

## Le processus de régulation du service public local des transports en Algérie au gré des réformes : La problématique du désengagement-réengagement de l'Etat

Samira RAMDINI\*

Malika AHMED ZAID\*\*

Zohra BOURAS\*\*\*

### Résumé :

Le service des transports joue un rôle primordial dans la croissance économique et le développement des territoires en facilitant leur intégration territoriale des échanges et dans le contexte de mondialisation. Il contribue également à l'amélioration du niveau de vie des sociétés en facilitant la mobilité de la population. Le présent article tente d'examiner le processus de régulation du service public local des transports en Algérie en se référant aux différentes réformes entreprises (juridiques, économiques, financières et sociales) par les autorités publiques depuis le début de la décennie 90. Nous analyserons l'évolution de la fonction de régulation de l'Etat appliquée au service public des transports qui intervient dans un contexte d'ouverture de l'économie algérienne à la concurrence et de libéralisation de certains services publics en réseau (télécommunications, transports, etc.) énonçant le recul de l'Etat tutélaire au nom d'un Etat régulateur soucieux du respect des missions de service public dans un cadre organisé. Enfin, nous tenterons de démontrer la problématique du désengagement – réengagement de l'Etat dans le secteur.

**Mots clés :** Service public – Transport public local – Réglementation – Régulation – Équité et efficacité – Financement – Tarification – Algérie.

**ملخص**  
تلعب خدمات النقل دورا أساسيا في النمو الاقتصادي وفي تنمية الأقاليم عن طريق تسهيل إدماجها في المبادلات، ويأتي ذلك في سياق ظاهرة العولمة، كما تساهم أيضا في تحسين المستوى المعيشي للمجتمعات من خلال إمكانية تنقل السكان. هذا المقال يسعى إلى عرض سيرورة ضبط المرفق العمومي المحلي للنقل في الجزائر بالرجوع إلى مختلف الإصلاحات (القانونية، الاقتصادية، المالية والاجتماعية)، والتي قامت بها السلطات العمومية منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي. سوف نقوم بتحليل تطور وظيفة الضبط التي تقوم بها الدولة والمطبق على المرفق العمومي للنقل، وذلك في سياق انفتاح الاقتصاد الجزائري على المنافسة وتحرير بعض المرافق العمومية عن طريق الشبكات(اتصالات، نقل.....)، كما بينا تراجع دور الدولة وانتقالها إلى الدولة الضابطة، والتي أصبحت تسهر على احترام مهام المرفق العمومي في إطار منظم، وفي الأخير، نحاول أن نجيب على إشكالية تراجع، وعودة الدولة إلى هذا القطاع.

\* Maître-assistante A à l'UMMTO, doctorante au Laboratoire REDYL

\*\* Professeur à l'UMMTO, Laboratoire REDYL

\*\*\* Professeur à l'ENA, Laboratoire REDYL

## Introduction

De nos jours, il est largement admis que le transport, dans tous ses modes, constitue un vecteur pour la prospérité et le développement de l'économie. Dans les pays maghrébins, l'activité des transports emploie 05 à 8 % de la population active urbaine<sup>1</sup> et participe de 35 à 40% à la consommation d'énergie, assure entre 06 et 08% du PIB<sup>2</sup> et apporte entre 12 et 16% de recettes à l'Etat. La globalisation des échanges économiques, la suppression des barrières douanières et la constitution de groupes et d'espaces régionaux (UMA, UA, UE, Conférence de Barcelone, GTMO, NEPAD, etc.)<sup>3</sup> et son association à des programmes de coopération euro-méditerranéen (INFRAMED, DESTIN)<sup>4</sup> ont amené l'Algérie, à l'instar des autres pays du Maghreb, à s'intégrer dans le processus de développement, d'amélioration et de modernisation des services de transport sous toutes ses formes.

Après une forme de désengagement de l'Etat, pour des raisons économiques objectives induites par des situations de crise et des déficits en ressources financières, celui-ci se réengage<sup>5</sup> avec force grâce à l'embellie financière consécutive aux importants revenus pétroliers, au point de revitaliser des entreprises publiques de transport urbain moribondes par l'injection de capitaux et de moyens conséquents et de créer de nouveaux établissements publics de transport à travers tous les chefs lieux de wilayas. De la même manière, l'Etat soutient et consolide un programme très ambitieux pour le développement des infrastructures de base. Au cours de ces deux dernières décennies, le gouvernement algérien s'est engagé à conduire de profondes réformes pour améliorer les systèmes de transport en cohérence avec ses engagements internationaux (UE, OMC) à travers la mise en place un système de transport intégré et efficace, caractérisé par la sécurité et la sûreté en précisant que ces réformes visent à améliorer la gouvernance et la gestion des réseaux de transport en s'inspirant des meilleures pratiques internationales.

---

<sup>1</sup> ABID H. 2009, Besoins de formation en transport dans les pays de la Méditerranée Occidentale cas des pays du Maghreb, Étude réalisée pour le compte du CETMO, p.07 <http://www.cetmo.org>

<sup>2</sup> BEN AMOR K. 2014, Les transports ferroviaires au Maghreb, Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéens, Études & analyses, p.28, 46 et 60 <http://www.ipemed.coop>. Consulté le 15 janvier 2017.

<sup>3</sup> ABID H. 2009, op.cit., p.03 <http://www.cetmo.org>

<sup>4</sup> BEN AMOR K., 2014, op.cit., p.20

<sup>5</sup> AHMED ZAID-CHERTOUK M., 2011, Le renouveau de l'action publique en Algérie dans le contexte de crise économique mondiale in *Renewal of public intervention and contemporary crisis. Towards the emergence of a new form of regulation ?* Ouvrage collectif sous la direction de Ph. BANCE et L. BERNIER, Publications du CIRIEC, Wiley Blackwell.

Notre papier s'attellera à aborder, dans une première partie, le cadre juridique et institutionnel du service public des transports tout en discutant la problématique de la répartition des compétences entre les structures centrales de l'Etat et les collectivités territoriales. On y développera également la problématique de l'exploitation du transport public par le secteur privé qui nécessite la mise en place d'organes de régulation. La seconde partie sera consacrée aux aspects liés au financement et à la tarification du transport public local en Algérie. On y relèvera notamment le rôle prépondérant de l'Etat dans le financement des infrastructures de transport, ainsi que son engagement dans le processus de revitalisation des entreprises publiques de transport urbain en précisant le rôle quasi inexistant des collectivités territoriales dans ce chapitre et le recours timide à des sources de financement international. A l'issue de cette partie, nous mettrons l'accent sur la politique de renforcement du processus de régulation en cours et sur la tarification comme moyen de régulation du service public local des transports.

### **1. Cadre juridique du service public des transports dans un contexte d'ouverture à la concurrence : organisation et gouvernance**

De nombreux textes à caractère législatif et réglementaire encadrent le dispositif général du secteur des transports collectifs urbains. Plus de 150 textes ont été édictés depuis l'indépendance. La réglementation du secteur des transports publics a connu plusieurs étapes importantes<sup>6</sup>. A travers cet axe nous examinons en premier lieu l'évolution du cadre juridique régissant les TPL marqué des réformes structurelles exprimant le désengagement de l'Etat au profit des collectivités territoriales par le biais de la décentralisation et au profit des agents économiques privés dans le cadre d'ouverture à la concurrence (1-1). Le transfert d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales pose la problématique de gouvernance des transports publics locaux suite à la multiplicité des acteurs. A ce titre, la question de répartition des compétences entre les niveaux central et local est centrale (1-2). Le processus de désengagement de l'Etat au profit du privé en matière d'exploitation du service public des transports est à l'origine du déclin du secteur public local et montée en puissance des opérateurs privés (1-3)

---

<sup>6</sup> BENALLEGUE A. 2006, « La gouvernance des systèmes productifs dans le secteur des transports en Algérie » Governance, Competitiveness and Networks Conference, Naples, October, In Revue Euromed transport project « vers un système intégré de transports Euro-méditerranéens [www.mittwaldserver.info](http://www.mittwaldserver.info)

## 1-1. Evolution du cadre juridique régissant les TPL : Des réformes structurelles exprimant le désengagement de l'Etat

Jusqu'aux années 88, le service public des transports suit les mêmes règles de régulation d'un service public. Les transports publics terrestres (urbains) de voyageurs sont consacrés par la législation spécifique comme constituant un service public. Ils sont, de ce fait, organisés dans les perspectives d'accessibilité et de commodité pour l'ensemble des utilisateurs. A partir de la décennie 1990, le développement du secteur des transports s'est appuyé sur les principaux axes qui ont sous-tendu le processus de réformes structurelles exprimant le désengagement de l'Etat de la sphère économique permettant le passage de l'Etat gérant à l'Etat garant, l'ouverture à l'économie de marché (libéralisation et démonopolisation des activités économiques) et la réforme de l'administration publique (décentralisation) donnant lieu à la montée en puissance respectivement du privé et du local. Ce processus de libéralisation fut entamé en 1987, à l'issue des répercussions du second choc pétrolier impactant de plein fouet l'économie algérienne permettant l'installation d'une crise multiforme (économique, sociale, culturelle, politique, etc.)<sup>7</sup>.

Dans le domaine des transports, après une période marquée par l'institution du monopole de l'Etat sur les transports terrestres, l'adoption de la loi n°88-17 du 10 mai 1988 portant orientation et organisation de transports terrestres a permis l'ouverture du marché des transports routiers au secteur privé dans le but d'améliorer l'offre de transport<sup>8</sup>. L'objectif consiste également en la recherche de nouvelles formules de financement des infrastructures de transport en faisant appel au capital privé et privilégier la réalisation de projets selon la formule de la concession pour pallier au rétrécissement des ressources budgétaires. Selon cette loi, le transport ferroviaire reste toujours du monopole de l'Etat, étant propriétaire du réseau de voies ferrées, en confiant l'exploitation à une entreprise publique nationale d'exploitation ferroviaire dénommée Société Nationale de Transport Ferroviaire (SNTF).

---

<sup>7</sup> BENDJELID A. 1998, Crise de développement et nouvelles stratégies d'acteurs dans les petites villes de montagne et de steppe de l'Algérie occidentale, Revue *Insaniyat*, n°6, mis en ligne le 31 mai 2013 [www.insaniyat.revues.org](http://www.insaniyat.revues.org) consulté le 17 mars 2017

<sup>8</sup> Précisant que jusqu'en 1987, les services des transports urbains étaient quasi exclusivement assurés par les collectivités territoriales

A partir des années 2000, les pouvoirs publics consolident la dynamique des réformes du secteur des transports en privilégiant le partenariat public-privé avec notamment la promulgation de la loi 01-13 du 07 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres qui devait pallier les insuffisances de la précédente loi. La réforme des transports terrestres engagée à travers cette loi, visait principalement un rééquilibrage des transports routiers et ferroviaires tenant compte de l'environnement, de la sécurité, des coûts et de la qualité de service. L'ouverture du marché des transports à la concurrence entre opérateurs afin d'augmenter l'efficacité, d'améliorer le rapport de coût-bénéfice des activités de transports publics locaux et de séparer les prérogatives de l'Etat de celles des entreprises ferroviaires. Ainsi, elle reconnaît l'importance des transports dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et du développement économique et social.

