

# OPÉRATIONNALISER LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EN TUNISIE

## Analyse du cadre budgétaire



## Contexte

Les partenariats public-privé (PPP) peuvent jouer un rôle important dans la croissance inclusive et durable en Tunisie si les bonnes conditions sont mises en place. Le présent rapport préliminaire, composé de trois volumes, part de l'analyse des cadres juridique, institutionnel et budgétaire existants afin d'émettre des recommandations visant à améliorer les pratiques, les structures, et les capacités régissant ces cadres pour les PPP. Il assistera notamment les autorités tunisiennes à opérationnaliser sa loi sur les PPP, et aidera le gouvernement à atteindre ses objectifs de politique publique en termes de transparence, d'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques. Ce rapport a été réalisé par deux équipes au sein de l'OCDE – la Division de l'Investissement et la Division du Budget et des Dépenses Publiques – à la demande des autorités tunisiennes dans le contexte du Partenariat de Deauville.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans le présent rapport sont celles des auteurs et sont publiées pour stimuler le débat sur un large éventail de questions sur lesquelles travaille l'OCDE.

Pour plus d'information sur le travail de l'OCDE sur l'investissement et la budgétisation veuillez consulter : [www.oecd.org/fr/investissement](http://www.oecd.org/fr/investissement); [www.oecd.org/fr/gov/budgetisation](http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation).

## Contact

Pour toute question relative au travail de l'OCDE sur les Partenariat public-privé, veuillez contacter [Ian.Hawkesworth@oecd.org](mailto:Ian.Hawkesworth@oecd.org) ou [Iza.Lejarraga@oecd.org](mailto:Iza.Lejarraga@oecd.org).

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

\* \* \*

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OCDE 2016

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation.

---

**VOLUME III**

**OPÉRATIONNALISER LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EN TUNISIE**

Analyse du cadre budgétaire



## AVANT-PROPOS

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. Le présent rapport, composé de trois volumes, part de l'analyse des cadres juridique, institutionnel (Volume II) et budgétaire (Volume III) existants afin d'émettre des recommandations visant à améliorer les pratiques, les structures, et les capacités régissant ces cadres pour les PPP (Volume I). Il assistera notamment les autorités tunisiennes à opérationnaliser sa nouvelle loi PPP, en améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques, et aidera le gouvernement à atteindre ses objectifs de politique publique.

Ce travail a été réalisé à la demande des autorités tunisiennes dans le cadre du Partenariat de Deauville avec les Pays Arabes en Transition. Cette étude fait partie du projet « Opérationnalisation des PPP en Tunisie », mené conjointement par l'OCDE et la banque Africaine de développement. Cette étude est le fruit d'un travail collaboratif mené par le Secrétariat de l'OCDE avec les autorités tunisiennes et dont l'interlocuteur principal était l'Unité de suivi des concessions au sein de présidence du gouvernement. L'étude a bénéficié de nombreuses missions d'enquête et de consultations avec les autorités publiques, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement, notamment la banque Africaine de développement.

L'étude a été préparée par Carole Biau et Selim Guedouar de la Division de l'Investissement de la Direction des affaires financières et des entreprises et Hssane Loudiyi de la Division du Budget et des Dépenses Publiques de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial sous la supervision d'Iza lejaragga (Chef d'unité) et Karim Dahou (Chef de division adjoint) de la Division de l'Investissement de la Direction des affaires financières et des entreprises, et Ian Hawkesworth (Analyste de politiques senior) de la Division du Budget et des Dépenses Publiques de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial. L'étude a également bénéficié des contributions et commentaires de Fernando Mistura et Fares Al-Hussami (OCDE), Thouraya Triki et Luigi De Pierris (Banque Africaine de Développement), Francesco Totaro (Banque Européenne d'investissement) ainsi que Nejib Mokni (expert). Les commentaires et contributions des autorités tunisiennes, notamment l'Unité de suivi des concessions et de son Directeur général Atef Majdoub et le Directeur Sonia Attia, ont été d'un apport décisif.

Ce travail a été produit avec le soutien financier du Fonds de transition de la région MENA du Partenariat de Deauville. Son contenu relève de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OCDE et ne reflète en aucun cas les vues de ses pays membres ni celles des membres du Fonds de transition ou du Partenariat de Deauville.

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
INTRODUCTION.....	10
CHAPITRE 1 : ADAPTER LES RÔLES ET PROCESSUS DU CADRE BUDGÉTAIRE POUR LES PPP.....	12
Panorama du processus budgétaire ordinaire.....	13
Fonctions clés pour la gestion des engagements budgétaires PPP.....	16
Importance du contrôle et l’audit des projets PPP à posteriori.....	22
Recommandations.....	25
CHAPITRE 2 : ASSURER LE CARACTÈRE ABORDABLE DES PROJETS PPP ET LIMITER LES RISQUES BUDGÉTAIRES.....	27
Cadre global.....	28
Plafonds sur les stocks et les flux des PPP.....	31
Garanties, passifs éventuels et autres risques budgétaires liés aux PPP.....	32
Effets des PPP sur la soutenabilité budgétaire.....	34
Recommandations.....	37
CHAPITRE 3 : TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ET TRAITEMENT DES PPP SUR LES COMPTES PUBLICS.....	39
Transparence de la documentation budgétaire.....	40
Retour d’expériences internationales sur les traitements comptable, statistique, et budgétaire des PPP.....	42
Traitement comptable des PPP.....	42
Traitement budgétaire des PPP.....	47
Traitement statistique des PPP.....	50
Recommandations.....	53
ANNEXE 1 : LE PROCESSUS DU BUDGET EN TUNISIE.....	56
Principales caractéristiques du budget tunisien.....	56
Panorama du processus budgétaire ordinaire.....	60
ANNEXE 2 : RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN TUNISIE – CADRES DE DÉPENSES À MOYEN TERME ET BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE.....	67
Définition et concepts.....	67
Réforme du système de gestion des finances publiques en Tunisie.....	69
ANNEXE 3 : DIRECTIVES SUR LES MEILLEURES PRATIQUES POUR L'AUDIT DU RISQUE DANS DES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS DE L'INTOSAI.....	73
ANNEXE 4 : ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILISATION BUDGÉTAIRES EN TUNISIE.....	76
Transparence de la documentation budgétaire actuelle.....	76
Évolutions récentes.....	77
ANNEXE 5 : EFFET DES CONTRATS DE PPP ENRÉGISTRÉS AU BILAN SUR LES INDICATEURS BUDGÉTAIRES PHARES.....	80
BIBLIOGRAPHIE.....	82
GLOSSAIRE.....	84

## Tableaux

Tableau 2.1. Traitement budgétaire des PPP au Royaume-Uni (PFI).....	48
Tableau 2.2. Traitement budgétaire des PPP en France (contrats de partenariats) .....	49
Tableau A.2.1. Un ministère doit-il démontrer qu'un nouveau projet d'infrastructures entre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire existante et de la répartition prévue des ressources à moyen terme avant de pouvoir l'entreprendre ?.....	68
Tableau A.3.1. Exemples de risques clés des PPP identifiés par INTOSAI 5204 .....	73
Tableau A.4.1. Récapitulatif des principaux documents budgétaires en Tunisie .....	76

## Graphiques

Graphique 1.1. Rôles et responsabilités liées à la gestion des engagements budgétaires des PPP .....	19
Graphique 1.2. Les approbations et suivis budgétaires lors du cycle de vie d'un projet de CP.....	22
Graphique 1.3. Contrôles internes et externes du cycle budgétaire en Tunisie .....	23
Graphique 2.1. Liste des étapes principales avant l'inscription d'un PPP .....	30
Graphique 3.1. Rapports lors d'un cycle budgétaire PPP type .....	53
Graphique A.1.1 Organisation du budget tunisien.....	58

## Encadrés

Encadré 1.1. Directions générales chargées des questions budgétaires au Ministère des Finances.....	17
Encadré 1.2. Approbations du Ministère des Finances lors de la passation des PPP au Portugal .....	20
Encadré 2.1. Analyse du caractère abordable des PPP au Royaume Uni .....	31
Encadré 2.2. Exemples de plafonds pour les PPP.....	32
Encadré 2.3. Étude de cas : mitiger les effets des large engagements PPP au Portugal .....	35
Encadré 2.4. Un nouvel outil pour identifier les risques budgétaires des PPP .....	36
Encadré 3.2. Étude de cas : suivre l'évolution des paiements de PFI au Royaume-Uni.....	46
Encadré A.1.1. Grandes orientations de la réforme de la LOB en Tunisie .....	59
Encadré A.1.2. La loi de finances 2014 .....	62
Encadré A.2.1. Composantes de la réforme BAP/GFP en Tunisie .....	69

## RÉSUMÉ<sup>1</sup>

La Tunisie s'est engagée, depuis la révolution, dans un processus de transition économique et sociale qui a pour but de créer une croissance inclusive et durable générant de meilleures opportunités pour ses citoyens. Dans ce but, le secteur privé représente un relais de croissance essentiel qu'il faut soutenir par la mise en place d'un climat des affaires susceptible d'attirer l'investissement national et étranger. Plus précisément, la réforme en cours qui vise à susciter une plus grande participation du secteur privé aux différents projets de développement, permettra au gouvernement de pourvoir à ses besoins en matière d'infrastructure et plus largement de contribuer à la mise en place d'un service public efficace, dans un contexte de contraintes fiscales difficile. Cette réforme participera également à la mise en œuvre du plan de développement régional du gouvernement tunisien, en renforçant les infrastructures à travers tout le territoire et en permettant aux régions de s'engager dans leurs propres projets de développement. Il devient alors essentiel que les partenariats public-privés (PPP) s'inscrivent dans un cadre juridique, institutionnel et budgétaire qui corresponde, dès sa conception, aux bonnes pratiques internationales tout en épousant les spécificités tunisiennes.

La rédaction de ce rapport, qui a été initié en 2013, a été faite en parallèle avec l'élaboration du cadre législatif pour les PPP en Tunisie. Il a évolué en fonction des versions de la loi jusqu'à l'adoption le 27 novembre 2015 en la loi 2015-49 relative aux contrats de partenariats publics privés (ci-dessous « la loi ») par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP). Ce travail a ainsi permis de renseigner les législateurs concernant des bonnes pratiques internationales en matière de PPP. Sa version finale permettra également au lecteur d'apprécier les évolutions positives qui ont apportées à la loi ainsi que des éléments qui pourront permettre aux autorités de mettre en place un environnement propice pour les PPP ainsi que des cadres budgétaires et institutionnels solides en Tunisie.

### **L'adoption de la loi représente une étape cruciale dans la mise en place d'un cadre solide pour les PPP ...**

Les projets de type PPP et concession étaient auparavant principalement encadrés par des lois sectorielles et gouvernés par des décrets visant à faciliter et à détailler les procédures de passation de certains grands projets. Une demande croissante pour ces types de projet, notamment dans de nouveaux secteurs, a encouragé le gouvernement à se doter de cadres juridiques dédiés pour les concessions et les PPP. Les réformes récentes et actuellement en cours en Tunisie (dont les modifications de 2013 au régime des concessions, et surtout la loi relative), ont un fort potentiel pour améliorer la clarté et l'attractivité du régime tunisien pour les PPP et les concessions, et permettre une meilleure gestion des risques contractuels qui se posent dans ces contrats particulièrement complexes.

La loi est en ligne avec les bonnes pratiques internationales qui sont présentées dans ce rapport. En effet, un certain nombre d'aspects liés au contrôle, à la gouvernance, à la transparence, au traitement des

---

<sup>1</sup> Ce résumé couvre les trois volumes du rapport : Introduction et principales recommandations (Volume I - Introductif), l'analyse des cadres juridique et institutionnel (Volume II) et l'analyse du cadre budgétaire (Volume III).



propositions spontanées, ont été renforcés dans la version finale de cette loi qui est plus condensée - avec 42 articles contre 59 articles dans le projet de septembre 2014.

### ***Un contrôle accru***

Les PPP nécessitent un suivi actif de leur mise en œuvre. La loi prévoit ainsi un rôle accru des fonctions de contrôle tout au long du cycle de vie des projets PPP afin de garantir la bonne exécution des contrats. En effet, elle prévoit<sup>2</sup> l'évaluation périodique des projets PPP par la Cour des comptes et ce, en plus des contrôles effectués par les corps de contrôles généraux afférant à l'État, des corps de contrôle relevant de la fonction publique ainsi que de l'audit réalisé par l'instance générale des PPP. Ce renforcement des contrôles répond au contexte de transition en Tunisie de la priorité de lutter contre la corruption et les abus. Nous noterons cependant que cette multiplication des contrôles fait intervenir un grand nombre d'acteurs ; il sera dès lors crucial de bien définir dans les textes de mise en œuvre de cette loi, les rôles de chaque institution, afin d'éviter toute confusion entre les principales attributions de chaque acteur et d'assurer un partage clair des responsabilités, tout en minimisant les lourdeurs administratives.

En vertu de la loi<sup>3</sup>, l'État peut également prendre une participation minoritaire dans le capital de la société de projet. Cette participation lui permet ainsi d'exercer un contrôle sur le déroulement du projet en étant représenté dans les organes de gestion et de délibération de la société de projet nonobstant le pourcentage de cette participation. Ce dispositif qui a fait ses preuves dans certains pays de l'OCDE doit néanmoins être bien encadré afin de ne pas changer la nature même du projet suite une implication forte de l'État qui limiterait l'initiative et l'innovation des acteurs privés.

### ***Davantage de transparence et de concurrence***

La loi consacre les principes de la libre concurrence et de la transparence lors des processus d'appel d'offre en limitant le recours aux dialogues compétitifs et aux négociations directes et en encadrant les propositions spontanées. Le traitement des propositions spontanées, en particulier, a été mieux traité dans la loi. Cette dernière permet à la personne privée de présenter une offre spontanée à la personne publique pour la réalisation d'un projet dans le cadre d'un contrat PPP et de présenter une étude préliminaire du projet. Elle encadre l'objet de la proposition en limitant à des projets qui ne sont pas en cours d'élaboration ou d'exécution de la part de la personne publique. Elle accorde davantage de discrétion à la personne publique en lui permettant d'accepter, de décliner ou de modifier la proposition tout en la déchargeant de toute responsabilité vis-à-vis du porteur du projet. Si la proposition est retenue, la personne publique engage une procédure concurrentielle d'appel d'offre, tout en informant le porteur de la proposition, ce dernier bénéficiera d'une marge de préférence lors de l'appel à la concurrence. Cette loi a notamment permis d'éliminer le risque posé par l'article 17 du projet de loi selon lequel, si la proposition spontanée comporte une idée innovante ou innovatrice, l'autorité publique peut conclure un marché négocié avec le titulaire de la proposition qui en l'absence d'une définition claire d'idée « innovante », pouvait entraîner des abus et des risques de corruption.

---

<sup>2</sup> Voir article 33 de la loi 2015-49

<sup>3</sup> Voir article 20 de la loi 2015-49

La loi prévoit, par ailleurs, davantage de transparence lors de l'octroi et de l'exécution des projets PPP dans le but de favoriser la concurrence et de réduire au minimum les risques de conflit d'intérêts, de capture de la réglementation, de corruption et de comportements contraires à l'éthique. Elle prévoit ainsi la publication de la décision d'octroi du contrat de partenariat par la personne publique sur son site web et dans les lieux réservés aux affiches administratives et ce dans un délai de 8 jours de sa publication au Journal Officiel de la République Tunisienne<sup>4</sup> et la publication des rapports de contrôle et d'audit<sup>5</sup>. Elle prévoit également la publication par l'instance générale de PPP, d'un extrait du contrat de partenariat signé sur son site internet<sup>6</sup>.

### ***Un dispositif institutionnel plus robuste***

Au niveau institutionnel, la loi prévoit un dispositif au plus niveau de l'exécutif qui s'assure de la cohérence du développement des partenariats public privé. En Effet, elle prévoit<sup>7</sup> la création au sein de la présidence du gouvernement d'un conseil stratégique de partenariat public privé qui se charge notamment d'arrêter les stratégies nationales dans ce domaine ainsi que de fixer ses priorités conformément aux orientations des plans du développement. Par ailleurs, elle prévoit<sup>8</sup> la création au sein de la présidence du gouvernement d'une instance générale des PPP en charge des tâches énoncés par la loi. Le décret d'application de la loi fixera les prérogatives et les statuts de ces institutions. Il devra également veiller à leur garantir les capacités et l'autorité suffisantes pour gérer au mieux et dans l'intérêt général, des projets complexes tels que les PPP.

### ***Encadrement de l'initiative publique***

L'initiative publique est également mieux encadrée dans la loi<sup>9</sup> afin de sélectionner le mode de passation de marché qui maximise les bénéfices pour le gouvernement et les usagers. La personne publique doit, en effet, soumettre les projets à réaliser sous forme de contrat de partenariat public privé à une évaluation des différents aspects juridique, économique, financier, social, technique ainsi qu'environnemental. Elle devra également fournir les éléments justifiant le choix du mode d'exécution suivant le mode PPP. Par ailleurs, la personne publique devra préparer une étude concernant l'impact du projet PPP sur les finances publiques. Les études devront être examinées par l'instance générale des PPP puis par le ministre des finances dans le cas d'un avis favorable de la part de l'instance. Cette intégration du ministère des finances (Mdf) lors de la phase d'évaluation du projet est une évolution très positive dans le cadre des PPP qui permettrait de mieux appréhender l'impact budgétaire des projets.

Il est par ailleurs important de renforcer les capacités de la personne publique à réaliser des évaluations pertinentes et de leur permettre d'acquérir une mémoire institutionnelle favorisant la bonne préparation des projets pour tout type de mode d'exécution de projets.

---

<sup>4</sup> Voir article 16 de la loi 2015-49

<sup>5</sup> Voir article 33 de la loi 2015-49

<sup>6</sup> Voir article 39 de la loi 2015-49

<sup>7</sup> Voir article 37 de la loi 2015-49

<sup>8</sup> Voir article 38 de la loi 2015-49

<sup>9</sup> Voir article 7 de la loi 2015-49

### *Encadrement de l'initiative privé*

Le traitement des propositions spontanées a représenté un challenge pour le législateur tunisien qui a dû arbitrer entre les opportunités qu'elles promettent et les risques qu'elles posent. Ce sujet a fait l'objet de multiples évolutions dans les différentes versions du projet de loi. Dans la loi<sup>10</sup>, le législateur a adopté une position prudente qui permet et encourage les propositions spontanées tout en les encadrant. La loi consacre les principes de la libre concurrence et de la transparence dans le traitement des propositions spontanées en passant par une procédure d'appel d'offres compétitive comme pour tout autre projet PPP. La loi limite également les responsabilités de la personne publique vis-à-vis de l'auteur de la proposition spontanée afin de réduire les propositions qui ne sont pas solides. Elle encourage les porteurs de propositions spontanées qui sont retenues en les invitant à participer à l'appel d'offre compétitif et de en leur accordant une marge préférentielle lors de cette phase.

