

**ECOLE DES HAUTES ETUDES  
COMMERCIALES  
EHEC**

**Mémoire de fin de cycle en vue de l'obtention du diplôme de  
Master en Sciences Commerciales**

**Option : Management et Entreprenariat**

**THEME :**

**L'efficacité de l'action de  
l'administration centrale vis-à-vis des  
partenaires privés**

**Etude de cas : Ministère du Tourisme**

**Elaboré par :**

**Abdelsamed HADDAD  
Tahar HAMCHI**

**Encadré par :**

**Mme. Siham SEBAA**

**JUIN 2019**

## **Remerciements**

Au terme de ce modeste travail, Nous tenons à exprimer nos sincères *gratitudes* pour Dieu, le Tout Puissant, de nous avoir accordé la santé, la force et le courage pour accomplir ce travail.

Nous tenons à remercier notre directrice de recherche, Madame SEBAA Sihem pour son encadrement et son soutien tout au long de la réalisation de ce travail.

Nous sommes par ailleurs reconnaissants envers Madame Zahoual Ouafia de nous avoir accueilli au niveau du ministère du tourisme et pour le temps qu'elle nous a consacré et les conseils qu'elle nous a accordé.

Nous tenons à remercier tous nos proches et amies qui nous ont toujours soutenue et encouragé au cours de la réalisation de ce mémoire.

Enfin, nous tenons à remercier tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à l'accomplissement de cette recherche.

## **Résumé :**

Aujourd'hui le tourisme dans le monde est de plus en plus considéré comme le moteur du développement durable par ses effets d'entraînement sur d'autres secteurs. Il constitue un soutien à la croissance et une source de création de richesses, d'emplois et de revenus durables. En Algérie de nos jours le secteur du tourisme n'est plus un choix mais c'est un impératif national.

Comme toutes autres administrations publiques ; L'administration publique centrale sert l'intérêt commun, elle a un rôle stratégique de grande dimension avec une grande responsabilité pour développer le secteur de sa compétence à travers ses actions qui doivent être efficaces, La qualité et la pertinence de ses actions font concrétiser l'attribution de l'état à la prospérité de la nation.

Afin de conduire des actions efficaces, l'administration centrale de l'état utilise des ressources énormes allouées par l'état sous forme de budget, elle fait recours au privé et elle adopte des choix stratégiques comme le partenariat public/privé.

Dans notre cas les actions de l'administration centrale qui est le ministère du tourisme consistent à monter en puissance le tourisme national et de l'insérer dans les circuits commerciaux du tourisme mondial.

**Mots clés :** administration publique centrale, action publique, management des organisations publiques, partenariat public/privé.

## المخلص:

اليوم، يُنظر بشكل متزايد إلى السياحة في العالم على أنها القوة الدافعة للتنمية المستدامة من خلال آثارها المحفزة للقطاعات الأخرى. إنه دعم للنمو ومصدر لخلق الثروات وفرص العمل والدخل المستدام. في الجزائر في أيامنا هذه، لم يعد قطاع السياحة خيارًا ولكنه أصبح ضرورة وطنية.

مثل جميع الإدارات العامة الأخرى؛ تخدم الإدارة العامة المركزية المصلحة المشتركة، ولها دور استراتيجي ذو بعد كبير مع مسؤولية كبيرة لتطوير قطاع من اختصاصها من خلال أفعالها التي يجب أن تكون مجدية، نوعية وأهمية أفعالها تجعل مساهمة الدولة ملموسة في ازدهار الأمة.

من أجل تنفيذ إجراءات فعالة، تستخدم إدارة الدولة المركزية موارد ضخمة تخصصها الدولة في شكل ميزانية، وتلجأ إلى القطاع الخاص وتتبنى خيارات استراتيجية مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. في حالتنا تصرفات الإدارة المركزية، وهي وزارة السياحة، تتمثل في تقوية السياحة الوطنية وإدخالها في الدوائر التجارية للسياحة العالمية.

الكلمات الرئيسية: الإدارة المركزية، الفعل العمومي، إدارة المنظمات العمومية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

### **Abstract :**

Today, tourism in the world is increasingly seen as the driving force of sustainable development. It is a support for growth and a source of wealth creation, employment and sustainable income. In Algeria nowadays the tourism sector is no longer a choice but it is a national imperative.

Like all other public administrations; the central public administration serves the common interest, it has a strategic role of great dimension with great responsibility to develop the sector of its competence through its actions that must be effective, the quality and the relevance of its actions make concrete the attribution of the state to the prosperity of the nation.

In order to carry out effective actions, the central state administration uses huge resources allocated by the state in the form of budget, it resorts to the private sector and it adopts strategic choices like the public / private partnership.

In our case, the actions of the central administration, which is the Ministry of Tourism, consist in growing in power the national tourism and inserting it into the commercial circuits of world tourism.

**Keywords:** central public administration, public action, management of public organizations, public / private partnership.

## Liste des figures

N°	Titre	Page
<b>Chapitre III</b>		
<b>1</b>	Les cinq acteurs cibles prioritaires à convaincre pour le portage de la mise en tourisme	58

## Liste des Tableaux

N°	Titre	Page
<b>Chapitre 1</b>		
1	L'évolution de la pensée en management public	21
2	Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP	23
<b>Chapitre 2</b>		
1	Synthèse des différents types du ppp	42
2	Les acteurs du partenariat public-privé	48
<b>Chapitre 3</b>		
1	Éclairage chiffré du Business Plan	68
2	Entrées aux frontières des touristes A fin 2017	79
3	Capacité lits par secteur juridique	79
4	L'emploi dans le secteur du tourisme (branche hôtels, cafés et restaurants)	80
5	Projets en cours de réalisation	80
6	Projets à l'arrêt	80
7	Projets non lancés	81
8	Projets achevés	81

## Liste des abréviations

Abréviation	Signification
<b>PPP :</b>	Partenariats Public Privé
<b>DSP :</b>	Délégation de service public
<b>CNES :</b>	Le conseil national économique et social
<b>NMP :</b>	Nouveau management public
<b>NGP :</b>	Nouvelle Gestion Publique
<b>OMT :</b>	Organisation Mondiale du Tourisme
<b>PIB :</b>	Produit intérieur brut
<b>SDAT :</b>	Schéma Directeur d'Aménagement Touristique
<b>SNAT :</b>	Schéma national de l'aménagement du territoire
<b>PQT :</b>	Plan qualité tourisme
<b>TIC :</b>	Technologies de l'Information et de la Communication
<b>MAT :</b>	Ministère du Tourisme et de l'Artisanat
<b>UNESCO :</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>ONAT :</b>	OFFICE NATIONAL ALGÉRIEN DU TOURISME
<b>ANVET :</b>	Agence Nationale des Voyages et de Transports Touristique
<b>ATA :</b>	Agence de Voyage Algérienne
<b>ONCC :</b>	Office National des Congrès et Conférences
<b>ALTOUR :</b>	Algérie Tourisme
<b>SNHU :</b>	Société nationale de l'Hôtellerie Urbaine
<b>ENT :</b>	Etude National sur le Tourisme
<b>ETT :</b>	Enquête Touristique
<b>ESHRA :</b>	École Supérieure d'hôtellerie et de Restauration d'Alger
<b>HTT :</b>	Hôtellerie, Tourisme et Thermalisme
<b>DTW :</b>	Direction de tourisme de wilaya
<b>OLT :</b>	Offices locaux du tourisme
<b>ONS :</b>	Office National des Statistiques

## **Sommaire**

<b>Introduction générale.....</b>	<b>2</b>
<b>Chapitre 1 : Généralités sur les administrations publiques.....</b>	<b>5</b>
Section1 : Organisations publiques.....	6
Section 2 : Administration publique.....	8
Section 3 : Administration centrale.....	14
Section 4 : Management des organisations publiques.....	20
<b>Chapitre 2 : Analyse de l'action de l'administration publique.....</b>	<b>24</b>
Section 1 : L'action Administrative.....	25
Section 2 : Le partenariat public/privé.....	37
Section 3 : L'efficacité de l'action de l'administration publique.....	49
<b>Chapitre 3 : Analyse de l'efficacité de l'action du ministère du tourisme vis-à-vis de ses partenaires privés.....</b>	<b>54</b>
Section 1 : Le Tourisme en Algérie : Contexte et réalités.....	55
Section 2 : Méthodologie de l'enquête.....	69
Section 3 : Analyse des résultats.....	73
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>84</b>

# **Introduction Générale**

Le monde est devenu le théâtre de nombreuses mutations économiques, sociales, technologiques, sécuritaires et environnementales qui poussent les gouvernements à être responsables et à embrasser une gestion plus pratique, plus concrète et plus dynamique. Ces changements réclament des gouvernements la détermination d'excéder leurs responsabilités traditionnelles tout en adoptant une attitude moderne et innovatrice.

Dans cet environnement contraignant et face à ces défis concurrentiels et technologiques, les gouvernements sont contraints à fournir aux usagers la meilleure qualité de services croissants avec des moyens financiers restreints, ils sont exigés de relever de nombreux défis complexes liés aux resserrements budgétaires, la conciliation des objectifs de développement socioéconomique d'un pays, les administrations sont, par conséquent, directement impliquées dans la constitution d'un Etat compétitif et performant.

L'administration publique joue un rôle fondamental dans la gouvernance des sociétés contemporaines : elle éclaire la prise de décisions politiques, met en œuvre ces décisions et gère les services publics.

La mise en œuvre des principes modernes de la gestion publique s'avère cruciale. Ainsi, considérée comme une entreprise dynamique et pratique, l'administration publique centrale tient à promouvoir l'efficacité et l'efficience des institutions publiques et des services publics. Elle est, certes, intronisée comme un outil solide permettant la transformation des visions gouvernementales en réalité.

Le tourisme, est en passe de devenir la branche économique la plus importante à l'échelle mondiale. Il est l'expression la plus prometteuse d'une nouvelle convivialité à l'échelle mondiale et à fortiori à l'échelle nationale et locale. Ses impacts sociaux, économiques, financiers, politiques culturels et évidemment écologiques, appellent à une action concertée fondée sur une interdisciplinarité des approches.

De nos jours, les administrations publiques centrales ne peuvent plus travailler dans l'isolement, elles optent donc pour des coopérations ses partenaires pour un meilleur résultat. Le partenariat est une forme exigeante de collaboration. Il résulte d'une entente des parties égalitaires dans le traitement d'un même objet, tout en respectant les prérogatives de leur mission respective, et qui mettent en commun des ressources complémentaires, financières, matérielles ou humaines, en vue de la réalisation d'une action commune.

Parmi les options de la collaboration, l'une des voies proposées est celle du partenariat public-privé (PPP), ils sont considérés comme une orientation à la fois nouvelle et intéressante, et un instrument, permettant de renforcer les capacités managériales et moderniser la gestion des services publics en introduisant des méthodes d'entreprises privées au sein de l'organisation publique.

L'administration publique en générale et l'administration centrale en particulier est un acteur stratégique d'une grande importance vue la responsabilité prise par son rôle de gouvernance et les défis qu'il doit faire face pour le développement d'un secteur économique donné, notamment dans le secteur du tourisme par le biais des actions complexes de conception et lourd de conséquence donc il s'avère important pour nous de faire une étude sur **L'efficacité de l'action de l'administration centrale vis à vis des partenaires privés.**

Dans la logique de ce qui précède, nous nous sommes interrogés sur la question principale :

- **L'action de l'administration centrale est-elle efficace envers les partenaires privés dans le cas du ministère de tourisme ?**

Pour traiter cette problématique, on pose les questions subsidiaires suivantes :

- Quelles sont les actions à entreprendre par l'administration centrale pour augmenter l'efficacité de ses services vis-à-vis ses partenaires privés ?
- En quoi consiste l'action de l'administration centrale et dans quel contexte elle est introduite ?
- Quelle est la nature de la relation entre l'administration centrale et ses partenaires privés ?
- Quel bénéfice donne le recours au partenariat public-privé pour le secteur du tourisme ?
- Est-ce que le recours au partenariat public-privé permet d'augmenter l'efficacité de l'action de l'administration centrale ?

Pour répondre à cette problématique et ces questions, nous émettons les hypothèses suivantes :

- **Hypothèse 1** : l'efficacité de l'administration centrale dépend des décisions des managers.
- **Hypothèse 2** : l'efficacité de l'administration centrale dépend des pouvoirs publics.
- **Hypothèse 3** : l'action de l'administration centrale est efficace à travers le partenariat public-privé.

Pour répondre à nos questions de recherche et de tenter d'affirmer ou infirmer ces hypothèses, nous avons adopté pour une démarche de travail axée d'une part sur une recherche bibliographique et un stage de terrain caractérisé par une enquête par entretien auprès les responsables de ministère de tourisme.

Notre objectif premier reposait sur une vision ambitieuse : doter notre pays d'une administration centrale efficace et dynamique.

Se familiariser avec les théories de l'administration publique permet de saisir les dispositifs de la bonne gouvernance, de la gestion efficace des organismes publics, de l'adoption des politiques publiques, de l'exécution des politiques et programmes publics, du leadership, de la gestion des ressources humaines et du droit administratifs.

Dans le souci de répondre à l'ensemble de nos interrogations, notre présent travail de recherche sera scindé en trois chapitres comme suit :

- Le premier chapitre concerne l'administration publique et le management public ce qui permet d'avoir une idée structurée sur l'administration des organismes publics centraux.
- Le deuxième chapitre traite l'action en administration publique, la notion d'efficacité et le partenariat public privé.
- Le troisième chapitre présente l'enquête sur le terrain, il illustre les résultats de L'enquête avec une méthodologie de la recherche.

# **Chapitre 1 :**

## ***Généralités sur les administrations publiques***

L'administration publique est composée d'un mélange de théories et de pratiques qui représentent un guide pour le gestionnaire. Elle est aussi la transformation d'une vision en réalité à partir de la mise en jeu des mesures, stratégies, politiques, buts et objectifs bien que l'état ne soit pas une entité à but lucratif, il doit s'escrimer à être responsable envers les citoyens et l'environnement dans lequel il évolue.

Vu la dimension du rôle de l'administration publique dans le monde contemporain, sa fonction va au-delà de la simple notion de pilotage. Elle est devenue un outil pour faire avancer les grands dossiers publics.

L'administration publique se divise en deux parties, l'administration centrale d'un côté et l'administration territoriale d'un autre côté.

Le management des organisations publiques représente aujourd'hui un concept incontournable. Il désigne la mise en œuvre de méthodes et de techniques visant à développer le pilotage de l'action publique. Il représente un champ d'études, d'expériences et de références pour l'amélioration de la performance des organisations publiques.

A travers ce chapitre nous allons aborder le champ théorique lié à l'administration publique centrale. Ainsi que Le management de cette organisation publique.

## 1. Organisations publiques :

### 1.1. Définition des organisations publiques :

Chavance déclare que « *Les organisations sont des ensembles collectifs hiérarchiques et finalisés de règles Spécifiques* »<sup>1</sup>. De ce point du vue, une organisation publique se définit plus précisément du point de vue institutionnel et organisationnel.

Sur un plan institutionnel, une organisation publique est une organisation présentant un Caractère de soumission au pouvoir politique d'une part, qui relève d'autre part d'un Système juridique particulier, qui participe au service public également et qui enfin se Finance à partir de ressources budgétaires affectées ou prélevées.

Le point de vue organisationnel affine et précise cette définition, puisqu'il établit par Ailleurs qu'une organisation publique a le plus souvent une activité de service, une taille Relativement importante ainsi qu'un environnement à la fois complexe et contraignant.

C'est ainsi que l'expression d'organisation publique recouvre des réalités relativement Diverses telles que :

- l'Etat et ses différentes administrations et Ministères ;
- les collectivités territoriales qui comprennent les wilayas, les daïras et les communes.
- les Etablissements Publics Administratifs et autres organismes publics administratifs.

### 1.2. Les spécificités des organisations publiques :

Les organisations publiques ont des spécificités qui les distinguent d'autres structures, et notamment des organisations privées. Les administrations de l'Etat et des collectivités Territoriales notamment ne fournissent que des services non marchands. Cette absence de Recours au marché vient du fait que le service public s'ancre dans une logique d'intérêt Général. Par ailleurs, les organisations publiques sont régies par l'annualité budgétaire, Le respect des codes des marchés publics et la dépendance vis-à-vis de la tutelle, puisque Le pouvoir politique donne les orientations à suivre.

Enfin, et en lien direct avec la notion d'intérêt général, une organisation publique S'inscrit dans le principe de continuité de service public ; elle assure la fourniture de Services à des individus qualifiés d'usagers, et non pas de clients. L'utilisateur en effet

---

<sup>1</sup> CHAVANCE (B), «Organisations, institutions, systèmes : types et niveaux de règles», Revue d'économie industrielle, Volume 97, 2001, p.95.

Utilise un service public ou un bien public, soit gratuitement, soit à un tarif inférieur ou égal à son coût de revient, tandis que le client achetant un bien ou un service le paye le Prix du marché, indépendamment de son coût de revient ; il peut ainsi faire jouer la Concurrence.

### **1.3. Les finalités et les missions des organisations publiques :**

Celles-ci ont pour finalité exclusive la satisfaction de l'intérêt général, c'est-à-dire de l'ensemble des besoins sociaux que l'initiative privée ne peut satisfaire. Par conséquent, Les missions associées à cette finalité auront nécessairement un caractère non lucratif.

Les organisations publiques poursuivent deux types de missions. Les premières sont Destinées à répondre à la demande des citoyens (missions de sécurité et de souveraineté, Missions économiques et missions sociales, qui comprennent l'éducation et la culture).

Les secondes quant à elles sont des missions de support de l'administration permettant D'assurer le fonctionnement des organisations publiques : elles concernent le Recrutement, la formation et la gestion des agents ou encore le contrôle de l'administration.

Précisons qu'une organisation publique peut être chargée de différentes missions, de la même façon qu'une même mission peut aussi être confiée à plusieurs organisations Publiques. Ce sont les élus, en fonction de considérations politiques, économiques et Sociales, qui déterminent les missions des organisations publiques ; celles-ci sont donc Le résultat d'objectifs fixés et hiérarchisés par eux.

### **1.4. Financement des organisations et des services publics :**

Il existe trois sources de financement, à savoir :

- Premièrement, les impôts d'État, qui sont affectés aux services publics nationaux, et en partie aux services publics locaux, et les impôts locaux exclusivement affectés aux services publics locaux.
- Deuxièmement, la tarification qui désigne le paiement direct par l'utilisateur du Service.
- Finalement les fonds privés qui participent indirectement au financement des services publics notamment lorsqu'il existe des Partenariats Public Privé (PPP) ou des délégations de service public. Mais dans ces cas-là, Les acteurs privés récupèrent les fonds investis en faisant payer le prix des services Fournis.

## 2. Administration publique :

### 2.1. Quelques définitions des termes concernant l'aspect public :

Il est indispensable de donner quelques précisions terminologiques, afin d'éviter les confusions et les erreurs d'appréciation.

**2.1.1 L'Etat** : désigne l'ensemble des institutions et des services qui permettent de gouverner et d'administrer un pays. Il est la personne publique par excellence détentrice de la souveraineté interne et internationale<sup>1</sup>. Il exerce son pouvoir par le biais du gouvernement.

**2.1.2 L'administration publique**<sup>2</sup> : Le mot administration peut revêtir deux sens différents. Si on s'attache à la fonction de l'administration (définition fonctionnelle), le mot désigne l'ensemble des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (ordre public, bonne marche des services publics...), tels qu'ils sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique. Mais, si on s'attache à son organisation (définition organique), il désigne l'ensemble des personnes morales (État, collectivités territoriales, établissements publics...) et physiques (fonctionnaires, contractuels...) qui accomplissent ces activités. Il existe là encore deux approches : une conception large qui considère que les organismes privés chargés d'une action administrative font partie de l'administration, et une conception restreinte qui les exclut.

**2.1.3 Le service public**<sup>3</sup> : La notion de service public regroupe deux éléments distincts. D'une part, elle désigne une activité ou une mission d'intérêt général.

D'autre part, la notion de service public désigne l'ensemble des organismes, qu'ils soient publics ou privés, chargés de ces missions d'intérêt général.

En effet, ces services ne sont pas forcément assurés par des personnes publiques et peuvent être gérés par des personnes privées. On parle alors de délégation de service public (DSP).

### 2.2. Spécificités des missions et multiplicité des tâches :

Dans le cadre de l'administration publique, chaque une de ses missions veille à atteindre les objectifs spécifiques fixés par les autorités publiques légitimes. Du fait de ses objectifs

---

<sup>1</sup> Oberdorff (H), *Les institutions administratives*, édition Armand colin, Paris, 2002, p. 44.

<sup>2</sup> [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html) (consulté le : 27/02/2019 à 18h 10).

<sup>3</sup> [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/qu-est-ce-qu-service-public.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/qu-est-ce-qu-service-public.html) (consulté le : 27/02/2019 à 18h 25).

complexes, l'administration est parfois incompréhensible et impénétrable pour les administrés. On peut au contraire considérer qu'elle correspond bien aux exigences multiples d'une société complexe<sup>1</sup>.

Sur le plan général, on peut citer plusieurs missions de l'administration publique :

- L'administration veille à l'ordre public, il s'agit de garantir la paix et la sécurité publiques.
- L'administration participe à la création et à la gestion des services publics nécessaires aux collectivités surtout lorsque l'initiative privée est défaillante.
- L'administration contribue aussi à réguler l'ensemble des activités privées. Cette régulation prend des formes variées, soit une réglementation, soit une administration directe ou indirecte.

Sur le plan spécialisé, l'extrême diversité des activités administratives est une grande caractéristique. Chaque administration a sa propre fonction, son propre fonctionnement et d'une certaine manière sa propre culture liée à sa tradition<sup>2</sup>.

### **2.3. Les fonctions de l'administration publique<sup>3</sup> :**

L'administration publique est au service des autorités politiques légitimes qui fixent les objectifs à atteindre. En même temps, elle est surtout au service de l'intérêt général des citoyens, cela décompose les fonctions administratives en trois éléments essentiels : la gestion, l'exécution et la satisfaction de l'intérêt générale.

**2.3.1 L'administration et la gestion :** l'administration est d'abord organisée pour administrer et gérer des personnes, des biens ou des services, donc avoir une activité de gestion. Cette fonction a quatre caractéristiques :

*-Une fonction subordonnée :* la fonction administrative est subordonnée à la fonction de direction, donc à la fonction politique. Elle met en œuvre les fins déterminées par le politique, elle gère, mais ne dirige pas.

*-La continuité administrative :* elle prolonge naturellement la continuité de l'état. Cette permanence permet d'assurer le déroulement normal des rythmes démocratiques.

---

<sup>1</sup> Oberdorff (H) , op.cit.,p.05.

<sup>2</sup> ibid.

<sup>3</sup> OBERDORFF(H) et KADA(N), Institutions administratives, édition Dalloz, Paris, 2013, p.21-27.

-*l'efficacité administrative* : un service public, même gratuit pour l'utilisateur, même non rentable au sens économique de terme, doit être convenablement géré.

-*La complexité de l'action publique et la nécessaire coordination* : La fonction administrative se décompose en une série d'activités qui concourent toutes à l'action publique dans un domaine déterminé. L'action publique s'est complexifiée dans la mesure où souvent elle consiste plus à conduire une politique qu'à gérer simplement une activité.

**2.3.2 L'exécution des décisions politiques** : l'administration est au service du politique. Elle a un rôle second, donc une fonction d'exécution.

**2.3.3 La satisfaction de l'intérêt général** : la mission primordiale de l'administration demeure la satisfaction de l'intérêt général qui est le centre de gravité des affaires publiques, la notion d'intérêt générale est à la fois permanente et contingente, elle est permanente car elle fait corps avec l'existence d'autorités publiques, En même temps, elle est contingente car son contenu peut varier en fonction du temps, des circonstances, du lieu ou des options politiques des autorités légitimes à un moment donné.