Définissant les principes et les règles générales relatives aux modes de transports, à l'organisation des transports, aux infrastructures et équipements, aux infractions et aux sanctions, cette loi reconnaît les transports comme un service public en sachant que cette dernière est désignée comme une activité d'intérêt général fonctionnant selon trois principes de base : continuité, égalité et mutabilité. La satisfaction du droit au transport est reconnu par la loi n° 13-01 pour tout un chacun. L'article 4 de cette loi stipule que le système des transports terrestres doit viser à rendre effective, la satisfaction des besoins des citoyens en transport dans les conditions les plus avantageuses pour la collectivité nationale et pour les usagers en termes de sécurité, de disponibilité de moyens de transport, de coût, d'accessibilité, de prix et de qualité de service.

Ainsi, l'activité du service public des transports peut être prise en charge directement par les autorités publiques (régie simple, directe), ou indirectement en confiant la gestion à soit à un organisme public (établissement public ou entreprise publique) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou à une personne privée (physique ou morale) dûment autorisée par les services du ministre des transports<sup>9</sup> dont l'exploitation est mise sous le contrôle d'une personne publique. Dans ce cas, la loi précise que l'Etat et/ou les collectivités territoriales doivent compenser pour toute sujétion de service public qui entraîne un manque à gagner ou un déficit résultant de l'exploitation du service imposé.

---

<sup>9</sup> Art.17 de la loi 01-13 du 17 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres

En matière de transport public urbain, la loi définit les priorités accordées aux transports en commun et confie l'organisation des transports publics terrestres des voyageurs à l'Etat et/ou aux collectivités territoriales (art10) ainsi que la décision de création des infrastructures d'accueil et de traitement de voyageurs. Cependant, leur réalisation et leur gestion peuvent être concédées à des personnes physique ou morale de droit algérien<sup>10</sup>. Elle prévoit la délimitation du périmètre de transport urbain par le wali lorsque le service concerne plusieurs communes de la wilaya et elle met en place une autorité chargée de l'organisation et du développement lorsque le périmètre de transport urbain couvre le territoire de plusieurs communes. De même, l'article 21 de la même loi démonopolise le transport ferroviaire en permettant à des opérateurs de statut privé d'intervenir sous le régime de concession<sup>11</sup> dans la gestion et/ou l'exploitation du réseau ferré national. L'objectif est alors le redressement durable de ce secteur avec la refonte de son cadre institutionnel et organisationnel en redéfinissant le rôle économique du chemin de fer dans le contexte de marché qui induira nécessairement la modernisation du réseau et l'élaboration d'un schéma directeur pour son développement à long terme, l'adoption de règles de gestion distinctes des activités commerciales et des activités de services publics et la redéfinition de la relation financière entre l'Etat et la SNTF avec les établissements d'un contrat-programme pluriannuel pour l'établissement d'un équilibre financier de l'activité ferroviaire.

L'analyse du cadre réglementaire régissant le service des transports publics, à travers la loi n° 01-13 notamment, laisse apparaître l'absence de dispositions particulières relatives à la réalisation et l'exploitation des transports collectifs en site propre autres que le chemin de fer. Elle a limité le champ d'application des dispositions relatives aux transports ferroviaires aux seuls transports d'intérêt national. Les transports ferroviaires par tramway ainsi que par câble téléphérique et télécabine, appelés à jouer un rôle important dans le système urbain des transports n'ont pas été pris en compte. Ce mode de transports intégré dans le programme quinquennal 2005-2009 afin de remédier aux dysfonctionnements du secteur de transport terrestres et de le moderniser. Cette dynamique a été renforcée par le programme quinquennal 2010-2014. Elle a été confortée sur le plan juridique par la promulgation de la loi n° 11-09 du 05 juin 2011 portant

---

<sup>10</sup> Art 15 de la loi 01-13 du 17août 2001

<sup>11</sup> Décret exécutif n°04-417 du 20 décembre 2004 la concession de système des transports urbains

orientation et organisation des transports terrestres (LOTT) complétant et modifiant la loi n° 01-13 considérant le transport guidé comme composante du système de transport terrestre placé dans la catégorie de transport public régulier en particulier (art. 05 de la loi n°11-09)<sup>12</sup>.

S'agissant du projet d'infrastructure (tramway, parking, pôles d'échanges), arrêté dans le cadre du schéma directeur des transports urbains, les pouvoirs publics affichent leur intention à favoriser la réalisation et l'exploitation des infrastructures d'accueil et de traitement de voyageurs par leur mise en concession au secteur privé. Ainsi, la LOTT ne définit pas les modalités de gestion et d'exploitation des infrastructures publiques de transports et des services de transports publics (licence de transports, concession, etc.). De la même manière, elle ne précise pas l'autorité chargée d'organiser les transports collectifs urbains. En effet, il est stipulé dans son article 230 que les missions d'organisation et de développement des transports urbains sont dévolues à une autorité de coordination dont sa création, ses attributions et ses modalités de fonctionnement sont prévues par voie réglementaire.

En conclusion, la réforme juridique des TPL a modifié son organisation institutionnelle faisant intervenir de multiples intervenants à savoir les ministères, les wilayas, les communes et les établissements publics à vocation industrielle et commerciale ou à vocation économique. A ce titre la problématique de leur gouvernance se pose avec acuité que nous avons essayé d'examiner de tout près dans ce qui suit.

## 1-2. Problématique de gouvernance des transports publics locaux : Multiplicité d'acteurs et répartition des compétences entre les niveaux central et local

L'intervention transversale de ce secteur et son appui à l'ensemble des autres activités économiques du pays le caractérise par une multiplicité d'intervenants et une interdépendance avec les autres secteurs. D'une manière générale, l'Etat reste le principal acteur qui intervient à titre principal par l'intermédiaire du Ministère des Transports (MT) et le ministère des travaux publics concernant la fourniture d'infrastructures et de services de transports.

---

<sup>12</sup> Le transport guidé constitue un système de transport dans lequel les véhicules sont guidés par l'infrastructure (chemin de fer, métro, tramway, téléphérique, etc.). Il est constitué d'infrastructures, d'installations techniques d'exploitation et de véhicules et obéit à des règles spécifiques d'exploitation, d'entretien et de maintenance afin d'assurer la sécurité de ce type de transport (loi 11-09).

Les prérogatives du MT sont très vastes<sup>13</sup> : il est responsable de l'orientation générale, de la planification, de la réglementation et de la supervision des activités de transport des biens et des passagers par voie terrestre (routes ou chemins de fer). Principalement, il est chargé d'arrêter la politique nationale dans le domaine de transport, de s'assurer de sa mise en œuvre conformément aux lois et règlement en vigueur. Dans le domaine du transport terrestre et urbain, le MT est assigné de la mission d'élaborer et de contrôler la réglementation générale du transport routier de voyageurs, de la circulation et de la prévention et la sécurité routière, d'orienter, de contrôler et d'attribuer les autorisations d'exploitation de l'activité des opérateurs publics et privés de transport. Il est aussi responsable des domaines de la météorologie, de normalisation et de maintenance afin de satisfaire la demande dans les meilleures conditions de coûts et de qualité de service.

Cependant, il est à préciser que l'activité de transport fait appel à de nombreux autres ministères qui interviennent à un titre ou un autre dans le secteur à savoir les ministères de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICL), des Finances, de l'environnement et d'Aménagement du territoire, de l'habitat et d'urbanisme et du commerce. A ce titre, pour des raisons d'efficacité, le MT est chargé de mettre e en œuvre des mesures tendant à assurer la coordination et l'harmonisation avec les instances et organismes concernés par la fonction transport notamment à travers la ré des études à caractère général concourant à la définition de la stratégie de développement du secteur et de son organisation. En matière de planification, le MT collabore avec les Ministères intéressés (l'Habitat et l'urbanisme<sup>14</sup>, l'Environnement et l'Aménagement du Territoire et les travaux publics<sup>15</sup>) en ce qui concerne l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire et la conception des instruments de planification à tous les échelons et inscrit dans le cadre des orientations

---

<sup>13</sup> Trois décrets exécutifs précisent les prérogatives et les compétences du ministre des Transports (décret exécutif n° 89-165 du 29 août 1989), l'organisation de l'administration centrale du ministère des Transports (décret exécutif n° 89-166 du 29 août 1989) et l'organisation et le fonctionnement des Directions des Transports des Wilayas (décret exécutif n° 90-381 du 24 novembre 1990).

<sup>14</sup> Le ministère de l'Habitat et de l'urbanisme (MHU) a compétence dans l'aménagement et le réaménagement de l'espace urbain. Il encadre l'élaboration et la mise en œuvre des instruments d'urbanisme : plans d'occupation des sols (POS) et plan directeur d'aménagement urbain (PDAU) à travers lesquels sont définies les emprises nécessaires au développement des infrastructures de transport : route, chemin de fer, tramway, etc.

<sup>15</sup> Le ministère des travaux publics est responsable de la réalisation et de l'entretien des infrastructures routières nationales et autoroutières. Il assure la tutelle de l'agence nationale des autoroutes (ANA) chargé de la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de l'autoroute Est-Ouest. Il assure également la tutelle de l'Algérienne de gestion des autoroutes (AGA), entreprise créée en mai 2005, qui prend en charge l'exploitation et l'entretien des autoroutes.

générales des objectifs. Principalement, il participe à l'élaboration des schémas directeurs des infrastructures portuaires, aéroportuaires, routières, ferroviaires, et de transport urbain, des plans de transports, des plans directeurs d'urbanisme en proposant toute mesure permettant leur adaptation à l'évolution des besoins et des techniques de transport. De ce fait, il veille à la réalisation des études de conception et de faisabilité des infrastructures ferroviaires, de transport urbain nécessaires à la mise en œuvre de la politique nationale ainsi qu'à leur mise en place en collaborant avec le ministère d'urbanisme et celui chargé des travaux publics. Enfin, il détermine les conditions d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des infrastructures, des installations et moyens.

Concernant la relation du ministère de l'intérieur et des collectivités locales avec le ministère des transports, elle intervient par le biais de la tutelle qu'exercent les wilayas sur les communes. Le ministère du Commerce, quant à lui, collabore avec le ministère des transports en ce qui concerne la politique tarifaire et le suivi de l'activité commerciale des opérateurs de transports puisqu'il leur délivre le registre de commerce, vérifie la conformité des tarifs pratiqués par les transporteurs et arrête les tarifs des services urbains et interurbains des transports de voyageurs routiers et ferroviaires, taxis individuels et taxis collectifs. Il donne son avis pour toute fixation du tarif en milieu urbain proposé par le MT après avis du Conseil de la Concurrence le projet qui est alors soumis au Secrétariat Général du Gouvernement. Enfin, le ministère des Finances dispose d'une large incidence sur le secteur des transports urbains notamment avec l'affectation des dotations budgétaires dédiées aux projets d'infrastructures de transport. Il se charge, en collaboration avec le MT et/ou les Collectivités territoriales, de mettre en place les mécanismes de sujétion de service public pour les transports collectifs.