Finalement, un certain nombre de dispositifs innovants ont été introduits dans la loi. Nous citons, notamment, l'introduction de critères<sup>11</sup>, lors de l'évaluation de l'offre économiquement la plus avantageuse, visant à maximiser l'impact de la réalisation des projets PPP sur l'économie locale. Elle introduisant des éléments tels que le taux d'employabilité de la main d'œuvre tunisienne et son encadrement, le taux d'utilisation des produits nationaux et ainsi que la capacité du projet à répondre aux exigences du développement durable. Les autorités doivent néanmoins veiller lors du choix de critères et de pondérations équilibrés et qui ne sont pas préjudiciables à l'impact global du projet.

### **...des mesures complémentaires permettrait de renforcer ce cadre et faciliter une mise en place efficace des projets PPP en Tunisie**

Le gouvernement peut toutefois prendre certaines mesures au niveau des cadres juridiques et institutionnels, à même de permettre une gestion efficace de la préparation, la négociation, l'exécution et le suivi des PPP et des concessions. Du point de vue institutionnel, la phase de planification et de préparation des projets pourrait bénéficier d'une coordination accrue au niveau des autorités publiques pour garantir un cadre robuste aux PPP. L'évaluation des projets pour assurer l'optimisation de la dépense publique pourrait par exemple bénéficier de l'apport de plusieurs administrations clés, notamment le ministère des Finances (MdF). La création d'un fonds pour appuyer la préparation des projets PPP accroîtrait aussi la capacité des administrations tunisiennes à mener à bien cette phase. Étant donné les risques posés par les soumissions concertées et les détournements possibles des offres au stade de la passation de marché, l'Unité de suivi des concessions tunisienne (USC) qui deviendra par la suite l'instance générale des PPP pourrait aussi envisager la mise en place d'une collaboration plus formelle avec les agences chargées de la lutte anti-corruption et de la concurrence. Enfin en ce qui concerne l'exécution et la clôture de projet, afin d'encourager une bonne gestion des projets et une performance de qualités lors de l'exécution des contrats, la Tunisie devrait s'assurer du respect des clauses contractuelles basées sur la performance, qui font partie de la définition même d'un PPP.

Toutes ces fonctions requièrent des équipes de projet ayant des capacités institutionnelles renforcées pour apporter le soutien et le suivi nécessaires aux projets tant au niveau national que régional. Ces équipes

---

<sup>10</sup> Voir article 11 de la loi 2015-49

<sup>11</sup> Voir article 13 de la loi 2015-49

de gestion et de suivi de projets PPP sont situées au niveau des autorités contractantes, normalement dans les ministères de tutelle, et bénéficieraient au besoin de conseils internes (Instance PPP) ou externes (conseillers techniques). Les autorités contractantes pourraient consolider leur l'expérience en matière de PPP en commençant par des projets peu complexes et d'envergure relativement modeste. La loi PPP ayant été promulguée, l'unité PPP devrait s'atteler à l'élaboration de lignes directrices standard et de manuels d'application qui sont fort utiles pour les autorités contractantes, y compris pour favoriser le développement d'une mémoire institutionnelle. Il serait aussi important d'élargir le champ d'application et la portée des instruments de participation publique existant en Tunisie, afin que la société civile puisse s'impliquer de façon pertinente dans toutes les phases de préparation et de suivi de PPP, et communiquer avec les prestataires privés de façon régulière et soutenue.

La Tunisie bénéficie d'une administration solide et d'un processus budgétaire bien organisé, qu'il serait utile de renforcer avec un traitement transparent des engagements PPP tout au long de leur cycle de vie, et ceci afin de gérer les risques intrinsèques à ce type de projets. Les engagements à l'intérieur et à l'extérieur du secteur des administrations publiques, les passifs éventuels, et les implications macroéconomiques des PPP sont autant d'éléments qui doivent être suivis afin d'assurer la pérennité des dépenses PPP par l'État.

Par souci de transparence, les PPP devraient aussi régulièrement figurer dans les rapports budgétaires et sur la dépense publique. Ceci permettrait aux autorités et au public d'avoir une vision claire de leurs implications budgétaires, des passifs éventuels qui en découlent, et des moyens d'y faire face. Au moment où son système de gestion des finances publiques (GFP) est en cours de réforme, la Tunisie devrait définir à cette fin des règles claires et cohérentes en matière de traitement statistique, comptable et budgétaire des PPP. Les PPP doivent s'inscrire dans une vision stratégique du gouvernement, qui doit notamment s'aligner avec le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), actuellement en cours de développement en Tunisie.

Au-delà de la gestion des PPP *stricto sensu*, les autorités tunisiennes devraient s'intéresser de près aux nombreux préalables essentiels à l'attraction des investisseurs dans les projets PPP. Par exemple : une meilleure efficacité des opérateurs publics dans les marchés d'infrastructure tunisiens ; un accès au marché facilité pour les investisseurs privés ; une réglementation concurrentielle et indépendante de ces marchés ; un système financier solide, stable et suffisamment profond ; et des garanties de stabilité politique aussi bien que macroéconomique. La consolidation de ces préalables devra notamment passer par un renforcement de la mise en application du régime de la concurrence ; par l'élaboration et la mise en œuvre d'un code de bonne gouvernance des entreprises, qui s'appliquera notamment aux entreprises publiques ; et par un plus haut degré d'indépendance au niveau des agences régulatrices sectorielles, surtout en ce qui concerne la décision de tarification des services publics. Enfin, le renforcement des compétences techniques au niveau des toutes les entités impliquées dans les PPP, y compris au niveau des régions, reste un facteur déterminant pour le succès des projets PPP.

## INTRODUCTION

Un nombre croissant de pays dans le monde ont recours aux partenariats public-privé (PPP) comme forme de prestation et de financement d'infrastructures et de services publics. Bien qu'ils représentent des avantages, les PPP peuvent faire naître d'importantes obligations pour le gouvernement en raison de leur nature contractuelle et leur longévité. Afin d'assurer une optimisation de la dépense publique et d'éviter les dépassements budgétaires durant leur durée de vie, il est essentiel que les PPP soient bien intégrés au processus budgétaire, qu'ils soient abordables à la fois d'un point de vue individuel et de portefeuille de projets, et qu'ils soient traités de manière exhaustive et transparente sur les comptes du gouvernement. Le présent volume vise à analyser le cadre budgétaire actuel en Tunisie pour les dépenses de développement, dans lesquelles s'inscrivent les projets d'infrastructures, et à fournir des recommandations sur la façon de renforcer ce cadre pour les PPP en s'appuyant sur les meilleures pratiques dans les pays membres de l'OCDE. Il a ainsi pour but d'assister les autorités tunisiennes dans le renforcement d'un cadre budgétaire propice à la bonne exécution et au suivi des PPP en suggérant des ajustements institutionnels et procéduraux appropriés.

Le volume sera réparti en trois parties. Le Chapitre 1 commencera par une introduction au processus budgétaire ordinaire en Tunisie, avec une ventilation des étapes clés et des responsabilités principales, en particulier en ce qui concerne les dépenses de développement sous lesquelles figure la budgétisation des PPP. La Tunisie bénéficie d'un cadre budgétaire bien structuré, avec des fonctions et des responsabilités claires, mais une coordination et une capacité accrues sont nécessaires pour bien intégrer les PPP dans le processus budgétaire. Le Ministère des Finances devrait être un interlocuteur clé pour la future Instance générale des PPP lors de sa prise de décision sur quels projets devraient aller de l'avant par rapport aux aspects budgétaires, et ceci à différents points de décision. Ce même ministère a besoin de conserver en son sein d'importantes fonctions d'évaluation et de suivi des obligations de PPP pendant la durée de vie des projets, et ceci afin d'assurer le respect des coûts et la gestion des risques. Au-delà de la décision de poursuivre les PPP et de les inscrire sur le budget public, les fonctions de contrôle à posteriori au sein du gouvernement sont essentielles au bon déroulement des PPP et devraient être renforcées.

Le Chapitre 2 se concentre sur le caractère abordable des projets PPP. Un projet est abordable si les pouvoirs publics peuvent assumer les dépenses publiques qu'il entraîne dans le cadre de leurs contraintes budgétaires à très long terme. Les PPP, comme les emprunts publics conventionnels à long terme pour les investissements, sont plus difficiles à intégrer dans le processus budgétaire annuel que les dépenses ordinaires variables, qui peuvent être modifiées d'une année à l'autre. Cela rend l'évaluation du caractère abordable d'un projet particulièrement importante lors de sa phase de préparation. Une bonne évaluation du caractère abordable d'un projet tient compte de l'enveloppe globale pour les dépenses de développement, des coûts potentiels tels que les garanties et autres passifs éventuels, et un suivi continu afin d'assurer la soutenabilité des dépenses publiques. Un cadre d'analyse à long terme pour évaluer le caractère abordable des projets d'infrastructures existe déjà en Tunisie, prenant en compte des implications macro-budgétaires, des enveloppes sectorielles définies, et un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) actuellement dans sa phase finale de

développement. Des limites et plafonds budgétaires spécifiques aux dépenses PPP peuvent fournir un contrôle supplémentaire à cet égard, bien que ce soit plus pertinent pour des programmes PPP plus vastes que celui qui existe actuellement en Tunisie. Une évaluation du caractère abordable d'un PPP devrait incorporer les obligations non-directes comme les passifs éventuels et l'application de cet instrument hors de l'administration centrale, mais au sein du secteur public, comme par les entreprises publiques. Enfin, les projets de PPP peuvent avoir des implications importantes pour la soutenabilité budgétaire globale des dépenses publiques, d'où la nécessité pour la Tunisie d'établir un processus pour suivre son portefeuille global des projets de PPP afin de jauger les risques systémiques potentiels.

Le Chapitre 3 analyse la transparence du processus budgétaire en Tunisie en ce qui concerne les dépenses de développement, et fournit des recommandations pour le traitement spécifique des PPP. La transparence budgétaire pour les PPP concerne la publication complète des coûts explicites et implicites de projets dans des documents disponibles au public, ainsi que dans divers autres rapports budgétaires, comptables, et statistiques. Le coût réel des PPP n'est pas toujours clairement enregistré, ce qui pourrait inciter certains gouvernements à poursuivre les PPP pour des raisons autres que l'optimisation de la dépense publique, à en sous-estimer l'impact fiscal. La documentation budgétaire en Tunisie est généralement complète et transparente, mais devra veiller à communiquer non seulement les coûts directs, mais aussi les passifs éventuels et autres obligations indirectes qui découlent des PPP au fur et à mesure que le gouvernement s'engage dans ce type de passation. La Tunisie peut tirer parti de l'élan actuel des réformes de ses systèmes comptable, budgétaire, et statistique afin d'élaborer une stratégie globale pour le traitement des PPP dans ces systèmes basée sur les meilleures pratiques internationales. Ceci lui permettra de mieux contrôler et gérer les coûts et les risques budgétaires découlant de ces contrats souvent complexes et à long terme.

## **CHAPITRE 1 : ADAPTER LES RÔLES ET PROCESSUS DU CADRE BUDGÉTAIRE POUR LES PPP**

Les PPP sont un choix parmi d'autres qu'il revient au gouvernement de faire pour réaliser les projets d'infrastructures et de services publics. Leur budgétisation doit s'intégrer dans le cadre existant pour les allocations budgétaires des dépenses de développement pour éviter un traitement favorable ou défavorable, ou le contournement des mesures déjà en place. En effet, la méthode de passation des marchés ne devrait pas influencer le choix de quels projets entamer et desquels ne pas poursuivre ou reporter à l'exercice budgétaire suivant ; ce choix doit se baser sur l'alignement des projets avec la stratégie socioéconomique du pays et leur caractère abordable, non leur mode de prestation.

Selon les *Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé* (OCDE 2012 ; Principes PPP de l'OCDE), un certain nombre de rôles institutionnels devraient renforcés afin de garantir l'optimisation de la dépense publique tout au long des différentes étapes du projet. Les PPP étant des contrats sur le long terme comprenant souvent des obligations directes et indirectes pour l'État, ils doivent faire l'objet de coordination et de suivi encore plus poussés que les autres dépenses publiques de par leur nature contractuelle, qui incombe des engagements explicites et implicites pour le gouvernement sur le long terme. Le Ministère des Finances a un rôle majeur à jouer à cet égard.

Un mécanisme de coordination budgétaire collaboratif et bien structuré en Tunisie permet en principe de choisir les projets en fonction de critères déterminés au niveau national. De plus, les fonctions et les responsabilités lors du processus budgétaire sont claires et complémentaires. Néanmoins une coordination et une capacité accrues sont nécessaires pour bien intégrer les PPP dans le processus budgétaire et au-delà. Une coordination rapprochée entre le Ministère des Finances et la future unité PPP tunisienne, à savoir l'instance générale des PPP, est essentielle afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques dans le cadre des projets PPP. Dont son rôle de gardien des finances de l'État, le Ministère des Finances est responsable d'assurer la soutenabilité des dépenses budgétaires sur les court, moyen, et long termes ; il doit ainsi être tenu informé et pouvoir intervenir à différents stades d'approbation des projets PPP.

Ce chapitre commence par présenter brièvement le processus budgétaire en Tunisie afin de mieux comprendre comment les financements des projets d'infrastructures sont attribués et contrôlés. Il présente ensuite les principaux acteurs responsables des questions budgétaires au sein du Ministère des Finances, ainsi que les fonctions chargées de l'évaluation et du suivi budgétaires des PPP pendant leur durée de vie. Différents points d'intervention du Ministère des Finances pour l'approbation budgétaire des PPP seront proposés. Enfin, la dernière partie du chapitre souligne l'importance du contrôle et de l'audit à posteriori pour les projets PPP, ainsi que des réformes récentes et des recommandations proposées dans cette optique.

Il est à noter que ce volume se focalisera largement sur la budgétisation des contrats de partenariats tels qu'ils sont définis en Tunisie, à savoir des contrats comprenant principalement des paiements publics au partenaire privé sur le long terme.

## **Panorama du processus budgétaire ordinaire**

Afin de comprendre comment s'intègrent les dépenses en développement, et les PPP, dans le cadre budgétaire en Tunisie, il est important d'établir la structure générale du processus budgétaire. Les paragraphes suivants proposent une description des différentes étapes du processus budgétaire en Tunisie suivant la loi organique du budget (LOB) de 2004, avec les changements pertinents conformément à la Constitution de 2014 et au projet de loi de la nouvelle LOB. Ceci permettra d'apporter des précisions sur le cadre budgétaire des projets d'infrastructures et d'émettre des recommandations visant à renforcer le traitement des PPP en Tunisie. L'Annexe 1 fournit de plus amples détails sur les principales caractéristiques de ce processus en Tunisie.

**La préparation du budget** est une opération annuelle et constitue la première partie du processus budgétaire ordinaire. Le budget se base sur la situation macroéconomique, l'objectif de déficit et le plan national de développement économique et social (PND) du gouvernement. En tenant compte de la situation macroéconomique, y compris du volume de la dette souhaitée, une enveloppe budgétaire globale est allouée chaque année aux dépenses de développement, avant de déterminer les enveloppes propres à chaque secteur avec l'apport du Ministère du Développement, de l'investissement, et de la coopération Internationale (MDCI).

Le processus de préparation de la loi des finances annuelle démarre en février ou en mars par une circulaire du chef du gouvernement aux ministères de tutelle leur demandant de soumettre leurs requêtes budgétaires au Ministère des Finances avant la fin mai (LOB, article 23). Le Comité général de l'administration du budget de l'État (CGABE) - département en charge du budget du Ministère des Finances - examine les demandes de crédits budgétaires à travers des dialogues itératifs avec les services budgétaires des ministères et administrations publiques concernées. Outre des considérations techniques, ce processus prend en compte les politiques de développement définies par le MDCI et les considérations budgétaires et stratégiques du Ministère des Finances et des ministères de tutelle concernés, respectivement. Le PND est notamment utilisé pour classer les projets par ordre de priorité en concertation avec les différentes parties prenantes. Chaque année, les projets déjà en cours sont prioritaires dans le budget, et les nouveaux projets proposés par les ministères et établissements publics sont classés par le Ministère des Finances et le MDCI en fonction de leur maturité et de leur priorité dans le plan. La phase de négociation s'achève généralement en juin. Le Ministère des Finances prépare ensuite le projet de Loi de finances en consolidant les différentes requêtes budgétaires des secteurs, ainsi que les revenus anticipés (CABRI, 2008). Le Conseil des Ministres approuve ensuite le projet de Loi de finances avant de le soumettre à la législature.

**L'examen du budget** est effectué par le Parlement, conformément à l'article 66 de la nouvelle Constitution tunisienne. Le Parlement reçoit le projet de loi de finances au plus tard le 15 octobre, ce qui laisse au Parlement presque les trois mois minimums recommandés pour examiner le budget (OCDE 2002). Le projet de loi de finances est examiné en deux temps, permettant un examen détaillé et exhaustif des propositions budgétaires. Des commissions sectorielles parlementaires (ex : Commission des finances, de la planification et du développement) s'entretiennent avec les ministères de tutelle de leurs demandes de crédits et préparent des rapports de synthèse avec d'éventuelles recommandations sur les modifications à apporter au projet de loi des finances. Ces rapports de



synthèse sont le point de départ de la seconde phase des débats parlementaires en séance plénière sur le budget afin d'examiner la cohérence de l'exercice.

Les coûts totaux prévus pour des projets d'infrastructures dans lesquels les ministères tunisiens s'engagent sont reflétés dans le projet de loi des finances par le biais des crédits d'engagement, tandis que les crédits de paiements résumés les dépenses pour l'année de l'exercice budgétaire. Il sera important d'étendre cette pratique aux contrats de partenariats, une fois la loi sur ce type de prestation adoptée et des contrats engagés par le gouvernement, et ceci afin d'offrir un aperçu global des obligations futures du gouvernement à l'égard de ces projets dans le cadre du processus annuel du budget (voir Chapitre 3). Sont aussi joints au projet de loi de finances des notes explicatives relatives aux dépenses de chaque chapitre (LOB, article 25), y compris des cahiers budgétaires soumis par chaque ministère qui comprennent une analyse chiffrée des projets d'infrastructures (PEFA 2010). En règle générale, tout document jugé utile par le Parlement tunisien pour l'examen du projet de loi de finances peut être demandé.

La loi des finances peut être modifiée suite aux propositions d'amendements émanant du Parlement. Un processus d'amendement, qui a évolué avec le temps, suit l'examen initial du projet de loi pour tenir compte des propositions d'amendement pertinentes des parlementaires. La LOB actuelle ne permet ni la création de nouvelles dépenses ni l'augmentation des dépenses actuelles lors de la phase d'amendement (LOB, article 30). La nouvelle Constitution introduit quant-à-elle la possibilité d'un réexamen par l'Assemblée nationale ainsi l'intervention de la Cour constitutionnelle (si nécessaire) (articles 60, 120). La promulgation du projet de budget par vote du Parlement est prévue dans tous les cas avant le 31 décembre, faute de quoi les dispositions relatives aux dépenses du projet de loi de finances proposé par le pouvoir exécutif entrent en vigueur par tranches de trois mois.

