

Le Partenariat Public Privé : Etat des lieux et perspectives

Malgré son emplacement stratégique, la Tunisie n'est pas, aujourd'hui, sur les radars des grands investisseurs.

L'idée de promouvoir les projets importants dans les secteurs prioritaires en mode Partenariat Public Privé (PPP), en vue de réaliser des objectifs de développement durable, serait un pas pertinent et opportun dans la bonne direction, auquel il faut réfléchir car l'Etat ne dispose pas de toutes les ressources nécessaires.

Le PPP est un processus complexe et souvent long qui implique de multiples acteurs, compétence et surtout de la volonté pour gérer la résistance au changement et il est vital de rétablir la confiance des investisseurs car, faute d'un environnement politique et institutionnel stable, personne ne voudrait prendre des risques élevés.

C'est pour expliciter les diverses difficultés qui entravent le développement du PPP souhaité en Tunisie, que le Forum Ibn Khaldoun pour le Développement a organisé, le 7 Février 2023, un débat introduit et animé par Mr Slim Zghal, DG d'Altéa Packaging, membre de l'Institut Arabe des Chefs d'Entreprises (IACE) et du Conseil d'Administration de l'Instance Générale de Partenariat Public-Privé (IGPPP) ainsi que par Mr Atef Mejdoub, Président du Conseil de la STB et Président de l'IGPPP.

Définition du concept de partenariat public privé

Le Partenariat Public Privé est un accord contractuel de long terme entre une autorité publique et un partenaire privé, dans le cadre duquel ce partenaire finance et assure des services publics à partir d'un équipement, en partageant les risques associés.

Le partenaire privé peut se voir confier la conception, la construction, le financement, l'exploitation ou la gestion de l'actif. Il est rémunéré au moyen de versements unitaires fixes ou de redevances réglées par les usagers.

Différentes formes de PPP existent : On distingue la cogestion, le co-développement, la régie intéressée, l'affermage, la concession ou le BOT (Build-Operate-Transfert : Construction-Exploitation-Transfert)

Les PPPs sont des accélérateurs de croissance permettant de valoriser économiquement le domaine public, de financer les infrastructures, de gérer

au mieux les risques inhérents aux nouveaux grands projets et d'améliorer le service public ainsi que le ranking « Doing Business » du pays.

Ils génèrent nombre de bénéfices collatéraux tels que la captation de financement direct étranger (FDI), le développement du marché financier, l'apport d'expertise, le transfert de savoir-faire et de recherche et développement.

Ils aident à l'exportation de produits et services tunisiens et offrent des emplois aux compétences à l'étranger.

Un cadre juridique en évolution

Le cadre juridique tunisien pour les PPPs a été substantiellement amélioré au cours des dix dernières années en articulation avec les réformes liées au cadre des concessions : Loi 2008-23, Loi 2015-49, Décret 2016-772, Loi 2019-47, Décret 2020-316, Loi 2021, Décret-loi 2021-21. Il a permis l'instauration des contrats de concession en 2008 (gestion des services publics, exploitation des services publics, des domaines et des outillages publics), des contrats de partenariat

en 2015 (conception et réalisation d'ouvrages, d'équipements ou d'infrastructures matérielles ou immatérielles nécessaires pour assurer un service public), ainsi que la création d'un Fonds spécial d'appui aux PPPs en 2021.

Un cadre institutionnel d'accompagnement renforcé

Il comprend :

- Le Conseil Stratégique des PPPs (CSPPP) représentant les organisations professionnelles concernées.
- L'Instance Générale des PPPs (IGPPP) chargée du contrôle des contrats de concession et de partenariat.
- La Direction Générale des PPPs.
- Le Comité National d'Approbation des Projets Publics.

Ce cadre a bénéficié, à partir de 2019, d'une douzaine de réformes visant la simplification, l'incitation et la clarification des mesures prises.

Un état des lieux peu satisfaisant

Parmi les PPPs et les projets de concession entrepris jusqu'à présent, qui ont connu des fortunes diverses, on peut citer les projets suivants qui méritent d'être évalués : la centrale électrique de Radès, l'Aéroport d'Enfida, la concession dans le transport par bus, les concessions dans le pétrole, El Bouhaira Invset.