#### **2.4. Spécificité institutionnelle :**

Sur le plan institutionnel, l'administration publique relève bien entendu du pouvoir exécutif. Ce pouvoir exécutif est prééminent par rapport aux pouvoirs législatifs et juridiques. L'administration publique est généralement organisée sous la forme classique suivante :

**2.4.1 L'administration centrale** : elle est constituée d'autorités dont les décisions peuvent s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit des plus hautes autorités administratives cumulant des fonctions administratives et politiques.

**2.4.2 Les collectivités territoriales** : sont des personnes morales de droit public distinctes de l'état et bénéficient d'une autonomie juridique et patrimoniale et elle en charge de toute affaire de l'intérêt local. Elle comporte plusieurs catégories tel que : la commune.

**2.4.3 Les établissements publics** : cette catégorie se découpe en plusieurs types d'établissement publics adaptés aux différentes missions de service public, comme les établissements publics administratifs ou les établissements industriels et commerciaux.

Certains pays ont créé un autre type d'administration est celui des autorités administratives indépendantes qui interviennent dans des domaines sensibles.

## 2.5. Les Différentes Types D'administrations<sup>1</sup> :

De nouvelles distinctions d'imposent ici en liaison avec les fonctions assignées à l'administration concernée notamment, l'administration de gestion, l'administration de mission, l'administration de régulation

### 2.5.1 *L'administration de gestion* :

Cette catégorie concerne l'administration qui a la fonction d'exécuter des prestations de service public, matériel ou pas ,gratuites ou payante, obligatoire ou facultatives au profit d'usagers ou d'administrés, elle est l'administration du quotidien ou de la permanence, ces activités ont un caractère répétitif et non exceptionnel, elle dispose de la plus grande surface de contact avec les usagers qui y sont très habitués.

L'administration de gestion présente des caractères essentiels ; cette administration emploie un grand nombre de personnes, elle prend une place importante dans les finances publiques de l'état, elle réalise un nombre impressionnant d'opérations quotidiennes.

### 2.5.2 *L'administration de mission ou d'expertise* :

Les administrations dites de mission ne gèrent pas à proprement parler de service, elles mettent en œuvre des moyens et des méthodes adaptés pour atteindre un objectif, elles se distinguent des administrations de gestion par une activité de synthèse, d'impulsion, d'incitation ou de prospective, elles ont souvent un caractère temporaire et non permanent. Le recours à ce type d'administration permet de dépasser ou de surmonter les contraintes de l'administration de gestion.

### 2.5.3 *L'administration de régulation* :

Une troisième catégorie d'administration a vu le jour du fait des préoccupations de régulation des activités publiques ou privées. Ce mode d'administration s'est développé pour permettre une régulation indépendante de domaines dits sensibles. Il s'agit de les mettre à l'abri de pressions politiques.

---

<sup>1</sup> OBERDORFF(H) et KADA(N), op.cit., p.45-49.

## 2.6. L'environnement d'une administration publique :

### 2.6.1 L'environnement interne de l'administration publique<sup>1</sup> :

- Horizon : Les gestionnaires publics tendent à avoir un horizon beaucoup plus court, influencé par l'annualité des budgets, le calendrier politique, les changements d'orientation ou de priorité consécutive aux changements de ministres ou de gouvernements.

- Durée : La durée d'occupation d'un poste dans le secteur public est de plus en plus courte. Les administrateurs peuvent se voir changer d'affectation dans le même organisme public ou d'un organisme à l'autre, sans qu'on ait pu en général prévoir la préparation d'un successeur. C'est différent de l'entreprise privée où les promotions sont prévisibles parce qu'elles obéissent souvent à des règles précises.

- Mesure de la performance : Contrairement à ce qui existe dans l'entreprise privée, il existe très peu de mesures de performance, à cause, en particulier, du caractère collectif de beaucoup de décisions publiques et de l'absence d'éléments mesurables comme le profit, le volume des ventes, la part de marché, etc.

- Contraintes de gestion : il existe beaucoup moins de latitude dans la gestion du personnel quant aux promotions, déplacements, récompenses et punitions. La syndicalisation, jusqu'à un niveau élevé du personnel de gestion, ainsi que le rôle des organismes centraux dépouillent le gestionnaire d'une bonne partie de ses moyens.

- Équité et efficacité : Dans le secteur public, on tend à l'universalité des services offerts à tous les citoyens, alors que dans le secteur privé, ce sont aux biens et services vendables qu'on s'intéresse, dans un contexte de rentabilité et de concurrence.

- Caractère public des processus : Sous prétexte que leur objectif est de promouvoir l'intérêt public, les organismes gouvernementaux sont soumis au regard et à la critique sévère de l'opinion publique. Cette situation prévaut pour eux bien davantage que pour les entreprises privées et tend même à s'accroître.

- Rôle des médias : Les organismes publics fonctionnent dans des cages de verre. Non seulement leur performance est connue et analysée par les médias, mais ils sont jugés parfois et prématurément en cours de processus, avant même que les décisions ne soient prises.

- Persuasion et orientation : La rationalité des décisions est sérieusement compromise par la nécessité de procéder à des arbitrages entre opinions opposées. En fait, contrairement à l'entreprise privée où la hiérarchie des responsabilités et de l'autorité est en général facilement

---

<sup>1</sup> PARENTEAU (R), *Peut-on parler de management public ?*, dans CHARIH (M) et PAQUIN (M), *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, les Presses de l'Université du Québec, ENAP, 1994, p.6-8.

identifiable, les managers publics sont souvent obligés de tenir compte de plusieurs autorités tant formelles qu'informelles.

- Contraintes législatives et judiciaires : Non seulement les managers publics ne peuvent agir que s'ils sont expressément autorisés par la loi, mais leurs actes sont constamment scrutés par le pouvoir judiciaire ou par des organismes de contrôle externes, ce qui oblige parfois à des révisions déchirantes, ou au minimum, à des délais dont on rend le gestionnaire responsable, à tort très souvent. Dans l'entreprise privée, on peut tout faire, excepté ce qui est interdit.

- Rentabilité : Les gestionnaires publics ont rarement l'obligation de rentabilité contrairement à l'entreprise privée, où celle-ci est non seulement un mécanisme d'évaluation de la performance, mais la raison d'être même de l'organisme.

### ***2.6.2 L'environnement externe de l'administration publique :***

L'administration se concentrait sur les facteurs internes à l'organisation pour agir sur son environnement. Mais, il existe d'autres facteurs environnementaux exerçant une grande influence sur l'administration publique et sur lesquelles l'administration n'a aucun contrôle.

On distingue souvent à cet égard trois aspects : le légal, le politique et l'économique.

- Légalement, l'administration publique ne peut agir en dehors des textes, des lois et des règlements. Celle-ci se traduit par la conformité au modèle bureaucratique, suivant les directives allant des supérieurs vers les subalternes, formant ainsi des procédures préétablies. Par contre, dans le secteur privé, l'initiative privée est mieux valorisée et très encouragée tant qu'elle contribue à la réalisation des résultats recherchés.

- Politiquement, la stratégie d'intervention, même si elle est admise, peut, dans certains cas, nuire à la démarche administrative. En effet, le changement de gouvernement, le changement de ministre, la catastrophe importante, la grève générale....etc. peuvent bouleverser toute une série d'événements. Ainsi, ces événements affectent à la fois le monde politique et le monde administratif. Ce dernier doit vite réagir pour s'adapter à de nouvelles situations où les fonctionnaires ne sont plus les agents d'exécution chargés de suivre des directives.

Toutefois, avec la complexité croissante, on assiste à l'élargissement des fonctions gouvernementales et à la multiplication des programmes qui nécessiteront la débureaucratization, du moins partielle, de l'appareil gouvernemental. Selon Parenteau,

«l'administration devient de plus en plus un gestionnaire de programmes Et ses contacts avec le public s'accroissent »<sup>1</sup>.

- Économiquement, les différences entre le management public et le management privé sont très importantes et apparaissent nettement au niveau des relations avec le marché. Dans ce même ordre d'idées, Weber explique cette différence par l'existence de deux logiques distinctes :

- La logique de l'entreprise qui repose sur le compte de bilan où le compte de perte et de profit est le moteur du comportement organisationnel.

- La logique de l'État qui repose sur le compte du budget visant l'équilibre entre les dépenses et les recettes de l'État. Donc, il n'y a pas de nécessité pour une rentabilité quelconque.

### **3. Administration centrale :**

#### **3.1. Définition :**

L'administration publique centrale (ou les administrations publiques centrales) est la partie des administrations publiques qui dépend de l'État et du gouvernement, par opposition aux administrations territoriales.

Elle est constituée d'autorités dont les décisions peuvent s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit des plus hautes autorités administratives cumulant des fonctions administratives et politiques. Elles ont généralement leur siège dans la capitale, le centre nerveux du pays.

#### **3.2. Le rôle de l'administration centrale :**

Les administrations centrales assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. À cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre des décisions du gouvernement et de chacun des ministres<sup>2</sup>.

#### **3.3. Administration centrale et politiques publiques :**

Les administrations, notamment centrales sont impliquées à tous les stades de la mise en place des politiques publiques ,elle font émerger la demande sociale, par des analyses préalables des secteurs concernés, en évaluant et sélectionnant les demandes et en faisant des propositions au politique, elle mettent en forme les projets , pour transformer une idée en une norme législative ou réglementaires .Elles mettent en œuvre la politique choisie en rassemblant les

---

<sup>1</sup>PARENTEAU (R), op.cit., p.10.

<sup>2</sup> Zarka Jean-Claude, Institutions administratives, édition Gualino, Paris, 2018, p.13.

moyens nécessaires . Elles assurent le suivi, contrôlent et évaluent la politique publique choisie<sup>1</sup>.

### **3.4. Centralisation, Déconcentration et Décentralisation :**

L'Etat unitaire peut être centralisé, déconcentré ou encore décentralisé.

#### **3.4.1 La centralisation :**

L'état unitaire est centralisé lorsque toutes les compétences lui appartiennent sur son territoire<sup>2</sup>.

La centralisation est un système d'administration reposant sur l'attribution de pouvoir, de décision à des autorités administratives strictement soumises au pouvoir hiérarchique des autorités politiques et administratives centrales<sup>3</sup>.

La centralisation comprend plusieurs ingrédients : l'unicité et la concentration de pouvoir de décision, une structure hiérarchique et un principe d'obéissance. La décision du centre s'applique de manière uniforme sur un ensemble territorial. Dans un système centralisé, toutes les impulsions et décisions proviennent de centre. L'état central est alors reconnu comme le seul apte à prendre les décisions fondamentales<sup>4</sup>.

#### **3.4.2 La déconcentration :**

Elle consiste à reconnaître un pouvoir de décision à des agents locaux qui sont nommés par le pouvoir central. Elle a pour corollaire le pouvoir hiérarchique. Les agents de l'État ne sont pas indépendants, Ils sont subordonnés au pouvoir central<sup>5</sup>.

#### **3.4.3 La décentralisation :**

La décentralisation, qui dispose d'un statut constitutionnel, se distingue clairement de la déconcentration. Elle vient rompre le lien de nature hiérarchique entre l'autorité centrale et l'autorité locale qui existe dans le cadre de la déconcentration<sup>6</sup>.

### **3.5. L'administration centrale en Algérie :**

L'administration centrale de l'Etat algérien se compose de l'ensemble des institutions Administratives constituant le pouvoir exécutif. Il s'agit principalement du :

---

<sup>1</sup> OBERDORFF(H) et KADA(N), op.cit., p.27.

<sup>2</sup> Zarka Jean-Claude, op.cit., p.11.

<sup>3</sup> OBERDORFF(H) et KADA(N), ibid., p.40.

<sup>4</sup> OBERDORFF(H) et KADA(N), ibid.

<sup>5</sup> Zarka Jean-Claude, ibid.

<sup>6</sup> Zarka Jean-Claude, ibid.

- La Présidence de la République.
- Le gouvernement : le premier ministre et les ministres.

La compétence de ces structures centrales s'étend à l'ensemble du territoire national, mais les décisions prises dans ce cadre sont imputées à l'Etat, seule personne juridique conformément à l'article 49 du code civile.

### **3.5.1 La Présidence de la République :**

Le Président de la République est le chef de l'Etat et le chef suprême de toutes les Forces armées de la république qui jouit de larges pouvoirs et prérogatives prévus par la constitution. Il est élu par le peuple au suffrage universel, direct et secret pour un mandat de cinq ans.

Le président et le premier ministre se partagent le pouvoir réglementaire ainsi que Celui de nomination des fonctionnaires de l'Etat. D'après les articles 77 et 78 de la Constitution, les principales prérogatives du Président de la République sont :

- Nomination : il nomme :
    - Le premier ministre,
    - Le président du conseil d'Etat,
    - Le secrétaire général du gouvernement,
    - Le gouverneur de la banque d'Algérie,
    - Les magistrats,
    - Les responsables des organes de sécurité,
    - Les walis,
    - Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires de la république à l'étranger,
  - Signature des décrets présidentiels.
  - Préside le conseil des ministres.
  - Il est responsable de la défense nationale.
  - Il arrête et conduit la politique extérieure de la nation ; Il a ainsi d'autres pouvoirs Qui lui confèrent d'autres dispositions de la constitution.
- Sous la direction de la présidence, il y a les services suivants :
- Cabinet avec un directeur à se tête.
  - Secrétaire générale de la présidence.
  - Secrétaire général du gouvernement chargé essentiellement de la coordination de l'activité juridique gouvernementale.
  - Différents conseillers.

- La direction générale de la fonction publique est rattachée à la présidence de la république (Secrétaire général du gouvernement), en vertu du décret présidentiel n°06-177 du 31-05-2006.

### **3.5.2. Le Gouvernement :**

Le gouvernement algérien se compose du premier ministre qui est à la tête du Gouvernement et les autres membres du gouvernement choisis par le premier ministre et nommés par le Président de la République.

#### **- Le premier ministre :**

D'après la loi n°08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle, le Premier ministre est une fonction nouvelle remplaçant celle du chef du gouvernement et il est assisté des vices-premiers ministres désignés par le chef de l'Etat. Et contrairement à la constitution adoptée par référendum en 1996 qui dispose que le chef du gouvernement arrête son programme et il le soumet à l'approbation de l'assemblée populaire nationale, le premier ministre selon les amendements introduits n'est pas forcément issu de la majorité parlementaire, et il met en œuvre le seul programme du président de la république et coordonne l'action du gouvernement qu'il choisit, donc il ne sera plus responsable devant l'assemblée nationale.

D'après les dispositions de la constitution et notamment son article 85, le premier Ministre assume les principales missions suivantes :

- la mise en œuvre du programme du président.
- la coordination de l'action du gouvernement.
- Préside le conseil du gouvernement.
- Partage les attributions entre les membres du gouvernement.
- exécution des lois en signant les décrets exécutifs.
- Nomme les fonctionnaires d'Etat dont la nomination ne correspond pas au président.
- veille au bon fonctionnement de l'administration publique.

Le premier ministre dispose d'une administration placée sous son autorité Hiérarchique pour lui assister dans l'accomplissement de ses missions. Ces organes Administratifs sont :

- Le directeur de cabinet.
- Le chef de cabinet.
- Un nombre indéterminé de chargés de mission.

**- Les ministres :**

Les ministres sont nommés, comme nous venons de voir, par le président de la République à la requête du premier ministre.

Le découpage des affaires entre les ministères est généralement vertical, c'est-à-dire Chaque ministre est responsable de la gestion de toutes les affaires relatives à un secteur donné (enseignement, agriculture...). Ce type de structure, qui est le plus couramment pratiqué (il est pratiqué en Algérie), permet une spécialisation technique des ministres<sup>1</sup>.

La structure administrative du département ministériel comprend généralement :

- Le ministre.
- Le cabinet du ministre qui assiste le ministre dans sa fonction de direction du Ministre.
- Le secrétariat général.
- Un nombre variable de directions organisées en directions générales ou Centrales, directions, sous directions, services et bureaux.

Le ministre assume des fonctions politiques et administratives. Politiquement il Participe à l'action du gouvernement et administrativement, il est le chef du département ministériel qui est lui confié, il a donc de nombreuses attributions (diriger l'action des agents de son département, prendre toutes les décisions nécessaires à la marche du service, la mise en œuvre des directives du gouvernement, la préparation des projets de lois ou de décisions ministérielles,...).

La structure gouvernementale actuelle comprend<sup>2</sup> :

1. Le premier ministre.
2. Vice-ministre de la Défense Nationale, Chef de l'Etat-Major de l'Armée Nationale Populaire.
3. Ministre des Affaires Etrangères.
4. Ministre de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'aménagement du territoire.
5. Ministre de la Justice, Garde des Sceaux.
6. Ministre des Finances.
7. Ministre de l'Energie.
8. Ministre des Moudjahidine.
9. Ministre des Affaires Religieuses et des Wakfs.
10. Ministre de l'Éducation Nationale.
11. Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

<sup>1</sup>DEBBASCH (C) et COLIN (F), administration publique, 6<sup>e</sup> édition, édition ECONOMICA, 2005, p.169.

<sup>2</sup> [www.el-mouradia.dz/francais/institution/gov/institutionsfr.htm](http://www.el-mouradia.dz/francais/institution/gov/institutionsfr.htm) (consulté le : 03/03/2019 à 15h 10).

12. Ministre de la Formation et de l'Enseignement Professionnels.
13. Ministre de la Culture.
14. Ministre de la Poste, des télécommunications, des Technologies et du numérique.
15. Ministre de la Jeunesse et des Sports.
16. Ministre de la Solidarité Nationale, de la Famille et de la condition de la Femme.
17. Ministre de l'Industrie et des Mines.
18. Ministre de l'Agriculture, du Développement Rural et de la pêche.
19. Ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville .
20. Ministre du Commerce.
21. Ministre de la Communication.
22. Ministre des Travaux publics et des Transports.
23. Ministre des Ressources en Eau.
24. Ministre du Tourisme et de l'Artisanat.
25. Ministre de la Santé, de la Population et de la Réforme Hospitalière.
26. Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale.
27. Ministre des Relations avec le Parlement.
28. Ministre de l'environnement et des énergies renouvelables.
29. Ministre Secrétaire Général du Gouvernement.

**- L'administration consultative :**

Il s'agit d'un ensemble d'organes consultatifs situés au niveau central, ils ont pour Mission de présenter des avis consultatifs non obligatoires aux organisations Administratives exécutives, notamment les ministères.

Les principaux organes consultatifs nationaux sont :

- Le conseil national économique et social (CNES), institué en 1968 en vertu du décret 68-610 du 16-11-1968. Il constitue l'organe consultatif le plus important en Algérie.
- Le conseil d'Etat, d'après l'article 152 de la constitution de 1996, le conseil d'Etat est Institué par la loi n°98-01 du 30-05-1998. Il présente des avis consultatifs sur les projets de lois.

## 4. Management des organisations publiques :

### 4.1 Eléments de définition :

*« La notion de management concerne l'ensemble des actions impliquées dans la conduite des organisations pour réaliser les finalités et les objectifs de ces organisations. Ces actions se déclinent en termes d'organisation, de planification, d'animation et de contrôle »<sup>1</sup>.*

Le management est un terme d'origine anglophone, francisé dans les années 80. Il s'agit d'un ensemble de savoir-faire technique et relationnel, qui consiste à conduire une organisation : mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs, fédérer toutes les énergies, optimiser les moyens financiers, humains, matériels dont elle dispose pour atteindre les missions qui lui ont été fixées. Le management vise donc à assurer la cohérence entre les ressources, les missions, et les processus, selon le triptyque : efficacité, efficience, réalisme.

Le management représente le remède à la carence gestionnaire. Pour autant, la gestion d'une administration publique ne peut être identique à la gestion d'une entreprise. La réforme administrative doit se fonder sur la sauvegarde de la spécificité de l'administration. C'est pour cette raison qu'une nouvelle branche du management est apparue, le management des organisations publiques.

*« Le management public correspond à l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation. Il s'appuie sur un principe général du management qui est celui de la contingence : en d'autres termes il suppose une adaptation des méthodes de gestion à la diversité des situations et des enjeux. »<sup>2</sup>*

Le management des organisations publiques constitue une discipline autonome qui combine des exigences publiques qui se traduisent par des règles d'organisation et de fonctionnement particulières liées à la notion de service public et un souci d'efficacité et d'efficience qui conduit à transposer les exemples venus souvent des entreprises privées.

Le domaine couvert par le Management public est large, Il comprend certes toutes les Administrations publiques – qu'elles soient centrales, territoriales ou de sécurité sociales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> AUBERT(J) et GILLBERT (P) et PIGYRE (F), Management des compétences : réalisations, concepts, analyses, édition Dunod, Paris, 2002.

<sup>2</sup> BARTOLI (A), Management dans les organisations publiques, édition Dunod, Paris, 2005, p.97-98.

<sup>3</sup> LAMOUREUX (S), cas en management public, édition EMS, paris, 2012, p.08.

Le manager public doit quotidiennement agir dans un cadre de loi très exigeant, cela a pour objet d'assurer le bon fonctionnement de son organisation ; son défi est alors réaliser l'efficacité et l'efficience par rapport aux objectifs prédéterminés.

#### 4.2 Evolution de la notion du Management des organisations publiques :

Le management des organisations publiques a connu une transformation importante ; il a passé d'une conception classique ou traditionnelle (approche administrative) à une conception moderne (management public). Nelissen et Georde ont distingué sept approches dominantes qui se sont succédé ou ont été en compétition dans le temps<sup>1</sup>. Ces auteurs ont résumé l'évolution de la pensée en management public par le tableau suivant :

**Tableau N° 01 : l'évolution de la pensée en management public**

Approches	Nature du management public	Période principale
Politique/Administration	Apolitique	1900-1925
Science de l'administration	Scientifiquement fondé	1920-1940
Wébérienne	Orienté par les règles	1930-1970
Humaniste	Orienté sur l'homme	1960-1980
Politique publique	Orienté par les politiques	1970-1980
Systémique	Orienté par l'environnement	1980-2000
NMP	Orienté « Business »	1980-2000

**Source :** Gilbert (P), «Un ou quatre managements publics ? », *Politiques et management public*, Volume 26, n°3, 2008, p.07.

A partir de ce tableau nous pouvons observer ce qui suit :

- Le management des organisations publiques est en permanente évolution pour faire face aux différents dysfonctionnements dans le secteur public.

<sup>1</sup> Gilbert (P), «Un ou quatre managements publics ? », *Revue Politiques et management public*, Volume 26, n°3, 2008, p.07.

- Il y a une approche dominante pour chaque période (le concept de domination doit être précis, une approche peut dominer dans la littérature mais pas dans la pratique et elle peut dominer dans un pays mais ne l'est pas dans un autre).

Le développement du management des organisations publiques s'est accompagné de l'introduction dans la gestion publique, des techniques et des méthodes développées dans l'entreprise privée.

### **4.3 Le Nouveau Management Public NMP :**

Le nouveau management public, aussi appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP), est une forme de gestion « post-bureaucratique », adoptée graduellement depuis les années 1980.

La Nouvelle Gestion Publique appelle un changement de culture dans l'administration publique, qui doit devenir « souple, innovante, créative, entrepreneuriale et dynamique au lieu de s'enfermer dans des règles et des procédures bureaucratiques et de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux résultats ».

L'idée générale du NMP est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux des entreprises privées en donnant moins d'importance à l'application des règles et procédures administratives voire bureaucratiques<sup>1</sup>.

Ainsi, on peut dire que cette nouvelle conception du secteur public, s'oppose à l'idéal type Wébérien de la bureaucratie et donc, il est utile de comparer entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le Nouveau Management Public :

---

<sup>1</sup> Audrey Bécuwe, « Rationalité Et Management Public de la rationalité limitée d'Herbert Simon, à la rationalité encadrée ? », Séminaire RECEMAP, Les Grands Auteurs en Management Public, IAE de Lyon 3, Juin 2005.