**L'exécution du budget et la comptabilité** sont supervisées par trois grands services au sein du Ministère des Finances<sup>1</sup>. Les directions des dépenses comprennent un département chargé des dépenses de fonctionnement et un autre chargé des dépenses d'investissement. La Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR – voir l'encadré 1.1) peut également intervenir pour assurer l'application des lois relatives aux structures, procédures et normes comptables de l'État et des établissements publics (OCDE 2013). Conformément aux bonnes pratiques de la comptabilité publique, les processus de crédits d'engagement et de crédits de paiement sont dissociés dans le processus budgétaire tunisien et relèvent respectivement des ordonnateurs et des comptables. Le suivi de l'exécution du budget est dirigé par le CGABE grâce à plusieurs systèmes d'information électroniques fournissant des informations en temps réel sur les opérations budgétaires. Les transferts de crédits budgétaires sont permis selon des règles définies sous la LOB, et ceci après leurs autorisations par le Ministère des Finances, le ministère de tutelle ou le chef de l'établissement selon la nature de l'établissement public et le type de transfert. Elle permet notamment d'éviter la déviation des fonds qui ont été dédiés aux dépenses de développement envers les dépenses courantes. Le projet de loi de la nouvelle LOB prévoit la fongibilité des crédits budgétaires selon les missions, programmes, et leurs catégories conformément à l'adoption d'une gestion budgétaire par objectifs (GBO ; voir Annexe 2).

La Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR ; voir encadré 1.1) clôt le processus budgétaire chaque année en rédigeant le projet de loi de règlement du budget qui, de fait, présente l'exécution réelle des autorisations budgétaires en mesurant l'écart entre ce qui a été prévu et autorisé et ce qui a été réellement déboursé. Ce projet de loi est soumis au vote du Parlement après son examen initial par la Cour des comptes, avec un rapport complémentaire préparé par cette dernière. Le rapport de 2013 de l'OCDE<sup>2</sup> relève cependant que la loi de règlement du budget est généralement publiée jusqu'à deux ans après l'exercice qu'elle examine. Ce délai de préparation ne permet pas d'examiner le projet de loi avant le cycle budgétaire suivant, que ce soit par l'autorité budgétaire centrale ou par le Parlement. Ses conclusions ne servent donc pas à éclairer les projections budgétaires des recettes et des dépenses pour l'année qui suit. En 2012, le Ministère des Finances a donné des consignes pour que la loi de règlement du budget de l'année précédente (t-1) soit soumise avec le projet de loi de finances de l'année suivante (t+1), mais cette pratique n'a pas encore été appliquée (IBP 2013). Il serait important de coordonner la soumission du rapport complémentaire par la Cour des Comptes pour respecter ce calendrier.

En Tunisie, les dispositifs **de contrôle et d'audit** de l'exécution du budget sont approfondis et pluridimensionnels, mais, en conséquence, trop complexes et onéreux. Il existe actuellement plusieurs contrôles internes et externes. Au sein de la Présidence du Gouvernement, la Direction générale des dépenses publiques (DGDP) comprend des services de contrôle qui se doivent d'approuver les dépenses publiques aux niveaux sectoriel et régional à priori, avant tout engagement ou exécution. La Présidence du gouvernement comprend aussi le Haut Comité de Contrôle Administratif et Financier (HCCAF), qui assure le suivi des recommandations et observations de la part des différents organismes de contrôle en Tunisie, et le Comité du Contrôle Général des Services publics (CGSP), qui exerce un contrôle horizontal sur tous les organismes recevant des contributions de l'État ou des collectivités, directes ou indirectes. Le Ministère des Finances, de son côté, abrite le Contrôle Général des Finances (CGF), chargé de réaliser les missions de contrôle interne dans tout service ou sous-service bénéficiant du soutien du budget de l'État<sup>3</sup>. Il effectue, en outre, et d'une manière exclusive, des missions d'audit des comptes des projets financés par des ressources extérieures et ce pour le compte des principaux bailleurs de fonds comme la Banque africaine de développement ou l'Union européenne. Son rôle se rapporte étroitement à celui du CGSP, ce qui peut créer des redondances si leurs rôles ne sont pas bien coordonnés.

Des contrôles externes sont réalisés par le pouvoir judiciaire, en premier lieu la Cour des comptes et la Cour de discipline financière (PEFA 2010). La Cour des comptes est tenue de préparer un rapport annuel sur l'exécution du budget au Président de la République, dans lequel figurent une synthèse des résultats de son contrôle de diverses entités publiques, des observations ainsi que des recommandations en matière de réformes (IBP 2013). La Cour des comptes réalise aussi, à intervalles irréguliers, des évaluations de projets à posteriori. Les administrations publiques disposent en outre de dispositifs de contrôle et d'audit internes des dépenses, tels que des inspections ministérielles qui procèdent à diverses enquêtes techniques ou financières sur la prestation des services publics (OCDE 2013).

### ***Processus budgétaire régional***

La préparation du budget pour les gouvernorats et les municipalités est détaillée dans la loi organique n° 2007-65 et suit de près le modèle du budget centralisé. Le budget des gouvernorats se compose de deux parties : un budget pour les dépenses courantes, qui est attribué par le Ministère de l'Intérieur, et un budget pour les dépenses de développement (appelé budget délégué), que les gouvernorats reçoivent par l'intermédiaire des ministères sectoriels. Les gouvernorats et les municipalités reçoivent leurs crédits budgétaires en partie pour les dépenses courantes et en partie pour les dépenses de développement, de l'administration centrale via un Fonds commun. Ce Fonds est réparti entre les gouvernorats, à travers leurs conseils régionaux, et les municipalités par le Ministère du Développement, de l'investissement, et de la coopération internationale suivant des règles précises, en fonction notamment de leur nombre d'habitants (PEFA 2010). De la même façon que l'administration centrale, les régions disposent d'un instrument de planification des projets d'infrastructures : le plan d'investissement communal (PIC) quinquennal.

Les projets réalisés dans le cadre du PIC sont financés grâce à un éventail de moyens : subventions de l'État, autofinancements et prêts de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales (CPSL). Les subventions d'État sont les fonds de l'administration centrale destinés aux dépenses de développement. Elles figurent dans les budgets des ministères sectoriels et passent par les Ministères de l'Intérieur et des Finances pour approbation, avant d'être octroyées aux régions. Ces transferts sont réalisés à partir d'un fonds qui est dédié à l'exécution des projets. On parle d'autofinancement lorsque les recettes propres à une région (ex. impôts locaux) contribuent aux dépenses de développement. Ces transferts sont complétés par des prêts de la CPSL dont la principale mission est de stimuler les investissements dans les collectivités locales, et ceci en mobilisant et en améliorant les moyens financiers nécessaires à cette fin. L'exécution du budget des régions se fait sous la double tutelle du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur et fait l'objet de contrôles à priori et à posteriori rigoureux, tout comme d'autres secteurs de l'administration.

Depuis la révolution, un fort accent a été mis sur le développement et l'intégration des régions tunisiennes, y compris dans la sélection des projets à budgétiser. Cependant, malgré l'urgence de développer les infrastructures dans les régions, en particulier à l'intérieur du pays, les capacités au niveau infranational pour développer et mener à bien ces projets restent limitées. L'exécution et le suivi des projets sur le terrain ont été particulièrement délicats en raison de la forte augmentation du nombre de projets que les régions devaient gérer de 2012 à 2013. 499 projets ont été classés prioritaires par le gouvernement au cours de cette période et DT 1 300 milliards ont été transférés aux régions pour les projets d'infrastructures.<sup>4</sup> Cependant, la plupart de ces projets n'ont pas encore été exécutés, sachant qu'environ DT 300 milliards ont été déboursés à la date d'Octobre 2014. Le volume II sur les cadres juridique et institutionnel pour les PPP entame une réflexion sur quelques moyens pour le renforcement graduel des capacités à gérer et à suivre les projets au niveau régional.

### **Fonctions clés pour la gestion des engagements budgétaires PPP**

Dans de nombreux pays, l'accent est souvent mis sur le développement et surtout le lancement des projets PPP, et pas suffisamment sur la discipline budgétaire. Hors, cette dernière est un élément essentiel pour évaluer les obligations réelles qui découlent des engagements PPP, et vérifier qu'ils ne

présentent pas des risques budgétaires pour l'État durant leur durée de vie. Pour s'assurer du caractère abordable des projets et de leur qualité, l'autorité budgétaire centrale doit mobiliser les ressources nécessaires pour examiner chaque PPP lors de ses grandes phases : planification ; faisabilité, conception et formulation de l'offre ; appel d'offres et signature du contrat ; construction et exploitation. Il doit aussi veiller à ce que les dépenses en infrastructures soient conformes aux objectifs de stabilité macroéconomique du gouvernement à court et à moyen terme (OCDE 2012). Le Ministère des Finances tunisien est l'autorité budgétaire centrale du pays et possède plusieurs structures internes chargées de coordonner le processus budgétaire au niveau national. Le Comité général de l'administration du budget de l'État (CGABE) est le principal organe chargé de préparer le budget annuel en collaboration avec les ministères de tutelle. Il emploie plus de 40 personnes et se compose de deux directions chargées de la synthèse et de l'analyse des dépenses : l'une responsable des dépenses courantes et l'autre des dépenses de développement. Durant la phase de préparation du budget, ces directions et sous-directions mènent les tractations budgétaires avec les ministères de tutelle et autres organes publics<sup>5</sup> qui font approuver leur budget et affecter leurs crédits par le Ministère des Finances. Plusieurs départements au sein du Ministère participent aux examens et suivi budgétaires des projets, ainsi que la définition des normes y afférant (voir l'encadré 1.1).

#### **Encadré 1.1. Directions générales chargées des questions budgétaires au Ministère des Finances**

- **Le Comité général de l'administration du budget de l'État (CGABE)** est chargé de préparer le budget de l'État et les budgets des établissements publics, de concourir à l'élaboration du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement du budget et de préparer des rapports sur l'exécution du budget. Les administrateurs du CGABE tiennent des discussions et négocient avec les agents des ministères sectoriels durant tout le processus d'élaboration de leur budget.
- **La Direction générale des ressources et des équilibres (DGRE)** participe à l'élaboration de la politique économique et financière de l'État. Elle publie des prévisions de recettes du budget de l'État et suit l'évolution des recettes et des dépenses en visant l'équilibre global des finances publiques, et rédige aussi des rapports de suivi sur l'exécution du budget.
- **La Direction générale de la rémunération publique (DGRP)** suit et analyse l'évolution des dépenses du budget de l'État et des secteurs et régions. En outre, elle prépare les prévisions des dépenses et participe à l'élaboration des prévisions des plans de développement.
- **La Direction chargée de la gestion du budget par objectifs (GBO)** est chargée de favoriser et de coordonner les efforts de réforme au sein du ministère et dans les ministères pilotes.
- **La Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR)** est chargée du recouvrement des recettes revenant à l'État, aux établissements publics et aux collectivités locales. Elle contrôle et gère la trésorerie des dépenses publiques, tient les comptes publics et produit de l'information financière et comptable relative à l'exécution des opérations budgétaires et de trésorerie des structures publiques régies par le code de la comptabilité publique.
- **La Direction Générale de la Gestion de la Dette Publique et de la Coopération Financière (DGGDPCF)** est la structure chargée de la dette. Ses prérogatives incluent l'élaboration de la stratégie de gestion et de financement de la dette publique, la coopération financière et des émissions –y compris l'octroi de garanties– et le suivi des emprunts et des émissions.
- **La Direction Générale de l'Audit et du Suivi des Grands Projets (DGASGP)** chiffre le coût, opère le montage financier et fixe des normes et des ratios pour l'attribution de crédits budgétaires pour les grands projets financés par l'État.

*Source* : Partenariat budgétaire international (IBP) 2012 ; OCDE 2013 ; site du Ministère des Finances tunisien

Le graphique 1.1 illustre quelques options pour les rôles et responsabilités que peuvent tenir diverses entités, au sein et en dehors du Ministère des Finances, dans la gestion des engagements budgétaires des PPP. Les fonctions de contrôle et de suivi en particulier peuvent être combinées dans une seule

entité ou équipe, ou impliquer la participation de plusieurs départements. Le graphique ne vise pas à prescrire une structure institutionnelle spécifique. Celle-ci peut varier considérablement d'un pays à l'autre, et dans la pratique de nombreux pays n'effectuent pas certaines de ces fonctions (Banque Mondiale 2013). C'est le décideur PPP qui est chargé de veiller à ce que les conclusions de ces entités de contrôle soient prises en compte au moment de prendre une décision pour l'approbation d'un PPP.

---

Graphique 1.1. Rôles et responsabilités liées à la gestion des engagements budgétaires des PPP

	Autorité contractante	Unité PPP	Département du budget	Département de la dette	Département des prévisions macro	Entité de suivi des entreprises publiques	Organisme d'approbation PPP
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Signataire du contrat PPP du côté de l'État</li> <li>- A la responsabilité ultime du projet de sa planification à sa clôture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peut assumer un rôle de « garde-fou »</li> <li>- Indépendante ou centralisée au ministère (Finance, Premier, ou technique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère des Finances (MdF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MdF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MdF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervise leur performance et santé financière</li> <li>- Peut être indépendante ou située au sein du MdF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cabinet, ou MdF, ou Parlement, etc.</li> <li>- Peut être soutenu par un intermédiaire obligé</li> <li>- MdF doit avoir le droit de veto</li> </ul>
Préparation/approbation du PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entame l'évaluation de chaque projet (pré faisabilité, business case, choix du mode de passation)</li> <li>• Identifie et évalue le coût des engagements budgétaires (avec l'appui de conseillers de transaction)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournit de l'assistance technique aux autorités contractantes, et évalue les procédés</li> <li>• Prend en compte l'aspect budgétaire des projets dans son évaluation</li> <li>• Peut avoir un rôle d'approbation du mode PPP</li> <li>• Aide à standardiser les procédures en matière de passation de marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évalue le caractère abordable des projets, et déterminer le montant maximum à imputer dans le budget</li> <li>• Filtre les projets qui sont irresponsable du point de vue budgétaire</li> <li>• Applique les plafonds aux stocks et aux flux de PPP</li> <li>• Donne le feu vert par rapport à l'attribution du contrat et la signature</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évalue et conseille sur les engagements budgétaires des projets du point de vue de la gestion à long terme des passifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évalue et conseille sur les engagements budgétaires des projets du point de vue de l'engagement global et de la gestion macroéconomique</li> <li>• Comprend l'évaluation sur l'éventuel impact défavorable de l'exposition excessive au niveau infranational des engagements budgétaires PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évalue et conseille sur la santé de SOE et l'exposition à des engagements PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prend les évaluations et les recommandations ci-dessus en compte lors de l'approbation d'un projet PPP proposé au stade de développement du projet</li> <li>• Approuve le projet de contrat et les règles d'appel d'offres</li> </ul>
Phase d'exploitation du PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle et évalue l'exécution du projet</li> <li>• Obtient régulièrement des informations du partenaire privé pour suivre l'engagement budgétaire pendant la durée de vie du projet</li> <li>• Surveille et répond aux risques liés aux engagements budgétaires</li> <li>• Inclut les paiements dans les demandes budgétaires soumises au MdF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accumule une mémoire institutionnelle à travers le suivi des projets PPP</li> <li>• Sur cette base, aide à améliorer les clauses contractuelles standard et d'autres documents d'orientation, y compris sur le traitement des engagements budgétaires des PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procède aux dotations budgétaires nécessaires pour l'exécution des PPP</li> <li>• Tient un état actualisé de l'ensemble des engagements PPP, et les reflète dans les rapports pertinents</li> <li>• Crée des provisions pour les passifs éventuels et des règles budgétaires sur l'utilisation des ressources à cet effet</li> <li>• Procède à des analyses de scénarios et des tests de stress</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surveille l'impact des engagements PPP (surtout potentiels) sur les risques budgétaires</li> <li>• Incorpore une mise à jour si nécessaire des estimations d'engagement budgétaires dans la dette et l'analyse de soutenabilité budgétaire, et les publie dans les rapports</li> <li>• Procède à des analyses de scénarios et des tests de stress</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le cas échéant, incorpore une mise à jour des passifs PPP dans les projections macro/budgétaires</li> <li>• Procède à des analyses de scénarios et des tests de stress</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surveille la performance des entreprises publiques, y compris pour les contrats PPP</li> <li>• Examine les implications pour les dépenses du gouvernement et le besoin d'éventuels transferts budgétaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approuve toute négociation (formelle ou informelle) d'un contrat PPP</li> </ul>
	<p>Fonctions de gestion de projet</p>			<p>Fonctions de supervision des engagements budgétaires des PPP</p>			

La mobilisation d'un éventail d'acteurs au long du cycle de vie d'un projet PPP aide l'État à assurer la soutenabilité budgétaire des dépenses y afférant. Dans son rôle de gardien de la viabilité budgétaire de l'État, il est essentiel que le Ministère des Finances émette un avis favorable sur le caractère abordable du projet avant qu'il ne soit adopté définitivement. Ceci est particulièrement vrai au moment de décider quels projets peuvent aller de l'avant et s'inscrire au budget de l'État, comme pour toute autre dépense de développement. En Tunisie, l'article 7 de la loi 2015-49 relative aux contrats de PPP prévoit que l'Instance générale des PPP, au sein de la Présidence du Gouvernement, émettra un premier avis concernant l'évaluation des projets PPP. En cas d'approbation de l'instance, le ministère des finances doit mener une étude concernant l'impact de la réalisation du projet sous forme d'un contrat de partenariat sur le budget public, la situation financière de la personne publique ainsi que la disponibilité des crédits nécessaires pour sa réalisation et émettre un avis motivé. Pour assurer le flux continu d'information entre l'instance générale des PPP, l'autorité contractante et le Ministère des Finances, ce dernier pourrait faire partie d'un comité interministériel (voir volume II sur les cadres juridique et institutionnel).

Il est envisagé que la Direction Générale des PPP (DGPPP) sera l'interlocuteur principal de l'Instance PPP au sein du Ministère des Finances. Selon le décret portant sur création d'une unité de suivi des concessions (USC)<sup>6</sup>, qui est le précurseur de l'Instance nationale des PPP, l'USC assure ses missions en coordination avec les services compétents du ministère des finances pour les aspects financiers relatifs aux concessions. Il est donc logique que cette coordination soit étendue aux contrats de partenariat. La DGPPP pourrait être chargée de veiller à la soutenabilité des PPP pour les finances publiques, et assurer leur inscription et suivi de manière appropriée sur les comptes de l'État. Pour mener à bien cette mission, la DGPPP devrait travailler en collaboration étroite avec le Département du budget – le CGABE – et d'autres départements pertinents au sein du Ministère des Finances comme la DGGDPCF et la DGCPR (voir encadré 1.1). De plus, le Ministère des Finances devrait avoir la possibilité d'émettre un avis contraignant à différents stades pour informer la décision de l'Instance générale des PPP de poursuivre un contrat de partenariat (voir graphique 1.2). Au Portugal, le Ministère des Finances bénéficie d'un flux continu d'informations pendant les stades d'évaluation, de structuration et d'appel d'offres des projets grâce à une coordination rapprochée de différents départements et acteurs administratifs avec l'unité centrale des PPP (voir encadré 1.2). En particulier, le Département du budget reçoit un compte rendu détaillé de l'impact attendu des projets envisagés sous le mode PPP à travers un rapport de soutenabilité budgétaire.

