » des néo-classiques devient alors un « *homocontractor* » chez Williamson. Le contrat occupe de ce fait une place importante dans l'analyse économique.

### III) Le contrat dans la théorie des coûts de transaction

---

<sup>1</sup> Jost S., La théorie des coûts de transaction de Williamson et la surveillance des banques dans l'UE, *Institut européen de l'Université de Genève*, Collection Euryopa, 2004, p.37 : [www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug), consulté le 16-02-12.

<sup>2</sup> Williamson O. E. (1985), op. cit., p.41

Le contrat peut s'inscrire dans plusieurs cadres: la planification, la promesse, la concurrence, ou la gouvernance (ou arrangement privé). Les hypothèses comportementales (rationalité limitée et opportunisme) et les attributs des transactions (incertitudes et spécificité des actifs) forment alors les conditions contractuelles.

Williamson nous montre que le type de processus de contractualisation engagé diffère en fonction de la présence ou de l'absence des conditions suscitées (tableau n° 16). La présence de chacune des conditions contractuelles est notée (+), son absence par (0).

**Tableau n°16 : Attributs du processus de contractualisation**

Hypothèses comportementales		Spécificité des actifs	Processus de contractualisation impliqué
Rationalité limitée	Opportunisme		
0	+	+	Planification
+	0	+	Promesse
+	+	0	Concurrence
+	+	+	Gouvernance

Source: Williamson O. (1985), op. cit., p.50

Par exemple, en cas de présence d'opportunisme et d'absence de rationalité limitée : à cause de l'opportunisme, le contrat doit respecter l'information privée, d'où les problèmes complexes d'ajustement des incitations, l'ensemble des questions pertinentes du contrat doivent être négociées *ex ante*. Le contrat se rapporte par conséquent à un monde de planification.

Dans le cas où la rationalité est limitée, l'opportunisme et la spécificité des actifs sont réunis, aucun de ces schémas ne peut fonctionner. La planification sera incomplète du fait de la rationalité limitée, les promesses échouent de façon prévisible à cause de l'opportunisme, et l'identité mutuelle des parties importe à cause de la spécificité des actifs. Tel est le monde de gouvernance. Puisque l'efficacité des tribunaux est problématique, l'exécution du contrat devient en majeure partie du ressort des institutions de l'arrangement privé. Tel est le monde auquel s'intéresse l'économie des coûts de transaction.

Tout compte fait, il s'agit d'« *organiser les transactions afin d'économiser sur la rationalité limitée tout en les garantissant simultanément contre les risques de l'opportunisme*<sup>1</sup> ». Il ne s'agit pas seulement alors de chercher à maximiser les profits.

Les hypothèses de rationalité limitée, d'incertitude et le problème de la spécificité des actifs conduisent Williamson à souligner deux problèmes importants : l'incomplétude radicale des contrats, et l'importance des problèmes *ex post*, c'est-à-dire, les problèmes d'adaptation postérieurs à la signature des contrats. Il serait alors facile de conclure que la difficulté ne réside pas tant dans la signature du contrat que dans la mise en place d'un accord qui permet de gérer efficacement les problèmes éventuels d'adaptation postérieurs à la signature du contrat.

C'est dans ces conditions que Williamson (1985) propose l'étude des différents types de structures de gouvernance qui seront en mesure de gérer efficacement l'adaptation *ex post* des transaction et d'économiser donc sur les coûts de transaction.

## **IV) Des coûts de transaction aux structures de gouvernance**

### **IV.1) Les structures de gouvernance**

Au rôle joué par la propriété et l'ajustement des incitations, l'économie des coûts de transaction ajoute la proposition selon laquelle « *le support institutionnel ex post a une grande importance*<sup>2</sup> ». Les structures de gouvernance s'ajoutent alors aux contrats, qui sont souvent incomplets, pour les encadrer et les compléter. Comprendre les choix des agents passe alors par l'analyse des structures de gouvernance.

La structure de gouvernance a pour vocation de permettre la bonne réalisation des transactions, c'est-à-dire les gains mutuels à l'échange, en réduisant les possibles risques de comportements opportunistes des individus, et en prévoyant, des mécanismes de résolution des conflits qui surviendraient durant l'exécution de la transaction. Williamson donne à la structure de gouvernance la vertu de l'ordre (vision juridique de l'organisation), qui passe par l'atténuation des conflits (décision en rationalité cognitive limitée) et la réalisation de gains mutuels (efficacité économique d'une structure). Tout en se référant à Commons, Williamson

---

<sup>1</sup> Williamson O. (1985), op. cit., p.51

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.48

écrit : « *Il faut que l'idée selon laquelle la transaction est l'unité de base de l'analyse soit associée à un but économique. Le triptyque de Commons requiert le concept de structure de gouvernance – où la gouvernance est le moyen par lequel l'ordre est réalisé dans une relation dans laquelle le conflit potentiel menace de perturber ou détruire les opportunités de réaliser des gains mutuels. Les objectifs d'économisation qui transcendent la technologie sont ainsi atteints*<sup>1</sup> ». Il importe alors de présenter ici les formes des structures de gouvernance et l'efficacité associée à chacune d'elles.

Dans son ouvrage de 1975, *Markets and Hierarchies*, Williamson propose une analyse du choix entre deux structures « opposées » de gouvernance : le marché et la hiérarchie. Les relations contractuelles de long terme qui ne sont ni des relations de marché, ni des relations intra-firme, ne seront considérées comme des structures de gouvernance à part entière qu'à partir de 1985. Ces relations sont regroupées dans le concept de « formes hybrides ».

#### **IV.1.1) Les deux formes polaires de gouvernance : marché et hiérarchie**

Williamson considère que conclure des contrats à long terme comme une solution intenable, du fait de l'impossibilité de rédiger des contrats complets. Dans le cas de la spécificité des actifs, une telle structure de gouvernance se traduirait par des risques d'opportunisme trop importants qui donne lieu à des coûts de renégociation élevés et une faible incitation à investir. Opter pour des contrats de court terme renouvelables poserait le problème de renégociation encore avec plus d'acuité. C'est dans ce contexte que Williamson souligne l'avantage de l'intégration comme solution.

La théorie des coûts de transaction tient au concept de marché cher à l'économie néo-classique. Cette dernière le considère le marché comme un système de prix dans lequel la firme est une fonction de production. En ce sens, le marché en tant qu'institution, - et un mode de coordination- est un concept différent de ceux utilisés en marketing et en stratégie, pour qui la référence aux clients est essentielle.

Le concept de hiérarchie, quant à lui, est utilisé par Williamson (1975, 1985, 1995) pour désigner la firme ou l'entreprise. D'autres théoriciens<sup>2</sup> parlent de l'organisation. Ils l'a

---

<sup>1</sup> Williamson O. (2002a), *Contract and Economic Organization*, cité par Chabaud D. et *al.*, op. cit., p.105

<sup>2</sup> A l'image de Barnard (1938), Simon (1947, 1991) ou Mintzberg (1986).

définissent comme « *un lieu peuplé d'acteurs ayant un objectif commun et des objectifs individuels différents, et réunis par des mécanismes de coordination.* »<sup>1</sup>

Le marché et la hiérarchie se distinguent par le fait que sur le premier, la coordination est assurée par le système de prix, et dans la seconde c'est l'acte d'autorité ou d'ordre qui tient lieu de mécanisme interne de coordination.

#### **IV.1.2) Les formes hybrides**

Certaines transactions ne sont organisées ni par le marché ni par les hiérarchies (entreprises). A partir de 1985, Williamson intègre les contrats à long terme dans son analyse, comme des structures de gouvernance. Elles sont désignées sous le vocable de « formes hybrides ». Dans son ouvrage de 1996, Williamson<sup>2</sup> distingue clairement entre les trois formes discrètes de gouvernance : le marché classique (contrat classique), la contractualisation hybride (contrat néo-classique) et la hiérarchie (structure unifiée).

Les formes hybrides incluent toutes les relations contractuelles de long terme qui préservent l'autonomie des contractants et qui fournissent plus de protection aux transactions, comparativement au marché. Les contrats de partenariat public-privé (PPP) s'inscrivent dans ce cadre là.

#### **IV.2) Les structures de gouvernance ou les alternatives d'efficacité**

La distinction entre les structures de gouvernance se fait sur la base de trois attributs essentiels<sup>3</sup> : les instruments de management (les incitations et contrôle administratif des comportements) ; les performances et le régime contractuel (la résolution des conflits). Le tableau n°17 résume les attributs williamsoniens des structures de gouvernance. Ainsi il est attribué (++) lorsque l'attribut est fort, (+) l'attribut est moyen, et 0 lorsque l'attribut est faible.

---

<sup>1</sup>Ghertman M.(2006), op. cit., p.198

<sup>2</sup> Williamson O. E., (1996), op. cit., pp.93-120

<sup>3</sup> Williamson O. E., *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, No. 2 (Jun., 1991), p.281

**Tableau n° 17: Les attributs des structures de gouvernance**

	Marché	Hybride	Hiérarchie
<b>Instruments de management:</b>			
intensité des incitations	++	+	0
contrôles administratifs	0	+	++
<b>Performances</b>			
Adaptation autonome	++	+	0
Adaptation consciente	0	+	++
<b>Régime contractuel</b>	Légal	Contrat relationnel	Forbearance

Source : d'après Chabaud D. et *al.*, op. cit., p. 108

Du tableau n°17, il ressort que sur le marché, les instruments d'incitation et de contrôle des comportements, sont constitués par les incitations et non pas par un contrôle administratif, étant donné que l'échange des biens et services sur le marché se fait suivant des accords volontaires sur le contenu de la transaction par rapport aux prix et à la qualité. En termes de performances, sur le marché, les adaptations se font de façon autonome ; c'est-à-dire que les individus ajustent leur comportement face à la variation des prix, en fonction de leur intérêt individuel. Cela fait qu'il y a absence d'adaptation consciente. Les contrats signés dans le cadre de la structure de gouvernance de marché s'en tiennent au droit commun et aux tribunaux pour trancher d'éventuels conflits.

Par contraste, dans la hiérarchie, la coordination se fait par des mécanismes internes, définis à l'avance et dont la garantie de son respect par les agents se fait par une administration. Par conséquent, l'incitation y est faible. En matière de performance, l'adaptation se fait de façon consciente par la coordination et non de façon autonome. Car, les transactions y sont réalisées après qu'elles aient été définies préalablement ou suite à des ordres du commandement, ou dans certains cas, suite à des négociations. Le régime

contractuel qui permet le bon déroulement des transactions est un dispositif *ad hoc* et interne à l'organisation.

Dans les formes hybrides, l'intensité des incitations et des contrôles administratifs est d'un niveau moyen. Concernant les performances, les adaptations sont mixtes, c'est-à-dire mi-autonomes et mi-consciente. Les transactions sont effectuées dans le cadre d'un contrat relationnel.

### **IV.3) Le choix entre les différentes structures de gouvernance**

Il est admis que les coûts de transaction varient en fonction de la structure de gouvernance dans laquelle la transaction est effectuée. Cependant, le problème qui se pose c'est l'interdépendance entre les éléments sur lesquels se base l'analyse<sup>1</sup>. En effet, la structure de gouvernance est déterminée par les attributs de la transaction ; en retour, ces derniers, sont en partie modifiés par la structure de gouvernance choisie. La rationalité limitée quant à elle, implique l'existence d'institutions permettant des régularités des comportements qui diminuent à leur tour l'incertitude des agents pouvant ainsi faire des choix rationnels.

En matière de choix de structure de gouvernance, Williamson focalise l'analyse sur les conséquences de la spécificité des actifs sur les coûts de transaction et sur le coût total (coûts de production et coûts de transaction).

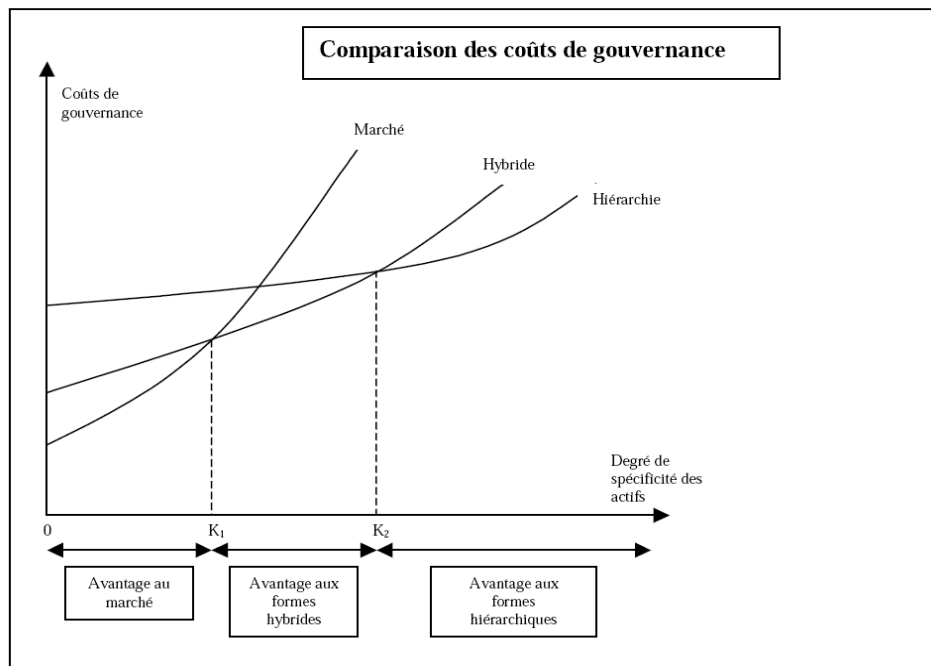
#### **IV.3.1) La spécificité des actifs comme critère analytique de choix de structure de gouvernance**

Il s'agit de l'étude de la nature de la dépendance entre les cocontractants, liée à la spécificité des investissements engagés dans leur relation. Afin de montrer la relation entre le degré de spécificité des actifs et les coûts de gouvernance, Williamson a élaboré le schéma suivant :

---

<sup>1</sup> Chabaud D. et *al.*, op. cit., p.111

Graphique n°12 : Le degré de spécificité des actifs et les coûts de gouvernance



Source : Chabaud D. et *al.* op. cit., p.113

Sans qu'il soit un critère exclusif de choix<sup>1</sup>, le degré de la spécificité des actifs est déterminant. Le graphique n°12 montre que plus le degré de spécificité des actifs est élevé, plus avantageuse est la coordination hiérarchique. Inversement, plus le degré de spécificité des actifs est faible, plus la coordination par le marché est avantageuse. Les formes hybrides ont avantage dans les situations intermédiaires.

Williamson ajoute à l'analyse un autre élément : la fréquence des perturbations (incertitude). S'il existe de fortes perturbations et si le degré de spécificité des actifs est élevé, les formes hiérarchiques seront avantageuses. Alors que si le degré de spécificité des actifs est faible, la coordination par le marché sera avantageuse. Dans ce cas, les formes hybrides ne sont pas avantageuses, du fait de l'importance des coûts d'adaptation.

Au total, seule une analyse portant sur la combinaison des attributs de la transaction (incertitude, spécificité des actifs, fréquence) permet « d'aligner » la transaction sur la structure de gouvernance qui économisera au mieux sur les coûts de transaction. En fait, il s'agit de définir de façon précise les attributs significatifs, pour la description des structures

<sup>1</sup> Williamson O. E. (1985), op. cit., p.82

de gouvernance et ensuite aligner les différents types de transaction avec les modes discrets de gouvernance permettant d'économiser sur les coûts de transaction<sup>1</sup>.

#### **IV.3.2) La remédiabilité comme critère d'efficacité du choix de structure de gouvernance**

En conséquence à l'hypothèse de la rationalité limitée des agents, Williamson rejette la possibilité pour ces derniers d'envisager une solution optimale au problème du choix d'une structure de gouvernance permettant d'effectuer leurs transactions. Il admet cependant que lorsqu'une structure de gouvernance est choisie parmi d'autres, cela voudrait dire que les autres ne permettent pas de réaliser la transaction, relativement, à moindre coûts. C'est là que Williamson introduit le critère de « remédiabilité » comme critère de comparaison entre les formes de structures de gouvernances alternatives possibles.

Le critère de remédiabilité est introduit dans l'analyse par Williamson en considérant que *« l'économie des coûts de transaction met l'accent sur les inefficacités remédiables, c'est-à-dire, les conditions pour lesquelles une alternative réalisable peut être décrite, laquelle, si elle est introduite, pourrait entraîner des gains nets »*<sup>2</sup>. Il s'agit de comparer des formes concrètement réalisables et parmi celles-ci on cherche celle qui minimise les coûts de transaction et de production. Plus loin, le même auteur considère, *« a condition is held to be remediable if a superior feasible alternative can be described and implemented with net gains. »*<sup>3</sup> Dit autrement, une forme organisationnelle existante peut être remise en cause dès lors qu'une autre forme alternative peut être réalisée avec des gains nets réalisables.

De ce fait, la remédiabilité est un critère d'analyse d'une portée générale incontournable : *« le test approprié pour « les défaillances » de toutes sortes – marché, bureaucratie, redistribution – est celui de la remédiabilité »*<sup>4</sup>.

Jusqu'à-là, nous avons focalisé l'analyse sur les attributs des transactions et les structures de gouvernance, et leur combinaison afin d'effectuer les choix des structures de gouvernance sur lesquelles les transactions devraient être « alignées ». L'analyse serait tronquée si nous nous arrêtons là, étant donné que les structures de gouvernance évoluent dans

---

<sup>1</sup> Williamson O. E. (2002b), The economy of the firm as a governance structure : from choice to contract, Journal of Economic Perspectives, 16 (summer), pp. 175

<sup>2</sup> Williamson O. E. (1996), op. cit., p. 240

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.379

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.195

un cadre institutionnel législatif et juridique, qui ne peut être sans influence sur les relations contractuelles entre agents et sur les structures de gouvernance d'une façon générale.

## **V) La prise en compte du rôle de l'environnement institutionnel**

Tout en distinguant entre les institutions et les règles de fonctionnement des structures de gouvernance, Williamson n'a pas omis d'intégrer le rôle des institutions dans son analyse. Il considère les institutions comme l'une des contraintes qui préside au choix de la bonne structure de gouvernance. Il reconnaît que les « perturbations de l'environnement institutionnel » affectent les choix des structures de gouvernance<sup>1</sup>. L'environnement institutionnel et les institutions de la gouvernance ne sont alors que deux parties de l'objet de la Nouvelle Economie Institutionnelle.

Dans son article de 1991(b)<sup>2</sup>, Williamson introduit quatre paramètres de l'environnement institutionnel pouvant expliquer le choix d'une structure de gouvernance. Il s'agit : du droit des contrats, des droits de propriété, des effets de réputation et enfin, de l'incertitude.

Le droit des contrats délimite l'espace de liberté contractuelle pour chacun des types de structures de gouvernance. Les droits de propriété définissent les modalités d'utilisation des biens et services possédés et les droits résiduels relatifs à la possession d'un actif. Les effets de réputation quant à eux sont liés à l'environnement institutionnel et plus précisément aux règles informelles qui peuvent exister. Enfin, l'incertitude est en relation directe avec la fiabilité du cadre institutionnel. Dans le cas où les garanties que ce cadre offre sont insuffisantes, les agents peuvent être amenés à privilégier des structures hiérarchiques pour effectuer leurs transactions.

Williamson a établi que les changements des caractéristiques de l'environnement institutionnel ont des effets directs sur les coûts alternatifs de pilotage des transactions et engendrent des reconfigurations dans les structures de gouvernance, en même temps ils agissent sur les attributs comportementaux des individus (rationalité et opportunisme) ; alors

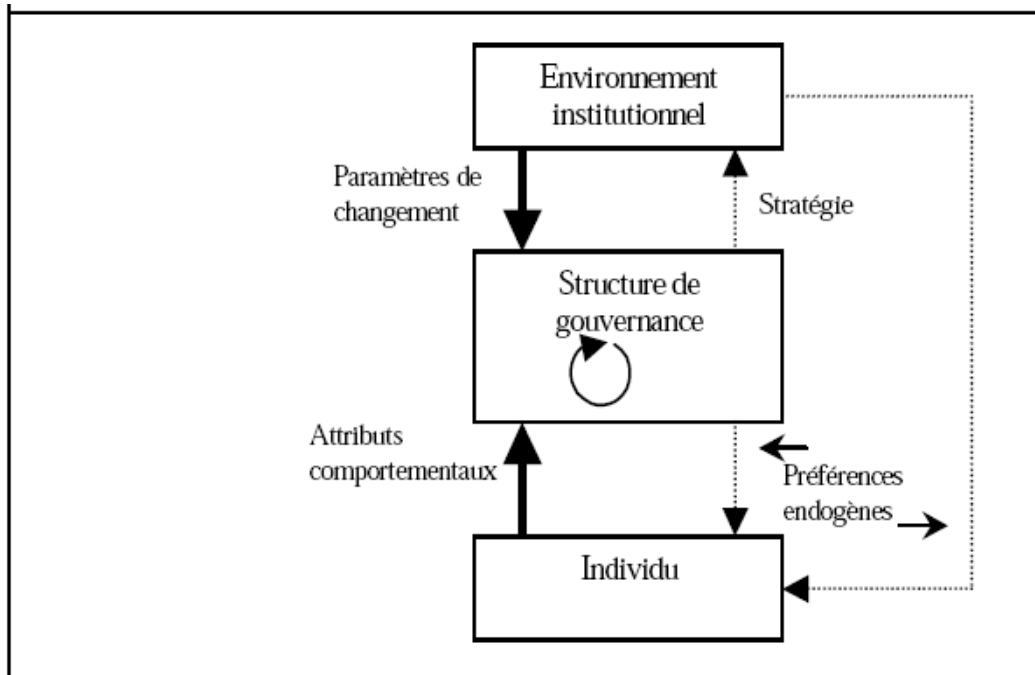
---

<sup>1</sup> Williamson O. (1996), op. cité, p. 111

<sup>2</sup> Williamson O. (1991b), pp. 290-293.

que la modification des comportements de ces derniers se répercutera à son tour sur les structures de gouvernances (voir figure n° 3).

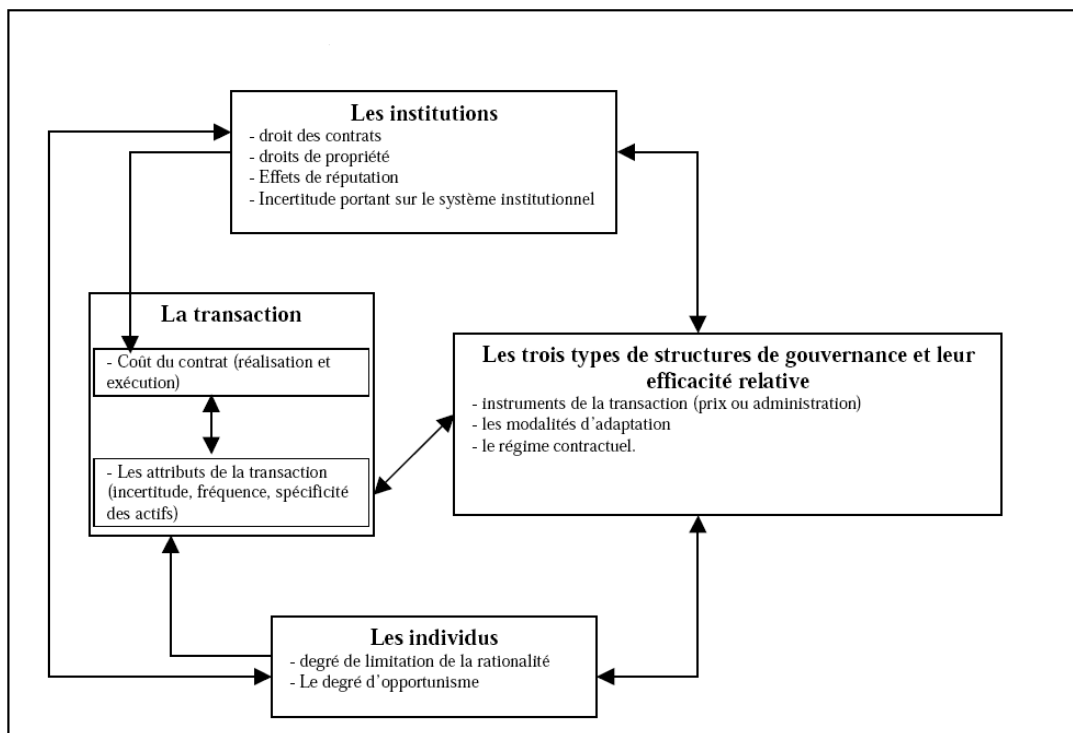
**Figure n° 3: Individu, structures de gouvernance et institutions**



Source: Williamson O. E. (1996), op. cit., p.223

La figure n°3, de Williamson, est explicitée par Chabaud D. dans un autre schéma (figure n°4) qui fait apparaître les transactions comme unité d'analyse. Le schéma met en relation les différents paramètres caractérisant le cadre institutionnel, les attributs des transactions, les hypothèses comportementales sur les individus et l'efficacité des différentes structures de gouvernance. On y constate une interdépendance entre l'ensemble des éléments.

Figure n° 4 : Les facteurs déterminants le choix d'une structure de gouvernance



Source : Chabaud D., op. cit., p. 116

En guise de conclusion, nous serions en mesure d'affirmer que les coûts de transaction peuvent être considérés comme le concept-clé de la compréhension de l'économie des institutions et un critère « pertinent » d'analyse économique des structures de gouvernance et des institutions.

L'objet de la théorie des coûts de transaction est constitué par les transactions, tandis que son objectif est de déterminer le mode de gouvernance qui permet de minimiser les coûts de transaction pour la réalisation d'une tâche donnée. En ce sens, tout comme les autres théories néo-institutionnelles (théorie de l'agence et la théorie des droits de propriété), la théorie des coûts de transaction fait également l'hypothèse « réfutable » que des formes contractuelles non standard poursuivent des objectifs d'efficacité.

Dans le cadre de leurs transactions contractuelles se caractérisant par un certain nombre d'attributs (incertitude, fréquence, spécificité des actifs), les individus (à rationalité limitée et plus ou moins opportunistes) choisissent des structures de gouvernance leur permettant de réaliser des économies sur les coûts de transaction. Ces transactions s'insèrent

dans un environnement institutionnel (droit des contrats, droits de propriété, effets de réputation, et incertitudes sur le système institutionnel) qui n'est pas sans avoir un effet déterminant aussi bien sur les transactions que sur les structures de gouvernance en présence.

Dans cette section, nous avons souligné les apports de Coase et Williamson ; cela ne veut pas dire qu'ils sont les seuls à apporter une contribution pour cette branche d'économie, comme le précise Coase lui-même<sup>1</sup>, d'autres économistes à l'image de Demsetz H., Cheung S., et autres juristes, anthropologues et politologues, et sociologues, y ont contribué.

A présent, il reste à savoir, comment la théorie des coûts de transaction éclaire-t-elle l'action publique, telle qu'elle a été définie dans le chapitre précédent. Cela, fera l'objet de la section suivante.

## **Section 2 : La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de l'économie des coûts de transaction**

Depuis le début des années 1990, le monopole de l'État sur le processus de production des biens publics est remis en cause, et la participation de plusieurs acteurs à logiques différentes à ce processus est devenue une réalité.

En Algérie, durant la dernière décennie, un certain nombre de services, comme la téléphonie mobile, la gestion de l'eau ou des déchets dans certaines villes, etc, ont connu une ouverture au secteur privé. Cela s'est traduit par une contractualisation entre les autorités publiques centrales ou locales avec le secteur privé chargé de produire ces services.

Ces expériences ouvriront peut être le champ à d'autres, voire à la généralisation de ce mode de production de biens et services publics. De ce fait, l'étude de la contractualisation entre le secteur public et le secteur privé sous l'éclairage de théorie des coûts de transaction,

---

<sup>1</sup> [Coase (2000), op. cit., p. 51]. Il en fait le commentaire suivant : « *Il est communément admis, et il est peut-être vrai, que la nouvelle économie institutionnelle est née avec la publication de mon article : «La nature de la firme» (1937) qui introduisit explicitement la notion de coûts de transaction dans l'analyse économique. Mais il convient de rappeler que la source d'un puissant fleuve n'est qu'un mince filet d'eau et que sa force lui vient des affluents qui s'y déversent. Tel est le cas ici. Je ne pense pas seulement à la contribution d'autres économistes tels qu'Oliver Williamson, Harold Demsetz et Steven Cheung, quelle qu'ait été leur importance, mais aussi aux travaux de nos collègues en droit, anthropologie, sciences politiques, sociobiologie et autres disciplines.* »

une théorie s'intéressant à l'étude des contrats, semble appropriée. La section précédente, nous a montré l'importance du concept de coûts de transaction dans l'explication des modes de coordination distincts du marché. Il nous semble important alors d'étudier dans ce qui suit les partenariats public-privé, évoqués dans le premier chapitre, selon la théorie des coûts de transaction, afin de mettre en exergue les difficultés de la contractualisation publique-privée.

## **I) Les coûts de transaction et intervention de l'État**

L'économie publique ne fait aucune référence à l'existence des coûts de transaction et adopte l'hypothèse simplificatrice de coûts de transaction nuls. Pourtant, l'échec du marché à trouver une solution au problème des biens publics et des externalités dans l'économie conduit cette discipline à trouver en l'intervention de l'État un remède. Selon Coase, cela constitue un paradoxe. Car, selon le théorème de Coase, dans le monde « imaginaire » où les coûts de transaction sont nuls, l'intervention publique, du moins dans son aspect réglementaire, devient inutile puisque les agents pourront marchander entre eux et aboutir à une solution optimale. Coase résume cela bien lorsqu'il écrit dans *The Firm, The Market, and The Law*, en 1988, « j'ai montré dans « la nature de la firme » qu'en l'absence des coûts de transaction, il n'y a pas de base économique à l'existence de l'entreprise. Ce que j'ai indiqué dans « le problème du coût social », c'est qu'en l'absence de coûts de transaction, [...] les institutions qui forment le système économique n'ont ni substance ni objet. [...] ce que ma thèse suggère, c'est le besoin d'introduire explicitement les coûts de transaction positifs dans l'analyse économique, de telle sorte que nous puissions étudier le monde réel.<sup>1</sup> »

L'une des conclusions importantes du théorème de Coase, consiste à considérer que c'est justement l'importance des coûts de transaction qui rend nécessaire l'intervention publique. L'analyse économique du système institutionnel qui affecte les droits entre les individus et encadre par là même les relations entre eux, est alors d'une importance capitale, si l'on souhaite comprendre le fonctionnement de l'économie d'une façon générale et l'action publique de façon particulière. Il s'agit finalement de savoir si l'intervention de l'État, justifiée par l'existence de coûts de transaction positifs, réduit-elle ces coûts de transaction.

---

<sup>1</sup>Coase R. H., l'entreprise, le marché et le droit, (traduction), Ed, d'Organisation, Paris, 2005, p.32

Nous avons vu dans le chapitre II que l'action publique se caractérise par la multiplication d'acteurs y intervenant, et la contractualisation entre ces derniers est une réalité qu'on ne peut ignorer à présent. Nous essayerons de montrer dans cette section dans quelle mesure, une analyse par la théorie des coûts de transaction éclaire-t-elle les modes d'action publique par la contractualisation entre l'État ou les collectivités locales d'un côté, et les entreprises privées de l'autre côté.

## **II) L'organisation des services publics et la théorie des coûts de transaction**

L'organisation des services publics est historiquement l'un des premiers thèmes d'application de la théorie des coûts de transaction. En effet, Williamson développe une première analyse de l'organisation des services publics dès 1976, en réponse à l'analyse de Demsetz (1968) qui préconisait l'appel d'offre concurrentiel pour traiter les problèmes du monopole naturel et de capture des agences de réglementation.

### **II.1) La concurrence pour le marché vs monopole naturel réglementé**

Le monopole naturel est l'une des défaillances du marché qui justifie l'intervention de l'État dans l'activité économique. Il y a monopole naturel lorsque les coûts moyens d'une entreprise sont décroissants avec l'augmentation du niveau de la production. Dans ce cas, une entreprise unique s'avère plus efficace qu'un ensemble d'entreprises.

Seule sur le marché, l'entreprise pourrait augmenter ses prix au détriment des consommateurs<sup>1</sup>. Elle s'accapare alors d'une partie du surplus de ceux-ci. Dans ce cas de figure, on parle d'une relation antinomique entre le profit de l'entreprise et la maximisation du surplus collectif<sup>2</sup>. Une telle situation concerne notamment l'industrie des services publics tel que le transport de gaz et d'électricité, qui présente des coûts fixes élevés.

Le rôle de l'État est d'intervenir par une réglementation pour qu'une entreprise capte bien les économies d'échelle au profit des consommateurs sans que celle-ci utilise sa position

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails, voir par exemple Greffe X. (1997), op. cit., pp. 154-156

<sup>2</sup> Kirat T. & Marty F., économie du droit et de la réglementation, Ed. Gualino, Paris, 2007, p.143

de monopole à leur encontre. Selon Greffe<sup>1</sup>, l'État peut intervenir par trois types de réglementations : sur les prix, les profits ou les quantités.

Dans le premier cas, l'État fixe le prix tel que la quantité demandée soit égale au coût marginal, l'entreprise produira à perte égale à la différence entre le coût moyen et le coût marginal. Cette perte sera compensée par une subvention de l'État à l'entreprise<sup>2</sup>. Mais dans ce cas rien ne garantit que les gestionnaires de l'entreprise minimiseront leurs coûts, puisqu'ils n'en sont pas incités.

La réglementation des profits consiste à plafonner le profit de l'entreprise à un niveau « normal ». Cependant, pour maximiser la masse de ses profits, l'entreprise peut être amenée à maximiser les quantités. La quantité est alors sous-optimale et le prix peut être excessif.

Enfin, la réglementation des quantités consiste à exiger du monopole qu'il fournisse une quantité supérieure à celle correspondant à la maximisation de son profit, mais qui garantit un prix couvrant normalement le coût moyen. Le producteur devrait alors écouler une certaine quantité lui garantissant des marges de profits. Dans le cas contraire, il est à craindre de le voir réduire la qualité de ses produits afin de gagner (ou de récupérer) les marges dont il a été privé.

Cependant, au cours des années 1960 et 1970, de nombreux auteurs mettent empiriquement en avant les limites de la réglementation. C'est le cas de Stigler et Friedland (1962), qui ont montré que la réglementation des services publics n'a que peu d'effets sur le prix du service.<sup>3</sup>

C'est dans la lignée des critiques de l'efficacité de la réglementation que Demsetz a redécouvert et réintroduit, en 1968<sup>4</sup>, le concept de la concurrence pour le marché dans l'analyse économique contemporaine. Il est vrai que d'un point de vue historique, Chadwick

---

<sup>1</sup> Greffe X., op. cit., pp. 156-157

<sup>2</sup> Cette voie est proposée par Dupuit, puis Hotelling et Vickrey, voir Kirat T. & Marty F., op. cit., 143

<sup>3</sup> Huet F., partenariats publics-privés et concurrence pour le marché: quelles avancées depuis Demsetz (1968), Workingpaper, 2004, p.3

<sup>4</sup> Demsetz H., Why Regulate Utilities?, Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 1 (Apr., 1968), The University of Chicago Press, pp. 55-65:<http://www.jstor.org/stable/724970>, consulté le 16-02-12.

[1859] et Walras ([1897], [1898]) furent les deux principaux promoteurs de la concurrence pour le marché, et que la pratique en fût plus ancienne<sup>1</sup>.

Demsetz suggère la mise en concurrence pour le marché d'un droit d'offrir un bien ou un service public pour une période donnée, comme un mode de coordination alternatif à la réglementation directe par le gouvernement des services publics en situation de monopole. Selon lui, la réglementation n'est pas efficace pour assurer un contrôle suffisant des pratiques de l'entreprise en situation de monopole, à cause de la captivité des régulateurs aux groupes d'intérêt.

En revanche, dans le cas d'une concurrence suffisante, l'attribution de la fourniture d'un bien public à l'entreprise proposant le prix le plus bas, dans le cadre d'une enchère, mène à un prix égal au coût moyen et à l'élimination de la rente du monopole<sup>2</sup>.

La notion de concurrence pour le marché est fondée sur une idée simple : « *Même si les caractéristiques techniques d'une activité justifient sa gestion par un monopole, il existe potentiellement plusieurs entreprises susceptibles d'exercer cette activité. L'organisation ex ante d'une enchère pour attribuer le droit de servir la demande ex post peut donc permettre de réduire la rente du producteur, tout en bénéficiant de l'avantage des rendements croissants.* »<sup>3</sup>

Autrement dit, pour Demsetz, la mise en place d'une concurrence pour le marché permet de substituer une régulation *ex-ante* à la régulation *ex-post* du contrat de réglementation. Cela se traduit par un contrat de partenariat entre une autorité publique et une entreprise, comme c'est le cas dans les partenariats public-privé (PPP) auxquels nous avons fait référence dans le chapitre 1 de ce travail.

---

<sup>1</sup> Pour une synthèse sur l'histoire de la concurrence pour le marché, voir Mougeot M. et Naegelen F., La concurrence pour le marché, *Revue d'économie politique* 2005/6, Volume 115, pp.742-745

<sup>2</sup> Mougeot M. et Naegelen F., op. cit., p.745

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.742

En réalité, la concurrence pour le marché est d'autant plus efficace que certaines conditions sont réunies. Ces conditions sont regroupées par Chong E. et *al.*<sup>1</sup>, autour de trois propositions vérifiées par leur étude empirique :

- a. le recours à l'appel d'offres est d'autant plus efficace que l'intensité concurrentielle entre les fournisseurs potentiels sur le marché est forte ;
- b. le recours à l'appel d'offres est d'autant plus efficace que le niveau de compétences de l'acheteur est élevé ;
- c. le recours à l'appel d'offres est d'autant plus efficace que le degré de complexité du marché est faible.

Pourtant, la concurrence pour le marché souffre d'un certain nombre de défaillances qui ont notamment été mises en avant par Williamson (1976)<sup>2</sup> et Goldberg (1976)<sup>3</sup>. Le point suivant mettra sous l'éclairage de la théorie des coûts de transaction les différents problèmes que pose la concurrence pour le marché.

## **II.2) L'analyse de la contractualisation par la théorie des coûts de transaction**

Pour Williamson (1976) et Goldberg (1976), il n'existe pas a priori un mode de coordination plus efficace que l'autre. Williamson montre que la concurrence pour le marché se heurte à certaines difficultés, car elle intervient dans un environnement marqué par l'incertitude, et implique des investissements spécifiques.

Tout en distinguant entre trois types de contrats<sup>4</sup> (à durée infinie ou *once-for-all contracts*, les contrats de long terme, et les contrats de court terme), Williamson montre que la concession de services publics par appel d'offre confronte trois types de problèmes. Ces difficultés interviennent avant la signature du contrat, pendant son exécution et au moment de son renouvellement (figure n°5).

---

<sup>1</sup>Chong E., Staropoli C. & Yvrande-Billon, Enchères ou négociations dans les marchés publics : Une analyse empirique, Chaire EPPP, discussion paper n° 2010-09 :

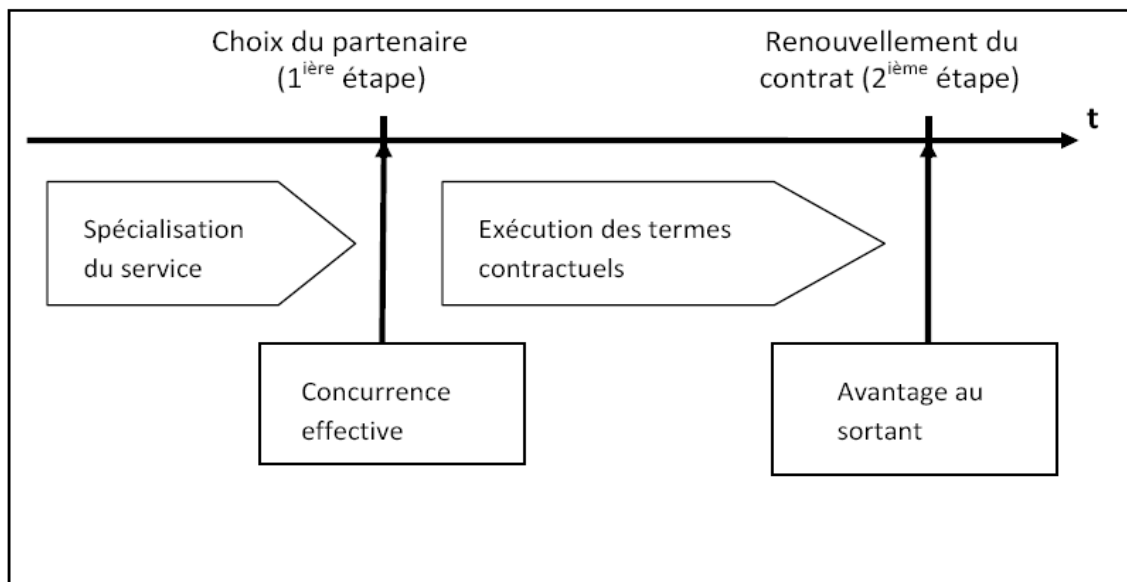
[http://chaire-eppp.org/files\\_chaire/chong\\_staropoli\\_yvrande.pdf](http://chaire-eppp.org/files_chaire/chong_staropoli_yvrande.pdf), consulté le 10-11-12.

<sup>2</sup> Williamson O., "Franchise Bidding for Natural Monopolies-In General and with respect to CATV", Bell Journal of Economics, vol 7, No 1, pages 73-104, printemps 1976.

<sup>3</sup>Goldberg V., "Regulation and Administered Contracts", The Bell Journal of Economics, volume 7, No 2, pages 426-448, automne 1976.

<sup>4</sup> Williamson O. (1976), Op. cit., pp. 79-85

**Figure n° 5 : Les difficultés de la contractualisation publique-privée dans les services publics**



Source : Yvrande-Billon A., Concurrence et délégation de services publics : Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction, revue française d'économie, 2008, Vol. 22, p.99

### II.2.1) Les difficultés d'attribution des contrats

Le premier problème que rencontre la coordination de la fourniture de biens ou de services publics par des mécanismes de marché tient à la difficulté de choisir les critères de sélection des opérateurs et à mettre ceux-ci en concurrence effective *ex ante*.

#### a) Les critères de sélection des candidats ou la définition de l'enchère

Le prix n'étant pas le seul critère de sélection, il serait délicat de définir les principes de sélection du vainqueur, en tenant compte à la fois des dimensions quantitatives et qualitatives du bien ou service public objet de l'enchère. Williamson O., qui a remis en cause la proposition de Posner (1972)<sup>1</sup>, consistant à évaluer les préférences qualitatives des consommateurs afin de discriminer entre les différents projets, qualifie d'« artificiels ou obscurs » les critères d'attribution des contrats. Pour lui, la proposition de Posner est

---

<sup>1</sup>Posner R. A., The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1972), p. 115

impossible à mettre en pratique<sup>1</sup>. Pour l'autorité publique, il se poserait le problème de rationalité limitée lorsqu'il s'agit d'évaluer objectivement le couple qualité / prix. Il n'est pas alors facile de trouver des réponses aux questions : sur quels critères doit-on attribuer les contrats ? comment se fera la comparaison entre les offres ? Ces questions soulèvent le problème du choix des critères d'attribution du contrat, afin de rendre le mécanisme d'appel d'offre efficace.

La littérature économique a proposé plusieurs solutions au problème du choix des critères d'attribution des contrats publics-privés. Il s'agit par exemple de mettre au point une enchère multicritères et sélectionner le « mieux disant » au lieu du « moins disant »<sup>2</sup>. Cette procédure a l'avantage de limiter les risques d'entente entre les entreprises. Car il serait difficile de s'entendre sur plusieurs critères ; de plus, puisque les aspects qualitatifs du bien ou service y sont définis *a priori*, elle favorise l'innovation et les solutions originales<sup>3</sup>.

Mais il n'en demeure pas moins que cette solution présente des limites, car l'efficacité de cette procédure est conditionnée par l'existence d'une réelle transparence de l'information relative aux critères de sélection retenus par l'acheteur public. En effet, l'acheteur doit spécifier avec précision l'objet de l'enchère. C'est-à-dire, il doit caractériser le service ou l'équipement soumis aux enchères afin d'établir des critères objectifs d'attribution des contrats et à pouvoir comparer les offres alternatives.

Dans le cas où l'acheteur ne parvient pas à indiquer avec précision l'objet de l'appel d'offre, les offreurs potentiels ne seraient pas incités, voire découragés, à participer à l'appel d'offres. D'abord, ils seraient dans le besoin de chercher des informations supplémentaires, ce qui constitue un coût additionnel à supporter. Ensuite, en cas d'une spécification imprécise de l'objet de l'enchère et des termes du contrat, cela peut dissuader des candidats potentiels, qui auront peur de voir le contrat renégocié *ex post* et d'être soumis à l'opportunisme de l'acheteur.

---

<sup>1</sup> Williamson O. (1976), op. cit., p. 80.

<sup>2</sup> Voir par exemple, Che Y. K., *Design competition through multidimensional auctions*, RAND Journal of Economics, Val. 24, No. 4, Winter 1993.

<sup>3</sup> Yvrande-Billon A. (2008), op. cit. p.104

Ces incertitudes peuvent réduire les gains attendus de la mise en concurrence parce que cela peut, d'une part, réduire le nombre d'offreurs et, d'autre part, amener les candidats à inclure de fortes primes de risque dans leurs offres.<sup>1</sup>

Par ailleurs, définir les critères de sélection avec précision *ex ante* n'est pas probant à tous les coups. Bajari P. et Tadelis S (2001), qui ont développé un modèle pour illustrer ce qu'ils appellent « un problème fondamental » propre aux arrangements contractuels, ont soulevé la difficulté à établir un compromis entre les coûts de transaction qui sont dus à des changements et les incitations à réduire les coûts<sup>2</sup>. Ils ont en conclusion, d'une part, la mise en place de « prix fixes » *ex ante* (prédéterminés) permet des incitations fortes de réductions des coûts. D'autre part, si la conception du contrat est incomplète, le coût de renégociation des contrats de « prix fixe » est élevé. Lorsque le contrat prévoit des coûts de revient majorés (remboursement des coûts par l'acheteur au vendeur), les incitations à réduire les coûts disparaissent, mais le processus d'adaptation est beaucoup plus souple parce que la procédure de remboursement est simple, bien définie, et laisse peu de place au marchandage.

En outre, lorsque les caractéristiques de l'enchère sont mal spécifiées, il est possible que la sélection porte sur l'offreur le plus opportuniste qui exploite les vides contractuels à profit<sup>3</sup>. On parle aussi de phénomène de « la malédiction du vainqueur <sup>4</sup> ». En effet, en anticipant l'avantage qu'il pourra tirer des situations imprévues dans le contrat, celui-ci, sans être le candidat le plus efficace, n'hésitera pas à proposer le prix le plus bas et remportera donc l'appel d'offres.

---

<sup>1</sup>Yvrande-Billon A.(2008), op. cit.,p. 101. L'auteur s'appuie sur une étude de Bajari et al. (2007) sur les contrats de construction et de maintenance des autoroutes en Californie dans laquelle il a été montré que les candidats aux appels d'offres tiennent en fait compte dans leurs propositions de l'incomplétude contractuelle et estiment les primes de risque qu'ils incorporent pour couvrir d'éventuels coûts d'adaptation des contrats représentent en moyenne 10% de la valeur totale de leurs offres.

<sup>2</sup>Bajari P. et Tadelis S., *Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts*, RAND Journal of Economics, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, pp. 387–407

<sup>3</sup>Bajari P., McMillan R.&Tadelis S., *Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis*, The Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 25, No. 2, Oxford University Press on behalf of Yale University, May 7, 2008.

<sup>4</sup>Pour Naegelen la malédiction résulte soit du principe même d'attribution du bien dans l'appel d'offres, qui incite les agents à agir de telle sorte qu'ils soient victimes ; soit elle caractérise le fait que les agents n'ont pas déterminé leur offre en fonction d'une évaluation correcte. Pour une analyse détaillée du phénomène voir Naegelen F., la malédiction du vainqueur dans les procédures d'appels d'offres, revue économique, vol. 37, n°4, 1986, PP. 605-636.

Donc on peut écrire que plus l'objet de l'enchère (bien ou service public) n'est pas simple à définir, plus l'enchère est problématique et soumise à une forte incertitude, car soumise à des coûts de recherche d'information, à l'opportunisme de l'acheteur ou de l'offreur. C'est-à-dire à des coûts de transaction élevés.

### **b) Le risque d'entente entre les candidats, la capture et le favoritisme**

Depuis longtemps, les pratiques anticoncurrentielles étaient présentes dans la théorie économique. En effet, dans *La richesse des nations* (1776), Adam Smith avertissait déjà « *Il est rare que des gens du même métier se trouvent réunis, fût-ce pour quelque partie de plaisir ou pour se distraire, sans que la conversation finisse par quelque conspiration contre le public, ou par quelque machination pour faire hausser les prix.*<sup>1</sup> »

Lorsque le nombre d'entreprises concurrentes est réduit, il y a risque d'entente soit entre elles sur le prix de leurs offres, ou encore entre elles et l'acheteur public sous forme de capture ou de favoritisme.

Le risque d'entente n'est ni fictif ni nouveau. A titre d'exemple, en France comme aux États Unis ce risque est présent, selon Caillaud B.<sup>2</sup>. Ce dernier révèle qu'en France, le conseil de concurrence traite souvent des affaires d'ententes illicites notamment dans les marchés publics de construction, de services ou de maintenance, passés par des collectivités territoriales ou des établissements publics ; alors qu'aux États-Unis, les enchères de spectre hertzien, qui constituent la plus importante expérience d'enchère, sont parfois tâchées de pratiques anticoncurrentielles et d'ententes entre entreprises soumissionnaires<sup>3</sup>.

Les entreprises peuvent s'entendre sur le prix, les parts de marché, ou dissuader un soumissionnaire potentiel à une enchère. En ce sens, l'entente va à l'encontre, voire même compromet, l'objectif premier de l'enchère, à savoir l'efficacité économique.

---

<sup>1</sup> Smith A., recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, Livre I, Une édition électronique (traduction française de Germain Garnier, 1881, à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843), p.122, disponible sur le site :

[http://classiques.uqac.ca/classiques/Smith\\_adam/richeesse\\_des\\_nations/livre\\_1/richeesse\\_nations\\_L1.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Smith_adam/richeesse_des_nations/livre_1/richeesse_nations_L1.html)

<sup>2</sup>Caillaud B., ententes et captures dans l'attribution des marchés publics, in Élie Cohen E. Mougeot M., Enchères et gestion publique, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 215-216

<sup>3</sup>Caillaud B. s'appuie sur les travaux de Cramton et Schwartz (2000a et b).

Par ailleurs, il faut ajouter au risque de collusion entre les candidats, le risque d'ententes entre les candidats et les pouvoirs publics. Même si l'on opte pour une enchère multidimensionnelle (mieux-disant), il faudrait, néanmoins, veiller à ce que le risque de capture et de favoritisme ne soit pas reporté à l'étape de choix des critères et des pondérations ; et à ce que la divulgation des critères et des pondérations ne suscite pas le risque de collusion entre les entreprises, d'autant plus que les critères peuvent être « artificiels et arbitraires », selon les termes de Williamson<sup>1</sup>.

En effet, le fait que les agents publics puissent intégrer dans leur fonction objectif leurs intérêts propres (selon la théorie des choix publics), l'éventualité que l'enchère soit soumise à un risque de capture et de favoritisme est d'autant plus forts que les agents publics disposent d'un pouvoir discrétionnaire important<sup>2</sup>.

La capture et le favoritisme peuvent se traduire soit par le détournement de l'attribution d'un marché au profit d'un soumissionnaire à même de proposer une contrepartie attractive à l'agent public, soit par la manipulation des prix d'attribution des marchés, menaçant ainsi l'efficacité de la procédure d'enchère. La capture et le favoritisme ont des conséquences aussi néfastes sur la société que la collusion entre entreprises.

### **II.2.2) Les problèmes liés à l'exécution des contrats**

Williamson O. (1976) distingue entre deux type de problèmes : le risque d'observer une divergence entre les prix et les coûts et le risque de voir l'opérateur privé se comporter de façon opportuniste.

#### **a) Le risque de divergence entre les prix et les coûts**

Lorsque l'incertitude est forte, au bout d'un certain temps le prix fixé au début du contrat devient sans aucune valeur, c'est-à-dire qu'il ne reflètera plus la réalité économique dans laquelle les agents évoluent. Il est envisagé alors la mise en place de prix flexibles et des formules d'indexation de prix. Même dans ce cas, si l'incertitude est forte, il est probable que ces clauses d'adaptation ne soient pas suffisantes et doivent être souvent réexaminées, ce qui implique alors des coûts de renégociation élevés.

---

<sup>1</sup> Voir plus haut.

<sup>2</sup> Yvrande-Billon A., op. cit., p. 103

### **b) Le risque de comportement opportuniste**

Le risque de comportement opportuniste de la part de l'entreprise sélectionnée va mettre les autorités publiques dans la nécessité de compléter les clauses incomplètes. Puis, même si le contrat est complet, il faudrait contrôler l'entreprise afin de s'assurer du bon respect des engagements dans le contrat en matière de qualité. Les autorités publiques sont alors obligées de négocier à l'avantage de l'opérateur. Le contrôle et la négociation ne sont pas sans engendrer des coûts pour la collectivité.