Pour les besoins de coordination, un comité de coordination des ministères a été créé en 1977 ; toutefois, il arrive que la complémentarité des modes de transport laisse à désirer. Juridiquement, elle est consacrée par les lois 88-17 et 01-13 privilégiant une organisation intermodale des transports mettant en place une nouvelle stratégie de transport fondée sur l'interconnexion, la coordination et la complémentarité qui constituent le soubassement de l'intermodalité introduite plus tard dans les agglomérations algériennes pour une meilleure intégration de tous les réseaux de transports et la fluidification la mobilité des personnes. Dans le

but de poursuivre cette dynamique la loi 10-02 portant approbation du SNAT, considère l'intermodalité comme un impératif à considérer en liaison avec la valorisation du rôle du chemin de fer. Grace à cette loi l'intermodalité gagne de l'importance dans les actions entreprises dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, idée soutenue pour garantir l'attractivité des territoires algériens.

Au niveau territorial, l'organisation des transports fait intervenir la direction des transports de la wilaya et les collectivités territoriales (la wilaya et la commune). La Direction des Transports de la Wilaya (DTW) est un organe déconcentré du MT placé sous l'autorité du Wali. Les DTW relèvent du MT concernant les aspects techniques et contrôle de la réglementation et du MICL pour les aspects administratifs. Les directeurs des transports sont des agents du MT. Fixée par le décret exécutif n° 90-381 du 24 novembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des Directions des Transports des Wilayas, la DTW a pour missions principales<sup>16</sup> l'application de la réglementation, la coordination et le contrôle de l'organisation des différents modes de transport, la mise à jour des fichiers des activités des transports terrestres, l'attribution de titres et autorisations d'exploitation du transport, et la mise en œuvre des mesures de prévention et de sécurité routière, etc. Actuellement, c'est la DTW qui joue le rôle d'autorité organisatrice des transports urbains puisqu'elle détermine le niveau de l'offre à mettre en œuvre, accorde les autorisations d'exploitation des services de transport en commun et de transport par taxi dans le périmètre du transport urbain. Elle assure, également, l'encadrement et le contrôle des opérateurs de transport exerçant dans le périmètre de transport urbain, met en œuvre le plan de transport urbain ainsi que tout schéma de développement d'infrastructures de transport urbain : tramway, téléphérique, etc.

En vertu du principe de décentralisation des compétences aux échelons infra-territoriaux, la loi n°01-13, dans son article 10, dévolue le développement du système des transports publics terrestres des voyageurs à l'Etat et/ou aux collectivités territoriales. Dans le système administratif algérien les collectivités territoriales sont la wilaya et la commune qui sont régies respectivement par les lois n° 11-10 et n° 12-07<sup>17</sup> et ayant des

---

<sup>16</sup> SAFAR ZITOUN M. & TABTI-TALAMALI A., 2009, Mobilité dans l'agglomération d'Alger : Evolution et perspectives, p. 47 [www.planbleu.org](http://www.planbleu.org)

<sup>17</sup> Loi n° 11-10 du correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune modifiant et complétant la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune et loi n° 12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya modifiant et complétant

prérogatives en matière d'élaboration des plans de transport de wilaya et de communes et de gestion du système de transport routier et de transport urbain qu'elles ont pleinement exercé avant l'ouverture du marché des transports au secteur privé et la dissolution des entreprises publiques locales de transport. A ce titre, le service public des transports épouse le caractère de service public local dans la mesure où il est créé et géré par des acteurs locaux autonomes dont le pouvoir est circonscrit territorialement.

La wilaya, circonscription administrative de l'Etat, a à sa tête un wali nommé par l'État. Chaque ministère est représenté au niveau de la wilaya par une direction sectorielle sous l'autorité du wali. Ses missions spécifiques liées au secteur des transports consistent à initier des actions liées aux travaux d'aménagement, de maintenance et d'entretien des chemins de wilaya (CW). La Wilaya est fortement impliquée en matière d'organisation générale, de développement et de gestion des transports et des infrastructures routières à caractère local, d'infrastructures d'accueil des voyageurs et de stationnement. La wilaya peut, selon les dispositions de la loi n° 12-07, créer des services publics de transport en vue de satisfaire les besoins de déplacement sur les liaisons situées à l'intérieur de son territoire. Elle peut également réaliser des études de plans de transport et de circulation routière, ainsi que leur mise en œuvre.

La commune constitue le cadre institutionnel de prise en charge de la plus grande partie des services touchant à la vie quotidienne des habitants et est par ailleurs chargée de l'organisation des transports urbains sur son territoire. La commune est chargée de réaliser et de mettre en œuvre les études de plans de transport et de circulation routière, d'initier des actions liées à la construction. Elle est également chargée de la gestion et à l'entretien de la voirie communale, de créer des services publics de transport sous forme de régie, d'EPIC ou de concession en vue de satisfaire les besoins de ses administrés en matière de déplacement, de réglementation de la circulation urbaine, de réalisation des aires de stationnement et des gares routières, de définition de son périmètre de transport urbain, etc. En matière de circulation et de transport urbain, les responsabilités des communes font souvent double emploi avec celles du

---

la loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya. Les lois 90 relatives à la commune et à la wilaya ont permis le transfert de compétences en la matière au profit des collectivités territoriales agissant chacune dans son périmètre tel que délimité par la loi.

Conseil exécutif de la Wilaya, placé sous l'autorité du Wali, qui exerce la tutelle et le contrôle des communes relevant de sa compétence<sup>18</sup>.

Conformément à l'article 32 de la loi n° 11-10 relative à la commune : « la commune crée des services publics communaux en vue de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens notamment en matière de transport public ». Sur le terrain, les communes interviennent d'une manière restreinte sur les transports urbains, elles ne disposent pas de ressources humaines et financières requises à l'accomplissement de leurs missions<sup>19</sup>. A défaut de ressources financières et humaines, l'ouverture à la concurrence du secteur de transports a réduit le rôle des communes notamment l'exploitation des transports urbains induisant la suppression des entreprises publiques locales appartenant jusque là à l'entité communale (1-3).

### **1-3. Exploitation du service public des transports : Déclin du secteur public local et montée en puissance des opérateurs privés**

L'ouverture du secteur des transports à la concurrence a été suivie immédiatement par la prolifération des opérateurs ou exploitants privés ayant contribué à une hausse globale de l'offre par la mise en service d'un grand nombre de bus au service du transport collectif (doublement du taux d'équipements en minibus). Cette dynamique a été consolidée par la création de l'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ)<sup>20</sup> ayant permis à de jeunes chômeurs d'acquérir des véhicules hors taxes avec des prêts bancaires bonifiés, en plus d'une exonération fiscale pendant cinq ans. Le volume global de l'effectif des opérateurs de transports et des moyens disponibles au niveau du pays pour le transport routier collectif de personnes s'élève à 12 410 véhicules, dont 90% sont détenus par 11 364 opérateurs privés et 10% détenu par 17 opérateurs publics. Pour le transport routier individuel de personnes, le parc global comprend 57 179 véhicules de taxis. En ce qui concerne le transport routier de marchandises, le parc global est estimé à 272 000 véhicules détenus par

---

<sup>18</sup> SAFAR ZITOUN M. et TABTI-TALAMALI A., 2009, op.cit. p.49

<sup>19</sup> Les ressources communales sont constituées entre autres par les produits d'exploitation du patrimoine et des différentes activités des services de la commune, les produits de la fiscalité et des taxes locales ainsi que par les subventions de l'Etat principalement pour les plans communaux de développement (PCD).

<sup>20</sup> L'Etat a mis en place ce dispositif pour lutter contre le chômage des jeunes. Il a été créé par le décret exécutif n° 96-296 du 08 septembre 1996 portant création et fixant les statuts de l'agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes, modifié et complété par le décret n°01-162 et le DE n°03-288 du 06 septembre 2003, et le décret n° 11-102 du 06 mars 2011.

185 360 opérateurs dont 19,5% pour le secteur public et 80,5% pour le secteur privé, sachant que le parc détenu au titre du compte propre représente près de 60%<sup>21</sup>.

Le parc national de transport routier de voyageurs a enregistré une progression de 12,06 % en 2003, passant de 49 569 véhicules en 2002 à 55 545 véhicules en 2003<sup>22</sup>. Ayant connu une forte croissance pendant la période 1998-2007, l'Algérie a vu son parc de véhicules augmenter de 35% contre 14 % pendant la période 1989-1998. En 2007, on comptait environ 3.7 millions de véhicules. Les voitures particulières détiennent la part la plus importante avec, environ, 61 % de la totalité du parc. Les véhicules utilitaires de transport de marchandises (camionnette, camion, tracteur routier, tracteur agricole et remorque) occupent la deuxième place avec, environ, 37 % et les véhicules de transport collectif de personnes ne représentent qu'environ 1,7 % du parc<sup>23</sup>.

Cependant, le diagnostic récent effectué sur la situation des transports urbains dans les agglomérations en Algérie souligne la rapidité avec laquelle les entreprises/régies de transports publics ont vu leur rôle diminuer au profit de petits opérateurs des véhicules de 9 à 29 places. Hormis la capitale Alger où l'opérateur public principal ETUSA a été préservé, les opérateurs historiques locaux ont fini par disparaître dans la plupart des villes du pays. La part du marché des opérateurs privés sur les services réguliers est de 100% dans des pôles urbains comme Batna, Skikda, Tiaret, Annaba, Sétif, etc.<sup>24</sup> Le résultat des liquidations et du désengagement de l'Etat, au niveau national, a fait que les entreprises publiques de transports en 2001 ne détenaient que 1.2% des parts du marché possédant 5,36% du parc et offrant 10,42 % des places. La part du marché détenue par des opérateurs privés est estimée à 94,9%, possédant 87,9% du parc et offrant 83.9 % des places, contre Le taux moyen d'immobilisation du parc est de 47%. Le propre compte représente 3,9%

---

<sup>21</sup> ABID H., 2009, op.cit., p.14 <http://www.cetmo.org>

<sup>22</sup> Données du Ministère des travaux publics, 2003 [www.mtp.gov.dz](http://www.mtp.gov.dz)

<sup>23</sup> ABID H., 2009, Ibidem

<sup>24</sup> Les rapports sur la situation des entreprises publiques de transport avant leur crise montrent qu'elles possédaient une véritable organisation avec des services d'administration, d'exploitation et de maintenance. Mais, elles souffraient du manque de qualification du personnel d'encadrement et de maintenance et d'un effectif pléthorique. Cf., BOUBAKOUR F. & BENCHERIF H. (2013), Evolution du transport urbain en Algérie : du mode artisanal à la régulation par l'Etat, In revue Géotransports, Transport et développement des territoires, n° 1-2, p.93, <http://www.cnfg.fr>

des opérateurs, possède 7,4% du parc et offre 7,4 % des places<sup>25</sup>. Le déficit chronique des entreprises publiques est essentiellement dû à la non maîtrise des charges et au blocage des tarifs<sup>26</sup>. Quant au transport urbain par taxi, il a pratiquement remplacé le transport collectif dans la zone hyper-centre, à l'image de la capitale Alger, où l'ETUSA n'arrive plus à satisfaire la demande sur les lignes dont elle a l'exclusivité<sup>27</sup>.

Toutefois, la libéralisation du secteur des transports a atteint ses objectifs premiers qui visaient l'augmentation de l'offre de transports collectifs, mais elle s'est accompagnée d'effets négatifs dus au manque de régulation par les pouvoirs publics engendrant une dégradation des conditions de déplacements. En effet, il est à relever qu'une bonne partie des opérateurs ne disposent que d'un seul véhicule et opèrent avec des méthodes de travail artisanales sans aucune perspective de développement à moyen et long terme. La taille d'opérateurs (1,2 véhicules par opérateur) rend aléatoire tout investissement dans les infrastructures de maintenance et de gestion<sup>28</sup>.