Parmi les projets en instance on peut citer : La production électrique par le Solaire photo voltaïque, l'assainissement de Tunis Ouest, le port en eau profonde d'Enfida, la gestion du patrimoine (Karaka).

Des appels d'offres infructueux : Digitalisation d'actifs par le Ministère de l'agriculture des Ressources Hydrauliques et de la Pêche(MARHP), la plateforme logistique de Radès, les projets informatiques du Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi.

Des projets de maturité, d'intérêt, d'impact et de profitabilité variable et discutables, nombreux mais à revoir.

... et une résistance latente :

- de la part de quelques administrations et entreprises, de certains syndicats et partis du fait de l'opacité de certains contrats signés, de soupçons de corruption et d'enrichissement indu, d'une crainte de privatisation de biens publics et d'augmentation du prix des services fournis au consommateur par rapport au pouvoir d'achat.
- du fait d'une atteinte possible aux secteurs vitaux : de l'éducation, de la santé, de l'eau, de l'électricité et du risque de perte d'emplois par rapport au statut quo.

Les échecs passés, pour différentes raisons, nombreuses et variées, à différents niveaux, augmentent les craintes exprimées.

Des perspectives malgré tout,

- car le citoyen veut l'emploi et l'égalité des chances.
- Il veut améliorer son pouvoir d'achat, ainsi qu'un service public performant et de proximité. Et, pour cela, investissement et travail sont nécessaires. En effet, l'infrastructure, la logistique, l'énergie et les utilités en général ont besoin d'investissements.

La formation, l'éducation et la santé sont indispensables au travail pour améliorer le service public. Et la productivité, fruit de l'investissement et du travail est la seule source de richesse et de croissance pour le pays.

Les PPPs sont nécessaires pour différentes raisons :

- Ils peuvent, dans une certaine mesure, équilibrer le budget de l'Etat.
- Ils ont une capacité certaine d'exécution dans les temps impartis.
- Ils peuvent être des facilitateurs de la décentralisation des décisions.
- Ils peuvent débloquer rapidement certains projets rentables.
- Ils peuvent prendre en charge des urgences compliquées (gestion des déchets, ressources en eau, assainissement, transport urbain) qui alimentent une tension sociale certaine.
- Ils sont à même de concrétiser des projets anciens (port en eau profonde, assainissement de Tunis Ouest, slurry pipe-line pour les phosphates) et même certaines idées disruptives : Nouveau mode de gestion des services publics en zone défavorisée, fonds carbone pour opérationnaliser les accords de Paris.

Une vision ambitieuse de la Tunisie :

- Comme hub pour l'Afrique (dans le domaine de la logistique, de la santé, de l'éducation)
- Comme modèle d'économie verte (dans le domaine de l'énergie, de la réutilisation des eaux usées traitées, de la gestion des déchets) appuyé sur le développement des compétences et une communication positive.

Pourquoi pas !

Discussion

Elle a porté sur les principaux points suivants :
 Au vu du faible intérêt manifeste accordé aux PPPs en Tunisie, il est, a priori, permis de nous interroger : A-t-on réellement besoin d'un tel partenariat ? Le voulons-nous ? La résistance au changement persiste, entretenue par l'UGTT en particulier. Certes, un Conseil Stratégique dédié existe, mais il ne progresse pas assez dans ses travaux, faute de stabilité politique et de clarté des textes juridiques (« tout est interdit, sauf ce qui est autorisé », ce qui est peu de chose sans de pénibles démarches administratives).
 Un régime spécial pour les PPPs dans la loi des finances s'avère nécessaire, ainsi qu'un fonds de préparation aux PPPs car le secteur public ne sait pas comment faire. Un tel fonds gagnerait à être alimenté par les produits des concessions existantes (au nombre de 217 générant quelques 145 millions DT).
 Par ailleurs, le rôle bien compris de l'Etat ne consiste pas à démissionner, en négligeant ses obligations une fois que le contrat est signé avec le secteur privé, car il se doit de prévenir toute concurrence déloyale aux dépens de ce dernier.