Williamson souligne que dans ce cas, la menace de sanction de l'opérateur se comportant de cette façon ne peut être crédible, et ce pour plusieurs raisons, que résume Huet<sup>1</sup> comme suit:

Premièrement, le recours au système judiciaire pour renvoyer l'entreprise est long et coûteux. Deuxièmement, les clauses de déchéance sont de nature à amplifier l'incertitude et à décourager l'entreprise et le risque de renvoi incite *ex ante* l'entreprise à réduire ses investissements notamment lorsque ceux-ci sont spécifiques. Troisièmement, l'évincement de la firme est souvent interprété comme une erreur de l'autorité publique par les administrés. Quatrièmement, le renvoi de la firme entraîne des coûts de transition qui peuvent être élevés. Ces coûts sont notamment liés aux risques d'interruption dans la fourniture du service<sup>2</sup>, aux problèmes d'évaluation de la valeur du capital résiduel, et aux problèmes liés à la substitution d'un personnel non qualifié à un personnel qualifié.

Tous ces facteurs dissuadent l'autorité publique de recourir à la clause de déchéance; ce qui renforce le pouvoir de négociation et le risque de comportement opportuniste de l'entreprise. Cette dernière étant protégée du risque de renvoi, elle peut notamment manipuler ses comptes et invoquer le risque de faillite lors des renégociations afin d'obtenir des conditions de prix plus avantageuses<sup>3</sup>.

Toutefois, les problèmes d'opportunisme des firmes prestataires ne peuvent être analysés de la même façon dans les pays en développement que dans les pays développés. En fait, les spécificités des cadres institutionnels doivent être prises en compte. S'appuyant sur

---

<sup>1</sup> Huet F. (2004), op. cit., p.7

<sup>2</sup> Cet argument est mis en avant par Williamson O., (1976), op. cit., p.100

<sup>3</sup> Williamson O.(1976), op. cit., p.83

les conclusion du modèle de Guasch et *al.*, (2003), Marty F. et al<sup>1</sup>. notent que plus le cadre législatif et réglementaire est solide moins les renégociations seront fréquentes. Ainsi, l'existence d'un régulateur indépendant, d'une structure de gouvernance incitative, ou encore la présence ou non de procédures d'arbitrage, etc., sont de nature à influencer sur le nombre de demandes de renégociation émanant des entreprises. Par exemple, l'existence d'un régulateur peut limiter le risque de renégociation, lorsque ce dernier est réputé plus difficile à capturer.

Il parait, par ailleurs, que la rareté des contentieux liés aux contrats de *private finance initiative* s'explique par des facteurs procéduraux propres au droit anglais, comme l'impossibilité d'obtenir le prononcé de la nullité d'un contrat une fois celui-ci signé, le caractère restrictif des règles de recevabilité des recours et des coûts de la procédure (le coût d'une procédure devant la *High court of justice* étant estimé à 4,5 millions d'euros)<sup>2</sup>.

Afin d'éviter les comportements opportunistes de l'entreprise, il faudrait envisager de la contrôler en permanence, ce qui donne alors au contrat de PPP une certaine allure de régulation formelle.

### **II.2.3) Les problèmes liés à la réattribution des contrats : l'avantage du premier enchérisseur**

Le renouvellement des contrats PPP présente des difficultés en ce sens que l'offreur sortant engage des investissements ; cela rend la parité entre les enchérisseurs contestable<sup>3</sup>. En fait, l'offreur en place acquiert un avantage en termes de coût, en raison par exemple d'une localisation ou d'un apprentissage spécifique, comme l'acquisition de compétences de travail liées à des tâches particulières<sup>4</sup>. De même, par rapport aux autres, le premier enchérisseur a un avantage informationnel sur les coûts<sup>5</sup>. Il s'en suit, de ce fait, que la parité entre soumissionnaires aux périodes de renouvellement du contrat ne sera pas assurée.

---

<sup>1</sup> Marty F. et al., op. cit., pp.55-59, voir pour plus de détails Guasch J. L. , Laffont J. J. & Straub S., « renégociation of concession contracts in Latin America », Working Paper, University of Edingurgh, Edinburgh, 2003.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.58

<sup>3</sup> Williamson O. (1976), op. cit., p.83. Voir aussi Peacock A. T. & Rowley C. K., *Welfare economics and the public regulation of natural monopolies*, " *Journal of Public Economics I*: 1972, p.242

<sup>4</sup> Williamson O. (1976), op. cit., p.85

<sup>5</sup> Huet F., *Partenariats Public-Privé et performances. Théories et applications au secteur de l'approvisionnement d'eau potable en France*, these de Doctorat en sciences économiques, université de Paris I, Panthéon- Sorbonne, 2007, p. 20

Selon Williamson, dans le cas où la fourniture du bien ou service nécessite des investissements spécifiques, l'enchérisseur ayant remporté le premier appel d'offre bénéficie des conséquences du phénomène de « la transformation fondamentale <sup>1</sup>» lors du deuxième appel d'offre. En fait, la spécificité des actifs engagés développe une relation de dépendance bilatérale entre l'offreur et son client. L'offreur est fortement dépendant de son client, puisque le capital qu'il a investi ne peut être redéployé facilement et sans perte de valeur dans une activité autre que celle pour lequel il était prévu. De même, il serait plus coûteux pour le client de s'approvisionner d'un offreur non spécialisé. Dit autrement, le fournisseur privé ayant réalisé des investissements spécifiques, tout comme son client, n'est pas remplaçable sans coût. La situation de concurrence de départ est alors transformée en situation d'offre bilatérale avec un danger d'expropriation réciproque<sup>2</sup>.

Il en découle que l'efficacité du mécanisme d'attribution des contrats par appel d'offres n'est plus garantie en deuxième période, lors de la réattribution du contrat, si le premier vainqueur a développé des actifs spécifiques pour fournir le bien ou service public.

La solution à ce problème, du moins en partie, réside dans la correspondance entre la durée du contrat et la durée de vie des actifs engagés par le fournisseur<sup>3</sup>. C'est, en effet, à ce moment-là que la dépendance bilatérale entre le fournisseur et son client disparaît. Mais, en réalité elle ne disparaît que partiellement puisque, dans le cas où le premier contractant a développé des actifs humains et des compétences spécifiques pourra toujours proposer une meilleure offre que celles de ses concurrents.

La solution consistant à faire coïncider la durée de vie des actifs physiques avec la durée du contrat n'est pas sans présenter des difficultés. Ces dernières sont afférentes au vieillissement et à l'obsolescence des investissements, puisque le contractant n'a pas intérêt à les renouveler au cours du contrat. Ce qui peut nuire à l'efficacité de gestion du service public. Des problèmes d'adaptation et d'exécution se poseront également.

Yvrande-Billon conclut alors que la durée optimale d'un contrat de PPP est une fonction croissante du niveau des investissements spécifiques nécessités par le contrat (besoin de sécurité) et une fonction décroissante de l'incertitude environnante (besoin de flexibilité).

---

<sup>1</sup> Williamson O. (1985), op. cit., pp. 83-85

<sup>2</sup> Saussier S. Yvrande-Billon A., op. cit., p. 54

<sup>3</sup> Yvrande-Billon A., op. cit., p. 120

D'autres solutions peuvent être envisagées. Ainsi, pour Posner (1972), même si le contrat ne couvre pas la durée de vie des actifs, il est possible de mettre en parité les offreurs lors de la réattribution du contrat en évaluant et cédant le capital à d'autres enchérisseurs. En ce qui concerne les actifs physiques, Posner suggère d'estimer leur valeur d'origine à laquelle on soustrait le coût de leur dépréciation<sup>1</sup>. Par ailleurs, le contrat peut stipuler dans ses clauses le transfert du personnel, de la propriété intellectuelle et des logiciels informatiques<sup>2</sup>, d'une période à l'autre, c'est-à-dire d'un contractant à l'autre. Enfin, le client peut imposer des pénalités au candidat sortant qui souhaiterait renouveler le contrat, en l'obligeant à proposer un prix moins élevé que les autres.

Cependant, ces solutions présentent un certain nombre de limites abordées par Williamson (1976)<sup>3</sup>. Nous les résumons comme suit :

- l'évaluation du coût d'origine des actifs peut s'avérer délicate, car les informations relatives à ce coût peuvent être manipulées par le vainqueur de la première enchère ;
- les procédures d'audit susceptibles de réduire les asymétries d'information existantes entre les offreurs peuvent être assimilées aux pratiques réglementaires traditionnelles, ce qui suggère que les contrats de PPP doivent être complétés par des mécanismes de coordination de nature réglementaire dans le cas où les investissements sont spécifiques et les transactions sont à réaliser dans un environnement incertain ;
- la valeur des investissements en capital humain spécialisé effectués par l'opérateur en place est également difficile à estimer et le transfert de ce capital à d'autres firmes n'est pas sans générer des coûts qui pourraient accentuer la distorsion entre l'offreur sortant et les autres.

Toutefois, bien que la non parité entre les offreurs soit une limite importante à la concurrence donc à l'efficacité de l'appel d'offre, il n'en demeure pas moins que chercher à dépasser cette limite peut dissuader les opérateurs mandataires à réaliser des investissements nécessaires à la fourniture d'un service de qualité en fin de contrat, dans le cas où la transférabilité des actifs était totale. En fait, ces opérateurs penseront qu'ils ne seront pas

---

<sup>1</sup> Posner R. A., *The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1972), p.116

<sup>2</sup> Voir Littlechild S.C. [2002] : *Competitive Bidding for a Long-Term Electricity Distribution Contract*, Review of Network Economics, 1(1), pp. 1-38, cite par Yvrande-Billon A., op. cit., p.122

<sup>3</sup> Williamson O. (1976), op. cit., pp. 82-87

reconduits ou, en tout cas, auront les mêmes chances que les autres lors du deuxième appel d'offres. Cet argument ne fait pas l'unanimité. Selon Affuso et Newbery<sup>1</sup>, la crainte de la non-reconduction du contrat fait que le contractant ait tendance à investir même en fin de contrat. En effet, les opérateurs peuvent avoir un autre raisonnement qui consiste à investir de façon normale en fin de contrat afin de montrer leur « bonne volonté » au décideur public et d'obtenir ainsi un avantage sur leurs concurrents.

### **III) Les contrats publics-privés de courte durée**

Les contrats PPP de courtes durées se caractérisent par des avantages et des inconvénients.

#### **III.1) Les avantages**

Comparativement aux contrats public-privés de longues durées, ceux de courtes durées présentent un certain nombre d'avantages. D'abord, ils permettent de limiter l'incertitude dans le temps, puisque la durée courte de l'engagement réduit les risques de renégociations des termes initiaux du contrat et rend le prix proposé par chaque candidat au départ moins fantaisiste. Ensuite, les entreprises sont plus incitées à coopérer dans les contrats de courts termes afin d'être reconduites lors du renouvellement du contrat. Enfin, de façon plus générale, ce type de contrat est plus approprié à l'environnement changeant, et résout de ce fait les problèmes liés à l'incertitude<sup>2</sup>.

#### **III.2) Les problèmes liés au renouvellement des contrats**

La difficulté avec les contrats de courtes durées se pose au moment de leur renouvellement. Tout comme les autres contrats de longue durée, dans le cas où les actifs engagés par l'entreprise sont spécifiques, il est difficile de ne pas avantager l'opérateur initial lors du renouvellement du contrat. En effet, dans le sens où un contrat de courte durée ne laisse pas le temps à l'opérateur d'amortir ses actifs physiques, il est important de déterminer correctement la valeur résiduelle de ces derniers, étant donné que ceux-ci seraient sujets à un transfert d'un opérateur à un autre. Or, selon Williamson O.<sup>3</sup>, il existerait une asymétrie

---

<sup>1</sup>Affuso L., Newbery D., *The Impact of Structural and Contractual Arrangements on a Vertically Separated Railway*, *The Economic and Social Review*, 2002, 33(1), p. 85.

<sup>2</sup>Posner R. A., op. cit., p.116

<sup>3</sup>Williamson O. (1976), op. cit., p.86

informationnelle entre l'opérateur initial, qui connaît au mieux la valeur réelle de ses actifs et les frais y afférents, l'autorité publique et les autres opérateurs. Cette asymétrie incite l'opérateur initial à surévaluer la valeur résiduelle des actifs et les frais de leur entretien.

Dans ces conditions les opérateurs concurrents auront tendance à proposer des prix élevés pour exploiter le service, ce qui avantagera l'opérateur initial à remporter le marché par rapport à ses concurrents. De son côté, l'opérateur entrant qui n'a aucune information sur la valeur de l'équipement tentera de l'acheter à sa valeur de marché pour un usage alternatif, ce qui aurait pour effet d'en sous-évaluer le prix. Cela risque d'engendrer des coûts de négociation élevés entre l'opérateur initial et l'opérateur entrant.

Au total, la durée courte d'un contrat, si elle diminue l'incertitude liée à l'environnement (moins de risque de renégociation des prix de départ, coopération de l'entreprise afin d'être reconduite), elle amplifie, néanmoins, l'incertitude liée à la spécificité des actifs (difficulté d'évaluer la valeur résiduelle).

En guise de conclusion, la question des conditions d'efficacité de l'intervention de l'État, justifiée par l'existence des coûts de transaction positifs, semble être bien prise en charge dans la théorie initiée par Coase (1937, 1960).

Depuis plusieurs décennies, l'État fait appel aux mécanismes du marché dans ses interventions en matière de fourniture de biens publics, en contractant avec des entreprises, comme nous l'avons montré précédemment. On serait tenté de croire que l'utilisation des mécanismes du marché dans la mise en œuvre de l'action publique de fourniture des biens et services publics, en faisant appel à la procédure d'enchère, est de nature à y ramener, et à coups sûrs, l'efficacité reconnue au marché et au secteur privé. Ce n'est pas le cas. La théorie des coûts de transaction nous a permis de mettre en évidence certaines difficultés du recours à la coordination de la fourniture de biens et services publics par les mécanismes de marché. Dit autrement, le choix du recours à la concurrence pour le marché dans l'action publique de fourniture de biens et services n'est efficace que dans certaines conditions.

En effet, l'analyse par la théorie des coûts de transaction montre qu'à tous les niveaux du processus de mise en œuvre des contrats ou partenariats public-privé, des problèmes sont soulevés.

En résumé, lors de l'attribution du marché, il a été particulièrement mis l'accent sur la difficulté de mise en concurrence des entreprises soumissionnaires, à cause notamment de la difficulté à définir des critères de sélection qui sont à même de réduire l'incertitude et d'éliminer le risque d'entente entre les candidats, et la capture et le favoritisme des agents publics.

L'exécution des contrats soulève particulièrement le risque de comportements opportunistes de la part de l'entreprise retenue, mais aussi de la part de l'autorité publique, du fait de l'incomplétude des contrats. Il faut ajouter à cela, dans le cas où l'incertitude est forte, le risque de voir une divergence entre le prix fixé au début du contrat et le coût de production peut surgir ; il en résulterait des coûts de renégociation élevés.

L'efficacité de la réattribution du contrat dans le cas où le marché public est renouvelable est principalement affectée par le degré de spécificité des actifs physiques et humains utilisés dans la production du bien. En présence d'actifs spécifiques, il est difficile de réaliser la parité entre l'opérateur sortant et les autres candidats. Le premier y est relativement avantageux.

## **Conclusion du chapitre IV**

Les enseignements de la théorie néo-institutionnelle des coûts de transaction revus tout au long de ce chapitre nous ont permis de réaliser que l'efficacité économique d'une façon générale, et l'efficacité des interventions publiques de façon particulière, ne peut être appréhendée sur la base de la seule fonction de production, c'est-à-dire des seuls coûts de production, comme l'a stipulé la théorie néo-classique. L'introduction des coûts de transaction a permis de compléter l'analyse en termes d'efficacité économique.

Tout en prenant la « transaction » comme unité d'analyse, la théorie des coûts de transaction s'efforce à déterminer le mode de gouvernance qui permet de minimiser les coûts de transaction pour une tâche donnée. De nombreux auteurs ont contribué à la formation de cette théorie depuis l'ancien institutionnalisme, à l'image de Schmoller, Veblen et Commons, jusqu'aux auteurs contemporains qui l'ont développée à l'image de Coase, Williamson, North et autres économistes, mais aussi des juristes, politologues, anthropologues et sociologues.

Depuis les travaux de Coase (1937, 1968), il est devenu possible d'analyser l'intervention de l'État dans la vie économique sous l'éclairage du concept des coûts de transaction. D'abord, l'intervention de l'État est justifiée par le fait que le recours au marché n'est pas sans engendrer des coûts de transaction positifs ; ce qui est contraire aux hypothèses néo-classiques. Ensuite, les développements récents de la théorie des coûts de transaction ont permis d'analyser les conditions d'efficacité de l'action publique.

La recherche de plus d'efficacité dans la production et la fourniture des biens publics a mené l'État à faire appel aux mécanismes du marché et contracter avec des entreprises, comme nous l'avons montré dans le chapitre II. Les marchés publics, qui constituent une mise en concurrence des entreprises, s'inscrivent dans cette logique de la recherche d'efficacité. La théorie des coûts de transaction nous a montré que rien n'est garanti a priori. En effet, l'utilisation de la concurrence pour le marché dans l'action publique de fourniture de biens et services n'est efficace que dans certaines conditions.

Ainsi, les contrats de partenariat public-privé sont susceptibles d'être touchés par un certain nombre de problèmes survenant à toutes les étapes de leur mise en œuvre. L'étape d'attribution du marché est particulièrement marquée par la difficulté de mise en concurrence des entreprises soumissionnaires, à cause de la difficulté à définir les critères d'attribution du marché qui réduiraient l'incertitude et élimineraient le risque d'entente entre les candidats, et la capture et le favoritisme des agents publics.

L'étape de l'exécution des contrats soulève particulièrement, le risque de comportements opportunistes de la part des deux parties contractantes, du fait de l'incomplétude des contrats. Il faut ajouter à cela, dans le cas où l'incertitude est forte, le risque de voir une divergence entre le prix fixé au début du contrat et le coût de production ; il en résulterait alors des coûts de renégociation élevés.

L'étape de la réattribution du contrat, dans le cas où le marché public est renouvelable, est principalement affectée par le degré de spécificité des actifs physiques et humains utilisés. En présence d'actifs spécifiques, il est difficile de réaliser la parité entre l'opérateur sortant et les autres candidats. Le premier est généralement plus avantageux.

## Conclusion de la partie II

L'idée selon laquelle les institutions comptent dans l'économie, a pour origine l'ancien institutionnalisme de la fin du 19<sup>ième</sup> siècle (Commons, Veblen, Shmoller). Cependant, les débuts de la formation d'une théorie autour de cette idée renvoient aux travaux de Coase R. (1937), qui constituent sans doute l'acte fondateur de la Nouvelle Economie Institutionnelle. Cette dernière a fait des institutions une préoccupation essentielle. Son développement est dû, à partir des années 1970, à plusieurs auteurs : Coase, Williamson, North, et autres, qui ont abandonné certaines hypothèses néoclassiques (rationalité parfaite des agents, absence d'opportunisme, la non-spécificité des actifs), et introduit le concept de « coûts de transaction » de Coase. Cependant, entre la NEI et la théorie néoclassique la rupture n'est pas totale, puisque l'analyse en termes d'efficacité y est totalement conservée.

Les institutions sont définies par North comme étant l'ensemble des « règles formelles et informelles » qui gouvernent les transactions dans une société. Elles sont créées par les humains, afin de rendre leur environnement prévisible et réduire ainsi les coûts de transaction liées à l'incertitude.

Le rôle que l'on a donné aux institutions dans l'économie, ne serait pas étranger alors à l'idée selon laquelle la qualité des institutions et l'application que l'on en fait déterminent, dans une large mesure, les performances économiques des sociétés. De ce fait, tout développement économique d'une société est, en réalité, lié au changement institutionnel, graduel et sans rupture, généré par celle-ci. C'est cette thèse qui est développée par North, dans le concept de « dépendance de sentier ». En conséquence, les différences en termes de trajectoires institutionnelles entre les pays, est à l'origine des disparités en termes de niveau de développement entre ceux-ci.

Plusieurs auteurs (North, Thomas, Wallis, Weingast, Acemoglu, et autres) ont cherché, à partir des années 1990, à formaliser théoriquement ce lien entre les institutions et le développement. Ainsi, les institutions jouent un rôle important dans le développement (ou le sous-développement) par la qualité des incitations qu'elles offrent aux agents économiques ; leur capacité à réduire l'incertitude et le désordre ; et les capacités de coordination qu'elles permettent entre acteurs. Sur un autre plan, la causalité ne semble pas s'établir entre la nature du système politique (démocratique ou autoritaire) et le développement économique.

Des travaux empiriques n'ont pas manqué d'étudier la relation de causalité entre les institutions et le développement. C'est dans ce sens que la Banque Mondiale, a introduit le concept de « bonne gouvernance », après l'échec des politiques de développement poursuivies dans les pays en développement, au début des années 1990, afin de mesurer la qualité des institutions pour son amélioration dans les pays en développement (Kaufmann D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P.). Le concept de « bonne gouvernance » a été élargi par d'autres auteurs à l'image d'OuldAoudia, Meisel et Khan.

Par ailleurs, il faut relever que les développements théoriques et les études empiriques confirment le caractère essentiel de la notion des « coûts de transaction » introduite dans l'analyse par Coase (1937) et développée par Williamson (1985).

Tout en considérant l'organisation comme un nœud de contrats, la théorie des coûts de transaction s'efforce à déterminer le mode de gouvernance qui permet de minimiser les coûts de transaction pour une tâche donnée.

La fourniture des biens publics, conduisant les pouvoirs publics à faire appel aux mécanismes du marché et à contracter avec des entreprises, gagnerait à être étudiée sous la lumière de la théorie des coûts de transaction. Celle-ci nous a montré que « la concurrence pour le marché » ne garantit pas a priori plus d'efficacité. Ainsi, l'incertitude et l'incomplétude des contrats, le risque d'entente entre les entreprises, la capture et le favoritisme des agents publics, dans la phase de mise en concurrence des entreprises soumissionnaires, et le risque de comportement opportuniste des deux parties durant la phase d'exécution des contrats, sont autant de difficultés qui font que les partenariats publics-privés, d'une façon générale, et les marchés publics, d'une façon particulière, soient sujets à des manques d'efficacité.

## **Partie III :**

# **Le cadre institutionnel de l'action publique locale en Algérie et sa mise en œuvre: cas des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou**

### **Introduction de la partie III**

Les deux premières parties de ce présent travail ont essayé de montrer comment les institutions constituent un facteur déterminant l'efficacité de l'action publique au niveau local, du fait que cette dernière suppose la participation de plusieurs acteurs à intérêts divergents et implique à la fois plusieurs niveaux de décision dans la structure de l'État. Cela est d'autant plus vrai pour le cas d'une économie à caractère rentier et en transition, comme l'Algérie. Cela dit, les contrats de marchés publics que les collectivités publiques passent avec des partenaires économiques publics ou privés, constituent l'instrument institutionnel fondamental de l'intervention de ces collectivités, avec tout ce que ces contrats impliquent comme intervention, plus ou moins directe, de l'État central, et des autres acteurs autres que les entreprises. Or, ces contrats sont rédigés dans le cadre d'un environnement institutionnel qui ne peut être négligé, selon les termes de Williamson.

Cette troisième partie sera entamée par une tentative d'évaluation de la qualité des institutions de l'économie algérienne, en s'appuyant sur les bases de données de la Banque Mondiale et celle de l'Agence française pour le développement (« profils institutionnels »), avant de faire une lecture de la réglementation des marchés publics selon l'éclairage de la théorie des coûts de transaction. Nous tenterons d'apprécier « l'économie des coûts de transaction » que cette réglementation permet, théoriquement, dans la passation, l'exécution, et le contrôle des marchés publics.

Par ailleurs, l'assertion de North (1990), selon laquelle en matière institutionnelle, ce qui compte est à la fois la qualité des règles et la qualité de leur mise en œuvre (*enforcement*),

nous impose de fait la méthodologie à suivre dans cette partie empirique. Il s'agit d'étudier le code des marchés publics (CMP) en vigueur, selon la grille d'analyse présentée dans la partie précédente (chapitre V), avant « d'évaluer » la mise en application de la même réglementation sur le terrain, en prenant comme cas d'étude le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou (chapitre VI).

Un tel exercice ne serait pas sans intérêt, lorsque l'on sait que l'Algérie a engagé un vaste programme d'équipement durant la période 1999-2014. En effet, à la faveur de l'augmentation des recettes de la fiscalité pétrolière, l'État a mis en œuvre trois programmes d'équipement public de grande envergure durant cette période. Il a été mis en œuvre d'abord le Programme de Soutien à la Relance Economique (PSRE) d'un montant global de 1071 milliards de DA, pour la période 2000-2004. Ce programme est suivi d'un autre « le Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance (PCSC) d'un montant global de 8 705 milliards de DA, pour la période 2005-2009. Enfin, pour la période 2010-2014, il a été mis en œuvre un programme de 21 214 milliard de DA.

# **Chapitre V :**

## **L'environnement institutionnel des marchés publics en Algérie**

### **Introduction du chapitre V**

Dès l'indépendance, l'Algérie a mis en place un dispositif institutionnel pour encadrer l'action publique à l'aune des changements politico-économiques qu'a connu le pays ; cet arsenal législatif et réglementaire a subi plusieurs modifications depuis 1962. Dans la première section, nous passerons en revue l'évolution de l'environnement institutionnel, relatif à l'investissement et aux marchés publics, afin de montrer son caractère instable. Mais, au préalable, nous ferons une synthèse de l'évaluation de la qualité des institutions de l'économie algérienne, en nous fondant sur des bases de données et autres rapports des organisations internationales auxquelles nous avons fait référence dans la deuxième partie de ce travail (chapitre III). Sous l'éclairage conceptuel de la théorie des coûts de transaction, la deuxième section sera réservée à l'analyse du décret présidentiel n° 10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics, modifié et complété en 2012. Ce décret sera désigné par le code des marchés publics (CMP) dans la suite de ce travail. Notre propos ici est celui de trouver des éléments de réponses à la question de savoir si, sur le plan purement formel, la réglementation relative aux marchés publics offre-t-elle un cadre institutionnel à même d'économiser sur les coûts de transaction ?

### **Section I: Analyse de l'évolution du cadre institutionnel relatif à l'investissement et aux marchés publics**

La pratique des marchés publics est avant tout une adaptation (soumission) des activités relevant du secteur public (offre des biens publics), telles qu'étudiée précédemment (chapitre II), aux règles du marché, par l'instauration et la mise en œuvre du principe de la concurrence (chapitre IV).

Nous avons vu précédemment (chapitre III) que l'instabilité institutionnelle est un facteur qui joue en défaveur de l'acte d'investir, en ce sens qu'il augmente l'incertitude chez les entrepreneurs. Ce qui fait hausser les coûts de transaction et diminuer donc l'incitation à l'investissement.

Avant d'étudier le Code des Marchés Publics, qui constitue l'objet de notre travail empirique, nous estimons qu'il ne serait pas sans intérêt de mettre sous lumière les conditions institutionnelles dans lesquelles les investisseurs, acteurs incontournables dans les marchés publics, évoluent, pour savoir dans quelle mesure cet environnement réduit-il l'incertitude. Nous nous intéressons ici à l'évolution du code de l'investissement et de la réglementation relative aux ressources foncières, ainsi qu'aux grandes mutations qu'a connu le code des marchés publics.

### **I) L'évaluation de la qualité du cadre institutionnel de l'investissement en Algérie : des institutions défavorables aux affaires et une administration inefficace**

Malgré une conjoncture marquée par une surliquidité bancaire, l'économie algérienne se caractérise par un gap important en matière d'investissement. En effet, depuis 2000 le taux d'épargne nationale, se situe entre 40% et 60%, alors que le taux d'investissement oscille autour de 35%. Les autorités monétaires, n'ont pas d'autres choix que de prendre des mesures pour stériliser l'excédent d'épargne<sup>1</sup>.

Il importe, à titre d'illustration, de caractériser les rigidités institutionnelles et structurelles de l'économie algérienne. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les résultats des enquêtes annuelles du Forum Economique Mondial et la Banque Mondiale, qui établissent un classement des pays en fonction de leurs performances et potentialités économiques, mais aussi sur certains indicateurs de la base de données "*Institutionnal Profiles Database (IPD)*" ou base de données « profils institutionnels », édition 2009, qui a élargi les indicateurs institutionnels en prônant la définition des institutions au sens de North<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Benabdallah Y.(2006), op. cit., p.22

<sup>2</sup> À consulter sur les sites : <http://ipd.afd.fr>; <http://www.maastrichtuniversity.nl/governance>, ou <http://www.cepii.fr/ProfilsInstitutionnelsDatabase.htm>

**Tableau n°18 : fonctionnement des administrations publiques**

	Algérie	Maroc	Tunisie
<b>Gouvernance de l'Administration et de la Justice (note/4)</b>	1,92	2,26	2,58
1-politiques économiques: transparence (note/4)	1,87	2,46	2,49
2-politiques économiques: lisibilité (note/4)	2	2,54	2,46
3-contrôle de la corruption (note/4)	1,78	2	2,53
4-efficacité du système fiscal (note/4)	2,29	2,53	3

Source : base de données « profils institutionnels », 2009.

En termes de fonctionnement des administrations publiques, l'Algérie a obtenu, globalement, la plus mauvaise note (1,92/4), comparativement à ses voisins la Tunisie et le Maroc (Tableau n°18). Dans le détail, l'Algérie est moins bien notée que le Maroc et la Tunisie aussi bien en matière de transparence et de lisibilité des politiques économiques, qu'en matière de contrôle de la corruption et de l'efficacité du système fiscal.

**Tableau n° 19: Gouvernance des revenus des ressources naturelles**

	Algérie	Mexique	Malaisie	Nigéria	Iran	Norvège
Transparence dans la gestion des revenus issus des ressources naturelles (hydrocarbures, autres ressources minières,...)	1	2	1	1	1	4
Usage des revenus issus des ressources en hydrocarbures et produits miniers	2	3	2	1	2	4

Source : base de données « profils institutionnels », 2009.

En matière de gouvernance des ressources qu'elle tire de l'exportation des hydrocarbures, le tableau n° 19 montre que l'Algérie est tout juste au même niveau que l'Iran

et la Malaisie, que ce soit en termes de transparence dans la gestion de ces revenus ou en termes de leur usage. La note qu'elle a obtenue est inférieure à celle du Mexique, et s'éloigne de celle de la Norvège, considéré comme un pays modèle en la matière.

**Tableau n°20 : La capacité de l'État à réformer**

	<b>Algérie</b>	<b>Maroc</b>	<b>Tunisie</b>	<b>France</b>
<b>Capacités de l'État à réformer</b>	<b>1,81</b>	<b>1,91</b>	<b>2,54</b>	<b>3,24</b>
1-capacités de l'État à mener des réformes dans le champ politique	1,78	2	2,22	3,43
2-capacités de l'État à mener des réformes hors du champ politique	1,84	1,82	2,84	3

Source : base de données « profils institutionnels », 2009.

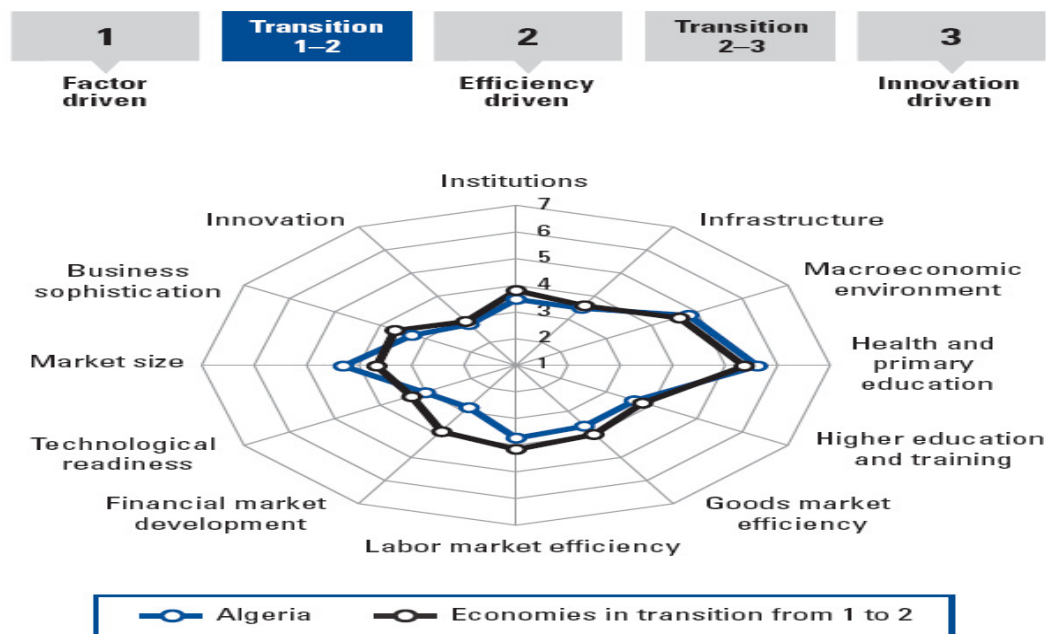
En termes de capacité de l'État à réformer dans le champ politique ou en dehors de celui-ci, l'Algérie a fait un score (1,81) globalement inférieur par rapport au Maroc (1,91), à la Tunisie (2,54), et s'écarte largement du score réalisé par la France (3,24). (Tableau n°20)

De son côté, le Forum Economique Mondial publie annuellement des rapports sur la compétitivité globale. Dans ses rapports, cette organisation essaye d'évaluer la contribution à la croissance de chacun des douze piliers qu'elle retient. Ainsi, pour les rédacteurs du rapport de compétitivité globale de 2011-2012, « *la qualité des institutions a une forte incidence sur la compétitivité et la croissance* »<sup>1</sup>. Elle influence les décisions d'investissement et l'organisation de la production. Ainsi, sur 142 pays enquêtés, l'Algérie est classée à la 127<sup>ième</sup> place en termes de la qualité de ses institutions<sup>2</sup>. À titre de comparaison, sur le même pilier « qualité des institutions », la Tunisie est à la 41<sup>ième</sup> place, et le Maroc est à la 59<sup>ième</sup> place. Si l'on admet que les comportements générés par l'utilisation de la rente est à l'origine des carences institutionnelles, cet écart entre l'Algérie et ses deux voisins serait de nature à invoquer la thèse de l'État rentier, comme nous l'avons fait dans les chapitres I et III.

<sup>1</sup> World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012, Suisse, p.4

<sup>2</sup> Le rapport 2013-2014 classe l'Algérie en 135<sup>ième</sup> place, sur 148 pays, en matière de la qualité de ses institutions.

**Graphique n°13: Le stade de développement de l'économie algérienne vu par Forum Economique mondial**



Source : Rapport WEF 2011/2012

Selon cette évaluation (graphique n°13), l'économie algérienne est encore au stade de la croissance extensive du fait de ses contraintes institutionnelles auxquelles viennent s'ajouter les contraintes liées au capital humain, à l'innovation et à l'efficacité du marché du travail. Ce que le rapport 2014 confirme<sup>1</sup>.

Le rapport « Doing Business » 2012 classe l'Algérie à la 148<sup>o</sup> place sur 183 pays, c'est-à-dire parmi les 40 pays où il est plus difficile de faire des affaires. Dans le classement 2013, l'Algérie se rétrograde à la 152<sup>o</sup> place sur 185 pays<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Ibidem*, p.102.

<sup>2</sup> Banque Mondiale, Rapport *Doing Business* 2013, p.3

**Tableau n°21 : Le climat des affaires en Algérie selon la Banque Mondiale**

Année	Facilité à faire des affaires	Création d'entreprise				Octroi de permis de construire				Accès à l'électricité				Transfert de propriété				
		Classement	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Classement	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Classement	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Classement	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% valeur du bien)	
2004	..	..	14	25	16,3	73,2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
2005	..	..	14	25	14,6	65,5	..	..	..	..	..	..	..	..	14	51	7,5	
2006	..	..	14	25	12,4	55,1	..	19	281	41,6	..	..	..	..	14	51	7,5	
2007	..	..	14	25	13,4	46	..	19	281	34,7	..	..	..	..	14	51	7,5	
2008	..	..	14	25	13,2	45,2	..	19	281	34,1	..	..	..	..	14	51	7,5	
2009	..	..	14	25	10,8	36,6	..	19	281	27,6	..	..	..	..	14	51	7,5	
2010	..	..	14	25	12,1	31	..	19	281	23,4	..	6	159	1 596,5	..	10	48	7,1
2011	143	150	14	25	12,9	34,4	117	19	281	26	165	6	159	1 774,5	165	10	48	7,1
2012	148	153	14	25	12,1	30,6	118	19	281	23,1	164	6	159	1 579,0	167	10	48	7,1

Sources : Banque Mondiale, 2012

Le tableau n°21 montre que, hormis le domaine de l'accès à l'électricité, l'Algérie a connu un recul dans le classement dans tous les autres domaines (la création des entreprises<sup>1</sup>, l'obtention du permis de construire et le transfert de propriété), de 2011 à 2012.

<sup>1</sup> Ce qui va dans le même sens que le score obtenu dans la base de données « profils institutionnels » de 2009, où l'Algérie est faiblement notée par rapport à ses deux voisins le Maroc et la Tunisie, en matière de facilité à créer une entreprise locale ou une filiale d'une entreprise étrangère.

Dans les limites liées aux enquêtes qui ont produit les bases de données et les rapports de ces organisations internationales, il ressort que l'économie algérienne a, plus que ses voisins, intérêt à améliorer la qualité de ses institutions.

## **II) Le dispositif institutionnel relatif à l'investissement en Algérie**

Nous nous baserons sur l'évolution de la réglementation régissant l'investissement en Algérie, ainsi que celle relative au foncier industriel, depuis 1962, pour caractériser le cadre institutionnel relatif à l'investissement en Algérie.

### **II.1) Regard sur l'évolution de la réglementation relative à l'investissement depuis 1962**

#### **II.1.1) Période 1962-1982 : la mise à l'écart du secteur privé national**

Afin de mettre en place un cadre réglementaire pour l'investissement, au lendemain de l'indépendance, il a été promulgué le premier code des investissements en 1963<sup>1</sup>. Nous avons noté que ce dernier a écarté le secteur privé national, puisqu'il ne reconnaît expressément la liberté d'investir qu'aux « *personnes physiques et morales étrangères sous réserves des dispositions d'ordre public et des règles d'établissement* »<sup>2</sup>. L'intervention du secteur privé national est limitée au cadre d'une concession de l'État ou des organismes étatiques<sup>3</sup>. La Commission Nationale d'Investissement<sup>4</sup> devait prévoir les conditions et le délai au terme duquel, l'État rachète les parts dont il n'est pas propriétaire dans ces entreprises mixtes<sup>5</sup>.

Donc, tout en donnant les prémices de l'option socialiste de l'économie nationale, ce code confirme l'intervention de l'État par la création des sociétés nationales<sup>6</sup>. Pourtant, il y a été prévu des avantages fiscaux et autres, ainsi que des garanties, en faveur des investisseurs étrangers, au titre de leur contribution au développement de l'économie nationale. Cela constitue une « ambivalence », voire une « incohérence » entre deux options contradictoires sur le rôle du secteur privé et de l'État dans l'économie. L'État semble reconnaître au secteur privé la vocation de créer de la richesse, mais veut également se donner une place importante

---

<sup>1</sup> La loi n° 63-277 du 26 juillet 1963 portant code des investissements.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 3

<sup>3</sup> *Ibidem*, art.24

<sup>4</sup> Qui a habilité à agréer les projets d'investissements.

<sup>5</sup> Art.25 de la loi n° 63-277 du 26 juillet 1963 portant code des investissements.

<sup>6</sup> Art.23de la loi n° 63-277 du 26 juillet 1963 portant code des investissements.

au lendemain de l'indépendance du pays, dans le but de maîtriser le processus de construction de l'économie nationale, en tenant compte des valeurs sociales d'équité, voire d'égalité, de la révolution.

Comme si, reconnaissant le flou caractérisant le code des investissements de 1963 par rapport au secteur privé national, le législateur algérien a voulu être plus clair en promulguant, en 1966 un autre code des investissements. Ce code a pour objectif de préciser les orientations déjà présentes dans le code de 1963. Ainsi, l'État se réserve le droit d'investir dans les « branches vitales » de l'économie, qu'il peut, cependant, partager en s'associant, avec le secteur privé<sup>1</sup>. Le secteur privé national ou étranger peut investir dans les autres branches. Cependant les conditions d'investissement restent complexes et centralisées, puisque le moindre projet d'investissement est soumis à l'avis du ministère des finances, du plan et le ministère du secteur concerné<sup>2</sup>.

La charte nationale de 1976, qui constitue une « *source suprême de la politique de la nation et des lois de l'État* »<sup>3</sup>, oriente clairement l'économie algérienne dans l'option socialiste et considère l'entreprise capitaliste comme « *incompatible avec les impératifs de développement et l'indépendance économique* »<sup>4</sup>. Ainsi, selon les termes de la charte, seules les entreprises du secteur privé national de taille modeste qui sont considérées comme des entreprises de la propriété privée « non exploiteuse », et donc autorisées à exercer dans des domaines où son intervention ne risque pas d'entraver « *l'édification du socialisme* ». En outre, le développement du secteur privé était réduit et cantonné à la sphère domestique par l'encadrement du commerce extérieur par le monopole de l'Etat.

Il est vrai que la conjoncture du premier choc pétrolier et l'endettement international facile de la décennie 1970 ont favorisé ces restrictions vis-à-vis le secteur privé par rapport à ce qui était en vigueur dans le code de 1966. L'État était dans un confort financier qui l'a affranchi du besoin de l'épargne privée pour financer les ambitieux projets de développement.

Le prix du baril a entamé un trend descendant lorsque la loi n° 82-11 relative à l'investissement économique national est promulguée en 1982. Celle-ci peut être vue comme le début de réformes économiques, ou du moins une loi qu'est venue assouplir les restrictions

---

<sup>1</sup> Art.2 de l'ordonnance 66-284 du 15 septembre 1966, portant code des investissements.

<sup>2</sup> Art.22 de l'ordonnance 66-284.

<sup>3</sup> Art.2 de l'ordonnance 76-57 du 5 juillet 1976, portant charte nationale, Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire (JORADP) du 30 juillet 1976, p.714

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.751

prévues dans la charte de 1976, en faveur du secteur privé national. Cette loi avait justement pour objet de déterminer les objectifs assignés aux investissements privés nationaux, de préciser le cadre, le champ et les conditions d'exercice de ces activités.

L'article 10 de cette loi soumet les investissements privés nationaux à un agrément préalable, qui sera accordé par une commission nationale ou de wilaya, chargée d'instruire les demandes formulées par les investissements privés, en fonction des priorités, objectifs et prévisions du plan de développement économique national.

La loi a limité le capital maximal pour les investissements privés à dix (10) millions de Dinars, pour les entreprises individuelles ou les sociétés en nom collectif, et à trente (30) millions de Dinars, pour les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions.

En outre, en interdisant toute forme de « *concentration verticale ou horizontale d'activités similaires ou connexe entre les mains d'un même propriétaire ou de commanditaires* », la loi a délimité précisément les domaines où le secteur privé national peut intervenir<sup>1</sup>.

Globalement, l'analyse de la réglementation relative aux investissements durant la période 1963-1982, nous permet de faire deux observations qui nous semblent importantes. La première est que la réglementation qui a encadré les investissements durant la période (1962-1982) est instable et ambivalente, lorsqu'il s'agit du rôle que doit jouer le secteur privé national et étranger dans l'économie. Ce qui est, selon les enseignements de la théorie néo-institutionnelle, loin de mettre en confiance les investisseurs. La seconde est que l'évolution de la réglementation relative aux investissements change en fonction du prix du baril. Cela, met bien en avant le comportement de l'État rentier. Ainsi, selon que ce dernier soit dans le besoin de mobiliser l'épargne privée ou pas, il appelle le secteur privé à intervenir ou il l'exclut. Pourtant, toute intervention du secteur privé est étroitement contrôlée.

### **II.1.2) La période 1982-1993 : le début de l'ouverture économique**

La loi 88-25 relative à l'orientation des investissements économiques nationaux est promulguée dans le sillage du début de l'ouverture et de la libéralisation économiques opérées durant cette année. Cette loi a supprimé le principe de « limitation », à l'égard du secteur privé, au profit de l'institution du principe de « l'orientation » des investissements privés

---

<sup>1</sup> Art.11 et 12 de la loi n° 82-11 relative à l'investissement économique national.

nationaux. Aussi, à la faveur de cette loi, les investissements privés ne sont plus soumis à un agrément préalable pour être réalisés. Il doivent, cependant, être réalisés en adéquation avec les orientations du plan national de développement, et en dehors des secteurs jugés stratégiques réservés à l'État, à savoir, les hydrocarbures, le secteur bancaire et les assurances, les mines et la sidérurgie de base, les transports aériens, ferroviaires et maritimes et, d'une manière générale les activités touchant à la gestion du domaine national.

L'avènement de cette loi ne peut être séparé de la conjoncture économique de l'époque. En fait le changement était forcé. Après le contre-choc pétrolier de 1986, l'État s'était endetté et n'a plus les moyens pour financer ses projets d'investissement contenus dans le plan quinquennal (1985-1989). Il a espéré alors mobiliser l'épargne privée afin de pallier au resserrement de la contrainte budgétaire, après la chute du prix du pétrole.

### **II.1.3) La période 1993 à 2012**

Le décret législatif n° 93-12 du 5 octobre 1993, relatif à la promotion de l'investissement, est le premier texte de loi relatif aux investissements qui consacre la liberté d'investir, en dehors de toute référence au plan de développement, et sans agrément préalable. L'article 3 de ce décret stipule que « *les investissements sont réalisés librement sous réserve de la législation et de la réglementation relatives aux activités réglementées.* » La déclaration d'investissement auprès de l'Agence de Promotion, de Soutien et de suivi des Investissements (APSI), est le seul préalable à leur réalisation.

Le texte consacre l'égalité de traitement entre le promoteur privé national et étranger, il garantit à ces derniers le droit de transférer le capital investi et des revenus qui en découlent, ainsi que les produits réels de la cession ou de la liquidation, même si ce montant est supérieur au capital initialement investi. Afin d'encourager l'investissement privé national ou étranger, le texte offre un certain nombre d'avantages financiers et fiscaux aux promoteurs.

Huit ans après le texte de 1993, un nouveau code a vu le jour en 2001. Il s'agit de l'ordonnance 01-03 relative au développement de l'investissement. Ce texte a élargi le concept d'investissement aux reprises d'activités dans le cadre d'une privatisation partielle ou totale.

Sur le plan organisationnel, il a été procédé au remplacement de l'Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi des Investissements (APSI) par l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI), comme il a été créé, dans le cadre de cette loi, le Conseil National de l'Investissement (CNI), présidé par le chef du gouvernement.

La première a pour tâche de promouvoir, de suivre et d'assister les investisseurs dans l'accomplissement des formalités administratives, d'octroyer des avantages liés à l'investissement, de veiller au respect des engagements des investisseurs, et de gérer le fonds d'appui à l'investissement. La seconde est un organe chargé globalement de réfléchir et de se prononcer sur l'orientation et la stratégie de l'investissement national<sup>1</sup>.

Durant la même période, plusieurs autres dispositifs institutionnels de soutien à la création d'entreprises ont vu le jour. Il s'agit notamment de l'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ), de la Caisse Nationale d'Assurance Chômage (CNAC) et de l'Agence Nationale de Gestion du Micro-crédit l'ANGEM. Ces dispositifs offrent<sup>2</sup>, selon des formules différentes, des aides au financement des projets de création d'entreprises par des jeunes.

## **II.2) Le dispositif institutionnel régissant le foncier industriel en Algérie : instabilité et multiplicité des intervenants**

Le foncier est souvent considéré comme un facteur important du développement, car projet d'investissement, public ou privé nécessite une assiette foncière. Cependant, le foncier a la particularité d'être une ressource rare et non renouvelable.

L'importance de la problématique du foncier en Algérie se révèle par le fait que plusieurs études, colloques et autres rapports lui ont été consacrés. Ainsi, le Conseil National Economique et Social (CNES) a consacré sa 24<sup>ème</sup> session plénière (2004) à la configuration du foncier en Algérie. Dans le rapport sanctionnant les travaux de cette session, le CNES a considéré la gestion du foncier « sujette à des dérives ». En conséquence, l'espace foncier,

---

<sup>1</sup> Art.19 de l'ordonnance 01-03 relative au développement de l'investissement.

<sup>2</sup> Voir l'ordonnance n° 96-14 du 24 juin 1996, portant loi de finances complémentaire pour 1996 ; décret présidentiel n°04-13 de 2004 relatif au dispositif du microcrédit ; et le Décret exécutif n° 04-14 du 22 janvier 2004 portant création et fixant le statut de l'agence nationale de gestion du microcrédit.

d'une manière générale, a fini par s'ériger en facteur de blocage pour le développement, alors qu'il devait en constituer sa pierre angulaire<sup>1</sup>.

En réalité, la gestion du foncier en Algérie est le résultat d'un ensemble de textes juridiques promulgués depuis 1962, marquant les différentes étapes par lesquelles est passée l'économie algérienne, et qu'y a donné lieu à la multiplication des intervenants. Le foncier industriel, qui nous intéresse ici, n'est pas resté en marge de cette instabilité institutionnelle qui caractérise le foncier d'une façon générale, et plusieurs organismes se mêlent dans sa gestion. Ce qui brouille la vision des investisseurs et les met dans l'incertitude.

Ainsi, plusieurs textes de loi et décrets concernant le foncier industriel se sont succédés pour marquer les différentes phases de l'économie algérienne (planification puis libéralisation). Les textes promulgués avant 1990<sup>2</sup>, ont consacré la mainmise de l'État et des collectivités locales sur le foncier industriel, avant que les textes promulgués durant les années 1990 aient essayé de favoriser l'émergence d'un marché du foncier. En fait, l'État était le principal propriétaire qui usait de ses prérogatives de puissance publique pour l'accaparement de terres rurales ou urbaines et jouait pleinement son rôle dans le cadre d'un projet de société socialiste. Des changements ont été introduits dès 1990, marquant un rétrécissement du rôle des collectivités locales, en faveur du développement de celui des agences de régulation, comme l'exige bien la transition à l'économie de marché. A la fin de la décennie 2000, un retour en force de la présence de l'État dans l'économie, à la suite de l'augmentation des recettes pétrolières, semble se dessiner. Ce dernier est marqué par un recul sur la cession du foncier privé de l'État, pour la réalisation des projets d'investissement (ordonnance n° 06-11), et remplacé par la concession (ordonnance n° 08-04). Ces changements, comme ceux relatifs au code des investissements, que nous avons exposé plus haut, correspondent plus généralement à des reconfigurations conjoncturelles. Ils marquent, par moments, une délégation de la gestion du foncier à des « promoteurs » créés pour l'occasion, sur lesquels l'État garde le plein contrôle. La réalité du terrain montre que l'économie ne dispose pas encore d'un marché du foncier proprement dit tel que souhaité par la loi domaniale de 1990.

---

<sup>1</sup> Le CNES, rapport sur la configuration du foncier en Algérie, 24<sup>ème</sup> session plénière, 2004, p.6.

<sup>2</sup> Les plus importants sont : décret n°73-45 du 28-02-1973 portant la création de zones industrielles ; l'ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales ; et la loi n° 84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national.

En outre, ces différents textes réglementaires ont fait exploser le nombre d'acteurs intervenants dans la gestion du foncier industriel, ce qui rend celle-ci opaque et complexe. Ainsi, en plus de la création des zones industrielles, des zones d'activités, dont le fonctionnement est souvent problématique<sup>1</sup>, il a été mis en place progressivement divers organismes : l'Agence Locale de Gestion et de Régulation Foncières Urbaines, le Comité d'Assistance à la Localisation et à la Promotion des Investissements et de la Régulation Foncière (CALPIRF), l'Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière (ANIREF), l'Agence Nationale de Développement du Tourisme (ANDT), etc.

Au total, cet examen plus ou moins rapide de l'évolution des réglementations relatives à l'investissement et au foncier industriel, nous permet d'affirmer que le cadre institutionnel formel de l'investissement, est instable. Il s'est caractérisé notamment par son changement perpétuel, voire par quelques voltes-faces dans certaines de ses dispositions, comme c'est le cas par rapport à la cession des terrains privé de l'État. Cela va à l'encontre d'une meilleure visibilité et une réduction de l'incertitude, qui constituent selon les termes de la théorie néo-institutionnelle, des facteurs essentiels d'incitation à l'investissement.

### **III) Evolution de la réglementation des marchés publics en Algérie : l'empreinte de la contrainte budgétaire de l'État**

La réglementation des marchés publics, objet de notre étude, a été marquée par la valse de desserrement/ resserrement de la contrainte financière de l'État, suite aux fluctuations du prix du baril sur le marché international, ainsi que les différentes mutations structurelles qu'a connues l'économie algérienne. Ainsi, depuis 1962, la réglementation portant code des marchés publics, a connu plusieurs refontes plus ou moins importantes. Pour rappel, au lendemain de l'indépendance, la réglementation coloniale des marchés publics a été reconduite par la loi n°62-157 du 31 décembre 1962, afin de permettre à l'administration algérienne de réaliser les projets dont elle a besoin.

Nous retraçons dans ce qui suit l'essentiel des réformes qu'a connu, de façon directe, la réglementation des marchés publics en Algérie depuis 1962.