Ces opérateurs et leurs personnels souffrent également de non-qualification associée à une méconnaissance totale de la réglementation en vigueur dans leur domaine d'activité. La durée de vie des entreprises est courte. Les opérateurs privés exploitent les lignes les plus rentables et aux heures de pointes uniquement, pendant lesquelles leur taux de remplissage dépasse 120%. Aux heures creuses le service est faible, voire inexistant. La couverture spatiale des agglomérations est dans l'ensemble très déficitaire. Plusieurs études ont montré que les opérateurs ne respectent pas les tracés qui leur sont attribués et se rabattent sur les lignes rentables. Le non respect des lignes attribuées fait que des pans entiers de la population se trouvent démunis de moyens de transports.

---

<sup>25</sup> Tendances du trafic, politiques de transport et plans dans la Méditerranée Occidentale, Définition et évaluation d'un réseau stratégique d'infrastructures de transport en Méditerranée Occidentale, Document à rendre D3, Destin D3- Annexe A, Algérie, Pp.101-102 <http://81.47.175.201/Destin/francais/rapports/Destin%20D3%20-%20A.pdf>

<sup>26</sup> Les rapports sur la situation des entreprises publiques de transport avant leur crise montrent qu'elles possédaient une véritable organisation avec des services d'administration, d'exploitation et de maintenance. Mais, elles souffraient du manque de qualification du personnel d'encadrement et de maintenance et d'un effectif pléthorique. Cf., BOUBAKOUR F. & BENCHERIF H., 2013, op.cit. p.92, <http://www.cnfg.fr>

<sup>27</sup> D'autres organismes publics et entreprises privées offrent des services de transport spécialisés : le transport par les employeurs, le transport des étudiants. Parallèlement à la diminution du poids des entreprises publiques et du développement de l'offre privée, le rôle des taxis a fortement augmenté : entre 7 à 12 % du marché. Enfin, on peut noter l'importance du transport spécialisé des salariés et étudiants et certaines administrations pour pallier au déficit de services réguliers, avec un parc détenu considérable et particulièrement sous-utilisé. Cf., SAFAR ZITOUN M. et TABTI-TALAMALI A. 2009, op.cit. p.50

<sup>28</sup> BOUBAKOUR F. & BENCHERIF H., 2013, Ibidem

En dépit des doléances des citoyens, la DTW, instance chargée de la régulation du TPL, disposant d'un organe de contrôle et d'une commission de discipline, semble incapable de gérer la situation tant le marché des transports est fragmenté et atomisé. Dans cette situation le rôle des quatre (04) associations nationales actives dans le domaine des transports (l'Union Nationale Algérienne des Transporteurs « UNAT », l'Organisation Nationale des Transporteurs Algériens « ONTA » Fédération Nationale des Transporteurs Algériens « FNTA » Union Générale des Commerçants et Artisans Algériens « UGCAA »)<sup>29</sup>, demeure faible. Ceci peut être s'expliquer par la faiblesse du nombre d'adhésion des transporteurs aux associations professionnelles. Par exemple, en 2010, l'UNAT regroupe 7500 adhérents à l'échelle nationale<sup>30</sup>. L'adhésion des transporteurs à ce type d'organisation est généralement motivée par les avantages financiers qu'ils peuvent tirer des formules avantageuses négociées par leurs représentants avec les organismes tels que le gestionnaire des stations urbaines (prix du droit de stationnement) et les concessionnaires (rabais sur le prix de bus et pièces de rechange). Leurs représentants assistent rarement aux réunions et aux rassemblements ; ils ne se présentent au bureau que pour payer les droits d'adhésion, précise CHABANE<sup>31</sup>.

Les dysfonctionnements des transports publics ont favorisé l'usage de la voiture particulière, en forte progression, mais encouragé aussi le développement des transports informels par taxis clandestins, selon Farès Boubakour<sup>32</sup>. Pour gérer la situation actuelle caractérisée par un foisonnement d'opérateurs de transport urbain, il serait nécessaire d'opérer des regroupements d'opérateurs par ligne ou secteur géographique par exemple. A cet effet, nous constatons que la régulation est encore plus nécessaire pour veiller au bon fonctionnement du secteur libéralisé<sup>33</sup>. Afin de s'assurer que l'ouverture à la concurrence des TPL n'entraîne pas la dégradation de la qualité de service public des TPL, il est

<sup>29</sup> <http://www.ministere-transport.gov.dz> consulté le 15 avril 2016 à 16h00

<sup>30</sup> Direction Générale de la Veille Stratégique, des Etudes Economiques et des Statistiques, Catalogue des associations professionnelles et des organisations patronales et syndicales à caractère économique, Document de travail n°25/DGVEES/2011, p.47, <http://www.mdipi.gov.dz> consulté le 22 mars 2017 à 15h00

<sup>31</sup> CHABANE L., 2014, Le secteur privé des transports urbains de voyageurs, quelles logiques de fonctionnement ? Une enquête auprès des opérateurs privés à Alger, In Les Cahiers du CREAD, n°109, p.99, <http://dSPACE.cread.dz>

<sup>32</sup> BOUBAKOUR F., 2008, Les transports urbains en Algérie face aux défis du développement durable : sur les problèmes rencontrés et les solutions proposées. Communication présentée à la conférence de CODATU XIII. Ho Chi Minh City (Saïgon) Vietnam, 12-14 novembre. p.4 <http://www.codatu.org>

<sup>33</sup> BENALLEGUE A., 2006 op.cit.

indispensable de mettre en place un cadre juridique (réglementation, normes, mécanismes)<sup>34</sup> et institutionnel spécifique visant à répondre aux besoins d'efficacité économique et sociale et maintenir les valeurs du service public (égalité, continuité, mutabilité) d'une part, et à créer un équilibre et une dynamique évolutive en matière de management des TPL, d'autre part.

## **2. Réengagement de l'Etat dans le processus de régulation des TPL**

L'ouverture du service des transports à la concurrence du marché ne signifie pas la dérégulation du service public local pour deux raisons. D'une part, l'Etat garde toujours le pouvoir de réalisation des infrastructures routières et, d'autre part, le marché privé du service des transports nécessite l'intervention de l'Etat régulateur<sup>35</sup> par la mise en place d'une autorité organisatrice se chargeant de réguler le marché concurrentiel l'exploitation des lignes par les transporteurs privés et la mise en place d'un système tarifaire prenant en compte la situation financière du citoyen.

### **2-1. Régulation des TPL en Algérie : Promotion et orientation de la concurrence vers le respect des obligations de service public**

D'origine anglo-saxonne, la notion de régulation est apparue récemment dans le vocabulaire économique et législatif recouvrant un domaine d'intervention relativement large (les normes et règles qui s'imposent (réglementation) à tous les acteurs ; le « contrôle » de leur exécution et de leur respect, ainsi que les éventuelles sanctions ; mais aussi les nécessaires adaptations au fur et à mesure) afin de concilier les mécanismes de concurrence avec des finalités d'intérêt général. La théorie de régulation est, avec l'[économie des conventions](#), l'une des deux principales approches hétérodoxes de l'économie en France. Elle a pris son essor au milieu des années 1970 autour des travaux de [Michel Aglietta](#), [André Orléan](#), Bernard Billaudot, [Robert Boyer](#), [Benjamin](#)

---

<sup>34</sup> BAUBY P., 2011, Service public, services publics, Ed. La documentation française, p. 93.

<sup>35</sup> L'Etat régulateur est un Etat modeste rompant avec l'interventionnisme et le dirigisme qui ont marqué l'Etat interventionniste. Il peut être défini comme arbitre du jeu économique avec la conception d'un État « producteur » de biens et services). CHEVALLIER J., 2004, "L'Etat régulateur" in *Revue française d'administration publique* /3 (no111), p.473, [www.cairn.info](http://www.cairn.info)

[Coriat](#) et [Alain Lipietz](#). C'est au sein de l'administration française ([Insee](#), DP) que l'École de la régulation a pris naissance<sup>36</sup>.

Pour Pierre BAUBY<sup>37</sup>, la régulation est un mode d'ajustement permanent et évolutif d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables. La régulation concerne des secteurs où existent des obligations de service public qui nécessitent pour pouvoir être correctement remplies, un certain aménagement de la concurrence<sup>38</sup>. Elle consiste alors à organiser l'ouverture de la concurrence de service en réseau des transports fournis par les entreprises publiques (le plus souvent publique dans le cadre de monopole réglementé par l'État). Philippe HERZOG<sup>39</sup> propose une définition plus précise de la régulation des services publics. Pour lui réguler, c'est s'assurer que le marché contribue à l'intérêt public, et inversement, que l'intérêt public assume une certaine dose de concurrence, pour qu'il n'y ait pas sclérose des structures, rentes, et sous efficacité. Contrairement aux thèses qui opposent marché à l'intérêt public, cet auteur met en évidence l'interaction et la conciliation des mécanismes de concurrence avec des finalités d'intérêt général. Au sens large, HERZOG<sup>40</sup> définit la régulation d'un système économique à travers les critères, les modes de coordination, les incitations permettent la cohérence et son développement.

C'est ce sens qu'est retenu par la loi n°08-12 relative à la concurrence. Elle est entendue comme toute mesure quelle que soit sa nature, prise par toute institution publique et visant notamment à renforcer et à garantir l'équilibre des forces du marché et le jeu de la libre concurrence, à lever les obstacles pouvant entraver son accès et son bon fonctionnement, permettre l'allocation économique optimale des ressources du marché et éviter les abus de position dominante. Ainsi, l'application de la régulation aux services publics ou d'intérêt général se justifie par le fait de l'existence de défaillances du marché, qui empêchent de ne s'en tenir qu'au droit commun de la concurrence et des seules règles du marché. BAUBY

<sup>36</sup> BILLAUDOT B., 1996, L'ordre économique de la société moderne, Paris, L'Harmattan, p.9

<sup>37</sup> BAUBY P., 1998, Service public : De la tutelle à la régulation, in *Revue Flux* n°31-32, p. 29 [www.persée.fr](http://www.persée.fr)

<sup>38</sup> BENALLEGUE A., 2004 « Les nouvelles modalités de gouvernance des services publics : cas des transports publics de voyageurs », in *Revue Idara*, volume 15, n°30

<sup>39</sup> BAUBY P. et *ali.*, 2007, Les services publics en Europe : Pour une régulation démocratique, Ed. Publisud, p.11

<sup>40</sup> HERZOG Ph., 2007, Droit, subsidiarité, efficacité : L'union européenne en quête d'une doctrine pour les SIG, in ouvrage Les services publics en Europe : Pour une régulation démocratique, BAUBY P. et *ali.*, éd. Publisud, p. 17-18

explique que cela peut conduire au développement de trois phénomènes de polarisation : économique (les rendements croissants conduisant à de nouvelles concentrations et à la reconstitution de monopoles), sociale (l'écroulement du marché » amenant des différenciations croissantes selon les revenus des utilisateurs) et territorial (les régions et zones les moins rentables risquant d'être progressivement délaissées).