Tableau N° 2 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP :

	<b>Administration wébérienne</b>	<b>Administration NMP</b>
<b>Objectifs</b>	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
<b>Organisation</b>	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
<b>Partage des responsabilités politiciens/administrateurs</b>	confus	clair
<b>Exécution des tâches</b>	division, spécialisation	autonomie
<b>Recrutement</b>	concours	contrats
<b>Promotion</b>	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
<b>Contrôle</b>	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
<b>Type de budget</b>	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public, Avantages et Limites », colloque RESER, 28 septembre 2006, p.5.

### Conclusion :

Pour conclure ce chapitre, on entend par Organisations publiques : l'Etat, les collectivités territoriales, les structures hospitalières publiques et les entreprises publiques, ses organismes publics ont des objectifs d'intérêt général, ils ne sont pas soumis de manière significative aux mécanismes marchands. Leur sphère est large ; elles vont des administrations centrales ; aux entreprises publiques bénéficiant de monopoles de service public.

Le Management public est une nouvelle discipline et comme le management privé il doit reprendre aux principes de l'efficacité Grâce aux évolutions sociologiques ; une nouvelle notion qui apparaît : la nouvelle gestion publique ou le NMP (nouveau management public) ; basée entre autres sur une culture du résultat et l'emprunt des pratiques d'outils issus du privé. Au temps de la mondialisation ; ce concept pourrait aider le manager public à piloter leurs sociétés.

## **Chapitre 2 :**

# **Analyse de l'action de l'administration publique**

L'action administrative est aujourd'hui diversifiée, elle porte sur de nombreux domaines et rare sont les aspects de la vie du citoyen qui échappent à son empreinte, pour autant, cette action administrative ne se justifie que par la satisfaction de l'intérêt général.

L'administration poursuit toujours et doit toujours poursuivre dans ces différentes actions un but d'intérêt général, Contrairement aux personnes privées. Ces derniers ont le choix de la finalité à attacher à leur action.

L'administration dispose de prérogatives de puissance publique, c'est-à-dire de pouvoir exorbitant lui permettant de décider unilatéralement et donc d'imposer sa volonté aux particuliers notamment les personnes privé.

Un Partenariat Public-Privé est une initiative de collaboration visant la fourniture d'infrastructures ou la prestation de services, reposant sur l'expertise du partenaire le mieux apte à répondre à des besoins publics clairement définis au moyen de l'affectation des ressources et de l'imputation des risques et des récompenses les plus appropriées .

On parle de partenariat public privé lorsque des acteurs privés et publics agissent en commun pour répondre de la manière la plus efficace possible à un besoin collectif, par un partage des ressources, des risques et des bénéfices" ou chacun doit jouer son rôle : l'État, le secteur privé.

## 1. L'action Administrative :

L'action administrative se découpe en trois moments adaptés à chacune des fonctions de l'administration : la décision, l'exécution et le contrôle. Chacune de ses formes d'action recouvre une figure juridique précise. La décision se traduit par la production des normes juridiques. L'exécution se déroule dans le cadre de l'organisation et le fonctionnement de services publics. Le contrôle intervient surtout a posteriori pour vérifier la légalité de l'action, le contrôle de l'opportunité de son intervention et le contrôle de la qualité administrative ou de la gestion publique<sup>1</sup>.

### 1.1. L'action Publique, un autre regard sur l'administration Publique<sup>2</sup> :

Traiter de l'administration à travers le prisme de l'action publique conduit à mettre l'accent sur sa *dimension productive* : l'administration sera considérée avant tout comme un dispositif d'action sur la société, par la fourniture de prestations et de services, par la production de biens publics de tous ordres, matériels et immatériels, qui, non seulement satisfont les attentes des individus et des groupes, mais aussi modifient la consistance et la texture du tissu social. Ce faisant, on en revient à ce qui constitue l'essence même de l'administration, instance préposée à l'exercice des « fonctions collectives ».

On mesure par-là même plus clairement en quoi l'action publique se distingue des autres paradigmes : alors que le paradigme de l'organisation privilégiait l'étude des agencements mis en place pour assurer l'exercice concret des fonctions administratives. l'action concrète n'étant envisagée que comme le sous-produit de ces déterminants structurels, il s'agit ici de changer d'angle d'attaque, en évaluant le poids de ceux-ci à l'épreuve de l'action ; et alors que le paradigme des politiques publiques privilégiait l'étude des conditions de construction et de mise en œuvre d'une stratégie volontariste et délibérée d'action, il s'agit ici de prendre aussi en compte les modes plus concrets, mais aussi plus diffus, par lesquels l'administration agit sur la société.

Le paradigme de l'action publique représente ainsi un élargissement et un recentrage des perspectives : s'il prend en compte le poids de l'organisation et s'il impose que soit situé à sa juste place le rôle joué par l'administration dans l'élaboration des choix collectifs, il entend aller plus loin ; l'attention portée à l'action constitue le vecteur de ce double dépassement.

---

<sup>1</sup> OBERDORFF(H) et KADA(N), op.cit., p.30.

<sup>2</sup> Jacques Chevallier, La science administrative et le paradigme de l'action publique, in Études en L'honneur de Gérard Timsit, Bruylant, Bruxelles, 2004, p.267-292.

### 1.1.1 La fabrication des politiques :

Le paradigme de l'action publique implique d'abord l'étude de la contribution apportée par l'administration à l'édification des cadres plus généraux dans lesquels s'inscriront ses activités : on ne saurait en effet cantonner l'administration dans des tâches de pure et simple « Exécution », en ignorant la place centrale qu'elle occupe dans l'élaboration des politiques publiques.

Considérer l'administration en tant que dispositif d'action implique dès lors la mise en évidence du rôle joué par les acteurs administratifs à chacune des étapes de la construction des politiques : la science administrative rejoint ici l'analyse des politiques publiques, sans pour autant se confondre avec elle ; les politiques sont vues en effet ici à travers le prisme administratif et en tant que volet d'une action qui se déploie sur d'autres terrains et utilise d'autres registres.

1- L'administration ne reste pas extérieure au processus de *construction des politiques* : non seulement elle concourt à l'identification des problèmes susceptibles d'appeler une intervention publique et est partie prenante au débat concernant l'opportunité de leur mise sur agenda, mais encore elle participe activement à la formulation des choix ; ainsi apparaît-elle comme un élément constitutif à part entière du système de décision politique.

La contribution apportée à la construction de l'agenda politique est sous-tendue par trois types de considérations.

D'abord, la défense d'intérêts propres : l'administration est une organisation structurée, formée d'individus et de groupes qui cherchent à orienter les choix publics dans un sens qui leur soit favorable.

Ensuite, la défense d'intérêts sociaux : les demandes sociales sont aussi portées par des administrations qui, ancrées dans un milieu géographique ou sectoriel spécifique et en contact permanent avec ses représentants, assument une fonction représentative, en exprimant et en défendant les intérêts de ce milieu.

Enfin, le filtrage des demandes sociales : l'administration tient le rôle de régulateur, en soumettant ces demandes à un traitement intensif, visant à réduire leur diversité et leur hétérogénéité mais aussi à les reformuler en termes compatibles avec le code politique.

Participant activement à la construction de l'agenda politique, l'administration est aussi présente au cœur des processus décisionnels. Toute politique publique implique pour son élaboration l'association étroite du niveau administratif. Au-delà des services chargés de la mise

en forme des projets, et qui contribuent par-là même à cadrer les choix, une série d'acteurs administratifs vont être associés au système décisionnel. Acteurs individuels : en dehors de l'élite administrative, au contact permanent des autorités politiques, et des hauts fonctionnaires, placés à la tête des services, des experts administratifs sont appelés à intervenir. Acteurs collectifs aussi : des corps et des services sont amenés à participer aux négociations, les premiers en raison des ramifications qu'ils possèdent dans l'appareil d'État, les seconds parce qu'ils détiennent une zone de compétence spécifique et sont en contact avec le milieu social.

L'emprise administrative sera plus forte encore lorsque les services administratifs ont noué avec leurs partenaires sociaux des relations fortes et durables : l'existence de « communautés de politiques publiques », caractérisées par des interactions constantes, une stabilité particulière et une relative fermeture tend à faire des politiques publiques le produit de transactions collusives entre administrations sectorielles et organisations professionnelles.

2- Le rôle joué par l'administration dans la sphère des politiques dispose d'un fondement plus assuré au stade de la *mise en œuvre* : c'est en effet à l'administration qu'il revient d'appliquer les options retenues, en mobilisant l'ensemble des moyens juridiques, matériels et humains qu'elle détient ; or c'est précisément cette mise en œuvre qui confère à l'action publique sa véritable portée, en transformant ce qui n'était que pure intentionnalité en réalité concrète. Les politiques acquièrent en effet consistance, matérialité dans/par l'exécution, qui marque le « passage aux actes », la « réalisation » des objectifs fixés : la mise en œuvre constitue, non seulement la pierre de touche des politiques publiques, ce qui implique qu'elle soit prise en compte, par anticipation, par les décideurs, mais, plus profondément, l'expression de la *force agissante* de l'administration ; la médiation administrative permet en effet d'inscrire les choix politiques de manière tangible dans la réalité sociale.

Mais c'est aussi la mise en œuvre qui fait passer l'administration dans l'ordre de l'action : l'administration ne devient agissante qu'à partir du moment où elle élabore des « produits » (décisions, prestations) (*outputs*), qui ont un « impact » sur les publics visés (individus, groupes-cibles) et engendrent une série d'« effets » sociaux plus concrets (*outcomes*).

Cette mise en œuvre n'a rien d'un processus mécanique par lequel les fonctionnaires, dépourvus de toute marge de manœuvre, se borneraient à appliquer le plus fidèlement et le plus scrupuleusement possible des orientations fixées par les autorités politiques. L'application d'une politique dépend des stratégies concrètes adoptées par les exécutants, qui varient en fonction d'un ensemble de paramètres (degré de surveillance politique, ethos administratif,

pression hiérarchique mais aussi maximisation des intérêts propres, volonté de puissance, activation des relations avec le milieu social...).

Dans tous les cas, les politiques ne constituent qu'une des facettes de l'action publique.

### 1.1.2 L'imposition de normes :

L'action publique passe de manière privilégiée par le *canal du droit* : elle prend la forme de normes juridiques s'imposant aux administrés avec force obligatoire. Or, l'administration occupe une place essentielle dans cette production juridique. Sans doute elle est tenue au respect des normes juridiques supérieures qui l'habilitent à agir, en traçant le cadre et en définissant par elle-même les limites de son action ; mais, si l'administration est encadrée par le droit, elle est aussi émettrice d'autres règles : sa médiation est indispensable pour traduire le dispositif légal en termes d'obligations juridiques concrètes pour les administrés.

L'administration dispose ainsi d'un pouvoir de prescription juridique, qui se traduit par l'émission d'actes réglementaires et individuels : le droit a pour elle une fonction opérationnelle ou instrumentale ; c'est par lui qu'elle agit en direction de la société. Non seulement l'administration dispose d'une emprise croissante sur le processus des normes juridiques, mais encore les lois se présentent davantage comme des textes d'habilitation, lui ouvrant des champs nouveaux d'intervention et étendant le domaine de ses compétences ; le règlement est ainsi devenu la source essentielle d'obligations et de contraintes pour les administrés.

1- Par les normes juridiques qu'elle produit, l'administration exerce une action d'encadrement et de *normalisation des comportements*. Si elle n'est pas toujours formulée sous la forme « impérative », puisqu'elle peut être « permissive », elle ne se réduit pour autant jamais à une constatation ou à une description ; elle comporte des prescriptions, édicte des dispositions, fixe des règles, auxquelles les destinataires sont tenus d'obéir ; ainsi le droit assure-t-il l'encadrement normatif des conduites, en imposant le respect de certains modèles de comportement et, au-delà, la régulation plus globale des échanges sociaux.

2- Le transit par le droit, la formalisation juridique ne sont cependant pas une garantie d'*effectivité* de l'action publique. D'une part, les comportements administratifs sont assortis d'une marge d'incertitude. Le fonctionnaire chargé de l'application n'est pas en effet un simple exécutant passif, il dispose toujours d'un éventail de choix possibles, entre application rigide de la règle, adaptation en fonction des circonstances et des situations. D'autre part, les comportements sociaux dépendront à la fois de l'appréciation portée sur la réglementation

(positive/neutre/négative), de la marge de manœuvre qu'elle autorise (rigide/manipulable) et des moyens prévus pour son application (sanctions/récompenses).

La production de normes de conduite se double de relations plus concrètes d'échange avec le milieu social.

### **1.1.3 La fourniture de prestations<sup>1</sup> :**

L'action publique passe encore par la fourniture de prestations, l'administration assure la gestion d'un ensemble d'activités sociales concrètes, il s'agit de la dimension matérielle de l'action administrative, Par la création de service public ; comme l'intérêt général, la notion de service public est complexe, lourde de significations et de symboles.

Le service public n'est pas seulement une notion, mais surtout une réalité administrative très diversifiée par les activités érigées en service public comme le régime juridique ou les modes de gestion employés. On peut dénombrer au moins quatre domaines où apparaissent des services publics qui correspondent aux quatre grandes catégories d'attribution de l'administration :

- Les activités régaliennes et de souveraineté : la justice, la police, les affaires étrangères, la défense nationale.
- Les activités économiques : le trésor public, les services fiscaux, l'industrie, les transports, le commerce, le tourisme, l'agriculture, les télécommunications, l'équipement.
- Les activités sociales : l'urbanisme, le logement, la santé publique, l'environnement, la sécurité sociale, l'administration de travail.
- Les activités éducatives et culturelles : l'éducation nationale, la culture, le sport.

Dans chacune de ces activités, on peut observer l'existence d'un ou plusieurs services publics permettant de remplir cette mission considérée comme d'intérêt général. L'ensemble de ces services publics obéit aux mêmes règles fondamentales : continuité, égalité, adaptation.

- Le principe de continuité : le fonctionnement des services publics doit s'effectuer de manière continue et sans heurts pour satisfaire au mieux l'intérêt général.
- Le principe d'égalité : ce principe rend impossible des discriminations non justifiées entre les usagers des services publics.

---

<sup>1</sup>OBERDORFF(H) et KADA(N), op.cit., p.32.

- Le principe d'adaptation : cela suppose non seulement une adaptation aux évolutions de la demande sociale, mais aussi modernisation de fonctionnement.

Les modes de gestion des services publics sont très variés, ils permettent de trouver la solution la plus adaptée au type de service concerné.

- Une gestion directe par l'administration.
- Une gestion par l'intermédiaire de personne morale de droit public.
- Une gestion par l'intermédiaire d'une personne privée, par exemple dans le cadre d'une concession de service public ou d'une délégation de service public.

#### **1.1.4 La production symbolique :**

La prestation est le support d'un travail diffus et continu de socialisation, par lequel l'administration tend à modeler les comportements sociaux.

Cette action socialisation passe par plusieurs types de vecteurs et de registres. La prestation est toujours assortie d'un discours, plus ou moins formalisé et explicite, par lequel le service public s'efforce d'établir son bien-fondé au regard des normes qui sous-tendent son institution et sa conformité par rapport aux valeurs sociales dominantes ; tout service public diffuse ainsi, en direction de ses agents, de sa clientèle et du milieu social en général, un discours « corporatif », fondé sur un souci d'autolégitimation et destiné à mettre son action à l'abri de toute contestation.

La parole et l'écrit ne sont, ni les seuls, ni sans doute les plus efficaces moyens de diffusion et d'inculcation de ce discours, qui passe par des signes et symboles très divers, utilisant les voies sinueuses de l'imaginaire et s'adressant directement à l'inconscient.

La socialisation résulte aussi des pratiques mêmes de consommation des prestations de service public ; la consommation n'est pas seulement matérielle mais aussi imaginaire ; en consommant une prestation donnée, on consomme aussi les images dont elle fournit le support. L'apprentissage d'un service public produit une série d'effets tangibles, en modifiant les attentes du public ; la satisfaction consummative crée des réflexes conditionnés, des automatismes, qui laisseront des traces durables.

Plus généralement enfin, les services publics travaillent à l'inculcation de modèles de comportement : en définissant à l'intention de leurs usagers les règles de consommation des

prestations, les conditions de fréquentation des équipements, ils tracent une frontière entre le normal et la pathologique et cherchent à réduire les écarts possibles.

L'administration n'agit donc pas seulement dans la vie sociale par la voie de politiques délibérées ou de prestations ponctuelles : elle influe sur les comportements sociaux de manière plus diffuse et aussi plus continue, à travers les services et les équipements disséminés dans l'espace social et qui constituent autant de lieux différenciés et multiformes d'inculcation de certaines valeurs ; ce faisant, elle constitue un puissant vecteur de cohésion sociale et contribue à produire en permanence du lien social.

Permettant d'intégrer les différentes facettes d'une administration envisagée comme dispositif de production matériel et symbolique, le paradigme de l'action publique apporte un autre regard sur le phénomène administratif ; il permet aussi d'enrichir l'analyse concrète du fonctionnement administratif.

## **1.2. Une autre grille d'analyse<sup>1</sup> :**

Le paradigme de l'action publique ne conduit pas seulement à appréhender l'administration dans sa dimension productive : il débouche sur une interrogation plus générale relative aux conditions dans lesquelles ces « biens publics » sont produits, ce qui implique la mise en évidence des contraintes et déterminations pesant sur l'administration à l'épreuve de l'action ; la *pragmatique de l'action publique* permet dès lors de retrouver les différentes dimensions du phénomène administratif, mais à travers un nouvel éclairage.

Vue sous l'angle de l'action, l'administration apparaît en effet insérée dans un système complexe d'interrelations et d'interdépendances : non seulement son action est marquée par l'empreinte des institutions, mais encore les dispositifs organisationnels par l'intermédiaire desquels elle se déploie sont amenés à entretenir des rapports d'interaction avec le milieu social ; aussi ses effets concrets sont-ils difficilement mesurables.

### **1.2.1 La dépendance institutionnelle :**

Considérer l'administration comme placée dans l'ordre de l'action ne signifie nullement qu'elle soit entièrement libre de ses faits et gestes : l'action publique est en effet une « action institutionnalisée »<sup>2</sup>, c'est-à-dire qu'elle s'exerce dans des cadres prédéterminés, qui pèsent sur

---

<sup>1</sup> Jacques Chevallier, op.cit.

<sup>2</sup> Patrice DURAN, « L'action publique, un procès sans sujet », Sociologie du travail, n° spécial, 2001, p.119.

elle comme autant de contraintes ; et cette pesanteur institutionnelle réduit la marge d'autonomie dont dispose l'administration.

1- La première de ces contraintes institutionnelles réside dans la *primauté reconnue au politique*. C'est en effet au politique qu'il appartient d'arrêter le sens de l'action publique : soumise de par son statut à l'autorité des élus, ne disposant pas de légitimité propre, l'administration est tenue d'appliquer les orientations qu'ils ont définies, sans s'interroger sur leur pertinence éventuelle ; l'activité administrative apparaît, dans son principe, comme entièrement commandée de l'extérieur, « *hétéro-conditionnée* ».

Sans doute, cette vision est-elle trop simple : l'administration influe bel et bien, on l'a vu, sur la construction de l'action publique, tant au niveau de l'identification des problèmes que de l'élaboration des choix ; le rapport qu'elle entretient au politique n'est donc pas réductible à un rapport exclusif de dépendance.

Néanmoins, le politique n'en dispose pas moins du pouvoir formel de décision : son intervention est nécessaire pour officialiser les compromis négociés entre les différents acteurs impliqués dans le processus décisionnel ; et il convient de ne pas sous-estimer le poids de cette contrainte institutionnelle.

Quel que soit le degré d'emprise concrète qu'elle exerce sur les choix, l'administration a besoin que ceux-ci soient endossés par le politique, l'action publique est donc le produit d'une dialectique subtile de relations entre le politique investi des compétences formelles et l'administration dotée d'un pouvoir d'influence ; « fonctionnellement centrale », compte tenu de la place qu'elle occupe dans la conduite des affaires publiques, l'administration est aussi « institutionnellement subordonnée », dans la mesure où elle reste placée « sous le contrôle de l'autorité politique qui fonde son activité en valeur »<sup>1</sup>.

2- L'administration est par ailleurs corsetée par les cadres axiologiques inhérents à son statut. *L'intérêt général* est ainsi le concept central autour duquel s'est structurée l'idéologie administrative<sup>2</sup> : par essence neutre, objective et impartiale, l'administration est censée être capable de définir un intérêt qui transcende les particularismes sociaux ; dès le moment où ils entrent « en administration », les fonctionnaires sont astreints à faire preuve d'un total «

---

<sup>1</sup> Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, LGDJ, Coll. Droit et société, n° 27, 1999, p. 122.

<sup>2</sup> Jacques CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in *Discours et idéologie*, PUF, 1980.

désintéressement », à tenir la balance égale entre les divers intérêts sociaux, à n'être mus que par le seul souci du « bien commun ».

Cette axiomatique de l'intérêt général a été doublée, avec le développement des activités de prestation, par le thème du service public : avec le service public, ce n'est plus un intérêt général abstrait qui est posé comme fin dernière de l'action administrative, mais l'intérêt très concret des destinataires des prestations, des usagers.

L'affirmation emphatique de la suprématie administrative fait place à la vision d'une administration entièrement préposée au service au public et exclusivement soucieuse de répondre aux aspirations de tous ordres des individus et des groupes.

C'est donc sur l'idée d'une différence fondamentale des intérêts en jeu dans l'action publique et dans l'action privée que se construit la légitimité administrative<sup>1</sup> : les fins poursuivies par l'administration seraient irréductibles à celles que s'assignent les personnes privées.

3- Enfin, la dépendance institutionnelle se traduit par *la prégnance de l'héritage du passé*. Le courant néo-institutionnaliste a fortement insisté sur le poids de ces contraintes, qui font que l'action publique se déploie en suivant un cheminement prédéterminé.

Les processus décisionnels sont en effet encadrés par un ensemble de « modes opératoires » (règles, procédures, routines...), qui ne sont pas de pure forme mais réduisent la marge d'autonomie du décideur et hypothèquent sa liberté de choix. Les administrations sont en effet des organisations de nature particulière, caractérisées par une forte institutionnalisation : produit d'une construction historique, parfois très ancienne, elles inscrivent leur existence dans la durée, en résistant à l'« épreuve du temps » ; corsetées par les valeurs qui leur sont propres, elles disposent d'une identité nettement affirmée.

Cette pesanteur institutionnelle explique que l'action administrative tend à être placée sous le signe de la continuité et que le volontarisme politique risque de se heurter à l'inertie, voire à la résistance, d'une administration attachée aux modes opératoires traditionnels. Le fait que l'action publique passe par la médiation d'organisations structurées accroît le risque d'enlèvement.

---

<sup>1</sup> Jacques CHEVALLIER, « Le concept d'intérêt en science administrative », in Philippe GÉRARD, François OST, Michel VAN DE KERCHOVE, Droit et intérêt, Vol. 1, FUSL, 1990, p. 146.

### 1.2.2 Les dispositifs organisationnels :

La mise en œuvre pratique de l'action publique suppose **la mobilisation d'un ensemble de ressources**, indispensable pour atteindre les objectifs visés. Ces ressources sont de nature diverse : ressources juridiques, liées à la détention par l'administration d'un pouvoir de contrainte sur les administrés ; ressources financières, dotant les services administratifs des crédits nécessaires à l'exercice de leurs missions ; ressources matérielles, prenant la forme d'équipements, immobiliers et mobiliers ; ressources humaines.

Enfin, l'administration ayant besoin pour agir de personnels formés et qualifiés. Toutes ces ressources sont réparties entre des services spécialisés, qui constituent autant d'organisations structurées, dotées d'une marge plus ou moins grande d'autonomie.