---

<sup>1</sup>Brahiti A., Politique d'offre foncière publique dans le cadre de la promotion de l'investissement : Evaluation et perspectives, IEDF - le 17 Mai 2003, document interne, p.7

### **III.1) La période avant 1991 : l'édification du cadre institutionnel des marchés publics et son « instrumentalisation » au service d'un État planificateur et centralisé**

L'ordonnance 67-90, portant code des marchés publics du 17 juin 1967 a abrogé toute la réglementation relative aux marchés publics, promulguée avant 1962, c'est-à-dire par l'administration coloniale.

Selon l'article 1 de cette ordonnance, les marchés publics concernent l'État, les départements, les communes, les établissements et offices publics, et les sociétés nationales. Nous relevons que les sociétés nationales sont soumises aux dispositions du code des marchés publics, au même titre que l'État, les départements, les communes et autres établissements publics. Les marchés publics peuvent être passés selon les modes suivants : adjudication, appel d'offres, concours, ou gré à gré.

En matière de contrôle des marchés publics, il est institué deux types de commissions : la commission centrale et les commissions départementales.<sup>1</sup> La commission centrale des marchés est appelée à donner un avis sur toute proposition concernant la réglementation des marchés publics. Elle est également chargée d'élaborer, sur proposition des différents services intéressés, des cahiers des clauses administratives générales et des marchés types de travaux de fournitures et de prestation de services<sup>2</sup>. Les commissions départementales sont chargées de donner un avis sur les marchés et avenants passés par les communes, les établissements et offices publics départementaux et communaux.<sup>3</sup>

En 1982, un deuxième code des marchés publics a été institué. Il s'agit du décret n°82-145 du 10 avril 1982. Ce code a donné une orientation claire aux marchés publics, lorsqu'il a institué dans son article 2, que « *les marchés publics constituent un instrument au service du plan national de développement* ». Selon l'article 9, sont concernés par le code de 1982, tous les contrats dont le montant est supérieur à 500 000 Dinars.

Dans le cadre de ce code, il est donné la priorité à la production nationale. Le choix du partenaire cocontractant s'opère en respectant l'ordre de priorité : les opérateurs publics,

---

<sup>1</sup> Art.114, de l'ordonnance 67-90 du 17 juin 1967, portant code des marchés publics.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 116

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 139

puis les entreprises privées nationales, et enfin les entreprises étrangères offrant une garantie à l'État<sup>1</sup>.

L'État affirme sa volonté de s'accaparer de la rente en instituant la priorité des opérateurs publics sur le privé dans l'article 43, qui précise que le procédé du gré à gré constitue la règle, lorsque le marché est attribué à un opérateur public.

Par ailleurs, sur le plan de la gestion des marchés publics, le code de 1982 a institué deux nouvelles commissions, l'une est chargée de l'ouverture des plis, l'autre de l'évaluation des offres, en plus de la commission des marchés<sup>2</sup>. En outre, la commune se voit dotée d'une commission de marchés au même titre que la wilaya.

### **III.2) La période 1991- 2002 : resserrement de la contrainte budgétaire et ouverture des marchés publics sur le privé**

Le décret exécutif n°91- 434 du 9 novembre 1991, portant réglementation des marchés publics, est promulgué dans un contexte d'endettement de l'État et de début des réformes économiques visant la transformation de l'économie nationale de type « administrée » à l'économie de marché. Par conséquent, il a été abrogé la classification donnant la priorité aux entreprises publiques nationales dans l'attribution des marchés publics. Ainsi, l'État fait l'effort de « négocier » la place des entreprises publiques, en les soumettant comme toutes les autres au principe de la concurrence. Toutefois, l'on garde toujours la préférence à la production nationale, puisque le service contractant doit solliciter en priorité cette production tant qu'elle est disponible.

### **III.3) La période 2002- 2013 : le retour de l'aisance financière et ré-encadrement des marchés publics par l'État**

Le décret présidentiel n°02-250 du 24 juillet 2002, portant réglementation des marchés publics, a été promulgué dans un contexte caractérisé par la mise en œuvre d'un plan de soutien à la relance économique (PSRE), suite à la revalorisation internationale des prix des hydrocarbures. Ce plan a donné lieu à une injection de quelques 525 milliards de dinars de dépenses publiques d'équipement, sur la période 1999-2004, deux autres programmes quinquennaux sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre VI. Visiblement, le nouveau code a voulu faire bénéficier l'appareil productif national de cette importante demande

---

<sup>1</sup> Art.23 et 24 du décret n° 82-145 du 10 avril 1982 portant code des marchés publics.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 109 et 114.

publique, en instituant, une marge de préférence d'un taux de 15% au profit de la production d'origine algérienne. Toujours dans la logique du contrôle de la rente, l'État, dont les revenus sont issus à plus de 70% de la rente, se voit moins disposé à négocier sur des questions telles que « la préférence nationale ».

Tout en élargissant le champ d'application du code des marchés publics à certains établissements publics<sup>1</sup>, il a été institué formellement l'appel d'offre comme la règle générale dans la passation des marchés publics<sup>2</sup>. En outre, le gré à gré après consultation a été encadré en le soumettant à des conditions préalables, auxquelles nous reviendrons dans la section 2.

D'autres mesures qui sont de nature à améliorer la qualité de la réglementation (clarification de certaines dispositions, renforcement de la transparence, encouragement de la sous-traitance, etc.) sont prises dans le cadre de ce décret. Il faut rappeler que le décret présidentiel n°02-250 a subi une modification par le décret présidentiel n°03-301 du 11 septembre 2003.

En 2010, dans un contexte d'augmentation des dépenses publiques d'infrastructures et de crise économique mondiale, le code des marchés publics a subi une refonte importante à travers le décret présidentiel n°10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics, modifié et complété par le décret n°12-23.

En réaction à cette conjoncture, la protection de l'économie nationale est devenue l'une des priorités de la nouvelle réglementation des marchés publics. Globalement, cette dernière a tenté d'apporter un certain nombre d'innovations, par rapport aux réglementations précédentes. Il s'agit de la protection de l'économie nationale, de la dématérialisation des procédures de l'appel à la concurrence et la favorisation de la disponibilité de l'information économique sur les marchés publics, des mesures de lutte anti-corruption, des mesures générales d'amélioration du dispositif réglementaire.

- *La protection de l'économie nationale*

La volonté de protéger l'économie nationale s'est matérialisée, entre autres, par un certain nombre de mesures telles que le relèvement de la marge de préférence nationale de

---

<sup>1</sup> Etablissements à caractère industriel et commercial (EPIC), établissements publics spécifiques à caractère scientifique et technologique, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, et aux centres de recherche et de développement (Lorsqu'ils sont chargés de réaliser des projets d'investissements publics financés sur concours définitifs du budget de l'État).

<sup>2</sup> Art. 20 du décret présidentiel 02-250 du 24 juillet 2002, portant réglementation des marchés publics.

15% à 25% pour les produits d'origine algérienne et/ou aux entreprises de droit algérien, afin d'encourager les entreprises étrangères à s'associer avec les entreprises locales ; la subordination de l'accès des entreprises étrangères aux marchés publics à la création d'un partenariat local, dont la partie algérienne doit détenir la majorité du capital social de l'entreprise créée ; l'intégration du critère de la minoration de la part de devises transférable, de la partie proposée pour la sous-traitance locale, et de l'engagement des moyens humains et matériels, dans le choix de l'entreprise étrangère.

- *La lutte anti-corruption*

La nouvelle réglementation des marchés publics a institué certaines mesures dans l'objectif de prévenir et de lutter contre le phénomène de la corruption.

Ainsi, l'article 61 du CMP stipule que « *quiconque s'adonne à des actes ou à des manœuvres tendant à promettre d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, soit pour lui-même ou pour une autre entité, une rémunération ou un avantage de quelque nature que ce soit, à l'occasion de la préparation, de la négociation, de la conclusion ou de l'exécution d'un marché, contrat ou avenant, constituerait un motif suffisant pour annuler le marché, le contrat ou l'avenant en cause. Il constituerait également un motif suffisant pour prendre toute autre mesure coercitive, pouvant aller jusqu'à l'inscription sur la liste des opérateurs économiques interdits de soumissionner aux marchés publics et la résiliation du marché.* » En vertu du même article, le partenaire cocontractant est tenu également de souscrire « la déclaration de probité » lors de la soumission à un marché public.

Par ailleurs, le CMP promet un décret exécutif précisant les contenus d'un code d'éthique et de déontologie en matière de marchés publics, qui y précisera les droits et les obligations des agents publics. Il faut noter que c'est la première fois que le CMP aborde la question de la corruption. Mais une telle mesure serait-elle suffisante pour lutter contre le phénomène ?

- *La dématérialisation des procédures de l'appel à la concurrence et l'amélioration de la disponibilité de l'information*

Il s'agit de faciliter l'échange d'information entre les soumissionnaires et les services contractants, en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Aussi, afin de favoriser la transparence dans la gestion des finances publiques et de rendre l'information économique sur les marchés publics disponible, il a été introduit deux mesures

importantes. Il s'agit de la création d'un observatoire de la commande publique, dont le rôle est d'analyser les données sur les marchés publics, et de l'obligation pour les services contractant d'établir des fiches statistiques à transmettre à l'observatoire économique de la commande publique. A titre de comparaison, en France, la réglementation a obligé les personnes publiques d'être en mesure de recevoir, par voie électronique, les candidatures et les offres relatives à leurs marchés publics, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>1</sup>. Ce qui donne la possibilité aux co-contractants d'échanger les informations et documents par voie électronique.

Le décret n° 10-236 a fait l'objet d'une autre modification en 2013 par le décret présidentiel n° 13-03<sup>2</sup>. Cette fois-ci le CMP affranchit les entreprises publiques, en tant que maître d'ouvrage, de ses dispositions.

Au total, nous faisons le constat que le code des marchés publics a fait objet de plusieurs transformations : refontes, modifications et compléments. Cette instabilité dans la réglementation des marchés publics serait liée plus généralement au caractère rentier de l'État qui, selon qu'il soit en face d'une contrainte financière serrée ou desserrée, il s'ouvre sur le privé (national ensuite le capital étranger), ou au contraire essaye d'encadrer strictement l'utilisation de la rente. Mais il n'en demeure pas moins que l'instabilité institutionnelle qui en découle serait de nature à mettre les opérateurs économiques dans l'incertitude<sup>3</sup>.

Finalement, l'évaluation faite de la qualité de l'environnement institutionnel des affaires en Algérie ces dernières années, par la Banque Mondiale, le Forum Economique Mondial, et autres bases de données (« profils Institutionnels », par exemple) ne semble pas en faveur l'investissement.

---

<sup>1</sup>Betsch B., les marchés publics locaux (2<sup>ème</sup> édition), MB Edition, 2004, p.97.

<sup>2</sup>Décret présidentiel n° 13-03 du 13 janvier 2013 modifiant et complétant le décret présidentiel n° 10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics.

<sup>3</sup> Invité à exposer l'expérience du groupe ALSTOM, dans une Rencontre économique du Conseil d'affaires France-Algérie Alger, le 12 décembre 2011, son représentant Mr Samir KAROUM a estimé que le code des marchés publics a connu plusieurs amendements en un temps court. Cet état de fait a plongé les investisseurs étrangers dans « l'incertitude et un manque de compréhension dans son application ». (compte rendu de la rencontre)

De même, l'analyse rétrospective de l'évolution de la réglementation relative à l'investissement fait ressortir plusieurs transformations depuis 1962. Celles-ci ont été réalisées à coups de nombreux textes de lois et décrets, dont les uns remettent en cause les autres, en fonction des changements dans l'orientation de l'économie nationale. Cela dit, le comportement d'État rentier qui tente de garder le contrôle sur la rente lorsqu'il est en aisance financière, mais qui fait appel au secteur privé dès qu'il se retrouve en difficulté, n'était pas tout à fait étranger à cet état de fait.

Sur le plan organisationnel, plusieurs organismes sont appelés à intervenir dans le développement de l'investissement en Algérie : l'Agence de Promotion, de Suivi des Investissements (APSI), l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI), le Conseil National de l'Investissement (CNI), l'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ), de la Caisse Nationale d'Assurance Chômage (CNAC) et de l'Agence Nationale de Gestion du Micro-crédit l'ANGEM, les chambres de commerce et de l'industrie, etc. Cette multiplication d'intervenants dans le domaine de l'investissement peut être une source de confusion dans les tâches des organismes précités et n'est pas de nature à permettre aux investisseurs potentiels de voir clair.

Par ailleurs, la revue de la réglementation relative au foncier industriel nous permet de faire le même constat d'instabilité institutionnelle et de multiplicité des intervenants avec des rôles parfois imbriqués. Le comportement d'État rentier y est présent également, puisque l'État reste le principal propriétaire du foncier industriel, et les changements institutionnels opérés depuis 1990 n'ont pas pu instaurer une régulation de cette ressource par les mécanismes du marché.

La même instabilité, voire la plus importante, s'applique également sur la réglementation des marchés publics. Celle-ci a fait objet de plusieurs transformations : refontes, modifications et compléments. Cela contribuerait à instaurer un climat d'incertitude chez les opérateurs économiques.

## **Section 2 : Lecture économique des dispositions de la réglementation des marchés publics algérienne**

Dans la présente section nous procéderons à la lecture du code des marchés publics, à la lumière de théorique de la théorie des coûts de transaction telle qu'exposée dans la seconde partie de ce travail.

### **I) Définitions et principes**

#### **I.1) Définition, acteurs et types de marchés publics**

##### **I.1.1) Définition**

D'une façon générale, un marché public met en relation d'une part, un acheteur public désireux de satisfaire un besoin (commande publique), et d'autre part, un opérateur susceptible de satisfaire ce besoin par une offre.

Le décret présidentiel n°10- 236 portant réglementation des marchés publics définit ces derniers comme « *des contrats écrits au sens de la législation en vigueur, passés dans les conditions prévues dans le présent décret en vue de la réalisation, pour le compte du service contractant, de travaux, d'acquisition de fournitures, de services et d'études.* »<sup>1</sup> Pour la comparaison, une telle définition ne diffère pas de celle donnée par le code des marchés publics français (2006). Ce dernier définit les marchés publics des « *contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.* » Sachant qu'ici les pouvoirs adjudicateurs remplacent les services contractants mais la désignation est pratiquement la même (État, Collectivités locales, et autres établissements publics, autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial).

##### **I.1.2) La classification des marchés publics**

La classification des marchés publics peut se faire selon leur objet ou leur nature.

---

<sup>1</sup>Art. 4 du décret présidentiel n° 10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics, modifié et complété.

### **a) Selon l'objet**

Les marchés publics sont classifiés en marchés de travaux, de fournitures, d'études, et de services. Les marchés de travaux concernent la construction, l'entretien, la réhabilitation, la restauration ou la démolition, par l'entrepreneur, d'un ouvrage ou d'une partie de celui-ci, y compris les équipements associés nécessaires à leur exploitation, dans le respect des clauses déterminées par le service contractant, maître de l'ouvrage<sup>1</sup>. L'article 13 du CMP précise que dans le cas où des prestations de services sont rattachées au marché et leurs montants ne dépassent pas la valeur des travaux, le marché est dit « de travaux ».

Le « marché de fournitures » a pour objet l'acquisition ou la location, par le service contractant, de matériels ou de produits destinés à satisfaire les besoins liés à son activité, auprès d'un fournisseur. Lorsque des travaux de pose et d'installation des fournitures sont intégrés au marché, et leurs montants sont inférieurs à la valeur de celles-ci, on est en présence d'un marché de fournitures.

Le « marché d'études » porte sur la réalisation des études de maturation, et éventuellement d'exécution, de projets ou de programmes d'équipements publics, pour garantir les meilleures conditions de leur réalisation et/ou de leur exploitation. Par exemple, à l'occasion d'un marché de travaux, un marché d'études peut être réalisé afin d'assurer les missions de contrôle technique ou géotechnique, de maîtrise d'œuvre et d'assistance technique au maître de l'ouvrage.

Enfin, le marché de prestations de services est un marché autre que le marché de travaux, de fournitures ou d'études.

### **b) Selon leur nature**

On distingue entre le marché simple ou unique, le marché à commandes, le contrat programme, le marché de clientèle et le marché fractionné<sup>2</sup>.

Le marché simple consiste à confier une prestation à une seule personne par le biais d'un seul marché.

---

<sup>1</sup> Ibidem, art.13.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, se référer pour les trois premiers types de marchés, au code des marchés publics, et pour les deux derniers au C.C.G.A.

Le marché à commandes est préconisé lorsque le volume de la prestation ainsi que le rythme de son exécution ne peuvent pas être déterminés avec exactitude. Afin de préserver le jeu de la concurrence, le marché à commandes est conclu pour une période d'une année renouvelable, sans que la durée puisse dépasser cinq (05) années.

Le contrat programme est recommandé lorsque la prestation s'étend sur plusieurs années et lorsque le programme disponible couvre la totalité de la dépense.

Le marché de clientèle est un marché qui comporte l'exécution de certaines prestations demandées au fur et à mesure des besoins pendant une période déterminée (généralement assez longue), suivant des prix unitaires fixés au marché<sup>1</sup>.

Le marché fractionné peut être un marché à tranches ou un marché à lots séparés. Le premier est recommandé lorsque le service contractant ne peut pas s'engager pour la totalité du programme, faute de disposer de crédits suffisants. Le second correspond à un allotissement de l'objet du marché, au lieu qu'il soit l'objet d'un marché à lot unique.

### **1.1.3) Les acteurs intervenant dans les marchés publics**

Il faut distinguer entre le « service contractant » ou l'acteur public et le « cocontractant » ou le partenaire de l'acteur public.

#### **a) Le service contractant ou le maître d'ouvrage**

Le « service contractant », auquel est fait référence dans la définition des marchés publics, désigne<sup>2</sup> : des administrations publiques; des institutions nationales autonomes; des wilayas; des communes; des établissements publics à caractère administratif; des centres de recherche et de développement ; des établissements publics spécifiques à caractère scientifique et technologique ; des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ; des établissements publics à caractère scientifique et technique ; des établissements publics à caractère industriel et commercial et des entreprises publiques économiques, lorsque ceux-ci sont chargés de la réalisation d'une opération financée, totalement ou partiellement, sur concours temporaire ou définitif de l'État. On parle également de « l'acheteur public », ou de « maître d'ouvrage », lorsque le marché public porte sur des travaux.

---

<sup>1</sup>Sabri M., AoudiaK .&Lallem M., guide de gestion des marchés publics, Editions du Sahel, 2000, p.57

<sup>2</sup> Art.2, décret n° 10-236

### **b) Le cocontractant**

Le partenaire cocontractant peut-être une ou plusieurs personne (s) physique (s) ou morale (s), s'engageant au titre du marché, individuellement ou, dans certaines conditions définies à l'art. 59, dans le cadre d'un groupement d'entreprises. Les entreprises cocontractantes peuvent être de droit algérien ou des entreprises étrangères.

### **c) Le maître d'œuvre**

D'une façon générale, le maître d'œuvre est la personne physique ou morale, possédant des qualifications professionnelles et compétences techniques<sup>1</sup>, chargée par le maître d'ouvrage d'assurer les missions de maîtrise d'œuvre et notamment la conception, la direction et le contrôle des prestations. Le maître d'œuvre ne peut être un organisme de contrôle technique habilité légalement (comme le C.T.C.)<sup>2</sup>. Le maître d'œuvre assume solidairement avec l'entrepreneur, pendant les dix (10) années qui suivent leur réception définitive, la destruction totale ou partielle des constructions et ouvrages<sup>3</sup>.

## **I.2) Quelques principes**

### **I.2.1) La transparence dans la passation des marchés publics**

La transparence des procédures et des actions de l'acheteur public devrait être garantie par le recours aux mécanismes de publicité effective, ouverture publique des offres, objectivité des critères d'évaluation des offres, attribution au moins disant sans négociations. La transparence constitue un principe important dans la passation des marchés publics. L'OMC lui a consacré un groupe de travail<sup>4</sup>, le Groupe de Travail sur la Transparence Des Marchés Publics (GTTMP) établi par une décision à la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC de Singapour (1996). Cette dernière a mandaté ce groupe à « *effectuer une étude sur la transparence des pratiques de passation des marchés publics, en tenant compte des politiques nationales, et, sur la base de cette étude, d'élaborer des éléments à inclure dans un accord approprié* ».

---

<sup>1</sup> Le maître d'œuvre doit être agréé.

<sup>2</sup> Sabri M., Aoudia K. & Lalle M. (2000), op. cit., p.53

<sup>3</sup> Art. 554 du code civil.

<sup>4</sup> [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/gproc\\_f](http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f), consulté le 12-02-13.

### **1.2.2) Le principe de la mise en concurrence des soumissionnaires**

Le CMP souligne que la règle générale en matière des marchés publics est le procédé d'appel d'offre<sup>1</sup>. Ainsi, l'attribution d'un marché se fait après la mise en concurrence de plusieurs candidats soumissionnaires. L'appel d'offre peut être : ouvert ; restreint ; sélectif ; une adjudication ou un concours.

L'appel d'offre concerne les marchés d'une valeur importante, dépassant le montant de 8.000 000 DA, pour les prestations de travaux ou de fournitures, et 4 000 000 DA pour les prestations d'études ou de services<sup>2</sup>.

Les commandes, ne dépassant pas les seuils précités, doivent faire l'objet d'une consultation, d'au moins trois (03) prestataires qualifiés, pour le choix de la meilleure offre, en termes de qualité et de prix. Dans le cas où un seul partenaire, jouissant d'un monopole, est capable de réaliser la prestation, le recours à la procédure de consultation n'est pas nécessaire.

#### **a) L'appel d'offre ouvert**

L'appel d'offres ouvert est la procédure selon laquelle tout candidat qualifié peut soumissionner. A ce titre, l'appel d'offre ouvert peut être considéré comme étant le procédé apportant plus de garantie en termes de mise en concurrence et de transparence.

#### **b) L'appel d'offre restreint**

Dans ce cas, proportionnellement aux caractéristiques du projet, le service contractant définit au préalable certaines conditions d'éligibilité. Ces conditions ont trait à la qualification, à la classification et aux références professionnelles.

Dans le cadre des appels d'offre ouverts ou restreints, il n'est faite aucune référence à la négociation ou discussion entre le service contractant et les candidats.

#### **c) La consultation sélective**

La consultation sélective fait partie des procédures négociées<sup>3</sup>. Dans ce cas, les candidats autorisés à soumissionner sont ceux qui sont invités à le faire après une présélection. Selon l'article 31 du CMP, la présélection des candidats est mise en œuvre par le service contractant pour le choix des candidats à mettre en compétition à l'occasion

---

<sup>1</sup> Art.25 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup> *Ibidem*, art.6.

<sup>3</sup> Selon ce que nous avons vu en théorie, mais aussi, selon les termes du CMP français (art. 66)

d'opérations complexes et/ou d'importance particulière. Le même article précise que le recours à la consultation sélective s'opère sur la base :

- de spécifications techniques détaillées, établies sur la base de normes ou de performances à atteindre;
- exceptionnellement, d'un programme fonctionnel, si le service contractant n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pour répondre à ses besoins.

Le service contractant peut, également, mettre en œuvre une consultation directe d'opérateurs économiques qualifiés et inscrits sur une « *short list* », élaborée après une présélection, à l'occasion de la réalisation d'opérations d'ingénierie complexe ou d'importance particulière et/ou d'acquisition de fournitures spécifiques à caractère répétitif. Cependant, la présélection doit être renouvelée tous les trois (3) ans.

Une telle manière de procéder serait « rigide » et ne prendrait pas en considération le développement de nouvelles compétences ; ce qui va à l'encontre des intérêts du service contractant, selon la Banque Mondiale, qui recommande à ce que la « *short list* » soit établie sur la base d'une requête d'expressions d'intérêt publiée avant le lancement de chaque marché d'études<sup>1</sup>.

Le nombre de candidats présélectionnés doit être supérieur ou égal à trois (3). Faute de quoi, l'appel à la présélection doit être relancé une seule fois, et continuer la procédure quelque soit le nombre de candidats obtenu.

Une fois les candidats présélectionnés, ils sont invités, dans un premier temps, par lettre de consultation, à remettre une offre technique préliminaire, sans offre financière.

Pour les offres jugées conformes au cahier des charges, la commission d'évaluation des offres, par l'intermédiaire du service contractant, peut demander, par écrit, aux candidats des clarifications ou des précisions sur leurs offres. Ici on donne au service contractant le pouvoir de négocier les offres des candidats.

Aussi, des réunions de clarification des aspects techniques des offres des candidats peuvent être organisées par le service contractant, en présence des membres de la commission

---

<sup>1</sup> Banque Mondiale, Rapport analytique sur la passation des marchés publics (en Algérie), volume 1, juin 2003, p.11

d'évaluation des offres, élargie éventuellement à des experts, de préférence nationaux, dûment désignés à cet effet. Ces réunions doivent faire l'objet de procès-verbaux signés par tous les membres présents.

A l'issue de cette première phase, la commission d'évaluation élimine les offres des candidats qui ne répondent pas aux exigences techniques du projet. Les candidats retenus sont invités à présenter une offre technique finale et une offre financière sur la base d'un cahier des charges, modifié si nécessaire, et visé par la commission des marchés compétente, suite aux clarifications demandées durant la première phase. Il sera procédé par la suite, à l'ouverture des plis selon les dispositions des articles 121 à 125 du CMP, pour le choix de la meilleure offre.

La consultation sélective est une procédure qui tente de jumeler deux principes plus ou moins contradictoires dans la passation des marchés publics : la concurrence et la négociation.

Toutefois, le caractère complexe de ce mode n'est pas sans engendrer des coûts de transaction *ex ante*. En effet, la mobilisation des ressources (humaines et financières) pour les besoins du déroulement des différentes étapes de négociation et de sélection, et la satisfaction de l'exigence de spécification détaillée des aspects techniques de l'objet de la transaction nécessitant parfois le recours aux services des experts, représentent des coûts de transaction importants qui s'ajoutent au coût du projet lui-même. Par ailleurs, la passation des marchés publics par le procédé de consultation sélective offre théoriquement moins de garantie en termes de transparence, par rapport au procédé d'appel d'offre.

#### **d) L'adjudication**

L'article 33 du CMP définit l'adjudication comme la procédure selon laquelle le marché est attribué au soumissionnaire le moins disant. L'adjudication est fondée sur le critère de prix. Elle porte sur des opérations simples de type courant et ne concerne que les entreprises de droit algérien.

#### **e) Le concours**

Le concours est l'action de mise en concurrence d'hommes de l'art visant à réaliser une opération comportant des aspects techniques, économiques, esthétiques ou artistiques particuliers. Dans ce cas, il est élaboré un cahier des charges comportant le programme du projet, le règlement du concours ainsi que le contenu des plis techniques et financiers.

Dans une première étape, les candidats remettent une offre technique, dont le contenu sera exposé plus loin.

L'ouverture des plis aboutit à la présélection des meilleures offres (pas moins de trois)<sup>1</sup>. Les candidats présélectionnés sont invités à présenter une offre financière. Le service contractant peut se passer de phase de présélection, lorsque la nature du projet le justifie. Il doit cependant, procéder à une évaluation technique de l'offre.

L'évaluation des prestations du concours<sup>2</sup> se fait par un jury composé de membres qualifiés dans le domaine considéré et indépendants des candidats, dont la composition est fixée par décision du responsable de l'institution nationale autonome, du ministre ou du wali concerné.

### **1.2.3) Le recours au procédé de gré à gré**

Le marché public peut être également passé par un autre procédé : le « gré à gré ». Ce dernier peut revêtir la forme d'un « gré à gré simple »<sup>3</sup> ou d'un « gré à gré après consultation ». Le procédé de gré à gré, simple ou après consultation, est désigné en théorie économique par la « négociation », par opposition à la mise en concurrence. Le procédé de gré à gré constitue, en principe, une exception.

Le service contractant a recours au gré à gré simple exclusivement dans les cas prévus par l'article 43. C'est notamment :

- lorsqu'un péril menace un investissement, un bien du service contractant ou l'ordre public, ainsi que lorsqu'il y a urgence impérieuse, suivant les dispositions de l'article 7 du code des marchés publics ;
- lorsque les prestations doivent être exécutées d'urgence, et ne peuvent s'accommoder des délais des procédures de passation des marchés publics, à condition que les circonstances à l'origine de cette urgence n'aient pu être prévues par le service contractant et n'aient pas été le résultat de manœuvres dilatoires de sa part. Dans ce

---

<sup>1</sup> Si le nombre est inférieur à trois, le service contractant doit relancer la procédure, qu'il mènera jusqu'au bout cette fois-ci, quelque soit le nombre de candidats présélectionnés. Il doit cependant veiller à ce que l'offre retenue réponde aux exigences de qualité, de délai et de prix.

<sup>2</sup> Voir l'article 34 du CMP, pour plus de détails.

<sup>3</sup> Les cas retenus pour la passation de marché en gré-à-gré simple sont énumérés dans l'article 43 du code des marchés publics.

cas, le recours à ce mode de passation exceptionnel doit être approuvé, au préalable, en réunion du Gouvernement ;

- lorsque les prestations ne peuvent être exécutées que par un partenaire cocontractant unique en situation monopolistique, ou détenant l'exclusivité par rapport au procédé technologique retenu par le service contractant, ou encore pour des considérations culturelles et/ou artistiques;
- lorsqu'il y a urgence impérieuse motivée par un danger imminent que court un bien ou un investissement déjà matérialisé sur le terrain et qui ne peut s'accommoder des délais des procédures de passation des marchés publics ;
- lors d'un approvisionnement urgent destiné à sauvegarder le fonctionnement de l'économie ou les besoins essentiels de la population ;
- lorsqu'il s'agit d'un projet prioritaire et d'importance nationale qui, selon l'importance de sa valeur, doit être soumis à l'accord préalable soit de la réunion du gouvernement ou du conseil des ministres ;
- lorsqu'un établissement public a un droit exclusif, prévus par un texte réglementaire, pour exercer une mission de service public ;
- lorsqu'il s'agit de promouvoir l'outil national public de production. Dans ce cas également, selon le montant du marché, l'accord préalable de la réunion du gouvernement ou du conseil des ministres est nécessaire ;

Le recours au procédé du gré à gré après consultation est prévu dans les conditions de l'article 44, et limité aux cas suivants :

- lorsque l'appel à la concurrence s'avère infructueux, c'est-à-dire, lorsqu'il est réceptionné une seule offre ou lorsqu'aucune offre n'est réceptionnée ou si, après évaluation des offres reçues, aucune offre ou seulement une offre est pré-qualifiée techniquement. Dans ce cas, le service contractant a le choix entre, soit relancer l'appel d'offres, soit recourir au gré à gré après consultation ;
- pour les marchés d'études, de fournitures et de « services spécifiques » dont la nature ne nécessite pas le recours à un appel d'offres ;
- pour les marchés de travaux relevant directement des institutions nationales de souveraineté de l'État ;

- dans le cas des marchés d'études, de fournitures ou de services déjà attribués qui font l'objet d'une résiliation, et dont la nature ne s'accommode pas avec les délais d'un nouvel appel d'offres ;
- pour les opérations réalisées dans le cadre de la « stratégie de coopération du Gouvernement », ou d'accords bilatéraux de financement concessionnels, de conversion de dettes en projets de développement ou de dons, lorsque lesdits accords de financement le prévoient. Dans ce cas, le service contractant peut limiter la consultation aux seules entreprises du pays concerné pour le premier cas ou du pays bailleur de fonds pour les autres cas.

En procédant à la limitation du gré à gré à des cas précis, la réglementation veut favoriser la mise en concurrence dans l'attribution des marchés publics. En pratique, nous nous posons la question de savoir si le maître d'ouvrage ne peut pas donner de faux prétextes pour justifier le recours au gré à gré. D'autant plus que le CMP a prévu de nombreuses situations justifiant le recours au gré à gré, et souvent par des prétextes génériques. Le maître d'ouvrage pourrait par exemple créer des « situations d'urgence »<sup>1</sup>, exiger des spécifications techniques (non nécessaires) dont une seule entreprise peut satisfaire, ou encore mettre un gré à gré sur le compte de la promotion de l'outil national public de production, etc.

#### **1.2.4) L'allotissement**

L'allotissement du marché signifie sa décomposition en lots séparés. Il vise à favoriser une large concurrence lors de l'attribution du marché. En fonction de la nature, de l'importance du projet, et de la spécialisation des opérateurs économiques, le service contractant peut attribuer le marché sous forme d'un lot unique ou de lots séparés, à chaque fois que cela est possible<sup>2</sup>. Les lots séparés sont attribués à un ou plusieurs partenaires cocontractants. Dans ce cas, l'évaluation des offres doit se faire lot par lot. L'allotissement doit tenir compte des avantages économiques, financiers et/ ou techniques procurés par cette opération.

---

<sup>1</sup> Par exemple, attendre que la date d'une manifestation sportive ou culturelle approche pour construire des infrastructures nécessaires, malgré que cette manifestation soit programmée suffisamment à l'avance.

<sup>2</sup> Art. 15 du décret présidentiel n°10- 236

### **I.2.5) Le cahier des charges**

Le cahier des charges précise les conditions dans lesquelles le marché est passé et exécuté. Il comprend notamment:

- 1 - Le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux, de fournitures, d'études et de services, approuvés par décret exécutif;
- 2 - Le cahier des prescriptions communes, qui fixe les dispositions techniques applicables à tous les marchés portant sur une même nature de travaux, de fournitures, d'études ou de services et approuvés par arrêté du ministre concerné;
- 3 - Le cahier des prescriptions spéciales qui fixe les clauses propres à chaque marché.

Le cahier des charges doit être actualisé périodiquement.

L'élaboration du CDC est un moment crucial, dans le sens où elle constitue un sous-bassement pour la mise en concurrence des candidats, et détermine dans une large mesure une exécution « satisfaisante » du marché. Ici, certaines appréhensions méritent d'être posées :

- a. la possibilité de délégation au maître d'œuvre (bureau d'étude) de la mission d'assistance du maître d'ouvrage dans le choix de l'entreprise, dans l'élaboration du contenu technique des CDC, et dans la distribution de ces derniers<sup>1</sup>, est de nature à augmenter le risque de contrevenir à la transparence dans la passation et porter atteinte au principe de mise en concurrence des candidats . Car, il y a risque de voir le maître d'œuvre se comporter d'une façon discriminatoire et partielle face aux soumissionnaires.
- b. le maître d'ouvrage peut élaborer un CDC contenant trop de restrictions techniques et un système de notation sévère, dans le but d'aboutir à une déclaration d'infructuosité de l'appel d'offre pour permettre la passation du marché selon un mode négocié (gré à gré après consultation).
- c. le CDC peut être élaboré avec des spécifications techniques « orientées » et des critères de notation « discriminatoires », ou avec des spécifications imprécises et un mode de notation non rigoureux. Dans le premier cas, cela peut être en faveur d'un candidat. Et dans le second cas, il y est donné un pouvoir discriminatoire pour la commission d'évaluation des offres.

---

<sup>1</sup> Arrêté interministériel du 15/05/1988 modifié

## **II) La mise en concurrence des soumissionnaires**

Nous avons vu dans le chapitre IV que lors de l'attribution du marché, la problématique de mise en concurrence tient particulièrement à la difficulté à définir l'objet et les critères de choix des candidats. Nous savons également que moins la concurrence y est, plus l'incertitude, le risque d'entente entre les candidats, et la capture et le favoritisme des agents publics, augmentent. De plus, la mise en concurrence (et la négociation) n'est pas sans engendrer des coûts *ex ante* à la mise en œuvre du marché. Ce que désigne la théorie des coûts de transaction par les coûts de rédaction des contrats.

### **II.1) La définition de l'objet et des critères d'attribution du marché**

Une définition claire de l'objet du marché, passe par une précision suffisante des critères d'attribution de ce dernier. Ce qui constitue un gage de transparence en matière des marchés publics. Car, en définitif, le manque de transparence diminue la prévisibilité sur l'évaluation des offres et augmente, par conséquent, l'incertitude des candidats potentiels. Il en résulte une réduction de la participation, donc une atteinte à la mise en concurrence.

Dans son article 48, le CMP oblige les services contractant à mettre à la disposition des candidats une documentation contenant tous les renseignements nécessaires relatifs à la prestation demandée. Elle contient notamment :

- la définition précise de l'objet des prestations demandées et toutes les exigences y compris les spécifications techniques, la certification de la conformité et les normes que les produits ou services doivent satisfaire ainsi que, le cas échéant les plans, les dessins et instructions nécessaires;
- les conditions à caractère économique et technique, et, selon le cas, les garanties financières;
- les renseignements ou pièces complémentaires exigées des soumissionnaires;
- la ou les langues à utiliser pour la présentation des soumissions et documents d'accompagnement;
- les modalités de paiement;
- toutes autres modalités et conditions fixées par le service contractant auxquelles doit être soumis le marché;

- le délai accordé pour la préparation des offres;
- le délai de validité des offres;
- l'heure limite de dépôt des offres et la formalité faisant foi à cet effet;
- l'heure d'ouverture des plis;
- l'adresse précise où doivent être déposées les soumissions.

Les critères de choix du cocontractant et leurs poids respectifs doivent être obligatoirement précisés dans le cahier des charges de l'appel d'offres<sup>1</sup>.

Par ailleurs, afin de garantir une transparence dans la procédure d'attribution des marchés, le CMP oblige le service contractant à respecter certaines conditions formelles relatives à la publication de l'avis d'appel d'offre<sup>2</sup>. Ainsi, l'avis doit être rédigé en langue arabe et, au moins dans une langue étrangère, et publié obligatoirement dans le Bulletin Officiel des Marchés de l'Opérateur Public(BOMOP) et au moins dans deux quotidiens nationaux, diffusés au niveau national.

L'avis d'attribution provisoire du marché est inséré dans les organes de presse qui ont assuré la publication de l'avis d'appel d'offres, lorsque cela est possible, en précisant le prix, les délais de réalisation et tous les éléments qui ont permis le choix de l'attributaire du marché.

Les appels d'offres des wilayas, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif (EPA) sous tutelle portant sur des marchés de travaux ou de fournitures et d'études ou de services, d'une importance relativement faible<sup>3</sup>, peuvent faire l'objet d'une publicité locale selon les modalités fixées par l'article 49.

Nous pouvons constater que, formellement, le CMP garantit la définition préalable et précise de l'objet ainsi que les critères de sélection des candidats qui en devraient être suffisamment informés, de même qu'il tente d'assurer les conditions d'une transparence et de publicité dans la procédure d'attribution des marchés. Toutefois, la mise en application de ces

---

<sup>1</sup> Art.56 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup> *Ibidem*, art.49.

<sup>3</sup> Lorsque le montant est égal ou inférieur, à cinquante millions de dinars (50.000.000 DA), pour les marchés de travaux et de fournitures, et vingt millions de dinars (20.000.000 DA), pour les marché d'études.

dispositions ne permet pas à coup sûrs d'obtenir les résultats escomptés. Par exemple, pour satisfaire l'obligation de publication de l'avis d'appel d'offre dans la presse nationale, le service contractant peut opter pour un quotidien à faible tirage. Du coup, l'effet de la publicité sera de faible impact.

Par ailleurs, le CMP fonde la sélection de partenaire suivant plusieurs critères. Cela limite théoriquement le risque d'entente entre les candidats. En fait, l'article 51 du CMP prévoit une séparation entre « l'offre technique » et « l'offre financière ». La première correspond à l'offre technique et qualitative, constituant une réponse aux exigences techniques du cahier des charges. La seconde contient le détail estimatif et quantitatif et la proposition de prix unitaires du candidat. Donc, en quelque sorte, mise à part le procédé de l'adjudication, le CMP prône la sélection du « mieux disant » et du « moins disant » en même temps.

Toutefois, le caractère complexe des procédures n'est pas sans engendrer des coûts de mise en concurrence (coûts de transaction *ex ante*). En effet, le fait de mobiliser des ressources (humaines et financières) pour les besoins du déroulement des différentes étapes aboutissant au choix de la meilleure offre, ainsi que l'exigence d'une spécification détaillée des aspects techniques de l'objet de la transaction, nécessitant parfois le recours aux services des experts, peut représenter un coût important qui s'ajoute au coût du projet lui-même.

Par ailleurs, dans la réalité, la précision des préférences par l'acheteur n'est pas toujours réalisée. Dans certains cas, cela est dû au fait qu'il ne dispose pas lui-même d'informations techniques suffisamment précises sur l'objet du marché ; alors que dans d'autres cas, cela peut dissimuler une volonté d'attribution préférentielle, par la manipulation du rapport qualité /prix<sup>1</sup>. Dans ce cas, nous sommes en situation d'anti-sélection, inverse de celle considérée par Akerlof (1971) que nous avons présentée en théorie (chapitre IV). Cela augmenterait l'incertitude, voire découragerait, des candidats potentiels.

## **II.2) Le contenu des offres <sup>2</sup>**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le CMP sépare l'offre technique de l'offre financière<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Mougeot M. &Naegelen F., Analyse micro-économique du Code des marchés publics, Revue économique. Volume 39, n°4, 1988. P. 735

<sup>2</sup> Voir annexe A, pp.1-2.

### II.2.1) L'offre technique

En plus d'un certain nombre de documents administratifs, comptables et financiers exigés, l'offre technique contient notamment :

- une caution de soumission supérieure à un pour cent (1 %) du montant de l'offre, pour les marchés de travaux et de fournitures dont le montant relève de la compétence des commissions nationales et des commissions sectorielles des marchés<sup>2</sup>. Cette caution devrait être prévue dans les cahiers des charges des appels d'offres. La caution de soumission des candidats nationaux est émise par une banque de droit algérien ou par la caisse de garantie des marchés publics. La caution de soumission des candidats étrangers est émise par une banque de droit algérien, couverte par une contre garantie émise par une banque étrangère de premier ordre. S'agissant du candidat non retenu, la caution est restituée un jour après l'expiration du délai de recours, s'il n'introduit pas de recours, ou à la notification de la décision de rejet, dans le cas inverse. La caution du candidat retenu est libérée après la mise en place de la caution de bonne exécution. La caution de soumission est établie selon un modèle fixé par arrêté du ministre chargé des finances. Il faut noter que dans le code de 2003, la caution de soumission est exigée pour toutes les soumissions aux marchés publics de travaux et de fournitures quelle que soit la commission compétente. Cet allègement est de nature à diminuer un tant soit peu les coûts de transaction *ex ante* pour les entreprises ;
- l'offre technique proprement dite, établie conformément au cahier des charges. Elle constitue la réponse du soumissionnaire aux exigences techniques du cahier des charges ;
- tous les documents prouvant la qualification du soumissionnaire dans le domaine objet du marché (le certificat de qualification et de classification pour les marchés de travaux et l'agrément pour les marchés d'études), ainsi que les références professionnelles ;
- le cahier des charges portant, dans sa dernière page, la mention «lu et accepté». Le cahier des charges doit être retiré par le soumissionnaire ou son représentant dûment désigné. Dans le cas d'un groupement, le cahier des charges doit être retiré par le mandataire ou son représentant dûment désigné, sauf dispositions contraires dans la convention de groupement.

---

<sup>1</sup> Art.51 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup> Voir plus loin les compétences des commissions nationales et les commissions sectorielles.

### **I.2.2) L'offre financière**

Elle contient :

- la lettre de soumission ;
- le bordereau des prix unitaires ;
- le détail estimatif et quantitatif.

Dans le cas de la procédure de concours, en plus des plis relatifs aux offres techniques et financières, il est exigé aux soumissionnaires de remettre un autre pli relatif aux prestations, en guise de substitutif à l'offre technique proprement dite citée plus haut.

### **II.3) L'évaluation des offres et attribution des marchés**

Selon l'article 56 du CMP, l'évaluation des offres s'appuie sur un système de notation basé sur des critères déjà spécifiés dans le cahier des charges. Il s'agit d'évaluer notamment:

- les garanties techniques et financières;
- le prix, la qualité et les délais d'exécution;
- les conditions de financement et la réduction de la part transférable, offertes par les entreprises étrangères, les garanties commerciales et les conditions de soutien aux produits (service après-vente, maintenance et formation);
- le choix des bureaux d'études, après une mise en concurrence, doit être principalement basé sur l'aspect technique des propositions;
- l'origine algérienne ou étrangère du produit, l'intégration à l'économie nationale et l'importance des lots ou produits sous-traités sur le marché algérien.

Il faut noter qu'en matière d'évaluation des offres, le CMP donne une priorité aux entreprises de droit algérien. Dans son article 57, il précise que « *le système d'évaluation des offres techniques, notamment en matière de références professionnelles, moyens humains et matériels, doit être, quelle que soit la procédure de passation, en adéquation avec la nature, la complexité et l'importance de chaque projet, de manière à permettre aux entreprises de droit algérien de participer à la commande publique, et ce, dans le respect des exigences liées à la qualité et au délai de réalisation.* » De plus, il est accordé une marge de préférence, d'un taux de vingt-cinq pour cent (25 %), aux produits d'origine algérienne et/ou aux entreprises de

droit algérien, dont le capital est détenu majoritairement par des nationaux résidents, pour tous les types de marchés<sup>1</sup>.

Selon l'article 125 du CMP, seuls les candidats ayant totalisés un minimum de points dans l'offre techniques, prévu dans le cahier des charges, seront qualifiés à l'évaluation financière<sup>2</sup>.

Après ouverture des plis et évaluation des offres, sera retenue, conformément au cahier des charges, soit l'offre la moins disante, lorsqu'il s'agit de prestations courantes, ou l'offre jugée économiquement la plus avantageuse, lorsque le choix porte essentiellement sur l'aspect technique des prestations<sup>3</sup>.

En matière de transparence dans l'évaluation des offres, selon un rapport de la Banque Mondiale, l'utilisation du système à deux enveloppes est de nature à remettre en cause les bénéfices attendus de l'ouverture publique des offres<sup>4</sup>. Car, il n'est pas prévu que les offres financières soient ouvertes en public.

Par ailleurs, le même rapport ne trouve pas pertinent d'évaluer la qualification du candidat, en lui affectant une note. Pour les rédacteurs de ce rapport, il est préférable de juger d'abord la qualification ou non du candidat, puis d'évaluer les offres des candidats qualifiés seulement. L'évaluation combinée d'offres proprement dites avec les qualifications des candidats augmenterait le risque de voir le marché attribué à un candidat faiblement qualifié, parce que son offre est moins chère.

Le processus de passation des marchés, tel que présenté précédemment, peut être résumé par la figure n°6.

---

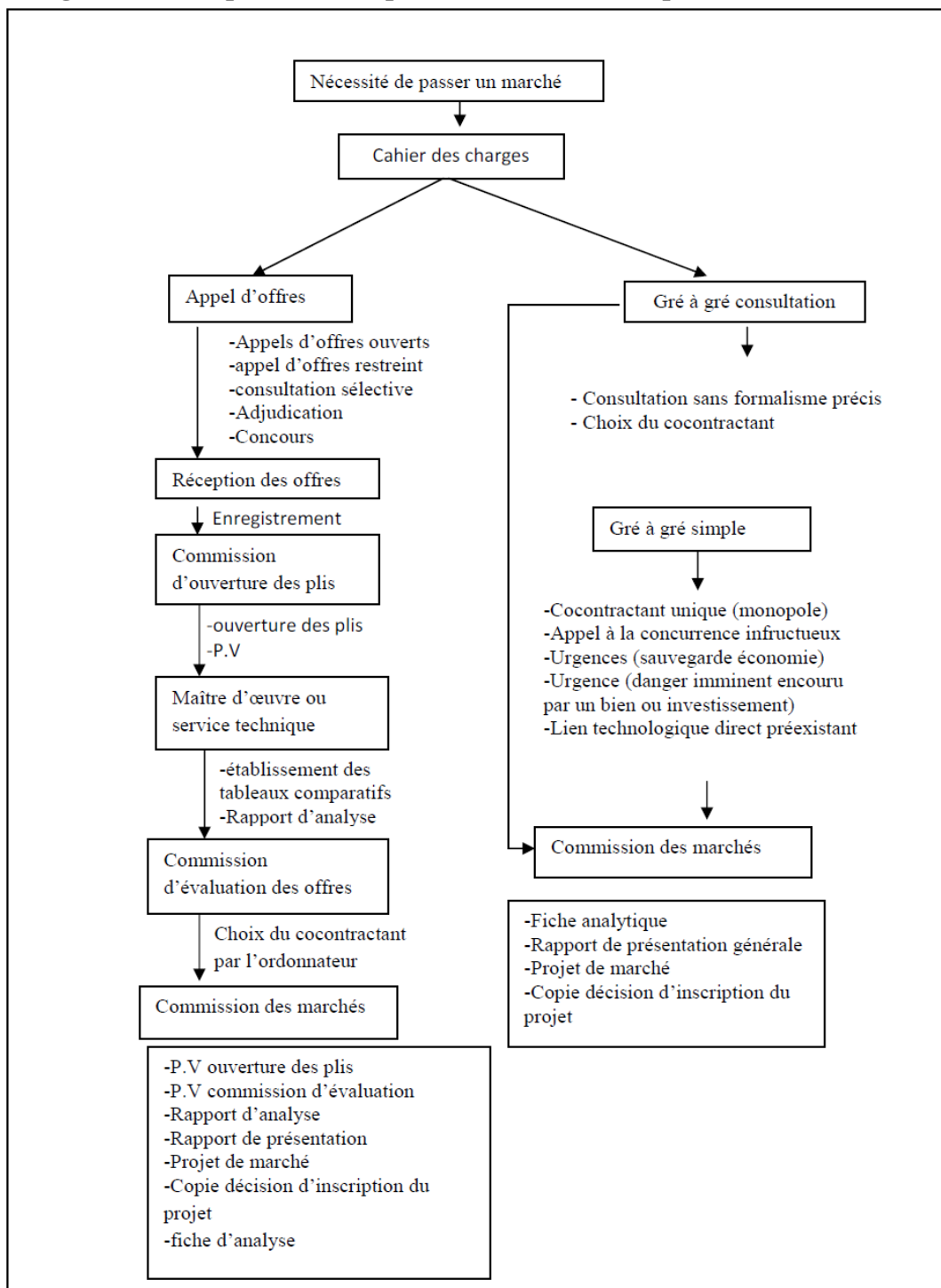
<sup>1</sup> Art.23 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup> Voir le cahier des charges en annexe A, p.377.

<sup>3</sup> Pour plus de détails, voir plus loin le point sur contrôle interne.

<sup>4</sup> Banque Mondiale (2003), op. cit.,p.6

**La figure n°6 : Le processus de passation des marchés publics**



Source : Sabri M. et al. (2000), op. cit., p.99

### III) L'exécution des marchés publics

L'économie des coûts de transaction nous a enseigné que les difficultés liées à l'exécution des marchés publics ont essentiellement pour origine l'incomplétude des contrats.

L'augmentation des coûts de transaction viendrait alors des comportements opportunistes des deux partenaires, qui tenteraient de mettre, chacun de son côté, à leur profit les vides qui caractériseraient le contrat. Aussi, la divergence entre les prix au moment de la contractualisation et ceux constatés lors de l'exécution, peut donner lieu à des coûts de renégociation élevés.

Les dispositions contractuelles relatives aux marchés publics sont exposées par le titre IV du CMP<sup>1</sup>. Il a été question notamment : des mentions des marchés ; des prix des marchés ; des modalités de paiement ; des garanties ; de l'avenant ; de la sous-traitance ; et autres dispositions contractuelles diverses (le nantissement, la résiliation, et le règlement des litiges). En nous référant au CMP, nous donnerons ci-après, une présentation synthétique de ces dispositions.

### **III.1) Les mentions du marché**

Par mentions du marché, il est entendu un certain nombre d'informations pratiques et précises concernant notamment : l'identité des parties contractantes, l'objet du marché, le délai d'exécution, la banque domiciliataire, le mode de passation, les clauses de révision des prix, etc.

### **III.2) Le prix du marché**

La rémunération du partenaire cocontractant se fait soit à prix global et forfaitaire, soit sur bordereau de prix unitaire, soit sur dépenses contrôlées ou à prix mixte.

Le prix du marché peut être ferme ou révisable. Lorsqu'il est révisable, le contrat doit prévoir la formule de révision de prix, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre, dans les conditions fixées par les articles 67 à 71 du CMP. Dans le cas où le prix est ferme, le CMP prévoit l'actualisation du prix, dans les conditions fixées par les articles 65, 66 et 71.

Ainsi, il est procédé à l'actualisation si un délai supérieur à la durée de préparation des offres augmentée de (3) trois mois sépare la date de dépôt des offres et celle de l'ordre de commencer l'exécution de la prestation, et si les circonstances économiques l'exigent. Le principe de l'actualisation est de calculer un nouveau prix du marché à la date de commencement de l'exécution des prestations, à partir d'une formule prévue à cet effet.

---

<sup>1</sup> Articles 62 à 115 du décret présidentiel n°10- 236

A la différence de l'actualisation, qui se calcule à partir de la date du commencement de l'exécution des prestations, le coefficient de révision se recalcule chaque mois sur la situation mensuelle, par rapport à la valeur de l'index du mois d'exécution des travaux.

Sur ce point, le CMP algérien semble s'inspirer du CMP français. Néanmoins, depuis 2006, ce dernier demande, lorsque la durée d'un marché de travaux est supérieure à trois (3) mois, et qu'il nécessite l'utilisation de fournitures dont les prix subissent les fluctuations des cours mondiaux, à ce que la clause de variation de prix doit être la révision<sup>1</sup>. Ce qui fait que la quasi-totalité des marchés de travaux, dont la durée dépasse trois (3) mois, sont concernés par cette mesure, puisque des matières telles que l'acier, le cuivre et le pétrole rentrent dans les catégories de fournitures auxquelles est fait référence ci-dessus.