La problématique de la régulation des services d'intérêt général s'est imposée en particulier avec la séparation entre fonction d'opérateur et fonction de régulateur, entre le rôle d'actionnaire et de régulateur de l'autorité publique propriétaire des entreprises et entre les infrastructures, qui restent le plus souvent des monopoles naturels, et la prestation de service<sup>41</sup>.

Pour la période allant de 1962 à 1988, le monopole de l'Etat en matière de gestion et d'exploitation du service public des transports a été institué. C'est donc à l'Etat de réguler l'exercice de l'activité des transports concernant la fixation des tarifs, des lignes à exploiter par les opérateurs publics (entreprises publiques) régies par des décrets exécutifs fixant la création, les modalités de fonctionnement, de financement et même de tarification du service qu'elles fournissent à la population. Toutefois, il y a lieu de souligner que la régulation ne concerne pas uniquement le secteur public, car même si l'Etat se désengage partiellement, sous l'effet de crise économique et financière, la tâche de régulation demeure toujours de son ressort. Dans le contexte de coexistence dans un même secteur de mission d'intérêt général des opérateurs publics et opérateurs privés, le rôle de l'Etat de ce fait, est d'assurer un cadre concurrentiel entre le public et le privé dans le cadre d'une action publique spécifique. Dans ce sens, la libéralisation du service public des transports entamée à partir des années 1988, avec la promulgation de la loi n°88-17, et achevée par la loi 01-13, ne signifie pas que ce service est déréglementé et encore moins dérégulé.

Les législations (lois sur les transports terrestres, code communal et de wilaya) qui encadrent cette activité, même si l'exploitation des services est privée, prévoient des prérogatives de promotion, de développement et de gestion des services publics notamment par les collectivités territoriales.

---

<sup>41</sup> Dans cette logique de régulation, le service public peut être défini comme une activité d'intérêt social et économique général s'adressant à tous les citoyens, ayant nécessairement un caractère collectif et infrastructurel tel qu'une certaine forme de régulation ou de protection publique est indispensable, afin qu'un niveau minimal de service soit mis à la disposition de tous avec une qualité spécifiée et moyennant un prix raisonnable (*service universel*). Cette conception n'accorde à l'autorité publique qu'un pouvoir de régulation.

Ainsi, l'Etat demeure le principal investisseur dans les infrastructures de transport (routières, autoroutières, ferroviaires, portuaires, aéroportuaires) constituant un facteur important dans le développement économique du pays. A ce titre, l'Etat maintient le monopole sur le financement des infrastructures de transports (2-2).

2-2. Le maintien du monopole dans le financement des infrastructures de transports : pour une accessibilité égalitaire des usagers

En raison de son impact considérable et multiforme et de ses caractéristiques spécifiques dans le fonctionnement des systèmes de transport, l'infrastructure de transport mérite une attention particulière de la part des pouvoirs publics mais également des chercheurs. Afin de rattraper le retard enregistré en matière d'offre d'infrastructures de transport, l'Etat algérien a envisagé des projets de grande envergure et, cela, à partir de 1975 dans le plan national routier. Mais la réalisation de ces projets a été tributaire des fluctuations des prix du pétrole et des crises qui ont secoué l'Algérie durant les années 90, ce qui a freiné considérablement la mise en œuvre de la stratégie de développement de ces infrastructures. Ce n'est qu'en 2002 qu'un nouveau plan directeur des transports refait surface pour être exécuté sur une longue période allant jusqu'à l'horizon de 2020. La puissance publique a un rôle important à jouer dans la programmation, la réalisation et le financement. C'est la mise à disposition de moyens de transports, dans le cadre d'obligation de service public qui justifie le financement afin d'éviter l'abus de monopole dans l'usage de l'infrastructure et garantir un accès égalitaire à tous les opérateurs de transports<sup>42</sup>.

Les actions prises dans le cadre du SNAT sont déjà engagées dans le cadre du programme du Plan de Soutien à la Croissance Economique 2005-2009, des Programmes Complémentaires des wilayas des Hauts Plateaux et du Sud. Ils sont renforcés et accélérés dans le programme du développement 2010-2014, les plans sectoriels de développement et les plans de développement communaux. Ceci traduit les engagements de l'Etat en la matière finançant l'intégralité des investissements en infrastructures de transport et mobilisant des enveloppes budgétaires en vue d'atteindre l'objectif stratégique d'aménagement du territoire d'une

---

<sup>42</sup> Cependant, les acteurs et les formes de financement ont grandement évolué, notamment avec la mise en œuvre des formules de partenariat public-privé à travers des contrats de concession.

desserte équilibrée, intégrale et hiérarchisée du territoire, tenant compte du nombre d'habitants et de l'intensité du développement économique<sup>43</sup>.

Prenant en charge près de 90% du trafic intérieur de passagers et de marchandises, le réseau routier algérien se densifie à un rythme soutenu par la mise en œuvre progressive du schéma directeur routier et autoroutier 2005-2025 qui est le référentiel de développement à court, moyen et long terme des infrastructures routières et autoroutières découlant d'une vision globale et d'une planification stratégique à l'horizon 2025. Ses objectifs ambitieux ont été intégrés au programme quinquennal 2005-2009 qui y a alloué une enveloppe équivalente à 42 Mds USD, et comprennent : l'achèvement de l'autoroute est-ouest (1 216 km), le lancement des travaux de réalisation de l'autoroute des hauts plateaux (1 020 km), la réalisation des programmes de désenclavement du sud (l'autoroute Nord-Sud, la route transsaharienne)<sup>44</sup>. Le réseau routier algérien demeure l'un des plus denses du continent africain, sa longueur est de 112 039 km dont 29 573 km de routes nationales et plus de 4 910 ouvrages d'art.<sup>45</sup>

En matière de transport ferroviaire, l'Etat soutient et consolide un programme très ambitieux pour le développement des infrastructures ferroviaires. Selon la loi n°10-02, le réseau ferroviaire s'organise à partir de la Rocade Nord, reliant, d'Est en Ouest, les principales villes, ports et zones industrielles du nord du pays. De cet axe, quatre lignes pénétrantes gagnent le Sud, dont une seule comporte un écartement standard. La majeure partie du réseau est à voie unique. Cette situation explique la nette régression de la part du transport ferroviaire dans le système de transports du pays. Comptant seulement pour 7 à 8%, il s'est montré encore moins réactif, et surtout moins concurrentiel, que le transport routier. L'extension du réseau ferroviaire sur l'ensemble du territoire national et sa modernisation est un objectif prioritaire des trois programmes successifs de développement (1999-2005, 2005-2009, 2010-2014). Plus de 10 millions de dollars USD pour le développement du réseau ferroviaire sur la période 2005-2009<sup>46</sup> et plus de 30 milliards de dollars sur

---

<sup>43</sup>SNAT 21 octobre 2010, JORA. Dz, n°16 p.09

<sup>44</sup> SULMONT N., 2014, Le secteur des transports en Algérie : Chiffres clefs©Direction Général Trésor, Rapport de synthèse de l'Ambassade de France en Algérie-Service Économique Regional, Février, Revu par Françoise MELEY, p.3

<sup>45</sup> Agence Nationale de Développement des investissements, [www.andi.dz](http://www.andi.dz), consultée le 15/8/2015

<sup>46</sup> ABID H., 2009, op.cit., p.23 <http://www.cetmo.org>

la période 2010-2014<sup>47</sup>, soit 81% de l'enveloppe budgétaire allouée au secteur des transports (37 milliards de dollars). Selon la loi n°10-02, entre 2000 et 2013, plus de 2 100 milliards de dinars ont été investis dans le développement du réseau ferré.

Par conséquent, le secteur du transport ferroviaire a connu entre 2000 et 2014 un développement remarquable porté par la volonté des pouvoirs publics de désenclaver les régions éloignées du pays et d'assurer une croissance économique et sociale équilibrée. Suite aux programmes ambitieux de développement, le réseau ferroviaire algérien s'étend sur 4.200 km et compte plus 200 gares couvrant principalement le nord du pays. Il devait atteindre 10.000 km en 2014 par la construction de près de 6 000 km de nouvelles voies, dont une dorsale à travers les Hauts Plateaux, deux boucles stratégiques dans le Sud, et le renforcement des liaisons, dessertes et connexions vers plusieurs wilayas. En outre, il est prévu d'électrifier et doubler la rocade nord afin de permettre la circulation des trains à grande vitesse entre les principales villes du pays avant de l'étendre progressivement aux autres liaisons, de moderniser la signalisation et les télécommunications ferroviaires et de réhabiliter et d'acquérir de nouvelles rames et locomotives<sup>48</sup>. Il était prévu qu'à l'horizon 2016/2017, la longueur de ce réseau ferroviaire atteigne 12.000 kilomètres<sup>49</sup>.

Cependant, les résultats du trafic restent mitigés. Malgré l'extension du réseau en exploitation depuis 2011, le trafic ferroviaire est en baisse. Les unités kilométriques enregistrées en 2013 (2 345 millions UK) sont en régression de 19% par rapport à 2004 (2 895 Millions UK) et de 6% par rapport à 2008 (2 499 millions UK)<sup>50</sup>.

### 2-3. Ré-introduction de l'entreprise publique de transport urbain et régulation des TPL dans un environnement concurrentiel

Après une décennie de mise en œuvre des réformes et devant les carences du secteur privé, l'Etat recourt à nouveau à l'entreprise publique de transport urbain tout en redynamisant celles déjà existantes dans les grandes villes, et ce, dans le but de dynamiser la concurrence avec les

---

<sup>47</sup> Agence Nationale de Développement des Investissements, [www.andi.dz](http://www.andi.dz), consultée le 15/8/2015

<sup>48</sup> Ambassade de France en Algérie-Service Économique Régional, (2014), Ibidem

<sup>49</sup> Agence National de Développement des investissements, [www.andi.dz](http://www.andi.dz), consultée le 15/8/2015

<sup>50</sup> BEN AMOR K., 2014, Transport ferroviaire au Maghreb, Institut de Prospectives économiques du monde méditerranéen, p.53 <http://www.ipemed.coop>

opérateurs privés<sup>51</sup>. La re-crédation d'une entreprise publique pourrait par effet d'entraînement ou par un mécanisme de benchmarking<sup>52</sup>, améliorer la qualité de service, mieux organiser le marché et pousser les opérateurs privés à d'éventuels regroupements, selon Farès Boubakour<sup>53</sup>. S'inscrivant dans le cadre d'un programme global pour l'amélioration du secteur des transports, cette action vise à améliorer un service public de transport urbain trop longtemps délaissé en renforçant le potentiel de transport privé existant dans le domaine. Le parc actuel en autobus est estimé à 105 000 unités, soit une capacité totale de transport de 10 millions d'usagers ou 120 millions de passagers par jour.