#### **Encadré 1.2. Approbations du Ministère des Finances lors de la passation des PPP au Portugal**

Tout projet PPP au Portugal doit passer par plusieurs étapes afin d'obtenir l'approbation du gouvernement avant son lancement. Le Ministère des Finances est directement impliqué et informé lors des différents stades d'évaluation, de passation, et de structuration du contrat, notamment à travers l'unité des PPP portugaise, l'UTAP (*Unidade Técnica de Acompanhamento de projetos*), se trouvant en son sein. Le Ministère des Finances prend connaissance de l'impact budgétaire attendu d'un futur PPP avant le processus d'appel d'offre. Après celui-ci, le contrat PPP est approuvé et signé par les acteurs concernés au sein du gouvernement, avant son inscription à la loi de finances annuelle proposée par le gouvernement et approuvée par le Parlement. Les étapes principales de ce processus sont les suivantes :

- Le ministère de tutelle prépare une brève proposition technique concernant le projet, son raisonnement

économique et les avantages perçus d'une prestation sous forme de PPP. Ce document, est analysé par l'UTAP, qui conseille le Ministère des Finances sur la robustesse de la proposition

- Si la proposition est approuvée, une équipe de projet est nommée par le ministère de tutelle et le Ministère des Finances, qui se chargera, avec la participation de l'UTAP, de :

- a) L'évaluation socio-économique du projet (analyse coûts-avantages) ;
- b) L'évaluation de la viabilité financière à long terme du projet à travers un "rapport de soutenabilité budgétaire", par lequel les Ministère des Finances et la Direction générale du budget, en particulier, reçoivent un compte rendu détaillé de l'impact attendu du projet s'il est structuré sous le mode PPP ;
- c) Le calcul du comparateur du secteur public («PSC») et l'analyse de l'optimisation de la dépense publique afin de conseiller le ministère de tutelle et le Ministère des Finances sur la méthode de passation de marché la plus propice ;
- d) Si le résultat du test d'optimisation de la dépense publique est positif, l'équipe prépare une recommandation à l'égard du ministère de tutelle et du Ministère des Finances leur conseillant le recours au dispositif PPP, et prépare également les documents juridiques et techniques nécessaires au lancement de l'appel d'offres. Celui-ci est dirigé par ces deux ministères conjointement.

- Dans le cas ci-dessus, l'appel d'offres est lancé et un "jury d'appel d'offres" nommé, avec la participation de l'UTAP, le contrat est attribué au soumissionnaire préféré à la fin du processus et, par conséquent, signé par le concessionnaire et les ministres concernés.

- Une fois le contrat signé et les valeurs annuelles de paiements connues, les paiements pluriannuels du secteur public sont inclus dans le projet de loi de finance qui est soumis au vote du Parlement. Les projets prévus sous le mode PPP ou les appels d'offre en cours ne sont pas inclus dans le budget. Les dépenses pluriannuelles des PPP sont présentées par secteur et reflètent les coûts actuels et les revenus attendus.

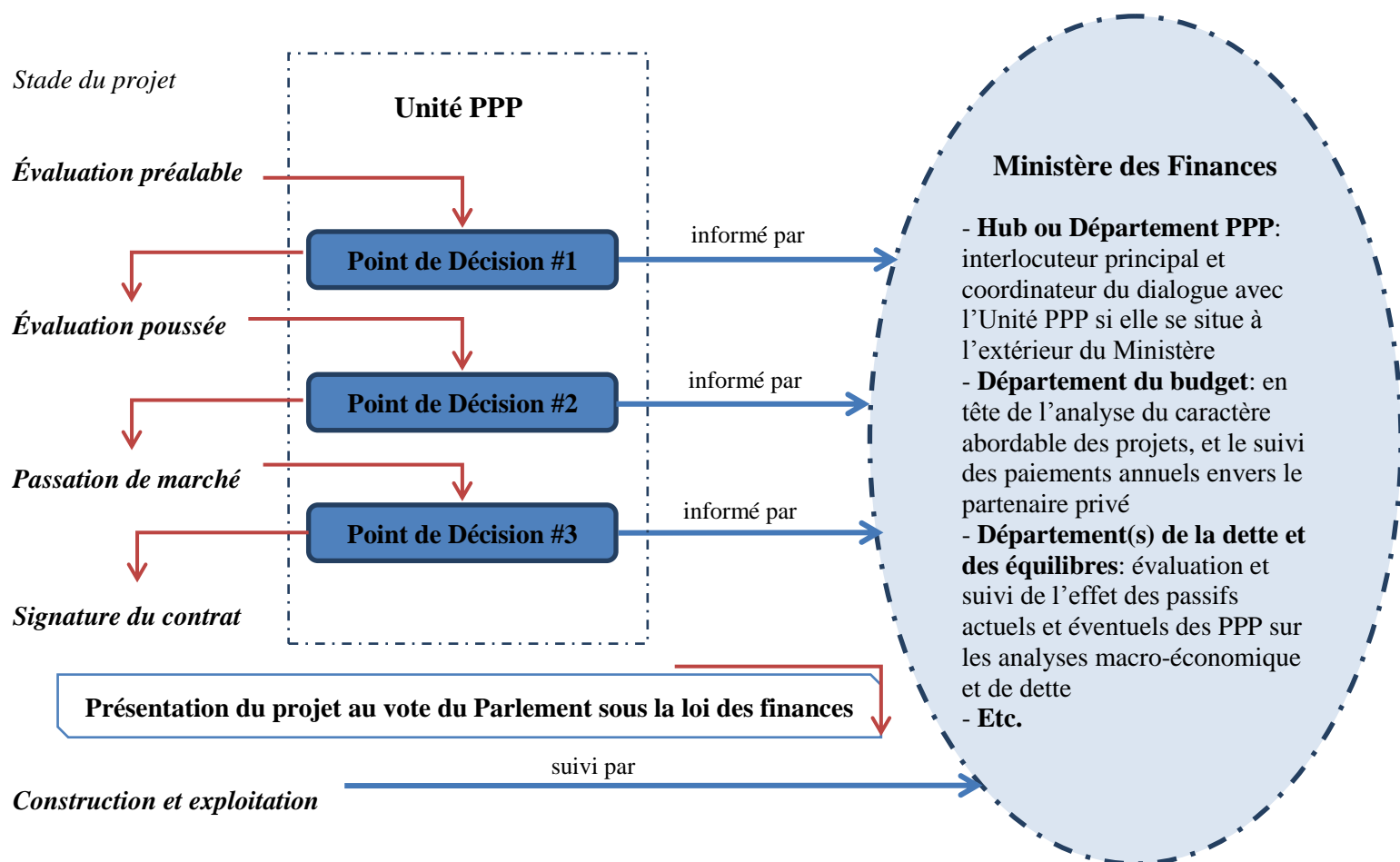
Le Ministère des Finances portugais bénéficie donc d'un flux constant d'information à partir du stade d'évaluation des PPP proposés jusqu'à leur signature, et collabore de très près avec les autres acteurs publics concernés afin de s'assurer, entres autres, du caractère abordable des projets PPP pour l'État.

Sources : Gouvernement portugais (2015) ; Ministère des Finances du Portugal (2015), *Orrçamentto do Estado parra 2015 : Relatório* (résumé de la loi des finances 2015), p. 64 :  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2015/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2015.pdf>

Le graphique 1.2 présente un scénario possible pour la coordination entre le Ministère des Finance tunisien et l'Instance nationale des PPP à différents stades des contrats de partenariat. Il est utile de commencer à étudier la question du caractère abordable des projets proposés sous le mode PPP dès la phase d'évaluation préalable sous le leadership du Département du budget. Les éléments à prendre en compte par le Ministère des Finance à cette fin sont similaires à ceux pour tout projet d'infrastructures allant sur le long terme, et sont décrits en plus de détail dans le Chapitre 3 de ce volume. Une étude de soutenabilité budgétaire, telle que prévue par le projet législatif des PPP en Tunisie<sup>7</sup>, peut être développée par l'autorité contractante –souvent avec l'aide de conseillers externes– pour aider à cette fin. Les estimations préliminaires de coût doivent être révisées au fur et à mesure que la préparation du projet avance. L'évaluation poussée et le processus de passation de marché peuvent ensuite avoir lieu, après quoi tout projet approuvé par l'Unité PPP en concertation avec les services pertinents du Ministère rejoint le processus budgétaire ordinaire. A ce stade, le Ministère des Finances est amené à trancher définitivement sur le caractère abordable du contrat de partenariat (point de décision #3 sur le graphique). L'inscription sur la loi des finances pour vote par le Parlement devrait logiquement suivre la signature du contrat – à savoir, une fois que les coûts finaux du projet sont connus et approuvés.



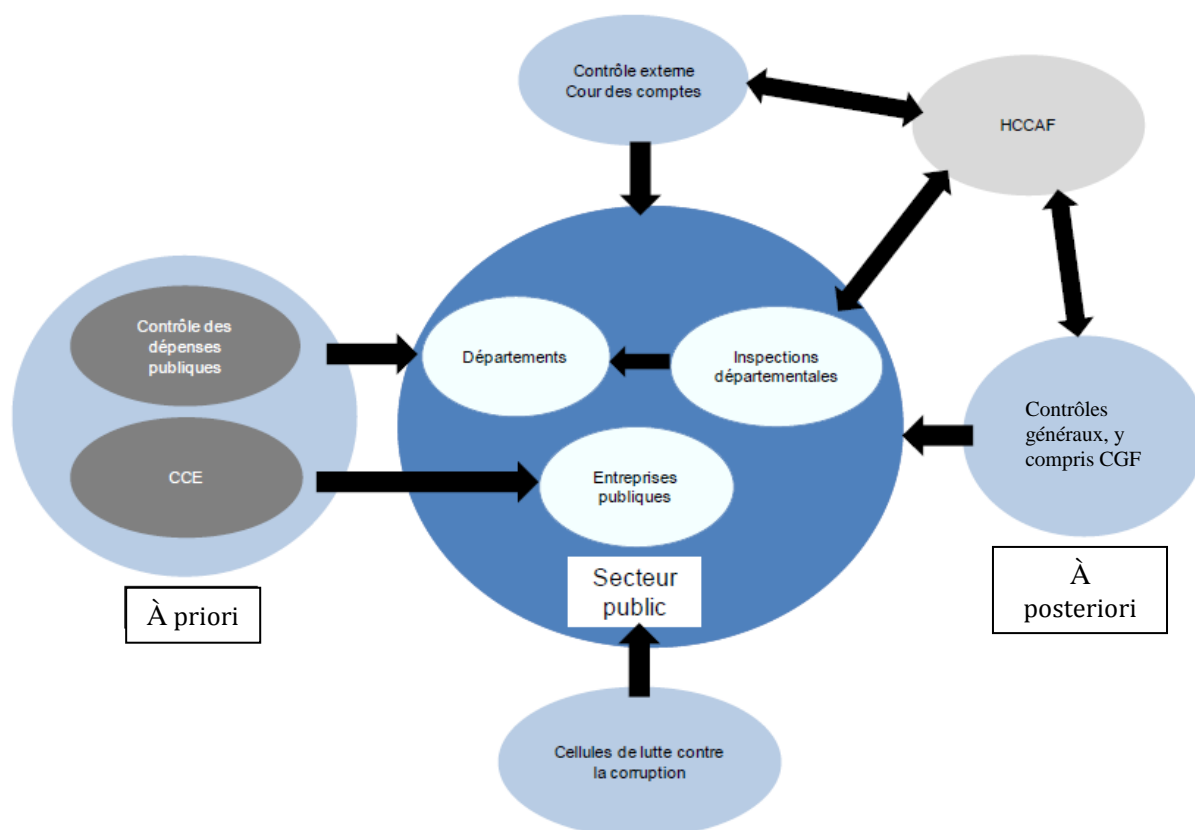
Graphique 1.2. Les approbations et suivis budgétaires lors du cycle de vie d'un projet de CP



### Importance du contrôle et l'audit des projets PPP à posteriori

Les PPP s'inscrivent dans une optique de performance et de prestation d'infrastructure et de service publics sur le long terme. Afin d'assurer l'optimisation de la dépense publique sur le long terme, il est important que les projets fassent l'objet d'un suivi rigoureux à différents stades de leur cycle de vie. Le gouvernement tunisien est en effet doté d'un système de contrôles à plusieurs niveaux qui concerne également les dépenses de développement. Le graphique 1.3 donne une vue d'ensemble des différents dispositifs de contrôle des dépenses budgétaires, tant à priori qu'à posteriori, qui existent au niveau des ministères mais aussi dans les établissements publics à caractère non administratifs (EPNA). Le système budgétaire est soumis à une obligation rigoureuse de rendre des comptes au gouvernement central et aux citoyens, mais il risque d'être gêné par la multiplicité des acteurs et des niveaux concernés. Les contrôles à priori de l'exécution du budget sont trop nombreux et font parfois double emploi (IBP 2013).

**Graphique 1.3. Contrôles internes et externes du cycle budgétaire en Tunisie**



Source : OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*, Éditions OCDE.

L'évolution vers une gestion du budget par objectifs a incité le gouvernement tunisien à examiner plus attentivement la question du renforcement des contrôles internes à priori par les ministères de tutelle. Un grand effort de réforme est actuellement mené par le HCCAF, et comporte un examen des procédures de contrôle actuelles, ainsi que l'identification des carences existantes et les meilleurs moyens d'y remédier (Gouvernement 2014).<sup>8</sup> Ceci devrait contribuer à alléger la charge de travail qui pèse actuellement sur les services de contrôles tunisiens, et leur permettre de renforcer leur capacité à exercer des contrôles à posteriori, qui sont d'une importance majeure pour les projets PPP afin de veiller à l'optimisation de la dépense publique durant tout leur cycle de vie. Le décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012 organisant le contrôle des dépenses publiques a d'ailleurs introduit de nouveaux concepts, comme la préparation de la programmation annuelle des dépenses (PAD) par les ministères qui ont entrepris d'expérimenter la réforme budgétaire par objectifs, et mis l'accent sur les contrôles à posteriori. La bonne mise en œuvre de ces contrôles requiert l'existence d'un système rigide de sanctions dans le cas où des irrégularités sont exposées.

Plus récemment, la présidence du gouvernement a diffusé un communiqué qui met en place les fondations d'un nouveau système de contrôles ajustés pour les ministères ayant adopté une gestion budgétaire par objectifs.<sup>9</sup> Ce système vise à alléger les procédures administratives relatives à l'exécution des crédits budgétaires, et à exonérer de ces procédures les dépenses sous un certain seuil. Les dépenses réalisées dans le cadre des marchés publics sont cependant exclues de ce champ. Les

ministères qui choisissent d'adopter ce genre de contrôle ne peuvent le faire qu'après présentation de leur projet de PAD et sont tenus de progressivement mettre en place un système interne de contrôle budgétaire, et ceci dans un délai de deux ans. Enfin, le projet de loi de la nouvelle LOB prévoit un rôle plus actif des parlementaires dans le contrôle des dépenses publiques (Gouvernement 2014).<sup>10</sup> Le travail sur les réformes des contrôles et de l'audit du processus d'élaboration du budget est piloté par le groupe thématique sur la réforme des contrôles, abrité par le Ministère des Finances et s'inscrit dans son vaste chantier de réforme de la gestion des finances publique (voir Annexe 2).

En ce qui concerne les PPP, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au sein de tout pays a un rôle important à jouer s'agissant d'examiner si les risques liés aux projets sont bien gérés. Elle peut informer les citoyens sur les services qu'ils reçoivent et diffuser les bonnes pratiques à travers les rapports qu'elle présente au Parlement. Dans ce contexte, l'institution supérieure de contrôle devrait idéalement auditer chaque PPP et réaliser une évaluation à posteriori portant sur son exécution, son financement et sa conformité. Elle devrait aussi conserver des capacités suffisantes pour pouvoir affirmer clairement si, au bout du compte, le projet a assuré l'optimisation de la dépense publique, pour proposer des améliorations du cadre réglementaire applicable aux PPP et à la procédure de passation des marchés et pour diffuser des leçons d'ordre général apprises sur le recours aux PPP et les investissements publics. Toutes les informations pertinentes devraient lui être communiquées. En Tunisie, ces fonctions devraient être assumées par la Cour des Comptes. La Constitution tunisienne de 2014 inscrit pleinement la Cour des comptes dans la Constitution (article 117), comme le recommandait le rapport de 2013 de l'OCDE<sup>11</sup>, ce qui renforce son rôle de contrôle des comptes publics et de la gestion financière. Cette mesure s'ajoute à la loi n° 2008-3 du 29 janvier 2008, qui élargissait déjà le champ d'activité de la Cour. En particulier, la nouvelle loi introduit la possibilité d'évaluer la gestion économique et durable, ouvrant ainsi la voie aux audits de performance nécessaires dans une gestion budgétaire par objectifs.

Le rôle de la Cour des comptes tunisienne gagnerait à être étendu avec l'élargissement en Tunisie du champ des PPP, qui nécessiteront un suivi étroit de l'exécution des projets – surtout en ce qui concerne les contrats de partenariats. Le gouvernement pourrait tirer exemple de l'institution suprême du contrôle des finances publiques au Royaume-Uni, le *National Audit Office* (NAO). Le NAO a effectué des centaines d'évaluations de projets PPP à posteriori, et a publié un rapport sur les enseignements tirés<sup>12</sup> sur la base de l'expérience britannique. Y figurent les carences auxquelles le gouvernement doit faire face pour atteindre de meilleurs résultats commerciaux et budgétaires à l'occasion des projets PPP. Le NAO pourrait être considéré comme un modèle de meilleure pratique mondiale pour la participation des organes des institutions suprêmes de contrôle aux PPP et d'infrastructures (OCDE 2015). Une autre référence internationale en termes de contrôle externe des PPP est l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI). L'Annexe 3 fournit un aperçu de ses Directives sur les Meilleures Pratiques pour l'Audit du risque dans des Partenariats Publics-Privés, et des exemples de risques clés auxquels sont confrontés les gouvernements et leurs institutions supérieures de contrôle ainsi que les meilleurs moyens de les gérer.