Il faut remarquer qu'une clause de variation du prix n'est pas forcément défavorable au service contractant, puisqu'à défaut de cette clause, les entreprises pourront avoir tendance à gonfler leurs offres, pour se prévaloir des hausses de prix conjoncturelles. Dit autrement, la clause de la variation de prix est de nature à réduire l'incertitude des entreprises et à les inciter à communiquer des prix non gonflés.

### **III.3) Les modalités de paiement**

Le CMP prévoit et définit trois (03) modes de règlement financier des marchés<sup>2</sup> : les avances, les acomptes et les règlements pour solde.

L'avance correspond à toute somme versée avant exécution des prestations, objet du contrat. L'acompte représente tout versement consenti par le service contractant correspondant à une exécution partielle de l'objet du marché. Le règlement pour solde renvoie au paiement à titre provisoire ou définitif du prix prévu dans le marché, après exécution entière et satisfaisante de l'objet du marché.

Le versement des avances est toutefois soumis à la présentation préalable d'une caution de restitution d'avance de valeur égale, par le cocontractant, émise par une banque de droit algérien ou la caisse de garantie des marchés publics, pour les soumissionnaires nationaux. La caution des soumissionnaires étrangers est émise par une banque de droit algérien, couverte par une contre garantie émise par une banque étrangère de premier ordre, selon les termes de l'article 75.

---

<sup>1</sup> Art. 18 du CMP français (édition 2006).

<sup>2</sup> Art. 73 et 74 du décret présidentiel n°10- 236

Les avances peuvent être "forfaitaires" ou "sur approvisionnement". L'avance forfaitaire est fixée à un maximum de quinze pour cent (15%) du prix initial du marché. L'avance sur approvisionnement est obtenue par le cocontractant s'il justifie des contrats ou commandes confirmées de matières ou de produits indispensables à l'exécution du marché.

Dans ce cas, le service contractant peut exiger de son partenaire cocontractant un engagement exprès de déposer sur le chantier ou sur le lieu de livraison les matières ou produits dont il s'agit, dans un délai compatible avec le planning contractuel, sous peine de restitution de l'avance. Ces matières et produits ne peuvent faire l'objet d'utilisation autre que celle prévue dans le marché. Le montant de toutes les avances confondues ne peut dépasser 50% du montant global du marché<sup>1</sup>.

Le versement des acomptes à un titulaire d'un marché est soumis à la justification de l'accomplissement d'opérations intrinsèques d'exécution de ce marché. Les conditions ainsi que les modalités de versement des acomptes sont fixées par les articles 84 et 85 du CMP.

Le règlement pour solde peut être provisoire ou définitif. Selon l'article 86, le règlement pour solde provisoire a pour objet, lorsqu'il est prévu dans le marché, le versement au titulaire du marché des sommes dues au titre de l'exécution normale des prestations contractuelles, déduction faite :

- de la retenue de garantie éventuelle ;
- des pénalités financières restant à la charge du partenaire, le cas échéant ;
- des versements à titre d'avances et acomptes de toute nature non encore récupérés par le service contractant.

Le règlement pour solde définitif entraîne la restitution des retenues de garantie et, le cas échéant, mainlevée des cautions constituées par le partenaire cocontractant. Les autres conditions et modalités de paiement sont précisées par les articles 88 à 91.

---

<sup>1</sup> Art. 82 du décret présidentiel n°10- 236

### III.4) Les garanties

Les garanties permettent les meilleures conditions de choix du partenaire cocontractant et une bonne exécution du marché. Les garanties et les modalités de leur restitution sont fixées dans le cahier des charges ou dans les dispositions contractuelles du marché.

En plus de la caution de restitution des avances visée à l'article 75 du CMP, le titulaire du marché doit fournir dans les mêmes conditions, une caution de bonne exécution du marché. Cette dernière doit être constituée au plus tard à la date à laquelle le partenaire cocontractant remet la première demande d'acompte<sup>1</sup>. Selon la nature et l'importance des prestations à exécuter, le montant de la caution de garantie varie entre 5% et 10% du montant global du marché. Ce montant varie entre 1% et 5%, si le marché n'a pas atteint les seuils de compétence des commissions nationales et des commissions sectorielles des marchés.

Le titulaire du marché est dispensé de la caution de bonne exécution du marché dans certains types de marchés d'études et de services, dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné, ainsi que dans le cas où le délai d'exécution du marché ne dépasse pas trois (03) mois.

Dans le cas où le marché prévoit un délai de garantie, la caution de bonne exécution devient une caution de garantie à la réception provisoire du marché ; de même, la provision constituée par l'ensemble des retenues est transformée, à la réception provisoire, en retenue de garantie.<sup>2</sup>

Dans le cas des marchés de travaux qui n'atteignent pas les seuils de compétence de la commission nationale des marchés de travaux et des commissions sectorielles des marchés, des retenues de bonne exécution de cinq pour cent (5%) du montant de la situation de travaux peuvent être substituées à la caution de bonne exécution. La provision constituée par l'ensemble des retenues de bonne exécution est transformée, à la réception provisoire du marché, en retenue de garantie<sup>3</sup>.

Par ailleurs, en matière de garanties, un ensemble de dispositions concernant les soumissionnaires étrangers est prévu par le CMP (art. 93 à 95). L'article 101 du CMP prévoit

---

<sup>1</sup> Art.97 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup> *Ibidem*, art.98 et 99.

<sup>3</sup> *Ibidem*, Art.100.

la restitution totale de la caution de garantie et les retenues de garantie dans un délai d'un mois à compter de la date de réception définitive du marché.

### **III.5) L'avenant**

Dans le cas où le service contractant souhaite augmenter ou diminuer les prestations et/ou modifier une ou plusieurs clauses contractuelles, il conclut un avenant. Ce dernier est un document contractuel accessoire au marché, qui obéit, d'une façon générale, aux conditions économiques de base du marché.

Aussi, lorsque la continuité du service public l'exige, le service contractant peut proroger, par avenant, un marché de prestations de services ou d'acquisition de fournitures, après décision du responsable de l'institution nationale autonome, du ministre ou du wali concerné, à condition que les circonstances à l'origine de cette prorogation n'aient pu être prévues par le service contractant et n'aient pas été le résultat de manœuvres dilatoires de sa part. Le délai de prorogation ne peut dépasser quatre (4) mois<sup>1</sup>.

Deux observations peuvent être faites en ce qui concerne l'existence d'avenant à un marché :

- l'avenant peut être le résultat d'une mauvaise appréciation prévisionnelle des quantités ;
- du fait que l'avenant est soumis à la même procédure de contrôle de marchés publics, il est peut être à l'origine des coûts de transaction additifs au projet concerné.

### **III.6) La sous-traitance**

Le CMP consent le recours à la sous-traitance pour l'exécution d'une partie de l'objet du marché, dans le cadre d'un engagement contractuel liant directement le sous-traitant et le partenaire cocontractant. Ce dernier est le seul responsable, vis-à-vis du service contractant de la partie sous-traitée du marché<sup>2</sup>.

La pratique de la sous-traitance est notamment possible dans les conditions suivantes :

- le champ principal d'intervention de la sous-traitance doit être expressément prévu dans le marché et, lorsque cela est possible, dans le cahier des charges ;

---

<sup>1</sup> Art.103 du décret présidentiel n°10- 236.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, art. 108

- sous réserve des dispositions de l'article 52 du CMP fixant les opérateurs exclus de la participation aux marchés publics, le choix du sous-traitant est obligatoirement et préalablement approuvé par le service contractant, et après avoir vérifié que ses qualifications, ses références professionnelles et ses moyens humains et matériels sont conformes aux tâches à sous-traiter ;
- lorsque les prestations à exécuter par le sous-traitant sont prévues par le marché, celui-ci peut être payé directement par le service contractant<sup>1</sup>.
- le montant de la part transférable doit être diminué du celui des prestations à sous-traiter localement.

### III.7) Le nantissement

L'article 948 du code civil définit le nantissement comme « *un contrat par lequel une personne s'oblige, pour la garantie de sa dette ou celle d'un tiers, à remettre au créancier ou à une tierce personne choisie par les parties, un objet sur lequel elle constitue au profit du créancier un droit réel en vertu duquel celui-ci peut retenir l'objet jusqu'au paiement de sa créance et de se faire payer sur le prix de cet objet en quelques mains qu'il passe, par préférence aux créanciers chirographaires et aux créanciers inférieurs en rang.*<sup>2</sup> »

Concrètement, l'acte de nantissement consiste en la remise par l'administration contractante au titulaire du marché, à la demande de celui-ci (appelé le cédant), d'une copie certifiée conforme du marché revêtu de la mention spéciale indiquant que ce document constituera un gage, c'est-à-dire un titre de créance future sur le budget.

Cette copie certifiée est destinée à être remise à l'établissement de crédit, appelé cessionnaire. Ce dernier transmet à son tour cet exemplaire unique au comptable assignataire chargé du paiement des dépenses relatives au marché qui, à l'égard du bénéficiaire de nantissement, sera considéré comme tiers détenteur du gage. Le nantissement est réalisé selon les dispositions de l'article 110 du CMP.

---

<sup>1</sup> Le CMP prévoit un arrêté du ministre chargé des finances qui expliquera les modalités d'application des dispositions de cet alinéa.

<sup>2</sup> Art. 948 de l'Ordonnance n°75-58 du 26 septembre 1975 portant code civil, modifiée et complétée par la loi n°83-01 du 29 janvier 1983, la loi n° 88-14 du 3 mai 1988, la loi n°89-01 du 7 février 1989, la loi n°05—10 du 20 juin 2005 et la loi n°07-05 du 13 mai 2007.

### **III.8) La résiliation du marché**

La résiliation du marché signifie la rupture ou l'annulation du contrat entre le service contractant et le service cocontractant. En cas de manquement à ses obligations, le cocontractant est mis en demeure par le service contractant, afin qu'il remplisse ses engagements contractuels dans un délai déterminé. Dans le cas où le cocontractant ne répond pas positivement à la mise en demeure dans le délai fixé, le service contractant peut, unilatéralement, procéder à la résiliation du marché.

La résiliation du marché n'empêche pas le service contractant de mettre en œuvre les clauses contractuelles de garanties et des poursuites tendant à la réparation du préjudice qu'il a subi par la faute de son cocontractant.

En plus de la résiliation unilatérale du marché, il peut être procédé à la résiliation contractuelle du marché dans les conditions expressément prévues à cet effet.

### **III.9) Le règlement des litiges**

Nous distinguons entre les litiges liés à l'attribution du marché et les litiges liés à l'exécution du marché. En cas de contestation du choix du contractant, le cocontractant peut faire recours auprès de la commission de marchés compétente, dans les conditions fixées par l'art. 114 du CMP.

Les litiges nés à l'occasion de l'exécution du marché sont généralement réglés dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Toutefois, le CMP privilégie le règlement des litiges par des solutions amiables, lorsque celles-ci permettent :

- de distribuer équitablement les charges incombant à chacune des parties;
- une réalisation plus rapide de l'objet du marché ;
- de régler le litige définitivement, rapidement, et de la façon la moins onéreuse.

Par ailleurs, le partenaire cocontractant peut introduire, avant toute action en justice, un recours auprès de la commission nationale ou la commission sectorielle des marchés

compétente. Une décision devrait être signifiée dans les trente (30) jours à compter de son introduction. Cette décision s'impose au service contractant<sup>1</sup>.

En voulant donner la chance au règlement des litiges, nés de l'exécution des marchés publics, « à l'amiable » et aux solutions administratives, avant le recours aux tribunaux, le CMP semble privilégier la rapidité dans le règlement des conflits et la réduction des coûts de transaction qui peuvent naître des actions en justice. De même qu'il pose, de façon implicite certes, le problème de la non spécialisation des tribunaux en la matière.

Cependant le recours prévu reste hiérarchique et non indépendant. Puisqu'il est adressé à la commission des marchés, qui est non seulement issue de l'administration, mais pire encore, a examiné la décision d'attribution du marché. Ce qui met la commission dans une situation de « juge et partie ».

### **III.10) La réception**

La réalisation des prestations dans les délais et les normes de qualité prévus dans le contrat constitue l'objectif fondamental du marché. La réception n'est pas définie par le CMP. Néanmoins, on considère la réception comme « *l'acte par lequel le service contractant accepte la prestation avec ou sans réserves.* <sup>2</sup> » La réception diffère d'un type de marché à l'autre. Pour le marché de travaux, la réception peut être faite avec ou sans réserves, selon trois phases :

- *les opérations préalables à la réception provisoire.* Elles sont contenues dans le cahier des prescriptions spéciales (CPS), elles consistent en : la reconnaissance des ouvrages exécutés, les épreuves éventuellement prévues, la constatation éventuelle de l'inexécution des prestations prévues dans marché, les constatations d'imperfections ou de malfaçons, les constatations de repliement des installations de chantier et de remise en l'état des lieux, et les constatations relatives à l'achèvement des travaux ;
- *la réception provisoire.* Elle est effectuée à la demande de l'entreprise par lettre recommandée, dès l'achèvement des travaux. Elle est constatée par procès-verbal signé par les parties contractantes. Elle implique le règlement à l'entrepreneur du solde, le début de la période de garantie, la liberté de l'entrepreneur de toutes les obligations contractuelles, hormis celle relative à la période de garantie.

---

<sup>1</sup> Art.115 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup>Sabri M. et al. (2000), op. cit., p.173

- *La réception définitive.* Elle est effectuée à l'issue de la période de garantie, fixée généralement à une année pour les marchés de réalisation d'ouvrages et six mois pour les travaux d'entretien et de réparation. Elle implique le transfert de la propriété de l'ouvrage au maître d'ouvrage, la libération de l'entreprise de l'ensemble de ses obligations contractuelles, la levée des garanties de bonne exécution, et commencement de la garantie décennale.

## **IV) Le contrôle des marchés publics**

Le CMP a consacré le titre V (art. 116 à 172) aux procédures et organes de contrôle des marchés publics. Les marchés publics sont soumis au contrôle préalablement à leur mise en vigueur, pendant et après leur exécution. Le contrôle est exercé sous la forme de contrôle interne, de contrôle externe et de contrôle de tutelle.

### **IV.1) Le contrôle à priori**

Il est exercé avant la passation du marché. On distingue entre le contrôle interne, le contrôle externe, et le contrôle administratif et financier.

#### **IV.1.1) Le contrôle interne**

Le contrôle interne est assuré par deux commissions permanentes instituées, à cet effet, auprès de chaque service contractant. Il s'agit de la commission permanente d'ouverture des plis et de la commission permanente d'évaluation des offres.

La commission d'ouverture des plis a pour rôle de contrôler la régularité des offres techniques et financières, en une séance publique. A cet effet, elle est chargée de dresser le procès-verbal signé par tous les membres présents de la commission, en mentionnant les réserves éventuelles formulées par ces derniers.<sup>1</sup>

Il faut noter que l'ouverture des plis dans le cas d'une consultation sélective se déroule en deux phases correspondant aux deux offres (techniques et financières). Cependant, dans le cas de la procédure du concours, l'ouverture des plis techniques, des plis des prestations, et des plis financiers, se déroule en trois phases. Sachant que l'ouverture des plis des prestations n'est pas publique.

---

<sup>1</sup> Voir art.122 du décret présidentiel n°10- 236, pour plus de détails.

La commission d'évaluation des offres, dont les membres diffèrent obligatoirement de ceux de la commission d'ouverture des plis, procède à l'élimination des offres non conformes à l'objet du marché et au contenu du cahier des charges. L'analyse des offres restantes se fait en deux phases sur la base de critères et de la méthodologie prévus dans le cahier des charges. Dans une première étape, sont éliminées les offres qui n'ont pas pu obtenir la note minimale prévue au cahier des charges. Dans une deuxième étape, sont examinées, en tenant compte des éventuels rabais qui y sont consentis, les offres financières des soumissionnaires pré qualifiés techniquement. Enfin sera retenue, conformément au cahier des charges, soit l'offre la moins disante, lorsqu'il s'agit de prestations courantes, soit l'offre jugée économiquement la plus avantageuse, lorsque le choix porte essentiellement sur l'aspect technique des prestations.

Toutefois, la commission d'évaluation des offres peut proposer au service contractant le rejet de l'offre retenue, lorsqu'elle établit que l'attribution du marché entraînerait une domination du marché par l'opérateur retenu, et fausserait la concurrence dans le secteur concerné.

De même, lorsque l'offre financière du candidat retenu paraît anormalement basse, le service contractant peut la rejeter, par décision motivée.

Enfin, il est établi un avis d'attribution provisoire du marché dans lequel sont communiqués les résultats de l'évaluation des offres techniques et financières. Les autres soumissionnaires sont invités, dans le même avis, pour ceux qui le souhaitent, pour s'informer des détails des résultats de l'évaluation de leurs offres techniques et financières.

#### **IV.1.2) Le contrôle externe**

Il s'agit du contrôle exercé par les différentes commissions de marchés publics compétentes, du contrôle administratif et financier.

##### **a) Le contrôle exercé par les commissions des marchés**

Par contrôle externe des marchés publics, il est entendu la vérification de la conformité des marchés à la législation et à la réglementation en vigueur, mais aussi à examiner si l'engagement du service contractant correspond à une action régulièrement programmée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art.126 du décret présidentiel n°10- 236

Le contrôle externe est exercé par la commission des marchés qui apporte son assistance au service contractant dans la préparation et la formalisation des marchés publics. La commission donne également un avis sur tout recours introduit par le soumissionnaire qui conteste le choix opéré par le service contractant.

Concrètement, sauf pour les opérations à caractère répétitif et/ou de même nature, lancées sur la base d'un cahier des charges-type déjà approuvé, la commission des marchés compétente examine les projets de cahiers de charges avant le lancement de la procédure d'appel d'offres, du gré à gré, ou de la consultation, selon une estimation administrative du projet, dans les conditions fixées par l'article 11 du CMP relatif à la détermination des besoins par le service contractant. L'examen, réalisé dans un délai de quarante-cinq (45) jours, donne lieu à une décision (un visa) valable trois (03) mois, faute de quoi le cahier des charges devrait être réexaminé par la commission.

Les commissions des marchés, leur composition, et leurs compétences sont fixées par le CMP<sup>1</sup>. Les commissions instituées sont :

- la commission ministérielle des marchés, chargée d'examiner des projets de marchés de l'administration centrale ;
- la commission des marchés de l'établissement public national, centre de recherche et de développement national, la structure déconcentrée de l'établissement public national à caractère administratif, l'entreprise publique économique ;
- la commission des marchés de wilaya ;
- la commission communale des marchés, compétente pour l'examen des projets de marchés de la commune ;
- la commission des marchés de l'établissement public local, de la structure déconcentrée de l'établissement public national à caractère administratif, en dehors des établissements cités dans le deuxième tiret.

Par ailleurs, sont instituées des commissions nationales des marchés et des commissions sectorielles<sup>2</sup>. Pour les commissions nationales, nous distinguons :

- la commission nationale des marchés de travaux ;

---

<sup>1</sup> Art.133 à 141 du décret présidentiel n°10- 236

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 142 à 156.

- la commission nationale des marchés de fournitures ;
- la commission nationale des marchés d'études et de services.

En outre, chaque département ministériel a la possibilité d'instituer une commission sectorielle des marchés, compétente dans la limite des seuils fixés à l'article 148 bis (voir tableau n°23). La commission sectorielle des marchés est mise en place par arrêté du ministre concerné. La mise en place de la commission sectorielle des marchés est exclusive de la compétence des commissions nationales des marchés.

Les articles 146, 147, 148 et 148 bis, fixent les seuils par type de marché, pour les compétences des commissions nationales et des commissions sectorielles. Ainsi, relèvent de la compétence des commissions nationales ou des commissions sectorielles, les marchés dont les montants dépassent les seuils fixés comme suit (tableau n°22):

**Tableau n°22 : Seuils des marchés relevant des commissions nationales ou des commissions sectorielles**

Type de marché	Seuils
Marchés de travaux	>1 000 000 000 DA
Marchés de fournitures	>300 000 000 DA
Marchés de services	>200 000 000 DA
Marchés des études	>60 000 000 DA

Source : d'après le CMP (art. 146 à 148 bis)

Le fonctionnement des commissions nationales et des commissions sectorielles des marchés est fixé par les dispositions du CMP dans ses articles 157 à 172. Globalement, les commissions nationales et les commissions sectorielles sont chargées :

- d'assister les services contractants en matière de préparation et de formalisation des marchés publics;
- de participer à l'élaboration de la réglementation des marchés publics ;

- de contrôler de la régularité des procédures de passation des marchés publics<sup>1</sup>.

Nous comprenons par-là que les commissions nationales et les commissions sectorielles peuvent exercer un contrôle à priori et à posteriori.

**b) Composition et compétences de la commission de wilaya et de la commission communale des marchés**

Sachant que notre étude pratique porte sur les marchés publics au niveau local, nous proposons d'étudier ci-après la composition et les compétences des commissions de wilaya et celles des commissions communales des marchés.

**- *Composition et compétences de la commission de wilaya***

L'article 135 du CMP fixe la composition de la commission de wilaya comme suit :

- le wali ou de son représentant, président ;
- trois (3) représentants de l'assemblée populaire de wilaya ;
- deux (2) représentants du ministre chargé des finances (service du budget et service de la comptabilité) ;
- le directeur de wilaya de la planification et de l'aménagement du territoire ;
- le directeur de wilaya de l'hydraulique ;
- le directeur de wilaya des travaux publics ;
- le directeur de wilaya du commerce ;
- le directeur de wilaya du logement et des équipements publics ;
- le directeur de wilaya du service technique concerné par la prestation.

La commission des marchés de wilaya a pour compétence d'examiner les projets des marchés :

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur le contrôle de régularité exercé par ces commissions, voir l'art.144 du décret présidentiel n°10- 236.

- de la wilaya et des services déconcentrés de l'État, dont le montant est égal ou inférieur aux seuils présentés au tableau n°22 ;
- de la commune et des établissements publics locaux, dont le montant est supérieur à deux cents millions de dinars (200 000 000 DA) pour les marchés de travaux ou de fournitures, à cinquante millions de dinars (50.000.000 DA) pour les marchés de services et à vingt millions de dinars (20.000.000 DA) pour les marchés d'études.

- ***Composition et compétence de la commission communale des marchés***

La commission communale des marchés est composée :

- du président de l'assemblée populaire communale ou son représentant, président ;
- d'un représentant du service contractant ;
- de deux (2) élus représentants de l'assemblée populaire communale ;
- de deux (2) représentants du ministre chargé des finances (service du budget et service de la comptabilité) ;
- d'un représentant du service technique intéressé par la prestation.

La commission communale des marchés a pour compétence d'examiner les projets de marchés de la commune qui ne relève pas de la compétence de la commission de wilaya.

**c) Le contrôle administratif et le contrôle financier**

La législation en vigueur, notamment le code communal et la loi 90-21 relative à la comptabilité publique, prévoit deux autres contrôles a priori : le contrôle administratif de légalité et le contrôle financier (engagement). Le contrôle de légalité a priori des délibérations des Assemblées Communales Populaires (A.P.C.) est exercé par le wali conformément à l'article 41 du code communal<sup>1</sup>. De son côté, la loi 90-21 exige que toute dépense publique, quelle que soit sa nature, doit être soumise par les ordonnateurs, au visa du contrôleur financier, avant tout paiement du comptable assignataire.

---

<sup>1</sup> Loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

## **IV.2) Le contrôle pendant l'exécution du marché**

Il s'agit du contrôle de tutelle et du contrôle de régularité.

### **IV.2.1) Le contrôle de tutelle**

L'article 127 du CMP institue un contrôle de tutelle sur les marchés publics. Ce contrôle est exercé par l'autorité de tutelle. Il a pour finalité de vérifier la conformité des marchés passés par le service contractant aux objectifs d'efficacité économique et de s'assurer que l'opération, objet du marché, s'inscrit réellement dans le cadre des programmes et priorités du secteur.

Dans ce sens, à la réception définitive du projet, le service contractant élabore un rapport d'évaluation qui précise les conditions de réalisation du projet et son coût global. Selon la nature de la dépense engagée, ce rapport est adressé au ministre, au wali ou au président de l'assemblée populaire communale concerné ainsi qu'à l'organe de contrôle externe compétent.

Le contrôle de tutelle est généralement assuré par des inspections créées précisément dans le but d'évaluer et de contrôler les activités des structures et organismes sous-tutelle<sup>1</sup>.

### **IV.2.2) Le contrôle de régularité**

Il s'agit du contrôle assuré par le comptable lors de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses. Il s'agit de vérifier si les règles fondamentales de la comptabilité publique sont respectées. Pour la dépense, le comptable doit s'assurer de la conformité de celle-ci avec l'autorisation budgétaire<sup>2</sup>.

## **IV.3) Le contrôle a posteriori**

Il s'agit du contrôle exercé par l'inspection générale des finances (I.G.F.)<sup>3</sup> et du contrôle de la Cour des Comptes. La première effectue des missions de vérification et des enquêtes sur les conditions d'application de la législation financière et comptable, la conformité des opérations contrôlées aux prévisions budgétaires et programmes d'investissements, etc.

---

<sup>1</sup> Sabri M. et *al.* (2000), *op. cit.*, p.120

<sup>2</sup> Art. 35 de la loi 90-21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique.

<sup>3</sup> Un organisme permanent de contrôle placé sous l'autorité directe du ministre chargé des finances.

La Cours des Comptes est principalement chargée, dans le cadre de sa mission de contrôle a posteriori des finances publiques, de s'assurer de l'utilisation régulière et efficiente des deniers publics et à promouvoir l'obligation de la reddition des comptes ainsi que la transparence dans la gestion des finances de l'État.

#### **IV.4) Le contrôle dans la réglementation des marchés publics algérienne et française : des éléments de comparaison**

A titre de comparaison entre les réglementations algérienne et française, en termes du contrôle des marchés publics, la lecture du CMP fait ressortir les points suivants :

- 1- Le CMP français prévoit un contrôle à priori exercé par la commission d'appels d'offre du service contractant qui attribue le marché au candidat présentant « l'offre économiquement la plus avantageuse ». Après quoi, le marché est notifié et un avis d'attribution est publié<sup>1</sup> ;
- 2- outre le contrôle à priori, les marchés publics selon le CMP français sont soumis à un contrôle à postérieur. Il est réalisé sous forme de missions interministérielles d'enquête diligentées, afin de s'assurer de la transparence et de la régularité des procédures de marchés<sup>2</sup>. Les missions sont sanctionnées annuellement par un rapport d'activité élaboré par le chef de mission désigné parmi les membres. Dans ce rapport sont exposés les résultats obtenus, les difficultés rencontrées au cours des enquêtes et les points sur lesquels ont été constatées les irrégularités les plus fréquentes ou les plus graves. Il propose les mesures qui seraient de nature à y remédier ou à les atténuer. Ce rapport est adressé au Premier Ministre, au garde des sceaux, Ministre de la justice, et au Ministre chargé de l'économie ;
- 3- Les marchés de travaux, fournitures ou études pour lesquels la spécialité des techniques, le petit nombre de candidats possédant la compétence requise, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement, appelés dans la réglementation algérienne « marchés de gré à gré », sont susceptible d'être soumis au contrôle de leurs coûts de revient, selon le CMP français<sup>3</sup>. Dans ce cas, le titulaire du marché doit mettre tout renseignement ou document comptable à la disposition du service contractant, si celui-ci le demande.

---

<sup>1</sup>Art.59 du CMP français (2006).

<sup>2</sup>*Ibidem.*, Art. 119 à 124.

<sup>3</sup>*Ibidem.*, art.125.

- 4- Enfin s'agissant des marchés de l'État, outre les contrôles institués par la réglementation en matière de dépense de l'État, ils sont soumis à des contrôles fixés par chaque ministère<sup>1</sup>.

Nous constatons qu'en matière de contrôle à priori, les dispositions de la réglementation algérienne des marchés publics est plus complexe, puisqu'elle fait intervenir pas moins de trois visas, contre un seul pour la réglementation française. Cela mobiliserait plus de ressources pour le service contractant, c'est-à-dire, plus de fonds publics. Ce qui nous permet de pronostiquer sur l'importance des coûts de transaction qui en découlent. De même, la réglementation française, comparativement à la réglementation algérienne des marchés publics, donne, relativement, plus d'importance au coût de revient des marchés qui ne sont pas soumis à la concurrence, en instituant un contrôle dans ce sens.

## **V) De la lutte contre la corruption**

Nous avons eu l'occasion de traiter du phénomène de la corruption dans le chapitre III de ce présent travail, en le présentant comme une contreperformance institutionnelle des économies en développement, c'est-à-dire un signe de « mauvaise gouvernance » économique.

Les marchés publics semblent être un terrain particulièrement « fécond » à la pratique de corruption. *Selon Strombom*, la passation des marchés publics constitue le domaine où la corruption est présente et son coût est le plus élevé<sup>2</sup>.

Dans un ouvrage consacré à la corruption dans les marchés publics, l'OCDE considère que la corruption peut se traduire par de multiples effets négatifs, comme des projets inutiles, inadaptés, peu économiques, voire même dangereux<sup>3</sup>.

### **V.1) De la corruption dans les marchés publics**

La capture de l'État est une forme de corruption, qui désigne l'ensemble des « mécanismes à travers lesquels des entreprises cherchent à influencer les décisions prises par l'État, pour obtenir des avantages spécifiques, souvent par l'imposition d'obstacles à la

---

<sup>1</sup>Art. 126du CMP français (2006).

<sup>2</sup> *StrombomDonald*, la corruption dans la passation des marchés publics, Perspectives économiques Revue électronique de l'USIA, volume 3, numéro 5, novembre 1998 pp. 22-27.

<sup>3</sup> OCDE, la corruption dans les marchés publics : méthodes, acteurs et contre-mesures, Ed. OCDE, 2007, p.15 :[www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda), consulté le 22-04-12.

*concurrence qui génèrent des gains très concentrés à certaines entreprises puissantes, à un coût social important.*<sup>1</sup> ». Dit autrement, la capture de l'administration désigne une forme de corruption où une entreprise se crée une zone d'avantages, en versant une somme d'argent à un ou plusieurs fonctionnaires.

Le dynamisme qu'a connu le secteur du bâtiment et travaux publics, depuis plus d'une décennie en Algérie, peut s'accompagner d'une augmentation de la tentation au versement des « pots-de-vin » par les entreprises, pour la capture des fonctionnaires. Théoriquement, les procédures négociées des marchés publics (la consultation ou le gré à gré) sont les plus « exposées » à cette pratique, en ce sens qu'elles impliquent une marge discrétionnaire importante pour le maître d'ouvrages, en matière de critères de choix des entreprises. Les fonctionnaires peuvent s'y retrouver en proie face à cette forme de corruption.

Selon Kauffmann et Hellman, la captation de l'État est l'un des facteurs qui soutiennent la persistance de la corruption dans les pays en transition. Cela peut être expliqué par le fait que, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre III, la corruption serait un symptôme de la faiblesse des institutions qui est, elle-même, maintenue par la capture de l'État<sup>2</sup>. Car, en dernier lieu, les réformes institutionnelles, qui pourraient porter atteinte aux intérêts concentrés des « corrupteurs puissants », ne seront pas tolérées par ces derniers, lorsqu'ils détiennent une influence politique pour les faire retarder ou les estomper.

## **V.2) Les risques de corruption dans les marchés publics**

Le risque de corruption dans les marchés publics peut surgir à chaque chaînon du processus de leur passation.

La première étape, c'est-à-dire la définition du besoin et l'élaboration de l'appel d'offres, peut faire l'objet de manipulations aboutissant, par exemple, à la divulgation d'informations confidentielles relatives aux appels d'offre.

Lors de la sélection d'une entreprise, des fraudes peuvent être observées. Par exemple, on peut exclure un grand nombre de soumissionnaires par des critères de participation excessivement sélectifs, en spécifiant des caractéristiques, pertinentes ou non, ne pouvant être

---

<sup>1</sup>Kauffmann D.&Hellman J., « *confronting the challenge of state capture in transition countries.* » revue finance & development, vol.38, n°3, september, 2001 :

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>, le 04-04-2013.

<sup>2</sup>*Ibidem.*

satisfaites que par quelques entreprises, ou encore en intégrant des clauses floues ou ambiguës.

Au moment de la passation du marché, le service contractant peut contourner la mise en concurrence dans le cadre d'un appel d'offre, sachant que les marchés négociés semblent être plus vulnérable à la corruption. Pourtant, de même que nous ne pouvons affirmer que tout recours à un marché négocié est en soi une preuve de corruption, nous ne pouvons, inversement, considérer l'appel à la concurrence comme une garantie d'intégrité.

La phase d'exécution du contrat peut être sujette à la corruption, notamment qu'elle semble être l'étape la moins réglementée. Cela peut se manifester par la prestation de travaux fictifs, le gonflement artificiel du volume des travaux, la modification des commandes, l'emploi de matériaux d'une qualité inférieure à celle prévue dans le contrat, la fourniture de produits d'un prix et d'une qualité inférieurs au devis et une prestation de services non conforme sont quelques-uns des moyens les plus courants d'escroquer les pouvoirs publics. Le service cocontractant peut également exploiter dans le même sens les failles lors de la surveillance technique et administrative du projet.

La réception de l'ouvrage peut être une étape susceptible de connaître le problème de corruption. C'est le cas par exemple lorsque l'agent du service technique chargé de suivre la réalisation d'un ouvrage accuse la réception de l'ouvrage, en contrepartie d'un « pot de vin », dont les normes définies dans le cahier des charges ne sont pas respectées.

L'importance de la corruption serait en fonction du montant du marché, du secteur et de l'organisme concernés.

### **V.3) Des mesures anti corruption**

Face à la mise en vogue des méfaits de la corruption au niveau international, notamment dans le cadre des différents rapports et études des organisations financières internationales sur la bonne gouvernance, et, semble-t-il, en réponse à une suggestion de la Banque Mondiale dans son rapport sur les marchés publics en Algérie, la réglementation a évolué dans le sens de la lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics.

Le CMP a intégré depuis 2010 un volet sur la lutte contre la corruption. Dans ce sens, le CMP a institué les mesures suivantes<sup>1</sup> :

- promulgation d'un décret exécutif portant code d'éthique et de déontologie qui fixera les droits et obligations des agents publics lors du contrôle, la passation et l'exécution d'un marché public, contrat ou avenant ;
- considérer tout acte ou manœuvre tendant à accorder à un agent public, directement ou indirectement, soit pour lui-même ou pour une autre entité, une rémunération ou un avantage de quelque nature que ce soit lors de la préparation, de la négociation, de la conclusion ou de l'exécution d'un marché, contrat ou avenant, comme un motif suffisant pour annuler le marché, le contrat ou l'avenant en cause. Il constituerait également un motif suffisant pour prendre toute autre mesure coercitive, pouvant aller jusqu'à l'inscription du mis en cause sur la liste des opérateurs économiques interdits de soumissionner aux marchés publics et la résiliation du marché ;
- obligation du partenaire cocontractant de souscrire la déclaration de probité<sup>2</sup> ;
- l'agent public, participant à la passation ou au contrôle des marchés publics, doit informer son autorité hiérarchique et se récuser, si ses intérêts privés coïncident avec l'intérêt public et sont susceptibles d'influencer l'exercice normal de ses fonctions ;
- la qualité de membre et/ou de rapporteur d'une commission des marchés publics est incompatible avec celle de membre d'une commission d'ouverture des plis ou d'une commission d'évaluation des offres lorsqu'il s'agit du même dossier ;
- le service contractant ne peut attribuer un contrat, pendant une période de cinq (5) années, sous quelque forme que ce soit, à ses anciens employés qui ont cessé leurs activités, sauf dans les cas prévus par la législation et la réglementation en vigueur ;
- dans le cas où un opérateur économique qui soumissionne à un marché public est en situation de conflit d'intérêts en relation avec le marché considéré, il doit informer le service contractant. En outre, si un titulaire d'un marché public, ayant pris connaissance de certaines informations qui pourraient l'avantager lors de la soumission à un autre marché public, ne peut y participer, sauf s'il prouve que ces informations ne faussent pas le libre jeu de la concurrence. Le service contractant est tenu, dans ce cas, de prouver que les informations communiquées dans le cahier des charges ont rétabli l'égalité de traitement des candidats.

---

<sup>1</sup> Voir art. 60 et 61 du décret présidentiel n°10- 236.

<sup>2</sup> Voir annexe B.

Il est important d'instituer des mesures visant à lutter contre le phénomène de corruption. Mais, d'une façon générale, nous pouvons qualifier les mesures ci-dessus de formelles (déclaration de probité), souvent basées sur la « bonne volonté » des agents (3<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> tirets), et peu dissuasives. De ce fait, nous nous interrogeons sur leur capacité à constituer un obstacle efficace contre la corruption dans les marchés publics.

En guise de conclusion à cette section, nous notons que l'analyse du cadre institutionnel des marchés publics, sous la lumière de la théorie des coûts de transaction nous a permis de relever quelques éléments qui semblent importants à présenter.

Nous tenons tout d'abord à noter que la réglementation des marchés publics en Algérie a largement évolué. Cela ressort bien des conclusions du rapport de la Banque Mondiale, qui l'a bien signifié, mais aussi, des quelques comparaisons entre les deux réglementations française et algérienne, relatives aux marchés publics. Cette évolution concerne notamment les principes et procédures que cette réglementation véhicule : la mise en concurrence des candidats, la transparence, la lutte contre la corruption, les modes de financement, etc.

Aussi, de la lecture du CMP, il ressort que certaines de ses dispositions peuvent être à l'origine du dépassement de quelques difficultés à la contractualisation, signalées dans le chapitre IV. Par exemple, le CMP tient compte et préconise une définition préalable et précise de l'objet du marché, ainsi que les critères de sélection des candidats, qui en devraient être suffisamment informés, de même qu'il tente d'assurer les conditions d'une transparence et de publicité dans la procédure d'attribution des marchés.

Cependant, sur ce point précis, la mise en application de ces dispositions ne garantit pas, à tous les coups, les résultats escomptés. Par exemple, la publication de l'avis d'appel d'offre dans la presse nationale, permet de satisfaire théoriquement l'obligation de publicité. Mais si les journaux choisis à cet effet sont à faible tirage, cela contraste, dans le fond, le principe d'une publicité suffisante.

Par ailleurs, le CMP fonde la sélection de partenaire sur l'utilisation de plusieurs critères, en prônant le choix du candidat le « mieux disant », généralement. Cela limite théoriquement le risque d'entente entre les candidats. Sachant que le CMP offre la possibilité de choisir simplement le candidat le moins disant, nous nous posons la question de savoir dans quelle mesure la sélection au « mieux disant » est appliquée dans la réalité.

En outre, en attendant de voir ce que la mise en œuvre du CMP (*enforcement*) peut engendrer comme situations (chapitre VI), la lecture du CMP, sous l'éclairage de la théorie des coûts de transactions, appelle les observations suivantes :

**-Des coûts de transaction plus ou moins importants peuvent être observés ou générés *ex ante*.**

Nous pouvons résumer les difficultés *ex ante* comme suit :

- Quoique le CMP souligne que l'appel d'offre est la règle en matière des marchés publics, il y a souvent des possibilités, à notre avis, pour le service contractant, notamment au niveau local, de contourner l'appel d'offre. Ainsi, il peut par exemple favoriser la consultation sélective. Or, la consultation sélective, s'apprête plus à une procédure de négociation qu'à une mise en concurrence, ce qui augmenterait l'incertitude chez les candidats, et serait à l'origine d'une augmentation des coûts de transaction.
- L'exigence d'une spécification détaillée des aspects techniques de l'objet de la transaction, nécessitant parfois le recours aux services des experts, peut être à l'origine de coûts importants qui s'ajoutent au coût du projet lui-même.
- Dans la réalité, la précision des préférences par l'acheteur serait difficile à réaliser. Cela peut être lié au fait que le service contractant ne dispose pas d'informations techniques suffisamment précises sur l'objet du marché, comme cela peut dissimuler une volonté d'attribution préférentielles du marché, par la manipulation du rapport qualité /prix<sup>1</sup>. Ainsi, une situation d'anti-sélection, inverse à celle considérée par Akerlof (1971), peut se présenter. Cela augmenterait l'incertitude (« incertitude stratégique » de Williamson), voire découragerait, des candidats potentiels.
- La complexité des procédures d'évaluation et de choix des candidats peuvent également être à l'origine de coûts de transaction élevés. L'évaluation des offres, marquée par la pluralité des commissions qui y interviennent (commissions d'ouverture des plis, commission d'évaluation des offres et commission de marchés), et la longueur du processus qui en découle, nécessite la mobilisation des ressources (humaine et financières).

---

<sup>1</sup>Mougeot M. &Naegelen F., Analyse micro-économique du Code des marchés publics, Revue économique. Volume 39, n°4, 1988. P. 735

- Nous avons remarqué, à titre de comparaison avec la réglementation française, qu'en matière de contrôle à priori, la procédure instituée par la réglementation algérienne des marchés publics est plus complexe, puisqu'elle fait intervenir pas moins de trois visas, contre un seul pour la réglementation française. Cela rallonge le temps que met le projet de marché avant qu'il soit prêt à être exécuté, et nécessite la mobilisation de plus de ressources, par le service contractant.

**-Les difficultés liées à l'exécution des contrats ou les coûts de transaction *ex post***

Nous pouvons les énumérer de la façon suivante :

- L'économie des coûts de transaction nous a enseigné que les difficultés liées à l'exécution des marchés publics ont essentiellement pour origine l'incomplétude des contrats. L'augmentation des coûts de transaction viendrait donc des comportements opportunistes des deux partenaires, qui tenteraient de mettre, chacun de son côté, à leur profit les vides qui caractériserait le contrat.
- Aussi, la divergence entre les prix au moment de la contractualisation et ceux constatés lors de l'exécution, peut donner lieu à des coûts de renégociation élevés.
- En matière des litiges, en voulant donner la chance d'abord à leur règlement « à l'amiable » et par des recours administratifs, avant leur traitement par voie de justice, le CMP semble privilégier la rapidité dans le règlement des conflits et la réduction des coûts de transaction qui peuvent naître des actions en justice. Cependant, en matière de contestation des décisions du service contractant, reste sans grande signification, étant donné que le recours prévu reste hiérarchique et non indépendant. Cela du fait que le recours est adressé à la commission des marchés, qui est issue de l'administration et a eu à examiner la décision d'attribution du marché. Ce qui met la commission dans une situation de « juge et partie ». Cela peut être à l'origine d'une prolifération des litiges traités par la voie des tribunaux, ou mettre les soumissionnaires devant une situation de « fait accompli ».

## Conclusion du chapitre V

Le climat des affaires et, plus généralement, la qualité des institutions en Algérie, contraint l'acte d'investir. Telle est la conclusion qui ressort des rapports et autres données publiées ces dernières années par des organisations financières internationales (Banque Mondiale, Forum Economique Mondial et l'Agence française de Développement).

Par ailleurs, l'étude de l'évolution du cadre institutionnel de l'investissement et du code des marchés publics fait ressortir deux caractéristiques majeures longuement soulignées par la théorie néo-institutionnelle : instabilité et multiplicité des intervenants.

La première caractéristique qui reflète en réalité les différentes mutations qu'a connues l'économie algérienne depuis 1962, est matérialisée par la promulgation de plusieurs textes de lois, ordonnances, décrets, etc, relatifs à l'investissement et aux marchés publics. L'empreinte du comportement de l'État rentier est présente, puisque les coups d'ouverture/ verrouillage vis-à-vis du secteur privé répondent globalement aux fluctuations (resserrement/ desserrement) de la contrainte financière de l'État.

La seconde est reflétée par la création de plusieurs organismes chargés de promouvoir l'investissement (CNI, APSI, ANDI, ANSEJ, CNAC, ANGEM, etc.), et de la mise en place de plusieurs autres organismes chargés de la gestion du foncier industriel (Agence foncières, CALPIRF, ANIREF, ANDT, etc.)

Ces deux caractéristiques du cadre institutionnel de l'investissement et des marchés publics suffiraient pour instaurer un climat d'incertitude chez les opérateurs économiques.

La lecture de la réglementation relative aux marchés publics sous l'éclairage de la théorie des coûts de transaction nous permet de relever un certain nombre de points en guise de conclusion.

Il y a lieu d'abord de souligner l'évolution de la réglementation des marchés publics dans le sens du respect des exigences universelles en matière de procédures et principes (mise en concurrence, transparence, lutte contre la corruption, mode de financement, etc.).

Aussi, formellement, le CMP essaye de dépasser certaines difficultés mises en exergue par la littérature économique, lorsqu'il préconise la définition préalable et précise de l'objet du marché, des critères de sélection des candidats, de l'information de ces derniers. Ainsi,

théoriquement les dispositions du CMP limitent le risque d'entente entre les candidats, puisque la sélection de partenaire est basée, généralement, sur plusieurs critères, selon le principe du « mieux disant ».

Toutefois, au moment de la mise en application de ces dispositions, il se pourrait que les résultats escomptés ne soient pas atteints. Par exemple, la satisfaction formelle de l'obligation de publication de l'avis d'appel d'offre dans la presse nationale, ne garantit pas une publicité suffisante, si l'avis d'appel d'offre est diffusé dans un quotidien à faible tirage.

L'étude de la mise en œuvre des dispositions du CMP (*enforcement*), peuvent confirmer un certain nombre de difficultés relevées jusque-là, voire nous renseignera sur d'autres difficultés. En attendant, la lecture que nous avons faite du CMP fait ressortir les difficultés suivantes :

### **1. Des coûts de transaction plus ou moins importants peuvent être observés *ex ante*.**

L'appel d'offre comme règle générale de passation des marchés publics peut être contournée en faveur des procédures négociées, telle que la consultation sélective. En effet, en imposant des restrictions dont la satisfaction est difficile, l'appel d'offre peut être déclaré infructueux. On se contentera alors d'une passation du marché selon la procédure de consultation sélective. En outre, lorsque cela est possible, le maître d'ouvrage peut ramener l'estimation administrative à un montant inférieur à huit millions de DA, afin d'opter pour une convention<sup>1</sup>, au lieu d'un marché au sens du CMP. Or, la théorie des coûts de transaction nous enseigne que les procédures négociées engendrent plus d'incertitude chez les candidats que la mise en concurrence.

D'un autre côté, le recours aux services des experts externes, pour la spécification des critères de sélection, ne peut se faire sans coûts. Dans la réalité, il n'est pas toujours aisé de préciser les préférences par l'acheteur. Cela peut être lié au fait que le service contractant ne dispose pas d'informations techniques suffisamment précises sur l'objet du marché, comme il peut dissimuler une volonté d'attribution préférentielles du marché, par la manipulation du rapport qualité /prix. Nous sommes ainsi face à une situation d'anti-sélection contraire à celle que nous avons présentée dans le chapitre IV. Cela augmenterait l'incertitude (« incertitude stratégique » de Williamson), voire découragerait, des candidats potentiels.

---

<sup>1</sup> Les conventions ne donnent pas lieu au contrôle de la commission des marchés.

La complexité des procédures d'évaluation et de choix des candidats, et la longueur du processus, peuvent également être à l'origine de l'augmentation des coûts de transaction. En fait le processus aboutissant à l'attribution du marché fait l'objet de plusieurs contrôles. Il est marqué par l'intervention de plusieurs commissions (commissions d'ouverture des plis, commission d'évaluation des offres et commission de marchés), et nécessite la mobilisation des ressources (humaine et financières).

Aussi, comparativement à la réglementation française, en matière de contrôle à priori, les dispositions de la réglementation algérienne des marchés publics se caractérisent par plus de lenteur bureaucratique, puisqu'elle fait intervenir pas moins de trois visas, alors que la réglementation française n'a institué qu'un seul visa. Cela nécessite la mobilisation de plus de ressources, humaines et autres, par le service contractant et requiert plus de temps pour concrétiser le marché.

## **2. Les difficultés liées à l'exécution des contrats ou les coûts de transaction *ex post***

L'économie des coûts de transaction nous a enseigné que les difficultés liées à l'exécution des marchés publics ont essentiellement pour origine l'incomplétude des contrats. Les comportements opportunistes des parties contractantes, qui en découlent, sont à l'origine de l'augmentation des coûts de transaction.

Par ailleurs, lorsque le temps qui sépare la date de signature du contrat de celle de son exécution est long, il peut être à l'origine d'une divergence dans les prix. Il en résulte des coûts de renégociation élevés.

En matière de règlement des litiges, le CMP favorise les solutions « à l'amiable » et par des recours administratifs, par rapport solutions de la justice. Cela est en faveur de la rapidité dans le règlement des conflits et la réduction des coûts de transaction. Cependant, le recours hiérarchique et non indépendant, adressé à la commission des marchés, met cette dernière dans une situation de « juge et partie ». Cela peut mettre en cause la crédibilité des recours administratifs et favoriser donc le traitement des litiges par voie de justice.

## **Chapitre VI :**

### **Etude des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : cas du secteur des travaux publics**

#### **Introduction du chapitre VI**

La wilaya de Tizi-Ouzou a bénéficié de « sa part » de financement dans le cadre des programmes de développement mis en œuvre depuis 1999. Il est vrai que dans tous les secteurs, les besoins ne manquent pas. Améliorer le taux de raccordement des foyers aux différents réseaux (AEP, assainissement, gaz de ville et électricité), désenclaver des localités en étendant le réseau routier de la wilaya, construire des infrastructures éducatives, sanitaires, sportives, etc., sont autant de besoins qui attendent satisfaction dans la wilaya de Tizi-Ouzou. Ainsi, à la fin de la période 1999-2014, la wilaya de Tizi-Ouzou aurait bénéficié d'un montant global de près de 605 milliards de DA pour le développement de ses infrastructures. Cela témoigne de l'importance de la commande publique dans cette wilaya.

Or, selon les enseignements de l'économie néo-institutionnelle, que nous avons mobilisés dans la seconde partie, les moyens financiers et/ou humains à eux seuls ne suffisent pas pour atteindre les objectifs de développement économique. Nous avons dès le départ formulé l'hypothèse selon laquelle la qualité des institutions et celle de leur mise en application comptent dans l'entreprise du développement, d'une façon générale, et dans celle de la fourniture de biens publics en particulier. D'autant plus que l'économie algérienne, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, se caractérise par un déficit institutionnel, résultat du caractère inachevé des réformes structurelles de l'économie, amplifié par le comportement d'État administrateur de la rente.

C'est dans ces conditions que nous proposons, dans le cadre de ce chapitre, de faire une étude de la qualité de la mise en œuvre de la réglementation des marchés publics dans la réalité, en nous appuyons sur le cas de la wilaya de Tizi-Ouzou. Il s'agit d'appliquer la grille d'analyse de la contractualisation public-privé dans le cadre des PPP, exposée dans le chapitre IV, sur le cas des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.

## **Section préliminaire : objectifs, méthodologie, et limites de l'investigation de terrain**

Présenter la méthodologie de notre investigation de terrain nous permet de préciser la démarche suivie (l'objet de notre recherche, ses objectifs et la technique utilisée), mais surtout les conditions et les limites imposées par la réalité du terrain.

Nous avons privilégié, lorsque cela était possible, la collecte de données statistiques, afin de réaliser une analyse plus ou moins objective. Toutefois, nous avons été amenés à croiser ces données statistiques avec des avis des responsables impliqués dans la gestion des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.

### **I) L'objet de l'investigation**

Partant de l'idée que les marchés publics constituent des contrats mettant en relation l'administration, en tant que service contractant (maître d'ouvrage) et des entreprises, en tant que services cocontractants, et souvent des bureaux d'études (comme des maîtres d'oeuvre) et des laboratoires, il y a lieu d'enquêter auprès de toutes ces parties impliquées dans les marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.

Nous avons réalisé des interviews avec les représentants des directions de la wilaya, auprès de la commission des marchés publics de la wilaya (chefs de services ou de chefs de bureaux). Nous avons jugé utile de récolter les opinions de ces responsables, car ils représentent en quelque sorte « des chevilles ouvrières » en la matière. Car, c'est à eux que revient la tâche de préparer les cahiers des charges et les marchés. Nous avons, privilégié les directions membres permanentes de la commissions des marchés publics de la wilaya, et particulièrement les secteurs les plus concernés par les marchés publics. Ainsi, nous avons réalisé des entretiens avec des représentants des directions suivantes : la Direction des Travaux Publics (DTP), la Direction des Ressources en Eau de la Wilaya (DREW), la Direction du Logement et de l'Equipement Publics (DLEP), mais, nous avons également réalisé des entretiens avec les représentant de la Direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC) et la Direction de la Jeunesse et des Sports (DJS), des élus, et agents chargés de vérification auprès du contrôleur financier.

Par ailleurs, nous avons interviewé des chefs d'entreprises (une douzaine) ou bien leurs représentants. Ces entreprises interviennent dans le secteur des travaux publics pour la plupart. Des bureaux d'études et laboratoires sont également interrogés.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pensons que les entretiens réalisés nous ont permis de compléter les données statistiques auxquelles nous avons eu accès, pour faire notre étude. D'autant plus, que nous avons constaté, au fur et à mesure que nous avançons dans la réalisation des entretiens, « un effet de saturation <sup>1</sup> », tel qu'il a été suggéré dans la méthodologie de recherche, selon la démarche par interviews.