En 2007, le MT a annoncé un projet de création de dix entreprises de transport public urbain. Ce projet concerne les chefs-lieux de dix wilayas considérés comme des métropoles importantes dans le tissu urbain. Il s'agit de Batna, Blida, Tébessa, Tlemcen, Tiaret, Tizi-Ouzou, Djelfa, Sétif, Skikda et M'sila. Selon le Conseil de participation d'Etat (CPE), un contrat d'acquisition de 300 bus a été signé pour doter chaque entreprise d'un parc de démarrage de 30 bus d'une capacité unitaire de 102 places, selon un calendrier qui devait s'étaler jusqu'en 2008. Il a été prévu en outre la réhabilitation de l'Entreprise de transport urbain et suburbain du Grand Alger (ETUSA)<sup>54</sup> et la dotation des trois plus grandes villes algériennes - Oran, Annaba et Constantine- d'entreprises pilotes de transport public urbain. Dans la même optique, il était prévu de doter 35 chefs-lieux de wilaya de gares routières répondant aux normes de confort et de sécurité et capables d'assurer des prestations de services de qualité. En raison des

---

<sup>51</sup>RAMDINI S. & AHMED ZAID M., 2010, Le service public local des transports en Algérie : Le processus de régulation du secteur au gré des réformes », Séminaire international Service of General economic interest in Europe : Fact, experience and prospects organisé par l'université de Pavie –Italie, 24-25 Septembre

RAMDINI S. & AHMED ZAID M., 2011, Les problèmes du management de l'entreprise de transport public local dans le contexte de mondialisation : Cas de l'ETUTO (Entreprise de Transports Urbains de Tizi-Ouzou), Communication au séminaire international « Les effets de la mondialisation sur le management des organisations des pays en développement », LAREMO, Université Badji MOKHTAR Annaba, 6-7 décembre, p.04

<sup>52</sup> Le *benchmarking* est une méthode qui a été développée au début des années 1980 par la société [Xerox](#) s'intéressant alors aux meilleures pratiques de la concurrence. Pour une entreprise, il s'agit de se comparer aux « leaders » qui se positionnent sur le marché, de s'inspirer de leurs idées, de leurs pratiques, de leurs fonctionnements et de leurs expériences afin que les pratiques en interne s'améliorent. A cet effet, l'entreprise publique des transports urbain et suburbain peut, par la concurrence qu'elle exerce sur les opérateurs privés, entraîner l'amélioration de la qualité du service public des transports

<sup>53</sup> BOUBAKOUR F., 2008, op.cit., p.09

<sup>54</sup> L'ETUSA à Alger a marqué son retour grâce aux subventions de l'Etat durant la période allant de la fin 2001 jusqu'aux années 2005 au titre de la coopération algéro-belge lui permettant d'acquérir 214 nouveaux autobus mis en service graduellement.

critères d'implantation (proximité des routes, accessibilité urbaine, etc.), seulement 26 wilayas ont pu dégager les assiettes de terrain nécessaires.

En 2008, les wilayas de Sétif, de Tizi-Ouzou, de Skikda ont vu la mise en service de la nouvelle régie (entreprise de transport urbain). Les responsables estiment qu'une telle initiative trouve sa juste place dans un contexte de complémentarité avec l'ensemble des transporteurs qui activent déjà sur le terrain et ne revêt en aucun cas un caractère de concurrence. Ces entreprises publiques sont créées sous formes d'établissement public de transports urbain à caractère industriel et commercial (EPIC). Elles sont gérées selon les dispositions du décret exécutif n° 10-91 du 14 mars 2010 fixant le statut-type de l'établissement public de transport urbain et suburbain. Dans la même foulée, le décret exécutif n°10-92 du 24 mars 2010 prévoit la création de 27 nouveaux établissements de transport public urbain et suburbain qui viendront s'ajouter aux 21 établissements déjà existant afin de quadriller entièrement le territoire national dans ce domaine. Cette action a été généralisée sur les 48 wilayas pays.

L'introduction de l'entreprise publique de transport urbain et suburbain ne permet pas pour autant de garantir l'amélioration de la qualité de l'offre dans un environnement concurrentiel sein car elle peut abuser de son statut d'opérateur public lui permettant de bénéficier des avantages de la part de l'Etat (attribution de lignes, tarification, financement, matériels, compensation de sujétion de services public, etc.) au nom de l'amélioration du service public des transports. Face à cette situation l'opérateur privé peut être facilement évincé du marché. A ce titre, la création d'une autorité institutionnelle autonome est indispensable afin de faciliter l'entrée sur le marché et de garantir concurrence loyale entre les opérateurs privés d'une part, entre les opérateurs privés et l'opérateur public. Spontanément, les rendements d'échelle par exemple favorisent la formation de situations ou de comportements tels que le monopole naturel. La régulation permet de combattre dans certains secteurs d'activité les distorsions ou atteintes à la concurrence.

### **2-3. Institutionnalisation et décentralisation du processus de régulation des TPL : projet de création des autorités organisatrices des TPL confortant l'autorité de régulation**

Important le modèle français, la formule des autorités régulation<sup>55</sup> était utilisée en Algérie pour traiter les questions transversales du marché (conseil de la concurrence) et sectorielles (AR/Télécommunication, AR/Eau, AR/Electricité et de Gaz et AR/Transport)<sup>56</sup>. Contrairement à ce qui se fait dans le système de régulation américain conférant aux autorités de régulation les pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel ; les prérogatives de celles créées en Algérie, à l'instar des autorités administratives indépendantes françaises, sont limitées aux pouvoirs exécutif et juridictionnel (sanctions) et le pouvoir réglementaire (voire législatif pour tout projet de loi) relève de la compétence de l'administration classique (ministre, premier ministre). Ainsi, le système de régulation en Algérie est partagé entre les autorités de régulation<sup>57</sup>, spécialisées dans la régulation proprement dite (régulation-fonction) et l'administration dont le rôle est confiné à l'orientation des politiques publiques et la production de la réglementation.

L'autorité de régulation des transports algériens fut instituée par la loi n°02/11 du 24 décembre 2002 portant loi de finances pour l'année 2003 et se verra dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ses ressources proviennent de la quote-part des produits de concessions d'infrastructures fixée par la loi de finances et de toute autre ressource affectée par l'Etat<sup>58</sup>. Il faudrait préciser que ce vaste champs des transports nécessite alors, comme les autres pays l'ont fait, une certaines

---

<sup>55</sup> CUSTOS D., 2001 « Agences indépendantes de régulation américaines (IRC) et autorités administratives indépendantes françaises (AAI). L'exemple de la "Federal Communications Commission" (FCC) et de l'autorité de régulation des télécommunications (ART) In: Politiques et management public, vol. 20 n° 1, 2002. Reconfigurer l'action publique : big bang ou réforme ? Actes du onzième colloque international - Nice, jeudi 4 et vendredi 5 octobre- Tome 1. P. 72

<sup>56</sup> AHMED ZAID M., 2011, La régulation des services publics de l'eau en Algérie dans le contexte de crise financière mondiale, communication à colloque international « La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale », Laboratoire REDYL – Réformes Economiques et Dynamiques Locales (UMMTO) en partenariat avec le CIRIEC, 29-30 mai

<sup>57</sup> Pour BAUBY P., les agences de régulation sont nées au Etats-Unis dans le cadre du fonctionnement du marché, pour limiter les abus possibles de monopole privés. Elles ont été instituées dans le cadre du New Deal des années 1930 pour faire face à la crise 1929. En Europe, la création d'agence de régulation est intervenue au Royaume Uni pour accompagner la privatisation lancée en 1980 et assurer le contrôle des entreprises privées.

<sup>58</sup> RAMDINI S. & AHMED ZAID M., 2010, et RAMDINI S. & AHMED ZAID M., 2011, op.cit., p.10.

spécialisation et décentralisation des fonctions en se référant aux quatre secteurs composant le secteur de transport (ferroviaire, routier, maritime, aérien). Dans ce cas, pour chaque mode transport doit être créée une autorité de régulation ; ce qui permet de mener un travail de régulation efficace<sup>59</sup>.

Au niveau territorial, bien que la réglementation (loi 01-13) fût claire en matière de création d'une instance indépendance de régulation des transports urbains, cependant à défaut de l'inexistence de texte d'application, cette fonction était pendant longtemps assurée par la direction des transports de wilaya qui cumule les fonctions d'organisation et de régulation des TPL<sup>60</sup>. Il faut attendre l'année 2012 pour qu'un texte d'application soit adopté : le décret exécutif n° 12-109 fixant l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) en précisant sa nature juridique, son siège et son objet. Contrairement à l'autorité de régulation des transports qui assure ses fonctions au niveau central, la réglementation, par respect du principe de décentralisation et de proximité, délimite le périmètre d'intervention territoriale de l'autorité organisatrice à l'organisation des transports urbains ; cela signifie que chaque centre urbain en sera doté. Ce qui lui permettra d'accomplir sa mission avec plus d'efficacité et une meilleure réponse aux attentes des citoyens. Jouissant du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle directe du MT, l'autorité organisatrice a pour mission l'organisation et le développement des transports publics de voyageurs.

Cependant, à la lecture du décret exécutif n°12-109, nous relevons que les prérogatives qui lui sont assignées sont étendues et polyvalentes (art. 5, 6 et 7) en empiétant sur celles des directions de wilayas. Il s'agit de l'attribution des autorisations pour les privés, de l'élaboration et de la révision des plans de transports urbains, de la définition des lignes de transports publics urbains de voyageurs, de l'organisation de l'offre de service du transport public urbain de voyageurs, etc. Elle est chargée de l'organisation, de la régulation, de la création d'infrastructures modernes qui répondront aux attentes des citoyens, au développement du secteur et à la promotion des activités liées au transport. Ceci pose un problème de

---

<sup>59</sup> Les agences de régulation rencontrent de réelles difficultés à combler les déséquilibres d'information qui caractérise leurs rapports avec les opérateurs de services. BAUBY P., 2007, Modèle de service public, In Cahiers français "services publics" n°339, La Documentation Française, p.24

<sup>60</sup> BOUBAKOUR F., 2008, op.cit., p.10

répartition de compétences entre l'AOTU et les collectivités territoriales qui pourrait conduire par la suite à des conflits en matière de délimitation des prérogatives de chacun. Toutefois, compte tenu des lois en vigueur, cette même structure pourrait elle-même établir et faire respecter des règles d'association, de qualité de service, de trafics, etc.

Pour accomplir son rôle de régulation des transports urbains, l'organisation de l'AOTU devrait poursuivre la démarche intégrée par la mise en exergue des principes de coordination et de concertation faisant participer tous les secteurs concernés. L'autorité pourrait être composée de l'ensemble des acteurs et des parties prenantes : représentants de l'Etat, des élus, des professionnels de transports et des opérateurs ainsi que des associations d'usagers, etc.

Il faudrait préciser que les moyens de financement dont dispose l'AOTU est l'un des éléments fondateurs de son autonomie financière lui permettant d'accomplir sa fonction de régulation des transports urbains dans le respect des missions de service public sans être influencée par les autorités administratives. A ce titre, les ressources de l'autorité sont constituées d'une dotation initiale dont le montant est financé sur le budget l'Etat. Or, la contribution financière de l'Etat au budget de l'AOTU n'est-il pas un moyen de réduire son autonomie financière ; ce qui laisserai à l'Etat une possibilité d'intervenir dans le processus de décision en matière de régulation des transports urbains par l'AOTU. Afin de garantir cette autonomie, l'AOTU bénéficie de ressources propres provenant essentiellement des rémunérations des sujétions de service public mises à sa charge par l'Etat conformément aux prestations fixées dans le cahier des charges, des produits financiers et des rémunérations par l'Etat liées à la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée. Ainsi, l'AOTU, en cas de besoin, peut faire appel à l'emprunt sur le marché bancaire, ce qui lui permet d'échapper aux subventions de l'Etat donc de lui garantir une certaine autonomie financière. Enfin, les ressources financières de l'AOTU peuvent provenir des dons, legs et autres dévolutions.