Outre un contrôle à posteriori par la Cour des comptes en Tunisie, chaque autorité contractante devrait constituer en son sein des équipes compétentes pour le suivi des contrats PPP afin d'assurer le

respect des termes contractuels, mais aussi pour agir en cas d'éventuelles difficultés. Ceci est un élément particulièrement utile pour conserver l'optimisation de la dépense publique tout au long du cycle de vie d'un PPP, y compris lors de sa phase d'exploitation (voir volume II sur les cadres juridique et institutionnel). En Tunisie, la loi 2015-49 relatives aux contrats de PPP prévoit le contrôle de l'exécution des contrats par l'autorité contractante, et cela à travers plusieurs moyens. Par exemple, l'organisation de rencontres périodiques entre l'autorité contractante et la société de projet aiderait le gouvernement à examiner l'état d'exécution des différents aspects du contrat de partenariat, et à établir les difficultés rencontrées en vue de retrouver les solutions pour prévenir les conflits potentiels. Il est prévu que modalités de contrôle par l'autorité contractante soient spécifiées dans la documentation contractuelle.

## Recommandations

**Confirmer le rôle du ministère des Finances en tant que gardien des dépenses publiques en l'impliquant dans le choix et le suivi des engagements PPP :**

- **Le rôle premier du ministère est d'étudier les projets du point de vue de leur caractère abordable** (qui suppose le respect de la soutenabilité budgétaire), et d'assurer leur traitement approprié dans les comptes publics. Il doit pouvoir émettre un avis contraignant sur ces questions à différents points des phases d'évaluation, de passation, et d'exploitation du projet envisagé ou entamé sous le mode PPP.
- Le point de contact principal pourrait être **la Direction Générale des PPP (DGPPP), en collaboration étroite avec le Département du budget du ministère (CGABE)** et autres départements concernés comme la Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR), ou la Direction Générale de la Gestion de la Dette Publique (DGGDPCF). La DGPPP pourrait faire partie d'un comité interministériel dont l'avis informera de près les décisions de la future Instance générale des PPP sur le choix des projets à poursuivre.

**Évaluer de manière systématique la performance des projets a posteriori** afin de gérer les défis potentiels rencontrés, et d'en tirer des enseignements pour les projets futurs :

- **Mettre la Cour des comptes en charge de l'évaluation des projets PPP** selon des aspects d'exécution, de financement et de conformité. Pour cela il sera nécessaire de renforcer ses ressources et ses compétences, en se référant par exemple aux pratiques de gestion des risques de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).
- En amont, **mettre en place des équipes compétentes de suivi pour chaque PPP** durant sa d'exploitation au sein de l'autorité contractante.

<sup>1</sup> OCDE 2013. Il existe aussi un quatrième service, le Comité général de l'administration du budget de l'État, mais il est essentiellement chargé des questions relatives à la gestion et au suivi des crédits budgétaires et il intervient peu dans l'exécution du budget.

<sup>2</sup> OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*

- 
- <sup>3</sup> Ministère des Finances, site officiel :  
<http://www.portail.finances.gov.tn/presentationdirection.php?id=CGF&menu=present>
- <sup>4</sup> Entretiens de l'OCDE avec le Ministère des Finances, printemps/automne 2014
- <sup>5</sup> En principe, les ministères de tutelle, les entreprises d'État, les établissements publics et les collectivités locales
- <sup>6</sup> Décret n° 2013-4630 du 18 novembre 2013, portant création d'une unité de suivi des concessions au sein de la Présidence du gouvernement
- <sup>7</sup> Une étude de la soutenabilité budgétaire est prévue par la version 2012 du projet de décret fixant les conditions, procédures, et modalités de passation des contrats de concession et de partenariat public-privé. Elle doit être réalisée concomitamment à l'évaluation préalable des projets de contrats de partenariat et soumise au Ministère des Finances.
- <sup>8</sup> Lors de la conférence OCDE "Integrity scan of Tunisia", 18 juin 2014
- <sup>9</sup> Décision du chef du gouvernement fixant les modalités et conditions de la réglementation sur le contrôle ajusté par les contrôleurs des dépenses publiques pour les ministères expérimentant la gestion du budget par objectifs.
- <sup>10</sup> Ministère des Finances tunisien (2014), « Les grandes orientations du projet de la nouvelle loi organique du budget de l'Etat – Tunisie », Présentation lors du Séminaire de mi-parcours du jumelage, 16 septembre 2014
- <sup>11</sup> OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*
- <sup>12</sup> National Audit Institute (2011), *Lessons from PFI and other projects*

## **CHAPITRE 2 : ASSURER LE CARACTÈRE ABORDABLE DES PROJETS PPP ET LIMITER LES RISQUES BUDGÉTAIRES**

Les PPP, au même titre que les emprunts d'État à long terme finançant habituellement les investissements en infrastructure, sont plus difficiles à intégrer dans la procédure budgétaire annuelle que les dépenses variables ordinaires, qui peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre. Cela donne une importance particulière à l'évaluation du caractère abordable d'un projet au moment de sa préparation. Un projet d'infrastructures est abordable si les dépenses et les passifs éventuels qu'il implique pour l'État peuvent s'inscrire dans le cadre des niveaux actuels de charges et de recettes publiques, et si l'on peut estimer que ces niveaux pourront être maintenus à l'avenir. Un PPP peut rendre un projet plus abordable s'il optimise la dépense publique par rapport à un marché public traditionnel et s'il respecte les contraintes qui pèsent sur le budget de l'État. Le concept de soutenabilité budgétaire comprend la solvabilité des administrations publiques, une croissance économique stable, la stabilité des impôts et l'équité intergénérationnelle (OCDE 2009). La soutenabilité budgétaire dans ce contexte se rapporte au portfolio intégral des PPP d'un pays et leur caractère abordable et durable vis-à-vis du budget de l'État.

Selon les Principes PPP de l'OCDE, l'autorité budgétaire centrale devrait veiller à ce que tout projet PPP soit d'un coût abordable et à ce que l'enveloppe budgétaire globale consacrée aux investissements soit durable. Les pays qui connaissent des tensions budgétaires doivent être plus vigilants que ceux qui prévoient une trajectoire de croissance soutenue, mais, en définitive, tous doivent veiller à ce que leurs dépenses publiques à moyen et à long terme soient abordables. Or, dans la mesure où les PPP peuvent être comptabilisés hors budget, certains pays sont tentés d'ignorer la question de leur caractère abordable, surtout sur le long terme (OCDE 2012). Le non-respect de ce critère ou son application insuffisante peut engendrer des risques pour l'État en termes de soutenabilité budgétaire.

Il existe déjà cadre d'analyse à long terme pour évaluer le caractère abordable des projets d'infrastructures en Tunisie, prenant en compte des implications macro-budgétaires, des enveloppes sectorielles définies, et un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) actuellement dans sa phase de finalisation. Des considérations supplémentaires tels les passifs éventuels, les obligations qui naissent hors du périmètre du gouvernement central, ou les paiements annuels au partenaire privé sous un contrat de partenariat sont à considérer. De plus, les PPP doivent être étudiés individuellement mais aussi du point de vue du portfolio des projets existant au sein d'un pays afin d'éviter de potentiels risques systémiques pour le budget de l'État.

Ce chapitre recense et informe les méthodes utilisées pour assurer que les projets d'investissement en Tunisie sont abordables, avec des éléments dont il faut tenir compte et des ajustements possibles pour appliquer cette analyse aux PPP tels les plafonds budgétaires. La future législation PPP en Tunisie prévoit des contrôles supplémentaires à cet effet. Les passifs éventuels et l'application de cet

instrument hors de l'administration centrale, en particulier par les entreprises publiques, peuvent engendrer des obligations indirectes que l'État central ; il sera également important de les intégrer dans son analyse du caractère abordable des projets. Les effets potentiels des PPP sur les finances publiques et l'importance de les suivre de façon globale et régulière seront ensuite examinés.

### **Cadre global**

Il existe déjà un cadre d'analyse à long terme pour les projets d'infrastructures au sein du Ministère des Finances tunisien, qui pourrait être ajusté et appliqué aux PPP. Ce traitement repose sur des considérations macroéconomiques, stratégiques de par le Plan National de Développement et les plans sectoriels à long terme, ainsi que d'autres considérations nationales, et bénéficie de l'apport rapproché du MDICI. L'enveloppe budgétaire globale allouée aux projets d'infrastructures dépend d'abord du cadre macroéconomique et budgétaire établi par le Ministère des Finances. Dans un premier temps, les dépenses courantes (ex : frais de gestion administrative) prévues dans l'exercice budgétaire t+1 sont calculées par la DGRP en se fondant sur les exercices précédents et les tendances macroéconomiques. Il en va de même pour les prévisions des recettes établies sous la responsabilité de la DGRE (voir encadré 1.1). Dans un deuxième temps, les dépenses courantes et les paiements relatifs au service de la dette sont soustraits aux recettes prévues afin de déterminer les ressources qui restent disponibles pour les dépenses de développement, hors prêts de l'État. Plusieurs scénarios possibles sont ensuite examinés afin de décider de l'allocation budgétaire définitive pour les projets d'infrastructures pour l'année, en fonction du volume souhaité de la dette tel qu'il a été déterminé par la DGGDPCF. Si le montant obtenu est inférieur à l'allocation en dépenses de développement de l'exercice en cours, il est généralement révisé.

Le choix des projets à financer repose sur leur ordre de classement prioritaire et sur les contraintes budgétaires sectorielles déterminés chaque année par le MDICI en collaboration avec le Ministère des Finances. Ces enveloppes font office de cadre prévisionnel des dépenses à venir pour les cinq prochaines années sous chaque secteur, et sont révisées annuellement. Une fois les enveloppes des dépenses de développement déterminées, le gouvernement procède au classement des différents projets d'investissement sous chaque secteur. Les projets déjà en cours sont prioritaires, et les nouveaux projets proposés par les ministères et établissements publics sont classés par le Ministère des Finances et le MDICI en fonction de leur maturité et de leur priorité. Ce classement par ordre de priorité se fait sur la base du plan national de développement, avec l'apport des offices de développement régional et des ministères de tutelle. Les projets sont ensuite sélectionnés pour inscription sur le budget par ordre de leur classement, jusqu'à atteindre la limite de l'enveloppe sectorielle allouée. Ce processus a été perturbé suivant la révolution de 2011 en l'absence d'un plan de développement global. Pendant cette période, la budgétisation des projets d'infrastructures se faisait plutôt en fonction des besoins immédiats de la société et des régions en vue de réduire les inégalités régionales

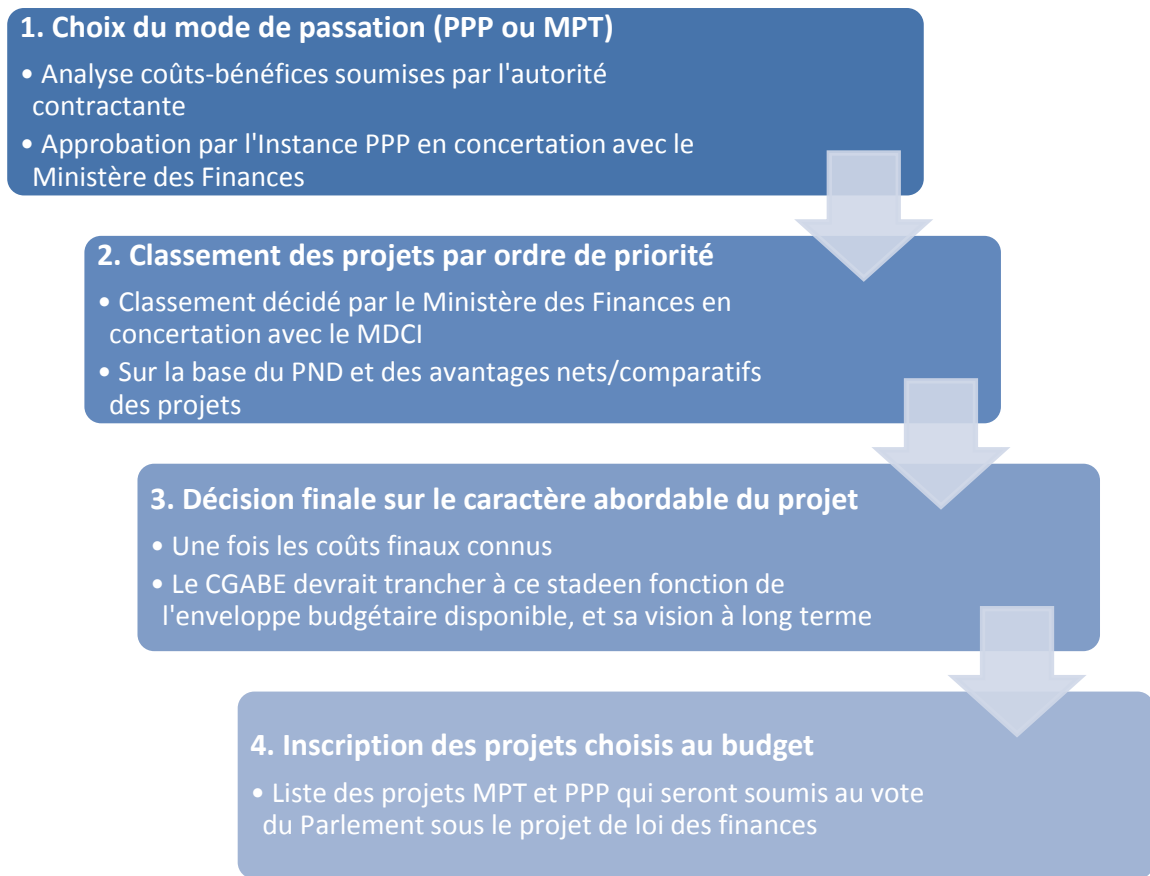
Le projet de décret<sup>13</sup> d'application de la loi PPP tunisienne prévoit des mesures supplémentaires qui visent à assurer la viabilité des projets PPP pour les dépenses publiques. Dans un premier temps, il précise que le prix d'un contrat ne peut pas dépasser le budget de l'administration contractante tel qu'il a été défini et consigné par écrit avant le lancement de la procédure d'attribution. Une évaluation à deux volets est prévue sous le projet de décret ; la préparation de ces évaluations est sous la responsabilité des autorités contractantes, comme le précise le graphique 1.1 ci-dessus. La phase

d'évaluation préalable inclut une estimation de tous les coûts et recettes et leur évolution dans le temps, de la conception du projet jusqu'à sa phase d'exploitation. Y est aussi précisé le régime fiscal des dépenses qui seront engagées dans le cadre du projet. En parallèle, une étude de soutenabilité budgétaire est requise avant de recevoir le feu vert du Ministère des Finances. Si le mode de prestation en PPP est approuvé par l'Instance PPP, l'autorité contractante est tenue de soumettre une évaluation poussée, qui contient nécessairement une évaluation des coûts du projet en valeur actualisée nette (VAN) suivant différents schémas sous le régime fiscal précédemment indiqué, ainsi qu'une définition et une quantification des risques. Ici, une matrice détaillée de risques par type et par allocation permet d'analyser cet élément clé du PPP, qui influe sur non seulement le coût direct mais aussi sur les obligations potentielles de l'État. Une analyse de sensibilité est aussi prévue, accompagnée des coûts prévisionnels d'exploitation et de maintenance du projet.

L'ensemble de ces mesures sera achevé lorsque la nouvelle législation sera définitivement arrêtée et adoptée, mais dans l'ensemble, il semble que les projets de PPP doivent remplir des critères de rentabilité et de faisabilité plus stricts que les MPT. Ces mesures ambitieuses peuvent sensiblement réduire les risques pour les fonds publics en assurant que les projets inscrits au budget sont abordables, mais uniquement si la capacité et le soutien nécessaire pour les mettre en œuvre est disponible au niveau institutionnel. L'élaboration d'outils et de guides méthodologiques et plus largement, le renforcement des capacités dans l'administration tunisienne doivent aller de pair avec la réforme législative des PPP comme le souligne le volume II du présent rapport. La plupart des gouvernements avec un portfolio PPP procèdent au choix du mode de passation avant d'entamer le processus de hiérarchisation et la sélection finale des projets à inscrire sur le budget de l'État. Pour ainsi faire, le système de budgétisation doit être conçu de telle sorte que les décisions d'investissement s'appuient sur le coût net total du projet –à savoir le coût de tous les paiements envers le partenaire privé, net de taxes éventuelles sur les usagers– et sur une optimisation de la dépense publique (voir volume II sur les cadres juridique et institutionnel pour les PPP). Si le gouvernement tunisien est à même de développer une méthodologie transparente, non-biaisée, et consultative pour évaluer l'optimisation de la dépense publique sur la base de données autant quantitatives que qualitatives, il convient d'intégrer le choix du mode de passation prévu avant d'entamer les prochaines étapes budgétaires, à savoir : 1) classer les projets PPP et MPT par leur ordre de priorité, 2) apprécier si le projet est abordable, et 3) inscrire le projet au budget de l'État après la décision le choix final du mode de passation (en précisant que l'évaluation de projets est un processus itératif). Le graphique 2.1 illustre ces étapes de manière simplifiée.



**Graphique 2.1. Liste des étapes principales avant l'inscription d'un PPP**



Source : OCDE

La décision par rapport au caractère abordable d'un contrat de partenariat devrait donc s'appuyer sur les évaluations qui ont lieu durant la phase d'évaluation du projet, en plus du cadre qui existe déjà au sein du Ministère des Finances pour l'évaluation du caractère abordable des projets d'infrastructure. Sur cette base, le Ministère des Finances devrait comparer l'enveloppe sectorielle annuelle au coût annuel prévu en termes de paiements envers le partenaire privé ainsi que des passifs éventuels sous le contrat. Doit également être pris en compte le fait que le projet représente un engagement pluriannuel au-delà des paiements annuels accordés par le public au partenaire privé. Il est recommandé que les estimations de la construction et des coûts opérationnels servent tous deux d'intrants dans le budget et dans le cadre à moyen terme des dépenses (CDMT), pas seulement pour l'année dans laquelle le projet est approuvé, mais aussi longtemps que le projet est opérationnel (Burger et Hawkesworth 2013). Plusieurs ministères ont déjà piloté des CDMT sectoriels en Tunisie, et un CDMT global est prévu en 2018 ; cet outil important aidera au renforcement du cadre prévisionnel pour les dépenses PPP en Tunisie (voir Annexe 2). Il sera important d'aligner les perspectives économiques et politiques en matière de PPP avec le CDMT de sorte à ce que les engagements PPP ne dépassent pas les seuils sectoriels, et globaux, établis sous ce dernier. L'encadré suivant récapitule quelques éléments clés dont il faut tenir compte pour évaluer le caractère abordable des projets PPP sur la base de l'expérience britannique.

### Encadré 2.1. Analyse du caractère abordable des PPP au Royaume Uni

Au Royaume-Uni, l'analyse du caractère abordable des PPP est entamée à plusieurs niveaux, ce qui permet de limiter les dépassements budgétaires imprévus. Elle fait partie intégrale du processus d'évaluation que préparent les autorités contractantes et qu'approuve le Trésor national pour chaque projet d'infrastructure financé en partie ou en entier par des fonds du gouvernement central. Spécifiquement, les coûts directs du projet font partie à la fois de la dimension économique et financière de l'évaluation des projets. L'argument économique intègre les coûts directs dans le calcul de l'optimisation de la dépense publique, alors que l'approche financière intègre ces coûts dans l'analyse de son caractère abordable sur une base annuelle. Les autorités locales, qui gèrent la plupart des projets PPP au Royaume Uni, s'appuient sur plusieurs éléments pour définir la nature abordable des projets avant de décider de les poursuivre, ou non :

- Paiements envers les partenaires privés, ajustés avec l'indice d'inflation
- Analyses de sensibilité présentant différents scénarios
- Test d'optimisation de la dépense publique ; et
- Si le projet fournit un nouveau service, ou s'il ré-provisionne un service qui est déjà en place.