## **II) Les objectifs de l'investigation**

Nous avons fixé l'objectif de rassembler un maximum d'informations, qui faciliteront l'analyse de la mise en œuvre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou. Par là même, il s'agit de réunir les informations nécessaires pour analyser les conditions dans lesquelles les dispositions de la réglementation des marchés publics sont mises en application sur le terrain.

## **III) La structure des entretiens <sup>2</sup>**

Dans nos entretiens, nous avons opté pour des questions semi-ouvertes, afin de collecter un maximum d'informations et avis, sur la mise en œuvre des marchés publics. Nous avons structuré nos guides d'entretien de façon à ce qu'ils coïncident avec la grille d'analyse, présentée dans la partie précédente du présent de travail. Ainsi, les questions concernent tour à tour les différentes étapes de la contractualisation, en mettant l'accent sur les coûts de transaction qui y sont générés en amont et en aval de la signature des contrats. Les entretiens sont structurés en trois grandes parties (Annexe C) : 1) préparation des appels d'offre (pour les maîtres d'ouvrages) ou préparation de la soumission pour les entreprises ; 2) la mise en concurrence et le choix des candidats; 3) la passation et l'exécution des marchés publics ; 4) le contrôle et règlement des conflits ; et 5) propositions pour parer à des éventuelles insuffisances constatées.

---

<sup>1</sup> Que ce soit du côté des maîtres d'ouvrages ou des entreprises, au bout de quelques interviews, nous nous sommes rendu compte que l'apport, en termes d'éléments nouveaux contenus dans les réponses des personnes interviewées, est presque nul.

<sup>2</sup> Voir annexe C.

Il va de soi que les questions ne sont pas les mêmes, en passant d'un partenaire contractuel à un autre. Au contraire, pour avoir plus d'informations, nous avons opté pour des questions qui favoriseraient une « dénonciation mutuelle », par rapport à certains aspects du contrat, où la tentation d'opportunisme stratégique serait présente.

La durée moyenne d'un entretien est de 45 minutes.

#### **IV) Les conditions et limites de l'investigation de terrain**

Nous sommes conscients que traiter un thème portant sur les marchés publics est déjà « problématique », dès lors que l'information recherchée est souvent éparpillée sur divers acteurs qu'y interviennent (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprises, laboratoire, etc.), d'un côté ; de l'autre côté, le thème des marchés publics est souvent connoté au phénomène de la corruption, d'où la réticence et l'hésitation constatées de certaines personnes lors de leur réponse à certaines questions. Il est vrai que la corruption n'est ici qu'un aspect parmi tant d'autres dont notre investigation essaye de rendre compte, en se focalisant sur les coûts de transaction dans les marchés publics. La collecte des informations n'était pas une tâche aisée. L'autorisation d'accès aux données n'a été obtenue ni facilement ni rapidement. La « lettre d'introduction » délivrée par l'université reste un document qui nous a permis de nous présenter formellement auprès de l'organisme d'accueil (essentiellement la DTP), sans que ce dernier ne soit obligé de satisfaire les besoins de notre recherche. Par conséquent, nous étions dans l'obligation de faire intervenir « le réseau personnel », pour avoir un accès aux données des organismes enquêtés. Cela ne veut pas dire pour autant que l'accès accordé par la suite était total. L'argument de « confidentialité » est souvent avancé pour justifier la rétention de certaines informations. Nous tenons donc à préciser qu'une bonne partie des informations contenues dans notre étude, même si elle concerne le secteur des travaux publics, ne provient pas nécessairement de la Direction des Travaux Publics. Nous avons pu exploiter les documents de l'APW, des entreprises, le BOMOP, etc.

L'investigation de terrain (collecte de données et interviews) a duré plus de six mois, alors que nous avions, tout au départ estimé sa durée à trois mois.

## **Section 1 : Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : le poids de la commande publique et état des lieux**

Dans ses limites actuelles, la wilaya de Tizi-Ouzou s'étend sur une superficie de 2 957,93 kilomètres carrés. Elle se caractérise par la nature de son relief géographique montagneux et accidenté, sur lequel vivent quelques 1 145 896 habitants<sup>1</sup>, répartis sur 21 daïras et 67 communes. Ce qui donne une densité de 387 habitants /km<sup>2</sup>.

Géographiquement, elle est ouverte au nord à la mer Méditerranée, limitée au sud par la wilaya de Bouira, à l'est par la wilaya de Béjaïa et à l'ouest par la wilaya de Boumerdès. Ces indicateurs, à eux seuls, peuvent nous renseigner sur l'importance des besoins en infrastructures publiques qui en découlent.

Le secteur des travaux publics est celui qui retient notre attention dans cette étude, en ce sens qu'il a la vocation de fournir des biens publics (routes, ports et aéroports), en plus de l'importance relative des montants qui lui sont accordés par l'État durant la dernière décennie.

Il est vrai aussi, que le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou est appelé à combler un certain nombre de besoins en termes infrastructures routières. A titre d'illustration, en 1999, selon les estimations de la DTP, seuls 16 % du réseau routier se trouvait en « bon état », c'est-à-dire 84 % du réseau routier est dans le besoin d'être rénové et entretenu, sans parler de l'extension dont celui-ci a besoin, pour répondre aux exigences de développement socio-économique de la région.

Avant d'étudier l'importance des moyens mis en œuvre pour le financement de la réalisation et de l'entretien des infrastructures routières, il y a lieu de nous attarder sur le rôle des collectivités locales dans le processus d'équipement local, en s'appuyant sur le schéma de financement des projets de développement local.

---

<sup>1</sup> Selon les estimations de la DPSB de la wilaya de Tizi-Ouzou.

## **I) Le financement des projets d'équipement public au niveau local : la reconduction de la logique du développement par le haut**

Le financement des projets d'équipement public est assuré essentiellement par des programmes centralisés et déconcentrés. Cela nous renseigne sur le degré de centralisation du processus de développement local.

### **I.1) La typologie des programmes d'équipement public de l'État au niveau local durant la période (1999- 2012)**

Habituellement, l'équipement public, d'une façon générale, est financé par deux catégories de programmes. Il s'agit des programmes d'équipement publics centralisés dits, Programmes Sectoriels Centralisés (PSC), et des programmes d'équipement publics déconcentrés constitués par les Programmes Sectoriels Déconcentrés (PSD). Cependant, durant la période 2000-2012, l'équipement public a bénéficié de trois autres programmes quinquennaux d'équipement. Il s'agit du Programme de Soutien à la Relance Economique (PSRE) de 1999-2004, le Programme Complémentaire de Soutien à la croissance (PCSC) de 2005-2009, et le Programme de Consolidation de la Croissance Economique (PCCE) de 2010-2014. Il est vrai que ces programmes quinquennaux sont « injectés » essentiellement dans les PSC et les PSD, dont l'utilisation obéit, en réalité, aux mêmes règles de comptabilité publique et principes budgétaires connus.

### **I.2) Le schéma de financement de projets de développement local**

Le processus de financement public des projets de développement local obéit aux règles de la comptabilité publique et d'exécution des opérations budgétaires.

Tout projet doit connaître une maturation suffisante. Après quoi la valeur réelle du projet est censée être connue et maîtrisée. Cela donne lieu à une inscription budgétaire expresse dans la loi de finances annuelle, sous forme d'autorisation de programme (AP)<sup>1</sup> et de crédit de paiement (CP)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'autorisation de programme est pluriannuelle et couvre la totalité du coût du projet. C'est le montant maximum qu'un ordonnateur peut engager pour réaliser un projet d'investissement.

<sup>2</sup> Les crédits de paiement sont des tranches annuelles d'application des AP. ils sont destinés à assurer le financement des opérations planifiées pendant l'année budgétaire considérée.

Au niveau des directions sectorielles de la wilaya, selon son envergure territoriale, un projet peut bénéficier d'un financement déconcentré, c'est-à-dire sur PSD (décision du wali), ou d'un financement centralisé PSC (décision du ministre du secteur).

Les différentes décisions relatives au financement d'un projet de développement local, sont prises par le ministère ou le wali. Il s'agit de :

- la décision de programme du ministère des finances ;
- la décision d'inscription du projet. Elle est établie par le ministre du secteur concerné pour un financement centralisé ou par le wali si le projet est financé sur les PSD ;
- la décision de réévaluation, si le projet nécessite une augmentation de son coût global;
- la décision de dévaluation, si le projet voit son coût global diminuer ;
- la décision de restructuration, si le projet voit sa structure financière modifiée ;
- la décision d'annulation, en cas d'annulation du projet ;
- la décision de clôture, dès lors que le projet est réalisé.

### **I.3) La reconduction de la logique du développement par le haut, ou l'introuvable décentralisation de la décision en matière des finances locales**

De ce qui précède, nous pouvons faire le constat que le rôle de l'organe élu de la wilaya (APW) est limité à celui d' « initier » les projets et de « suivre » leur réalisation. Ainsi, la décision financière échappe totalement à cet organe. Le Wali étant le seul ordonnateur des dépenses de la wilaya. Cela nous renseigne sur le degré « faible » de la décentralisation financière, et la mainmise de l'État sur les finances locales en Algérie. Nous nous posons la question de savoir si cela ne relèverait-il pas de la logique de l'État rentier, lorsque l'on sait que les dépenses engagées dans les programmes d'équipement public sont couvertes quasiment par la rente ?

#### **I.3.1) Le faible degré de décentralisation en matière de la décision financière**

Il est vrai que l'assemblée élue de la wilaya (APW) a un pouvoir de répartition des crédits du budget de la wilaya. Mais cela reste peu significatif car, comparées à la somme des dépenses des différentes directions déconcentrées de la wilaya, dont le financement est assuré directement par les ministères des différents secteurs, les dépenses de wilaya ne représentent pas grand-chose. Ainsi, la comparaison des dépenses d'équipement du budget de la wilaya de Tizi-Ouzou à celles des programmes financés par les ministères au travers les directions

déconcentrées des différents secteurs, nous permet de constater, sans grande difficulté, l'emprise du financement centralisé de l'équipement public, par rapport au financement local de celui-ci. Le tableau n°23 et le graphique n°14 nous montrent que plus de 88% de ressources financières en faveur de l'équipement dans la wilaya de Tizi-Ouzou, ne passent pas par le budget de la wilaya, c'est-à-dire échappent à l'organe élu APW.

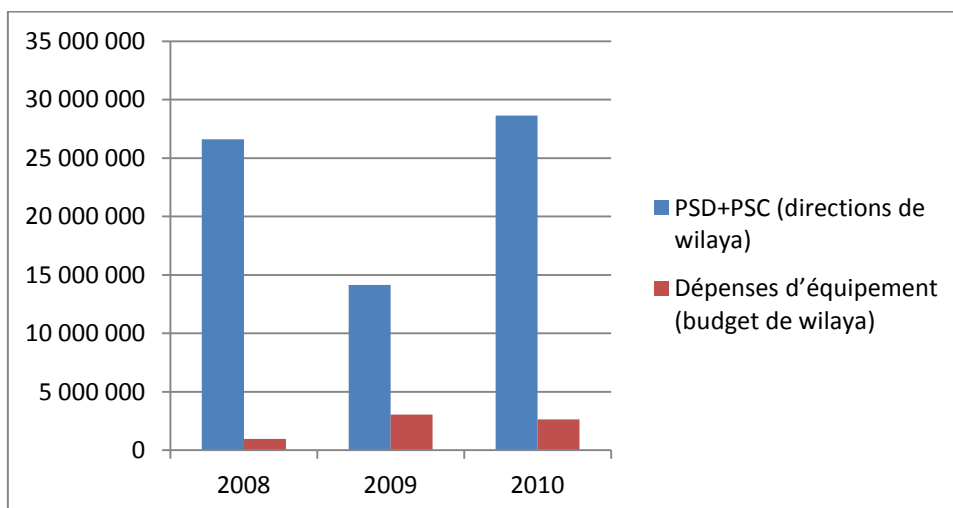
**Tableau n° 23 : Comparaison entre le budget d'équipement de la wilaya de Tizi-Ouzou et les dotations à l'équipement des directions déconcentrées (2008-2010)**

En milliers de DA

	2008	2009	2010
PSD+PSC (directions de wilaya)	26 611 800	14 133 260	28 645 765
Dépenses d'équipement (budget de wilaya)	956 019	3 048 886	2 642 184
Dépenses d'équipement du budget de la wilaya en pourcentage des PSD+PSC	3,6%	21,57%	9,22%

Source : nos calculs à partir des données de la Direction de la Programmation et du Suivi du Budget (DPSB)

**Graphique n°14 : La comparaison entre le budget d'équipement de la wilaya de Tizi-Ouzou et les dotations à l'équipement des directions déconcentrées (2008-2010)**



Source : nos calculs

Dit autrement, la matière (financière) sur laquelle « débattent » les élus locaux de la wilaya est maigre, par rapport à celle transitant directement par les directions de la wilaya, qui leur échappe entièrement. Cela, comme nous l'avons noté auparavant, s'ajoute au fait que le wali est le seul ordonnateur des dépenses de la wilaya, lorsque celles-ci ne sont pas ordonnancées par les ministères. Dans ces conditions, nous nous interrogeons sur les prérogatives qui restent pour l'assemblée élue de la wilaya (APW) et de son exécutif, en matière financière.

### **I.3.2) La « déconcentration » de la décision en matière des finances locales à la rescousse**

La théorie économique a suffisamment souligné l'intérêt, en termes d'efficacité et d'efficience, de commander un projet de développement local d'une façon décentralisée<sup>1</sup>. Pour compenser la faiblesse du niveau de la décentralisation financière en Algérie, on s'est rabattu sur la déconcentration de la décision. Ainsi, le wali, qui constitue un représentant de l'Etat central au niveau local, se voit délégataire du pouvoir d'ordonnancement des dépenses. Cela se révèle par l'importance des dotations financières des programmes sectoriels (PSD) de développement, dont la répartition échappe à l'organe élu de la wilaya, et dont le Wali est l'unique ordonnateur. L'Etat central veut contrôler le processus de développement local financé essentiellement par le produit de la rente.

**Tableau n° 24 : La comparaison entre les PSD et les PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (2005-2010)**

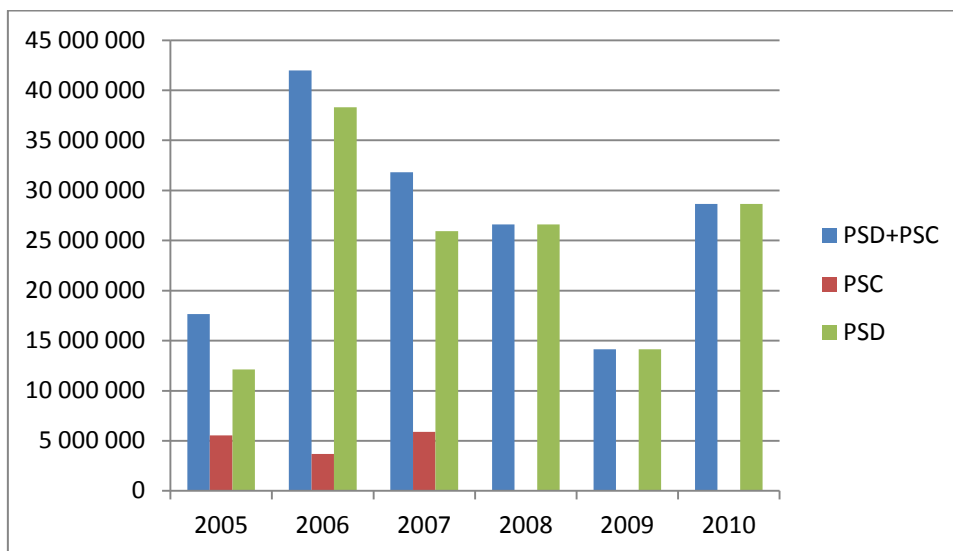
En milliers DA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PSD+PSC	17 668 661	41 991 137	31 828 052	26 611 800	14 133 260	28 645 765
PSC	5 556 145	3 683 983	5 888 910	0	0	0
PSD	12112516	38 307 154	25 939 142	26 611 800	14 133 260	28 645 765
PSC (%)	31,4463275	8,77323946	18,5022633	0	0	0
PSD (%)	68,55	91,23	81,50	100	100	100

Source : nos calculs à partir des données de la Direction de la Programmation et du Suivi du Budget (DPSB)

<sup>1</sup> Voir le chapitre I du présent travail.

**Graphique n° 15 : la comparaison entre les PSD et les PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (2005-2010)**



Source : nos calculs

Le tableau n°24 et le graphique n°15 nous permettent de constater, d'une façon globale, que les dotations en PSD sont nettement plus importantes que les dotations des Programmes Sectoriels Centralisés (PSC). Ainsi, durant la période 2005-2010, les PSD ont représenté un taux allant de 68% à 100% du total (PSD+PSC).

Il ressort de cette analyse, le caractère marginal du rôle de l'organe élu de la wilaya dans la prise de décision financière, en matière de dépenses locales. Cela confirme, dans une large mesure, ce que nous avons avancé dans la première partie de ce travail sur l'état de la décentralisation en Algérie.

Pourtant, cela n'empêche pas les finances locales d'être un objet d'analyse important, vu l'importance des dotations financières consacrées ces dernières années à l'équipement public.

## **II) Les dépenses d'équipement public dans la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (1999-2014)**

La période allant de 1999 à 2009 a vu la mise en place de deux plans d'équipement quinquennaux dans le cadre de deux programmes de développement à savoir le programme

de soutien à la relance économique (PSRE) de 1999-2004 et le programme complémentaire de soutien à la croissance (PCSC) de 2005-2009. L'objectif assigné à ces programmes est celui de donner un souffle à l'économie nationale de façon générale et par retour à l'économie locale, en permettant de financer des projets de développement de l'ensemble des secteurs socio-économiques. Un plan de développement (2010-2014) d'une importance relative plus grande, est venu pour compléter les précédents.

**Tableau n°25 : Les programmes d'équipement quinquennaux dont la wilaya de Tizi-Ouzou a bénéficié (1999-2014)**

En milliards de DA

	1999-2004	2005-2009	2010-2014
Autorisation de programme globale	82,774	256, 979	265,03

Source : APW de Tizi-Ouzou

En chiffres, dans le cadre de ces plans quinquennaux de développement, la wilaya de Tizi-Ouzou a bénéficié, durant la période (1999 – 2014), tous programmes confondus, d'une enveloppe globale de 604,783 milliards DA, qui se répartissent comme suit (tableau n°25) :

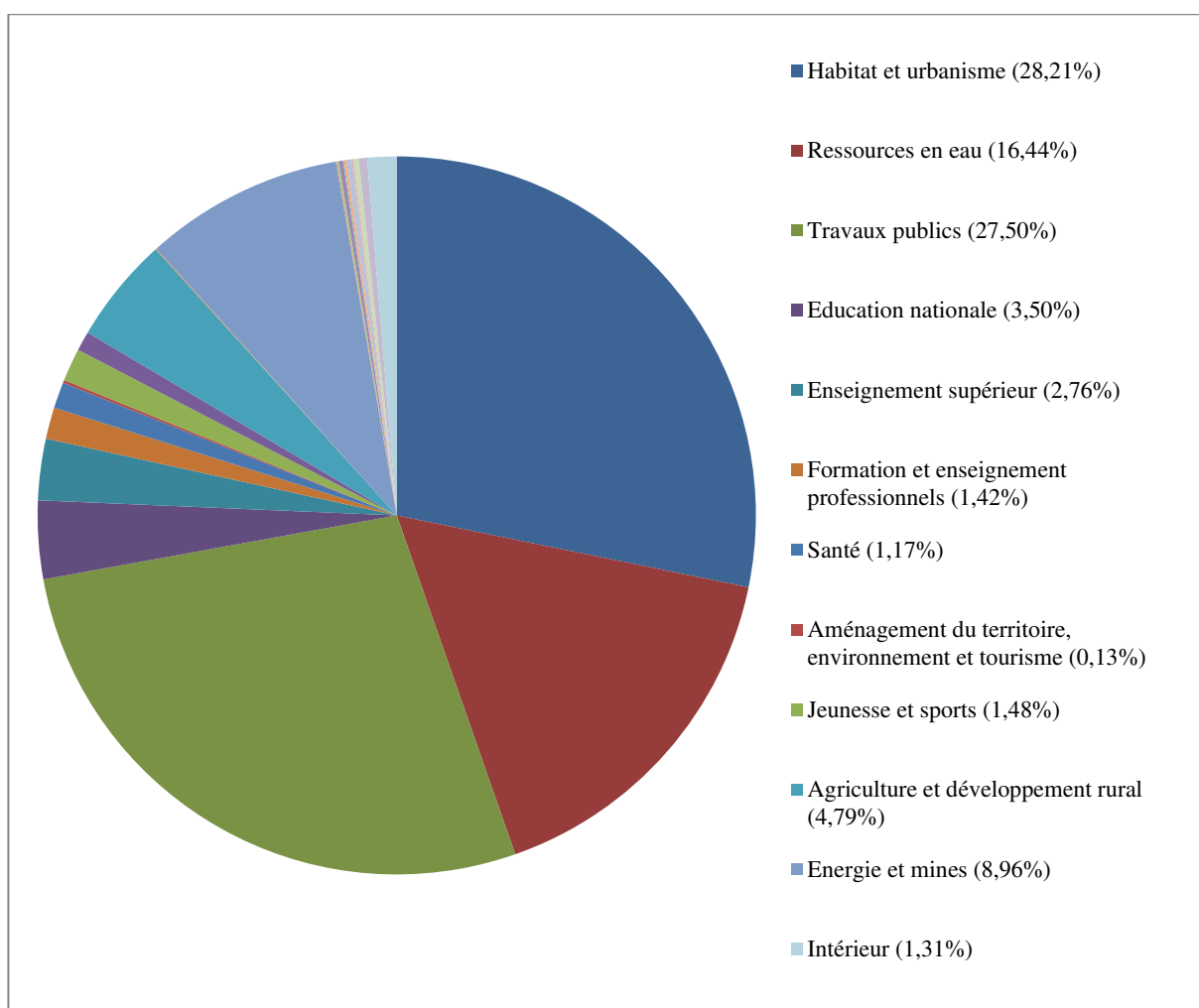
- une autorisation de programme de 82,774 milliards de DA, dans le cadre du plan 1999-2004 ;
- une autorisation de programme de 256,979 milliards de DA, au titre du plan 2005-2009 ;
- une autorisation de programme d'un montant de 265,03 milliards de DA dans le cadre du plan 2010-2014.

Ces chiffres nous certifient l'importance des moyens financiers mis en œuvre par l'État durant la période 1999-2014, pour développer les infrastructures publiques de base dans la wilaya.

Le secteur des travaux public, qui constitue l'objet de notre étude, est l'un des secteurs les plus importants qui se sont vus accorder une part importante dans ces programmes de

développement. En termes de dotation financière, le secteur des travaux publics est parmi les plus importants, après celui des ressources en eaux. En effet, le graphique n°16 nous montre que le secteur des travaux publics se taille une part importante de 27,50 % du total du programme 2010-2014, juste derrière le secteur des ressources en eaux (28,21%). Antérieurement, selon un rapport de la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou<sup>1</sup>, l'exécution du programme quinquennal de développement (1999-2004) a pu financer 69 opérations d'un montant global de 13.094.618.000 DA. Ce montant a augmenté de plus de 60% dans le cadre du programme (2005-2009), pour atteindre 22.834.382.000 DA.

**Le graphique n°16 : la répartition des autorisations de programmes par secteur sur le programme (2010-2014)**



Source : nos calculs à partir des données de l'APW- Tizi-Ouzou

---

<sup>1</sup> Rapport présenté lors des journées thématiques organisées par l'Assemblée Populaire de la Wilaya de Tizi-Ouzou, juin 2011.

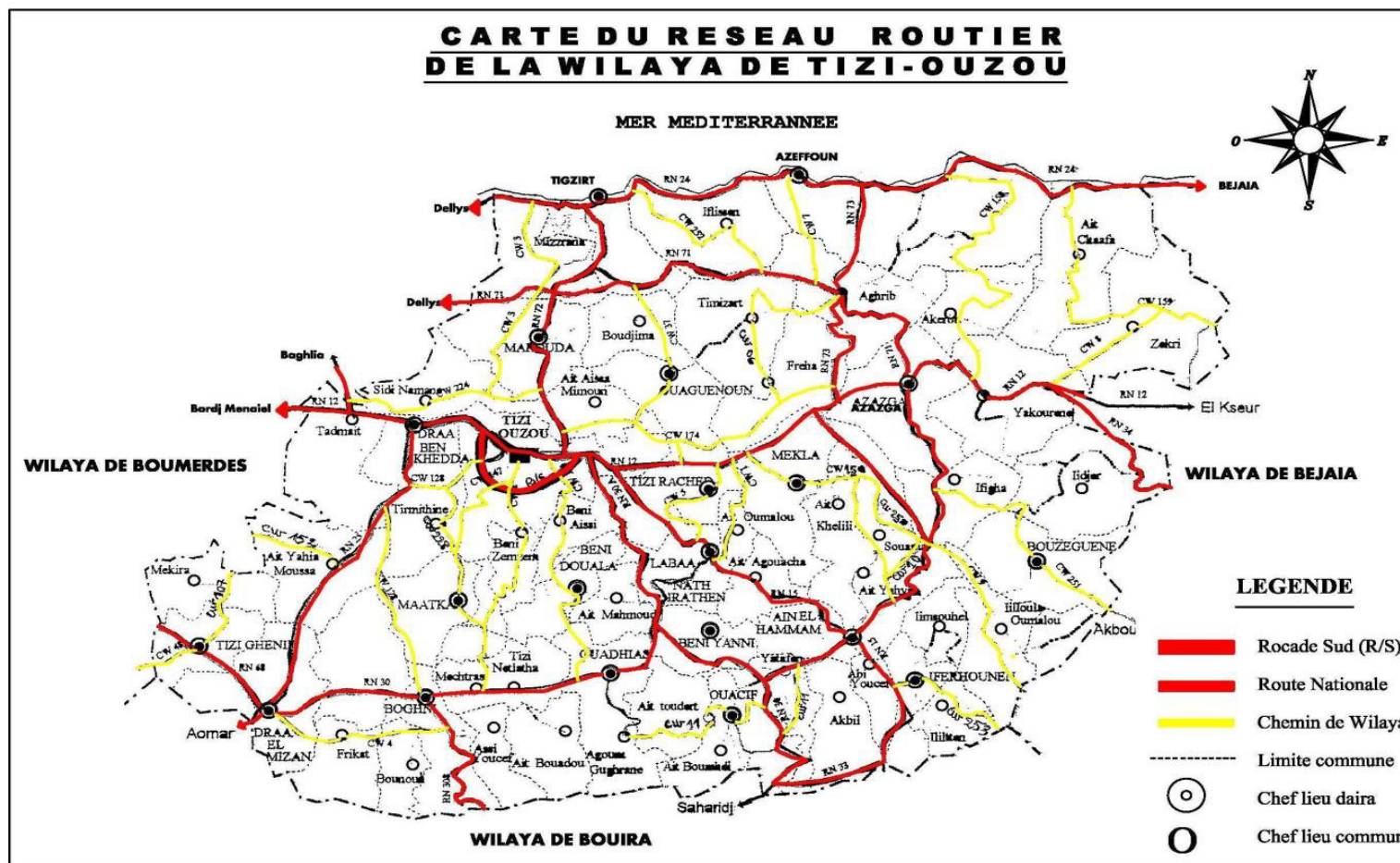
Il importe de porter un regard sur l'état des lieux dans le secteur des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou, en termes de besoins, de réalisations et des perspectives.

### **III) Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : contenu et importance**

Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou est défini par son réseau routier et ses infrastructures portuaires. Les autres infrastructures et ouvrages émanent des besoins de ce réseau, essentiellement.

#### **III.1) Structure et importance du réseau routier dans la wilaya de Tizi-Ouzou**

La figure n°7 : carte du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou



Source : plan directeur de modernisation, d'aménagement et de renforcement du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou, juillet 2007, DTP, (document interne).

### **III.1.1) La consistance et la structure du Réseau Routier Principal de la Wilaya (RRPW)**

En 2012, le réseau routier principal de la wilaya est constitué de 609,453 km de routes nationales (RN), de 652,273 km de chemins de wilaya (CW), et 3704,535 de chemins communaux (CC). Soit un total de 4966,261 km.

Le RRPW de Tizi-Ouzou est articulé autour de « rocales », des « pénétrantes » et des « connecteurs », qui convergent le plus souvent vers la RN 12 (figure n° 7). Celle-ci constitue le premier axe distributeur de trafic pour les déplacements au sein de la wilaya et vers les wilayas d'Alger à l'Ouest et Bejaia à l'Est.

#### **a) Les rocales Est-Ouest et du Nord au Sud**

Elles sont formées par :

- la RN 24 qui relie la wilaya de Boumerdes à la wilaya de Bejaia, en passant par Tigzirt et Azefoun (70 km) ;
- la RN 71 vient de Dellys, pour desservir la zone intermédiaire entre la cote et la vallée du Sébaou, et forme une large boucle à partir d'Aghrib en passant par Azazga, avant de rejoindre Ain El Hammam et terminer à Ouacifs, après un parcours de 104,6 km ;
- la RN 12 axe majeur pour le trafic local, comme pour le trafic en transit, dont 28 km sur 41 km sont en 2x2 voies ;
- la rocade sud, formée par les RN 68 et la RN 30, vient de Boumerdes et rejoint le Col de TiziNkoulel, en passant par TiziGhenif, Boghni et Ouadhia.

#### **b) Les pénétrantes**

Ce sont des routes nationales qui assurent la pénétration de la RN 12, vers la cote en croisant la RN 71. Elles sont constituées de :

- la RN72 qui relie Tizi-Ouzou à Tigzirt (35,5 km) ;
- la RN73 qui part de la RN 12, passe par Freha et Aghribs avant d'atteindre la côte à quelques km d'Azefoun (26 km) ;

- la RN 25 qui relie Draa Ben Khedda à Draa El Mizan, avant de se diriger vers Bouira (40,75 km) ;
- la RN 30 qui relie Tizi-Ouzou à la wilaya de Bouira, en passant par Beni Yenni (18,5 km) ;
- la RN 15 qui relie également Tizi-Ouzou à la wilaya de Bouira, en passant par Ain El Hammam (55,1 km).

### c) Les connecteurs

Par ordre d'importance de trafic, ils sont constitués du :

- CW 128 qui constitue une corde pour aller de Tizi-Ouzou vers la RN25 (30,7 km) ;
- CW 2 qui relie Tizi-Ouzou à Maatkas (19,6 km) ;
- CW 147 qui relie Tizi-Ouzou à Mechtras sur la RN30 (34,5 km) ;
- CW 251 relie la RN 71 au col de Tizi N'Chera (26,6 km) ;
- CW 150 relie la RN 12 à hauteur de Chaaib à Ain El Hammam en passant par Mekla (31,4 km).

### III.1.2) L'importance des grands axes routiers de la wilaya

Le « plan directeur de modernisation, d'aménagement et de renforcement du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou » classe les grands axes routiers en quatre grandes catégories.

#### a) Première catégorie : l'Axe Draâ Ben Khedda-Tizi-Ouzou-Azazga-Yakouren (RN 12).

La liaison Draa Ben Khedda-Tizi-Ouzou-Azazga-Yakouren est considérée comme étant l'axe majeur pour la wilaya de Tizi-Ouzou, de par son tracé et le niveau de service quelle assure. Elle constitue le « cordon ombilical » avec la capitale, et dessert en même temps sur son tracé les villes les plus importantes de la wilaya, en particulier le chef-lieu de wilaya qui, à lui seul, représente plus de 10% de la population de la wilaya.

Au plan régional, cet axe assure une fonction de transit entre la métropole algéroise et la wilaya de Bejaia, en traversant la wilaya de Tizi-Ouzou d'Est en Ouest sur 80 km.

Sur le plan économique, cet axe capte l'essentiel des activités industrielles (zones industrielles et d'activités) et commerciales (marchés de gros, marchés hebdomadaires, etc.) de la wilaya.

### **b) Deuxième catégorie : Les routes nationales (RN)**

Les routes nationales constituent l'armature principale, qui véhicule le plus gros du trafic en transit vers les wilayas voisines, les zones d'activités, ou les plus grandes agglomérations.

Les routes nationales comprennent essentiellement six pénétrantes orientées nord sud, et trois rocares parallèles à la RN 12.

- a. Les pénétrantes sont articulées autour de l'axe RN 12 et irriguent en forme de peignage le territoire de la wilaya pour desservir en particulier les chefs-lieux de Daira. En partant de la RN12, et par ordre d'importance décroissante du trafic, ce sont : la RN 71, la RN 73, la RN 15, la RN 72, la RN 25 et la RN 30A (voir la figure n° 7)
- b. Les trois (03) rocares sont constituées par ordre d'importance décroissante de :
  - la RN 71 qui dessert tout l'espace situé entre la plaine du Sébaou et la côte ;
  - la RN 24 route côtière, fréquentée surtout en saison estivale, qui prend naissance dans la wilaya d'Alger et se termine dans la wilaya de Bejaia, en passant par Tizirt et Azefoun. Cette route maritime attire l'essentiel des activités touristiques de la wilaya ;
  - la RN 30 qui fait la jonction à l'ouest avec la RN 68 et à l'est avec la RN72, tout en drainant le trafic vers Boghni, Draa El Mizan et vers Bouira.

### **c) Troisième catégorie : les chemins de wilaya**

Les chemins de wilaya représentent un linéaire de 652,273 km. Ils jouent un rôle important, qui peut être illustré par un « trafic journalier moyen annuel » (TJMA) proche de celui des routes nationales, selon les termes du plan directeur cité plus haut.

Le relief montagneux de la wilaya et le caractère ramifié du réseau ont permis aux chemins de wilaya de compléter les routes nationales, dans leur fonction de pénétration du territoire et de desserte des chefs-lieux de Daira et des grandes agglomérations. Cela, tout en remplissant leur rôle de connecteurs entre les routes nationales.

Dans leur quasi-totalité, les chemins de wilaya sont orientés nord sud et convergent vers la RN 12, en prenant origine et appui sur les trois (03) rocares parallèles, citées précédemment. Les autres chemins de wilaya, à l'exemple des CW 128, 224, 5, 11, forment des bretelles de raccourci de parcours entre les routes nationales.

#### **d) Quatrième catégorie : les chemins communaux**

Les chemins communaux (3704,535 km) représentent 74 % du réseau de la wilaya. Ils constituent les terminaisons des routes nationales et des chemins de wilaya, pour permettre l'accès vers les 1500 villages que compte la wilaya.

Par ailleurs, il faut ajouter que le réseau routier est, évidemment, accompagné par d'autres infrastructures connectées, telles que des ouvrages d'art, carrefours, passerelles, etc.

### **III.2) Les infrastructures portuaires**

Les infrastructures portuaires de la wilaya de Tizi-Ouzou sont constituées du port mixte (pêche et commercial) d'Azeffoun et du port de pêche et de plaisance de Tigzirt.

Le premier est composé de 4 quais : quais d'armement et maintenance, quais de commerce, quais de pêche, et quais de carburant. Le second est structuré en quais : quais de pêche, quais de plaisance, quais de débarquement et quais de protection.

### **III.3) Evolution de l'étendue et de l'état du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012)**

#### **III.3.1) L'étendue du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012)**

Globalement, le tableau n°26 et le graphique n°17 nous montrent que le réseau routier n'a pas cessé de voir sa longueur s'étendre ces dernières années. La longueur des chemins communaux est celle qui a connu la plus grande extension, en passant de 2 900 km, en 1997, à

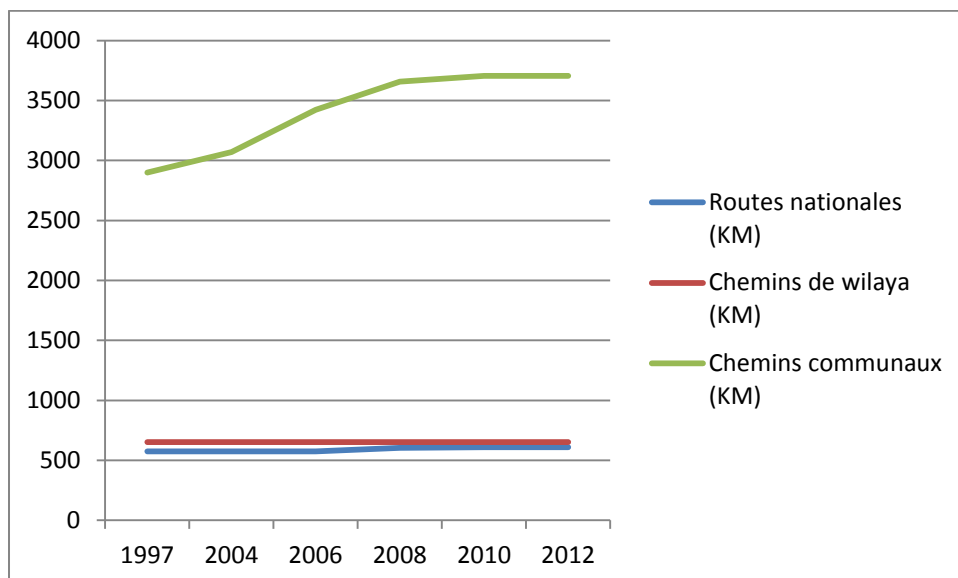
3 704,54 km en 2012. Les routes nationales sont passées de 573,783 km, en 1997 à 609,453 km en 2012. Seule la longueur des chemins de wilaya est restée inchangée (652 km), durant la même période.

**Tableau n°26 : L'étendue du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012)**

	1997	2004	2006	2008	2010	2012
Routes nationales (KM)	573,783	573,783	575,753	604, 953	609,453	609,453
Chemins de wilaya (KM)	652,313	652,313	652,273	652, 273	652,273	652,273
Chemins communaux (KM)	2 900	3 071,16	3 420,98	3 657, 904	3 704,54	3 704,54
Total	4126,096	4 297,25	4.649,010	4 805,39	4 964,74	4 964,74

Source : nos recoupements à partir des annuaires de la DPSB de la wilaya de Tizi-Ouzou

**Graphique n°17 : évolution de l'étendu du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012)**



Source : nos calculs

### III.3.2) Evolution de l'état du réseau routier de la wilaya durant la période 2004-2012

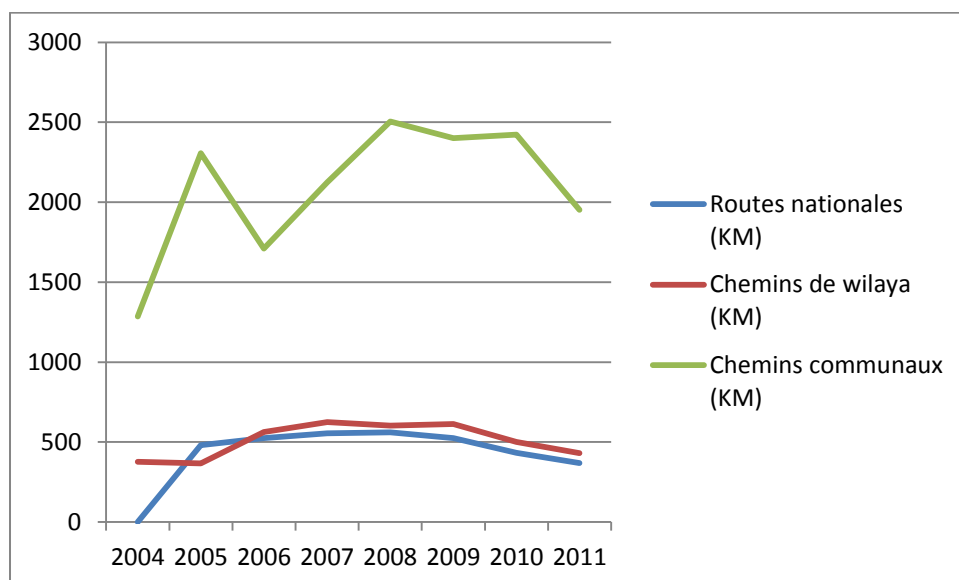
**Tableau n°27 : Evolution des routes en « bon état » (2004-2011)**

En KM linéaire.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Routes nationales	497	481	525	555	561	524	432	368
Chemins de wilaya	376	365	563	624	603	613	501	431
Chemins communaux	1 285	2 306	1 710	2 123	2 504	2 400	2 423	1 952
Total	2 159	1536	2.799	3 303	3 669	3 537	3 357	2 752

Source : recouplement à partir des données de la Direction de la Programmation et Suivi Budgétaires (DPSB) de la wilaya de Tizi-Ouzou

**Graphique n° 18 : Evolution des routes en « bon état » (2004-2011)**



Source : nos calculs

D'une façon générale, le tableau n°27 et le graphique n°18 montrent que l'étendue des routes en bon état ne suit pas une tendance ascendante durant la courte période 2004-2011. Cela veut dire que l'état des routes, tous types confondus, se dégrade d'une année à une autre.

Cela est lié à l'importance des intempéries dans la région, qui reste un facteur important de dégradation de l'état du réseau routier de la wilaya, eu égard au caractère topographique du relief. Le rythme d'avancement des travaux d'entretien, le manque de moyens financiers, les retards dans le lancement et l'exécution des marchés publics d'entretien de ce réseau, mais fort probablement aussi la qualité des travaux qui y sont effectués, sont autant de facteurs qui contribuent au caractère très variable, en termes de qualité, du réseau routier de la wilaya.

### III.4) Les perspectives d'évolution du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou

Tableau n°28 : Les perspectives du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou

Type d'Aménagement	Échéance 2015				Échéance 2020			
	Routes	Sections	Longueur (km)	Coûts MDA	Routes	Sections	Longueur (km)	Coûts M DA
Dédoublent d'axe en 2x2 voies	RN25	D.E.Mizan - D.B.Khedda	32	1 056	CW 100	Beni douala - Tizi-Ouzou	28	924
	RN73	Freha - Aghrib	20	660	RN30	D.E.Mizan - Boghni	14	462
Elargissement d'axe en 2x3 voies	RN 12	Tadmait - Tizi-Ouzou	17	561				
Mise à gabarit de 7 m de chaussée et 2 x 1,2 m d'accotement					CW 147	Maatkas - Tizi-Ouzou	30	495
					RN72	Tigzirt - Makouda	23	380
					RN24	Tigzirt - RN 73	20	330
<b>Total à l'horizon 2015</b>			<b>69</b>	<b>2 277</b>	<b>Total à l'horizon 2020</b>		<b>115</b>	<b>2 591</b>

Source : Direction des Travaux Publics (wilaya de Tizi-Ouzou), plan directeur de modernisation, d'aménagement et de renforcement du réseau routier de la wilaya, rapport final, Juillet 2007 (document interne).

Le tableau n°28 nous montre que le réseau routier de la wilaya connaîtra des aménagements au cours des échéances 2015 et 2020. Ainsi, il a été prévu un certain nombre d'aménagements, comme des « dédoublements d'axes » en 2x2 voies :

- pour la RN25 entre Draa El Mizan et Draa Ben Khedda, et la RN73 entre Tadmait et Tizi-Ouzou, à l'horizon 2015;

- pour le CW 100 reliant Beni Douala et Tizi-Ouzou, et la RN 25 reliant Draa El Mizan et Boughni, pour l'horizon 2020.

De même, il est prévu un élargissement d'axes en 2x3 voies, pour la RN12 entre Tadmaït et Tizi-Ouzou, à l'horizon 2015. Enfin, le schéma directeur prévoit également la mise à gabarit de 7 m de chaussée et 2 x 1,2 m d'accotement pour la RN 72 (entre Makouda et Tigzirt), la RN24 (entre Tigzirt et la RN73), et le CW 147 (entre Maatkas et Tizi-Ouzou).

Les responsables du « service développement » de la direction des travaux publics nous ont précisé, toutefois, que ce plan directeur n'est qu'un instrument indicatif, qui a subi, d'ailleurs, plusieurs modifications. L'amélioration de la situation sécuritaire et la concrétisation du projet d'autoroute est-ouest seraient à l'origine de ces modifications. En effet, la dégradation de la situation sécuritaire durant les années 1990, a rendu certaines routes et chemins peu fréquentables, alors que son amélioration a permis à ces routes de retrouver leur fréquentation d'antan, voire plus. Par ailleurs, la concrétisation du projet de l'autoroute est-ouest, dont le plan directeur n'a pas tenu compte, a rendu nécessaire la mise en place des liaisons de la wilaya de Tizi-Ouzou à celle-ci. Cela a créé d'autres perspectives pour le réseau routier de la wilaya. De même, la réalisation de certaines infrastructures socio-économiques (logements, écoles, etc.) appelle d'autres besoins en termes de réseau routier.

#### **IV) Les dépenses du secteur de travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période 1999-2012**

Le secteur des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou s'est vu affecté des dotations financières de plus en plus importantes, en allant du programme (1999-2004) au programme (2010-2014). Selon les données du tableau n°29, le secteur a bénéficié d'une enveloppe financière totale de 2 900 000 000 DA, au titre du programme quinquennal 1999-2004, celle-ci a été multipliée par plus de 5 fois, dans le cadre du programme 2005-2009, pour atteindre 16 370 618 000 DA. Ces dotations atteindront 72 880 000 000 DA en 2014, selon les prévisions du plan 2010-2014.

**Tableau n°29 : Les dépenses d'équipement 1999-2012 de la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou**

(En milliers de DA)

	1999-2004	2005-2009	2010-2012
Autorisation de programme	13 094 618	22 834 382	22 511 000
Opérations	69	80	30

Source : DTP de la wilaya de Tizi-Ouzou, 2012.

Ces dotations sont réparties sur 69 opérations pour la période 1999-2004, 80 opérations pour la période 2005-2009, et 30 opérations inscrite de 2010 à 2012, sur un total de 39 opérations prévues dans le programme quinquennal 2010-2014. Il est important de noter que chaque opération peut se décomposer en plusieurs marchés.

De ce qui précède, il ressort que les travaux publics est un secteur qui connaît une activité importante dans la wilaya de Tizi-Ouzou de par l'entretien du réseau routier, la réalisation de chemins neufs ou des ouvrages d'art (ponts, échangeurs, etc.), et la réalisation des infrastructures portuaires. Cela a engendré une nette augmentation des ressources financières qui lui sont consacrées depuis 1999. L'étude des conditions pratiques de mise en œuvre des marchés publics dans ce secteur ne serait pas donc sans intérêt, eu égard aux montants importants qui font objet de contractualisation entre la direction des travaux publics de la wilaya (maître d'ouvrage) et des entreprises de travaux publics, et autres partenaires (bureaux d'études, laboratoires, etc.). Cela est d'autant plus intéressant que ces marchés ont pour objet de réaliser des biens publics plus ou moins purs, au sens de la définition vue au chapitre II (routes, éclairage public, ponts, ports, etc.).

Au terme de cette section, nous pouvons retenir les observations suivantes :

- L'analyse du rôle de l'organe élu de la wilaya dans la prise de décision financière concernant les finances locales nous renseigne que celui-ci est marginal et se limite essentiellement à « initier » des projets. Cela confirme, dans une large mesure, ce que nous avons avancé dans la première partie de ce travail, sur l'état de la

décentralisation en Algérie. Celui-ci serait confiné dans la logique du contrôle du développement financé par la rente. Ce qui nous permet, au moins, de soulever la question de savoir si le comportement de l'État rentier, exposée dans le chapitre I, ne s'étend-t-il pas à la relation entre l'État central et les collectivités locales en matière de conduite du développement local.

- L'État a engagé des ressources financières que l'on peut qualifier de considérables, dans le cadre des programmes quinquennaux couvrant la période 1999-2014, pour développer les infrastructures de la wilaya, relevant des différents secteurs. Le secteur des travaux publics qui constitue l'objet de notre étude est l'un des secteurs les plus importants qui se sont vus accorder une part importante dans ces programmes de développement.
- Le secteur des travaux publics est un secteur qui connaît une activité importante dans la wilaya de Tizi-Ouzou de par les travaux d'entretien du réseau routier, la réalisation de chemins neufs ou des ouvrages d'art (ponts, échangeurs, etc), et la réalisation des infrastructures portuaires. L'étude des conditions de mise en œuvre des marchés publics dans ce secteur ne serait pas alors sans pertinence, eu égard aux montants importants qui font objet de contractualisation entre la direction des travaux publics de la wilaya (maître d'ouvrage) et des entreprises de travaux publics, et autres partenaires (bureaux d'étude, laboratoires, etc.) durant la dernière décennie et la période actuelle. Cela est d'autant plus intéressant que ces marchés ont pour objet de réaliser des biens publics.

## **Section 2 : Etude des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : cas du secteur des travaux publics**

L'importance de la commande publique étant soulignée, il s'agit à présent d'apprécier la mise en œuvre des marchés publics afin d'estimer l'importance des coûts de transaction y afférents. Il faut souligner que l'activité de la Direction des Travaux Publics de la wilaya de Tizi-Ouzou est essentiellement assurée par le mécanisme des marchés publics, puisque et en matière de développement du secteur ou d'entretien des infrastructures, la direction fait appel systématiquement à la commande publique. Dit autrement, les marchés publics restent le

« mécanisme institutionnel » qui permet la réalisation des actions de la direction des travaux publics. Cela peut être généralisé sur l'ensemble des autres directions que compte la wilaya de Tizi-Ouzou.

C'est dans ce contexte que nous tâcherons, sous l'éclairage de la théorie des coûts de transaction, d'étudier les conditions de mise en œuvre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou, en prenant comme exemple le secteur des travaux publics. Il s'agit de mettre en avant les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des marchés publics, en adoptant la méthodologie et la grille d'analyse, exposées dans le chapitre IV. Cela revient à étudier les différentes étapes par lesquelles sont passés les marchés publics : la mise en concurrence, la passation, l'exécution, le contrôle et le règlement des conflits. Ce travail ne nous semble possible, que grâce à un croisement d'un certain nombre de données statistiques et quantitatives avec les informations qualitatives, collectées par le moyen des entretiens réalisés avec l'ensemble des acteurs y intervenants.

### **I) Les coûts d'administration des marchés publics**

Avant de mettre en relief les coûts de transaction, plus ou moins « cachés », que les co-contractants supportent, il ne serait pas inopportun de montrer les coûts d'administration des contrats par la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou. Puisqu'en dernier lieu, le fonctionnement de l'administration dans ce cas a pour objet, dans une large mesure, de gérer les contrats (marchés publics) entre elle et ses partenaires, à travers leurs différentes phases. Le tableau n°30 nous montre les dépenses de fonctionnement des différents services internes de la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou ; alors que l'activité de production est quasiment assurée par le recours aux marchés publics qu'elle contracte avec les entreprises.

**Tableau n°30 : Les dépenses de fonctionnement de la DTP de (2011-2012)**

En milliers de DA

	2011	2012
Rémunération des personnels permanents, (y compris indemnités, allocations, accident de travail, œuvres sociales, et autres remboursements et prestations)	93 208	49 656
Rémunération du personnel d'entretien (contractuels) (Chapitre 31.12)	70 428	67 384
Autres dépenses de fonctionnement (matériel et mobilier, habillement, parc automobile, loyer et autres frais judiciaire, formation, etc.)	6 141	65 754
Total des dépenses de fonctionnement (1)	169 777	183 164
Total dépense équipement (2)	3 631 301	5 869 008
Total dépenses équipement (en PSD) du programme PCCE (2010-2014)	1 671 842 (10,16%)	3 594 318 (5,10%)
(1) / (2)	0,047	0,0312

Source : DTP, Tizi-Ouzou

Les dépenses de fonctionnement de la direction des travaux publics ont pour objet de rémunérer les personnels permanents de la direction y compris ceux des subdivisions des travaux publics<sup>1</sup>, mais aussi à couvrir les dépenses de la direction en matière de matériel, d'habillement, loyer, parc automobile, frais judiciaires, frais de formation du personnel, etc. Il faut noter que parmi tout le personnel de la direction, seul le personnel contractuel a pour mission directe de fournir le service d'entretien (nettoyage) des routes et de la voirie, alors que tout le reste des employés de la directions sont occupés directement ou indirectement dans les différentes phases des marchés publics que la direction contracte avec ces

<sup>1</sup> Se trouvant au niveau des dairate.

partenaires : la préparation, l'exécution, le contrôle des marchés publics, gestions des conflits, etc.

Nous pouvons affirmer, qu'à l'exception de la rémunération des ouvriers d'entretien et des frais, et autres moyens que leur mission exige, le reste des dépenses constitue des coûts de transaction plus ou moins cachés pour la direction. Certes, comparées aux dépenses d'équipement (PSD), les dépenses de fonctionnement ne représentent que 4,7% en 2011, et 3,12% en 2012 (tableau n°31). Mais, si on écarte les dépenses d'équipement mises en œuvre dans le cadre des programmes de développement quinquennaux ces dernières années, les dépenses de fonctionnement auraient représenté une part importante dans l'ensemble des dépenses de la direction.

## **II) Les coûts de transaction dans la mise en œuvre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou**

La préparation des appels d'offre, la mise en concurrence des entreprises ne manquent pas de connaître un certain nombre de contraintes.

### **II.1) La phase dite de « maturation des projets »: lenteur et complexité de la procédure**

Cette phase commence avec la naissance du besoin de réaliser un projet. Celui-ci fera l'objet d'inscription budgétaire par le maître d'ouvrage. Ce dernier procède par la suite à l'achat d'un terrain où sera implanté le projet. Cette procédure est désignée par l'opération d'expropriation pour « utilité publique ».