Dans ce qui suit, nous examinons les tarifs des TPL et la régulation établie en la matière. Comme l'écrit en 1863 l'ingénieur français Gustave MARQFOY, le tarif des transports est le grand levier de richesse publique<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> MARQFOY G., 1863, De l'abaissement des tarifs de chemin de fer en France, Paris, p.6. Cité par GRALL B. Economie des forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831-1891), manuscrit révisé et commenté par VATIN F., Rennes, 2003, p.333

La régulation des tarifs des TPL permettant la gestion de mode transport à adopter (2-4).

#### 2-4. Tarification du service public des transports comme outil de régulation

Une politique tarifaire est un instrument important de la politique de transport et de la politique sociale. La tarification traduit la contribution monétaire en échange d'un service rendu par la collectivité. Etant une recette pour l'offre de transport et un prix pour l'utilisateur, les tarifs constituent un élément essentiel d'accessibilité au moyen de transport et de régulation du marché des transports terrestres (art. 12 de la loi n°01-13) et leur réglementation est indispensable afin de promouvoir la concurrence dans ce secteur et l'accessibilité et enfin de répondre aux besoins des usagers. La réglementation des tarifs s'appuie sur deux types de textes, décret exécutif n°96-39 du 15 janvier 1996 portant tarification des transports de voyageurs par routes et l'ordonnance n°95-06 relative à la concurrence modifiée et complétée par l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003, par la loi n°08-12 du 25 juin 2008 qui à son tour est modifiée par la loi n°10-05 du 15 août 2010.

De ce fait, les tarifs des TPL sont réglementés par le décret n°96-39 fixant le tarif par voyageur-kilomètre à 0,25 DA hors taxes pour un rayon de 30 Km avec un minimum de perception fixé à 2DA (art. 4 du décret n°96-39). Ce tarif est soumis à des réductions à caractère social<sup>62</sup> et des réductions à caractère promotionnel qui sont à l'initiative de l'entreprise. Enfin, la tarification applicable au transport du personnel pour le compte des opérateurs économique, social et éducatif, et à la location d'autocars pour les transports occasionnels, est déterminée par convention et/ou de gré à gré entre les parties concernées. La réglementation relative à la concurrence prévoit, quant à elle, que les prix des biens et services sont librement déterminés conformément aux règles de la concurrence libre et probe (art.4 de la loi n°03-03) à condition que cette concurrence ne remette pas en cause l'exercice des prérogatives de puissance publique et activités de mission de service public (art. 2 de la loi n°08-12).

---

<sup>62</sup> Le décret exécutif n°06-144 du 26 avril 2006 fixe les modalités du bénéfice des réductions tarifaires et de la gratuité du service de transports des personnes présentant un handicap (auditif, mental, moteur, visuel et les personnes infirmes et incurables atteintes d'une maladie chronique). Les dépenses résultant de la mise en œuvre de la gratuité et des réductions octroyées sont prises en charge sur le budget de fonctionnement du ministère chargé de la solidarité nationale et les sommes dues sont versées aux transporteurs conformément à la réglementation en vigueur (art. 10 du décret 06-144).

Au début de la décennie 2010, la tarification des transports a subi une augmentation de 5 DA en 2010 ramenant le tarif à 15 DA au lieu de 10 DA<sup>63</sup>. Cette décision a été prise suite à une étude des autorités concernées, consécutive à de nombreuses requêtes émanant d'entreprises publiques de transport urbain installées au niveau national estimant dérisoires le tarif pratiqué jusque là, ne leur permettant pas de répondre à leurs dépenses, aux charges et à la masse salariale ; d'améliorer la prestation de services et de pallier à leur situation financière déficitaire. Investies de mission service public, les entreprises publiques sont subventionnées par l'Etat que ce soit en termes de prix ou de service. Une semaine après l'augmentation des tarifs du transport public urbain, les transporteurs privés s'alignent sur cette hausse, appliquant les mêmes augmentations pour les mêmes lignes desservies. Ainsi, le tarif minimum exigé pour un déplacement entre deux arrêts est passé de 15 à 20 DA.

A la fin de l'année 2012, une nouvelle grille de tarifs a été proposée, mise en application le 1<sup>er</sup> janvier 2013, promulguée par le ministre des transports, elle visait à adapter les tarifs à l'évolution des différents constituants des coûts d'exploitation des moyens de transport des voyageurs dont les tarifs sont fixés comme suit<sup>64</sup> : Pour le transport urbains de voyageurs, les tarifs sont fixés à 20 DA pour un rayon de 10 Km, 30 DA pour 20 km et 35 DA pour 30 km. On voit, alors, que le tarif est établi en fonction de la distance en favorisant les grands déplacements, admettant le principe de dégressivité car à partir d'une certaine distance, le kilomètre coûte moins cher au voyageur. La gestion financière du réseau s'établit sur le principe de subvention croisée : les lignes et les sections de parcours bénéficiaires financent celles qui le sont moins ou sont déficitaires<sup>65</sup>. Concernant le transport par taxis individuel, ces tarifs sont de 15 DA/km. La prise en charge en course s'élèvera à 20 DA par km et les bagages, s'ils sont supérieurs à 15 kg, seront facturés à 10 DA. Quant au stationnement pour attente sera facturé à 20 DA toutes les 15 mn. Au

---

<sup>63</sup> Avec cette augmentation le tarif proposé par les transporteurs urbains est presque le même que celui proposé par les taxis, estimé à 20 DA. Par exemple, le prix du service assuré par les bus notamment de l'ETUSA passe de 10 à 15 DA.

<sup>64</sup> En pratiques, la réglementation des tarifs n'est pas bien n'a pas été contenue par un processus de régulation, ce qui explique le comportement illégal des transporteurs dans certaines wilayas ayant procédé à l'augmentation des tarifs sans saisir l'autorité administrative en question.

<sup>65</sup> FINEZ J. (2012) "Les métamorphoses de la tarification à la SNCF : de la péréquation au *yeild management* (1938-2011)", Document de travail du CLERSÉ (Working Papers), n° 10, juin, <http://clerse.univ-lille1.fr> consulté le 20 mars 2016

niveau des taxis collectifs, la place sera facturée à 03 DA/km pour l'intercommunal et l'inter-wilaya et de 05 DA/km pour l'urbain.

Il faut préciser que ce tarif ne permet pas de couvrir l'intégralité des coûts d'exploitation du service de transport. Pour le voyageur, la mobilité est largement subventionnée, l'utilisateur ne payant au mieux que le tiers du coût de son déplacement<sup>66</sup>. Sur le plan financier, le secteur d'activité de l'entreprise est reconnue déficitaire de par le monde ; son enjeu majeur est de trouver les moyens financiers permettant de maintenir une situation d'équilibre. L'équilibre économique et financier des opérateurs de transports ne repose pas sur la tarification de l'utilisateur<sup>67</sup>.

A ce titre, la loi n°01-13 stipule que l'État et/ou les collectivités territoriales doivent compenser les opérateurs pour toute sujétion de service public qui entraîne un manque à gagner résultant de l'exploitation du service imposé. Les dépenses de compensation seront prises sur le budget de l'Etat dans le cadre de la création d'un compte d'affectation spéciale n° 302-125 intitulé « Fonds spécial pour le développement des transports publics »<sup>68</sup> alimenté par la quote-part du produit de la taxe sur les transactions des véhicules neufs, la contribution des concessionnaires de véhicules et les dons et legs. Les bénéficiaires de cette compensation sont les transports publics effectués par l'établissement public de transport urbain et suburbain, des transports publics par métro et par tramway effectués par l'entreprise métro d'Alger (EMA) et du transport ferroviaire de banlieue effectué par la société nationale des transports ferroviaires (SNTF)<sup>69</sup>. En fait, en présence de plusieurs opérateurs de statuts différents (public et privé, petit et grand) qui partagent le marché d'exploitation des TPL, il est nécessaire de réinterroger cette mesure de compensation mise en place en faveur des de certains opérateurs définis par la réglementation. Cette pratique n'est-elle pas une manière d'évincer les petits opérateurs du marché (mesure anticoncurrentielle).

---

<sup>66</sup> La mobilité des biens et des personnes est une condition nécessaire à la baisse des coûts de production, à la compétitivité de l'économie et des métropoles, au fonctionnement des bassins d'emplois, et à l'extension des zones de chalandise

<sup>67</sup> RAMDINI S. & AHMED ZAID M (2011), op.cit., p.10

<sup>68</sup> Compte spécial du Trésor créé par arrêté interministériel du 31 octobre 2011 fixant la nomenclature des recettes et des dépenses de ce compte d'affectation spéciale.

<sup>69</sup> Les dotations financières de soutien des tarifs des transports publics sont allouées sur la base d'une convention, définissant les modalités et les procédures qui régissent les relations entre les deux parties, établie entre le ministère des transports et les bénéficiaires éligibles à ce fonds sus-cité

Bien que l'intégration tarifaire contribue à la réduction de la congestion, à l'amélioration de la cohérence et de l'équité pour les usagers et à la mise en marche des transports collectifs en octroyant des rabais à l'aide d'une tarification concurrentielle en facilitant la coordination et l'intégration des services comme par exemple une desserte aux stationnements incitatifs, un développement des services commune-commune, une intégration des services à la clientèle ; l'atomisation des opérateurs de transports rend difficile ce type de tarification. Elle est mise en service uniquement dans l'agglomération d'Alger, se limitant aux opérateurs publics (ETUSA, EMA, Tramway d'Alger).

D'un point de vue économique, le tarif de transport ne permet pas d'internaliser le coût social (externalités) des transports. Ainsi, le système de tarification est complété par la mise en place un ensemble de taxes inscrites dans le cadre du système de fiscalité verte, inventé par Pigou en 1932 sous l'appellation de « taxe pigouvienne » dans le sens d'internaliser les externalités négatives des transports<sup>70</sup>. L'étude de l'efficacité économique et sociale et des limites d'un tel système fera l'objet de travaux ultérieurs.

## Conclusion

En guise de conclusion, nous pouvons souligner que le rôle de l'Etat dans la régulation, l'exploitation, la gestion, le financement et la tarification du service public des transports, évolue en fonction de la situation financière du pays. Ainsi, la politique algérienne des transports est en phase de s'inscrire dans la perspective du maintien du contrôle des pouvoirs publics, car le problème actuel est de gérer les impacts négatifs de la dérégulation du service des transports urbains tout en recherchant à améliorer sa qualité (efficacité, fiabilité, meilleure organisation, professionnalisme). Il semble donc adéquat de conclure qu'après une déréglementation qui a montré ses limites, une re-réglementation semble nécessaire.

Dans l'optique de remédier aux dysfonctionnements des transports routiers, ferroviaires et des transports urbains en particulier, l'Etat algérien s'est impliqué fortement en tant qu'acteur central dans la régulation et le financement des projets (autoroute Est-Ouest, projets d'amélioration du

---

<sup>70</sup> CHIROLEU-ASSOULINE M., 2008, Efficacité comparée des instruments de régulation environnementale, Notes de synthèse du SESP (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire), 2007, 2 (167), p.02 <https://halshs.archives-ouvertes.fr>

réseau ferroviaire et autres) inscrits dans le cadre de la politique nationale des transports dont l'objectif principal est le développement et la relance économique du pays. Il est clair que le retour de l'Etat est grandement favorisé par l'augmentation du prix du baril de pétrole. Ceci s'explique par les grands projets d'investissement lancés et des budgets faramineux qui ont été alloués dont les montants n'ont jamais été atteints auparavant.