Le paradigme de l'action publique conduit à envisager ces organisations sous un éclairage différent : leur *logique de fonctionnement* et leurs *agencements internes* doivent être rapportés à l'action publique dont elles constituent le support organique.

1- L'action publique est prise en charge et gérée par des services administratifs spécialisés, qui finissent avec le temps par acquérir une personnalité propre, une identité singulière : investis d'une mission qu'ils s'attachent à transformer en compétence exclusive, dotés de moyens spécifiques et d'agents spécialisés, caractérisés par des traditions, une déontologie, un état d'esprit, ils sont irrésistiblement poussés à cultiver leur particularisme. Chacun des services se présente comme une véritable « entreprise », chargée d'atteindre certains objectifs, par la mobilisation de moyens appropriés : un corpus de règles, formelles et informelles, permet d'assurer l'intégration de ses composantes et d'assurer la cohérence de son action ; mais c'est aussi une entité collective qui, chargée de satisfaire une clientèle à qui sont fournis prestations et services, dispose d'une sphère d'action qui lui est propre.

2- Ce facteur organisationnel ne peut manquer d'influer sur le sens de l'action publique. La réalisation des objectifs assignés aux services sera en permanence parasitée par des considérations d'ordre interne. Ces pressions proviennent d'abord des agents : le système de valeurs auquel se réfère l'administration exclut sans doute à première vue l'éventualité de telles pressions ; mais la néantisation du fonctionnaire — être neutre, désincarné, transparent, sans besoins, ni désirs — est bien évidemment illusoire.

Alors que les hauts fonctionnaires cherchent à accroître l'importance des services placés sous leur autorité, à augmenter les moyens dont ils disposent, à améliorer leurs performances,

les fonctionnaires moyens s'efforcent, à la faveur de l'action publique, de réduire leur dépendance et d'affermir leur autonomie ; quant aux agents subalternes, méfiants à l'égard de toute innovation et attachés à la préservation des « acquis », ils privilégient la continuité et la stabilité. Les pressions résultent aussi des stratégies collectives déployées par les entités administratives en vue de préserver leur champ d'attribution et d'étendre leur sphère de compétence : la « sensibilité territoriale »<sup>1</sup> dont font preuve les administrations.

L'effet de ces pressions est varié. Parfois, il s'agit d'un simple déplacement des buts, l'accomplissement des finalités officielles passant après la satisfaction des demandes internes. Parfois, elles se traduisent par des résistances à la mise en œuvre d'orientations qui risquent de compromettre la position du service ou de certains groupes en son sein.

Parfois encore, elles entraînent un développement excessif des interventions publiques au regard de ce qu'exigerait l'intérêt collectif : l'école du Public Choice a notamment insisté sur le fait que les bureaucrates profiteraient de la marge d'autonomie qui leur est laissée, et qui résulte d'un système de propriété publique interdisant toute localisation nette des droits de propriété et entraînant le relâchement des contrôles, pour maximiser leur intérêt propre, sous couvert de l'intérêt général.

Plus généralement, les cloisonnements administratifs tendent à compromettre l'efficacité d'une action publique qui exigerait au contraire, de plus en plus, la coopération entre les services : « aucune politique publique ne peut désormais être la propriété d'une organisation ou d'une filière administrative et le montage d'actions partenariales est devenu une activité fondamentale de l'administration »<sup>2</sup>.

L'organisation administrative fondée sur la segmentation et la verticalité ne coïnciderait plus avec le nouveau contexte dans lequel se déploie l'action publique : si elles gardent leur utilité en tant que « réservoirs de moyens », les organisations administratives ne sauraient plus être pensées comme des « répertoires de solutions » à des problèmes publics qui supposent une mise en commun des ressources administratives.

### **1.2.3 Les rapports d'interaction :**

L'idée selon laquelle existerait une séparation tranchée entre la sphère administrative et le milieu social révèle, à l'épreuve de l'action, ses limites : pour atteindre ses objectifs,

---

<sup>1</sup> Anthony DOWNS, *Inside Bureaucracy*, 1967.

<sup>2</sup> Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, op.cit., p. 128.

l'administration est en effet amenée à nouer des relations étroites avec ses partenaires sociaux, en les associant à ses activités ; l'action publique apparaît dès lors, non plus comme le produit de l'imposition du pouvoir administratif, mais comme le fruit d'une véritable co-production.

Le constat a été fait depuis longtemps en science administrative, en ce qui concerne les rapports avec les groupes d'intérêt<sup>1</sup>. Les administrations sectorielles tendent en effet à établir des rapports étroits et réversibles avec les représentants du secteur qu'elles sont chargées d'encadrer et de contrôler. Le mouvement de segmentation administrative aboutit ainsi à la constitution, à la jointure de l'administration et de la société de « systèmes d'action » intégrés et solidaires, fondés sur un principe de dépendance mutuelle.

De même que la position des relais sociaux dans leur milieu dépend de leur capacité d'accès à l'administration, la position du segment administratif dans l'appareil d'État est fonction de l'appui qu'il peut trouver chez ses partenaires sociaux et de même que l'administration sectorielle a besoin des relais pour investir le milieu social, ceux-ci se servent d'elle pour accéder aux centres de commande du pouvoir d'État. Il y a donc identification progressive des intérêts des uns et des autres et l'action publique devient le produit de ce jeu d'interactions.

Il convient cependant d'aller plus loin, comme plusieurs études l'ont montré<sup>2</sup>, le schéma demande/réponse ne rend pas compte des conditions réelles de production du service, qui est en réalité une co-production : soit qu'une part du travail bureaucratique soit purement et simplement transférée à l'utilisateur ; soit que la prestation suppose la coopération de l'utilisateur, tant pour la description de la situation que pour la mise en forme du dossier ; soit encore qu'ils aient la possibilité de négocier le contenu de la prestation.

Plus profondément encore, agents et usagers élaboreraient conjointement, à partir du cadre normatif préexistant et en fonction des représentations et valeurs dominantes, des règles du jeu en vue de définir les modalités concrètes de fonctionnement du service<sup>3</sup>. Reste à prendre la mesure des effets concrets de l'action publique.

#### **1.2.4 L'évaluation des résultats :**

Le recentrage de la science administrative sur l'action implique qu'une attention particulière soit portée à l'analyse de ses résultats. Dans tous les pays, la démarche évaluative

---

<sup>1</sup> Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

<sup>2</sup> Jean GADREY, Jacques DE BANDT, *Relations de service, marchés de service*, Ed. CNRS, 1994 ; Gilles JEANNOT, *Les usagers du service public*, PUF, Coll. Que sais-je, n° 3359, 1998.

<sup>3</sup> Philippe WARIN, « Les relations de service comme régulation », RFS, 1993, pp. 69 sq.

a sans doute connu un spectaculaire essor : des dispositifs d'évaluation des politiques publiques ont été mis en place à tous les niveaux. Cet essor témoigne d'un sensible infléchissement du regard porté sur l'action publique : au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique a succédé la conviction que l'administration est tenue de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public ; il s'agit désormais de mesurer les résultats des politiques suivies, d'analyser les effets des actions engagées, à la fois au regard des moyens mobilisés et de leurs conséquences sociales. « Longtemps confinée à une logique de production, l'action publique se voit aujourd'hui repensée en fonction, non de ce qu'elle produit, mais de ses finalités et de ses conséquences »<sup>1</sup>. Incombant à des « évaluateurs », chargés de procéder aux investigations concrètes, cette évaluation poursuit un but pratique, en visant à la mise en œuvre de mécanismes d'ajustement et de correction.

Le paradigme de l'action publique offre ainsi une grille de lecture nouvelle du phénomène administratif, qui dépasse, tout en les intégrant, les paradigmes précédents de l'organisation et des politiques publiques sur lesquels la science administrative s'était appuyée : mettant l'accent sur la dimension productive de l'administration, il conduit à ré-agencer et à réordonner ses différents éléments constitutifs autour de la pragmatique de l'action. Répondant aux données nouvelles auxquelles l'administration est confrontée, compte tenu de la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines, tout en offrant un cadre plus général d'analyse autorisant une confrontation avec les configurations administratives précédentes.

## **2. le partenariat public/privé :**

### **2.1. Définitions :**

Plusieurs définitions sont données au concept de PPP en raison de la diversité des formes que peut revêtir ce mode de gestion.

*Selon Kahn*, « Le partenariat repose sur un véritable échange de connaissances et d'expériences. il demeure un véritable échange car chaque partenaire aura vécu une expérience différente des connaissances qu'ils lui sont propres. Il dégage une volonté de travailler en commun et de dialoguer dans une entreprise, dans un climat de collaboration, il implique un management plus participatif ou les décisions seront prises de façons démocratiques »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Patrice DURAN, Penser l'action publique, op.cit., p. 172.

<sup>2</sup> Kahn(Michel), Franchise et Partenariat, édition Dalloz, France, Novembre1993, p.109.

*Albagli et all de leur côté avancent la définition suivante* : « Le partenariat est ainsi une forme de coopération entre entreprises ou organismes empreinte d'une certaine durée visant à renforcer l'efficacité des partenaires dans l'atteintes des objectifs qu'ils se sont fixés. »<sup>1</sup>.

**La législation française (Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 ) considère les PPP comme** : «un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.»<sup>2</sup>.

**L'OCDE ,par contre, définit les PPP** « en tant qu'un accord entre l'Etat et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels figurent éventuellement les opérateurs et les financiers en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'Etat et les objectifs de bénéfice du partenaire privé, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés ».

**Enfin, selon Alvarez-Roblès, O. et al. (2009 : 7)** « les partenariats publics privés sont des contrats entre des partenaires du secteur public et du secteur privé ayant pour objet la mise en place ou la gestion d'un projet visant à assurer un service public et pour lequel une part importante de l'investissement initial, du financement et des risques est partagée entre les partenaires du secteur public et privé »<sup>3</sup>.

## **2.2 Les formes du partenariat public privé :**

Il existe plusieurs types ou formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Ces formes sont principalement déterminées par la nécessité et les exigences que les PPP tentent de satisfaire, que ce soit du côté de l'Etat, du côté des entreprises privées engagées ou du côté du citoyen. Ces formes sont les suivantes <sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> ALBAGLI(C), BEKOLO(C), BLOY(E), et al, partenariat d'entreprises et mondialisation, édition Karthala, 1999.

<sup>2</sup> [www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm](http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm) (consulté le 24/02/2019 à 19H28).

<sup>3</sup> HADJAR (G), « le Partenariat Public-Privé : transfert de connaissances managériales et apprentissages cas d'entreprise publique algérienne », thèse en vue de l'obtention de titre de docteur en sciences de gestion, université de Nice Sofia Antipolis, 2014, P.23.

<sup>4</sup> Benoit A. Aubert et Michel (P), le partenariat public privé : une option à découvrir, Bourgogne de CIRANO (centre universitaire de recherche en analyse des organisations), mars, 2004.

### **2.2.1 La sous-traitance :**

Il s'agit du partenariat où l'Etat conserve toute la responsabilité des opérations ainsi que la responsabilité financière et délègue l'exécution de certains travaux à des firmes privées. Les deux parties sont liées par des contrats commerciaux qui spécifient les produits ou services à livrer, les niveaux de performance attendue et les prix. La performance du preneur d'ordre, en sous-traitance, se mesure normalement par sa capacité à se conformer aux spécifications plutôt que par l'atteinte d'objectifs de performance. La durée des contrats varie selon la complexité de la tâche à effectuer, mais se mesure souvent en mois.

Exemple : La collecte des ordures ou le déneigement des routes sont souvent confiés à des entrepreneurs privés.

### **2.2.2 La gérance :**

Il s'agit du partenariat où les actifs demeurent propriété publique, et le contractant s'engage à opérer les équipements et les systèmes de l'administration publique et à les entretenir. Le secteur privé n'engage pas de capitaux et est rémunéré par le secteur public.

Dans certains cas, il acceptera d'utiliser des employés de l'administration publique et se chargera de superviser les opérations.

Exemple : gestion des services informatiques par des entreprises spécialisées (courant dans le domaine des hôpitaux) et la gestion d'usines de traitement de l'eau.

### **2.2.3 La gestion déléguée :**

Il s'agit du partenariat où le gouvernement confie une partie ou la totalité de la gestion d'une activité à un entrepreneur. La gestion déléguée entraîne par conséquent un transfert de responsabilité vers le preneur d'ordres, celui-ci s'accompagne, dans certains cas, d'un transfert d'actifs vers l'entreprise. Généralement, le gouvernement rémunérera directement le preneur d'ordre et ne lui confèrera aucun pouvoir de tarification des usagers. Elle élargit par conséquent la marge d'autonomie du preneur d'ordre et s'inscrit dans des ententes de plus longue durée, allant selon les activités, de un à cinq ans.

Dans cette formule, L'État concède généralement une partie de la responsabilité de la conception, de la construction, du financement ou de l'exploitation à l'entreprise privée : c'est ce qui distingue la gestion déléguée de la sous-traitance.

Exemple : La construction et la réhabilitation majeure de routes, d'autoroutes ou de grands ouvrages prennent souvent la forme de contrats de ce type.

#### **2.2.4 L'Affermage :**

Dans ce type de contrat de partenariat, l'autorité publique appelée « affermante », délègue la gestion ou l'exploitation d'un service public à un « fermier » qui est un opérateur privé. Les ententes d'affermage ont leur origine dans le domaine de l'agriculture : le propriétaire loue son domaine à un exploitant qui bénéficie du fruit de son travail.

La rémunération du contractant vient des usagers qui paient pour un service rendu et l'administration publique touche son loyer qui représente la rémunération normale des équipements mis à la disposition du contractant. Ce type de contrat est d'une longue durée (une dizaine d'années) et se retrouve dans les services pour lesquels les infrastructures sont déjà construites, comme dans les secteurs de la distribution d'eau, d'énergie ou de transport.

L'affermage - Type A : l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'Etat. Les actifs appartiennent à l'entreprise privée, mais sont utilisés par l'Etat en échange d'un loyer. Cette forme de collaboration peut être illustrée par le cas suivant : une entreprise de construction bâtit une Université et l'équipe, et l'Etat paie un loyer pour pouvoir utiliser les locaux.

L'affermage - Type B : à l'inverse du cas précédent, les actifs appartiennent à l'autorité publique. Ces actifs sont alors confiés à une entreprise privée pour leur exploitation. Cette forme de collaboration est illustrée en Europe par certains réseaux de transports en commun.

#### **2.2.5 La concession :**

La concession renvoie au partenariat où les actifs et les infrastructures sont vendus au secteur privé, le service privé est responsable des investissements initiaux requis pour le développement de l'activité. Le secteur public intervient dans l'approbation des tarifs de concessionnaire et le niveau de qualité des services rendus. Dans ce cas, l'État peut confier ses travailleurs au secteur privé.

La concession est un moyen de faire appel au savoir-faire des entreprises du secteur privé et surtout à leurs capitaux et à leurs capacités d'endettement, le principal intérêt réside dans le fait que les tarifs couvrent l'ensemble des frais d'investissement, d'exploitation et d'entretien. Mais la contrepartie de ce recours à l'investissement privé est un surcoût issu de la rémunération du concessionnaire, qui est en partie compensé par les économies réalisées par les opérateurs, en revanche, ce type de contrat nécessite une forte confiance des opérateurs dans le contexte politique et économique ainsi que dans le projet lui-même. Elle a permis de construire de très nombreuses infrastructures dans le monde entier depuis le canal de Panama jusqu'au tunnel sous la Manche, sans oublier de nombreux chemins de fer, des barrages, des autoroutes.

### 2.2.6 La joint-venture :

« On entend par joint-venture internationale, une filiale qui n'est pas contrôlée majoritairement par l'entreprise, mais qui est la copropriété équilibrée d'un ensemble de partenaires extérieurs de nationalités différentes.

La joint-venture (ou filiale commune) est donc une association avec au moins un partenaire extérieur et porte sur un projet déterminé en commun. Elle comprend généralement la mise en commun de moyens et de risques et implique, en principe, un égal accès aux décisions, indépendamment des contributions respectives des partenaires.

En effet, la joint-venture est fondée sur le principe de parité autour d'un équilibre entre les parties, fondé sur des intérêts réciproques et de rapports de complémentarité Chapitre I Concepts théoriques liés au PPP et à la performance de l'entreprise 13 clairement définis (répartition des rôles et des responsabilités)»<sup>1</sup>.

Autrement dit, c'est une forme de contrats de partenariat entre des entreprises de pays différents dans un cadre international. Elle peut se conclure soit entre partenaires publics et privés, soit entre des partenaires tous privés, soit encore entre des partenaires tous publics.

Elle est considérée comme un mode de rapprochement et de coopération dans le commerce international entre les Etats, les entreprises et même entre les secteurs publics et privés, et cela pour une durée souvent longue.

Le lien entre les deux partenaires est fondamentalement sociétal, car il se traduit par la constitution d'une personnalité juridique entre les deux acteurs publics et privés, souvent, les autorités publiques choisissent de conserver le contrôle effectif de la société en prenant une part majoritaire dans la capitalisation de l'entreprise. La coentreprise publique privée favorise le savoir-faire et l'expertise de ces entreprises et leur permet d'apporter leur label au secteur public

---

<sup>1</sup> MEIER (O) et SCHIER (G), *Entreprises multinationales : stratégie, restructuration, gouvernance*, édition Dunod, Paris, 2005, p.106-107.

Tableau N°01 : synthèse des différents types du ppp

Rubriques	Sous-Traitance	Gérance	Affermage	concession	Gestion déléguée
Propriété des actifs	Etat	Actionnaires privés	Etat	Actionnaires privés puis l'Etat	L'Etat
Détermination des prix/tarifs	Partenaire privé soumis à l'autorité Publique	L'Etat	Partenaire privé soumis à l'autorité publique	Partenaire privé soumis à l'autorité publique	L'Etat
Responsabilité du service devant la population	L'Etat	L'Etat	Partenaires privés	Partenaires privés	L'Etat
Employeur	L'Etat	L'Etat	Partenaires privés	Partenaires privés	
Provenance du capital	L'Etat	L'Etat	L'Etat	Partenaires privés avec des fonds publics	L'Etat
Responsabilités face aux Risques	Partenaires privés	Séparation des risques liés à la construction et ceux liés à l'exploitation	Séparation des risques liés à la construction et ceux liés à l'exploitation	Partenaires privés	Entreprises privées
Durée typique	/	10 à 12 ans	10 à 12 ans	20 à 30 ans	1 à 5 ans

Source : BELAID, (M.M) : « LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : La voie à suivre avec référence à la Société des Fertilisants d'Algérie (FERTIAL) », in revue gestion des économiques gestions et commerciales, N10, 2013, p.4.

### **2.3. Les conditions et les principes pour la réussite et le développement d'un partenariat :**

La réussite de la stratégie du partenariat est engendrée par des conditions et principes qui se présentent comme suit <sup>1</sup>:

#### **2.3.1 Les conditions :**

De nombreuses études internationales ont été consacrées au partenariat. Elles ont abouti à identifier les facteurs qui ont contribué aux succès et aux échecs des partenariats. Parmi les variables les plus citées :

- Définition claire des objectifs stratégiques.
- Grande ambition de la part de l'entreprise locale.
- Une identification judicieuse des facteurs clés de succès de l'activité.
- Diagnostic précis, se connaître et connaître autrui, check List.
- Intelligence économique : identifier les stratégies des partenaires.
- Choix du partenaire étranger (connaître sa culture et son expérience).
- Un degré de décentralisation et de pilotage approprié.
- Mécanismes fréquents d'échanges et d'évaluation.
- Évaluation de la valeur et du potentiel de l'entreprise.
- Négociations, développer un savoir-faire ou se faire assister dans les négociations (aspects juridiques et aspects économiques).
- Cahier de charge précis.
- Stratégie de communication avec le personnel.
- Préciser les modalités de gestion des ressources humaines.
- Tableau de bord de pilotage.
- Processus d'amélioration en action : il faut démarrer les améliorations technologiques et managériales et ne pas attendre l'alliance pour l'initier.

#### **2.3.2 Les principes :**

Tous les partenaires, ainsi que tout objectif conclu d'un commun accord, auront besoin de principes directeurs pour assurer leur développement. Ces principes doivent être préparés dans le cadre du processus de renforcement du partenariat et doivent être approuvés par tous les partenaires. Si ces principes constituent la fondation sur laquelle repose le partenariat, alors au fur et à mesure que les choses progressent dans le temps, ils servent de « ciment » pour maintenir la cohésion du partenariat.

---

<sup>1</sup> Ros Tennyson, Manuel du partenariat, 2003, p.14.

Les principes sont trois : équité, transparence, et bénéfice mutuel, Leurs caractéristiques sont reprises ci-dessous :

**- Équité :**

Que veut dire équité dans une relation où il y a des divergences énormes de pouvoir, de ressources et d'influence ? Équité implique d'avoir accès et droit à la même table de négociation et de participer totalement. Il s'agit de la validation de toutes les contributions y compris celles qui ne sont pas simplement mesurables en termes financiers ou en visibilité publique.

**- Transparence :**

Franchise et honnêteté dans des relations d'affaires sont des conditions préalables à la confiance (perçue par beaucoup comme un ingrédient important dans la réussite d'un partenariat). C'est seulement par la transparence que le partenariat pourra véritablement rendre des comptes aux partenaires contributeurs et d'autres parties prenantes.

**- Bénéfice Mutuel :**

Si tous les partenaires doivent contribuer au partenariat. Ils doivent aussi avoir accès à ses bénéfices. Un partenariat qui se porte bien fera en sorte que chaque partenaire puisse avoir des avantages spécifiques en sus des avantages communs à tous les partenaires. C'est seulement de cette façon que le partenariat pourra s'assurer d'un engagement continu de ses partenaires et donc pourra être durable. Ces trois principes majeurs peuvent constituer un point de départ intéressant des discussions entre futurs partenaires avant de formaliser le partenariat, même s'ils sont, par la suite, remplacés par d'autres principes développés par le groupe.

#### **2.4. Les acteurs du ppp :**

Le ppp implique la participation de trois acteurs qui ont des compétences et des objectifs différents puisque le projet implique deux secteurs, mais le succès dépend de leur volonté à travailler ensemble et répondre aux attentes de chacun pour la satisfaction du citoyen, en revanche cette relation est menacée lorsque l'un des acteurs ne trouve pas son compte dans le mariage de ces trois principaux acteurs : l'Etat, l'entreprise privée et le citoyen consommateur.

### 2.4.1 L'Etat :<sup>1</sup>

On peut considérer que l'Etat est un partenaire public qui reçoit sur son territoire un ou plusieurs partenaires privés dans le cadre d'un projet de PPP, il s'agit donc de « l'Etat accueillant » ou le projet de partenariat doit être mis en œuvre.

L'Etat a pour mission d'assurer une meilleure prestation de services qui doivent être de bonnes qualités, d'offrir aux citoyens une qualité de vie supérieure et d'attirer les entreprises les plus dynamiques ; pour ce faire, il peut considérer que l'appel à un partenaire privé doté d'une expertise adéquate constituant une solution pertinente et offrant certains avantages dans le cadre d'un projet en partenariat. Sachant que ce dernier est choisi soit pour son investissement, soit pour son expertise managériale, ou pour les deux en même temps.