#### **II.1.1) L'inscription des opérations**

Le projet à réaliser est inscrit sous forme d'opération. Cette inscription permet au maître d'ouvrage d'assurer une couverture financière au projet. Dans le secteur des travaux public, le financement des projets de développement, notamment, et même une grande partie de travaux d'entretien, se fait sur des fonds ministériels. Cela nous renseigne, comme nous l'avons signalé plus haut, sur la logique centralisée de la politique de développement et la volonté de l'Etat d'administrer en solo le produit de la rente.

### **II.1.2) La mise en œuvre de la procédure d'expropriation<sup>1</sup>**

Après le choix du terrain, et une fois la couverture financière du projet est assurée, le maître d'ouvrage procède à l'achat du terrain où sera implanté le projet. Cette procédure commence avec une enquête commodo-incommodo, menée par une commission composée d'un président et de deux membres, nommée par le wali par arrêté. A la fin de son enquête, la commission remet un rapport au wali, ce dernier déclare « l'utilité publique » du projet, par un autre arrêté<sup>2</sup>.

Dès que le projet est déclaré d'utilité publique, le maître d'ouvrage désigne un expert géomètre foncier, pour identifier les propriétaires des parcelles (surface et biens)<sup>3</sup>. Les résultats de ce travail sont transmis à la direction des domaines, pour déterminer le prix et le montant global des indemnisations à effectuer dans un rapport d'évaluation.

La Direction de la Réglementation et des affaires Générales (DRAG) élabore un arrêté de cessibilité de parcelle pour chaque propriétaire, lui indiquant le montant de l'indemnisation<sup>4</sup>, et un arrêté de consignation. Ce dernier permet au trésor de consigner le montant global de l'opération d'expropriation. Le wali signe un arrêté d'expropriation, qui sera transmis à la conservation foncière qui le publiera, et indiquera le transfert de la propriété à l'État. Enfin, le trésor procède à l'indemnisation des propriétaires expropriés.

Au total, la procédure nécessite cinq « arrêtés » de la wilaya, pour chaque opération d'expropriation. Ce qui peut nous renseigner sur la complexité de la procédure. En outre, les agents en charge du « service expropriation » à la Direction des Travaux Publics de la wilaya de Tizi-Ouzou estiment que la procédure connaît des lenteurs, car il y a plusieurs intervenants et souvent plusieurs propriétaires expropriés pour un même projet. Selon leur estimation, la Direction des Travaux Publics a eu à exproprier pour plus de 40 projets, dont les procédures ont duré de six (06) mois à deux (02) ans, durant la période 2000-2012.

---

<sup>1</sup> La procédure est réglementée par le décret exécutif n° 08-202 du 7 juillet 2008 complétant le décret exécutif n° 93-186 du 27 juillet 1993 déterminant les modalités d'application de la loi n° 91-11 du 27 avril 1991, fixant les règles relatives à

L'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>2</sup> Lorsque le projet est d'utilité nationale l'utilité publique est déclarée par le conseil des ministres.

<sup>3</sup> Il faut noter que souvent ce travail est difficile à faire en raison de la non possession des propriétaires des parcelles des actes de propriété en bonne et due forme, et en raison de la multiplicité des propriétaires.

<sup>4</sup> Il est donné au propriétaire exproprié un délai d'un mois pour faire recours. Notre enquête nous a permis de savoir que les propriétaires (et les riverains aussi) qui sont souvent mécontents, perturbent la réalisation des projets, même une fois les travaux ont commencé.

### **II.1.3) L'intervention des laboratoires**

Dans le secteur des travaux publics, il est fait appel aux services des laboratoires spécialisés afin d'identifier la nature des terrains et leur capacité portante. Il est procédé par essais mécaniques, et par fois par des essais géophysiques et essais sismiques. Dans la wilaya de Tizi-Ouzou, on compte six (06) laboratoires de travaux publics. Deux (02) laboratoires publics et quatre (04) privés. Mais cela, n'empêche pas la DTP d'engager un laboratoire en dehors de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Actuellement, le choix du laboratoire qui sera chargé de suivre le respect des exigences en matière de la qualité des ouvrages, est effectué après leur mise en concurrence, généralement, selon une procédure de consultation<sup>1</sup>. Ce qui constitue une sorte de marché public « secondaire » dans le marché public « principal ».

### **II.1.4) Le choix d'un bureau d'étude (BET)**

Le maître d'ouvrage procédera au choix d'un bureau d'étude qui sera chargé de réaliser une étude technique du projet, et d'élaborer un cahier des charges (CDC). Le choix d'un BET se fait également selon la procédure de mise en concurrence. Généralement, le BET retenu est chargé également de suivre la réalisation du projet.

Pour les personnes enquêtées, cette phase dite de « maturation des projets » est essentielle car, plus on y met de la rigueur, moins on rencontre des contraintes dans la mise en concurrence et dans l'exécution des contrats. Plus clairement, plus l'étude du sol, d'expropriation des terrains, d'évaluation des coûts, etc., sont bien faites, moins des contraintes seront observées lors de la mise en concurrence des entreprises et la réalisation du projet concerné.

Au total, cette phase se caractérise par un nombre important d'intervenants : le maître d'ouvrage, le ministère de tutelle, le Wali, le trésor public, les BET, les laboratoires, etc. ; ce qui peut être, plus ou moins une source aussi bien de complexité et de longueur. Le maître d'ouvrage est appelé à « gérer » deux contrats, l'un avec un laboratoire et l'autre avec un BET.

---

<sup>1</sup> Le nombre de laboratoires est estimé à une dizaine dans la wilaya de Tizi-Ouzou.

## **II.2) La mise en concurrence et la passation des marchés publics : des limites liées à la mise en œuvre.**

Cette phase recouvre la préparation des soumissions, la mise en concurrence et le choix des candidats.

### **II.2.1) La préparation des soumissions**

Sur le chapitre précis de la mise en concurrence, des coûts de transactions contraignant les partenaires cocontractants sont relevés aussi bien du côté des entreprises que de celui des maîtres d'ouvrages questionnés.

#### **a) Pour les maîtres d'ouvrage**

Les personnes interrogées nous ont fait part d'un certain nombre de contraintes, qui peuvent être à l'origine de coûts de transaction élevés, durant cette phase. Ainsi, sans exception aucune, toutes les personnes interrogées ont évoqué les « lenteurs bureaucratiques » et « l'incompétence » de certains agents, en plus de ce que nous avons recherché comme coûts liés à l'incertitude, à l'opportunisme des acteurs et à l'incomplétude des contrats, propres à la grille d'analyse appliquée.

La lenteur est liée, avant tout, au déroulement « normal » de la procédure elle-même : avoir de la couverture budgétaire du projet, choisir un terrain qui accueillera le projet, engager le processus d'expropriation et d'indemnisation des propriétaires<sup>1</sup>, choisir un BET pour l'étude et le suivi du projet. Tout cela nécessite un temps, des fois, énorme. Dans certains cas, cette phase dure plusieurs mois, selon nos interlocuteurs. Lorsque que l'on ajoute à cela les problèmes qui surgissent lors de l'expropriation et d'indemnisation, cela devient encore plus compliqué<sup>2</sup>. Lorsque le projet nécessite le visa du CTC, le CDC fait, souvent, l'objet de réserves de la part du contrôleur technique, que le BET doit lever, avant que le maître d'ouvrage le propose à la commission des marchés pour le contrôle. La commission appose souvent des réserves de formes ou de fond sur le CDC, et parfois le rejette carrément, selon la plupart des personnes interrogées. C'est là que « l'incompétence », qui incombe au BET, mais

---

<sup>1</sup> Etant donné que 80% des terres dans la wilaya de Tizi-Ouzou appartient à des personnes privées.

<sup>2</sup> Parfois il y des résistances à l'expropriation ou encore les prix proposés par l'administration pour indemniser les propriétaires sont en deçà des attentes de ces derniers.

parfois au maître d'ouvrage<sup>1</sup>, jouent un rôle contraignant et est, par conséquent, à l'origine de l'augmentation des coûts de préparation de l'appel d'offre.

### **b) Pour les entreprises**

Une fois le CDC est visé par la commission des marchés, l'appel d'offre est lancé. C'est aux entreprises de préparer leurs soumissions. Les entretiens réalisés auprès des entreprises nous ont permis de relever un certain nombre de coûts de soumission. Nous pouvons les résumer de la façon suivante :

- les frais d'abonnement aux quotidiens et au BOMOP pour suivre les informations relatives aux avis d'appel d'offre publiés. Certaines entreprises nous ont affirmé, par ailleurs, que le BOMOP connaît des fois un retard dans la publication des annonces ;
- les frais relatifs au retrait des CDC qui varient de 2000 à 10 000 DA, auxquels il faudrait ajouter les frais de déplacement lorsque l'appel d'offre est lancé par un maître d'ouvrage géographiquement éloigné (en dehors de la wilaya d'implantation de l'entreprise) ;
- les frais de recherche de prix et de remplissage des CDC. Car, un CDC « bien rempli » nécessite la mobilisation de moyens financiers et humains. Parfois, les entreprises sont obligées de solliciter les services des experts pour faire des évaluations des prix et des quantités ;
- dans la plupart des cas, des visites du site du projet sont nécessaires pour tenir compte de tous les détails techniques du projet, et cela ne se fait pas sans la mobilisation des moyens matériels et humains (ingénieurs, géomètres, techniciens, etc.) ;
- les frais des fournitures de bureau (papier, et autres) pour reproduire les CDC en plusieurs exemplaires, s'ajoutent également aux coûts supportés par les entreprises.

Par ailleurs, les entreprises avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont affiché un « soulagement » après la suppression de la caution de soumission dans le CMP de 2012 a eu pour effet de diminuer les frais de la soumission.

Au total, nous pouvons noter que durant cette phase de la préparation de la mise en concurrence des soumissionnaires, le caractère long de la procédure peut se conjuguer avec « l'incompétence » des intervenants pour causer des difficultés, plus ou moins sérieuses, en

---

<sup>1</sup> Parfois le CDC est préparé par le maître d'ouvrage.

termes de lenteur, d'imprécision et de coûts. Cela explique en grande partie, le fait que la quasi-totalité des marchés se voient greffés des avenants.

## II.2.2) Les difficultés liées à la mise en concurrence des entreprises

La plupart des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus, préfèrent la mise en concurrence par le procédé d'appel d'offre. Elle reconnaît qu'un appel d'offre est relativement plus transparent qu'une consultation. Les mêmes personnes jugent le niveau de concurrence juste «moyen» ou « acceptable » pour les appels d'offre lancés par les différentes directions dans la wilaya de Tizi-Ouzou, excepté, la Direction du Logement et de l'équipement Public (DLEP) qui connaît une concurrence relativement importante. L'issue infructueuse de certains appels d'offre, par manque de candidats, nous renseigne sur le caractère très « limité » de la mise en œuvre du principe de la concurrence.

En effet, à titre d'illustration, sur 91 marchés et conventions lancés et attribués en 2010 par la DTP de la wilaya de Tizi-Ouzou, l'infructuosité est prononcée pour 7 appels d'offre concernant 7 projets de marchés. En 2011, le nombre d'appel d'offre infructueux est de 27 et concerne 27 projets de marchés, sur 101 appels d'offre lancés. En 2012, sur 72 appels d'offre lancés, 26 sont déclarés infructueux.

**Tableau n°31 : Les appels d'offre infructueux de la DTP de (2010-2012)**

Année	Marchés et conventions attribués (/ lot)	Appels d'offre infructueux (/lot)			Motif	
		Restreint	Ouvert	Total	Offre insuffisante	Qualification insuffisante
2010	18+73 = 91	0	7	7	0	7
2011	39+62=101	14	8	27	11	16
2012	62+10=72	23	3	26	14	12

Source : nos calculs à partir des données retirées du BOMOP

Le tableau n°31 montre, globalement, que les appels d'offre restreints sont les plus concernés par le problème d'infructuosité. Cela veut dire que, plus le maître d'ouvrage est

exigeant en termes de qualifications demandées aux entreprises, plus élevé serait le risque d’aboutir à une offre infructueuse. L’infructuosité des appels d’offre est tantôt due à l’insuffisance des candidats en nombre, tantôt à une insuffisance de la qualification des candidats<sup>1</sup>. Généralement, les appels d’offre infructueux finissent par voir les marchés dont ils font objet, être attribués par voie de consultations.

### a) Nombre et qualification des entreprises

En termes du nombre d’entreprises, excepté celui du bâtiment, qui comprend un nombre important d’entreprises, plus de 1200 entreprises en 2012, les secteurs des travaux publics et celui des ressources en eaux, comptent moins de 180 entreprises, chacun, pour la même année (tableau n°32). Il est vrai que cela peut se justifier par le fait que le secteur du bâtiment, contrairement aux autres, offre lui-même plusieurs créneaux d’activités, où les entreprises peuvent intervenir (construction, électricité, peinture, charpente, etc.)

Le tableau n°32 nous montre le nombre de dossiers de qualification, traités annuellement par la DTP durant la période 2008-2012 par catégorie. Il faut rappeler que plus en monte dans les catégories, plus importants sont les moyens humains et matériels exigés, pour obtenir la qualification. Il faut savoir également, que les certificats de qualification sont attribués par les services de la wilaya, pour les catégories allant de (I) jusqu’à (IV), et par une commission ministérielle, pour les catégories supérieurs (de V à VIII).

**Tableau n°32 : Les qualifications des entreprises en 2012, pour trois directions de wilaya (DLEP, DTP et DHW)**

	DLEP= 417				DTP= 59				DREW= 42			
	C I	C II	C III	C IV	C I	C II	C III	C IV	C I	C II	C III	C IV
Dossier traités en 2012	276	108	27	6	25	20	10	4	26	14	12	10
Total d’entreprises en 2012 (estimation)	1213				173				123			

Sources : secrétariat général de la wilaya, 2013

<sup>1</sup> Dans ce cas on enregistre « une seule offre est qualifiée techniquement » ou encore « aucune offre n’est pré-qualifiée techniquement ».

Globalement, il ressort du tableau n°33 que le nombre d'entreprises exerçant dans le secteur des travaux publics est relativement faible, comparativement à celui du logement et de l'équipement public (bâtiment). Il est tout juste légèrement plus important que celui du secteur des ressources en eau. Cela est vrai aussi qu'une bonne partie de ces entreprises ne renouvèlent pas de façon systématique leurs dossiers de qualification, selon les informations recueillies au niveau des bureaux chargés de leur traitement dans les directions concernées.

Dans le détail, nous pouvons remarquer que, si le nombre d'entreprises exerçant dans le secteur des travaux publics peut être qualifié de relativement « important », pour les catégories I et II, il n'en est pas de même pour celui des catégories supérieures. Le tableau n°33 montre que pour l'année 2012, par exemple, seuls 10 et 4 dossiers sont traités par les services des qualifications de la wilaya, respectivement, pour les catégories I et II ; alors que seuls 10 et 04 dossiers sont déposés, respectivement, pour les catégories III et IV.

Selon un rapport de la DTP<sup>1</sup>, en matière de réalisation d'ouvrage d'art, il n'y a que deux (02) entreprises sur lesquelles la direction peut compter. En matière de travaux routiers, la concurrence est relativement plus intense, mais seules onze (11) entreprises disposent d'une centrale d'enrobé. Plus généralement, l'intensité de la concurrence dans le secteur diminue, en passant des travaux de routes et annexes, aux ouvrages d'art, puis aux travaux maritimes. En effet, en matière de travaux maritimes, il y a un nombre très faible d'entreprises qu'y sont spécialisées dans la région, étant donné que la wilaya ne possède que deux ports de pêche. Le niveau de la concurrence peut être jugé plutôt moyen en matière de travaux d'ouvrages d'art, pendant que l'activité des travaux routiers connaît relativement une plus grande concurrence.

Mais, selon nos interlocuteurs, le manque d'entreprises peut être plus ou moins « comblé » par celles venant des autres wilayas, lorsque les projets sont d'importance régionale ou nationale.

#### **b) La diffusion des appels d'offre : le respect du principe concurrentiel au second plan.**

La publication des avis d'appels d'offre est du ressort exclusif de l'Agence Nationale d'Edition et de Publicité (ANEP). Ces avis sont publiés dans le BOMOP et dans les organes de presse nationale ou régionale. Notre investigation nous a permis de constater un « manque

---

<sup>1</sup> DTP, point de situation et perspectives du secteur des travaux publics, document interne, juin 2011.

de rigueur » dans la diffusion de ces avis. D'abord, l'ANEP ne semble pas choisir les organes de presse en fonction de l'importance numérique de son lectorat, puisque dans bien des cas, ces avis sont publiés dans des titres relativement « inconnus » ou « à faible lectorat », selon certains de nos interlocuteurs. D'autres affirment que parfois, la publication des avis dans le BOMOP, qu'est un organe de l'ANEP, est faite tardivement. Cela nuit à la qualité de la concurrence qui en résulte, même si ce manque est quelque peu comblé par l'affichage au niveau des administrations locales. Par ailleurs, nous avons noté qu'une bonne partie des entreprises que nous avons enquêtées n'est pas abonnée au BOMOP.

Tout compte fait, nous pouvons affirmer que la diffusion de l'information dans les marchés publics de la wilaya de Tizi-Ouzou, et par extension en Algérie, est plus une « exigence procédurale » qu'un moyen de fluidité de l'information, nécessaire à une véritable mise en concurrence des entreprises, au sens de la théorie économique.

### **c) De l'asymétrie informationnelle : opportunisme ou incompetence ?**

Il est important de savoir si les CDC sont « clairs » et « complets » quant aux critères de sélection des candidats, et partant, aux besoins du maître d'ouvrage. Globalement, les entreprises interrogées sont peu satisfaites du degré de clarté des CDC qu'ils ont à remplir. Pour elles, souvent, « il y a des articles dans les CDC qui ne sont pas clairs ». Pourtant, la réglementation des marchés publics, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, autorise les entreprises à demander des éclaircissements auprès du maître d'ouvrage dans ce cas.

La majorité des responsables interviewés du côté des entreprises pensent que la mention générique «... *et toute suggestion de bonne exécution* », intégrée assidument dans les clauses des CDC, n'est pas fait pour régler le problème du manque de clarté. Bien au contraire, cela peut être interprété comme une incomplétude du contrat, voire constituer un pouvoir discrétionnaire potentiel que se donne le maître d'ouvrage, qu'il ferait valoir lors de l'exécution des clauses en question. D'autres, une minorité, ne voient pas la chose de cette manière. Pour eux c'est l'impossibilité de connaître tous les détails concernant l'opération, la clause ou l'article, qui fait que le maître d'ouvrage « se sécurise » par cette mention ; car, sans cela, c'est la porte ouverte au travail bâclé.

Du côté des maîtres d'ouvrage, on pense que, malgré le respect stricte des exigences de la procédure en matière de justificatifs lors de la soumission, les entreprises peuvent abuser et se montrer un peu trop « attractives », en matière de prix et de délais de réalisation. Autrement, comment expliquer le fait que dans plusieurs cas les entreprises connaissent des difficultés lorsqu'elles passent à la réalisation, voire à se désister, dans certains cas ? En effet, compte tenu du système de notation<sup>1</sup>, les entreprises peuvent proposer des délais plus courts et des prix plus attractifs, sans pour autant être en mesure de les satisfaire lors de la phase de réalisation.

Il faut noter également que le maître d'ouvrage est tenu de ne pas « orienter » les dispositions du CDC<sup>2</sup>. Car, détailler davantage les articles est contraire à ce principe, dans une certaine mesure, d'où la présence de la mention générique « *et toute suggestion de bonne exécution* » dans les CDC, nous expliquent les maîtres d'ouvrages.

Par ailleurs, la symétrie informationnelle ne peut être toujours garantie par le respect de la réglementation en vigueur. À titre d'exemple, en matière de qualification, formellement, les entreprises sont soumises à une procédure réglementaire consistant à se faire délivrer des certificats de qualification en présentant un certain nombre de pièces justificatives, quant aux moyens humains et matériels qu'elles possèdent. C'est en fonction d'un dossier constitué de toutes ces pièces, que les services compétents de la wilaya leur délivrent un certificat de qualification, indiquant l'activité principale et secondaire, et la catégorie de l'entreprise<sup>3</sup>, valable pour une durée de trois années. Or, les maîtres d'ouvrages interrogés, pensent que les entreprises « *peuvent rassembler les pièces nécessaires pour obtenir un certificat de qualification, sans qu'elles en soient, réellement en possession, du moins durablement, des moyens déclarés formellement* », et « *seule l'entreprise connaît réellement ses qualifications et la qualité de son matériel* ». Dans ce cas, nous sommes alors bel et bien dans une situation d'asymétrie informationnelle.

---

<sup>1</sup> Voir Annexe A, pp.3-5

<sup>2</sup> Proposer une marque d'un matériel, par exemple.

<sup>3</sup> De la catégorie I jusqu'à IV, les dossiers sont traités par la commission de la wilaya, alors que de la catégorie V à la catégorie IX, les certificats sont délivrés par le comité national, art.11 du décret exécutif n°93-289 du 28 novembre 1993 portant obligation pour toutes les entreprises intervenant dans le cadre de la réalisation des marchés publics du bâtiment, des travaux publics, et de l'hydraulique d'être titulaire du certificat de qualification et de classification professionnelles.

Les comportements et autres contraintes exposés ci-dessus, ne peuvent être, à notre avis, mis sur le compte de l'opportunisme stratégique des acteurs seulement, au sens de la théorie des coûts de transaction. Nous pensons que « l'incompétence » peut en être, également, à l'origine. Cela nous mène à évoquer le problème de « l'incompatibilité » des mécanismes institutionnels avec les réalités qu'ils essayent de régler.

#### **d) De l'entente entre entreprises**

La plupart des personnes interrogées, sans réfuter l'existence « d'ententes » entre entreprises lors des soumissions, disent ne pas avoir connaissance de ce phénomène. Pourtant, certaines personnes (maîtres d'ouvrage et entreprises), n'hésitent pas à parler de l'existence de ce phénomène qui s'exprime par la présence de « lièvres », lors des soumissions. Ces derniers présentent des prix excessivement « plus chers », par exemple.

Finalement, la mise en concurrence des entreprises dans le cadre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou ne se fait pas sans difficultés. Cela confirme largement ce qui a été avancé par la théorie et littérature économiques à ce sujet, concernant l'asymétrie informationnelle, l'incomplétude des contrats qui en découle, l'opportunisme stratégique des entreprises ou des maîtres d'ouvrages, etc. Ces difficultés s'ajoutent à l'incompatibilité de certaines règles avec la réalité du terrain. De ce fait, on se contente souvent du respect formel de la réglementation des marchés publics, au détriment du respect du principe de la recherche d'une concurrence effective entre les entreprises.

### **III) L'exécution des marchés**

Durant la phase d'exécution des marchés publics, des contraintes ne manquent pas de surgir. L'existence des mises en demeure, des avenants, des ordres de services (ODS) d'arrêt de travaux, etc, en témoigne. Les avenants et les ODS d'arrêt de travaux qui devraient constituer des exceptions, sont devenus « monnaie courante » dans les marchés publics (Annexe D). En fait, cela confirme l'incomplétude des marchés signés entre les parties contractantes.

Donc, en plus des contraintes soulevées dans la littérature économiques telle que la malédiction du vainqueur, l'incomplétude des contrats, l'opportunisme stratégique des

entreprises, etc, nous avons pu relever d'autres contraintes liées à « l'incompétence » professionnelle des intervenants en la matière et à l'incompatibilité de la réglementation avec la réalité du terrain. Il faut noter que, plus souvent, les projets sont mis à l'arrêt à cause des intempéries, des oppositions des anciens propriétaires du site du projet ou des propriétaires riverains au site, des contraintes techniques, etc.

### **III.1) La « malédiction du vainqueur »**

Il faut noter d'emblée que le procédé de sélection du candidat selon le critère du « moins disant », pratiqué généralement, au lieu du « mieux disant », constitue une source importante des problèmes rencontrés durant la phase d'exécution des marchés. Pourtant, et paradoxalement, les personnes interrogées (entreprises ou maîtres d'ouvrages) ont toutes critiqué la sélection des candidats selon le procédé du « moins disant ».

Les maîtres d'ouvrage interrogés font état de désistement, assez souvent, du candidat vainqueur, durant la phase de réalisation des projets. Cela est particulièrement valable, lorsque le candidat vainqueur a obtenu le marché avec des prix faibles. L'opportunisme stratégique des candidats, n'est pas la seule raison de cette situation. A notre avis, ce problème peut relever du faible niveau des entrepreneurs, en termes de culture économique, mais surtout leur non maîtrise des coûts de production et de transaction. Dit autrement, les entrepreneurs se prennent par eux-mêmes dans le piège de sous-estimation des coûts, par leur faible capacité à anticiper les évolutions de l'environnement économique dans lequel ils évoluent, ou encore par méconnaissance des difficultés de terrain liées à certains aspects du projet, la nature géologique du terrain qui sert d'assiette au projet, par exemple.

Le tableau n°33 nous donne l'état des « mise en demeure » publiées dans le BOMOP, par cinq directions de la wilaya de Tizi-Ouzou. Il faut noter que les mises en demeure publiées, constituent, en réalité, une sorte de « pré-résiliation » des contrats, puisque cela suppose que le maître d'ouvrage ait épuisé tous les rappels à l'ordre significables par voie verbale, dans le cadre du cahier du chantier<sup>1</sup>, et par une mise en demeure écrite et non publiée, adressées à l'entreprise concernée.

---

<sup>1</sup> Un registre du suivi du déroulement du chantier tenu par le service technique du maître d'ouvrage.

La Direction du Logement et de l'Équipement Public (DLEP) a publié dans le BOMOP plus de mises en demeure par rapport aux autres directions. Cela semble logique, car la DLEP a un nombre plus important de marché à gérer, comparativement aux autres directions. De plus, le secteur du bâtiment connaît une hausse continue des prix des matériaux, créant d'énormes difficultés financières pour les entreprises.

Les personnes interrogées, nous ont affirmé que l'établissement des mises en demeure est une pratique courante dans les marchés publics, même si la résiliation des contrats ne semble pas se banaliser. A titre d'exemple, en 2012, la direction des travaux publics a procédé à la résiliation de deux (02) contrats au motif que les entreprises n'ont pas honoré leurs engagements contractuels.

**Tableau n°33 : Les mises en demeure publiées au BOMOP par certaines directions de la wilaya de Tizi-Ouzou (2010-2012)**

Direction	2010	2011	2012
Direction de logement et équipements publics (DLEP)	16	6	9
Direction de la culture	12	1	1
Direction de la jeunesse et des sports	2	4	5
Direction des travaux publics	2	0	1
Direction de l'hydraulique	0	4	0
Total	32	15	16

Source : BOMOP, 2010, 2011 et 2012.

### **III.2) Les contraintes techniques et le manque de coordination entre les différentes administrations**

Les statistiques du tableau n°34 nous donnent l'idée sur l'importance numérique des avenants, comparés au total des marchés signés. Pour le cas de la DTP, sur la période (2010-2012), il a été enregistré un taux de 0,65 avenants par marché. C'est-à-dire chaque deux (02) marchés sont concernés par plus de trois (03) avenants, en moyenne. Le taux le plus élevé est enregistré en 2010 (1,3) : chaque marché est concerné par plus d'un avenant, en moyenne.

En tenant compte des autres secteurs, et selon des membres de la commission des marchés de la wilaya de Tizi-Ouzou, la quasi-totalité des marchés fait l'objet d'au moins un avenant<sup>1</sup>. Cela nous permet de conclure sur le caractère incomplet des contrats signés entre le maître d'ouvrage et les entreprises, à cause, notamment, des difficultés citées plus haut.

**Tableau n°34 : Le nombre de marchés et avenants passés par la wilaya et la DTP (2010-2012)**

	2010	2011	2012	Moyenne
Marchés et avenants de la Wilaya (1)	398	382	606	462
Marchés et avenants de la DTP (2)	42	73	82	66
(2) / (1)	10,55%	19,10%	13,53%	14,28%
Marchés de la DTP en nombre (3)	18	39	62	119
Avenants de la DTP en nombre (4)	24	34	20	78
Avenants de la DTP/marché : (4)/(3)	1,33	0,87	0,32	0,65

Sources : DTP et secrétariat général de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Les contraintes d'ordre technique, liées aux fiches techniques « mal faites », constituent également un problème majeur dans l'exécution des marchés. Les études réalisées sont dans la plupart des cas insatisfaisantes (imprécises et incomplètes), ce qui met les chantiers à l'arrêt, en vue d'études complémentaires, et génère des travaux supplémentaires et avenants. La procédure pour les avenants étant pratiquement la même que celle par laquelle passe le marché, en termes de contrôle, cela fait augmenter les coûts de transaction et causer des pertes de temps considérables<sup>2</sup>.

Dans certains cas, selon les entreprises questionnées, une fois à l'arrêt, le projet met généralement beaucoup de temps pour reprendre ; et lorsque les prix prévus ne sont pas

<sup>1</sup> Selon les avis des personnes interrogées, un nombre limité d'avenants ont pour objet une modification de forme dans le contrat initial (une modification d'une pièce dans le dossier du marché, par exemple).

<sup>2</sup> Etant donné que le maître d'ouvrage subira des frais supplémentaires pour le même marché.

actualisables, cela peut réduire, voire anéantir, la marge bénéficiaire de l'entreprise. Nos interlocuteurs se plaignent également du non-respect de la durée de validité des offres, à cause des lenteurs bureaucratiques, et entre temps, les prix évoluent sur le marché, souvent en défaveur de l'entreprise.

Le manque de coordination entre les différents services administratifs et maîtres d'ouvrage peut être également la source des difficultés dans la réalisation des projets. Souvent, des projets de revêtement de routes sont contraints de s'arrêter, pour permettre à certains réseaux souterrains (eau potable, assainissement, etc.) d'être réalisés préalablement.

### **III.3) Le respect des normes qualitatives dans la réalisation**

Afin de garantir le respect des normes de qualité par les entreprises, le maître d'ouvrage fait généralement appel aux services d'un laboratoire spécialisé. Dans le secteur des travaux publics, trois types de contrôles sont exercés par le laboratoire durant la phase dite « travaux ». D'abord, il est procédé au contrôle de la provenance des matériaux utilisés par l'entreprise, ensuite est contrôlée la qualité des enrobés, avant que leur mise en place ne soit contrôlée, à son tour.

Des responsables de laboratoires nous affirment que leur rôle « d'essayer d'imposer » le respect des normes de qualité aux entreprises n'est pas une tâche aisée. Ils affirment que souvent les entreprises sont tentées de « tricher » sur la qualité des matériaux utilisés, dans la préparation des enrobés, et lors de leur mise en place.

### **III.4) Les oppositions des propriétaires expropriés**

Le fait qu'une part importante des terrains relève de la propriété privée, les maîtres d'ouvrages sont souvent contraints d'exproprier et indemniser les propriétaires des terrains, afin de réaliser des projets d'équipement. Les problèmes de réalisation de projet deviennent alors des problèmes d'expropriation. A la complexité de l'opération de définition des propriétaires, s'ajoute le problème de la détermination du prix d'indemnisation. Les propriétaires, jugent généralement le prix de l'administration en dessous du prix du marché, et le rejettent, par conséquent. En outre, les entreprises se trouvent souvent face à l'opposition des citoyens au moment du démarrage des travaux.

Ces problèmes qui devront trouver solution juste après le choix du terrain du projet, dans le cadre de la procédure d'expropriation, s'étalent ou resurgissent, au moment de la réalisation, pour mettre l'administration devant « le fait accompli ». C'est là qu'interviennent la qualité des institutions « d'État de droit » et d'économie de marché, et la qualité de leur mise en œuvre. Car c'est de ces institutions que dépend, dans une large mesure, la mise en œuvre de ces mécanismes d'expropriation et l'exécution de toutes les autres règles et clauses contractuelles relatives aux marchés publics. En définitif, la qualité de la mise en application d'une règle ou une clause instituée ne peut se concevoir qu'en compatibilité avec l'environnement institutionnel global dans lequel elle s'insère. A cet égard, les questions de l'efficacité et de l'efficience des mécanismes d'expropriation, de règlement des conflits se restent entièrement posées.

### **III.5) La contrainte liées à l'approvisionnement**

Les entreprises se trouvent, dans certains cas, en rupture de stock de matières premières. Ce qui met les chantiers à l'arrêt. Le lancement des programmes quinquennaux d'équipement public a multiplié plusieurs fois la demande totale des matériaux de construction, qui a provoqué leur raréfaction sur le marché. Par ailleurs, la production d'agrégats reste insuffisante pour couvrir la demande locale, malgré l'ouverture de plusieurs carrières<sup>1</sup>.

### **III.6) Divergences entre co-contractants**

Les entreprises enquêtées reconnaissent qu'il y a souvent des divergences, plus ou moins graves, entre elles et les maîtres d'ouvrage, par rapport à certains articles et clauses du CDC et du marché. Ces divergences peuvent porter sur des détails techniques du projet et sur les prix (pour les travaux supplémentaires). La mention « *et toutes suggestion de bonne exécution* », fait l'objet de ces divergences, dans bien des cas. Mais, lorsqu'il y a divergence entre les deux parties, dans la quasi-totalité des cas, c'est le maître d'ouvrage qui a gain de cause. Certaines entreprises, qui craignent des « représailles » de la part du maître de l'ouvrage, affirment préférer se soumettre à la volonté de ce lui-ci.

---

<sup>1</sup> DTP, op. cit.

### **III.7) De la sous-traitance dans la réalisation des travaux**

Le secteur des travaux publics est, comparativement, moins concerné par la sous-traitance, par rapport à celui du bâtiment. Toutefois, dans certains cas, le CDC ou le marché prévoit une clause de la sous-traitance. Le partenaire co-contractant est autorisé à sous-traiter certaines tâches secondaires du marché (corps d'état secondaires) à d'autres entreprises, sans atteindre les trente pour cent (30%) du montant global du marché. Dans ce cas, le maître d'ouvrage est sollicité pour approuver la proposition de son partenaire co-contractant, pour constater si la sous-traitance y est avantageuse en matière de production (en coût et en temps). Il n'en demeure pas moins que la sous-traitance constitue elle-même une contractualisation dans la contractualisation (marché), qui peut générer des coûts de transaction propres à elle, s'ajoutant ainsi à ceux du marché entre le maître d'ouvrage et l'entreprise co-contractante.

Au total, la phase d'exécution des marchés connaît un certain nombre de difficultés. En plus de celles déjà présentes dans la littérature économique, comme la « malédiction du vainqueur » et l'opportunisme stratégique des acteurs, les divergences entre les cocontractants, l'incertitude, etc., notre étude a révélé d'autres contraintes, qui sont plus ou moins propres au cas étudié : les contraintes techniques, les oppositions, les intempéries, les problèmes d'approvisionnement des entreprises, et le respect des normes qualitatives de réalisation des infrastructures.

### **IV) Les difficultés dans le contrôle des marchés : rigidité dans l'application de la réglementation ou manque de rigueur des agents chargés de préparer les contrats de marchés ?**

La réglementation des marchés publics fait la distinction entre les marchés, qui portent sur un montant dépassant le seuil prévu dans l'article (6) du CMP, et les conventions, dont le montant n'atteint pas ce seuil. Dans notre investigation, nous avons essayé d'apprécier la préférence des maîtres d'ouvrage aux conventions, lorsque cela est possible, pour s'affranchir de la complexité du contrôle. Les personnes interrogées disent préférer opter pour les conventions, lorsque l'estimation administrative du montant du projet n'est pas de loin supérieure au seuil de huit (08) millions de Dinars. Aussi, dans certains cas, c'est l'offre retenue, après un appel d'offre, qui dicte le mode « convention » au lieu d'un marché, pour un ou plusieurs lots du projet, lorsque le candidat retenu propose un prix inférieur à ce seuil.

**Tableau n°35: La répartition des opérations de la DTP entre les marchés et conventions sur la période (2009-2012)**

Année	Marchés	Conventions
2009	77	107
2010	18	73
2011	39	62
2012	62	36

Source : DTP, 2012.

Les statistiques du tableau n°36 nous montrent qu'à l'exception de l'année 2012, pour le reste de la période, le nombre des conventions signées est nettement supérieur à celui des marchés. Les conventions sont des contrats, tout comme les marchés publics, qui portent sur un montant inférieur au seuil de huit (08) millions DA, prévu dans le CMP. Elles sont passées soit après appels d'offre ou après consultation.

Même si les conventions ne font pas l'objet d'un contrôle par la commission des marchés compétente, elles subissent, toutefois, au même titre que les marchés, le contrôle financier, puisqu'elles font objet de dépenses publiques. Or, parmi l'ensemble des contrôles prévus dans le CMP, le contrôle financier des marchés publics est le plus « problématique ». Les maîtres d'ouvrage, les entreprises et les élus, avec lesquels nous nous sommes entretenus, présentent le contrôle financier comme une source de perte de temps et de grande complexité de la procédure de contrôle dans les marchés publics. Les projets de marchés y font souvent objet des réserves, voire, parfois, des rejets. Certes, ces réserves et rejets concernent plus les conventions que les marchés, nous affirment des agents chargés du contrôle financier des marchés publics. Les réserves portent généralement sur de simples détails de forme.

Certains de nos interlocuteurs vont jusqu'à affirmer que le contrôle financier dépasse, dans certains cas, ses prérogatives qui consistent à vérifier la disponibilité des crédits relatifs au marché contrôlé.

De leur côté, les agents chargés du contrôle financier se plaignent du manque des moyens humains et matériels, et des « mauvaises » conditions de travail. Pour eux, la quantité de travail a augmenté depuis que les marchés et autres conventions passés par les communes

sont concernés par le contrôle financier<sup>1</sup>, sans que les moyens (humains et matériels) ne changent. Cela nous permet de poser une autre fois le problème « d'incompatibilité », entre ce que prévoit la réglementation des marchés publics et sa faisabilité dans la réalité.

Aussi, peut-on mettre tout sur le dos des différents contrôles (financier et autre), lorsque l'on évoque les lenteurs dans les marchés ? L'incompétence professionnelle des agents et le manque de rigueur dans la conception des CDC et leur remplissage par les entreprises n'en sont-ils pas, en partie, la cause ? Notamment lorsque l'on sait que certaines réserves de formes peuvent largement être évitées avec un peu plus de rigueur dans la préparation ou le remplissage des CDC ou marchés, avant leur présentation à la commission des marchés ou au contrôleur financier.

Les services du contrôleur financier de la wilaya de Tizi-Ouzou nous ont affirmé que parmi les causes essentielles de ces « notes de vérification », appelées réserves de formes, la plupart est liée au fait que les agents chargés de la préparation des projets de marchés, s'adaptent mal avec les changements perpétuels de la réglementation des marchés publics, et restent souvent « figés » sur l'ancienne réglementation des marchés publics.

Concernant le rôle de la cour des comptes, chargée du contrôle à posteriori des marchés publics, les magistrats de la chambre régionale de la cour des comptes compétente pour la wilaya de Tizi-Ouzou, notent que ce contrôle n'est ni systématique ni exhaustif. La chambre de Tizi-Ouzou, compétente pour six wilaya (Tizi-Ouzou, Béjaïa, Boumerdès, Bouira, Bordj Bou Arreridj et Msila), avec un nombre limité de magistrats, se contente de sélectionner des collectivités locales, selon des critères qu'elle définit elle-même au préalable : communes de chef lieux de Dairate, contrôle thématique, etc. Sur les résultats de leur investigation, les magistrats notent que des anomalies dans l'application de la réglementation sont observées dans bien des cas.

---

<sup>1</sup> La réglementation exige depuis 2010 la soumission des marchés passés par les communes à la procédure de contrôle financier. La mise en application est effective depuis 2012. Et souvent sont les communes qui doivent être contrôlées qui offrent un local pour le service du contrôle financier, nous affirment les agents chargés de ce contrôle.

## **V) Les conflits et litiges**

D'une façon générale, les marchés publics sont un objet de conflits. Les contraintes évoquées plus haut, concernant l'exécution des marchés, engendrent des situations conflictuelles, plus ou moins compliquées. Dans certains cas par exemple, les entreprises se plaignent du retard dans le paiement des situations. Le délai de dix (10) jours indiqué par la réglementation, pour traiter et payer une situation, n'est pas respecté dans la réalité, nous révèlent des agents du trésor publics. Souvent les mandats provenant du maître d'ouvrage arrivent en nombre important et en un seul envoi, et entachés d'anomalies. Dans ce dernier cas, le maître d'ouvrage est invité à compléter ou à corriger l'erreur. Ce qui rallonge encore plus le temps de traitement des dossiers par les services du trésor public. Cela nous renseigne, encore une fois, sur le caractère incompatible de certaines dispositions réglementaires avec des situations qu'elles sont censées encadrer. Ce qui constitue une source de conflits, de perte de temps, etc.

Toutefois, les maîtres d'ouvrage et les entreprises s'accordent à considérer le recours à des solutions à l'amiable est plus indiqué que le recours à la justice. Le recours à la justice est rarement observé. La justice est connue pour sa « lenteur » et peut être à l'origine de coûts supplémentaires et pour le maître d'ouvrage et pour l'entreprise.

## **VI) La gestion du facteur temps dans les marchés publics passés par la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Pour rendre compte de la gestion du facteur temps dans les marchés publics, nous avons essayé de retracer l'évolution historique des différentes phases, pour 11 marchés, choisis au hasard. L'annexe D montre le temps consommé par chacune des étapes qui caractérisent les marchés publics : étude et maturation, la mise en concurrence et la réalisation. Il en ressort que :

1. si l'on admet que la phase de « maturation du projet » est comprise entre la date d'inscription budgétaire du projet jusqu'au lancement de l'appel d'offre, on constate que celle-ci est, pour la plupart des marchés, ayant pour objet la réalisation des infrastructures neuves, l'une des plus longues. Cette première étape du processus de mise en œuvre des marchés publics peut être concernée par la réalisation d'une étude et une opération

d'expropriation, plus ou moins longues et compliquées, en plus de l'élaboration des CDC. Nous observons que, sur l'ensemble de la durée du projet, cette phase est généralement celle qui prend plus de temps par rapport aux autres. Globalement, les projets prennent plusieurs années (de 02 à 3,5 années) de la date de leur inscription jusqu'à leur maturité, avant d'être proposés à la concurrence des entreprises. Il paraît logique de constater que les travaux neufs (construction de routes ou d'ouvrages d'art), pour qui la procédure d'expropriation devrait être, dans la quasi-totalité des cas, engagée, sont ceux qui y prennent plus de temps. Les travaux d'entretien sont plutôt moins concernés par des lenteurs, si ce n'est celles liées au déroulement normal de la procédure administrative, et à l'étude. Mais nous constatons que les projets mettent, en moyenne, près de 02 années pour qu'ils fassent l'objet d'appels d'offre. Nous nous demandons si l'on ne peut pas gagner du temps sur cette phase ?

2. Après la publication de l'avis d'appel d'offre, et la réception des soumissions, qui durent généralement entre 21 et 30 jours, le maître d'ouvrage procède à l'analyse des offres. Les candidats, dont les dossiers sont incomplets, se voient accorder un délai de 10 jours pour compléter leurs dossiers. Par la suite, il est passé à l'évaluation technique et financière des offres. L'évaluation donne lieu à une attribution provisoire du marché. Celle-ci est publiée dans la presse et le BOMOP, et un délai de recours de 10 jours est accordé aux autres offreurs contestataires éventuels. Le temps global nécessaire pour cette étape varie en fonction de l'importance du projet (nombre de lots, nombre de candidats, etc.) Les exemples de l'annexe D nous montrent que cette durée est parfois longue et dure jusqu'à cinq (05) mois. Le « souci temporel » est encore plus éprouvé durant cette étape. Car, partant du principe réglementaire stipulant que la durée de validité de l'offre des candidats est fixée à trois (03) mois et 21 jours, à compter de la date de dépôt des offres, on devrait considérer cette durée comme une « durée réglementaire » à respecter. Cela ne semble pas s'appliquer dans la réalité, selon nos entretiens. Nous remarquons d'ailleurs que cette durée est largement dépassée dans la plupart des cas (Annexe D). Nous avons noté que le temps pris par le projet de marché, pour avoir le visa de la commission des marchés et celui du contrôleur financier, varie en moyenne de quatre (04) mois à plus de deux (02) années. Le contrôle financier est souvent montré du doigt pour justifier cette lenteur.

3. les durées théoriques proposées par les entreprises dans leurs offres sont rarement respectées dans la réalité. Nous notons que la durée théorique est souvent multipliée plusieurs fois. Dans

notre échantillon, la durée effective est multipliée par plus de deux (02) fois, jusqu'à plus de trente et cinq (35) fois. Dans les exemples étudiés (annexe D), la durée de réalisation théorique du projet est respectée une seule fois. Les personnes interrogées nous ont affirmé que les sanctions, que l'on désigne par les pénalités de retard (art.90 du CMP) ne sont pas appliquées dans la réalité. Il est vrai que la phase de la réalisation des projets est sujette à des contraintes, que nous avons présentées précédemment (oppositions, contraintes techniques, etc.). L'existence de travaux supplémentaires ne ferait que rallonger encore la durée de réalisation des projets. Ces contraintes constituent des raisons objectives d'arrêt des travaux. Mais, il n'en demeure pas moins que ces raisons peuvent cacher, dans la réalité, l'incapacité<sup>1</sup> des entreprises à respecter des durées théoriques « attractives » qu'elles proposent dans leurs offres. Il s'en suit que ce manquement dans la mise en application de la clause relative aux pénalités de retard, peut altérer la crédibilité des différentes clauses et des mesures coercitives contenues dans les contrats<sup>2</sup>, voire ouvrir une brèche à des offres irréalisables de la part des entreprises.

Des personnes interrogées (les élus notamment), vont jusqu'à considérer certains ordres de services (ODS) d'arrêt de travaux « injustifiés » dans la réalité. Pour eux, cela peut relever, dans certains cas, d'une « complaisance » de la part du maître d'ouvrage vis-à-vis de l'entreprise, afin de couvrir « réglementairement » le retard pris dans la réalisation d'un projet. Des personnes interrogées du côté des entreprises, pensent que s'il y a des ODS d'arrêt de travaux non fondés, cela devrait constituer une « contrepartie », des manquements, dont l'administration plaide coupable<sup>3</sup>. Dit autrement, ces ODS non fondés sur une contrainte explicitement prévue par la réglementation, peuvent constituer une sorte d'« arrangement » tacite entre les deux parties pour se « couvrir » mutuellement leurs erreurs. Car, à titre d'exemple, certaines contraintes techniques que rencontrent les entreprises à cause des études mal faites, durant la phase de réalisation des projets, incombent, dans une certaine mesure, au

---

<sup>1</sup> Ou encore leur opportunisme.

<sup>2</sup> L'importance de la question des retards dans les projets d'investissement, lorsque une clause de pénalité est inclus dans le marché public, a fait l'objet d'une étude de Chiara D'Alpaos C., Moretto M. &Valbonesi P., intitulée « *Optimal penalty for investmentdelay in public procurementcontracts* », June 4, 2008, dans laquelle les auteurs ont essayé de définir un modèle permettant de déterminer le montant optimal de la pénalité de retard, en se basant sur l'expérience italienne dans les marchés publics.

<sup>3</sup> A titre d'exemple, lorsque le projet de revêtement se trouve à l'arrêt, parce que des réseaux sous terrains (gaz, eau potable, etc.) doivent être réalisés au préalable, l'entreprise se trouve pénalisée dans ce cas, par le manque de coordination entre les différents services publics. De telles situations sont loin de constituer des exemples isolés, selon des personnes rencontrées dans le cadre de notre enquête.

maître d'ouvrage, même si l'étude est réalisée par le maître d'œuvre (BET). Dans ce cas, en dehors des ODS d'arrêt des travaux bien justifiés, le maître d'ouvrage peut se montrer, d'une façon générale, moins exigeant sur la question du respect des délais de réalisation du projet en question.

## **VII) De la lutte contre les pratiques corruptives dans les marchés publics en Algérie**

Généralement, les personnes interviewées pensent que les pratiques corruptives existent à grande échelle dans les marchés publics en Algérie<sup>1</sup>. Les marchés publics sont susceptibles de connaître le phénomène de la capture des fonctionnaires, notamment, lors de la mise en concurrence ou lors de l'exécution des marchés. Cependant, certains interviewés distinguent entre la « petite corruption » et la « grande corruption ». Ils pensent qu'à l'échelle locale, la corruption ne serait pas d'une grande envergure.

Certaines personnes interrogées (maîtres d'ouvrage et entreprises), pensent que l'institution de la « déclaration de probité » lors de la soumission aux marchés publics, ne constitue guère un moyen de lutte efficace contre la corruption. Cette mesure institutionnelle, permet juste de constater que l'État « a pris conscience » de l'existence du phénomène. Certains voient en cette mesure, carrément un « aveu » d'impuissance de la part de l'État. Pourtant, ce dernier a mis en place un arsenal institutionnel comme la loi (01-06) de 2006<sup>2</sup>, les amendements de certaines dispositions contenues dans le code des procédures pénales relatives aux investigations et à la qualification de ce type d'affaires, et la création des pôles judiciaires spécialisés, notamment l'Office Central de Répression de la Corruption (OCRC)<sup>3</sup>. Selon la loi 01-06, dans son article 9, la prévention contre la corruption dans les marchés publics passe par le respect des principes universels régissant les marchés publics : la transparence, la concurrence loyale, et les critères objectifs.

Au terme de notre étude, nous pouvons affirmer que la mise en œuvre des marchés publics dans le secteur des travaux publics de wilaya de Tizi-Ouzou, est sujette à des

---

<sup>1</sup> Tout récemment, par exemple, la presse nationale a fait des révélations sur un certain nombre de scandales de corruption, en mars 2013, liés à des marchés publics en Algérie, notamment dans le secteur des hydrocarbures.

<sup>2</sup> Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption.

<sup>3</sup> Créé en décembre 2011.

difficultés plus ou moins sérieuses. Cela pourrait être, généralisé sur l'ensemble des secteurs de la wilaya, voire au niveau national, dans plusieurs aspects.

Premièrement, du fait que son activité de production directe soit limitée à quelques tâches d'entretien routinières, assurées par ses propres ouvriers, la quasi-totalité de l'activité administrative et technique de la direction des travaux publics, et plus généralement, l'ensemble des directions sectorielles de wilaya, a essentiellement pour objet de gérer les contrats de marchés, qu'elle contracte avec des entreprises. La gestion de ces contrats, à travers leurs différentes phases (préparation, passation, exécution, contrôle, etc.) est assurée par les différents services internes de la direction. Dans ces conditions, nous pouvons considérer les dépenses de fonctionnement comme étant, essentiellement, des coûts de transaction pour le maître d'ouvrage.

Deuxièmement, au cours de ses différentes phases, les marchés publics sont concernés par des contraintes qui peuvent être à l'origine des coûts de transaction, plus ou moins élevés :

- La phase de maturation des projets, se caractérise par un nombre important d'intervenants : le maître d'ouvrage, le ministère de tutelle, le Wali, le trésor public, les BET, les laboratoires, etc ; ce qui la rend complexe et longue. La spécificité dans le cas la wilaya de Tizi-Ouzou, vient du fait que les ressources foncières sont de propriété privée. De ce fait, la procédure d'expropriation pour utilité publique est nécessairement engagée. Or, cette procédure se caractérise par une complexité et une lenteur, eu égard au nombre important des acteurs y intervenant et à d'autres contraintes relatives aux délais, aux conflits et leur règlement, etc.
- Durant la phase de la préparation de la mise en concurrence des soumissionnaires, le caractère long de la procédure peut se conjuguer avec le manque de compétence technique des intervenants, pour causer d'énormes difficultés en termes de lenteur, d'imprécision et de coûts. Cela explique en grande partie le fait que la quasi-totalité des marchés se voient greffés d'avenants.
- l'analyse des conditions de la mise en concurrence des entreprises, dans le cadre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou, nous confirme relativement les contraintes évoquées par la littérature économique telle que l'asymétrie

informationnelle, l'incomplétude des contrats qui en découle, l'opportunisme des contractants, etc. De plus, dans notre cas la mise en concurrence des entreprises se heurte à un déficit numérique d'entreprises, dans certains créneaux d'activité (travaux maritimes par exemple), et une carence en termes de qualification des entreprises (qualification quatre et plus), en plus de la faible diffusion des appels d'offres. Cela s'ajoute à l'incompatibilité de certaines règles avec la réalité du terrain (manque de qualification des agents administratifs, la faiblesse, voire l'absence, de la coordination entre les acteurs y intervenant, etc.). Globalement, et à bien des égards, nous pouvons affirmer, qu'à défaut d'une réelle mise en concurrence des entreprises, on se contente du simple respect formel de la procédure décrite dans le CMP.

- la phase d'exécution des marchés connaît également des difficultés. Certaines contraintes, confirmées par notre étude, sont déjà présentes dans la littérature économique : la « malédiction du vainqueur » et « l'opportunisme stratégique » des acteurs, les conditions contractuelles du recours à la sous-traitance, et les divergences entre les cocontractants. Notre étude a révélé également un certain nombre de contraintes, qui sont plus ou moins propres au cas étudié : les contraintes techniques, les oppositions, les intempéries, le manque de matière premières, et par fois le non-respect des normes qualitatives de réalisation des infrastructures.

Troisièmement, en termes de la gestion du temps dans les marchés publics, des progrès peuvent être réalisés dans les différentes phases, en réduisant, lorsque cela est possible, le temps consommé par les différentes phases. C'est le cas notamment des phases de maturation du projet, d'exécution du marché, mais aussi celle séparant l'attribution et le démarrage des travaux. La phase d'exécution des marchés est plus souvent marquée par des arrêts et des avenants, qui rallongent la durée théorique de réalisation des projets. Ce qui peut altérer la crédibilité des contrats signés entre le maître d'ouvrage et l'entreprise.