- Le secteur financier tunisien est fragile, ainsi que les entreprises publiques, et il y aurait lieu d'assainir avant de restructurer.
- Le côté budgétaire n'est pas le plus déterminant dans les projets PPP complexes. En effet la gestion s'avère être plus importante que le financement et, pour ce faire, la Tunisie aurait besoin d'accompagnateurs compétents.
- Il faut aussi de la confiance car, concernant les PPPs, la prévision est difficile (contrairement aux appels d'offres qui ne concernent que des achats d'équipements) et les échecs sont toujours possibles.

- La résistance relative de l'UGTT à toute avancée s'avère être surtout une conséquence de la faiblesse de l'Etat.
- Le PPP souffre d'un manque manifeste de volonté politique.
- Malgré la multiplication des textes, on observe peu d'évolution vers le concret faute de moyens financiers et humains, s'agissant en général de projets publics à financement privé.
- La question du terrain à occuper peut s'avérer être un enjeu crucial pour l'Etat qui dispose, à travers l'Office des Terres Domaniales, d'une carte de poids.
- Outre l'investissement indispensable et la bonne foi partagée, le PPP exige des agents de l'administration publique concernée : le savoir-faire, la confiance en soi et la responsabilité qu'exige l'objectif à atteindre.
- La position géostratégique de la Tunisie l'habilitait, en principe, à être un corridor entre l'Europe et l'Afrique dans le cadre d'une vision ambitieuse de partenariat dans différents domaines, lequel nécessiterait cependant un consensus social.
- Les investissements publics privés ne sont pas, a priori, à prendre en compte dans les plans d'investissement propres au pays. Il y a lieu de les considérer au cas par cas dans une approche projet et non pas dans le cadre d'une loi.
- Le PPP a besoin d'un Etat fort pour faire face aux tentatives actives et structurées de l'UGTT qui s'y oppose car elle en tire un intérêt politique.
- L'opinion publique générale est aussi « travaillée » par la perspective mal appréciée de toute augmentation du cout des services rendus par le PPP, ne prenant guère en considération l'amélioration et la rentabilité garanties, et encline à diaboliser les hommes d'affaires dans leur globalité.
- L'augmentation du cout de la vie inhérente à l'amélioration de l'infrastructure, des services et de la maintenance par le PPP pourrait s'avérer peu compatible avec les salaires des classes pauvres et moyennes de la population dans le cadre d'une économie administrée comme celle de la Tunisie, générant, de ce fait, des risques de tension sociale malvenus.

Recommandations

Les partenariats public-privé (PPP) peuvent jouer un rôle important dans la croissance inclusive et durable en Tunisie si les bonnes conditions sont en place. Pour cela la Tunisie devrait :

- Prendre davantage conscience que le PPP est un puissant facteur de transfert de technologie et d'innovation et qu'il assure une rente qui bénéficie toujours à l'Etat.
- Dispenser les fonds nécessaires à la préparation et à la gestion des projets qui nécessitent des ressources humaines et financières conséquentes.
- Introduire davantage d'agilité dans les textes régissant les PPPs afin d'impulser les investissements d'infrastructures stratégiques dont le développement économique a fortement besoin.

- Améliorer la gestion du volet public des projets de partenariat sous peine que leurs défaillances soient ultérieurement dénoncées par la partie privée, au risque de fragiliser l'ensemble du projet.
- Veiller à la mise à jour régulière du schéma institutionnel pour les PPPs tout en renforçant la capacité de l'Instance nationale des PPP et en clarifiant son rôle : l'INPPP doit pouvoir émettre des avis circonstanciés à toutes les parties prenantes (ministres, entreprises publiques, autorités régionales sociétés civiles, syndicats) pendant les phases de développement, d'appel d'offres, et d'exécution des projets.

Documents à télécharger :

[Présentation PowerPoint](#)

[Document sur le partenariat public-privé](#)