Source : OCDE 2015

### *Plafonds sur les stocks et les flux des PPP*

Même lorsque les PPP sont assujettis à un traitement budgétaire approprié, ceci n'est pas toujours une condition suffisante pour fournir une vue claire des vraies obligations à venir qu'ils engendrent ou pour se parer aux risques éventuels qu'ils entraînent. Certains pays ont donc adopté des règles budgétaires pour les PPP que peuvent engager les administrations publiques chaque année, y compris pour compenser le manque courant de reconnaissance et de contrôle initial des engagements budgétaires leur afférant. L'application de plafonds aux stocks et aux flux de PPP ne saurait se substituer à une planification à moyen terme, mais elle peut contribuer à contenir les coûts budgétaires et à maintenir l'ensemble des engagements à long terme du secteur public à des niveaux supportables du point de vue budgétaire (OCDE 2012). Cela vaut pour l'ensemble du secteur public, indépendamment du niveau d'administration dont découlent les dépenses inscrites au budget.

Les règles budgétaires fixent habituellement des limites pour certains indicateurs budgétaires phares, par exemple la dette publique ou le déficit budgétaire. Les règles qui font référence aux coûts sur la durée de vie totale du projet, telles que l'imposition de plafonds aux PPP, permettent de mieux tenir compte du caractère plus ou moins abordable des projets d'investissement à long terme. De manière générale, ces plafonds devraient s'appliquer à la fois aux stocks et aux flux de PPP. Le plafonnement des paiements annuels effectués au titre des PPP (les flux) contribue à garantir que les PPP restent abordables. Le plafonnement du portefeuille de PPP d'un pays (le stock) limite la vulnérabilité de l'administration publique face aux risques budgétaires. Le gouvernement tunisien pourrait introduire des plafonds aux stocks et aux flux de PPP pour limiter les risques de dépassements budgétaires, quoique ce genre de limites ne soit pas généralement nécessaire dans les premiers stades d'un programme de PPP. Ces plafonds devraient être définis et évalués à l'aide d'une mesure dénuée d'ambiguïté et qui soit facile à calculer et à vérifier avec les informations disponibles (Funke et al. 2009). Divers pays ont adopté différentes approches pour calculer ces plafonds (voir encadré 2.2), dont certains s'inscrivent dans la législation existante en matière de PPP, mais c'est à chaque pays d'entreprendre une analyse plus approfondie afin de déterminer ses propres règles en la matière. C'est

au Ministère des Finances qu'il incombe habituellement de veiller au respect des plafonds budgétaires fixés par le gouvernement.

### Encadré 2.2. Exemples de plafonds pour les PPP

**Brésil.** Un plafond de 3 pour cent des recettes courantes nettes est appliqué, à tous les niveaux de l'administration publique, aux dépenses ordinaires liées aux contrats de PPP (articles 22 et 28 de la loi sur les PPP). Cela signifie que de nouveaux contrats de PPP ne peuvent pas être signés si : (i) les engagements existants s'élèvent déjà à 3 pour cent des recettes courantes nettes ou que (ii) le nouveau contrat risque d'entraîner des engagements supérieurs à 3 pour cent des recettes nettes à tout moment au cours des 10 années à suivre. Le Ministère des Finances est chargé, par le biais d'un comité interministériel, d'assurer le respect de ce plafond et de surveiller les risques budgétaires associés aux PPP (article 14).

**Salvador.** La valeur actuelle du montant cumulé des futurs paiements fermes et éventuels quantifiables, nets des recettes, découlant des PPP ne doit pas dépasser 5 pour cent du PIB.

**Hongrie.** Pour un exercice budgétaire donné, la valeur nominale des nouveaux engagements à long terme ne doit pas dépasser 3 pour cent du total des recettes budgétaires publiques. Le plafond ne s'applique pas aux engagements des collectivités locales et des services d'autres administrations publiques non couverts par le budget de l'État (par exemple, la Société nationale de construction des autoroutes (NA)). Les engagements à long terme couvrent les dépenses de développement, de rénovation, d'exploitation et d'entretien, l'achat de services et les loyers, y compris les dépenses qui découlent des contrats de PPP. Voir la loi hongroise de 1991 relative aux concessions.

**Pérou.** En vertu de la loi péruvienne relative aux PPP, la valeur actuelle des passifs éventuels et non éventuels dans les projets de PPP ne doit pas dépasser 7 pour cent du PIB.

**Royaume-Uni.** En 2012 et avec le nouveau régime PF2 (*Private Finance Initiative 2*), le Trésor a mis en place un montant total de contrôle qui limite engagements PFI / PF2 dans l'ensemble du Royaume-Uni à 70 milliards de livres sterling et qui sera fixé pendant cinq ans jusqu'en 2020. Le gouvernement spécifie également des limites des dépenses PPP au niveau départemental (sectoriel), allant de six à sept pour cent du total des dépenses annuelles pour chaque Département.

Source principale : K. Funke et al. 2013, Banque Mondiale 2013

### Garanties, passifs éventuels et autres risques budgétaires liés aux PPP

Un PPP, qu'il soit sous forme de contrat de partenariat ou de concession, contient souvent un degré d'incertitude quant à ce que le gouvernement va finir par payer pour les services fournis par le partenaire privé (OCDE 2008). Cette incertitude survient dans une large mesure de la manière dont les risques ont été alloués, ainsi que des obligations, garanties ou passifs éventuels dans lequel le gouvernement s'est engagé au titre du partenariat. Un contrat de PPP peut donc avoir des répercussions sur les dépenses publiques au-delà des obligations annuelles de paiements, ce qui affecte directement le caractère abordable d'un projet.

Alors que les obligations en termes de paiements annuels sont faciles à déterminer de par le contrat, il n'en est pas de même pour les obligations qui résultent du partage de risques entre les partenaires public et privé. Des garanties sont souvent reliées aux risques assumés par le gouvernement sous les contrats PPP. Une garantie est une obligation légale du gouvernement de verser un montant connu ou inconnu dans le cas d'un événement spécifique. Elle peut être explicite ou implicite. On peut citer l'exemple d'une garantie de recettes minimales ou une garantie liée à la valeur

résiduelle de l'actif en fin de contrat. Certaines garanties peuvent donner lieu à des passifs éventuels si elles sont mobilisées. Un passif éventuel ou engagement conditionnel est une obligation indirecte dont la mise en œuvre dépend de l'occurrence d'un événement futur.

Une obligation sous forme de garanties ou de passif éventuel, y compris un passif implicite, ne figure pas sur les comptes du gouvernement. Elle n'est comptabilisée que si cet événement est probable et que si l'on peut en estimer le montant.<sup>14</sup> Ceci peut soulever des craintes quant au recours aux garanties comme un moyen de contourner les contrôles des dépenses, ou encore à savoir si la politique budgétaire est réellement soutenable aux niveaux actuels de revenus et de dépenses si elles sont mobilisées. Il est donc nécessaire de prendre compte des garanties ou passifs éventuels dans l'analyse du caractère abordable de tout projet PPP, et ceci en les identifiant, les listant clairement, et les chiffrant si possible. Actuellement, la Tunisie n'a pas encore développé un mécanisme spécifique permettant de chiffrer le coût de toutes les obligations de l'État afférentes à des projets d'investissement comme les concessions et les PPP, y compris les passifs éventuels en découlant. Néanmoins, toutes les garanties octroyées par l'État sont inscrites dans le livret de la dette publique. Celles accordées à des institutions publiques ou financières sur des emprunts auprès de bailleurs de fonds sont traitées de la même façon que la dette extérieure (PEFA 2010). Elles doivent être autorisées par le Conseil des ministres et ratifiées par le Parlement tunisien. En outre, la loi de finances limite annuellement le montant des garanties que l'État peut accorder à des emprunts publics ou aux sukus islamiques. Cette limite était de DT 3 milliards dans les budgets de 2014 et de 2015. C'est la direction générale de la gestion de la dette publique et de la coopération financière (DGGDPCF) qui est responsable de suivre la gestion des soldes de trésorerie et la dette de l'État ainsi que les garanties qu'il octroie sur les prêts au sein du gouvernement.

Un exemple de garantie envisagée par le projet législatif des PPP en Tunisie<sup>15</sup> est le mécanisme de cession de créances, sur la base du modèle Français de « cession Dailly » qui a été mis à jour en 2008. Pour les contrats de partenariat français, ce mécanisme permet au partenaire privé de céder des créances futures (une partie des paiements) qu'il détient sur le partenaire public à l'attention des prêteurs. La contrepartie des financiers devient donc l'État, permettant au projet de bénéficier d'un taux d'intérêt plus bas pour la dette équivalente au montant cédé. Les projets PPP bénéficiant de la « cession Dailly » sont automatiquement consolidés dans la dette publique (Bensaid et Marty 2014). Afin de ne pas allouer tout le risque de la dette du projet au partenaire public, il sera important de limiter le seuil de la cession de créance accordée par les autorités contractantes sous ce type de mécanisme. Le volume II sur les cadres juridique et institutionnel des PPP fournit plus de détail sur le mécanisme de cessions Dailly. L'usage prudent et transparent des PPP en Tunisie suppose aussi de résoudre le problème que pose l'application de cet instrument hors du périmètre de l'administration centrale, à d'autres entités du secteur public et, notamment aux entreprises publiques. Celles-ci peuvent s'engager dans des dispositifs de type PPP qui exigent souvent, mais pas toujours, des garanties explicites ou implicites de l'État, y compris sur la dette contractée. Depuis 2015 et suite à la recommandation du FMI, un comité interministériel a été mis en place pour le suivi des entreprises publiques en Tunisie, y compris les états financiers des plus larges d'entre elles. Le gouvernement tunisien pourrait étendre le rôle de ce comité pour inclure le suivi des PPP de ces entreprises et leur notification au Ministère des Finances. Les entreprises publiques peuvent être sous le coup d'engagements à long terme les obligeant à s'approvisionner en biens et en services auprès du secteur privé, dans le cadre de contrats de fourniture d'électricité ou d'eau, par exemple. Ces engagements

n'étant généralement pas inclus dans la définition de la dette publique, ils peuvent être insuffisamment contrôlés par les autorités centrales. Or, compte tenu de l'importance politique de la prestation des services concernés, l'État peut fort bien être censé assumer une certaine responsabilité financière en cas de besoin. Un suivi attentif des mécanismes de type PPP dans le secteur public au sens large, surtout lorsqu'ils sont garantis implicitement ou explicitement par l'État, aideront à anticiper et à contenir les potentiels coûts additionnels émanant de ces contrats en dehors du gouvernement central.

### **Effets des PPP sur la soutenabilité budgétaire**

En tant que gardien des fonds publics, il importe que le Ministère des Finances tunisien veille à ce que les obligations qui découlent des PPP soient soutenables pour le budget de l'État. La soutenabilité budgétaire des PPP s'intéresse au caractère abordable d'un portfolio de projets et son effet sur les finances publiques à long terme, ce qui diffère de l'évaluation d'un projet individuel à cet égard. Elle suppose une évaluation de la mesure dans laquelle ils sont abordables, en termes de versements, mais aussi des obligations indirectes qu'ils imposent au gouvernement tels les passifs éventuels. Les PPP influent sur la souplesse budgétaire future de l'État, et peuvent déboucher sur des engagements conséquents qui résultent en risques systémiques pour le gouvernement s'il ne vous pas proprement évalués et suivis.

Certains considèrent qu'il faut recourir aux PPP pour investir dans les périodes de restriction budgétaire, surtout lorsque la valeur totale en capital des projets n'est pas comptabilisée ou déduite immédiatement du budget du gouvernement. D'un côté, les dépenses de développement sont généralement comptabilisées comme dépenses dans les budgets nationaux au moment où l'investissement est effectivement réalisé (voir chapitre suivant). Dans le cas des contrats de partenariat, les paiements au partenaire privé sont comptabilisés sur une base annuelle, lui permettant d'assurer le service de sa dette (remboursement du prêt, ainsi que le paiement des intérêts), de payer pour l'entretien et la gestion de l'actif, et de générer un profit. L'approche PPP permet donc aux administrations publiques d'engager le même volume d'investissements au cours d'un exercice tout en enregistrant un volume de dépenses moindre pour le même exercice. D'un autre côté, l'obligation de verser une rémunération annuelle entraîne une augmentation des dépenses futures, qui réduit les possibilités d'engager de nouveaux investissements au cours des années suivantes. Ce type de contrat influe considérablement sur la souplesse budgétaire future et donc, potentiellement, sur l'efficacité de sa répartition en la verrouillant pour un certain nombre d'années. Si le PPP a une meilleure capacité d'optimiser la dépense publique qu'un MPT, l'administration publique disposera d'une marge de manœuvre accrue, et donc de plus de souplesse budgétaire, au cours des années à suivre (OCDE 2012).

Face aux contraintes budgétaires, les gouvernements ne devraient pas négliger les questions liées à l'optimisation de la dépense publique ni au caractère abordable des projets à court, moyen et long termes. De nombreux gouvernements sont confrontés à des déficits d'infrastructures dus à des facteurs divers, parmi lesquels un préjugé apparent contre la budgétisation des dépenses de développement dans les systèmes budgétaires basés sur une comptabilité de caisse. En particulier dans les pays à croissance rapide qui ont des capacités limitées, les investissements en infrastructures procurent des avantages à long terme sur le plan de la croissance et du développement. Les PPP peuvent jouer un rôle important pour les gouvernements cherchant à combler leurs déficits d'infrastructures.

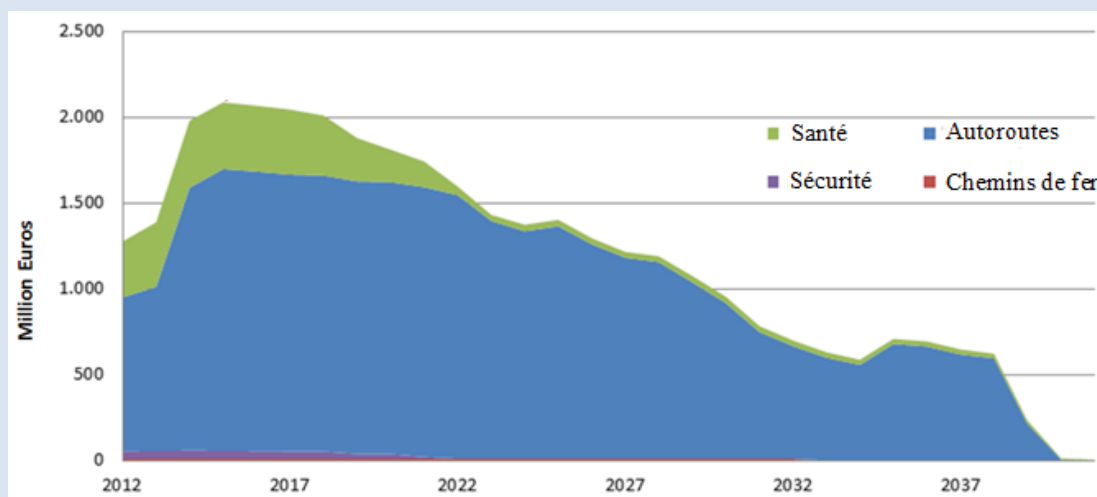
Néanmoins, il est essentiel de prendre en compte la question de savoir si un projet est abordable par rapport au portfolio de projets qui existe déjà dans le pays, faute de quoi les PPP peuvent être à l'origine de risques budgétaires importants. L'exemple du Portugal illustre les conséquences potentielles d'un large portfolio de PPP sur les comptes publics (voir encadré 2.3). Aussi, tous les projets routiers dans les pays qui ont été affectés par la crise macroéconomique de 2008, dont la Grèce et l'Espagne, ont simultanément fait face à un déficit de demande (et un risque de faillite), ce qui a créé un risque systémique pour ces États (Banque Mondiale 2013).

### Encadré 2.3. Étude de cas : mitiger les effets des large engagements PPP au Portugal

Le gouvernement portugais a recouru de manière lourde aux PPP pour financer ses infrastructures, notamment pour construire des autoroutes. Le graphique ci-dessous montre les montants projetés que l'État devrait verser au secteur privé au titre des PPP de divers secteurs dans les décennies à venir. Ce montant pourrait culminer en 2015 à plus de 2.1 milliard EUR en suivant le scénario de base. Dans la situation actuelle de récession, les obligations à long terme liées aux PPP que le Portugal devra honorer au bénéfice de ses concessionnaires sont susceptibles de gêner ses efforts de consolidation budgétaire. Une analyse pluriannuelle du caractère abordable de ces investissements et couvrant tous les aspects, à la fois du point de vue de l'État et des utilisateurs, aurait pu mieux guider certains choix passés.

Il convient de souligner que le gouvernement portugais a entamé des efforts considérables pour réduire ses obligations de paiements reliés PPP de 25%, notamment en annulant des renégociations antérieures qui avaient, par exemple, abouti à la conversion de « péages virtuels » en paiements unitaires envers les partenaires privés dans des concessions autoroutières. En outre, une nouvelle loi sur les PPP a mis en place depuis 2012 une unité PPP centralisée, l'UTAP (*Unidade Técnica de Acompanhamento de projetos*) au sein du Ministère des Finances. D'autres dispositions pour réduire les risques fiscaux liés au PPP au Portugal comprennent le développement du comparateur du secteur public (CSP) et des méthodologies d'optimisation de la dépense publique, des matrices de répartition des risques, et une analyse de l'impact budgétaire obligatoire avec toute renégociation.

Portugal: versements escomptés de l'État aux partenaires privés PPP (2012-2040) – scénario de base



Source : Gouvernement du Portugal (2012), Budget de l'État de 2012, ministère des Finances, Portugal

L'impact des contrats PPP sur la situation budgétaire globale de l'État devrait idéalement être considéré en début et en cours de projet. Un aperçu à priori des implications à moyen et à long terme des projets et de leurs effets potentiels permet de déterminer s'ils sont financièrement abordables ou s'ils impliquent des risques lourds pour l'État. Une analyse de sensibilité sur les dépenses d'infrastructures, par exemple, servirait à renseigner les incidences sur le budget de certains changements qui surviendraient en fonction des principales hypothèses économiques. Hors, ce genre d'analyse qui permettrait d'anticiper certains risques budgétaires en cas d'évènement fortuit n'est pas actuellement réalisé pour les PPP en Tunisie. Le FMI a développé un outil qui pourrait utilement informer le gouvernement tunisien sur les implications macro-budgétaires des potentiels contrats PPP en amont de leur lancement, comprenant notamment une analyse de sensibilité qui introduit des chocs comme un coût de construction plus élevé (voir encadré 2.4). À posteriori, et quand la Tunisie aura développé un portefeuille plus conséquent de PPP, il sera pertinent d'estimer l'impact des tous les PPP sur les projections budgétaires et la situation budgétaire globale de l'État. Ceci implique une analyse globale du portefeuille des engagements PPP et des possibles risques systémiques associés à la concentration des PPP dans certains secteurs. À titre d'exemple, tous les projets routiers dans les pays qui ont été affectés par la crise macroéconomique de 2008, dont la Grèce et l'Espagne, ont simultanément fait face à un déficit de demande (et un risque de faillite), ce qui a créé un risque systémique pour ces États (Banque Mondiale 2013). L'entité responsable des projections macroéconomiques au sein du Ministère des Finances tunisien, ainsi que les départements de la dette et du budget seraient impliqués dans de telles analyses.