Ainsi, l'Etat plutôt que de produire et de distribuer les services publics nécessaires au développement économique et social d'une collectivité. Sa fonction première consiste à effectuer un arbitrage entre plusieurs objectifs :

- Sachant que le secteur public n'est pas dépourvu de compétences humaines et organisationnelles, en mettant à contribution l'entreprise privée, il parvient à améliorer l'efficacité, l'accessibilité ainsi que la qualité des services publics (moindre coût et respect de délais).
- La diminution et le transfert d'une partie du risque au partenaire privé, de ce fait, le principe du PPP est de faire supporter par le partenaire public, par le partenaire privé, ou par les deux à la fois, les obligations et les risques qui correspondent le mieux à leurs rôles, leur mission est de choisir le plus apte qui est en mesure de les assumer.
- Concernant l'accès aux capitaux privés, le PPP encourage la mobilisation de nouvelles ressources en faveur des opportunités qui peuvent se présenter afin de développer les marchés financiers, en effet, dans un projet en partenariat, une autorité publique demande à un partenaire privé de mettre à sa disposition une part de ses fonds propres. La mobilisation de ses ressources de financement s'avère donc porteuse d'intérêt pour le partenaire public.

### 2.4.2 L'entreprise privée :

Le partenaire privé dans un projet de PPP est souvent une entreprise privée ou un groupe d'entreprise, ce groupe d'entreprise peut être un mélange privé-public ou des coentreprises. Elle

---

<sup>1</sup>Benoit A. Aubert et Michel P, op.cit., p.7.

a pour objectifs de réaliser des gains et de générer de la valeur pour ses actionnaires. Par le biais du partenariat elle cherche à élargir sa gamme de connaissances et compétence stratégiques dans le but de devenir plus efficace et plus efficiente pour répondre à la fois à la concurrence accrue et à l'exigence de compétitivité, aussi à améliorer son image à travers l'élargissement de sa gamme de marché.

Grâce au partenariat, l'entreprise privée sera en mesure d'entreprendre d'autres projets à l'étranger, et stimuler ainsi la croissance économique et l'évolution des exportations du pays. Et en s'engageant dans ce genre de projet, elle privilégie une rentabilisation des ressources engagées et réaliser des bénéfices dans un projet gagnant\gagnant.

Ainsi, par l'investissement en recherche et développement et par le processus d'apprentissage, on assiste à un développement de nouveaux réseaux de relations entre les acteurs dans leur environnement.

Dans le cadre du PPP, l'entreprise privée doit trouver une rentabilité juste et équitable, cette rentabilité doit être proportionnelle aux risques commerciaux encourus. Plus grande sera la responsabilité financière de l'entreprise, plus grande devra être son autonomie de gestion, mais, dans la mesure où l'Etat exige un contrôle décisionnel, la responsabilité financière et la puissance de la motivation du profit seront réduites, et plus l'entreprise exigera des garanties de rentabilité ou de revenus.

Plus le risque commercial associé au partenariat sera élevé, plus l'Etat devra accepter que l'entreprise exige un rendement a priori élevé sur ses investissements.

Concernant les résultats d'opérations, ces derniers peuvent entraîner des bénéfices asymétriques, l'entreprise privée peut réaliser d'importants bénéfices, comme elle peut être déficitaire ; c'est-à-dire une répartition inégale des risques correspond à une répartition inégale des gains.

La réussite d'un partenariat exige une transparence et un engagement fiable de la part du gouvernement qui n'interviendra pas pour influencer les décisions de gestion de l'entreprise ou pour redéfinir les termes de l'entente en sa faveur.

### **2.4.3 Le citoyen consommateur :**

Le citoyen consommateur est un acteur important dans le cadre d'un PPP, il est à la fois le consommateur des services publics et le contribuable, son rôle est donc double : politique et économique.

En tant que citoyen, il élit des dirigeants et leur confie la gestion de la chose publique par un mandat, il est donc une source importante dans la légitimité d'un projet en PPP pour l'Etat qui cherche sa satisfaction d'une part, et pour les entreprises privées qui, elles sont engagées dans la mission d'ordre économique et social d'autre part.

Par conséquent la perte de légitimité d'un projet de partenariat qui peut résulter d'un manque de transparence, ou du fait que les citoyens se forment une opinion défavorable du rôle joué par les autorités publiques ou par l'entreprise .

En tant qu'agent économique, la satisfaction du citoyen est l'objectif ultime de tout partenariat, comme utilisateur-payeur ou payeur de taxes, il contribue directement ou indirectement au financement de tout partenariat et est le bénéficiaire ultime des biens et services qui sont produits par le partenariat.

**Tableau N°02** : Les acteurs du partenariat public-privé

Acteurs	Partenaire public	Entreprise privée
<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services publics.</li> <li>- Diminution des coûts par la mise en œuvre du projet.</li> <li>- Appel au privé pour le financement, la construction, la gestion et l'exploitation afin d'accélérer la réalisation des projets.</li> <li>- Renforcer la gestion des firmes nationales et leur Compétitivité.</li> <li>- De nouvelles solutions dans de grands projets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le gain (la rentabilité).</li> <li>- Renforcer les connaissances et compétences distinctives.</li> <li>- Acquérir et développer de nouveaux savoir-faire transférables et exportables.</li> <li>- Gérer les risques.</li> <li>- Pénétrer de nouveaux marchés, notamment à l'étranger.</li> <li>- Assurer une bonne image devant les autorités publiques et les citoyens.</li> <li>- Faire bénéficier les acteurs publics de son expertise.</li> </ul>
<b>Compétences distinctives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recherche de l'équilibre entre les objectifs sociaux et économiques.</li> <li>- Définir le cadre juridique favorable à la croissance économique, l'efficacité et l'équité...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer de la valeur pour les actionnaires.</li> <li>- Innovation.</li> <li>- Recherche et développement.</li> </ul>

**Source** : inspiré d'Aubert, A.B., & Party, M., (2004), Les partenariats public-privé : une option à considérer, Revue internationale de Gestion, vol. 29, n° 2, p.74-85.

### 2.5. Les caractéristiques des PPP :

On peut énumérer les principales caractéristiques comme suit <sup>1</sup>:

- Les PPP sont des contrats administratifs par lesquels une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenus, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou d'équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur

<sup>1</sup>[www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm](http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm) (Consulté le 03/03/2019 à 17:50).

- gestion, et, le cas d'échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.
- Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.
  - La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performances assignées au cocontractant.
  - Le recours à un PPP ne peut se faire qu'au terme d'une évaluation rigoureuse de chacune des possibilités juridiques ouvertes à l'administration pour la réalisation de son projet. A l'issue de cette évaluation, le contrat de partenariat ne pourra être retenu que si les avantages apparaissent clairement. L'évaluation doit notamment mettre en évidence l'intérêt financier du recours au contrat de partenariat.
  - Le choix du ou des cocontractants de l'administration n'intervient qu'après la mise en œuvre de procédures de publicité et de mise en concurrence.

### **3. l'efficacité de l'action de l'administration publique :**

#### **3.1. Définition de concept :**

L'efficace est celui qui atteint ses buts, ses objectifs. Ainsi l'efficacité correspond à la relation entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre.

*« Le rapport entre les résultats atteints par un système et les objectifs visés. De ce fait les résultats seront proches des objectifs visés plus le système sera efficace »<sup>1</sup>.*

Pour cela, il faut bien sur deux préalables indispensables :

- Que l'objectif ait été défini.
- Que l'on soit capable de mesurer son atteinte.

Donc, L'efficacité met l'accent sur la question de la fixation des objectifs et de leurs cohérences. Mais, les administrations publiques souffrent de l'imprécision et la multiplication des objectifs et en particulier, la question de la pertinence de l'objectif. Ce qui rend difficile la mesure de l'efficacité publique.

---

<sup>1</sup> BOISLANDELLE (H), « dictionnaire de gestion, vocabulaire, concepts et outils », édition Economica, Paris, 1994, p.139.

L'une des particularités de l'application de concept d'efficacité dans la sphère publique est précisément que les différents niveaux sont inter-reliés et doivent être pris en compte.<sup>1</sup>

### **3.2. Les conditions d'efficacité de l'action de l'administration publique<sup>2</sup> :**

Les conditions d'efficacité dans le fonctionnement des équipes à l'intérieur des ministères et organismes publics sont, à bien des égards, les mêmes que celles prévalant dans le secteur privé. Toutefois, certaines de ces conditions sont propres au secteur public ou encore y revêtent des dimensions particulières. La compréhension et le respect de la collaboration particulière et du partage des responsabilités qui doivent exister entre le niveau politique et le niveau administratif ce qui constitue l'une de ces conditions particulières au secteur public.

Plusieurs autres conditions pourraient aussi être mentionnées. Il serait impossible de les présenter toutes dans le cadre de ce chapitre. Je me contenterai donc de présenter rapidement trois de ces conditions qui me sont toujours apparues comme particulièrement importantes, à savoir : la mise en commun des points de vue et des connaissances, en d'autres mots le travail en équipe, la vision claire des objectifs et, enfin, des mécanismes souples et efficaces d'interface entre le politique et l'administratif.

#### **3.2.1 *Le travail d'équipe :***

L'un des aspects les plus exigeants du travail dans la fonction publique, ce qui, en même temps, le rend passionnant, est le nombre extrêmement élevé de facteurs et de dimensions qui doivent être pris en considération dans la prise de décision. En plus des implications financières, légales, administratives, organisationnelles, techniques, sociales et autres, l'analyse devant conduire à une décision gouvernementale doit aussi tenir compte des orientations générales du gouvernement et des implications par rapport aux responsabilités et activités des autres ministères et organismes.

Une vision d'ensemble de toutes ces dimensions implique nécessairement une collaboration étroite entre tous ceux qui peuvent contribuer à réaliser cette vision globale.

La réflexion d'une ou deux personnes ne saurait garantir cette vision globale nécessaire pour les décisions importantes. La mobilisation d'une ou de quelques équipes réunissant les diverses compétences pertinentes est donc nécessaire. Il faut de plus faire en sorte que les

---

<sup>1</sup> BARTOLI (A), op.cit., p.80.

<sup>2</sup> DENIS PROULX, « Management des organisations publiques : théorie et applications », 2e édition, Presses de l'Université du Québec, 2008, p.108-113.

personnes composant ces équipes apprennent à interagir entre elles avec toute l'écoute et l'ouverture d'esprit leur permettant vraiment de partager et de comprendre leurs visions respectives. Cette condition du succès du travail en équipe est sans doute un défi majeur et demande une attention et un effort soutenus de la part des dirigeants.

### **3.2.2 Une vision claire des objectifs :**

Il est très facile pour de grosses organisations, comme le sont en général les ministères et les organismes, de se concentrer de façon trop exclusive sur les opérations courantes en n'ayant pas constamment présente à l'esprit la finalité ultime de ces opérations. Toutefois, il est également essentiel que l'on identifie bien et que l'on ne perde jamais de vue les objectifs ultimes pour lesquels ces moyens existent. Ces divers moyens doivent être considérés comme des objectifs intermédiaires pour l'atteinte des objectifs ultimes.

Ce sont ces objectifs ultimes dont un ministère doit toujours avoir une vision claire et pour lesquels il doit disposer de mesures quantitatives constamment mises à jour. Cette définition des objectifs ultimes et intermédiaires peut et doit être réalisée par chaque ministère et organisme public.

### **3.2.3 Les mécanismes d'interface entre le politique et l'administratif :**

Le fait que les rôles du politique et de l'administratif à l'intérieur d'un ministère ou du gouvernement soient différents et qu'ils ne doivent pas être confondus, n'empêche pas, et même exige, qu'une collaboration étroite et fonctionnelle s'instaure entre les deux.

Il n'y a pas de recettes absolues concernant ces mécanismes de coordination et d'interface. Ils doivent plutôt s'ajuster harmonieusement et fonctionnellement à la nature et au fonctionnement du ministère ou de l'organisme et tenir compte de la personnalité et de la façon de travailler des principaux intéressés.

De plus, la transparence et la confiance mutuelle dans le cadre de ces échanges constituent des ingrédients essentiels.

Aux autres niveaux du fonctionnement d'un ministère, divers mécanismes, adaptés à la vocation du ministère et aux circonstances, doivent également être prévus.

### 3.3. Le recours au privé (enjeux d'efficacité) <sup>1</sup>:

Le recours au secteur privé peut dans certains cas permettre d'accéder à une expertise, d'améliorer l'efficacité et la flexibilité de gestion, ou encore de modifier la stratégie de financement. Cependant, la nature même des services publics implique un rôle incontournable des gouvernements et la participation du secteur privé est une question particulièrement sensible dans ce domaine. La participation du secteur privé aux services publics présente donc de nombreux enjeux, risques et défis. Sans être exhaustifs, nous présentons ici certains d'entre eux, liés au financement, à la concurrence, à la réglementation, à l'expertise et à la flexibilité

#### 3.3.1 *Financement* :

Le recours au secteur privé vise souvent à mettre en place une nouvelle stratégie de financement et à améliorer l'efficacité afin de réaliser des économies. Un PPP dans lequel une entreprise est en partie responsable de l'entretien à long terme des infrastructures qu'elle construit peut favoriser l'innovation, puisque des infrastructures de qualité permettront d'économiser sur les coûts d'entretien. L'accumulation de retards dans l'entretien et le renouvellement, en plus des normes de plus en plus strictes, mène cependant à une augmentation des coûts et des besoins en investissements, et donc du prix payé par les citoyens. Un PPP ne remplace donc pas le travail politique nécessaire afin de convaincre de payer davantage, lorsque cela est nécessaire, et la réussite d'un PPP est grandement tributaire du soutien des usagers.

#### 3.3.2 *Expertise* :

Dans les cas de privatisation ou de délégation, l'expertise se retrouve chez l'opérateur privé, qui est présent assez longtemps pour développer un savoir-faire lui permettant d'améliorer la performance et la qualité des services. Certes, cette situation augmente la difficulté pour une collectivité de reprendre à son compte des services qui ont longtemps été gérés par un opérateur privé néanmoins il s'agit d'un risque qu'il est logique de courir et d'une situation à laquelle il est possible de remédier. On peut par ailleurs prévoir que la majorité des employés seraient réembauchés par le repreneur. La situation est moins claire dans le cas de l'externalisation par sous-traitance, puisque l'importance et l'objet des contrats peuvent varier dans le temps, de même que les compétences en matière de gestion des contrats.

---

<sup>1</sup> Marianne Audette-Chapdelaine, Benoît Tremblay et Jean-Paul Dupré, « Les partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau », *Revue française d'administration publique* 2009/2 (n° 130), pp. (233 – 248).

### 3.3.3 Flexibilité :

La flexibilité est un défi pour les administrations publiques, puisqu'il est difficile de trouver un équilibre entre le contrôle politique nécessaire à un service essentiel et l'autonomie requise pour la gestion efficace d'une activité industrielle. Il existe une contradiction entre la flexibilité opérationnelle et la flexibilité politique, la première demandant une certaine autonomie par rapport à la seconde. Un contrat à long terme avec une entreprise privée améliore la flexibilité des opérations, mais induit une rigidité contractuelle à la fois contraignante et essentielle à la réalisation des travaux.

### Conclusion :

En conclusion de ce chapitre, l'administration n'est pas un simple instrument à la portée des gouvernements pour la mise en œuvre des politiques publiques, mais elle doit aussi et surtout mieux répondre aux exigences des citoyens ainsi qu'aux attentes de ses propres agents par son action, l'action administrative.

Action administrative est conditionnée par une finalité unique, l'intérêt général, elle s'exerce dans le cadre de services publics,

Le partenariat est une forme de collaboration, entre deux ou plusieurs structures, qui a priori, privilégient la coopération plus que la substitution, la subordination ou la concurrence, c'est une construction négociée par les acteurs impliqués autour d'un objectif commun. Cela situe bien le partenariat dans un système d'actions cherchant à « agir sur » Et non dans un projet ou un simple échange avec d'autre, avec toutes les limites et les avantages de l'action

Inscrit dans une temporalité et dans un système d'acteurs, le partenariat est amené à évoluer selon le contexte, en fonction des stratégies des acteurs impliqués et des changements affectant son environnement.

## **Chapitre 3 :**

### **Analyse de l'efficacité de l'action de ministère du tourisme vis-à-vis ses partenaires privés**

Après avoir exposé dans le cadre de la partie théorique les notions fondamentales inhérentes à l'administration publique ainsi que l'action de l'administration centrale et l'apport de ppp et de recourir aux privés, le présent chapitre est consacré essentiellement à analyser l'efficacité d'action au sein du ministère du tourisme.

Pour ce faire, nous allons tout d'abord présenter l'organisme d'accueil et son environnement dans la première section, ensuite la méthodologie de recherche qui sera détaillée dans la deuxième section et nous exposerons dans la troisième et dernière section les résultats de la recherche et quelques recommandations.

## 1. Le Tourisme en Algérie : Contexte et réalités.

### 1.1. Aperçu de la place et du rôle du tourisme dans le monde :

Le tourisme constitue de nos jours un secteur économique fondamental dans de nombreux pays développés ; ainsi que dans les pays émergents. Etant la première industrie de service ; le tourisme est considéré comme une ressource à part entière et ouvre des perspectives d'avenir pour les nations. Il favorise l'ouverture de grands chantiers source de création d'emplois (313 millions de personnes soit 10 % des emplois dans le monde) et moteur de développement économique et social, non seulement par le tourisme en lui-même, mais aussi par l'effet d'entraînement qu'il a sur pratiquement tous les domaines de l'activité économique, tels que l'agriculture, la construction (la réalisation des structures modernes et nécessaires), l'artisanat (dont les touristes sont les principaux consommateurs de ses produits), le commerce dans ses multiples formes, et surtout les services de transport.

#### 1.1.1 Le tourisme Mondial en quelques chiffres <sup>1</sup> :

- L'activité Touristique génère un chiffre d'affaire qui d'après l'OMT ; se situe à la troisième place des grands secteurs du commerce mondial avec 10.4% du PIB mondial et soutient 313 millions d'emplois à travers le monde. En effet il n'y a que les industries du pétrole et de l'automobile qui la précèdent<sup>2</sup>.
- Le Tourisme déplace un cinquième (1/5) de la population mondiale. 1,322 milliard de touristes en 2017 soit une progression de 7% par rapport à 2016.
- Un emploi sur 10 provient du tourisme.
- Les revenus produits par le tourisme international ont atteint, en 2016, 1,220 milliards de dollars au cours de la même période, correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 2.6 pour cent.
- les revenus du tourisme mondial s'élevaient à 3,34 milliards de dollars par jour, soit 988 dollars par arrivée de touriste.

L'effet du tourisme ne se résume pas qu'à ces aspects, mais il influe également sur la société, car il garantit un enrichissement social par la communication et les changes culturels, qui s'opèrent avec la population de touristes qui visitent ces pays ; condition d'observer les seuils tolérables à ne pas dépasser<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> OMT, [www2.unwto.org](http://www2.unwto.org) (consulté le : 20/03/2019 à 14h19).

<sup>2</sup> Les perspectives offertes par le tourisme électronique dans les pays en développement, CNUD, rapport sur l'économie de l'information, 2005, p.08.

<sup>3</sup> Alain Cucchi, Touristes et Internet, Quelques éléments de réflexion, Décembre 2007, p.125.

Les effets économiquement positifs peuvent s'accompagner d'autres effets néfastes notamment sur l'environnement si les capacités de charge des sites ne sont pris en considération d'autant plus que l'intérêt des touristes se tourne de plus en plus vers les zones relativement vierges et aux écosystèmes particulièrement fragiles.

Notons que la vision du monde sur le tourisme a évolué, elle ne se limite plus qu'à l'aspect quantitatif et économique qu'il génère, mais aussi aux conséquences liées à la croissance de l'activité.

## **1.2. Le secteur de Tourisme en Algérie :**

L'Algérie par ses variétés paysagères comme elle dispose de l'un des patrimoines archéologique les plus riches et diversifiés de tout le bassin méditerranéen, cela explique la richesse des ressources naturelles et culturelles de l'Algérie et qu'elles offrent de larges possibilités pour le développement de l'activité touristique. Dans sa stratégie de développement, le dilemme de l'Algérie est de développer d'autres sources de devises hors hydrocarbures, l'Algérie ne participe que timidement au niveau international et elle se limite à occuper les derniers rangs de destinations touristique, notamment dans le bassin méditerranéen. De ce fait, ce n'est qu'à partir de la décennie 2000 que l'Algérie commence à s'intéresser au tourisme et lui réserve une place dans ses stratégies et ses projets de développement par un nombre important d'investissements touristiques.

### **1.2.1 Schéma Directeur d'Aménagement Touristique horizon 2030 :**

Le Schéma Directeur d'Aménagement Touristique «SDAT 2030» est considéré comme cadre stratégique de référence pour la politique touristique de l'Algérie, il constitue une partie intégrante du schéma national de l'aménagement du territoire « SNAT 2030 », par lequel l'état compte assurer dans un cadre de développement durable le triple équilibre de l'équité sociale, de l'efficacité économique et de la soutenabilité écologique.

L'Etat donne de ce fait, pour l'ensemble du pays ainsi que pour chacune des parties du territoire national, les orientations stratégiques d'aménagement touristique dans le cadre d'un développement durable.

Les Cinq dynamiques du Schéma Directeur d'Aménagement Touristique sont le levier de la mise en tourisme du pays organisée autour d'un nouveau concept du tourisme algérien. Elles tendent :

1. La valorisation de la destination Algérie pour accroître l'attractivité et la compétitivité de l'Algérie ;

2. Le développement des pôles et villages touristiques d'excellence par la rationalisation de l'investissement et le développement ;
3. Le déploiement d'un plan qualité tourisme(PQT) pour le développement de l'excellence de l'offre touristique nationale intégrant la formation par l'élévation professionnelle, l'éducation, l'ouverture aux Technologies de l'Information et de la Communication(TIC) ;
4. La promotion de la transversalité et de la cohérence dans l'action par l'articulation de la chaîne touristique et la mise en place d'un partenariat public – privé ;
5. La définition et la mise en œuvre d'un plan de financement opérationnel pour soutenir les activités touristiques et les promoteurs – développeurs et attirer les investisseurs nationaux et internationaux.

### **1.2.2 Les populations cibles à convaincre dans le cadre du nouveau concept du tourisme (les partenaires)<sup>1</sup> :**

Enfin en vue de donner de la durabilité au développement des cinq filières du nouveau concept du tourisme algérien il s'agit d'identifier les populations cibles à convaincre qui sont au nombre de cinq :

**-Les touristes :** qui deviennent d'avantage des « **conso-acteurs** » que des consommateurs très au fait des produits proposés par des destinations concurrentes. Ils ont besoin d'être rassurés et qu'on les fasse rêver.

**-Les prescripteurs :**(agence de voyage, transporteurs, guides, journalistes, leaders d'opinion, intermédiaires marchands ou non marchands). Ces « ambassadeurs commerciaux » ont besoin de signes forts sur l'amélioration de l'organisation touristique.

**-Les investisseurs, promoteurs, développeur :** qui veulent légitimement la garantie d'un retour sur investissement rapide et sécurisé.