Toutefois, nous ne pouvons nier que même si ces projets ont une dimension nationale, ils ont des retombées certaines sur le local. Par contre, les vecteurs de transport public local les plus porteurs, restent les projets de tramway, téléphérique, métropolitain, etc., visant l'amélioration et la redynamisation du service public en termes de qualité de mobilité et des déplacements des personnes. Enfin, la présence d'institutions et d'opérateurs aux statuts et compétences variés nécessite la création d'un organisme incitant les intervenants à une véritable coordination de leurs actions et veillant à la cohérence des rôles joués et des décisions prises par chacun d'eux. Actuellement, il semble que la recherche de cohérence et de coordination reste un vœu pieux, ce qui se traduit sur le terrain par de multiples chevauchements de compétences suscitant incompréhensions, hésitations et pertes de temps.

Ainsi, avons-nous constaté, que le tarif ne permet de couvrir le coût social des transports. Une approche objective et renouvelée du coût des externalités est impérative pour remettre en cohérence les modèles économiques de tarification et la fiscalité, pour passer d'un système de taxes à une tarification de l'usage pour ceux qui bénéficient de systèmes de circulation et de mobilité améliorés et performants. Elle fera l'objet d'un autre travail relatif au calcul économique, supposant une parfaite connaissance du coût des externalités, de leur incidence dans le coût du transport dans le contexte algérien.

Enfin, partant de l'idée du droit au transport, la mobilité constitue un bien commun au sens d'Elinor Ostrom<sup>71</sup>, la régulation des TPL suppose l'innovation dans de nouveaux modes de gouvernance fondés sur le principe de l'action collective, intégrant la demande de mobilité dans la conception de l'offre des transports. Cette approche nécessite de promouvoir le secteur de l'économie sociale et solidaire dans l'exploitation des TPL en Algérie par la création de coopératives regroupant les

---

<sup>71</sup> OSTROM E., 2010, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Ed De Boeck, pp.18-19

opérateurs de transports. De la sorte, des retombées bénéfiques se ressentiraient sur l'organisation de ce secteur, tant pour les associations des transporteurs que celles des usagers. Elles contribueraient à servir de relais entre les acteurs institutionnels, les transporteurs et les usagers en mettant en cohérence la régulation par des autorités publiques et la régulation sociale.

### **Références bibliographiques**

1. AHMED ZAID-CHERTOUK M., 2011, Le renouveau de l'action publique en Algérie dans le contexte de crise économique mondiale in *Renewal of public intervention and contemporary crisis. Towards the emergence of a new form of regulation?* Ouvrage collectif sous la direction de Ph. BANCE et L. BERNIER, Publications du CIRIEC, Wiley Blackwell.
2. AHMED ZAID M. (2011), La régulation des services publics de l'eau en Algérie dans le contexte de crise financière mondiale. Colloque international « La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale », Laboratoire REDYL – Réformes Economiques et Dynamiques Locales (UMMTO) en partenariat avec le CIRIEC, 29-30 mai
3. ABID H. (2009), Besoins de formation en transport dans les pays de la Méditerranée Occidentale cas des pays du Maghreb, Étude réalisée pour le compte du CETMO, <http://www.cetmo.org>
4. BAUBY P., (1998), Service public : De la tutelle au la régulation, In *Revue Flux* n°31-32, [www.persée.fr](http://www.persée.fr)
5. BAUBY P., (2007) Modèle de service public, In *Cahiers français "services publics"* n°339, La Documentation Française,
6. BAUBY P. (2011) « Service public, services publics », Ed. La documentation française,
7. BENALLEGUE A. (2005), Les nouvelles modalités de gouvernance des services publics : cas des transports publics de voyageurs. In *Revue Idara*, volume 15, n°30
8. BENALLEGUE A. (2006), « La gouvernance des systèmes productifs dans le secteur des transports en Algérie » *Governance, Competitiveness and Networks Conference*, Naples, October, In *Revue*

- Euromed transport project « vers un système intégré de transports Euro-méditerranéen [www.mittwaldserver.info](http://www.mittwaldserver.info)
9. BEN AMOR K. (2014), Transport ferroviaire au Maghreb, Institut de Prospectives économiques du monde méditerranéen, <http://www.ipemed.coop>
  10. BENDJELID A., (1998), Crise de développement et nouvelles stratégies d'acteurs dans les petites villes de montagne et de steppe de l'Algérie occidentale, Revue Insaniyat, n°6, mis en ligne le 31 mai 2013 [www.insaniyat.revues.org](http://www.insaniyat.revues.org)
  11. BOUBAKOUR F. (2008), Les transports urbains en Algérie face aux défis du développement durable : sur les problèmes rencontrés et les solutions proposées. Communication présentée lors de la conférence de CODATU XIII. Ho Chi Minh City (Saigon) Vietnam. Les 12, 13 et 14 novembre. <http://www.codatu.org>
  12. BOUBAKOUR F. & BENCHERIF H. (2013), Evolution du transport urbain en Algérie : du mode artisanal à la régulation par l'Etat, In revue Géotransports, Transport et développement des territoires, n° 1-2, pp. 91-104, <http://www.cnfg.fr>
  13. BILLAUDOT B., (1996), L'ordre économique de la société moderne, Paris, L'Harmattan
  14. CHABANE L. (2014), Le secteur privé des transports urbains de voyageurs, quelles logiques de fonctionnement ? Une enquête auprès des opérateurs privés à Alger, In Les Cahiers du CREAD, n°109, Pp.89-120, <http://dspace.cread.dz>
  15. CHEVALLIER J. (2004), "L'Etat régulateur" In Revue française d'administration publique, n°111, Pp. 473-482, [www.cairn.info](http://www.cairn.info)
  16. CHIROLEU-ASSOULINE M. (2008), Efficacité comparée des instruments de régulation environnementale, Notes de synthèse du SESP (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire), 2007, 2 (167), pp.7-17. <https://halshs.archives-ouvertes.fr>
  17. CUSTOS D. (2001) « Agences indépendantes de régulation américaines (IRC) et autorités administratives indépendantes françaises (AAI). L'exemple de la "Federal Communications Commission" (FCC) et de l'autorité de régulation des télécommunications (ART), In Revue

- Politiques et management public, vol. 20 n° 1, 2002. Reconfigurer l'action publique : big bang ou réforme ? Actes du onzième colloque international - Nice, jeudi 4 et vendredi 5 octobre- Tome 1.
- 18.** Direction Générale de la Veille Stratégique, des Etudes Economiques et des Statistiques, Catalogue des associations professionnelles et des organisations patronales et syndicales à caractère économique, Document de travail n°25/DGVEES/2011, <http://www.mdipi.gov.dz>
  - 19.** Document de la Banque Mondiale (2007) « A la recherche d'un investissement public de qualité », In Revue de dépenses publiques Volume I, Rapport N° 36270 15 août, Groupe pour le Développement socioéconomique Région Moyen Orient et Afrique du Nord.
  - 20.** FINEZ J. (2012) "Les métamorphoses de la tarification à la SNCF : de la péréquation au yeild management (1938-2011)", Documents de travail du CLERSÉ (Working Papers), n° 10, juin 2012, URL : <http://clerse.univ-lille1.fr>
  - 21.** GRALL B. (2003), Economie des forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831-1891), manuscrit révisé et commenté par VATIN François, Rennes,
  - 22.** HERZOG P., (2007), Droit, subsidiarité, efficacité : L'union européenne en quête d'une doctrine pour les SIG, In ouvrage Les services publics en Europe : Pour une régulation démocratique, BAUBY P. et ali., éd. Publisud
  - 23.** OSTROM E. (2010), La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Ed De Boeck
  - 24.** RAMDINI S. & AHMED ZAID M., (2010), Le service public local des transports en Algérie : Le processus de régulation du secteur au gré des réformes », Séminaire international Service of General economic interest in Europe : Fact, experience and prospects organisé par l'université de Pavie –Italie, 24-25 Septembre
  - 25.** RAMDINI S. & AHMED ZAID M. (2011), Les problèmes du management de l'entreprise de transport public local dans le contexte de mondialisation : Cas de l'ETUTO (Entreprise de Transports Urbains de Tizi-Ouzou), Communication au séminaire international « Les effets de la mondialisation sur le management des organisations des pays

en développement », 6-7 décembre et organisé par l'Université Badji MOKHTAR Annaba

26. RAMDINI S. & AHMED ZAID M. (2011), La régulation des transports publics locaux en Algérie à l'heure de la crise financière mondiale. Colloque international « La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale », Laboratoire REDYL – Réformes Economiques et Dynamiques Locales (UMMTO) en partenariat avec le CIRIEC, 29 & 30 mai
27. SULMONT N., (2014), Le secteur des transports en Algérie : Chiffres clefs©DG Trésor, Ambassade de France en Algérie-Service Économique Régional d'Alger, Février
28. SAFAR ZITOUN M. & TABTI-TALAMALI A., (2009), Mobilité dans l'agglomération d'Alger : Evolution et perspectives, [www.planbleu.org](http://www.planbleu.org)
29. Tendances du trafic, politiques de transport et plans dans la Méditerranée Occidentale, Définition et évaluation d'un réseau stratégique d'infrastructures de transport en Méditerranée Occidentale, Document à rendre D3, [Destin D3- Annexe A](http://81.47.175.201/Destin/francais/rapports), Algérie, <http://81.47.175.201/Destin/francais/rapports>
30. Loi 88-17 du 10 mai 1988 portant orientation et organisation des transports terrestres.
31. Loi 01-13 du 7 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres, modifiée et complétée par la loi n°11-09 du 05 juin 2011
32. Loi n° 01-20 du 11 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.
33. Loi n° 10-02 du 29 juin 2010 portant approbation du SNAT, JORA. Dz, n°16 p.09
34. Loi n° 11-10 du correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune modifiant et complétant la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune
35. Loi n° 12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya modifiant et complétant la loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya.

- 36.** Décret exécutif n° 96-296 du 08 septembre 1996 portant création et fixant les statuts de l'agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes, modifié et complété par le décret n°01-162 et le décret n°03-288 du 06 septembre 2003, et le décret n°11-102 du 06 mars 2011.
- 37.** Décret exécutif n°04-417 du 20 décembre 2004 portant sur la concession du système de transport urbain.
- 38.** Arrêté interministériel du 31 octobre 2011 fixant la nomenclature des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 302-125 intitulé « Fonds spécial pour le développement des transports publics »
- 39.** Schéma Directeur Routier et Autoroutier 2005/2025 (SDRA)
- 40.** Schéma Directeur Sectoriel Ferroviaire (SDSF)
- 41.** Schéma directeur des transports urbains (SDTU)
- 42.** Site du Ministère des Travaux Publics, [www.mtp-dz.org](http://www.mtp-dz.org)
- 43.** Site du Ministère des Transports, [www.ministeredetransports-dz.org](http://www.ministeredetransports-dz.org)
- 44.** Site de l'Agence National de Développement des investissements, [www.andi.dz](http://www.andi.dz)