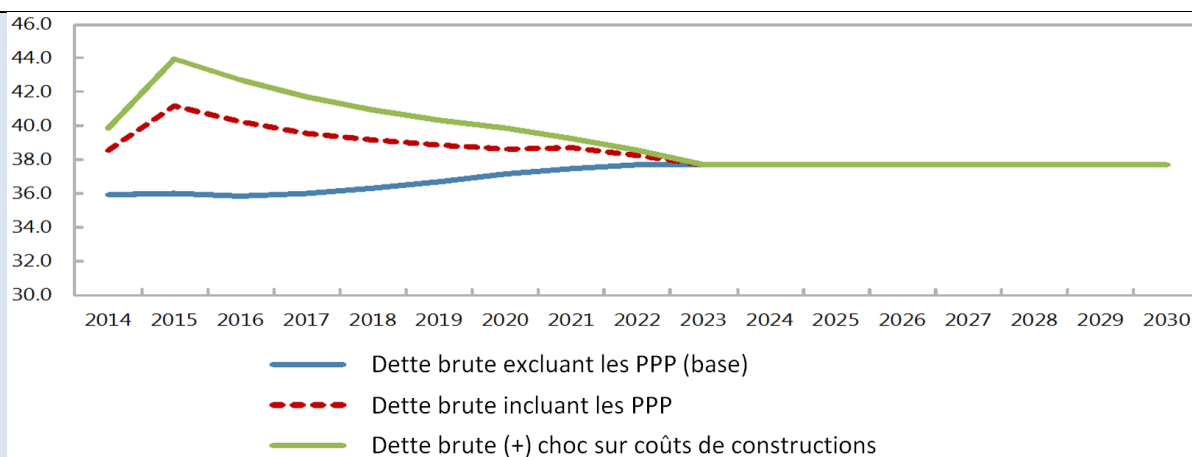
#### **Encadré 2.4. Un nouvel outil pour identifier les risques budgétaires des PPP**

Le Fonds Monétaire International (FMI) a récemment développé un outil novateur qui permet aux gouvernements d'évaluer les risques budgétaires potentiels de leurs investissements en partenariats public-privé (PPP) : le Modèle d'Évaluation des Risques Budgétaires des PPP (*PPP Fiscal Risk Assessment Model* ; P-FRAM). L'objectif de cet outil est d'évaluer et de quantifier les implications macro-budgétaires des PPP. P-FRAM fournit aux gouvernements un processus structuré et guidé de collecte de données des projets PPP qui aide à en déterminer l'impact budgétaire. Il permet aussi de mesurer les écarts potentiels entre les pratiques en place au niveau national et les normes internationales.

Au niveau du gouvernement, les utilisateurs potentiels de cet outil sont les ministères des finances ou encore les unités PPP, y compris les petites unités qui viennent de commencer à travailler avec les PPP. Son champ d'application s'étend à tous types de projets PPP et de secteurs, mais s'applique mieux aux grands projets ou à un groupe de projets similaires qui ont un impact budgétaire conséquent. Sa base comptable est souple, permettant ainsi aux gouvernements qui sont à différents stades de leur comptabilité publique (base caisse, base droits constatés, base modifiée, etc.) de l'appliquer. Il peut s'étendre à différents niveaux du gouvernement.

P-FRAM est un outil Excel simplifié qui peut être rempli en faisant une lecture systématique des contrats PPP, une extraction des informations pertinentes, et en répondant à une série de questions. Ces questions se rapportent à qui gère le projet, qui en contrôle l'actif, à qui incombent les frais, ou encore si le gouvernement offre un soutien au projet sous forme de garantie ou autres.

#### **Graphique. 2.4.1 Dette brute du gouvernement central comprenant choc du PPP et du coût de construction**



Le modèle fournit plusieurs éléments indicatifs, y compris : les flux de trésorerie du projet tout au long de son cycle de vie ; des tableaux et graphiques budgétaires (tableau de trésorerie, compte de résultat, et bilan du gouvernement); et l'impact à long-terme des PPP sur la dette et le déficit publics. P-FRAM permet aussi d'effectuer des analyses de sensibilités en modifiant les paramètres du projet et/ou les données macroéconomiques.

Le but de cet outil du FMI est de mettre à disposition des gouvernements une interface intuitive qui permet même aux non-experts PPP de l'utiliser pour acquérir une compréhension de la situation macro budgétaire, et ceci afin d'assurer que les gouvernements n'approuvent pas les projets PPP qui ne soient pas financièrement abordables ou qui impliquent des risques lourds pour l'État.

P-FRAM est actuellement en phase de pilotage et sera disponible d'accès en 2015.

Source : FMI (2014), « PPP Fiscal Risk Assessment Model P\_FRAM », présentation par Isabel Rial, Département des Affaires Budgétaires lors de la 8<sup>ème</sup> Réunion de l'OCDE des Hauts Responsable des PPP et de l'Infrastructure, 23-24 mars 2015, Paris

## Recommandations

**S'assurer de du caractère abordable et de la gestion des risques budgétaire** avant d'entamer les projets PPP et pendant leur phase opérationnelle :

- L'analyse **du caractère abordable** par le Ministère des Finances devrait prendre en compte l'enveloppe sectorielle pour **les paiements prévus annuellement envers le partenaire privé, la nature pluriannuelle de ces engagements**, ainsi que le cadre qui existe déjà en Tunisie pour l'analyse des dépenses de développement. Il est possible d'envisager des seuils pour les PPP qui peuvent être engagés par l'État, mais ce genre de limites n'est pas généralement nécessaire dans les premiers stades d'un programme de PPP.
- **Faire en sorte que le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) tunisien inclue l'ensemble des dépenses planifiées en mode PPP** et, si possible, leurs passifs éventuels quantifiés quand celui-ci sera finalement en place.



- **Surveiller de près les garanties et passifs éventuels** pour évaluer s'ils sont susceptibles d'être réalisés, et ce afin de protéger la soutenabilité de la dette publique. Les inclure dans l'analyse du caractère abordable des projets PPP. Le même traitement s'applique aux PPP qui naissent hors du périmètre de l'État central, mais où celui-ci détient des obligations implicites ou explicites
- **Garder une vue d'ensemble du portfolio des PPP** dans l'ensemble du secteur public et au niveau de la situation budgétaire globale de l'État. À cet effet, considérer les effets macroéconomiques qu'entraînent les nouveaux PPP via des analyses de sensibilité en modifiant les paramètres du projet et/ou les données macroéconomiques (ex. nouvel outil P-FRAM du FMI), et les risques potentiels émanant du portfolio des PPP pour la soutenabilité budgétaire du gouvernement.

---

<sup>13</sup> Projet de décret sur les conditions, procédures et modalités de passation des marchés sous forme de contrats de concessions et de PPP, dans sa version de 2012

<sup>14</sup> Les passifs éventuels sont différents pour chaque type d'activité et donnent lieu à la constitution de provisions de montant approprié. Ils découlent, par exemple, d'actes de salariés, de garanties de crédits, de contrats incomplets, de contentieux en cours, de l'indemnisation de tiers, de commandes non exécutées, de différends non résolus, etc. Selon le droit des sociétés, ils doivent figurer au bilan dans une note d'explication.

<sup>15</sup> Spécifiquement, par le projet de décret sur les conditions, procédures et modalités de passation des marchés sous forme de contrats de concessions et de PPP, dans sa version de 2012

### **CHAPITRE 3 : TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ET TRAITEMENT DES PPP SUR LES COMPTES PUBLICS**

La transparence – le degré d’ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques – est un élément primordial de bonne gouvernance. Le budget est un document opérationnel essentiel pour les gouvernements, car c’est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité. La transparence budgétaire se définit comme l’ensemble des dispositions prises pour faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l’ensemble des informations budgétaires. Cette transparence est particulièrement importante pour les PPP en vue de communiquer leurs effets sur les comptes publics, non seulement à tous les échelons du gouvernement, mais aussi envers les citoyens dans un effort d’accroître leur confiance et leur compréhension de ce mode de passation des marchés.

Selon les Principes PPP de l’OCDE), la documentation budgétaire doit préciser toutes les informations possibles à propos des charges et des passifs éventuels découlant d’un PPP. Le système de préparation du budget de l’État et de comptabilisation des opérations de dépenses doit présenter un bilan clair et exact de toutes les activités des PPP, de manière à garantir que le traitement comptable lui-même n’incite pas à adopter cette formule. Il est important pour l’ensemble du gouvernement et du public de prendre connaissance des coûts, avantages et risques relatifs aux PPP par rapport aux modes traditionnels de passation des marchés. Il convient aussi, à cette fin, de développer une approche homogène et transparente pour les traitements comptable, budgétaire, et statistique des PPP sur les comptes publics.

La Tunisie est dotée dans l’ensemble d’un système et d’une documentation budgétaires clairs et transparents en ce qui concerne les dépenses de développement, mais le renforcement de certains processus permettrait une vue encore plus exhaustive et prospective des projets d’infrastructures. Pour l’instant, les PPP ne représentent pas une proportion importante des dépenses de développement en Tunisie. Cependant, compte tenu de ses ambitions en matière d’investissements dans les infrastructures et les services publics, le gouvernement tunisien devrait d’emblée élaborer une approche pour traiter de manière appropriée des PPP sur ses comptes et états financiers.

Ce dernier chapitre analyse en premier lieu la transparence de la documentation et du processus budgétaires en Tunisie actuellement, et fournit des recommandations pour l’inclusion d’autres éléments importants dans ce cadre tel un rapport sur les passifs éventuels des PPP à remettre annuellement avec la documentation budgétaire présentée au Parlement. Seront ensuite soulignées les meilleures pratiques internationales pour les traitements comptable, budgétaire, et statistique des PPP qui peuvent fournir une base utile pour le gouvernement tunisien dans son élaboration d’une stratégie globale pour le traitement des PPP dans ses systèmes financiers. L’amélioration des pratiques et normes nationales pour le traitement des PPP dans ces systèmes prendront probablement du temps, mais auront des avantages durables pour la transparence et le suivi budgétaires des PPP.

## Transparence de la documentation budgétaire

D'après une évaluation de l'OCDE, la Tunisie respecte dans l'ensemble le guide *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, avec une documentation préparatoire abondante et de bonne qualité (OECD 2013), et de plus en plus accessible aux citoyens. L'Annexe 4 contient un tableau récapitulatif des documents budgétaires publics et internes actuellement disponibles. Des rapports tels que le budget économique publié par le Ministère du Développement, de l'investissement, et de la coopération internationale (MDCI), le rapport sur le budget de l'État de la DGRE et les notes explicatives des ministères de tutelle complètent le processus d'examen du budget en exposant les hypothèses économiques sous-jacentes. De plus, de récentes avancées ont été faites en matière de transparence budgétaire, comme la publication d'un budget citoyen depuis 2014 (voir Annexe 4).

Certains processus pourraient être renforcés pour aider le gouvernement ainsi que les citoyens à mieux suivre l'évolution de ses dépenses de développement et leurs conséquences à moyen et long termes. L'absence d'un rapport préalable au budget a été notamment signalée par l'IBP dans son enquête sur le budget ouvert de la Tunisie, qui précise que 47 pays publient un tel rapport, y compris la Jordanie dans la région MENA. Ce rapport sert à encourager le débat sur les agrégats budgétaires et sur la façon dont ils interagissent avec l'économie, et à susciter des attentes adéquates avant la présentation du projet de budget au Parlement. Les meilleures pratiques de l'OCDE recommandent que ce rapport formule explicitement les objectifs de la politique économique et budgétaire du gouvernement à long terme, ainsi que les intentions de cette politique pour le budget à venir et, au minimum, dans les deux années qui suivent. Vu l'effet que peut avoir un portfolio de PPP sur les finances de l'État sur le long terme, ce genre de rapport devient important dans la mesure qu'il présente les engagements qu'il engendre contre la santé budgétaire du gouvernement. En Tunisie, le budget économique préparé par le MDCI présente les hypothèses économiques qui sous-tendent la loi de finances, mais est relativement long et n'est pas soumis avant le processus d'examen du budget.

Tous les coûts et engagements liés aux dépenses de développement devraient être traités de façon transparente dans le cadre de la procédure budgétaire, avec un commentaire détaillé de chaque programme. La pratique existante de diffuser avec transparence les coûts totaux des projets d'infrastructures en Tunisie est déjà une indication de la discipline budgétaire du gouvernement, qui pourrait être poussée encore plus loin pour tenir comptes des PPP de façon complète. Le flux de paiements incombant à l'État en vertu du contrat de PPP doit apparaître clairement, en particulier s'il est différé. Il est également préférable que les informations fassent partie d'une analyse à long terme communiquant les effets, à cet horizon, du stock de contrats de PPP existants et des nouveaux flux. *A minima*, un rapport public ou un document annexe au budget devrait dresser un tableau complet des PPP dans lesquels le gouvernement décide de s'engager, ou auquel il fournit des garanties ou un soutien quelconque, dans l'ensemble du secteur public. Parmi les informations qui y figurent, on relèvera la valeur actuelle nette (NPV) des coûts des projets PPP, les versements annuels attendus sur la durée de vie de ces projets, et les passifs éventuels dans lesquels le gouvernement et ses entités se sont engagés. L'instauration progressive du Ministère des Finances d'un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en Tunisie contribuera à illustrer l'évolution des dépenses publiques sur le moyen terme ; il est important que les PPP y figurent aussi clairement. Ce cadre est déjà en préparation, avec

plusieurs ministères opérationnels, et un CMDT global est sur les rails. Cette réforme est analysée plus en profondeur dans l'Annexe 2 de ce volume.

La publication des passifs éventuels des PPP de manière agrégée et systématique, en amont de la documentation budgétaire habituelle présentée au vote annuel de la loi des finances servirait à présenter une image globale et claire des engagements PPP du gouvernement tunisien, et à renforcer la transparence vis-à-vis du Parlement et des citoyens. Dans la mesure du possible, le montant total de ces passifs doit être indiqué, avec une répartition par grandes catégories selon la nature des engagements. Lorsque les passifs éventuels ne peuvent pas être quantifiés, ils doivent être énumérés et décrits, ce qui permet d'attirer l'attention sur des problèmes éventuels. La Tunisie se conforme partiellement aux bonnes pratiques en suivant en interne l'évolution de toute garantie accordée par l'État sur les prêts au niveau central et en les plafonnant, mais ces informations ne sont pas rendues publiques et ne font pas partie de la documentation budgétaire présentée au Parlement. Le gouvernement devrait aller plus loin en publiant des informations sur tous les types d'engagement qui engendrent des passifs éventuels, – non seulement les garanties sur les prêts, et en les chiffrant quand cela est possible. La publication insuffisante des passifs éventuels est un défi rencontré dans plusieurs pays. Seuls trois pays de l'OCDE publient des documents budgétaires qui listent les passifs éventuels des PPP, et quatre les listent et les évaluent (Burger et Hawkesworth 2013). La Tunisie, devrait néanmoins adopter la bonne pratique de communiquer les obligations passives de l'État en termes de PPP sur une base annuelle, parallèlement à la procédure budgétaire. C'est le cas par exemple le cas au Chili, où le Ministère des Finances présente au Parlement un rapport annuel sur les passifs éventuels dans le cadre de la documentation budgétaire.

La transparence budgétaire s'applique aussi aux des organes classés en dehors du secteur des administrations publiques, y compris les entreprises publiques qui bénéficient de subventions et de garanties de la part du gouvernement sur leurs investissements. Le budget présenté actuellement au Parlement comprend les subventions opérationnelles accordées par l'État aux entreprises publiques dans différents secteurs comme l'eau et l'assainissement. Mais l'étendue et la ventilation de ces subventions ne sont pas connues dans leur ensemble par le grand public. Par ailleurs, les garanties sur les prêts accordés à ces entreprises ne sont pas distinctement mentionnées dans la loi des finances (OCDE 2014). Le FMI signale aussi le manque d'informations consolidées sur le soutien financier apporté par le gouvernement aux entreprises publiques, et le besoin de remédier à la fragmentation existante dans la structure et la surveillance financière des entreprises publiques et organismes autonomes en Tunisie (FMI 2014). Afin d'assurer le caractère abordable, du point de vue budgétaire des PPP en dehors de l'administration centrale, le processus budgétaire doit aussi prendre en compte, et ceci de manière ouverte et transparente, les subventions et les passifs éventuels qui sont reliés à leurs PPP.

Finalement, s'agissant du suivi et de l'audit des projets d'infrastructures, les rapports d'audit élaborés par l'Institution supérieure de contrôle doivent être soumis à l'examen du Parlement suivant les meilleures pratiques de l'OCDE. En partie du fait de sa publication tardive, il semble que le Parlement tunisien n'étudie pas de près la loi de règlement du budget et les documents que lui soumet la Cour des comptes. De plus, les ressources humaines dont il dispose pour s'acquitter de cette tâche sont limitées. La périodicité et la transparence des rapports sur l'exécution du budget, qui comprendront les dépenses PPP, et de la documentation financière en fin d'année gagneraient donc à

être améliorées. Le contrôle et le suivi des projets PPP par la Cour des Comptes des projets sont également perfectibles, mais sont liés à sa capacité en ressources humaines à réaliser de telles analyses *ex post* (voir chapitre 1 de ce rapport). Pour pouvoir en assurer le suivi, il sera important que le gouvernement tienne un registre à jour de tous les engagements PPP qui affectent directement ou indirectement le gouvernement central.

### **Retour d'expériences internationales sur les traitements comptable, statistique, et budgétaire des PPP**

L'intérêt croissant des gouvernements dans les PPP a augmenté le besoin de règles claires pour leur budgétisation et leur traitement comptable et statistique. Le coût effectif d'un PPP n'est pas toujours clairement mis en évidence sur les comptes des gouvernements, du fait qu'il soit étalé en paiements annuels au secteur privé et ceci sur une assez longue durée. Le système de comptabilité d'un gouvernement devrait présenter une image fidèle et claire en enregistrant toutes les activités de PPP d'une manière qui assurera que le traitement comptable lui-même ne crée pas une incitation à préférer ce mode de passation (ou, par ailleurs, le mode de passation classique). Si les règles comptables, budgétaires, ou statistiques accordent un traitement clairement favorable aux PPP par rapport aux MPT, les PPP pourraient être considérés comme la seule option viable pour poursuivre un projet. Le traitement comptable contournerait alors la raison primaire pour laquelle les gouvernements devraient envisager le recours aux PPP – à savoir, une optimisation de la dépense publique.