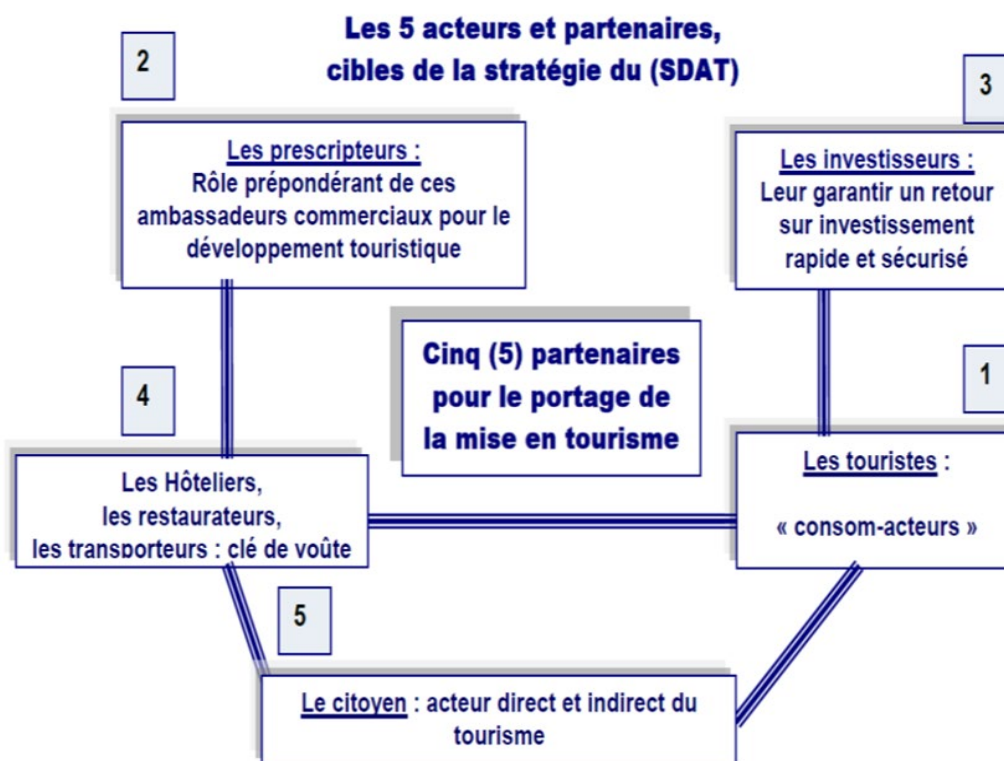
**-Les hôteliers, les restaurateurs, les transporteurs.**

**-Le citoyen :** a besoin d'être sensibilisé aux effets positifs du tourisme, avertis sur son effet pervers toujours possible, informé sur le fait qu'il peut directement contribuer à l'émergence d'un tourisme durable et de qualité.

---

<sup>1</sup> Schéma Directeur D'Aménagement Touristique, les cinq dynamiques et les programmes d'actions touristiques prioritaires, MTA, 2008, p.09.

### I.4. Les cinq acteurs partenaires cibles prioritaires à convaincre afin d'assurer le portage et le développement du nouveau concept de la mise en tourisme de l'Algérie



Source : MTA, SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT TOURISTIQUE "SDAT 2025", Les cinq acteurs partenaires, 2008, p.09.

#### 1.2.3 Les atouts de secteur de tourisme algérien <sup>1</sup>:

-L'Algérie dispose de grands atouts contrastés et variés.

-L'Algérie recèle 'une grande diversité de ressources touristiques dont certaines sont spécifiques au pays (Saharienne, Thermal, Culturel) qu'il s'agit de privilégier.

-D'autres entrent davantage dans le champ de la concurrence internationale (tourisme balnéaire, d'affaires et de congrès, tourisme sportif et de loisirs). L'Algérie peut légitimement prétendre à rejoindre le club des meilleurs dans ces filières.

-Enfin, un tourisme authentique et un écotourisme respectueux de l'environnement. Ce choix peut être également une carte à jouer pour le pays.

A cette grande diversité de ressources s'ajoutent plus qu'ailleurs :

- L'authenticité des sites (moins stéréotypés, plus simples, plus vrais).

<sup>1</sup>Schéma Directeur D'Aménagement Touristique, op.cit.

- La rupture, l'évasion qu'offre la diversité des paysages algériens (L'Algérie : terre aventure).
- La facilité d'accès (proximité relative des marchés européens).
- La densité des échanges culturels et les facilités linguistiques ...
- Le climat modéré.

#### **1.2.4 Produits touristique à développement pour la promotion du secteur du Tourisme en Algérie <sup>1</sup>:**

Il se fonde au regard des atouts naturels et construits du pays et des tendances en cours dans le monde sur six filières qu'il s'agit de promouvoir simultanément ou séparément :

##### ***Le tourisme balnéaire, littoral et méditerranéen :***

Le tourisme balnéaire c'est le tourisme des vacances au bord de mer. Il constitue la forme de tourisme la plus répandue dans le monde ainsi qu'en Algérie. La cote, la plage, la mer et le soleil sont des attraits indéniables pour les touristes. D'ailleurs le tourisme balnéaire est la première forme touristique apparue. En Algérie, les premiers bains de mer furent inaugurés en 1896.

##### ***Le Tourisme Saharien<sup>2</sup> :***

Le désert Algérien constitue le deuxième plus grand Sahara du monde, vu son immensité. Sa superficie avoisine les deux millions de mètres carrés. Il dispose d'un patrimoine naturel, culturel et historique très riche et varié. Le tourisme saharien constitue pour la destination Algérie son produit phare.

Ce Sahara dispose de 05 parcs culturels classés, il s'agit du parc du Tassili dans la wilaya d'Illizi, de l'Ahaggar dans la wilaya de Tamanrasset, de la vallée du M'Zab dans la wilaya de Ghardaia, le parc culturel de l'Atlas saharien dans le parc de Touat- Gourara-Tidikelt.

##### ***Le Tourisme urbain (la ville) et d'affaires :***

Le tourisme urbain est l'une des formes les plus anciennes de l'activité touristique, mais la ville est une destination à part entière depuis la fin des années 1980. Ainsi, les villes ont pris conscience de ce «gisement touristique» et elles ont uni leurs efforts pour mener des actions en commun, notamment en matière de promotion ; des réseaux, associations ou clubs ont vu le jour ces dernières années.

<sup>1</sup>Schéma Directeur D'Aménagement Touristique, op.cit., p.11-15.

<sup>2</sup>[www.mta.gov.dz](http://www.mta.gov.dz) (consulté le : 25/03/2019 à 11h30)

Le tourisme d'affaires désigne les déplacements à but professionnel. Il combine les composantes classiques du tourisme (transport, hébergement, restauration) avec une activité économique pour l'entreprise. Le tourisme d'affaires comprend quatre types d'activités :

- les congrès et les conventions d'entreprise.
- les foires et les salons.
- les réunions de stimulation, séminaires et réunions d'entreprises.
- les voyages d'affaires individuels.

#### ***Le Tourisme de soins, de santé et de bien-être :***

Le tourisme de santé et de bien-être est lié à l'exploitation de la ressource en eau. Cette offre, qui a longtemps reposée sur la prescription médicale (le thermalisme), a beaucoup évolué ces dernières années, comme en témoignent le développement des spas.

L'Algérie possède de grandes potentialités en matière de thermalisme. Il existe plus de 282 sources thermales ayant des vertus thérapeutiques avérées qui sont recensées à travers le pays

#### ***Le tourisme culturel, culturel et événementiel :***

Il s'agit principalement de : sites historiques, L'offre muséographique, Sites commémoratifs, Découverte des sciences et des techniques, L'offre culturelle et festive.

L'Algérie possède 07 sites culturels classés sur la liste de l'UNESCO comme patrimoine matériel universel.

En plus d'un nombre avoisinant les 1000 sites et monuments culturels et historiques classés patrimoine national.

#### ***Le Tourisme de niche :***

Ses principales thématiques sont : Golf, activités nautiques, aquatiques et subaquatiques, club house, location bateaux, accastillage, aqua tourisme, Kayak, Casbah, Ksour, Foggara, montgolfière, planétarium, régates marine technopoles, espaces thématiques, raid aérien, festivals.

#### ***1.2.5 Le PPP dans le Secteur de Tourisme :***

Un développement durable du tourisme ne peut s'envisager sans une coopération publique privée efficace.

**-L'État et les collectivités locales :** jouent un rôle indispensable dans le domaine du tourisme. Ils aménagent le territoire et protègent les paysages. Ils mettent à la disposition du tourisme des infrastructures telles que les aéroports ou les routes. Ils organisent les services publics.

Ils veillent à l'ordre public, à la sécurité. Ils gèrent des musées, des monuments historiques... Ils entretiennent aussi « l'image de marque » du pays et des sites par leur politique et leurs actions de communication.

**-Le secteur privé :** assurera l'essentiel des investissements et de l'exploitation touristique. Il valorise et commercialise des biens et des services mis à disposition par l'Etat.

Le secteur privé, qui a besoin d'une grande liberté d'entreprendre pour produire et commercialiser des prestations dans les pays émetteurs, a besoin d'un cadre réglementaire favorable, des législations fiscale et sociale adaptées à la nature de son activité.

Des solutions novatrices sont à trouver en matière de partenariat public-privé dans des domaines-clés du tourisme que sont notamment les transports et l'hébergement. Le financement de projets touristiques par exemple doit faire toujours preuve d'innovation pour résoudre une équation difficile : une forte intensité capitalistique et de faibles marges d'exploitation liées à la saisonnalité. Ceci nécessite la recherche de partenariat public-privé tant à l'investissement qu'à l'exploitation.

#### ***1.2.6. Les objectifs du plan partenariat : l'articulation de la chaîne touristique<sup>1</sup> :***

Ainsi le tourisme s'inscrit- il dans une approche transversale intersectorielle et de partenariat Public-Privé qui articule de bout en bout la chaîne touristique, pour ce faire Il s'agit :

-De rendre attractive les plates-formes d'entrée du territoire national : ambassades, consulats, aéroports, aérodromes, postes territoriaux d'entrée, ports, gares ...

-D'améliorer les services basiques dans les sites touristiques : hygiène, eau, assainissement, énergie, TICS,...

-De faciliter l'accessibilité rapide aux plates-formes touristiques et aux villages touristiques d'excellence,

-De préserver le capital naturel et l'environnement,

-De généraliser le tourisme pour favoriser des services rapides de qualité,

-D'améliorer la qualité par la formation continue.

---

<sup>1</sup>Schéma Directeur D'Aménagement Touristique, op.cit., P. 52.

### **1.3. Présentation De ministère du tourisme :**

Le Ministère du Tourisme est une institution publique (département ministère) défini par la loi, sa dotation budgétaire est fixée chaque année dans le cadre du budget de l'Etat.

#### **1.3.1 HISTORIQUE :**

A l'indépendance, le secteur du tourisme était représenté par les structures héritées, qui se compose comme suit :

**Région Nord :** quelques hôtels urbains (Albert 1er, Alici, Oasis) des pavillons et résidences secondaires, quelques auberges de jeunes.

**Région des Hauts Plateaux et du Tell :** quelques petits hôtels, de voyageurs, éventuellement des stations d'hivers (Kabylie, Chréa).

**Région Sud :** la région sud était quadrillée par établissements de style Transatlantique, ou l'exotisme et le dépaysement constituaient l'atout principal de ces hôtels.

La totalité de ce parc hôtelier et para - hôtelier étant nationalisé de fait, sa gestion fut confiée à l'O.N.A.T (1963).

Par la suite, la création de l'A.N.V.E.T (Agence Nationale des Voyages et de Transports Touristique).

L'A.T.A (agence de Voyage Algérienne) : cette agence fonctionnait selon les normes professionnellement admises universellement.

**1963,** il fut également l'année où l'Algérie organisa 2<sup>ème</sup> conférence Afro-Asiatique, sous l'égide du Ministre de la Jeunesse et des Sports et du Tourisme.

Mais, il faudra attendre 1966 (après le 19 juin 1965) pour que le tourisme gagne une importance dans le cadre de l'économie nationale charte (d'Alger), celle-ci précise les contours de la nouvelle politique du tourisme en Algérie.

Dès lors, des programmes d'aménagement permettront de planifier la relation de quelques unités hôtelières balnéaires.

#### **1967 - 1969 :** Réalisation de l'hôtel Minzah Moretti

La planification sera alors l'outil privilégié à fins d'enrichir le patrimoine hôtelier existant, c'est ainsi que :

(O. N.C.C-Congrès, Conférences) ALTOUR (Tour Balnéaire et Saharien).S.N.H.U (Hôtellerie Urbaine), E.N.T (Etude National sur le Tourisme), E.T.T (Enquête Touristique), pour enfin déboucher sur une autonomie de gestion telle que nous les connaissons actuellement.

Entre temps, l'organisation du Ministère du Tourisme qui est resté Autonome de 1963 à 1969.

**De 1969- 1973 :** (1er plan quadriennal) des réalisations dans le balnéaire (Côte turquoise) et les hôtels Sahariens seront réceptionnés.

(Boussaâda, Biskra, El Oued, Touggourt ...) sans omettre de citer l'acquisition du palais des nations du Club des Pains (Staoueli) qui servira de siège à la conférence des pays non alignés d'où l'apparition de l'Algérie comme destination touristique parmi les pays méditerranéens.

**1973-1978 :** (2ème plan quadriennal) du programme de réalisation (dotation de siège de wilaya, d'hôtel classe 03 et 04 étoiles : Batna, Guelma, Saida et pour le Sud : Ghardaïa, Tamanrasset, Ain Salah ...etc.).

Lors du quinquennal (**1979 - 1984**), les axes du plan d'aménagement miseront surtout sur le renfort des capacités d'accueils existant entre temps, le secteur du tourisme qui au demeurant s'appuyait sur des sociétés nationales de gestion (SONATOUR créée en 1970), centralisées à un mode de gestion plus souple par un redéploiement de ces sociétés par spécialisation 1984 s'est vue rattacher son administration centrale au secteur de la culture jusqu'à 1989.

Depuis, le secteur du tourisme a retrouvé sa place dans l'organigramme du Gouvernement au fil des ans et à ce jour, le rôle du Ministère du Tourisme a pour mission de réguler une politique d'ouverture en faveur de l'investissement privé national et international, orienté le domaine de l'activité touristique, promouvoir l'image de marque de l'Algérie en général et du tourisme Algérien en particulier (foire, exposition, ... etc.).

### **1.3.2 L'Organisation de l'Administration Centrale du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat<sup>1</sup>, comprend :** (Organigramme en Annexe n°1)

**Le Secrétaire Général**, assisté de deux (2) directeurs d'études auquel sont rattachés le bureau d'ordre général et le bureau ministériel de la sûreté interne du ministère.

**Le Chef de Cabinet assisté de huit (8) chargés d'études et de synthèse.**

**L'inspection générale dont l'organisation et les missions sont fixées par un texte spécifique.**

- L'Inspection Générale est chargée, sous l'autorité du ministre, d'effectuer des visites de contrôle et d'inspection.
- Elle propose toutes mesures et recommandations de nature à améliorer l'organisation et le fonctionnement des structures et services inspectés.

---

<sup>1</sup> [www.mta.gov.dz](http://www.mta.gov.dz) (consulté le : 10/04/2019 à 10h).

- L'inspection générale peut, en outre, effectuer toute étude et analyse, toute mission ponctuelle de contrôle sur des dossiers précis, des situations particulières ou des requêtes relevant des attributions du Ministre du Tourisme et de l'Artisanat.
- L'inspection générale du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat est dirigée par un inspecteur général assisté de six (6) inspecteurs.

**Les structures suivantes :**

- **La Direction Générale du Tourisme**, comprend quatre (4) directions :  
(Organigramme en Annexe n°2)

**1) La Direction du Plan Qualité Tourisme et de la Régulation**, comprend trois (3) sous-directions :

- a) La Sous-Direction du Plan Qualité Tourisme
- b) La Sous-Direction de la Régulation et du Contrôle des Activités Hôtelières et de Restauration
- c) La Sous-Direction de la Régulation et du Contrôle des Agences de Tourisme et de Voyages
- d) La Sous-Direction de la Promotion Touristique

**2) La Direction de l'Aménagement Touristique**, comprend trois (3) sous-directions :

- a) La Sous-Direction de l'Aménagement Touristique,
- b) La Sous-Direction des Pôles d'Excellence Touristique
- c) La Sous-Direction de la Préservation des Zones d'Expansion et Sites Touristiques

**3) La Direction de l'Investissement Touristique**, comprend deux (2) sous-directions :

- a) La Sous-Direction de l'Evaluation des Projets Touristiques
- b) La Sous-Direction du Soutien et du Suivi des Projets Touristiques

**4) La Direction du Thermalisme et des Activités Thermales**, comprend deux (2) sous-directions :

- a) La Sous-Direction de la Valorisation de l'Utilisation des Eaux Thermales
- b) La Sous-Direction de l'Encadrement des Activités, Professions et des Métiers du Thermalisme

- **La Direction Générale de l'Artisanat et des Métiers**, comprend trois (3) directions :

**1) La Direction du Développement de l'Artisanat et des Métiers**, comprend trois (3) sous-directions :

- a) La Sous-Direction du Soutien aux Activités de l'Artisanat et des Métiers
- b) La Sous-Direction des Etudes et de l'Intégration Economique des Activités de l'Artisanat et des Métiers
- c) La Sous-direction du Développement de l'Entrepreneuriat et de l'Innovation



➤ **La Direction de l'Administration Générale et des Moyens**, comprend trois (3) sous-directions :

- a) La Sous-Direction du Personnel
- b) La Sous-Direction de la Comptabilité et des Finances
- c) La Sous-Direction des Moyens Généraux

### **1.3.3 MISSIONS <sup>1</sup>: (les Attributions du Ministre du Tourisme)**

Dans le cadre de la politique générale du Gouvernement et de son programme d'action. Le ministre du Tourisme propose les éléments de la politique nationale dans le domaine du tourisme et de thermalisme et assure le suivi et le contrôle de leur mise œuvre conformément aux lois et règlements en vigueur.

Il rend compte des résultats de son activité au chef du gouvernement au Conseil du Gouvernement et au Conseil des ministres. Selon les formes, modalités et échéances établies.

Le ministre du tourisme, exerce en concertation avec les départements Ministériels concernés l'ensemble des attributions liées au Développement durable des activités touristiques et thermales à ce titre, le ministre :

- Élabore et propose les éléments de stratégie de Développement du tourisme,
- Élabore les éléments de régulation des activités Touristiques,
- Élabore et veille à la mise en œuvre des activités Touristiques,
- Élabore et propose les instruments d'aménagement Touristique et les mesures liées à l'accès au foncier touristique et à la Préservation du patrimoine touristique,
- Initie les mesures relatives à la promotion du Tourisme et du thermalisme,
- Initie et met en œuvre les actions d'orientation et de Promotion de l'investissement touristique.

En matière de stratégie de développement du tourisme, le ministère du Tourisme :

- Initie et met en œuvre les actions d'orientation et de promotion de l'investissement touristique.
- Veille à l'intégration des activités touristiques dans les plans d'aménagement touristique.
- Identification des instruments de promotion et d'encouragement de l'investissement touristique.

---

<sup>1</sup> La Documentation officielle de ministère du tourisme.

En matière de régulation des activités touristiques, le Ministère du Tourisme :

- Participation en liaison avec les secteurs concernés à L'étude et à la définition des mesures de régulation et de contrôle des Activités touristique, et en évalue l'impact ;
- Propose, en liaison avec les secteurs concernés, les Mesures de soutien aux activités touristiques.
- Évalue les ressources inhérentes à la prise en charge Des opérations liées aux infrastructures de base dans le cadre des programmes de sujétion avec les secteurs.

En matière de normalisation, d'agrément et de contrôle, le Ministère du Tourisme, en relation avec les secteurs concernés :

- Élabore les normes de la gestion touristique, hôtelière Et thermale.
- Définit les règles d'exercice des activités et des Professions touristique et thermales.
- Élabore les règles de classement des établissements Hôtelière et touristiques.
- Définit les règles spécifiques d'exploitation, de protection et de contrôle des sources thermales.

#### **1.3.4 Les objectifs du ministère de Tourisme<sup>1</sup> :**

- Faire du tourisme l'un des moteurs de la croissance économique en tant qu'alternative aux hydrocarbures.
- Assurer un effet d'entraînement sur les autres secteurs (Travaux publics, agriculture, culture).
- Concilier la promotion du tourisme et de l'environnement.
- Valoriser le patrimoine historique, culturel et religieux précieux.
- Améliorer d'une manière permanente l'image de l'Algérie.

#### **1.3.5 Les objectifs physiques et monétaires du ministère de tourisme <sup>2</sup>:**

Le SDAT fixe des objectifs physiques et s'appuie sur des objectifs monétaires de la première étape 2008-2015.

#### **1- Les objectifs physiques de la première étape 2008-2015 : le nombre de lits marchands à créer**

A l'horizon 2015, l'objectif de l'Algérie est d'accueillir **2,5 millions de touristes**. Il lui faudrait donc **75 000 lits** de très bonne qualité.

Objectif pour les pôles prioritaires : environ la moitié de la nouvelle capacité d'accueil prévue :

<sup>1</sup> [www.mta.gov.dz](http://www.mta.gov.dz) (consulté le : 01/05/2019 à 10h).

<sup>2</sup> Schéma Directeur D'Aménagement Touristique, op.cit., p.18.

- Soit **40 000 lits au standard international** : dont **30 000 lits haut de gamme** à très court terme et **10 000 lits supplémentaires** à moyen terme,
- **400 000 emplois** générés (directs et indirects) et **91 600 places pédagogiques** créées.

**2- Les objectifs monétaires de la première étape 2008-2015 :**

L'investissement touristique public et privé nécessaires est estimé entre 2008-2015 à 2,5 milliards de dollars US.

L'investissement global public et privé, matériel et immatériel (infrastructures, paysagement, communication) peut être estimé à **60 000** de dollars US par lit créé (tous aménagements compris), 55000 de dollars US en investissements matériels et 5 000 de dollars US en investissements immatériels.

Pour la capacité de lits de **40.000 lits** projetés les pôles touristiques prioritaires, un investissement global d'un peu plus de **2,5 milliards** de dollars US sur 7 ans, soit **350 millions** de dollars US par an.

**Tableau N°01 : Éclairage chiffré du Business Plan**

Année	2007	2015	Multiplicateur
Nombre de touristes	1,7 millions	2,5 millions	X1,47
Nombre de lits	84 869 à requalifier	159 869 (75 000 lits de haut standing)	X1,8
Recettes millions \$	215	1500 à 2000	X 7 à 9
Emplois (unités)	200 000	400 000 (directs et indirects)	x 2

Source : MTA, SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT TOURISTIQUE : les cinq dynamiques Et les programmes d'actions touristiques prioritaires, 2008, p.18.

## **2. Méthodologie de l'enquête :**

Dans cette section, nous présentons la méthodologie suivie dans notre travail de recherche et l'enchaînement des étapes pour collecter les informations.

Pour répondre à nos questions de recherche et tenter ainsi de vérifier nos hypothèses dans le cadre théorique ci-dessus exposé, nous adopterons la démarche qui prend en considération quelques éléments nécessaires à notre enquête.

### **2.1. Cadre méthodologique :**

Notre sujet consiste à analyser et essayer d'évaluer les actions de ministère du tourisme vis à vis les partenaires privés de ce secteur.

Les concepts définis dans la première partie orientent notre analyse de l'action de ministère et son contexte et le partenariat public-privé comme solution possible pour mener avec efficacité les projets d'investissements dans le secteur du tourisme.

L'enjeu est d'identifier toutes les sources possibles d'information, de définir la meilleure manière de recueillir l'information, comment cibler l'information recherchée, puis comment traiter cette information pour la rendre lisible et porteuse de résultats interprétables.

Ce travail simple en apparence fait appel à de nombreuses questions et autant d'hypothèses avec risque important de noyer nos objectifs dans une série d'interrogations auxquelles nous ne pourrions répondre.

Notre objectif de recherche est d'évaluer l'efficacité des actions du ministère vis-à-vis les partenaires privés de secteur, ce qui nécessite de rapprocher des cadres du ministère et des partenaires privés pour analyser leurs conceptions et jugements concernant notre sujet. Pour construire notre méthode d'évaluation, nous avons procédé, progressivement, deux étapes. Cette section présente les actions développées à chaque étape.

La première étape vise à faire des questions en réalisant des entretiens semi-directifs avec les cadres concernés, et aussi, à travers une collecte d'informations auprès le ministère du tourisme à partir de la bibliothèque du ministère et la direction des statistiques et son site web.

La deuxième étape sert à analyser les réponses des cadres interrogés et les données que nous avons pu collecter.