Quatrièmement, aux coûts de transaction mis en avant plus haut, s'ajoute le risque de capture des agents administratifs et le risque de corruption, qui guettent les marchés publics. Les entretiens réalisés nous ont permis de noter que le phénomène est bien effectif. La déclaration de probité, imposée aux entreprises, est loin de constituer un moyen efficace de lutte contre ce phénomène.

## **Conclusion du chapitre VI**

Au terme de notre étude, nous retenons, essentiellement, que l'importance des ressources financières allouées à l'équipement public, traduisant le poids de la commande publique, constitue un motif assez pertinent de l'utilité d'étudier les marchés publics. Car, ces derniers constituent le seul mécanisme institutionnel de dépenses publiques et de réalisation des projets d'équipement public. Or, l'injection de ressources financières ne constitue guère un gage suffisant pour mener à terme le projet de développement, de manière efficace et efficiente, si la qualité des mécanismes institutionnels, marchés publics notamment, ainsi que la qualité de leur mise en œuvre, ne s'y prêtent pas. Nous avons montré, dans le cadre de ce chapitre, que la qualité de la mise en œuvre des marchés publics compte dans la mise en marche de l'entreprise du développement et de la production des biens publics, objet essentiel de l'action publique locale.

L'étude de la mise en application de la réglementation des marchés publics, nous a permis de relever dans le cas étudié un certain nombre de contraintes. D'abord, l'administration des marchés publics, qui s'étale sur les différentes phases, emploie la quasi-totalité des ressources affectées au fonctionnement de la direction des travaux publics. Cette observation peut, plus ou moins, être généralisée sur les autres secteurs au niveau local. Autrement dit, les dépenses de fonctionnement de la direction des travaux publics, et par extension, celles des autres directions, ont pour objet la couverture des frais de la gestion des contrats de marchés publics dans leurs différentes phases. Ensuite, les marchés publics sont concernés par des contraintes qui peuvent être à l'origine des coûts de transaction, plus ou moins élevés, dans les différentes phases caractérisant les marchés publics.

La phase de pré-contractualisation, appelée également phase de « maturation des projets », se caractérise par une lenteur et une complexité de la procédure. Cela se révèle par le nombre important d'acteurs y intervenant : le maître d'ouvrage, le ministère de tutelle, le Wali, le trésor public, les BET, les laboratoires, etc. Pour le cas de la wilaya de Tizi-Ouzou, la complexité est aggravée par la procédure de l'expropriation, dont le maître d'ouvrage ne peut s'affranchir, du fait de la propriété privée des terrains. Or, l'efficacité de l'opération d'expropriation ne peut être dissociée de l'environnement institutionnel dans lequel se

trouve entreprise. Cela va du cadre institutionnel, fixant le rôle de chaque acteur y intervenant, jusqu'à l'efficacité d'intervention de la justice.

La préparation de la mise en concurrence des entreprises se trouve, elle, confrontée à la longévité de la procédure, qui se conjugue avec une « carence de compétence technique » des intervenants, pour causer d'énormes difficultés en termes de lenteur, d'imprécision et de coûts. Cela explique en grande partie le fait que la quasi-totalité des marchés se voient greffés d'avenants.

L'analyse des conditions de mise en concurrence des entreprises confirme relativement les contraintes évoquées par la littérature économique, telle que l'asymétrie informationnelle, l'incomplétude des contrats qui en découle, l'opportunisme stratégique des contractants, etc. De plus, dans notre cas, la concurrence se heurte à une carence d'entreprises en nombre et en niveau de qualification (cas travaux maritimes par exemple). Cela s'ajoute à l'incompatibilité de certaines règles avec la réalité du terrain (qualification insuffisante des agents administratifs, la faiblesse, voire l'absence, de la coordination entre les acteurs y intervenant, etc.). Tout compte fait, nous pouvons affirmer, d'une manière globale, qu'à défaut d'une réelle mise en concurrence des entreprises, on se contente souvent du simple respect formel de la procédure.

L'exécution des marchés connaît également des difficultés. En plus de celles que nous connaissons déjà dans la littérature économique, comme la « malédiction du vainqueur », l'opportunisme stratégique des acteurs, et les divergences entre les cocontractants, notre étude a fait apparaître des contraintes, qui sont plus ou moins propres au cas étudié : les contraintes techniques, les oppositions des expropriés de terrains, les intempéries, les difficultés d'approvisionnement des entreprises, et par fois le non-respect des normes qualitatives de réalisation des infrastructures.

Les difficultés de la mise en œuvre des contrats de marchés publics se révèlent, également, en termes de temps consommé par chaque étape, avant d'aboutir. A notre avis, une telle situation serait largement remédiable. Car, des progrès peuvent largement être réalisés dans ce sens. C'est le cas notamment des phases de maturation du projet, d'exécution du marché, mais aussi, le temps que prend le projet de marché entre la date d'attribution et le démarrage effectif des travaux. La phase d'exécution des marchés est plus souvent marquée

par des arrêts et des avenants, qui rallongent la durée théorique de réalisation des projets ainsi que leurs coûts. Cela ne serait pas sans entamer, à termes, la crédibilité des contrats.

Enfin, à ces coûts de transaction s'ajoute le risque de capture des agents administratifs, et de corruption, qui guettent les marchés publics. Notre étude nous a permis de noter que le risque est toujours présent, la déclaration de probité imposée aux entreprises est loin de constituer un moyen efficace de lutte contre ce phénomène.

## Conclusion de la partie III

Le comportement d'État rentier se reflète de l'instabilité de la réglementation algérienne des affaires, d'une façon générale, et de celle des marchés publics particulièrement. Les séquences d'ouverture/ verrouillage vis-à-vis du secteur privé répondent globalement à alternances resserrement/ desserrement de la contrainte financière de l'État, elle-même dépendant du marché international des hydrocarbures. Cette instabilité, conjuguée avec la multiplicité des intervenants, constitue un facteur favorisant l'instauration d'un climat d'incertitude parmi les opérateurs économiques.

Par ailleurs, le faible degré de décentralisation de la décision publique locale, lui, est à l'origine de la multiplication des échelons et centres de décision intervenant dans le processus (organes décentralisés, organe déconcentrés, et organes centralisés). Cela peut compliquer davantage le processus de mise en œuvre des projets d'équipement au niveau local et augmenter les coûts de transaction.

La lecture du CMP selon la grille d'analyse inspirée de la théorie des coûts de transaction et l'étude de sa mise en application (*enforcement*) convergent pour montrer que la conduite des marchés publics n'est pas sans difficultés. Ces contraintes, à l'origine de l'augmentation des coûts de transaction, surgissent *ex ante* et *ex post* à la contractualisation.

Formellement, le CMP essaye de dépasser certaines difficultés mise en exergue par la littérature économique, lorsqu'il préconise la définition préalable et précise de l'objet du marché et des critères de sélection des candidats, et prévoit la diffusion large de l'information. Ainsi, théoriquement les dispositions du CMP limitent le risque d'entente entre les candidats, puisque la sélection de partenaire est basée, généralement, sur plusieurs critères, selon le principe du « mieux disant », et garantie la mise en concurrence des entreprises. Mais l'étude de la mise en application de la réglementation des marchés publics nous a permis de relever un certain nombre de difficultés plus ou moins propres au cas étudié qui s'étalent sur l'ensemble du processus de la contractualisation et de leur exécution.

La préparation des marchés publics peut être concernée par les difficultés que l'on peut énumérer comme suit :

- Impliquant des opérations d'expropriation, parfois laborieuses, des études plus ou moins complexes, élaboration des cahiers de charges, la préparation des marchés

publics donne lieu généralement à une mobilisation de moyens humains et matériels plus ou moins importants de la part des parties prenantes. Le cas étudié nous a montré que les dépenses de fonctionnement de la direction des travaux publics de la Wilaya de Tizi-Ouzou couvrent essentiellement des charges de personnels plus ou moins impliqués dans la préparation, l'exécution et le contrôle des marchés publics. La préparation de la mise en concurrence des entreprises est confrontée à la longévité de la procédure se conjuguant, parfois avec une carence de compétences techniques des intervenants pour causer d'énormes difficultés en termes de lenteur, d'imprécision et de coûts. Cela explique en grande partie le fait que la quasi-totalité des marchés se voient greffés d'avenants.

- L'analyse des conditions de mise en concurrence des entreprises confirme relativement les contraintes évoquées par la littérature économique telle que l'asymétrie informationnelle, l'incomplétude des contrats qui en découle, l'opportunisme stratégique des contractants, etc. De plus, dans notre cas, la concurrence se heurte à une carence d'entreprises en nombre et en qualification (cas travaux maritimes par exemple). Cela s'ajoute à l'incompatibilité de certaines règles avec la réalité du terrain (qualification professionnelle insuffisante des agents administratifs, faiblesse, voire absence, de coordination entre les acteurs y intervenant, etc.). En matière d'appel d'offre, la publicité n'est pas toujours assurée de la façon la plus satisfaisante, ce qui n'y garantit pas un accès large aux entreprises. En outre, le principe de la concurrence peut être contourné par le maître d'ouvrage. Il suffirait que des « restrictions importantes » accompagnent l'appel d'offre, pour que ce dernier aboutisse à une infructuosité, et se voit attribuer par le mode de consultation. De manière globale, nous pouvons affirmer que le principe de mise en concurrence des entreprises peut être largement altéré par les agents chargés de cette mission, tout en se montrant respecter formellement la procédure.
- Des situations « d'anti-sélection inverse » (Akerlof, 1971) et « d'incertitude stratégique » (Williamson O., 1985), peuvent être « provoquées » par le maître d'ouvrage dans le cas où ce dernier se montre imprécis par rapport à ses préférences, ce qui découragerait des candidats potentiels à l'appel d'offre.
- Les différentes opérations d'analyse, d'évaluation, et de contrôles rendent le processus d'attribution des marchés complexe et long. A titre de comparaison, en termes de

contrôle, la réglementation française des marchés publics ne fait intervenir qu'un seul visa, contre trois du côté algérien.

L'exécution des marchés est également susceptible de connaître des difficultés. Les problèmes traités dans la littérature économique sont plus ou moins confirmés par notre étude pratique, comme la « malédiction du vainqueur », l'incomplétude des contrats et l'opportunisme stratégique des acteurs. Notre étude a révélé également un certain nombre de contraintes qui sont plus ou moins propres au cas étudié. Il s'agit essentiellement des contraintes techniques liées dans la plupart des cas à la mauvaise qualité des études et à la nature des terrains, des oppositions à l'expropriation, des intempéries, du manque de matière premières, etc. Par ailleurs, la phase d'exécution des marchés est plus souvent marquée par des arrêts de travaux et des avenants qui rallongent la durée théorique de réalisation des projets. Ce qui peut altérer la crédibilité des contrats signés entre le maître d'ouvrage et l'entreprise. Cette phase peut être également marquée par des conflits entre le maître d'ouvrage et l'entreprise qui reçoit parfois des mises en demeures de la part du maître d'ouvrage, et dans des cas extrêmes, l'on arrive à la résiliation des contrats.

Aussi, à ces coûts de transaction s'ajoute le risque de capture des agents administratifs et la corruption, qui guettent les marchés publics. Notre investigation de terrain nous a permis de noter que le risque est toujours présent. La déclaration de probité imposée aux entreprises est loin de constituer un moyen efficace de lutte contre ce phénomène.

Enfin, l'autre contrainte de la mise en œuvre des marchés publics sur le terrain, est l'importance des « incompatibilités » des mécanismes institutionnels entre eux, pour former un système capable à même d'économiser sur les coûts de transaction dans les marchés publics (problème de coordination), mais aussi avec la réalité du terrain (carence dans les compétences professionnelles des agents chargés de la préparation, de l'exécution des marchés, que ce soit du côté des entreprises ou de celui des maîtres d'ouvrage).

## Conclusion générale

Il est établi, depuis Coase (1937), que les institutions comptent dans l'économie. Plus encore, elles sont considérées comme le « chaînon » déterminant tout changement économique (North, 2005).

En Algérie, le caractère rentier de l'État et l'héritage du système socialiste, prôné au lendemain de l'indépendance, marquent lourdement la configuration institutionnelle actuelle de l'économie. Cette configuration a notamment consacré un poids et un rôle privilégiés de l'État dans l'économie. En fait, la rente garantit à l'État des ressources qui lui donnent une relative indépendance financière vis-à-vis de la société et une hégémonie sur le reste des acteurs. Par conséquent, l'État n'est point incité à se réformer, pour s'astreindre à un rôle de régulateur, tant qu'il peut traiter la plupart des problèmes économiques et sociaux par la dépense publique. La mise en place des mécanismes institutionnels de circulation de la rente reste favorisée, au détriment des institutions de régulation, qui se voient mises au second plan. Par ailleurs, la rente « dope » les comportements « anti productifs », tels que le clientélisme, la recherche de rente, la corruption, la mauvaise répartition des talents entre les secteurs, etc. Les différents acteurs sont plutôt incités à échafauder des stratégies de captation de la rente au lieu de celles qui seraient nées de la nécessité de produire des ressources le plus efficacement possible, condition même d'existence et de pérennité en économie de marché. L'État contraint par les ressources, et donc dépendant du niveau d'activité, recherchera à améliorer l'efficacité de la production de la richesse sachant que ses recettes en dépendront.

Le regard que nous avons porté sur le processus de transition de l'économie algérienne à l'économie de marché, entamé depuis la fin des années 1980, nous a permis de constater le caractère « inachevé » de celui-ci, notamment en matière des réformes structurelles de l'économie. Le parachèvement de ces dernières aurait déterminé le rôle de chaque acteur dans l'activité économique, y compris celui de l'Etat. En effet, l'économie de marché suppose la mise en place d'un État de droit, en érigeant des institutions de régulation crédibles. Un tel édifice reste au stade de projet, pour ne pas dire un « souhait », en Algérie. La commission de réforme des missions de l'État (appelée commission Sbih) a proposé dans ce sens, dès le début des années 2000, des réformes dont l'application tarde à voir le jour encore.

Aussi, la réforme qui consacre l'autonomie de l'entreprise publique et l'instauration du principe de commercialité dans les transactions celles-ci, instituée en 1988, a montré des limites dans ses dispositions mais également dans sa mise en application. Les réformes qui ont suivi n'ont pas apporté non plus une solution à la problématique de la transformation des entreprises publiques en Algérie, ni au climat des affaires d'une façon générale, qui demeure défavorable, selon les derniers rapports de la Banque Mondiale et le Forum Economique Mondial.

De manière générale, l'État semble gouverner l'économie et la société en fonction du cycle de la rente pétrolière. A un État contraint par les ressources, durant la fin des années 1980 et les années 1990, et sensible à la gestion de la rareté et au calcul économique, nous assistons depuis le début des années 2000 au retour d'un État opulent financièrement, affichant clairement des velléités de retour à des formes de gouvernance éculées.

Dans un tel contexte d'une économie « rentière » et en « transition inachevée », l'action publique locale, qui constitue notre champs d'étude, montre encore plus d'acuité des besoins en matière institutionnelle, du fait de la nature complexe de son contenu et de la multiplicité des acteurs y intervenant. Ainsi, à la difficulté de cerner la demande de biens publics par les collectivités publiques (passagers clandestins et externalités), en vue de leur fourniture en quantité suffisante, s'ajoutent les contraintes naissant de l'impossibilité de réaliser un partage optimal des tâches entre les différents niveaux de gouvernance (local, national et global). Depuis la fin des années 1980, la mise en avant de la concurrence pour le marché dans la fourniture des services publics, a multiplié encore plus le nombre d'intervenants dans la fourniture des biens publics. C'est dans ce sens que l'économie néo-institutionnelle est d'un apport analytique considérable, à travers notamment la mise en avant du concept des coûts de transaction.

En Algérie, le mécanisme des marchés publics reste un canal important de redistribution de la rente du budget de l'Etat au travers des échelons décentralisés vers les autres agents économiques et apparaît comme l'instrument qui explique le mieux le rapport entre l'Etat et le secteur privé (type de transparence/opacité, clientélisme, corruption).

Ainsi, plus généralement, le comportement d'État rentier est à l'origine de l'instabilité de la réglementation des marchés publics qui valse entre une ouverture et un verrouillage vis-à-vis du secteur privé. Cette instabilité traduit, en fait, le degré de resserrement/ desserrement

de la contrainte financière de l'État, soumise aux fluctuations du prix du baril sur le marché international. Or, cette instabilité mettrait les opérateurs économiques (entreprises, bureaux d'études, laboratoire, et maîtres d'ouvrages) dans un climat d'incertitude, et en quête permanente de s'y adapter. A cela s'ajoute le faible degré de décentralisation de la décision publique locale qui multiplie les échelons et centres de décision intervenant dans le processus de financement des projets (organes décentralisés, organe déconcentrés, et organes centralisés). Cela peut compliquer et rallonger davantage le processus de mise en œuvre des projets d'équipement au niveau local et augmenter les coûts de transaction y afférents.

C'est dans cet environnement institutionnel « instable » et « complexe » que la lecture du code des marchés publics (CMP), selon la grille d'analyse inspirée par la théorie des coûts de transaction, et l'étude de sa mise en œuvre (*enforcement*) ont convergé pour faire apparaître des difficultés *ex ante* et *ex post* dans la passation et la mise en œuvre des marchés publics en Algérie.

Il est vrai qu'à première vue, nous pouvons considérer que le CMP tente de dépasser certaines difficultés évoquées par la littérature économique en matière de la mise en concurrence et de la sélection des candidats. Ainsi, le CMP oblige le maître d'ouvrage de définir de façon précise l'objet du marché, les critères de sélection des candidats et d'assurer la diffusion large des appels d'offre. De même, théoriquement, les dispositions du CMP limitent le risque d'entente entre les candidats puisque la sélection de partenaire est basée, généralement, sur plusieurs critères, selon le principe du « mieux disant », et garantit donc la mise en concurrence des entreprises. Mais cela est largement nuancé par l'étude des différentes dispositions du CMP et de la mise en application dont elles font objet. En fait, notre étude a permis de relever un certain nombre de difficultés s'étalant sur l'ensemble du processus de contractualisation et d'exécution des marchés publics.

Ainsi, *ex ante* à la passation des marchés publics, nous avons relevé des contraintes pouvant être à l'origine de l'augmentation des coûts de transaction, que nous pouvons énumérer comme suit :

- sujettes à des opérations d'expropriation, plus souvent laborieuses, à des études plus ou moins complexes, à l'élaboration des cahiers de charges pour chaque projet, la préparation des marchés publics ne peut donc se faire sans une mobilisation de moyens humains et matériels plus ou moins importants de la part de toutes les parties

contractantes (maîtres d'ouvrages, entreprises maîtres d'œuvre et laboratoires). Notre étude a montré que les dépenses de fonctionnement de la direction des travaux publics de la Wilaya de Tizi-Ouzou, c'est-à-dire du maître d'ouvrage, sont essentiellement des charges générées par la préparation, la passation, le contrôle et l'exécution des marchés qu'elle passe avec ses partenaires. Du côté des entreprises, la participation aux appels d'offre ne se fait pas sans coûts. Ainsi, les frais de déplacements sur le site du projets, les frais générés par la recherche de l'information sur les prix et le remplissage des CDC, les frais d'abonnement à la presse et au BOMOP, les frais de retrait des cahiers des charges (CDC), etc., sont autant de coûts que l'entreprise doit supporter pour répondre à un appel d'offre ;

- la procédure de préparation de la mise en concurrence des entreprises, telle que décrite par le CMP est assez longue. Lorsque celle-ci se conjugue avec une carence de compétences techniques des intervenants (des différentes parties prenantes), cela peut être à l'origine de lenteur, d'imprécision dans la rédaction des cahiers de charges et, forcément, d'augmentation des coûts. Cela explique en grande partie les avenants qui se greffent à la quasi-totalité des marchés ;
- s'agissant de la mise en concurrence des entreprises, les contraintes traitées par la littérature économique telle que l'asymétrie informationnelle, l'incomplétude des contrats qui en découle, l'opportunisme stratégique des contractants, etc. ; sont plus ou moins confirmées par notre étude de terrain. De plus, dans notre cas, la concurrence se heurte à une carence d'entreprises en termes de nombre et comme en termes de qualification (cas travaux maritimes par exemple). Cela se traduit par une indigence des candidats qui répondent à l'appel d'offre. Dans certains cas, les règles sont incompatibles avec la réalité du terrain (qualification professionnelle insuffisante ou inadéquate des agents administratifs, manque, voire absence, de coordination entre les acteurs y intervenant, etc.) En matière d'accès des entreprises à l'information, les choses peuvent être améliorées. Nous avons noté que la publicité n'est pas toujours assurée de façon satisfaisante pour les appels d'offre. On se contente souvent de satisfaire l'exigence de la procédure, d'une façon formelle, sans tenir compte de la mise en œuvre effective du principe de la concurrence lui-même. En outre, le principe de la concurrence peut être contourné par le maître d'ouvrage. Il suffirait que des « restrictions importantes » accompagnent l'appel d'offre, pour que ce dernier aboutisse à une infructuosité, et son attribution se verrait alors effectué par le mode de

la consultation. De manière globale, nous pouvons affirmer qu'il est possible aux acteurs intervenants dans cette phase d'altérer, voire de contourner, le principe de concurrence effective, tout en se montrant respectueux de façon formelle, la réglementation des marchés publics ;

- l'attribution des marchés publics peut être plus ou moins concernée par des situations « d'anti-sélection inverse » au sens d'Akerlof (1971) et « d'incertitude stratégique » (Williamson O., 1985). C'est le cas notamment lorsque le maître d'ouvrage est imprécis par rapport à ses préférences. L'attribution des marchés selon le critère du « moins disant » en serait également à l'origine de la défection de certains candidats potentiels à l'appel d'offre et des problèmes dans la phase d'exécution des marchés. Par ailleurs, les différentes opérations d'analyse, d'évaluation, et de contrôles, peuvent alourdir le processus d'attribution des marchés, en le rendant complexe et plus long. Pour la comparaison, en matière de contrôle, la réglementation française des marchés publics ne fait intervenir qu'un seul visa, contre trois pour la réglementation algérienne.

Dans la phase d'exécution des marchés publics, notre étude a montré des difficultés, autres que celles traitées dans la littérature économique (la « malédiction du vainqueur » et l'opportunisme stratégique des acteurs et l'incomplétude des contrats). Nous pouvons résumer ces difficultés comme suit :

- des contraintes techniques, liées dans la plupart des cas à la mauvaise qualité des études et à la nature des terrains accueillant les projets ;
- les oppositions à l'expropriation. Dans bien des cas, les entreprises se retrouvent face à la contestation des citoyens au moment même où les travaux devront démarrer ;
- les intempéries peuvent également être à l'origine d'énormes difficultés et retard considérable dans l'exécution de des contrats ;
- le manque de matières premières qui, dans certains cas peuvent mettre les chantiers à l'arrêt.

Globalement, la phase d'exécution des marchés est plus souvent marquée par des arrêts de travaux et des avenants qui rallongent les coûts et la durée théorique de réalisation des projets. Cela peut altérer la crédibilité des contrats signés entre le maître d'ouvrage et

l'entreprise. A cela s'ajoute des conflits entre les deux parties, qui, dans certains cas, se terminent par la résiliation des contrats.

Notre étude a montré également que le risque de capture des agents administratifs, et de corruption, guettent toujours les marchés publics. Les moyens mis en œuvre dans le cadre du CMP pour lutter contre ce phénomène (déclaration de probité) s'avèrent inefficaces.

Par ailleurs, étude a révélé l'importance des « incompatibilités » des mécanismes institutionnels entre eux, causant des difficultés de coordination entre les différents intervenants dans l'action publique locale, et avec la réalité du terrain (carence dans les compétences professionnelles des agents chargés de la préparation, de l'exécution des marchés des différentes parties prenantes).

Tout compte fait, nous pouvons affirmer que la qualité de la réglementation des marchés publics, en tant que mécanisme institutionnel, et l'application que l'on en fait, peut être à l'origine des coûts de transaction élevés dans l'économie. Cela altère l'efficacité et l'efficience de l'action publique locale en Algérie, d'autant plus que ce mécanisme interagit avec d'autres institutions de l'économie, pour former un même système, produisant des situations largement « remédiables » au sens de Williamson.

Plus généralement, nous pensons que la problématique du cadre institutionnel de l'économie algérienne est amplement posée. Et du fait que l'État est, en dernier ressort, le principal « producteur » d'institutions formelles de l'économie, le caractère rentier de l'État devrait alors s'ériger en variable endogène à toute analyse du cadre institutionnel de l'économie algérienne.

C'est pourquoi un certain nombre de questions nous semblent s'imposer : Dans quelle mesure le comportement d'État rentier est impliqué dans la mise en avant de la logique juridique et formelle du cadre institutionnel de l'économie, au détriment de la rationalité et du calcul économiques ? Est-ce que le comportement rentier de l'État ne serait pas à l'origine de la formation d'institutions informelles (coutumes, us, traditions, culture, etc) plus ou moins en contraste avec les conditions d'économie de marché ?

# Références Bibliographiques

## Les ouvrages

- Acemoglu D. & Robinson J.A.**, Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty, Crown Publisher- NewYork, 2012
- Andreff A.**, Economie de la transition. La transformation des économies planifiées en économies de marché, Ed. Bréal, Paris, 2007.
- Andreff W.**, La Crise des économies socialistes : la rupture d'un système, Ed. Grenoble [FRA] : Presses universitaires de Grenoble, 1993.
- Barro R.**, Les facteurs de la croissance économique, une analyse transversale par pays, Economica, 2000.
- Bénissad H.**, L'ajustement structurel, l'expérience du Maghreb, OPU, Alger, 1999.
- Betsch B.**, Les marchés publics locaux (2<sup>ème</sup> édition), MB Edition, 2004.
- Brousseau E.**, L'économie des contrats, technologies de l'information et coordination interentreprises, Ed. PUF, Paris, 1990.
- Cartier-Bresson J.**, Economie politique de la corruption et de la gouvernance, l'Harmattan, Paris, 2008.
- Chabaud D.** (sous la dir.) et *al.*, Les grands auteurs en économie des organisations, Ed. EMS, Paris, 2008.
- Chavance B.**, L'économie institutionnelle, La découverte, Paris, 2007.
- Coase R. H.**, L'entreprise, le marché et le droit, (traduction), Ed. d'Organisation, Paris, 2005.
- Coase R. H.**, Le coût du droit, PUF, Paris, 2000.
- Cohen D.**, Richesse du monde, pauvreté des Nations, coll. Champs, Éditions Flammarion, Paris, 1998.
- Cohen E. Mougeot M.**, Enchères et gestion publique, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 215-216
- Commission européenne**, Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit des marchés publics et des concessions, Bruxelles, 2004.
- Corei T.**, L'Economie institutionnaliste, les fondateurs, Economica, Paris, 1995.
- Derycke P. H. et Gilbert G.**, Economie publique locale, Economica, Paris, 1988.
- FrogerGéralding** (collectif), Quels acteurs pour quel développement ?, Ed. GEMDEV-KARTHALA, Paris, 2005
- Gavard-Perret M-L et al.**, Méthodologie de la recherche – Réussir son mémoire ou sa thèse en science de gestion, Paris, Pearson Education France, 2008.
- Girod-Séville M., Perret V.**, « Fondements épistémologiques de la recherche », in Thiétart R.A. et coll., Méthodes de recherche en management, Paris, Dunod, 1999.

- Gomez Y.**, Le gouvernement de l'entreprise, InterEditions, Paris, 1996.
- Greffe X.**, Economie publique (textes choisis et présentés), Ed. Economica, Paris, 1978.
- Greffe X.**, La décentralisation, éd, la Découverte, Paris, 1992.
- Gruber A.**, Décentralisation et institutions administratives, coll. U, 2<sup>ème</sup> éd., A. colin, Paris, 1996.
- Guengant A.**, Equité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre les communes, CNRS, collection GRAL, n°15, LITEC, Paris, 1983, p.49.
- Hugon P.**, L'économie de l'Afrique, Ed. La Découverte, collection Repères, Paris, 1993.
- Kaul I., Conceição P., Le Goulven K., Mendoza R.U.** (2003), Fournir des biens publics mondiaux. Gérer la mondialisation, New York, PNUD et Oxford University Press. :[www.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/french1.pdf](http://www.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/french1.pdf) , consulté le 18-06-08.
- Kaul I., Grunberg I. et Stern M. A.**, Les biens publics mondiaux. La coopération internationale eu XXIe siècle, publié pour le PNUD), Economica, Paris, 1999.
- Kirat T. & Marty F.**, Economie du droit et de la réglementation, Ed. Gualino, Paris, 2007.
- Luciani, G.&Beblawi H.** ( édité par): *The rentier state; vol. 2, London, IstitutoAffariinternazionali*, 1987
- Mahdavi H.**, « *The patterns and problems of economic development in rentierstates : The case of Iran* », in M.A. Cook (ed.), *Studies in the Economic History ofthe Middle East*, Londres, Oxford University Press, 1970.
- Marchand M. J.**, L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales, Ed. Les PUR, Rennes (France), 1999.
- Marty F., Trosa S. et Voisin A.**, Les partenariats public-privé, Ed. La découverte, Collection Repères, 2006.
- Ménard C.**, L'économie des organisations, Ed. La découverte, Coll. Repères, Paris, 1997.
- Mougeot M.**, Economie du secteur public, 2d., Economica, Paris , 1989.
- Mueller D.**, *Perspectives on public choice : A Handbook, Cambridge University Press, Cambridge,1997.*
- North D. C., Wallis J. J. &Weingast B. R.**, Violence et orders sociaux, Ed. Gallimard, Paris, 2010.
- North D. C.**, Le processus de changement économique, Ed. d'Organisation, Paris, 2005.
- North D.**, Institutions Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Ed. Cambridge UniversityPress, 1990.
- OCDE**, La corruption dans les marchés publics : méthodes, acteurs et contre-mesures, Ed. OCDE, 2007: [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda), consulté le 22-04-12.

- OCDE**, Les partenariats public-privé, partager les risques et optimiser les ressources, OCDE, 2008.
- Pendaven C.**, Economie des décisions publiques, éd., Vuibert, Paris, 1994
- Perroux F.**, Dictionnaire économique et social, Ed. Hatier, Paris, 1990.
- Piveteau A.**, Evaluer les ONG, éd., Karthala, Paris, 2004.
- Planche J.**, Société civile, un acteur historique de la gouvernance, Ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 2007.
- Ricardo D.** (1817), Des principes de l'économie politique et de l'impôt, Traduit de l'Anglais par Francisco Solano Constancio et Alcide Fonteyraud., 1847 à partir de la 3e édition anglaise de 1821.  
[http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html), consulté le 10-11-08.
- Sabri M., Aoudia K. & Lalle M.**, Guide de gestion des marchés publics, Editions du Sahel, Alger, 2000.
- Saussier S. & Yvrande-Billon A.**, Economie des coûts de transaction, Ed. La découverte, Paris, 2007.
- Sen A.**, La démocratie des autres, Ed. Rivage poche / Petite Bibliothèque, Paris, 2006.
- Stiglitz J. E.**, Principes d'économie moderne, De Boeck Université, trad. Française de la 2<sup>ème</sup> éd. Américaine par Mayer F., Bruxelles, 2000.
- Stiglitz**, La grande désillusion, Ed. (4<sup>ème</sup>), Fayard, Paris, 2004.
- Terny G.**, Economie des services collectifs et de la dépense publique, Dunod, Paris, 1971.
- Touffut J-P.**, L'avancée des biens publics, Ed. Albin Michel, Paris, 2006.
- Veblen T.** (1899), Théorie de la classe de loisir, Ed. Gallimard, Paris, 1970.
- Weber L.**, L'État, acteur économique, Economica, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, 1997.
- Williamson O.**, *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A study in Economics of Internal Organization*, Free Press, New York, 1975.
- Williamson O.**, *The mechanisms of governance*, Oxford University Press, New York, 1996.

### **Thèses, articles et rapports**

- Acemoglu D. & Robinson J.**, *The Role of Institutions in Growth and Development*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank / The Commission on Growth and Development, Working Paper n°10, 2008.
- AECOM Consult, Inc.**, *Synthesis of Public-Private Partnership Projects for Roads, Bridges and Tunnels from Around the World, 1985-2004*, United States Department of Transportation, Washington DC.2005.
- Affuso L. & Newbery D.**, *The Impact of Structural and Contractual Arrangements on a Vertically Separated Railway*, The Economic and Social Review, 2002, 33(1).

- Ainouche M. C.**, Les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local, Revue du CENEAP n° 12, 1998.
- Akitoby B., Hemming R. et Schwartz G.**, Investissement public et partenariat public-privé, FMI, dossiers économiques n° 40, 2007.
- Amable B.**, Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production, Discussion Paper FS I 99 -309, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1999.
- Anderson L.**, The State in the Middle East and North Africa, Comparative Politics, Vol. 20, No. 1 (Oct., 1987), pp. 1-18, <http://www.jstor.org/stable/421917>, consulté le 01-11-12
- Aoun M. C.**, La rente pétrolière et le développement économique des pays exportateurs, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris-Dauphine, Paris, 2008.
- Arndt C., Oman C.**, Les indicateurs de gouvernance : usages et abus. Etudes du Centre du Développement, OCDE, 2006.
- Bajari P. et Taddis S.**, *Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts*, *RAND Journal of Economics*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, pp. 387–407
- Bajari P., McMillan R. & Tadelis S.**, *Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis*, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 25, No. 2, Oxford University Press on behalf of Yale University, May 7, 2008.
- Banégas, R. & Meyer P.**, La gouvernance, un concept “attrape-tout”, transversal et fluctuant, Ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération et de la Francophonie (Gouvernement de la République française), *Les enjeux de la gouvernance dans les politiques de coopération*, Paris, 2002.
- Banque Mondiale**, Groupe pour le Développement socioéconomique de la Région Moyen Orient et Afrique du Nord, à la recherche d’un investissement public de qualité, une revue des dépenses publiques, Vol. 1, 15 aout 2007.
- Banque Mondiale**, Rapport analytique sur la passation des marchés publics (en Algérie), volume 1, juin 2003.
- Barilari A.**, La question de l’autonomie fiscale, in la Revue Française de Finances Publiques n° 80, décembre 2002.
- Bellal S.**, Essai sur la crise du régime rentier d’accumulation en Algérie. *Une approche en termes de régulation*, thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2011.
- Bellal S.**, Problématique du changement institutionnel en Algérie- une lecture en termes de régulation, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques nouvelle série 2011, 01(2011).
- Belmihoub M. C.**, Les institutions de l’économie de marché à l’épreuve de la bonne gouvernance, revue Idara, n° 30, 2005.
- Belmihoub M. C.**, Rapport sur les innovations dans l’administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : Cas de l’Algérie, avril 2004.

- Benabdallah Y.**, L'Algérie face à la mondialisation, Ed. Fondation Friedrich Ebert, Alger, 2008.
- Benabdallah Y., (2008b)**, L'économie algérienne entre réforme et ouverture : quelle priorité ? Communication présentée lors du colloque organisé par la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) et par le GATE (UMR 5824 du CNRS, Université Lyon 2), ayant pour thème « Mondialisation et développement durable : les effets économiques, sociaux et environnementaux de l'ouverture commerciale. Application aux pays du Maghreb et du Proche-Orient », avril. 2008.
- Benabdallah Y.** (sous la dir.), Monnaie, croissance économique et ouverture, Cahiers du CREAD n°75, 2006.
- Benabdallah Y.**, Croissance économique et DutchDisease en Algérie, Cahiers du CREAD n°75, 2006, pp. 9-41
- Benabdallah Y.**, Economie rentière et surendettement, Thèse de Doctorat de l'Université Lyon 2, France, 1998
- Benachenhou A.**, Bilan d'une réforme économique inachevée en Méditerranée, Cahiers du CREAD n°46-47, 4ème trimestre 1998 et 1er trimestre 1999.
- Benaissa A.**, L'évolution de la propriété foncière à travers les textes et les différents modes d'accès à la propriété foncière, 2nd FIG Regional Conference Marrakech, Morocco, December 2-5, 2003.
- Benissad M. H.**, Le plan d'ajustement structurel, Confluences, automne 1997.
- Benoît Prévost**, « Douglass North : hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme ? » *Revue de la régulation* [En ligne], n°7 | 1er semestre 2010, mis en ligne le 18 juin 2010, sur le site : <http://regulation.revues.org/index7719.html>, consulté le 20-05-11.
- Bergson A.**, a reformulation of certain aspects of welfare economics, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 52, No. 2. (Feb., 1938), pp. 310-334. Stable URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28193802%2952%3A2%3C310%3AAAROC%3E2.0.CO%3B2-%23>, consulté le 15-06-08.
- Besson J. F.**, Centralisation et décentralisation. Le problème des biens collectifs, revue économique, vol. 17, n° 4, 1966.
- Blanchard O.**, Les leçons de la transition à l'Est, consulté sur : <http://economics.mit.edu/files/828>, consulté le 15-05-09.
- Boutaleb K.**, La problématique de la gouvernance d'entreprise en Algérie, revue Economie & Management- n° 7 – 2008, Faculté des sciences économiques et des sciences de gestion – Tlemcen.
- Bouyacoub A.**, L'entreprise publique et l'économie de marché (1988-1993), Les Cahiers du Cread, n° 39, 1<sup>ier</sup> trimestre, 1997.
- Brahiti A.**, Politique d'offre foncière publique dans le cadre de la promotion de l'investissement : Evaluation et perspectives, IEDF, document interne, Mai 2003.

- Brousseau E. & Glachant J. M.**, Introduction : Économie des contrats et renouvellements de l'analyse économique, *Revue d'économie industrielle*. Vol. 92, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres, 2000.
- Brousseau E.**, Néo-institutionnalisme et évolutionnisme : quelles convergences ? *Economie et Société*, HS 35, N° 1, 1/1999.
- Brousseau E.**, L'approche néo-institutionnelle des coûts de transaction, *Revue française d'économie*, Vol. 4, N°4, 1989.
- Chavance B.**, L'économie institutionnelle entre orthodoxie et hétérodoxie, *Revue du MAUSS*, 2007/2 n° 30.
- Chavance B.**, Organisation, institutions, système : types et niveaux de règles, *revue d'économie industrielle*, 2002, vol. 97, n°1.
- Chong E., Staropoli C. & Yvrande-Billon**, Enchères ou négociations dans les marchés publics : Une analyse empirique, Chaire EPPP, discussion paper n° 2010-09 : [http://chaire-eppp.org/files\\_chaire/chong\\_staropoli\\_yvrande.pdf](http://chaire-eppp.org/files_chaire/chong_staropoli_yvrande.pdf), consulté le 10-11-12.
- CNES**, Les effets économiques et sociaux du programme d'ajustement structurel, bulletin officiel n°6, 12<sup>ième</sup> session, 1998
- CNES**, Rapport sur la configuration du foncier en Algérie, 24<sup>ème</sup> session plénière, 2004, p.6.
- Coase R. H.**, L'économie néo-institutionnelle, *Revue d'économie industrielle*, n° 92, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2000.
- Coase R. H.**, *Revue de l'économie industrielle*, n°92, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2000.
- Coase R.**, La nature de la firme, *Revue française d'économie*, Vol., 2, n°1, 1987.
- Colin J. P.**, Regards sur l'institutionnalisme américain, *Cahiers des sciences humaines*, 26(3).
- Comité pour la réforme des collectivités locales (France)**, Il est temps de décider, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009.
- Commission sur la Croissance et le Développement**, Rapport sur la croissance. Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire), 2008.
- Conseil National Economique et Social (CNES)**, L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, rapport de la commission ad-hoc des finances locales, juin 2001.
- Copinschi P.**, Le pétrole, facteur de violence politique ? La nécessaire construction des institutions étatiques, *Ecologie & politique*, 2007/1 N°34.
- Corden W.M. et Neary J.P.**, *Booming sector and industrialization in a small open economy in the Economic Journal* n° 92, Déc. 1982.
- Dahmani A.**, L'État dans la transition à l'économie de marché : l'expérience algérienne des réformes, *Les cahiers du Cread*, n° 50, 4<sup>ème</sup> trimestre 1999.
- David A.**, Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion, *Conférences de l'AIMS*, mai 1999

- Davis L. & North, D.**, *Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation*, "The Journal of Economic History", Cambridge University Press, vol. 30(01), March.1971, pages 136-137: [http://ideas.repec.org/a/cup/jechis/v30y1970i01p131-149\\_07.html](http://ideas.repec.org/a/cup/jechis/v30y1970i01p131-149_07.html), consulté le 20-05-11.
- De Crombrugge D., Farla K., Meisel N., De Neubourg C., OuldAoudia J., Szirmai A.**, Présentation de la base de données *Institutional Profiles*, Agence Française de Développement (AFD), Document de travail n° 89, décembre 2009, P.3
- Demsetz H.**, *Why Regulate Utilities?*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, No. 1 (Apr., 1968), The University of Chicago Press, pp. 55-65 : <http://www.jstor.org/stable/724970>, consulté le 16-02-12.
- Develtere P. & Fonteneau B.**, Société civile, ONG, tiers secteur, mouvement social, et économie sociale : conception au nord, pertinence au sud ?, p.3, Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Série Recherche no. 29, document disponible sur le site : <http://www.uqo.ca/observer>, consulté le 12-01-09.
- Diagne S. A.**, Institutions et développement économique, Asie de l'Est et du Sud-Est et Afrique Subsaharienne, thèse de Doctorat en Sciences économiques, Université Paris XIII-Nord, 2009.
- Direction des Travaux Publics (wilaya de Tizi-Ouzou)**, plan directeur de modernisation, d'aménagement et de renforcement du réseau routier de la wilaya, rapport final, Juillet 2007 (document interne).
- Direction des Travaux Publics (wilaya de Tizi-Ouzou)**, Point de situation et perspectives du secteur des travaux publics, document interne, juin 2011.
- Dorfman R.**, *Generationequilibriumwith public goods*, communication au Colloque d'Economie Publique de Biarritz, éd. CNRS, 1968.
- Dumez H.**, Éléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion Ou que répondre à la question : « quelle est votre posture épistémologique ? », *Le Libelliod' AEGIS* Vol. 6, n° 4 – Hiver 2010, pp.3-16
- Eifert B.,GelbA., et BorjeTallrothN.**, Gérer la manne pétrolière : Les raisons de l'échec de la politique économique de certains pays exportateurs de pétrole, *Finances & Développement*, Mars 2003.
- Femise**, Rapport pays, Algérie, janvier 2006.
- Ferfera M. Y. et Benabdallah Y.**, Administration locale, décentralisation et gouvernance, revue *Idara* n° 25, 2003.
- FMI**, Algérie : Questions choisies, Rapport n° 07/61, février 2007.y
- FMI**, *Public-PrivatePartnerships*, Département des finances publiques, Fonds monétaire international, Washington DC, march 12, 2004.
- Gabas J.-J. et Hugon P.**, Les biens publics mondiaux et la coopération internationale, *l'Économie Politique* 2001/4, n°12

- Gelb A. & Grasmann S.**, « Déjouer la malédiction pétrolière », *Afrique contemporaine*, 2009/1 n° 229
- Généreux J.**, La quête illusoire d'une fonction de bien-être social. *Revue Alternatives Economiques*, octobre 2003, pp.79-81
- Ghertman M.**, « Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue française de gestion*, 2006/1 no 160.
- Gilbert G.**, Le fédéralisme financier, perspectives de microéconomie spatiale, *Revue économique*, 1996, Vol. 47, N° 2.
- Gislain J.**, L'émergence de la problématique des institutions en économie, *revue cahier d'économie politique*, n° 44, 2003.
- Goldberg V.**, "*Regulation and Administered Contracts*", *The Bell Journal of Economics*, volume 7, No 2, pages 426-448, Automne 1976.
- Gregory, R.G.**, Some implications of the growth mineral sector, *Australian Journal of the Agricultural Economics*, 20, Août, 1976.
- Grimsey, D. & Lewis M.**, (2005), *The Economics of Public Private Partnerships, An Elgar Reference Collection*, Edward Elgar, Cheltenham., pp. 348-350
- Gylfason T., Herbertsson T.-T. & Zoega G.**, *A mixed blessing, natural resources, and economic growth, Macroeconomic Dynamics*, n°3, 1999, pp. 204-225
- Hemming R.**, Les partenariats public-privé, séminaire de haut niveau sur la réalisation du potentiel d'investissement rentable en Afrique, Institut du FMI et Institut multilatéral d'Afrique, Tunis, Tunisie, 28 février-1<sup>er</sup> mars 2006, P.1
- Huet F.**, Partenariats publics-privés et concurrence pour le marché: quelles avancées depuis Demsetz (1968), Workingpaper, 2004.
- Huntington S.**, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Jolly C.**, Les cercles vicieux de la corruption en Algérie, *La revue internationale et stratégique*, n°43, automne 2001.
- Jost S.**, La théorie des coûts de transaction de Williamson et la surveillance des banques dans l'UE, *Institut européen de l'Université de Genève, Collection Euryopa*, 2004 : [www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug), consulté le 16-02-12.
- Kauffman D. et al.**, *The Worldwide Governance Indicators*, World Bank, 2010.
- Kaufmann D., Kraay A. & Mastruzzi M.**: "*Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*", The World Bank, June 2008 : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GovernanceMattersVII.pdf>, consulté le 27-08-11.
- Kaufmann D. & Hellum J.**, « *confronting the challenge of state capture in transition countries.* » *revue finance & development*, vol.38, n°3, september, 2001 : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>, consulté le 04-04-2013.

- Kaufmann D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P.**, Gestion des affaires publiques : De l'évaluation à l'action, Revue Finances & Développement / Juin 2000.
- Kauffman D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P.**, *GovernanceMatters*, World Bank, October 1999.
- Khan M. H.**, *Fundamental Tensions in the Democratic Compromise*, in *New Political Economy* 20027 (2): 275-77.
- Khan M. H.**, *Governance and anti-corruption reforms in developing countries: policies, evidence and ways forward*, G-24 Discussion Paper series, n° 42, November 2006.
- Khelloufi R.**, Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya, revue *Idara*, n°30.
- Krueger A.**, *The political economy of the rent-seeking society*, American Economic Review, Vol. 64, No. 3. (Jun., 1974), pp. 291-303: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28197406%2964%3A3%3C291%3ATPEOTR%3E2.0.CO%3B2-W>, consulté le 05-06-09.
- Laffont J. J.**, Etapes vers un État moderne : une analyse économique, actes du colloque de décembre 1999, l'État et la gestion publique, Conseil d'Analyse économique (France), rapport n° 24 / La Documentation française, Paris, juin, 2000.
- Laid Z.** (2002), l'État mondialisé : <http://www.laidi.com/papiers/esprit1002.pdf>, consulté le 16-06-08.
- LEDERMAN, D. et W.-F. MALONEY** (dir. pub.), *Natural resources. Neither curse nor destiny*, Stanford University Press, Banque mondiale, Washington, DC., 2007.
- Leftwich A.** (2002), Débat: La démocratie et le développement. Une contradiction dans la politique d'économie, en nouvelle économie politique, Sheffield, vol. 7, n°2, PP. 269-281
- Leite, C and J. Weidmann**, *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth*, IMF Working Paper WP/99/85, 1999.
- Liabes D.**, Rente, légitimité et statu-quo : quelques éléments de réflexions sur la fin de l'État providence, Les Cahiers du Créad, n°6, 2<sup>ième</sup> trimestre, 1986.
- Marchesin P.**, Démocratie et développement, In *Tiers-Monde*, 2004, tome 45 n°179.
- Matsunaga Y.**, L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ?, *Critique internationale*, 2000, Volume 8.
- Meisel N. et Aoudia J.**, L'insaisissable relation entre « bonne gouvernance » et développement, *Revue économique* 2008/6, Volume 59, pp. 1159-1191.
- Melhum H., Moene K. et Torvik R.**, Institutions and the resource curse, march 2005, [http://www.svt.ntnu.no/iso/ragnar.torvik/ej\\_march05.pdf](http://www.svt.ntnu.no/iso/ragnar.torvik/ej_march05.pdf), consulté le 13-05-11
- Ménard C.**, L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats, *Cahiers d'économie politique*, n° 44, printemps 2003, PP. 103-118
- Milleron J. C.**, theory of value with public goods : a survey article, *Journal of the Economic Theory*, vol. 5, 1972

- Mougeot M. & Naegelen F.**, Analyse micro-économique du Code des marchés publics, Revue économique. Volume 39, n°4, 1988.
- Moulai K.**, Les contraintes à l'action publique locale. Approche en termes de décisions financières communales : cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, mémoire de Magistère, soutenu en décembre 2005, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou.
- Nordhaus W. D.**, Biens publics globaux et changement climatique, Revue française d'économie, volume 14, N°3, 1999.
- North D.** (1995a), *Somme fundamental puzzles in economic history / development*, Washington University, St. Louis: <http://128.118.178.162/eps/eh/papers/9509/9509001.pdf>, consulté le 18-03-2009.
- North D.** (1994), *Economic Performance Through Time, The American Economic Review, Vol. 84, No. 3. (Jun., 1994), p. 360* consulté sur le site : <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-282%28199406%2984%3A3%3C359%3AEPTT%3E2.0.CO%3B2-B>
- North D.** (1993), *Prize Lecture, Lecture to the memory of Alfred Nobel*, December 9, 1993 : [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html), consulté le 18-03-2009.
- North D.** (1991), *Institutions, in The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, American Economic Association Stable : <http://www.jstor.org/stable/1942704>, consulté le 14/01/2009.
- North, D.** (1978), *Structure and Performance: The Task of Economic History*, Journal of Economic Literature, American Economic Association, vol. 16(3).
- North D. & Robert T.**, *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- OCDE**, Glossaires de l'OCDE, Corruption : Glossaire des normes pénales internationales, 2008.
- OuldAoudia J.**, « PROFILS INSTITUTIONNELS » : une base de données originale sur les caractéristiques institutionnelles de pays en développement et développés, Workshop, on "Measuring Law", Conseil d'État, Paris, 15 & 16 décembre 2006.
- OuldAoudia J.**, Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens, Agence Française de Développement, 2006.
- Palloix C. et Kichou L.**, L'Algérie et l'optique de Barcelone : Changement Institutionnel et Inerties Conflictuelles, Colloque Economie Méditerranée Monde Arabe, Sousse, 20-21 septembre 2002.
- Philippot L. M.**, Rente naturelle et composition des dépenses publiques, Reflets et perspectives de la vie économique, 2008/4 Tome XLVII, p. 49-63.
- Philippot L. M.**, Rente naturelle et institutions. Les Ressources Naturelles : Une « Malédiction Institutionnelle » ?, document de travail, 2009.

- PNUD**, La gouvernance en faveur du développement humain durable, Document de politique générale, janvier 1997, consulté sur le site : <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm>
- Posner R. A.**, *The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1972).
- Przeworski, A., M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, and F. Limongi**(2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Razafindrakoto M. & Roubauf F.**, Les indicateurs de gouvernance : pertinence, usage et limites, in Nouvelles approches méthodologiques appliquées au développement, Les Journées de Tam Dao, 13 - 20 juillet 2007, Ed. The Gioi, Hanoi, 2008.
- **Richard A. et Waterbury J.**, *A Political Economy of the Middle East : State, Class and Economic Development*, Boulder, Westview Press, 1990
- Rodrik D. & Subramanian A.**, la primauté des institutions, ce que cela veut dire et ce que cela ne veut pas dire, revue, Finance & Développement, juin 2003
- Sachs, J.-D. et A. Warner (1997)**, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, mise à jour du *NBER working paper*, n°5398 (1995), Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, Novembre.
- Sala-i-Martin X. & Subramanian A.**, *Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria*, NBER Working Paper 9804, Cambridge, juin, 2003: <http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/685.pdf>, consulté le 12-06-09.
- Sid Ahmed A.**, Le paradigme rentier en question : l'expérience des pays arabes producteurs de brut. Analyse et éléments de stratégie, In: Tiers-Monde, 2000, tome 41 n°163.
- Silem A.**, L'hétérodoxie institutionnaliste et néo-institutionnaliste, revue, Economie et Société, université de Constantine, n° 4, 2006.
- Siroën Jean-Marc (2006)**, L'État-nation survivra-il à la mondialisation ? <http://www.dauphine.fr/siroen/epi.pdf>, , consulté le 16-06-08.
- Siroën J. M.**, La gouvernance économique et financière, communication au séminaire Global Governance: The European Union's Contribution, European Union Institute for Security Studies, Monday 29 May 2006 : <http://www.dauphine.fr/siroen/EUISS.pdf>, , consulté le 16-06-08.
- Smouts M. C.**, Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, Revue internationale des sciences sociale, 1998, n° 155.
- Strombom D.**, la corruption dans la passation des marchés publics, Perspectives économiques, Revue électronique de l'USIA, volume 3, numéro 5, novembre 1998 pp. 22-27.
- Taib E.**, Gouvernance et société civile en Algérie, revue idara n° 30, ENA, Alger, 2005.
- Talahite Fatiha.**, Économie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie.