## **2.2. Quelques rappels :**

### ***2.2.1 Rappel de notre problématique :***

Une action efficace de l'administration centrale (ministère du tourisme dans notre cas) vis-à-vis de ses partenaires privés (acteurs privés du secteur du tourisme) permet le développement du secteur du tourisme, dans cette optique nous avons construit la question principale suivante :

- **L'action de l'administration centrale est-elle efficace envers les partenaires privés dans le cas du ministère de tourisme ?**

### ***2.2.2 Rappel de nos hypothèses :***

Afin de guider notre travail, nous avons opté pour les hypothèses suivantes :

H1- l'efficacité de l'administration centrale dépend des décisions des managers.

H2- l'efficacité de l'administration centrale dépend des pouvoirs publics.

H3- l'action de l'administration centrale est efficace à travers le partenariat public-privé.

## **2.3. Les différentes sources d'information :**

Trois types de sources ont été mobilisés :

### ***2.3.1 La réalisation d'entretien :***

Nous avons réalisé un ensemble d'entretiens auprès des différents acteurs impliqués.

L'objectif était de recueillir leurs différentes réflexions, leurs jugements ainsi que leurs points de vue.

### ***2.3.2 La documentation du ministère du tourisme :***

Pour compléter notre travail, nous avons utilisé un ensemble de documents propres au ministère du tourisme.

### ***2.3.3 Le site internet du ministère du tourisme :***

Nous avons utilisé également le site internet du ministère, qui est riche d'informations en relation avec notre thème.

## **2.4. La méthode :**

La recherche qualitative est souvent caractérisée par une évaluation en profondeur<sup>1</sup>. Nous l'avons utilisée à base d'entretiens semi-directifs auprès des cadres du ministère et des partenaires privés de secteur, complétée par une analyse des différents documents que nous avons reçus. Cette méthode est la plus adéquate pour répondre à notre problématique.

## **2.5. Le terrain :**

Le choix de ministère du tourisme comme terrain d'étude n'est pas arbitraire mais il est justifié par ses missions stratégiques pour lever les défis de secteur du tourisme ainsi que son rôle pour attirer les investisseurs privés au ce secteur prometteur.

Le ministère du tourisme est le terrain d'étude qui convient parfaitement pour réaliser nos recherches étant une administration publique centrale.

## **2.6. Les entretiens : choix, démarche et conduite :**

### **2.6.1 Entretien semi-directif :**

L'entretien qualitatif qu'il soit non directif, semi directif ou thématique, met en présence deux personnes : un enquêteur et un répondant. L'interaction mutuelle de ces deux personnes, qui ne repose aucunement sur un questionnaire standardisé, structuré et précis, permet d'explorer dans le détail les attitudes, les opinions et les motivations du répondant.

Ni entièrement ouvert ni entièrement fermé, dans ce type d'entretien, l'enquêté annonce le thème de l'entretien sans poser de questions directes. Il donne à l'enquêté la liberté d'organiser son discours comme il le souhaite. Le rôle de l'enquêteur dans ce cas n'est pas d'encourager l'informateur à parler. Au contraire, il doit adopter une position neutre. Et il doit apparaître comme une personne capable d'écouter et d'accepter les propos des informateurs. L'enquêteur peut intervenir mais uniquement pour manifester son accord à travers des termes comme (oui, je vois, je suis d'accord, ensuite). L'avantage de ce type d'entretien est qu'il est accessible à plusieurs personnes car il ne nécessite pas de compétences particulières. Cependant, il a l'inconvénient de ne pas délimiter le sujet précis sur lequel l'informateur va parler. De ce fait, l'informateur aborde le thème de l'enquête de façon générale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pellemans (P), Recherche qualitative en marketing, Paris, 1999, P.15.

<sup>2</sup> Blanchet (A) et Gotman (A), L'entretien : L'enquête et ses méthodes. , Armand Colin, Paris, 2010.

### **2.6.2 Le guide d'entretien :**

Afin de mener cette enquête, nous avons construit un guide d'entretien ; ce dernier regroupe un ensemble de questions organisées selon une suite logique permettant à la personne interrogée de répondre d'une façon coordonnée.

Nous avons procédé à travers d'entretiens semi-directifs composés des questions qui laissent place à la flexibilité, à l'émergence du sujet, incitant le répondant à dire sa vision sur l'administration de ministère du tourisme et ses actions ainsi que les objectifs attendus et enfin le ppp.

### **2.6.3 Les entretiens réalisés :**

Pour réaliser notre enquête, nous nous sommes déplacés au niveau du ministère pour que ces entretiens soient réalisés sur le lieu de travail des cadres interrogées. Notre objectif était de voir leur milieu de travail et les mettre à l'aise. Lors de ces entretiens nous avons enregistré, les réponses des personnes interrogées en prenant des notes.

### **2.6.4 L'analyse des données :**

Comme nous l'avons signalé, les réponses sont enregistrées sur des supports papiers, ce qui nécessite, après avoir terminé nos entretiens, un dépouillement et une analyse de ces informations.

Après le déroulement des entretiens, nous avons eu un ensemble d'informations non organisées ; des éléments de réponse à certaines questions qui sont intégrés dans d'autres réponses ce qui nécessite une autre étape essentielle, c'est le dépouillement et l'organisation des données.

### **2.7. Les difficultés rencontrées dans notre étude :**

Nous avons rencontré plusieurs contraintes lors de notre recherche sur le terrain, parmi ces contraintes :

Nous avons rencontrés des difficultés pour fixer des rendez-vous avec les cadres du ministère et pour trouver des partenaires privés prêts à répondre à notre sujet.

Notre sujet révèle des aspects difficilement observables ou exprimables par les acteurs concernés.

### 3. Analyse des résultats :

A présent, nous résumons l'ensemble des informations collectées lors des entretiens réalisés auprès des cadres du ministère, il s'agit de :

- Un cadre de la direction de l'administration générale et des moyens qui assurent la gestion du personnel.
- Un cadre de La Direction de l'Investissement Touristique qui assure le soutien et du suivi des projets touristiques.
- Un cadre du secrétariat général.

Et d'autres entretiens réalisés auprès des organismes privés exerçant dans le secteur du tourisme avec des cadres travaillant dans l'administration de :

- AZ Hôtel Zeralda.
- École Supérieure d'hôtellerie et de Restauration d'Alger (ESHRA).

Pour tenter de répondre à nos questions de recherche et ainsi de vérifier nos hypothèses dans le cadre théorique, nous utilisons des documents officiels du ministère tel que :

- Le SDAT ;
- Le guide d'investissement ;
- Le plan Qualité Tourisme (PQT) ;
- Des statistiques officielles publiées par le ministère du tourisme ;
- Et autres documents faits par le ministère du tourisme.

#### 3.1. Résultats de l'enquête :

**3.1.1 Les réponses de l'entretien destiné aux cadres du ministère du tourisme :** (Le guide d'entretien est détaillé en **Annexe n°3**)

<b>Axe 1 : Management de l'action de l'administration centrale.</b>	
<b>Questions</b>	<b>Réponses</b>
<p>Q2 : Selon vous, quelles sont les compétences requises pour un cadre (manager) du ministère du tourisme lui permettant de réussir sa mission ?</p>	<p>Les interrogés pensent que les cadres du ministère doivent avoir des compétences techniques spécifiques à leurs postes tel que la bonne maîtrise des outils informatiques et théoriques liées à la gestion publique et la bonne gouvernance des établissements publics pour bien gérer dans un contexte politico-administratif complexe. Il est important aussi qu'un cadre gestionnaire ait des qualités d'un bon communicant et un bon relationnel pour pouvoir mobiliser le personnel et animer le travail de son équipe.</p>
<p>Q3 : Le management (gestion) des cadres du ministère du tourisme est-il plus caractérisé par la domination du souci de la conformité aux procédures (lois) en vigueur ou bien les cadres sont plus préoccupés par le souci d'efficacité et de réalisation des objectifs ?</p>	<p>La gestion des cadres du ministère est plus caractérisée par la domination du souci de la conformité aux procédures et lois en vigueur par exemple : le directeur de la direction de l'investissement touristique prend sa décision d'approbation pour un dossier d'investissement touristique selon des procédures bien définies par la loi, évalué par la sous-direction de l'évaluation des projets touristiques, ce dossier doit être conforme avec les prescriptions du plan d'aménagement touristique approuvé et avec les normes réglementaires en matière d'hôtellerie.</p>
<p>Q4 : Comment évaluez-vous les résultats des objectifs fixés dans le SDAT 2030 pour la période 2007-2015 ?</p>	<p>Les interrogés ont considéré que les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le SDAT pour la période 2007-2015 était bonne malgré L'insuffisance de la capacité d'hébergement enregistré, la qualité insuffisante des produits et services offerts par le tourisme algérien et le manque de visibilité du produit touristique algérien.</p> <p>Les répondants ont justifié les insuffisances et le retard observés par des obstacles qui concernent notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un réseau bancaire et financier qui ne répond pas aux besoins du secteur ;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un mode de gouvernance et des pratiques de gestion des territoires inadaptés aux standards en matière de tourisme ;</li> <li>✓ Le manque de qualification du personnel ;</li> <li>✓ Un taux d'utilisation faible des TIC par les entreprises touristiques en Algérie ;</li> <li>✓ Le déficit en matière de techniques de prospection et de développement des marches touristiques par les acteurs du voyage, principalement les agences de voyages ;</li> <li>✓ Un système de transport qui ne répond pas adéquatement aux besoins des visiteurs.</li> </ul>
<p>Q5 : Quelles sont les objectifs tracés pour la période 2015-2030 ?</p>	<p>Les interrogé ont affirmé que le ministère du tourisme est consacré à réaliser les objectifs tracés par le SDAT à l'horizon 2030, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La valorisation de la Destination Algérie ;</li> <li>✓ Développement et qualification de l'offre touristique ;</li> <li>✓ Rendre le secteur de tourisme un puissant levier économique et une véritable source de devises.</li> </ul>
<p>Q6 : Quelles sont les actions prioritaires à entreprendre pour réaliser ces objectifs ?</p>	<p>Les répondants ont avoué que le ministère du tourisme a procédé par des actions prioritaires pour défier les obstacles constatés comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La mise en place des mécanismes de financement opérationnel et adéquat pour réaliser les projets touristiques, en effet 50% des projets approuvés soit plus de 1000 projet n'ont pas été lancés, à ce jour, en raison de problème de financement bancaire.</li> <li>✓ Faire le suivi des réalisations touristiques en vue de réunir toutes les bonnes conditions.</li> <li>✓ Assouplir les procédures d'entrée au pays au niveau des aéroports et les ports.</li> <li>✓ L'Amélioration des services basiques dans les sites touristiques comme l'énergie, l'hygiène, l'eau, l'assainissement.</li> </ul>

<b>Axe 2 : Relation avec les partenaires privés.</b>	
<b>Questions</b>	<b>Réponses</b>
<p>Q7 : Pourquoi le recours aux partenariats public-privé constitue une solution adéquate et pertinente pour la réalisation des projets d'investissements touristiques ?</p>	<p>Les interrogés ont confirmé que le partenariat public-privé est la solution la plus adéquate et pertinente pour la réalisation des projets d'investissement touristiques où des acteurs privés et publics agissent en commun pour répondre de la manière la plus efficace possible à un besoin d'investissement, par le partage des ressources, des risques et bénéfices ou chacun doit jouer son rôle (le privé par la technologie et le savoir-faire et le public par ses investissements et ses ressources).</p>
<p>Q8 : Comment s'organise et se concrétise réellement le partenariat avec les opérateurs privés sur le terrain ?</p>	<p>Le ministère du tourisme peut être un catalyseur pour promouvoir le ppp et rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande tout en améliorant la qualité des services et la formation de compétences propre au tourisme.</p> <p>L'Etat continuera à accompagner les investisseurs privés pour encourager le développement du secteur touristique et concrétiser la concertation et le ppp.</p>
<p>Q9 : Existe-t-il déjà des projets touristiques menés en ppp ? Lesquels ? Quel bilan tirez-vous ?</p>	<p>Il faut noter que l'état n'investit plus dans la réalisation des projets touristiques, il existe le groupe de gestion publique HTT (Hôtellerie, Tourisme et Thermalisme) qui assure la gestion de nombreux hôtels publics (parc d'hôtels publics construit dans la période communiste) comme l'AURASSI et privé comme MERCURE, je pense que ses formes de partenariat entre publics et privés aident au développement du secteur du tourisme, dans le même sens le ministère de tourisme favorise la création des groupements d'intérêt public et de créer un partenariat en différents opérateurs publics et privés dans le secteur.</p>

**3.1.2 Les réponses de l'entretien destiné aux organismes privés (partenaires) exerçant dans le secteur du tourisme :** (Le guide d'entretien est détaillé en Annexe n°4)

Questions	Réponses
<p>Q1 : Quelles types de relations avez-vous avec le ministère du tourisme ?</p>	<p>Les deux établissements maintiennent une relation de collaboration et de partenariat avec le ministère du tourisme.</p>
<p>Q2 : Est-ce que les actions du ministère du tourisme sont à la hauteur de vos attentes ?</p>	<p>Les actions du ministère sont à la hauteur de nos attentes à travers l'accompagnement pour la réalisation de nos projets et des facilitations et orientations concernant la promotion de nos activités, elle intervient dans d'autres ministères et administrations publiques pour simplifier les procédures administratifs et nous aider à obtenir des agréments et d'autres privilèges ainsi que la résolution de nos problèmes, tel que l'importation des équipements spécifiques qu'on a besoin.</p> <p>Les deux établissements privés indiquent ici qu'il Ya une lenteur remarquable dans ce qui concerne le traitement des dossiers et à l'application des actions.</p>
<p>Q3 : Pensez-vous que les actions menés par le ministère du tourisme et ses différentes administrations locales (DTW, Offices locaux du tourisme) sont cohérents ?</p>	<p>Oui, Ils sont cohérents. En effet les directions du tourisme wilaya sont sous la tutelle du ministère, ils appliquent les procédures et les instructions du ministère comme faire les commissions et le suivi mais elle ne prend pas les décisions telles que l'attribution des agréments.</p>
<p>Q4 : Est-ce que les informations liées à votre activité sont disponibles et facilement accessibles pour vous ?</p>	<p>Oui, le ministère de tourisme est une source importante d'information pour l'école, ils sont accessibles pour nos enseignants et étudiants par exemples les statistiques du secteur sont disponibles pour le grand public.</p>

<p>Pensez-vous travailler en partenariat avec les organismes publics ?</p>	<p>Les répondants d'AZ hôtel ont porté intérêt de se faire en partenariat avec les organismes publics les futurs projets de la chaine hôtelier.</p> <p>Les répondants de l'ESHRA ont indiqué qu'ils travaillent en partenariat avec tous les acteurs publics du secteur en matière de formation et d'expertise.</p>
<p>Q6 : Que pensez-vous du SDAT 2030 (Schéma directeur d'aménagement touristique) ? Comment êtes-vous impliqué dans la réalisation de ce projet ?</p>	<p>Le SDAT est un grand projet qui va développer le secteur de tourisme en Algérie à long terme, il a été bien préparé par le ministère, il touche tous les wilayas et concerne tous les acteurs et éléments du secteur, mais je pense que son application rencontre des problèmes sur le plans locale, des problèmes de bureaucratie et des procédures administratifs confus et complexes pour les administrations publics locales.</p> <p>On est impliqué dans ce projet à travers notre participation aux assises organisées par le ministère du tourisme, notre dernière participation était en octobre 2018.</p> <p>Investir dans des hôtels de qualité dans plusieurs régions du pays et apporter une offre diversifiée et assez complète sur le marché algérien.</p> <p>La formation des professionnelles de l'hôtellerie et de la restauration.</p> <p>L'expertise et conseil aux établissements hôteliers.</p>

### 3.1.3 Présentation de certaines statistiques :

**Tableau N°02 : Entrées aux frontières des touristes A fin 2017.**

		Total
Total des étrangers	2016	1 322 712
	2017	1 708 375
	Taux de croissance	29,16%
Algériens résidents à l'étranger	2016	716 732
	2017	742 410
	Taux de croissance	3,58%
Total Général	2016	2 039 444
	2017	2 450 785
	Taux de croissance	20,17%

**Source :** Direction des Systèmes D'Information et des Statistiques.

**Tableau N°03 : Capacité lits par secteur juridique**

Années	2015	2016	2017
Public	18 613	18 613	18 613
Privée	77 383	82 301	87 145
mixtes (*)	6 248	6 506	6 506
Total	102 244	107 420	112 264

**Source :** Direction Plan Qualité.

(\*) La catégorie mixte (il s'agit du partenariat) et pour le public, il s'agit des chaînes hôtelières internationales.

**Tableau N°04 : L'emploi dans le secteur du tourisme (branche hôtels, cafés et restaurants)**

Années	2014 (*)	2015 (*)	2016 (*)
Nombre d'Emploi	261 289	265 803	270 317
Taux de croissance	1,76%	1,73%	1,70%

**Source :** statistiques de l'ONS ajustées au niveau du ministère chargé du tourisme Années 2012.2013.2014 : Etude de conjoncture tourisme effectuée par Ecotechnics (\*) Estimation.

Etat des projets d'investissement touristique :

**Tableau N°05 : Projets en cours de réalisation**

Années	2015	2016	2017
Nombre de projets	504	584	764
le taux d'évolution	-	15,87%	30,82%
Nombre de lits	69 138	76 670	101 772
le taux d'évolution	-	10,89%	32,74%
Nombre d'emplois prévus	28 835	32 592	44 840
le taux d'évolution	-	13,03%	37,58%

**Source :** Direction de l'Investissement Touristique.

**Tableau N°06 : Projets à l'arrêt**

Années	2015	2016	2017
Nombre de projets	101	119	147
le taux d'évolution	-	17,82%	23,53%
Nombre de lits	8 591	13 397	16 985
le taux d'évolution	-	55,94%	26,78%
Nombre d'emplois prévus	3 732	5 003	6 978
le taux d'évolution	-	34,06%	39,48%

**Source :** Direction de l'Investissement Touristique

**Tableau N°07 : Projets non lancés**

	2015	2016	2017
Nombre de projets	607	793	928
le taux d'évolution	-	30,64%	17,02%
Nombre de lits	78 813	104 979	129 641
le taux d'évolution	-	33,20%	23,49%
Nombre d'emplois prévus	29 074	39 502	47 812
le taux d'évolution	-	35,87%	21,04%

**Source :** Direction de l'Investissement Touristique

**Tableau N°08 : Projets achevés**

	2015	2016	2017
Nombre de projets	58	106	107
le taux d'évolution	-	82,76%	0,94%
Nombre de lits	4 241	9 843	10 162
le taux d'évolution	-	132,09%	3,24%
Nombre d'emplois prévus	1 951	5 049	4 476
le taux d'évolution	-	158,79%	-11,35%

**Source :** Direction de l'Investissement Touristique

### 3.2. Synthèse :

En considération de ce qui précède en termes d'analyse des réponses obtenues et l'analyse de recherche, nous concluons que :

- Le ministère du tourisme adopte le modèle de gestion classique (wébérien).
  - Les actions du ministère sont cohérentes et pertinentes.
  - Les actions du ministère sont limitées.
- 
- Le ministère du tourisme suit un plan stratégique (SDAT 2030) qu'a été élaboré par les employés du ministère et adoptés par l'état.
  - Les cadres du ministère sont conscients de la responsabilité que pose sur eux pour réaliser ce projet.
  - Le SDAT est un projet ambitieux qui contient des objectifs stratégiques à moyen et à long terme et le ministère s'engage et se mobilise à attendre ses objectifs avec une approche méthodique étape par étape.
  - Le ministère du tourisme a partiellement atteint ses objectifs de la première période.
  - Les statistiques présentées confirment une évolution observable d'investissements et la capacité d'hébergement dans les 3 dernières années incitée par les investisseurs privés.
  - Le partenariat public privé est une solution pour augmenter l'efficacité des actions du ministère par la mobilisation des moyens physiques et techniques de privé et de public sur le terrain.
  - Le ministère parraine et encourage les partenariats publics - privés
  - Les partenaires privés entretiennent des relations de partenariat et de collaboration avec le ministère et ses administrations locales.
  - La relation entre le ministère et les acteurs privés est marquée par l'interdépendance.
  - Les partenaires privés sont satisfaits par le travail fait par le ministère mais ils ne cachent pas leur mécontentement envers la lenteur administrative.
  - Les informations qui concernent l'activité touristique sont disponibles à travers plusieurs supports.
  - L'action du ministère est faite sous plusieurs contraintes internes concernant la rigidité de la réglementation et les capacités limitées et externes concernant l'environnement complexe et relié, ses contraintes sont parfois difficilement observables.

***Nos constatations pour le fonctionnement interne du ministère :***

- Le respect entre les différents niveaux hiérarchiques.
- Le ministère du tourisme est bien organisé et bien structuré selon son organigramme.
- Manque de moyens et de formation pour manipuler les TIC.
- Inégalités du volume des tâches entre les différents bureaux du ministère.
- Pas de changement pas de motivation (routine).

**3.3. Recommandations :**

- Aller vers l'e-administration et la numérisation des procédures et les données au sein des administrations centrales Pour réduire la lenteur administratives et délaissier la bureaucratie.
- Déléguer tous les décisions opérationnelles aux administrations locales pour alléger le travail de l'administration centrale et rendre ses services facilement accessibles aux partenaires privés.
- Introduire la Gestion par résultats comme une nouvelle approche de gestion efficace dans l'administration centrale.
- Introduire les outils managériaux (gestion de projet et de changement).
- Laisser une place à l'innovation à travers des outils simples tels que la boîte à idée.
- S'Appuyer sur la Formation continue et pointue pour le personnel.
- Sous traités des Bureaux d'études privés spécialisés et d'expertise afin de transmettre et traduire des informations complexes et inaccessibles liée aux activités d'une administration centrale.

# **Conclusion Générale**

A chaque début, il y a une fin, la conclusion de notre travail n'est pas seulement le Fruit de ce modeste travail mais c'est le fruit de trois (03) années d'études à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, c'est un travail qui nous a permis de mettre en œuvre les Connaissances acquises à l'école.

L'intérêt de notre recherche avait pour ambition d'apporter une meilleure description de l'administration publique centrale ; et plus précisément l'analyse de l'efficacité de son action envers son environnement dans notre cas le ministère du tourisme, vue l'importance de cette organisation publique pour faire face à la conjoncture critique que connaît l'Algérie à cause de la baisse significative des rentes pétrolières.

Pour atteindre cet objectif et répondre à la problématique de recherche en vérifiant nos hypothèses, Ce mémoire explicite dans un premier temps des notions théoriques à savoir : l'organisation public, management des organisations publiques, l'administration publique centrale, l'action de l'administration publique centrale, la notion d'efficacité de l'action administratif, le partenariat public-privé (PPP).

En deuxième partie, Nous avons opté pour une étude qualitative ; reposant sur le recueil des données auprès de l'administration centrale du ministère du tourisme. Ainsi que des partenaires privés exerçant dans le secteur du tourisme, tout au long de notre recherche, Nous avons essayé d'analyser et d'évaluer l'efficacité de son action toute on se basant sur la partie théorique.

La réalisation de cette étude nous a permis d'aboutir aux résultats cités ci-dessous :

L'action de l'administration centrale se découpe en trois phases : la décision, l'exécution et le contrôle. Elle se concrétise par : la fabrication des politiques, l'imposition des normes, la fourniture des prestations, la production symbolique, cette action a des contraintes et des déterminants institutionnelles :

- L'intérêt général.
- La primauté reconnue au politique.
- la prégnance de l'héritage du passé.

Et organisationnelles : la mobilisation d'un ensemble de ressources juridiques, financières, matérielles et ressources humaines.

L'efficace est celui qui atteint ses buts, ses objectifs. Ainsi l'efficacité correspond à la relation entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre.

Ces éléments, nous ont conduits à traiter les hypothèses que nous avons proposées au début de Notre recherche, les résultats de l'étude ont permis de les confirmer suivant l'analyse faite sur Le terrain.

En effet ; l'efficacité de l'administration centrale dépend de la qualité et de la compétence de son capitale humain requises pour élaborer des projets et effectuer les tâches convenablement et dans un temps meilleur y compris les décisions faites par ses cadres gestionnaires.

L'efficacité de l'administration centrale dépend des décisions des pouvoirs publics qui déterminent et conduisent l'action politique, en partant de la réalité que l'action de l'administration centrale est primauté par celle de politique alors son efficacité est influencée par les politiques choisies.

Le recours au partenariat public-privé est un choix stratégique, bénéfique et opportun pour les deux parties, le ppp prépare un environnement de collaboration et d'entraide ce qui permet de construire une base pour une action efficace de l'administration centrale.

À partir des entretiens réalisés et les résultats de recherche obtenus, nous avons validé les trois hypothèses et par conséquent de répondre à la problématique posée au départ et nous avons obtenu que l'action de l'administration centrale de ministère du tourisme est efficace vis-à-vis de ses partenaires privées.

Cependant, notre travail présente certaines limites. En effet, nous avons rencontré au cours de cette présente étude, un certain nombre de difficultés.

Parmi les difficultés rencontrées lors de notre recherche :

- indisponibilité des cadres de ministère et un caractère assez fermé pour le thème posé et parfois ils évitent de répondre à certaines questions.
- plusieurs acteurs privés du secteur ont refusé de répondre sur nos questions et une certaine ambiguïté des réponses pour d'autres.
- le temps limité ainsi que l'accès difficile aux lieux de notre stage à cause des manifestations.

Néanmoins, nous considérons que notre recherche est susceptible de constituer une plateforme pour d'autres travaux de recherches en relation avec notre travail tel que : L'impact de la numérisation sur l'efficacité de l'action de l'administration centrale.

# **Bibliographie**

## Références bibliographiques :

### 1. Ouvrages :

AUBERT(J) et GILLBERT (P) et PIGYRE (F), Management des compétences : réalisations, concepts, analyses, édition Dunod, Paris, 2002.

ALBAGLI(C), BEKOLO(C), BLOY(E), et al, partenariat d'entreprises et mondialisation, édition Karthala, 1999.

BARTOLI (A), Management dans les organisations publiques, édition Dunod, Paris, 2005.

BOISLANDELLE (H), « dictionnaire de gestion, vocabulaire, concepts et outils », édition Economica, Paris, 1994.

Blanchet (A) et Gotman (A), L'entretien : L'enquête et ses méthodes. , Armand Colin, Paris, 2010.

CHEVALLIER Jacques, La science administrative et le paradigme de l'action publique, in Études en L'honneur de Gérard Timsit, édition Bruylant, Bruxelles, 2004.

CHEVALLIER Jacques, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in Discours et idéologie, PUF, 1980.

CHEVALLIER Jacques, « Le concept d'intérêt en science administrative », in Philippe GÉRARD, François OST, Michel VAN DE KERCHOVE, Droit et intérêt, Vol. 1, FUSL, 1990.

DEBBASCH (C) et COLIN (F), administration publique, 6<sup>o</sup> édition, édition ECONOMICA, 2005.

DOWNS Anthony, Inside Bureaucracy, 1967.

DENIS PROULX, « Management des organisations publiques : théorie et applications », 2e édition, Presses de l'Université du Québec, 2008.

GADREY Jean, DE BANDT Jacques, Relations de service, marchés de service, Ed. CNRS, 1994.

Kahn(Michel), Franchise et Partenariat, édition Dalloz, France, Novembre 1993.

LAMOUREUX (S), cas en management public, édition EMS, paris, 2012.

MEIER (O) et SCHIER (G), Entreprises multinationales : stratégie, restructuration, gouvernance, édition Dunod, Paris, 2005.

Oberdorff (H), *Les institutions administratives*, édition Armand colin, Paris, 2002.

OBERDORFF(H) et KADA(N), Institutions administratives, édition Dalloz, Paris, 2013.

Patrice DURAN, Penser l'action publique, LGDJ, 1999.

PARENTEAU (R), Peut-on parler de management public ? , dans CHARIH (M) et PAQUIN (M), Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité, les Presses de l'Université du Québec, ENAP, 1994.

Pierre GRÉMION, Le pouvoir périphérique, Seuil, 1976.

Philippe WARIN, « Les relations de service comme régulation », RFS, 1993.

Pellemans (P), Recherche qualitative en marketing, Paris, 1999.

Ros Tennyson, Manuel du partenariat, 2003.

Zarka Jean-Claude, Institutions administratives, édition Gualino, Paris, 2018.

## **2. Articles :**

Alain Cucchi, Touristes et Internet, Quelques éléments de réflexion, Décembre 2007.

Audrey Bécuwe, « Rationalité Et Management Public de la rationalité limitée d'Herbert Simon, à la rationalité encadrée ? », Séminaire RECEMAP, Les Grands Auteurs en Management Public, IAE de Lyon 3, Juin 2005.

Benoit A. Aubert et Michel (P), le partenariat public privé : une option à découvrir, Bourgogne de CIRANO (centre universitaire de recherche en analyse des organisations), mars 2004.

CHAVANCE (B), «Organisations, institutions, systèmes : types et niveaux de règles», Revue d'économie industrielle, Volume 97, 2001, p.95.

Gilbert (P), «Un ou quatre managements publics ? », Revue *Politiques et management public*, Volume 26, n°3, 2008, p.07.

Gilles JEANNOT, Les usagers du service public, PUF, Coll. Que sais-je, n° 3359, 1998.

Marianne Audette-Chapdelaine, Benoît Tremblay et Jean-Paul Dupré, « Les partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau », Revue française d'administration publique 2009/2 (n° 130).

Patrice DURAN, « L'action publique, un procès sans sujet », Sociologie du travail, n° spécial, 2001.

## **3. Travaux universitaires :**

HADJAR (G), « le Partenariat Public-Privé : transfert de connaissances managériales et apprentissages cas d'entreprise publique algérienne », thèse en vue de l'obtention de titre de docteur en sciences de gestion, université de Nice Sophia Antipolis, 2014.

## **4. Rapports et documents administratifs :**

La Documentation officielle de ministère du tourisme.

Schéma Directeur D'Aménagement Touristique, les cinq dynamiques et les programmes d'actions touristiques prioritaires, MTA, 2008.

Les perspectives offertes par le tourisme électronique dans les pays en développement, CNUD, rapport sur l'économie de l'information, 2005.

## 5. Webographie :

[www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html) (consulté le : 27/02/2019 à 18h 10).

[www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/qu-est-ce-qu-service-public.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/qu-est-ce-qu-service-public.html) (consulté le : 27/02/2019 à 18h 25).

[www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm](http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm) (consulté le 24/02/2019 à 19H28).

[www.el-mouradia.dz/francais/institution/gov/institutionsfr.htm](http://www.el-mouradia.dz/francais/institution/gov/institutionsfr.htm) (consulté le : 03/03/2019 à 15h 10).

[www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm](http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm) (Consulté le 03/03/2019 à 17:50).

[www2.unwto.org](http://www2.unwto.org) (consulté le : 20/03/2019 à 14h19).

[www.mta.gov.dz](http://www.mta.gov.dz) (consulté le : 25/03/2019 à 11h30).

[www.mta.gov.dz](http://www.mta.gov.dz) (consulté le : 10/04/2019 à 10h).

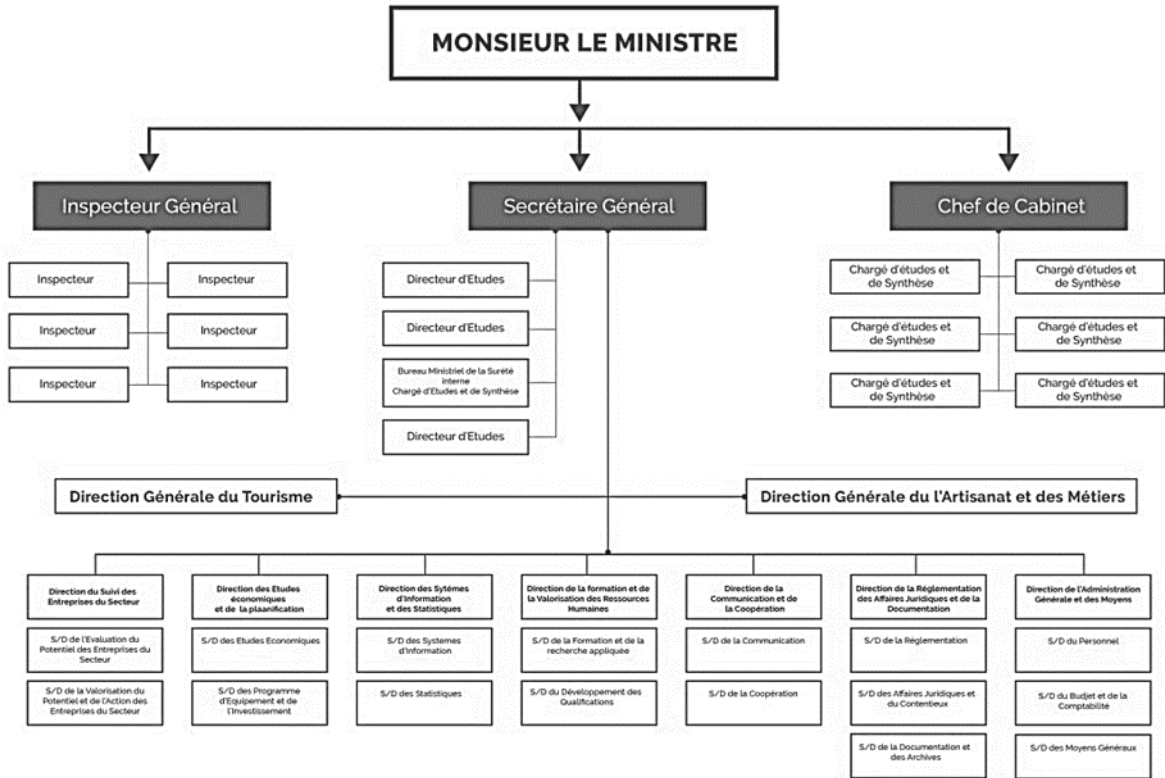
[www.mta.gov.dz](http://www.mta.gov.dz) (consulté le : 01/05/2019 à 10h).

# **Annexes**

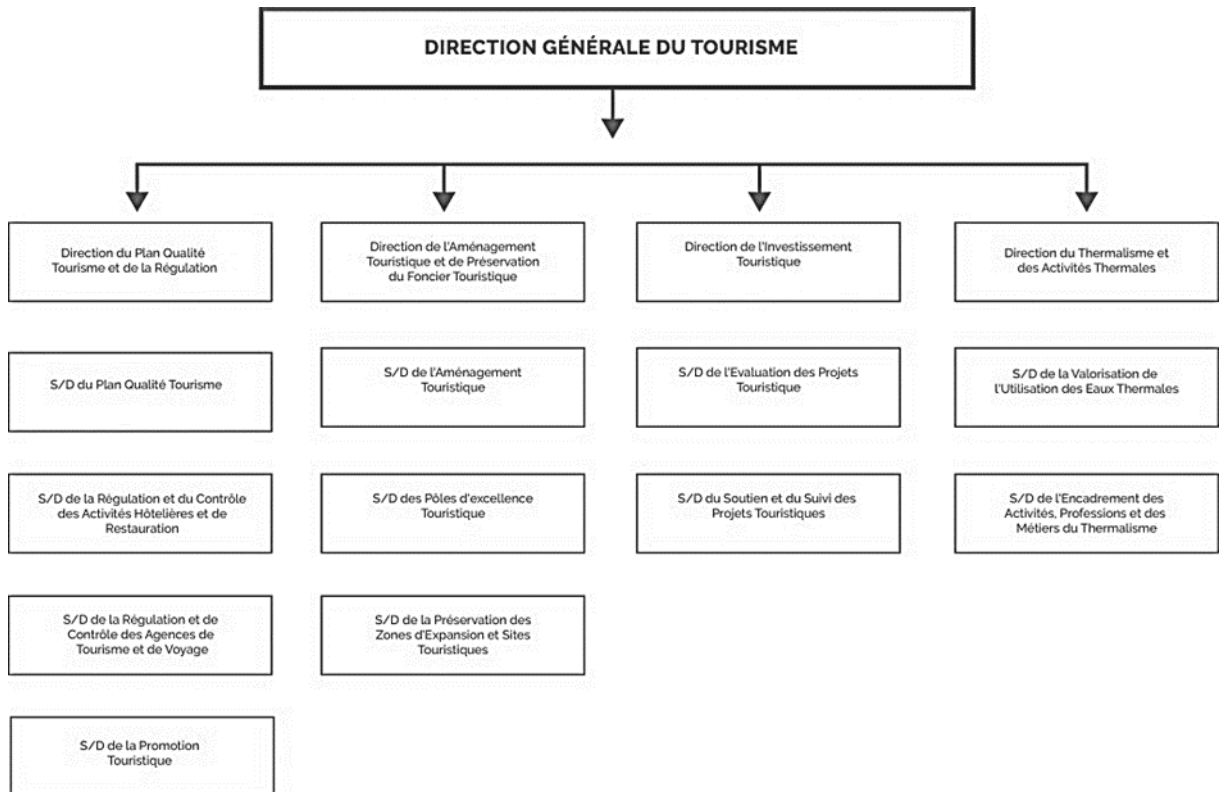
## Liste des annexes

<b>Annexes</b>	<b>Annexes Désignation</b>
Annexe n°1	<b>Organigramme de ministère du tourisme</b>
Annexe n°2	<b>Organigramme de la direction générale du tourisme</b>
Annexe n°3	<b>Guide d'entretien destiné aux cadres du ministère du tourisme</b>
Annexe n°4	<b>Guide d'entretien destiné aux organismes privés (partenaires) exerçant dans le secteur du tourisme.</b>

**Annexe n°1 : Organigramme de ministère du tourisme.**



**Annexe n°2 : Organigramme de la direction générale du tourisme.**



### **Annexe n°3 : Guide d'entretien destiné aux cadres du ministère du tourisme.**

Dans le cadre de l'élaboration de notre mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de Master en Sciences commerciales option : Management et Entrepreneuriat à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales (HEC) ex INC, portant sur : «**L'efficacité de l'action de l'administration centrale (ministère du tourisme) vis-à-vis des partenaires privés**», nous sollicitons votre bienveillante collaboration pour répondre à ces questions.

Nous vous remercions d'avance pour votre collaboration.

#### **Informations générales :**

**Direction :**

**Nom de la personne interviewée :**

<b>Axe 1 : Management de l'action de l'administration centrale</b>	<p><b>Question n°1 :</b> <i>Quelle fonction occupez-vous actuellement ? En quoi consiste votre travail ?</i></p> <p><b>Question n°2 :</b> <i>Selon vous, quelles sont les compétences requises pour un cadre (manager) du ministère du tourisme lui permettant de réussir sa mission ?</i></p> <p><b>Question n°3 :</b> <i>Le management (gestion) des cadres du ministère du tourisme est-il plus caractérisé par la domination du souci de la conformité aux procédures (lois) en vigueur ou bien les cadres sont plus préoccupés par le souci d'efficacité et de réalisation des objectifs ?</i></p> <p><b>Question n°4 :</b> <i>Comment évaluez-vous les résultats des objectifs fixés dans le SDAT 2030 pour la période 2007-2015 ?</i></p> <p><b>Question n°5 :</b> <i>Quelles sont les objectifs tracés pour la période 2015-2030 ?</i></p> <p><b>Question n°6 :</b> <i>Quelles sont les actions prioritaires à entreprendre pour réaliser ces objectifs ?</i></p>
<b>Axe 2 : Relation avec les partenaires privés</b>	<p><b>Question n°7 :</b> <i>Pourquoi le recours aux partenariats public-privé constitue une solution adéquate et pertinente pour la réalisation des projets d'investissements touristiques ?</i></p> <p><b>Question n°8 :</b> <i>Comment s'organise et se concrétise réellement le partenariat avec les opérateurs privés sur le terrain ?</i></p> <p><b>Question n°9 :</b> <i>Existe-t-il déjà des projets touristiques menés en ppp ? Lesquels ? Quel bilan tirez-vous ?</i></p>

**Annexe n°4 : Guide d'entretien destiné aux organismes privés (partenaires) exerçant dans le secteur du tourisme.**

Dans le cadre de l'élaboration de notre mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de Master en Sciences commerciales option : Management et Entreprenariat à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales (HEC) ex INC, portant sur : «**L'efficacité de l'action de l'administration centrale (ministère du tourisme) vis-à-vis des partenaires privés**», nous sollicitons votre bienveillante collaboration pour répondre à ces questions.

Nous vous remercions d'avance pour votre collaboration.

**Informations générales :**

**Organisme :**

**Direction :**

**Poste occupé :**

**Nom de la personne interviewée :**

**Questions :**

**Question n°1 :** *Quelles types de relations avez-vous avec le ministère du tourisme ?*

**Question n°2 :** *Est-ce que les actions du ministère du tourisme sont à la hauteur de vos attentes ?*

**Question n°3 :** *Pensez-vous que les actions menés par le ministère du tourisme et ses différentes administrations locales (DTW, Offices locaux du tourisme) sont cohérents ?*

**Question n°4 :** *Est-ce que les informations liées à votre activité sont disponibles et facilement accessibles pour vous ?*

**Question n°5 :** *Pensez-vous travailler en partenariat avec les organismes publics ?*

**Question n°6 :** *Que pensez-vous du SDAT 2030 (Schéma directeur d'aménagement touristique) ? Comment êtes-vous impliqué dans la réalisation de ce projet ?*

# **Table des matières**

## Table Des Matières :

Remerciements

Résumé

Liste des figures

Liste des tableaux

Liste des abréviations

Sommaire

	page
<b>Introduction générale</b>	<b>2</b>
<b>Chapitre 1 : Généralités sur les administrations publiques</b>	<b>5</b>
1. Organisations publiques :	6
1.1. Définition des organisations publiques	6
1.2. Les spécificités des organisations publiques	6
1.3. Les finalités et les missions des organisations publiques	7
1.4. Financement des organisations et des services publics	7
2. Administration publique :	8
2.1. Quelques définitions des termes concernant l'aspect public	8
2.1.1 L'Etat	8
2.1.2 L'administration publique	8
2.1.3 Le service public	8
2.2. Spécificités des missions et multiplicité des tâches	8
2.3. Les fonctions de l'administration publique	9
2.3.1 L'administration et la gestion	9
2.3.2 L'exécution des décisions politiques	10
2.4. Spécificité institutionnelle	10
2.4.1 L'administration centrale	10
2.4.2 Les collectivités territoriales	10
2.4.3 Les établissements publics :	10
2.5. Les Différentes Types D'administrations	11
2.5.1 L'administration de gestion	11
2.5.2 L'administration de mission ou	11
2.5.3 L'administration de régulation	11
2.6. L'environnement d'une administration publique	12
2.6.1 L'environnement interne de l'administration publique	12
2.6.2 L'environnement externe de l'administration publique	13
3. Administration centrale :	14
3.1. Définition	14
3.2. Le rôle de l'administration centrale	14
3.3. Administration centrale et politiques publiques	14
3.4. Centralisation, Déconcentration et Décentralisation	15
3.4.1 La centralisation	15
3.4.2 La déconcentration	15
3.5. L'administration centrale en Algérie	15
3.5.1 La Présidence de la République	16

3.5.2. Le Gouvernement	17
4. Management des organisations publiques	20
4.1 Eléments de définition	20
4.2 Evolution de la notion du Management des organisations publiques	21
4.3 Le Nouveau Management Public NMP	22
<b>Chapitre 2 : Analyse de l'action de l'administration publique :</b>	<b>24</b>
1. L'action Administrative	25
1.1. L'action Publique, un autre regard sur L'Administration Publique	25
1.1.1 La fabrication des politiques	26
1.1.2 L'imposition de normes	28
1.1.3 La fourniture de prestations	29
1.1.4 La production symbolique	30
1.2. Une autre grille d'analyse	31
1.2.1 La dépendance institutionnelle	31
1.2.2 Les dispositifs organisationnels	34
1.2.3 Les rapports d'interaction	35
1.2.4 L'évaluation des résultats	36
2. le partenariat public/privé	37
2.1. Définitions	37
2.2 Les formes du partenariat public privé	38
2.2.1 La sous-traitance	39
2.2.2 La gérance	39
2.2.3 La gestion déléguée	39
2.2.4 L'Affermage	40
2.2.5 La concession	40
2.2.6 La joint-venture	41
2.3. Les conditions et les principes pour la réussite et le développement d'un partenariat	43
2.3.1 Les conditions	43
2.3.2 Les principes	43
2.4. Les acteurs du ppp	44
2.4.1 L'Etat	45
2.4.2 L'entreprise privée	45
2.4.3 Le citoyen consommateur	47
2.5. Les caractéristiques des PPP	48
3. l'efficacité de l'action de l'administration publique	49
3.1. Définition de concept	49
3.2. Les conditions d'efficacité de l'action de l'administration publique	50
3.2.1 Le travail d'équipe	50
3.2.2 Une vision claire des objectifs	51
3.2.3 Les mécanismes d'interface entre le politique et l'administratif	51
3.3. Le recours au privé (enjeux d'efficacité)	52
3.3.1 Financement	52
3.3.2 Expertise	52
3.3.3 Flexibilité	53

<b>Chapitre 3 : Analyse de l'efficacité de l'action de ministère du tourisme vis-à-vis ses partenaires privés</b>	<b>54</b>
1. Le Tourisme en Algérie : Contexte et réalités	55
1.1. Aperçu de la place et du rôle du tourisme dans le monde	55
1.1.1 Le tourisme Mondial en quelques chiffres	55
1.2. Le secteur de Tourisme en Algérie	56
1.2.1 Schéma Directeur d'Aménagement Touristique horizon 2030	56
1.2.2 Les populations cibles à convaincre dans le cadre du nouveau concept du tourisme (les partenaires)	57
1.2.3 Les atouts de secteur de tourisme algérien	58
1.2.4 Produits touristique à développement pour la promotion du secteur du Tourisme en Algérie	59
1.2.5 Le PPP dans le Secteur de Tourisme	60
1.2.6. Les objectifs du plan partenariat : l'articulation de la chaîne touristique	61
1.3. Présentation De ministère du tourisme	62
1.3.1 HISTORIQUE	62
1.3.2 L'Organisation de l'Administration Centrale du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	63
1.3.3 MISSIONS : (les Attributions du Ministre du Tourisme)	66
1.3.4 Les objectifs du ministère de Tourisme	67
1.3.5 Les objectifs physiques et monétaires du ministère de tourisme	67
2. Méthodologie de l'enquête	69
2.1. Cadre méthodologique	69
2.2. Quelques rappels	70
2.2.1 Rappel de notre problématique	70
2.2.2 Rappel de nos hypothèses	70
2.3. Les différentes sources d'information	70
2.3.1 La réalisation d'entretien	70
2.3.2 La documentation du ministère du tourisme	70
2.3.3 Le site internet du ministère du tourisme	70
2.4. La méthode	71
2.5. Le terrain	71
2.6. Les entretiens : choix, démarche et conduite	71
2.6.1 Entretien semi-directif	71
2.6.2 Le guide d'entretien	72
2.6.3 Les entretiens réalisés	72
2.6.4 L'analyse des données	72
2.7. Les difficultés rencontrées dans notre étude	72
3. Analyse des résultats	73
3.1. Résultats de l'enquête	73
3.1.1 Les réponses de l'entretien destiné aux cadres du ministère du tourisme	73
3.1.2 Les réponses de l'entretien destiné aux organismes privés (partenaires) exerçant dans le secteur du tourisme	77
3.1.3 Présentation de certaines statistiques	79
3.2. Synthèse	82

3.3. Recommandations	83
<b>Conclusion générale</b>	<b>84</b>
<b>Bibliographie</b>	
<b>Annexes</b>	