- Temmar H.**, l'ANIREF, au cœur de la stratégie industrielle, bulletin d'information ANIREF Voice, n°00, décembre 2009.
- Tiebout C.**, *a pure theory of public expenditures*, Journal of Political Economy, vol. 64, n°5, pp. 416-424
- Tornell, A., Lane, P.R.**, 1999. *The voracity effect*. American Economic Review 89, pp. 22-46
- Torvik R.**, Natural resources, rent seeking and welfare, Journal of Development Economics, Vol. 6,7 (2002), pp.455 – 470
- Tullock G.**, *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft*, Western Economic, Journal 5, (1967:June) p.224-32.
- Williamson, J.**, « *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ?* », *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n°2, 2000,[http://www.weltvertrag.de/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989\\_ger.pdf](http://www.weltvertrag.de/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989_ger.pdf), consulté le 15-05-09.
- Williamson J.**, *What Washington Means by Policy Reform*1990, <http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?doc=pub&ResearchID=486>, consulté le 15-05-09.
- Williamson O. E.** (2002b), *The economy of the firm as a governance structure : from choice to contract*, Journal of Economic Perspective, 16 (summer).
- Williamson O. E.**,*Opportunism and its Critics, Management and Decision Economics*, University of California, Berkeley, CA, USA, Vol.14, pp. 97-107, (1993e).
- Williamson O. E.**, *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, No. 2 (Jun., 1991).
- Williamson O. E.**, "*Franchise Bidding for Natural Monopolies-In General and with respect to CATV*", *Bell Journal of Economics*, vol 7, No 1, pages 73-104, printemps 1976.
- World Economic Forum**, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Suisse.
- Yvrande-Billon A.**, *Concurrence et délégation de services publics : Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction*, revue française d'économie, 2008

### **Textes juridiques**

- Loi 90-10, du 10 avril 1990
- Loi n° 63-277 du 26 juillet 1963 portant code des investissements.
- Loi n°90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.
- Loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.
- Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption.
- Loi 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune
- Ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales

- Ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE.
- Ordonnance n°95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques.
- Ordonnance n° 96-14 du 24 juin 1996, portant loi de finances complémentaire pour 1996
- Ordonnance 67-90 du 17 juin 1967, portant code des marchés publics.
- CMP français (édition 2006).
- Décret n° 82-145 du 10 avril 1982 portant code des marchés publics.
- Décret présidentiel 02-250 du 24 juillet 2002, portant réglementation des marchés publics.
- Décret présidentiel n° 13-03 du 13 janvier 2013 modifiant et complétant le décret présidentiel n° 10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics.
- Décret présidentiel n° 10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics, modifié et complété.
- Décret présidentiel n°04-13 de 2004 relatif au dispositif du microcrédit
- Décret législatif n°23-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement
- Décret exécutif n°94-319 du 17 octobre 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements
- Décret exécutif n° 08-202 du 7 juillet 2008 complétant le décret exécutif n° 93-186 du 27 juillet 1993 déterminant les modalités d'application de la loi n° 91-11 du 27 avril 1991, fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Décret exécutif n° 04-14 du 22 janvier 2004 portant création et fixant le statut de l'agence nationale de gestion du microcrédit.

### **Sites internet**

<http://ipd.afd.fr>.

<http://www.bank-of-algeria.dz/>

<http://www.banquemondiale.org/>

<http://www.govindicators.org>

<http://www.imf.org>

<http://www.oecd.org/fr/>

<http://www.ons.dz>

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/gproc\\_f](http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f)

# **Annexe A : Extrait du cahier des charges-type de la direction des travaux publics, wilaya de Tizi-Ouzou**

## CHAPITRE I/ - DISPOSITIONS GENERALES

### ARTICLE 01: IDENTIFICATION DES PARTIES

Le marché objet du présent cahier des charges sera conclu entre Monsieur le Wali de la Wilaya de Tizi-ouzou représenté par Monsieur le Directeur des Travaux Publics de la wilaya de Tizi-Ouzou, ci-après désigné par l'expression

#### **« Maître de l'ouvrage »**

D'une part,

ET,

L'entreprise soumissionnaire sise à.....

Représentée par son gérant Monsieur.....

ci-après désigné par l'expression

#### **« Entrepreneur »**

d'autre part,

### **ARTICLE 02 : ELIGIBILITE**

**Ne peuvent soumissionner que les entreprises qualifiées en travaux publics (activité principale ou secondaire) et de catégorie supérieure ou égale à 02 et ayant réalisé une quantité cumulée d'au moins 1000 m3 de gabions durant 2009-2010-2011.**

**-Les entreprises peuvent soumissionner pour un ou plusieurs lots**

### **ARTICLE 03 : CONTENU, MODE DE PRESENTATION ET DEPOT DE L'OFFRE :**

En application des dispositions de l'article 51, du décret présidentiel n° 10.236 du 07.10.2010, modifié et complété portant réglementation des marchés publics, les soumissions doivent être présentées en deux (02) offres

#### **Une offre technique, comprenant :**

- Déclaration à souscrire remplie, signée, cachetée et datée.

Certificat de qualification et de classification en cours de validité

Registre de commerce doit être authentifié par le CNRC

Statut de l'entreprise

Extrait de rôles apuré ou avec échéancier

Original du casier judiciaire du gérant datant de moins de 03 mois

Attestation de mise à jour CNAS, CASNOS, et CACOBATPH

Liste des moyens matériels à mettre à la disposition du projet, dûment justifiés par les cartes grises pour le matériel roulant et les factures pour les autres

Liste des moyens humains justifiés par les déclarations CNAS, diplômes et certificats de travail

Le planning de réalisation et le délai d'exécution

Bilans des 03 dernières années (2009 – 2010 – 2011)

Références professionnelles de l'entreprise (attestations de bonne exécution), délivrées par le maître de l'ouvrage

- Déclaration de probité jointe en annexe dûment remplie, signée et cachetée et datée
- Attestation de dépôt légal des comptes sociaux pour les entreprises dotées de la personnalité morale
- le numéro d'identification fiscal (NIF)

**NB : Les documents peuvent être présentés sous forme de photocopies légalisées**

**B- Une offre financière, comprenant :**

- La soumission signée cachetée et datée, le bordereau des prix unitaires, le devis quantitatif et estimatif, le cahier des charges dûment renseignés, paraphés et signés et datés et revêtu de la mention «lu et accepté».

Le soumissionnaire devra soigneusement examiner toutes les instructions, conditions, modèles, termes, spécifications figurant au cahier des charges.

Les deux(02) enveloppes portant offre technique et offre financière seront mises dans une 3<sup>eme</sup> enveloppe anonyme qui seront déposées et adressées à Monsieur le Directeur des Travaux Publics de la Wilaya de Tizi-Ouzou, Rue BELKACEMI AMAR DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS)

L'enveloppe extérieure anonyme ne devra comporter que la mention : Appel d'offres national restreint «**Réparation des dégâts causés par les intempéries 2012 sur les CC (traitement des glissements-reconstruction et réparations des ouvrages d'art et d'assainissement)**

, lot N° .....» A ne pas ouvrir.

L'offre technique relative à chaque lot doit être dans une enveloppe distincte avec la mention du numéro et l'intitulé du lot.

Toutes les offres techniques relatives à tous les lots pour lesquels l'entreprise a soumissionné doivent être dans une seule enveloppe portant la mention « offre technique ».

**ARTICLE 04 : DUREE DE PREPARATION DES OFFRES**

La durée de préparation des offres est fixée à 21 jours à compter de la date de la première publication de l'avis d'appel d'offre dans le BOMOP ou la presse.

ARTICLE 05: PUBLICATION DE L'APPEL D'OFFRE

Conformément à l'article 49 du décret présidentiel 10.236 du 07.10.2010, portant réglementation des marchés publics modifié et complété. L'avis d'appel d'offre est rédigé en langue arabe et, au moins dans une langue étrangère, il est publié obligatoirement dans le BOMOP et au moins dans deux quotidiens nationaux, diffusés au niveau national.

ARTICLE 06: DEPOT DES OFFRES

Conformément à l'article 50 du décret présidentiel 10.236 du 07.10.2010, portant réglementation des marchés publics modifié et complété, les offres doivent être déposées le jour, correspondant au dernier jour de la durée de préparation des offres à 10 heures.

Si, le jour coïncide avec un jour férié ou un jour de repos légale, la durée de préparation des offres est prolongée jusqu'au jour ouvrable suivant.

ARTICLE 07: OUVERTURE DES PLIS

Conformément à l'article 50,121,122 et123 du décret présidentiel 10.236 du 07.10.2010, portant réglementation des marchés publics modifié et complété, l'ouverture des plis technique et financier se fera en séance publique au siège de la Direction des Travaux Publics de la Wilaya de TIZI-OUZOU, rue BLKACEMI Amar, T.O la présence de l'ensemble des soumissionnaires préalablement informés, intervient pendant la même séance, le dernier jour de la durée de préparation des offres à 10h :30 min.

ARTICLE 08: EVALUATION ET COMPARAISON DES OFFRES

Le Maître de l'ouvrage effectuera l'évaluation et la comparaison des offres qui ont été reconnues conformes aux conditions requises par le cahier des charges.

**L'évaluation des offres se fera par lot et selon le barème de notation suivant:**

**Offre technique notée : sur soixante (60) points**

Toute entreprise n'ayant pas obtenu une note de trente (30) points dans l'offre technique sera éliminée.

**B- Offre financière :** L'entreprise ayant proposé l'offre la moins disante parmi les entreprises pré-qualifiées techniquement sera retenue.

**N.B :**

**-Les entreprises peuvent soumissionner pour un ou plusieurs lots**

**Les moyens humains et matériels du même soumissionnaire pour plusieurs lots doivent être distincts ( à l'exception du chef de projet et/ou moyens des centrales de production)**

**Le maître de l'ouvrage peut limiter le nombre de lots à attribuer pour un soumissionnaire et ce conformément à l'article 15 du décret présidentiel n°12-23 du 18 janvier 2012.**

**Toute entreprise ayant une mise en demeure au courant de l'année en cours, ne peut être attributaire que d'un seul lot et ce dans le cas où elle est admise techniquement et ayant présenté l'offre financière la moins disante. Dans le cas où cette entreprise est moins disante sur plusieurs lots, le lot à lui attribuer est le lot dont le montant est le moins élevé.**

Les critères de sélection sont fixés comme suit :

**I/ - OFFRE TECHNIQUE SUR 60 POINTS**

**LOT N° 01-02-03-04-05**

**1 – Catégorie de l'entreprise notée sur 05 points**

Le nombre de points est attribué suivant la catégorie.

( Cat.II = 2 points; Cat.III = 3 points; Cat.IV = 4 points; Cat.V et plus = 05 points).

**2 – Capacité financière de l'entreprise notée sur 10 points**

L'entreprise soumissionnaire doit présenter les 03 derniers bilans approuvés par les services des impôts. Le cachet des services des impôts doit être apposé sur toutes les pages constituant le bilan financier. La notation sera comme suit :

Si le chiffre d'affaire cumulé des trois dernières années  $\geq$  cinq (05) fois l'estimation administrative de l'ensemble des lots pour lesquels l'entreprise a soumissionné : 10 points

$03 \times E A \leq C A$  cumulé des trois dernières années  $< 05 \times E A$  : 06 points.

$01 \times E A \leq C A$  cumulé des trois dernières années  $< 03 \times E A$  : 04 points.

$C A$  cumulé des trois dernières années  $< 01 \times E A$  : 00 points

(C A : chiffre d'affaire, E A : estimation administrative)

(C A : chiffre d'affaire, E A : estimation administrative)

**NB** : Il n'est pas tenu compte des bilans non approuvés par les services des impôts.

L'administration se réserve le droit de vérifier toutes les informations fournies

**3 – Encadrement (moyens humains) noté sur 10 points**

Toute entreprise présentant un ingénieur chef de projet jouissant d'une expérience minimale de cinq (05) ans, 5 points lui seront attribués, les 5 autres points seront attribués à tout ingénieur en Travaux publics ou Génie Civil ou technicien en Travaux publics ou Génie Civil que l'entreprise aura à proposer en sus du premier par un point à chacun.

**NB :**

- Les moyens humains doivent être dûment justifiés par les déclarations CNAS et attestation d'affiliation L'expérience professionnelle et le grade du personnel proposé doivent être justifié respectivement par les certificats de travail et les diplômes (copies légalisées).

**4 – Moyens matériels notés sur 20 points**

Les moyens matériels proposés doivent appartenir à l'entreprise soumissionnaire. Ces moyens matériels doivent être dûment justifiés par des cartes grises ou des factures. Tout matériel dont l'appartenance n'est pas justifiée, ne sera pas noté

- Un chargeur ou retro-chargeur : 08 points
- Une bétonnière : 06 points
- Deux Camions de charge  $\geq 2.5$  T : 06 points (3 points par camion)

**5 – Délai de réalisation noté sur 05 points**

La note attribuée pour chaque offre sera calculée selon la formule :

$$\text{Note attribuée} = \frac{05 \times D1}{D2}$$

D1 : délai minimal

D2 : délai considéré

La note maximale de 05 points sera accordée au délai le plus court.

**6 – Références professionnelles sur 10 points**

Soit Q.R la quantité de gabions réalisée par le soumissionnaire, achevé et réceptionné définitivement et ce, durant 2009-2010-2011

$Q.R < 1100\text{m}^3$	00 point
$1100 \leq Q.R < 3000 \text{ m}^3$	2,5 points
$3000 \leq Q.R < 5000 \text{ m}^3$	05 points
$5000 \leq Q.R < 7000 \text{ m}^3$	7,5 points
$Q.R \geq 7000 \text{ m}^3$	10 points

**N.B : Les travaux similaires réalisés doivent être justifié par des attestations délivrées par le maître de l'ouvrage (annexées de décompte général et définitif (DGD) s'il faut)**

## **7 – Pénalisation**

Toute entreprise ayant fait l'objet d'une mise en demeure (par voie de presse) par nos services durant les trois exercices précédents ou en cours fera l'objet d'une pénalisation de quatre (04) points sur la note technique obtenue, et ce pour chaque mise en demeure émise à son encontre

## **III - OFFRE FINANCIERE**

Le marché sera attribué au soumissionnaire ayant présenté l'offre la moins disante parmi les entreprises pré qualifiées. En cas d'égalité, le marché sera attribué au soumissionnaire ayant obtenu la plus grande note technique.

Dans le cas où l'entreprise est tributaire de plusieurs lots celle-ci doit démarrer tous les lots en même temps et à partir de la notification de L'ODS de démarrage des travaux.

## **IV)- CRITERES D'ELIMINATION DES OFFRES :**

Certificat de qualification et de classification non joint.

Certificat de qualification et de classification expiré.

Déclaration à souscrire non signée et/ou non cachetée

Lettre de soumission non remplie, non signée et/ou non cachetée par l'entrepreneur.

L'offre ayant obtenu une note inférieure à 30 points dans l'évaluation technique

Entreprise ayant fait l'objet au moins sur un projet d'une résiliation aux torts exclusifs durant l'année précédente ou l'année en cours.

Attestation de dépôt légal des comptes sociaux non joint

Déclaration de probité non jointe et/ou non remplie, non signée, non cachetée

L'opérateur économique en état de faillite, de liquidation, de cessation d'activités, le règlement judiciaire ou de concordat

L'opérateur économique qui a fait l'objet d'une procédure de déclaration de faillite, de liquidation, de cessation d'activités, le règlement judiciaire ou de concordat

L'opérateur économique qui a fait l'objet d'un jugement ayant autorité de chose jugée et constatant un délit affectant sa probité professionnelle

L'opérateur économique inscrit qui a fait une fausse déclaration

L'opérateur économique sur la liste des opérateurs économiques interdits de soumissionner aux marchés publics.

Toute entreprise attributaire d'un projet avec nos services et ayant présenté un désistement avant la conclusion du contrat (marché ou convention)

Inscrit le fichier national des fraudeurs auteurs l'infraction grave législations et règlement fiscales domaines et commerciales.

Qui a fait l'objet d'une condamnation pour infraction grave à la législation du travail et de la sécurité sociale.

Toute surcharge ou rature sur les devis quantitatif et estimatif et/ou bordereau des prix unitaire et/ou lettre de soumission, l'offre sera rejetée.

Le numéro d'identification fiscal (NIF) non joint.

**V) REJET DE L'OFFRE :**

Conformément à l'article 125 du décret présidentiel 10.236 du 07.10.2010 , portant réglementation des marchés publics modifié et complété, la commission d'évaluation des offres peut proposer, au service contractant, le rejet de l'offre retenue, si elle établie que l'attribution du projet, entraînerait une domination du marché par le partenaire retenu ou fausserait, de toute autre manière, la concurrence dans le secteur concerné.

## **Annexe B : La déclaration de probité**

**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE**

**DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS**

**DE LA WILAYA DE TIZI-OUZOU**

**DECLARATION DE PROBITE**

Je soussigné,

Nom et prénom : .....

Agissant au nom et pour le compte de : .....

Je déclare sur l'honneur que ni moi, ni l'un des mes employés, représentants ou sous-traitants, n'avons fait l'objet de poursuites pour corruption ou tentative de corruption d'agents publics.

M'engage à ne recourir à aucun acte ou manœuvre dans le but de faciliter ou de privilégier le traitement de mon offre au détriment de la concurrence loyale.

M'engage à ne pas m'adonner à des actes ou à des manœuvres tendant à promettre d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, soit pour lui-même ou pour une autre entité, une rémunération ou un avantage de quelque nature que ce soit, à l'occasion de la préparation, de la négociation, de la conclusion ou de l'exécution d'un marché, contrat ou avenant

Déclare avoir pris connaissance que la découverte d'indices concordants de partialité ou de corruption avant, pendant ou après la procédure de conclusion d'un marché, contrat ou avenant constituerait un motif suffisant pour annuler le marché, le contrat ou l'avenant en cause. Elle constituerait également un motif suffisant pour prendre toute autre mesure coercitive, pouvant aller jusqu'à l'inscription sur la liste d'interdiction des opérateurs économiques de soumissionner aux marchés publics, la résiliation du marché ou contrat et / ou des poursuites judiciaires.

Certifie, sous peine de l'application des sanctions prévues par l'article 216 de l'ordonnance n° 66-156 du 08 juin 1966, modifiée et complétée, portant code pénal que les renseignements fournis ci-dessus sont exacts.

Fait à ..... le .....

Le soumissionnaire

(Nom, qualité du signataire et cachet du soumissionnaire)

## **Annexe C : Les guides d'entretiens**

**Université Mouloud Mammeri de Tiziouzou**  
**Faculté des sciences économiques, des sciences commerciales et de gestion**  
**Département des sciences économiques**



**Objet :** entretien pour une recherche doctorale en sciences économiques

Madame, Monsieur

Dans le cadre de l'enquête servant la préparation d'une thèse de doctorat en sciences économiques, ayant pour thème « les institutions de l'action publiques locale en Algérie : cas de marchés publics dans la wilaya de TiziOuzou », nous avons l'honneur de vous demander de bien vouloir répondre objectivement à nos questions.

Notre recherche s'inscrit dans le cadre d'un travail de diagnostic de la qualité des institutions en Algérie et de leur mise en œuvre. Plus précisément, il s'agit, d'éclairer la qualité de la réglementation relative aux marchés publics et de sa mise en application, sous la lumière de la théorie néo-institutionnelle des coûts de transaction.

Nous vous rappelons que cet entretien est confidentiel. Il n'est question en aucun cas de citer votre nom dans les documents de notre thèse.

Nous vous remercions pour votre obligeante contribution à la réalisation de notre travail de recherche.

### **Guide d'entretien 1 - service contractant (maître d'ouvrage)**

#### **A) Questions sur la préparation des marchés publics :**

1- Est-il coûteux de préparer un marché public ? Dans quelle mesure ? (expliquer)

2- Quelles sont les difficultés y afférentes ?

**B) Questions sur la réglementation des marchés publics et son application :**

**a) Mise en concurrence :**

- 1- comment appréciez-vous le choix des quotidiens dans lesquels l'ANEP publie vos appels d'offre ?
- 2- Pensez –vous que les candidats vous cachent des informations lorsqu'ils répondent aux qualifications demandées, aux exigences de qualité, etc. ? par exemple ils surévaluent leurs qualifications, ils sous-estiment le prix, etc.
- 3- Pensez-vous avoir des marges de manœuvre pour lutter contre ces fausses déclarations ? lesquelles ?
- 4- Concernant la qualification des entreprises, pensez-vous qu'elles méritent toutes les « attestations de qualification » dont elles disposent ?
- 5- Pensez-vous que les cahiers de charges que vous faite remplir par les candidats et de façon et les contrats que vous signez avec les services cocontractants sont complets et suffisamment détaillés, ou au contraire, se caractérisent-ils (du moins parfois) par des vides que les candidats exploitent pour sur estimer leur qualifications, et présenter des offres qu'ils ne peuvent assumer lors de l'exécution ?
- 6- Avez-vous déjà été victime d'un mauvais choix de candidats (faible qualification, manque de matériel, de travailleurs qualifiés, etc), suites à des offres « moins disantes » (« malédiction du vainqueur ») ?
- 7- En tant que service contractant (maître d'ouvrage), quel mode de passation privilégiez-vous généralement ? (appel d'offre ouvert, restreint, consultation sélective, adjudication, gré à gré)
- 8- Avez-vous déjà fait un appel d'offre qui a abouti à une convention, alors que vos estimations de départ tablent sur un marché ?
- 9- Dans le cas des appels d'offre, peut-il exister un contact entre vous et les soumissionnaires, pour des éventuelles précisions sur les critères d'évaluations des offres ?
- 10- Pensez-vous que les entreprises font « ententes » entre elles avant de soumissionner?
- 11- Recourez-vous à des consultations ? dans quels cas ?
- 12- Comment jugez-vous le niveau de concurrence lors de vos appels d'offre ?
- 13- Selon vous, la réglementation des marchés publics est-elle permissive à la capture et pots-de-vin ? comment ?

**b) Exécution des marchés :**

- 1- Rencontrez-vous des difficultés lors de l'exécution des marchés ? Souvent ? quelques fois ? Quels sont les problèmes que vous rencontrer avec l'entreprise engagée ? (prix, qualité, délai)
- 2- Comment peut-on expliquer les écarts en termes de délais, entre les délais théoriques et les délais effectivement consommés ?
- 3- Etes-vous souvent sollicités pour des ODS d'arrêt de travaux ?
- 4- Pensez vous que les « ODS d'arrêt de travaux » sont toujours justifiés réellement ?
- 5- Quelles sont les causes données par les entreprises dans leurs demandes, d'ODS d'arrêt de travaux, généralement ?
- 6- Les prix que vous pratiquez dans vos marchés sont généralement fermes ou révisables ?
- 7- selon vous, quelle est la cause la plus fréquente des avenants que vous signez ?

**c) Du contrôle des marchés**

- 1- Voyez-vous des insuffisances dans la réglementation en matière de contrôle des marchés publics ?
  - 2- Le contrôle à priori des CDC a-t-il déjà constaté des anomalies ? quel genre ?
  - 3- Le contrôle de tutelle est-il systématique ?
- 4-Comment se fait la réception des projets ? Quelles sont les parties qui interviennent (maitre d'œuvre, service technique) ?

**d) Résolution des conflits :**

- 1- Avez-vous eu des conflits avec des partenaires cocontractants ? (souvent, rarement)
- 2- Comment vous les avez réglés ? à l'amiable ? par voie de justice ?
- 3- Que pensez-vous de ce que la réglementation prévoit à ce sujet ?
- 4- Que pensez-vous du règlement des litiges par la voie des tribunaux ?

**C) Questions d'ordre général sur la réglementation des marchés publics :**

Quelles sont les améliorations que vous jugez importantes à apporter à la réglementation actuelle des marchés publics ?

**Guide d'entretien 2- cocontractants (entreprises et maitres d'œuvre) :**

**A) Questions relatives à la participation aux marchés publics :**

1- Quelles sont les contraintes que vous rencontrez lorsque vous participez aux marchés publics ?

2- Est-il coûteux de participer à un marché public ? Comment ?

**B) Questions sur la réglementation des marchés publics et son application :**

**a) Mise en concurrence :**

1- Généralement, trouvez-vous les critères de sélection des candidats dans les marchés publics clairement définis dans le cahier des charges ?

2- Pensez-vous que les avis d'appels d'offre sont suffisamment informatifs sur les objectifs du service contractant ? les contrats que vous signez vous semblent-ils complets ? (pas de vide à exploiter par le service contractant par la suite)

Pensez-vous que cela ait des dessous (manipulation du rapport qualité / prix, afin de faire une sélection préférentielles, par exemple)

3- Lorsque les qualifications demandées dans le cahier de charges ne vous conviennent pas réellement, avez-vous un penchant à jouer sur le prix en proposer un « prix plus bas » ?

4- Que pensez-vous du procédé de consultation sélective en termes de transparence ?

5- Avez-vous déjà fait recours pour contester votre élimination dans un marché public ? pourquoi ?

6- Quel est le mode de passation de marchés publics que vous préférez (appel d'offres, consultation sélective, adjudication, gré à gré) ?

7- Selon vous, la réglementation des marchés publics est-elle permissive à la capture et pots-de-vin ? comment ?

8- Avez-vous déjà payé un pot-de-vin pour être favorisé dans un marché ?

9- Pensez-vous que cette pratique existe (à grande échelle, échelle moyenne, ou à petite échelle) ?

10- Pensez-vous avoir été victime vous-même ou quelqu'un que vous connaissez des pratiques de corruption ? (être éliminé par ce que quelqu'un a versé)

11- Avez-vous entendu parler des « ententes entre les entreprises soumissionnaires ? pensez-vous que c'est une pratique courante ? En avez-vous participé ?

12- Comment trouvez-vous l'institution de la marge de préférence (25%) pour les produits d'origine algérienne ?

**b) Exécution des marchés :**

- 1- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez lors de l'exécution des marchés publics ?
- 2- Vous est-il arrivé d'avoir des divergences sur un critère technique mal défini dans le CDC ? sur le prix ?

**c) Contrôle et règlement des conflits**

- 1- Les procédures de contrôle des marchés publics vous sont-elles particulièrement contraignantes ? dans quelle mesure ?
- 2- Que pensez-vous du procédé de recours prévu par la réglementation ?
- 3- Que pensez-vous du mécanisme de règlement des conflits mis en place par la réglementation ?
- 4- Si vous aviez un litige avec un service contractant, préféreriez-vous son règlement à l'amiable, ou par voie de justice ?
- 5- La justice est-elle un moyen adéquat (efficace) pour la résolution des conflits dans les marchés publics ? pourquoi ?

**C) Question d'ordre général :**

Qu'est ce que vous souhaitez introduire dans la réglementation, si on vous donne l'occasion ?

**Annexe D : Le processus de réalisation de quelques projets d'équipement par la direction des travaux publics de la wilaya de Tiziouzou**

**1-Ouvrages d'art :**

Désignation <sup>1</sup>	inscription	Maturation	Appel d'offre	Attribution	Délai de réalisation (1)	Démarrage	Nombre d'ODS d'arrêt	réception	Temps de réalisation effectif (2)	Ecart (2)-(1)	Présence d'avenants	Durée totale
1-Construction ouvrage d'art sur liaison RN/CW	01-07-06	42, 49 mois	23-01-10	18-04-10	12 mois	02-01-11	2	30-06-13	30 mois	2,25x	Oui	86,77 mois
			2,79 mois		11,49 mois							
2-Ouvrage d'art sur voie 2X2 oued falli –bouaid)	11-09-07	28 mois	23-01-10	18-04-10	07 mois	02-01-2011	1	En cours <sup>2</sup>			Oui	
			02,79 mois		11,49 mois							
3- construction d'un pont franchissant l'OuedSebaou /CW + échangeur 224A vers SIDI NAAMANE	21-09-10	-	21-09-10	05-12-10	26 mois	07-06-11	1	05-07-14 (prévision)	37 mois	1,42x	Oui	45,46 mois
			02,46 mois		06 mois							
4-Déviation ville lot Ouvrage d'art ENGOA	30-06-2008	-	15-05-08	23-08-08	12 mois	21-04-09	2	30 -05-12	37 mois	3,08x	Oui	48 mois
			03 mois		08 mois							

<sup>1</sup> Pour respecter la confidentialité des informations nous ne reproduisons ici ni les nom des entreprises ni les noms des lieux

<sup>2</sup> A la date du 30 novembre 2013.

**1-Construction de routes**

Désignation du marché	inscription individualisation du projet	Maturation	Appel d'offre	Attribution	Délai de réalisation (1)	Démarrage	Nombre d'ODS d'arrêt	Réception	Temps de réalisation réel (2)	Ecart (2)-(1)	Présence d'avenants	Durée totale
1-construction de la liaison Boukhalfa / RN 12 vers CW 224 sur 4,5 km (en 2x2 de voies) TiziOuzou y compris échangeur »	01-07-06	42 mois et 15 jours= 42, 49 mois	13-01-10	07-03-10	65 jours (2,14 mois)	Le 4-7-10	01	Le 3-7-11	12 mois	5,22 x 461%	Oui	61,51 mois
			1,74 mois		5,3 mois							
2-Déviaton d'une ville (route) Hadad	30-06-2008	Appel d'offre sur la base de notification de programme	05-03-08	31-05-08	20 mois	04-05-09	6	Vers le 31-12-13	56 mois	2,8 x	Oui	73,29 mois
			5,29 mois		12 mois							

**2-Entretien des routes**

Désignation du marché	inscription	maturation	Appel d'offre	Attribution	Délai de réalisation	Démarrage	Nombre d'ODS d'arrêt	réception	Temps de réalisation effectif (2)	Ecart (2)-(1)	Présence d'avenants	Durée totale
1-Réhabilitation chemin communaux	30-07-07	23, 49 mois	17-02-10	18 -04-10	32 jours (1mois)	15-07-10	1	14-11-10	4 mois	4x		30,49 mois
			2 mois		5 mois							
2-Entretien de chemin de wilaya CW3	20-07-09	-	10.06.2009	11-07-09	04 mois	25-10-9	1	02-02-11	15,76 mois	3,94x	Oui	21,25 mois
			1 mois		4,49 mois							
3-entretien des Chemins communaux	02-03-08	02 mois	30/04/2008	23-08-08	30 jours (1mois)	9-2-09	1	24-01-11	34,99 mois	35,5x	Oui	47,08 mois
			2,79 mois		9,3 mois							
4-Entretien route nationales (2010)	21-02-10	-	17-02-10	18 avril 10	04 mois	01-09-10	1	14-08-12	23,49 mois	5,88x	Oui	32,02 mois
			2 mois		6,53 mois							

**3-Travaux maritimes**

Désignation du marché	inscription	maturation	Appel d'offre	Attribution	Délai de réalisation	Démarrage	Nombre d'ODS d'arrêt	réception	Temps de réalisation effectif (2)	Ecart (2)-(1)	Présence d'avenants	Durée totale
-Travaux dragage de la passe d'entrée du port	02-12-07	19 mois	11-7-09	13-12-2009	06 mois	4-5-11	0	04-11-11	6 mois	0	Non	52,09 mois
			5 mois		4,69 mois							

## Table des matières

Remerciements

Dédicaces

Liste des abréviations utilisées

Liste des tableaux

Liste des graphiques et figures

Sommaire

Introduction générale ..... 1

### **Partie I : L'action publique locale en Algérie au regard du paradigme institutionnel... 12**

Chapitre I : La double transition de l'économie algérienne et la problématique institutionnelle..... 13

Introduction du chapitre I..... 13

Section 1: Dutch Disease, « État rentier » et contraintes institutionnelles de l'économie algérienne..... 14

I) L'économie algérienne : portée et limites de l'analyse du Dutch Disease..... 14

I.1) L'origine du Dutch Disease ..... 14

I.2) Le modèle de Dutch Disease..... 15

I.3) Le cas de l'économie algérienne ou les limites du dutch disease ..... 17

I.3.1) Avant le contre-choc pétrolier de 1986 ..... 17

I.3.2) Après le contre-choc pétrolier de 1986..... 18

II) Une économie fondée sur la rente : l'apport du concept d'État rentier..... 21

II.1) Le concept d'«État rentier » ..... 22

II.2) Le caractère rentier de l'économie algérienne..... 24

III) Le caractère rentier de l'économie algérienne et carences institutionnelles..... 28

III.1) La rente pétrolière et déficits de gouvernance ..... 28

III.2) La rente, l'expansion du rôle de l'État et les carences institutionnelles de l'économie algérienne..... 30

III.2.1) Un État concepteur et entrepreneur du développement : la faible incitation à l'efficacité économique..... 31

III.2.2) Les dépenses courantes orientées vers le maintien de la paix sociale : exemple de la subvention des prix des biens à la consommation ..... 33

III.3) Économie de rente et « comportements anti-productifs » : « recherche de rente », mauvaise répartition des talents et corruption ..... 34

III.3.1) La recherche de rente..... 35

Table des matières

III.3.2) La mauvaise répartition des talents .....	37
III.3.3) La relation controversée rente-corruption .....	37
Section 2 : La transition inachevée de l'économie algérienne.....	40
I) L'économie algérienne face à la crise du milieu des années 1980 .....	40
I.1) Echec du modèle d'économie centralement planifiée mis en place au lendemain de l'indépendance .....	40
I.2) Les principaux symptômes de la crise économique des années 1980 .....	41
I.2.1) Une chute de la croissance économique.....	41
I.2.2) Le déficit budgétaire aggravé et la contrainte extérieure exacerbée .....	42
II) Le cadre théorique de transition : l'intégration du rôle des institutions.....	43
II.1) Les stratégies de transition en présence : la « thérapie de choc » vs « gradualisme »	44
II.2) La transition économique vue par le « consensus de Washington » .....	45
II.3) La remise en cause du « consensus de Washington » et prise en compte des institutions .....	47
III) De la crise des années 1980 aux réformes inachevées de l'économie algérienne .....	48
III.1) Le processus de réformes des entreprises publiques depuis 1988 .....	48
III.1.1) Les grandes étapes de la réforme des EPE .....	48
III.1.2) Les insuffisances institutionnelles de la réforme des entreprises publiques économiques .....	50
a) Les limites à l'exercice de l'autonomie des EPE et au principe de commercialité .....	50
b) Les droits de propriété, un frein à la création de la valeur.....	50
c) Inadéquation entre « arrangements institutionnels » et « arrangements organisationnels » des entreprises .....	51
d) Faible incitation à la transparence et au contrôle .....	52
III.2) Les réformes de la structure de l'économie algérienne : entre <i>thérapie de choc</i> et «statuquo ».....	52
III.2.1) Les réformes antérieures à 1994.....	52
a) La loi sur la monnaie et le crédit.....	53
b) Les politiques de stabilisation .....	54
III.2.2) Le rééchelonnement de la dette extérieure et l'ajustement structurel de l'économie.....	56
III.3) L'évolution récente de l'économie algérienne : entre « succès » de la stabilisation et « blocages » structurels du développement .....	59

## Table des matières

---

III.3.1) Les succès de la stabilisation économique .....	59
III.3.2) Des blocages structurels au développement .....	61
IV) Le rôle de l'État dans l'économie : le parent pauvre de la réforme ? .....	63
Conclusion du chapitre I .....	66
Chapitre II : L'objet et les acteurs de l'action publique locale .....	69
Introduction du chapitre II .....	69
Section 1 : De la présence des biens publics dans l'économie : une synthèse de la théorie .....	70
I) Définition traditionnelle des biens publics purs .....	70
I.1) La non-rivalité .....	71
I.2) La non exclusion .....	72
II) La classification des biens publics .....	73
II.1) La classification par croisement des critères .....	73
II.2) La classification par arborescence .....	75
II.3) Le cas des biens publics locaux .....	75
III) Le guide en économie du bien-être : l'optimum au sens de Paréto, son extension et son dépassement .....	76
III.1) La notion d'optimum comme solution de référence pour l'économie du bien-être .....	76
III.1.1) La notion d'optimum au sens de Paréto .....	76
a) Illustration .....	77
b) Définition .....	77
III.1.2) L'extension de l'optimum de Paréto .....	78
III.2) La fonction du bien-être social, un fondement de l'analyse économique .....	80
IV) L'allocation des ressources en présence des biens publics .....	81
IV.1) Les défauts d'une production marchande des biens collectifs purs .....	81
IV.2) La production publique des biens collectifs purs .....	83
V) Les caractéristiques des biens publics et leurs implications opérationnelles et conceptuelles .....	84
V.1) L'évaluation de la demande et comportement de « passager clandestin » .....	85
V.2) Les biens publics et les effets externes .....	85
V.3) Production des biens publics et formation des groupes ou de collectivités .....	86
V.3.1) Biens publics et « logique de l'action collective » .....	86
V.3.2) Production des biens publics et taille optimale des groupes .....	87
a) L'apport de Tiebout C. (1956) ou la migration spatiale comme mode de révélation des préférences .....	88

b) L'apport de Buchanan (1965) .....	89
VI) Dépassement de la définition traditionnelle et nouvelle définition des biens publics..	90
VI.1) Les limites de la définition de Samuelson .....	90
VI.2) Définition « élargie » des biens publics et la mise en avant de la notion de bien public mondial .....	93
VI.2.1) La définition élargie des biens publics .....	93
VI.2.2) Les biens publics mondiaux .....	94
Section 2 : Les acteurs de l'action publique locale.....	96
I) Les interactions verticales en matière de fourniture des biens publics.....	97
I.1) De l'État aux collectivités locales : la décentralisation .....	97
I.1.1) Le partage des tâches et des ressources financières entre l'État et les collectivités territoriales.....	97
a) Les modèles théoriques du partage des tâches et les principaux enjeux du partage des ressources entre l'État et les collectivités locales .....	97
b) Le partage des ressources financières entre l'État et les collectivités locales : le difficile compromis entre « autonomie fiscale » et inégalités fiscales territoriales .....	100
c) La nécessaire coordination de l'action publique locale .....	101
I.1.2) Le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales à l'épreuve des faits .....	104
a) Exemple de la France : des relations difficiles entre l'État et les collectivités locales et des chevauchements de compétences entre ces dernières.....	104
c) État de la décentralisation en Algérie : compétences interdépendantes entre différents niveaux de gouvernement et action publique locale institutionnellement « dispersée ».....	105
I.2) De l'État à la gouvernance mondiale : la coopération internationale pour les biens publics mondiaux .....	110
I.2.1) Les biens publics mondiaux : un fondement pour le renouvellement de la gouvernance mondiale .....	110
I.2.2) Les conséquences du processus de la mondialisation .....	114
a) En termes de compétences des États.....	114
b) En termes de rôle des Institutions Financières Internationales (IFI) .....	115
II) Les interactions horizontales .....	116
II.1) Le rôle du secteur privé dans l'action publique.....	117

II.1.1) Définition des partenariats public-privé.....	118
II.1.2) Les caractéristiques des PPP .....	119
II.1.3) La prise de l'ampleur du rôle du secteur privé dans la sphère publique.....	120
a) Les raisons.....	120
b) Les expériences .....	121
II.2) Le rôle de la société civile : un gage pour la bonne gouvernance ? .....	127
II.2.1) Définition .....	128
II.2.2) L'engagement de la société civile dans les projets de développement : cas des projets financés par la banque mondiale .....	129
II.2.3) Les raisons d'une montée en puissance .....	130
Conclusion du chapitre II.....	133
Conclusion de la partie I.....	136
<b>Partie II : La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de la Nouvelle Economie Institutionnelle.....</b>	<b>139</b>
Introduction à la partie II.....	139
Chapitre III : La relation institutions-développement : aspects théoriques et pratiques.....	140
Introduction du chapitre III.....	140
Section 1 : La Nouvelle Economie Institutionnelle : analyse conceptuelle des institutions...141	
I) Economie et institutions .....	141
I.1) L'apport de l'ancien institutionnalisme .....	141
I.2)La Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI) .....	143
I.2.1) Les fondements .....	143
I.2.2) Les deux niveaux d'analyse .....	144
I.2.3) Une analyse en termes d'efficacité.....	145
II) Définitions et formation des institutions .....	146
II.1) Définitions des institutions .....	146
II.2) Distinction entre les institutions et les organisations.....	148
II.3) La formation des institutions selon North .....	150
III) Le changement institutionnel.....	151
III.1) Les facteurs de changement institutionnels.....	151
III.2) Les institutions et le changement économique.....	152
III.2.1) Les incitations et les performances économiques.....	153
III.2.2) Les institutions comme un moyen de lutte contre l'incertitude et le désordre	154
III.2.3) Les institutions comme moyen de coordination entre acteurs.....	157

III.3) Les interactions entre les institutions économiques et les institutions politiques ..	157
IV) Démocratie et développement économique : une extension d'analyse .....	160
IV.1) L'hypothèse de Lée, ou l'autoritarisme comme préalable au développement.....	160
IV.2) La démocratie comme préalable au développement économique .....	161
IV.3) Absence de lien clair entre la démocratie et le développement économique.....	162
Section 2 : Les institutions et le développement économique : analyses empiriques.....	165
I) La qualité des institutions et les performances économiques : quelques constats.....	165
I.1) Les inégalités de richesse entre les nations : état des lieux.....	166
I.2) Les besoins institutionnels vus empiriquement .....	167
II) La mesure de la bonne gouvernance ou la « <i>Governance Matters</i> » .....	169
II.1) La notion de gouvernance.....	169
II.2) La mesure de la gouvernance .....	170
II.3) La base de données « <i>Governance Matters</i> » .....	171
II.4) Les atouts et limites des indicateurs globaux .....	173
III) Les « profils institutionnels » des pays et le développement.....	175
III.1) La présentation de la base de données « Profils Institutionnels ».....	175
III.2) La mesure des institutions .....	177
III.3) La construction de la base de données .....	178
IV) La relation gouvernance – développement : de la « bonne gouvernance » à la	
« gouvernance pour le développement ».....	179
IV.1) La portée des institutions de « bonne gouvernance » en matière de	
développement.....	180
IV.2) Les limites du concept de « bonne gouvernance ».....	181
Conclusion du chapitre III .....	187
Chapitre IV: La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de la théorie des coûts de	
transaction.....	190
Introduction du chapitre IV.....	190
Section 1 : L'économie néo-institutionnelle des coûts de transaction.....	192
I) La théorie des coûts de transaction : origine et développement.....	192
I.1) Origine du concept de « coûts de transaction » : les travaux de Coase .....	192
I.1.1) Les coûts de transaction et l'existence des firmes.....	193
I.1.2) Les coûts de transaction et la pertinence de l'analyse économique du droit.....	194
I.2) Le développement de la théorie des coûts de transaction par O. E. Williamson.....	196
II) Les fondements théoriques de la théorie des coûts de transaction .....	196

## Table des matières

---

II.1) Les transactions et leurs attributions .....	196
II.1.1) La spécificité des actifs .....	197
II.1.2) L'incertitude.....	198
II.1.3) La fréquence.....	198
II.2) Les hypothèses de la théorie des coûts de transaction.....	199
II.2.1) La rationalité limitée .....	199
II.2.2) L'opportunisme.....	199
II.3) Les coûts de transaction.....	201
II.3.1) Les coûts de transaction <i>ex ante</i> .....	201
II.3.2) Les coûts de transaction <i>ex post</i> .....	201
III) Le contrat dans la théorie des coûts de transaction.....	202
IV) Des coûts de transaction aux structures de gouvernance.....	204
IV.1) Les structures de gouvernance .....	204
IV.1.1) Les deux formes polaires de gouvernance : marché et hiérarchie.....	205
IV.1.2) Les formes hybrides .....	206
IV.2) Les structures de gouvernance ou les alternatives d'efficacité .....	206
IV.3) Le choix entre les différentes structures de gouvernance .....	208
IV.3.1) La spécificité des actifs comme critère analytique de choix de structure de gouvernance .....	208
IV.3.2) La remédiabilité comme critère d'efficacité du choix de structure de gouvernance .....	210
V) La prise en compte du rôle de l'environnement institutionnel.....	211
Section 2 : La contractualisation publique-privée sous l'éclairage de l'économie des coûts de transaction .....	214
I) Les coûts de transaction et intervention de l'État.....	215
II) L'organisation des services publics et la théorie des coûts de transaction.....	216
II.1) La concurrence pour le marché vs monopole naturel réglementé .....	216
II.2) L'analyse de la contractualisation par la théorie des coûts de transaction .....	219
II.2.1) Les difficultés d'attribution des contrats.....	220
a) Les critères de sélection des candidats ou la définition de l'objet de l'enchère ..	220
b) Le risque d'entente entre les candidats, la capture et le favoritisme.....	223
II.2.2) Les problèmes liés à l'exécution des contrats.....	224
a) Le risque de divergence entre les prix et les coûts.....	224
b) Le risque de comportement opportuniste.....	225

II.2.3) Les problèmes liés à la réattribution des contrats : l'avantage du premier renchérisseur .....	226
III) Les contrats publics-privés de courte durée.....	229
III.1) Les avantages .....	229
III.2) Les problèmes liés au renouvellement des contrats .....	229
Conclusion du chapitre IV .....	231
Conclusion de la partie II.....	233
<b>Partie III : Le cadre institutionnel de l'action publique locale en Algérie et sa mise en œuvre: cas des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.....</b>	<b>234</b>
Introduction de la partie III .....	234
Chapitre V : L'environnement institutionnel des marchés publics en Algérie.....	237
Introduction du chapitre V .....	237
Section I : Analyse de l'évolution du cadre institutionnel relatif à l'investissement et aux marchés publics.....	237
I) L'évaluation de la qualité du cadre institutionnel de l'investissement en Algérie : des institutions défavorables aux affaires et une administration inefficace .....	238
II) Le dispositif institutionnel relatif à l'investissement en Algérie.....	243
II.1) Regard sur l'évolution de la réglementation relative à l'investissement depuis 1962 .....	243
II.1.1) Période 1962-1982 : la mise à l'écart du secteur privé national .....	243
II.1.2) La période 1982-1993 : le début de l'ouverture économique .....	245
II.1.3) La période 1993 à 2012.....	246
II.2) Le dispositif institutionnel régissant le foncier industriel en Algérie : instabilité et multiplicité des intervenants .....	247
III) Evolution de la réglementation des marchés publics en Algérie : l'empreinte de la contrainte budgétaire de l'État .....	249
III.1) La période avant 1991 : l'édification du cadre institutionnel des marchés publics et son « instrumentalisation » au service d'un État planificateur et centralisé .....	250
III.2) La période 1991- 2002 : resserrement de la contrainte budgétaire et ouverture des marchés publics sur le privé .....	251
III.3) La période 2002- 2013 : le retour de l'aisance financière et ré-encadrement des marchés publics par l'État .....	251
Section 2 : Lecture économique des dispositions de la réglementation des marchés publics algérienne.....	256

I) Définitions et principes.....	256
I.1) Définition, acteurs et types de marchés publics.....	256
I.1.1) Définition .....	256
I.1.2) La classification des marchés publics .....	256
a) Selon l'objet.....	257
b) Selon leur nature .....	257
I.1.3) Les acteurs intervenant dans les marchés publics .....	258
a) Le service contractant ou le maître d'ouvrage .....	258
b) Le cocontractant.....	259
c) Le maître d'œuvre.....	259
I.2) Quelques principes.....	259
I.2.1) La transparence dans la passation des marchés publics .....	259
I.2.2) Le principe de la mise en concurrence des soumissionnaires .....	260
a) L'appel d'offre ouvert.....	260
b) L'appel d'offre restreint .....	260
c) La consultation sélective.....	260
d) L'adjudication .....	262
e) Le concours .....	262
I.2.3) Le recours au procédé de gré à gré.....	263
I.2.4) L'allotissement.....	265
I.2.5) Le cahier des charges .....	266
II) La mise en concurrence des soumissionnaires .....	267
II.1) La définition de l'objet et des critères d'attribution du marché .....	267
II.2) Le contenu des offres .....	269
II.2.1) L'offre technique .....	270
II.2.2) L'offre financière .....	271
II.3) L'évaluation des offres et attribution des marchés .....	271
III) L'exécution des marchés publics .....	273
III.1) Les mentions du marché.....	274
III.2) Le prix du marché .....	274
III.3) Les modalités de paiement .....	275
III.4) Les garanties.....	277
III.5) L'avenant.....	278
III.6) La sous-traitance .....	278

Table des matières

III.7) Le nantissement.....	279
III.8) La résiliation du marché.....	280
III.9) Le règlement des litiges.....	280
III.10) La réception.....	281
IV) Le contrôle des marchés publics.....	282
IV.1) Le contrôle à priori.....	282
IV.1.1) Le contrôle interne.....	282
IV.1.2) Le contrôle externe.....	283
a) Le contrôle exercé par les commissions des marchés.....	283
b) Composition et compétences de la commission de wilaya et de la commission communale des marchés.....	286
c) Le contrôle administratif et le contrôle financier.....	287
IV.2) Le contrôle pendant l'exécution du marché.....	288
IV.2.1) Le contrôle de tutelle.....	288
IV.2.2) Le contrôle de régularité.....	288
IV.3) Le contrôle a posteriori.....	288
IV.4) Le contrôle dans la réglementation des marchés publics algérienne et française : des éléments de comparaison.....	289
V) De la lutte contre la corruption.....	290
V.1) De la corruption dans les marchés publics.....	290
V.2) Les risques de corruption dans les marchés publics.....	291
V.3) Des mesures anti corruption.....	292
Conclusion du chapitre V.....	297
Chapitre VI : Etude des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : cas du secteur des travaux publics.....	300
Introduction du chapitre VI.....	300
Section préliminaire : objectifs, méthodologie, et limites de l'investigation de terrain.....	301
I) L'objet de l'investigation.....	301
II) Les objectifs de l'investigation.....	302
III) La structure des entretiens.....	302
IV) Les conditions et limites de l'investigation de terrain.....	303
Section 1 : Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : le poids de la commande publique et état des lieux.....	304
I) Le financement des projets d'équipement public au niveau local : la reconduction de	

la logique du développement par le haut.....	305
I.1) La typologie des programmes d'équipement public de l'État au niveau local durant la période (1999- 2012) .....	305
I.2) Le schéma de financement de projets de développement local .....	305
I.3) La reconduction de la logique du développement par le haut, ou l'introuvable décentralisation de la décision en matière des finances locales .....	306
I.3.1) Le faible degré de décentralisation en matière de la décision financière.....	306
I.3.2) La « déconcentration » de la décision en matière des finances locales à la rescousse .....	308
II) Les dépenses d'équipement public dans la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (1999-2014).....	309
III) Le secteur des travaux publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : contenu et importance	312
III.1) Structure et importance du réseau routier dans la wilaya de Tizi-Ouzou .....	312
III.1.1) La consistance et la structure du Réseau Routier Principal de la Wilaya (RRPW).....	314
a) Les roclades Est-Ouest et du Nord au Sud.....	314
b) Les pénétrantes.....	314
c) Les connecteurs.....	315
III.1.2) L'importance des grands axes routiers de la wilaya.....	315
a) Première catégorie : l'Axe Draâ Ben Khedda-Tizi-Ouzou-Azazga-Yakouren (RN12).....	315
b) Deuxième catégorie : Les routes nationales (RN) .....	316
c) Troisième catégorie : les chemins de wilaya .....	316
d) Quatrième catégorie : les chemins communaux .....	317
III.2) Les infrastructures portuaires .....	317
III.3) Evolution de l'étendue et de l'état du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012) .....	317
III.3.1) L'étendue du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou (1997-2012).....	317
III.3.2) Evolution de l'état du réseau routier de la wilaya durant la période 2004-2012 .....	319
III.4) Les perspectives d'évolution du réseau routier de la wilaya de Tizi-Ouzou .....	320
IV) Les dépenses du secteur de travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période 1999-2012.....	321
Section 2 : Etude des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou : cas du secteur des	

travaux publics .....	323
I) Les coûts d'administration des marchés publics .....	324
II) Les coûts de transaction dans la mise en œuvre des marchés publics dans la wilaya de Tizi-Ouzou.....	326
II.1) La phase dite de « maturation des projets »: lenteur et complexité de la procédure .....	326
II.1.1) L'inscription des opérations.....	326
II.1.2) La mise en œuvre de la procédure d'expropriation .....	327
II.1.3) L'intervention des laboratoires .....	328
II.1.4) Le choix d'un bureau d'étude (BET) .....	328
II.2) La mise en concurrence et la passation des marchés publics : des limites liées à la mise en œuvre. ....	329
II.2.1) La préparation des soumissions .....	329
a) Pour les maîtres d'ouvrage.....	329
b) Pour les entreprises .....	330
II.2.2) Les difficultés liées à la mise en concurrence des entreprises .....	331
a) Nombre et qualification des entreprises.....	332
b) La diffusion des appels d'offre : le respect du principe concurrentiel au second plan.....	333
c) De l'asymétrie informationnelle : opportunisme ou incompétence ? .....	334
d) De l'entente entre entreprises.....	336
III) L'exécution des marchés.....	336
III.1) La « malédiction du vainqueur ».....	337
III.2) Les contraintes techniques et le manque de coordination entre les différentes administrations.....	338
III.3) Le respect des normes qualitatives dans la réalisation .....	340
III.4) Les oppositions des propriétaires expropriés .....	340
III.5) La contrainte liées à l'approvisionnement .....	341
III.6) Divergences entre co-contractants .....	341
III.7) De la sous-traitance dans la réalisation des travaux .....	342
IV) Les difficultés dans le contrôle des marchés : rigidité dans l'application de la réglementation ou manque de rigueur des agents chargés de préparer les contrats de marchés ?.....	342
V) Les conflits et litiges .....	345

## Table des matières

---

VI) La gestion du facteur temps dans les marchés publics passés par la direction des travaux publics de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	345
VII) De la lutte contre les pratiques corruptives dans les marchés publics en Algérie.....	348
Conclusion du chapitre VI.....	351
Conclusion de la partie III.....	354
Conclusion générale.....	357
Références bibliographiques.....	363
Annexes.....	376
Table des matières.....	393