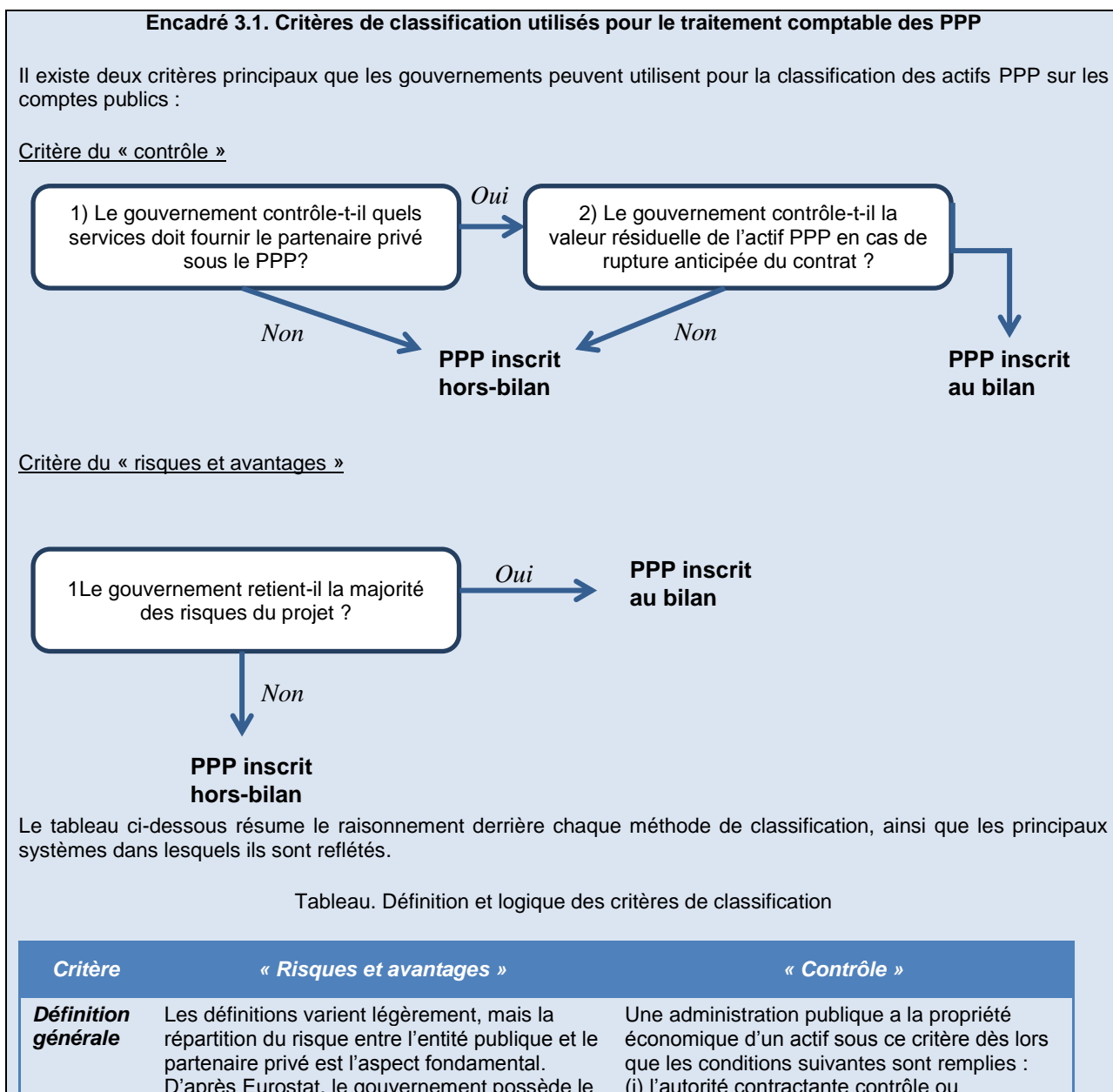
Il y a trois aspects essentiels à prendre en compte pour refléter les PPP dans les comptes financiers de l'État – et chacun peut apporter des arguments en faveur ou en défaveur des PPP : 1) le traitement comptable – ou la comptabilité publique, 2) le traitement budgétaire – dans la loi des finances et le budget de l'État y afférant, et 3) le traitement statistique – sur les comptes nationaux. La différence entre les traitements comptable et statistique est que le premier concerne les états financiers internes des administrations publiques de tous les échelons (national, régional ou local), tandis que le second se rapporte à la comptabilité nationale, qui constitue le socle de la prévision macroéconomique et de l'élaboration des politiques publiques. Le traitement budgétaire désigne la façon dont les PPP sont déclarés dans les budgets publics. La Tunisie poursuit actuellement la refonte de ses systèmes comptable, statistique, et budgétaire dans la volonté d'assurer leur alignement avec les bonnes pratiques internationales (voir aussi Annexe 2). Le gouvernement peut tirer parti de l'élan actuel des réformes pour développer un système robuste qui tiendra compte des obligations financières qu'impliquent les PPP pour l'État de façon claire et exhaustive. À cette fin, la prochaine partie du présent volume vise à exposer les bonnes pratiques internationales en matière de traitement comptable, statistique, et budgétaires des PPP, desquelles la Tunisie pourrait s'inspirer pour développer son propre système de prise en compte des PPP dans les comptes financiers de l'État.

#### ***Traitement comptable des PPP***

Le traitement comptable des PPP renvoie à la classification de l'actif au niveau microéconomique et répond à un souci de bonne gouvernance et de redevabilité (EPEC 2010). En d'autres termes, il désigne la façon d'inscrire les PPP dans les comptes de bilan des administrations publiques à l'échelon local, régional ou central. Un PPP est inscrit au bilan s'il est considéré comme

un actif de l'administration publique, assorti au passif du bilan d'une dette équivalente. Dans le cas contraire, le PPP est comptabilisé hors bilan.

La décision d'inscrire ou non les PPP au bilan des administrations publiques est dictée par les pratiques comptables nationales. La classification s'opère généralement sur la base de deux critères principaux : le critère du « risques et avantages » et le critère du « contrôle » (voir encadré 3.1 ci-dessous). Selon le critère du contrôle, à la propriété économique du PPP l'entité qui contrôle (i) les services que doit fournir le partenaire privé et (ii) la valeur résiduelle de l'actif en cas de rupture anticipée du contrat. Selon le critère des risques et avantages, la propriété économique d'un actif revient à l'entité qui assume la majorité des risques et charges et retient les avantages qui lui sont associés (EPEC 2010).



	<p>contrôle ou la propriété économique d'un actif si des éléments solides attestent qu'il assume la plupart des risques associés audit actif (risques directs et liés à l'utilisation de l'actif) dans le cadre du partenariat concerné. Ici, la notion de risque renvoie à l'impact que peuvent produire (sur les recettes ou les bénéfices) les actions avérées de l'une des parties (dans le cadre de la construction, des opérations d'entretien ou de la prestation des services dont la responsabilité lui a clairement été attribuée) et/ou au résultat du comportement d'autres agents économiques pour lesquels l'activité est réalisée (par exemple, un changement de la demande de l'entité publique ou des utilisateurs finals pour le service visé). Assumer les risques implique avoir la possibilité de prendre des mesures pour les prévenir ou atténuer leur impact.</p>	<p>réglemente quels sont les services devant être fournis par le partenaire privé par le moyen de l'infrastructure, à qui ils doivent être fournis et quels sont leurs tarifs ; et (ii) l'autorité contractante dispose du contrôle, lorsque l'accord arrive à son terme, sur un quelconque intérêt résiduel significatif de l'actif, ce contrôle pouvant notamment prendre forme de propriété ou de participation. Deux caractéristiques, en particulier, distinguent ce critère de celui des « risques et avantages » : 1) le contrôle ou la réglementation des services que le partenaire privé doit fournir ; et 2) le contrôle sur l'intérêt résiduel des actifs du PPP en cas de rupture anticipée.</p>
<b>Logique</b>	<p>Cette approche trouve son origine historique dans les normes applicables au crédit-bail. Sa logique est que le traitement comptable des transactions devrait refléter leur fond, et non leur forme. Les transactions qui entraînent un transfert des risques et des avantages sont, foncièrement, des acquisitions ou des ventes d'actifs et doivent à ce titre être comptabilisées comme telles.</p>	<p>Dans la comptabilité financière, la notion de « contrôle » est le plus souvent associée à la question des états consolidés. La logique de cette approche est la suivante : si une administration publique prend l'initiative de faire construire une infrastructure, définit ses caractéristiques et en conserve la responsabilité en dernier ressort (c'est-à-dire s'il est peu probable que l'infrastructure puisse servir à quiconque d'autre), alors elle contrôle l'infrastructure et doit l'inscrire à son bilan.</p>
<b>Retrouvé dans :</b>	<p>Eurostat (SEC 10), MFSP 2001, SNA 2008</p>	<p>IPSAS 32, IFRS</p>
<p>Sources : EPEC (2010), Heald et Georgiou (2011), Eurostat (2013), Funke et al. (2013)</p>		

En phase avec le secteur privé, il existe depuis quelques décennies une convergence des normes comptables publiques internationale autour du critère de « contrôle ». De plus en plus de pays optent pour ce critère pour classer les PPP sur leurs comptes publics, puisqu'il rend compte des investissements du gouvernement avec davantage de transparence en englobant les projets qui sont essentiellement contrôlés par les administrations publiques. La norme repère « IPSAS 32 », qui s'appuie sur son équivalent pour le secteur privé IFRIC 12<sup>16</sup>, a été élaborée par le *Conseil des normes comptables internationales du secteur public* (IPSAS B) et approuvée en 2011. IPSAS 32 se fonde sur ce même critère de « contrôle » pour le traitement comptable des PPP et la communication des informations y afférant. Cette norme peut être adoptée par les pays qui appliquent une comptabilité fondée sur les droits constatés, ce vers quoi s'oriente la Tunisie de par la réforme en cours de son système de GFP. Elle concerne aussi bien les PPP financés sur fonds publics (les contrats de partenariat) que les PPP financés par les utilisateurs (les concessions). L'adoption de la norme IPSAS 32 a pour conséquence l'inscription de la plupart des PPP au passif du bilan de l'administration publique dans les pays qui l'utilisent, comme l'Australie.

Les pays qui s'en tiennent strictement à un système de comptabilité et d'information financière « de caisse », comme c'est le cas de la Tunisie actuellement, risquent de sous-estimer les coûts budgétaires et les risques associés aux transactions de PPP, en particulier pendant la phase de construction. Dans ce cas, les indicateurs statistiques phares qui se basent en grande partie sur les rapports de comptabilité publique, ne donnent pas non plus une image fidèle du degré de risque auquel s'expose l'entité publique (Funke et al. 2013 ; voir plus bas). L'adoption de la norme IPSAS 32 peut contribuer à réduire le biais de comptabilité qui favorise les PPP et pénalise les MPT. Avec la norme IPSAS 32, les PPP et les MPT ont le même effet sur les comptes nationaux : dans les deux cas, les principaux agrégats budgétaires augmentent à mesure que la construction de l'actif avance. L'Annexe 5 donne de plus amples précisions sur l'effet de différentes transactions de PPP qui sont enregistrés sur bilan, suivant un régime de droits constatés, sur les états financiers de l'État et sur les indicateurs phares affectés – notamment le déficit budgétaire et la dette publique (Funke et al. 2013).

### *Leçons pour la Tunisie*

L'amélioration des pratiques de traitement des PPP sur les comptes nationaux est un processus graduel, qui prend un temps conséquent et qui dépend en large partie des règles et des normes qui sont déjà en place. Effectivement, la Tunisie tient actuellement une comptabilité nationale de caisse, mais une évolution vers une comptabilité en partie double ou sur la base des droits constatés est en cours dans le programme de réformes ambitieux du système de gestion des finances publiques (GFP) piloté par le Ministère des Finances, notamment sous le projet de loi de la nouvelle LOB. Les règles et les normes comptables nationales devraient être mises en place de manière à assurer un traitement transparent de tous les coûts et les risques associés aux projets PPP. La réforme de la LOB compte mettre en place une comptabilité à trois dimensions : 1) une comptabilité budgétaire qui permettra de suivre l'autorisation et l'exécution budgétaires – à savoir la comptabilité ordinaire de caisse, discutée plus bas ; 2) une comptabilité générale à partie double ; et 3) une comptabilité d'analyse du coût de programme, permettant de mesurer le coût des services et sous-programmes. La DGCPR au sein du Ministère des Finances (voir encadré 1.1) travaille de près avec la CGABE pour développer de nouveaux guides de comptabilité publique qui faciliteront l'adoption de cette comptabilité à triple volets. Cette évolution de son cadre de comptabilité publique permettra au gouvernement d'améliorer la traçabilité de ses dépenses et de ses recettes, et d'avoir une meilleure vision sur les conséquences pluriannuelles de ses décisions. Ceci est conforme aux normes internationales, notamment celles observées dans les pays de l'OCDE qui incorporent de plus en plus des éléments de comptabilité sur la base des droits constatés dans leur système de GFP. Ceci facilitera aussi l'alignement progressif du traitement comptable des PPP avec des normes comme l'IPSAS 32, considérées parmi les meilleures pratiques internationales en la matière.

La comptabilité publique se base sur les données budgétaires comme entrants principaux, ce qui incite à une harmonisation entre les comptabilités publiques et budgétaire dans un système de GFP. Le scénario idéal pour le traitement à suivre pour la comptabilité publique des PPP serait 1) de se baser sur des normes internationales convenues telles que IFRS ou IPSAS 32, et 2) d'harmoniser les systèmes de comptabilité budgétaire et publique. Néanmoins, il existe des solutions intermédiaires pour un pays comme la Tunisie qui n'applique pas encore une comptabilité purement sur la base des droits constatés. Grâce à son système de budgétisation qui inclut les crédits d'engagement, le gouvernement peut mettre en place un système qui permette de traduire la budgétisation des PPP dans



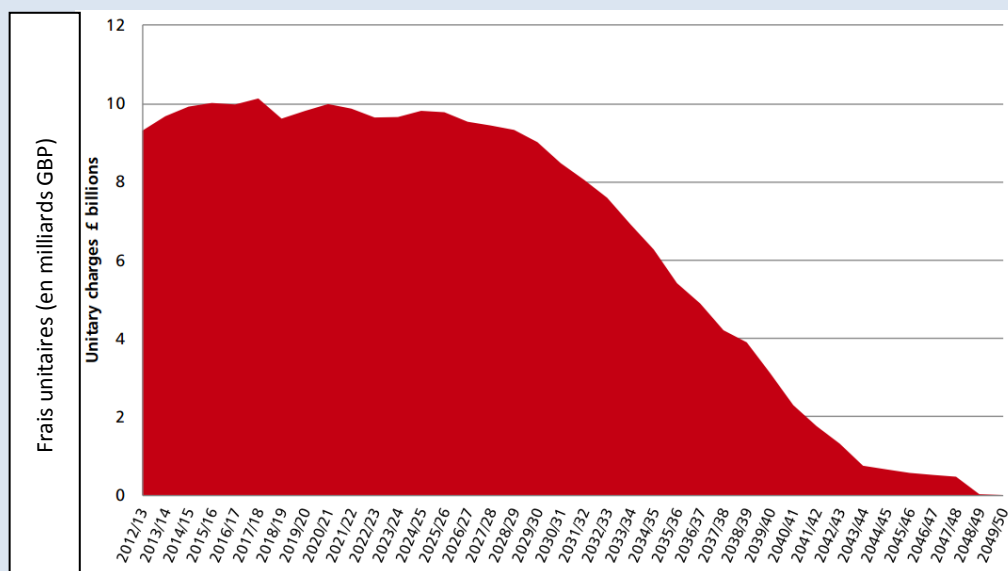
le système comptable, et ceci à travers des « tableaux de passage » de la comptabilité budgétaire à la comptabilité publique pour les PPP.<sup>17</sup> Le résultat serait une comptabilité de caisse modifiée qui permet l'intervention des règles comptables pour refléter les transactions de PPP d'un système à l'autre et contribue à assurer la cohérence entre les deux systèmes. Une autre et dernière solution serait d'inclure une note ou annexe aux rapports comptables pour prendre en considération les engagements à long terme comme les PPP.

### Encadré 3.2. Étude de cas : suivre l'évolution des paiements de PFI au Royaume-Uni

Peu de pays ont adopté la bonne pratique de suivre et de publier ouvertement l'évolution de leurs obligations PPP à long terme. C'est le cas du Royaume-Uni, où le Trésor communique les projections de paiements et autres obligations envers les partenaires privés découlant des projets de type PFI. Cette information est contenue dans les *Whole of Government Accounts*, qui détaillent les états financiers consolidés pour l'ensemble du secteur public du Royaume-Uni sur une base annuelle. Il est dès lors possible de voir quels paiements le gouvernement britannique devra probablement effectuer jusqu'en 2050 au titre de son portefeuille existant de projets PFI.

La budgétisation à moyen terme ne couvre d'ordinaire que trois à cinq années. Y ajouter un rapport sur tous les engagements futurs générés par les projets aide à évaluer le caractère abordable de l'ensemble de leur portefeuille à long terme, et à tirer le signal d'alarme lorsque l'accumulation des projets devient insoutenable pour le budget de l'État. Il est utile de faire cet exercice pour tous les projets d'infrastructures, qu'il s'agisse de PPP ou de marchés d'infrastructures traditionnels (MPT) – même si ces derniers offrent plus de souplesse pour les finances publiques.

**Paiements estimés des frais unitaires futurs (en termes nominaux, non actualisés) induits par les projets de PFI signés jusqu'à fin 2011**



Source : Trésor britannique (2012), *A new approach to public private partnerships*, décembre 2012.

Lorsque tous les PPP ne sont pas comptabilisés initialement, il y a lieu de préparer des rapports complémentaires permettant d'évaluer toutes les obligations budgétaires liées aux PPP dans l'ensemble du secteur public. C'est ce que fait le Royaume-Uni avec la publication des états financiers du gouvernement selon les normes IFRS dans les *Whole of Government Accounts* (voir encadré 3.2). Publié chaque année depuis 2011, ce rapport intègre l'ensemble des passifs détenus par les administrations publiques, y compris les projets *Private Finance Initiative* (PFI)<sup>18</sup> – la forme principale des PPP au Royaume Uni. Il serait utile que le gouvernement tunisien précise les engagements PPP de l'État à l'aide d'un rapport similaire pour, d'autant que le système actuel en base de caisse peut présenter des difficultés pour suivre les effets globaux des PPP sur ses comptes sur le long terme. Il est utile de noter ici que la loi 2015-49 relative aux contrats de PPP, prévoit la publication annuelle d'un rapport sur les contrats de partenariat de la part de l'Instance générale des PPP. Ce rapport reflétera l'avancement de l'exécution des projets de partenariat et les engagements des personnes publiques au titre de ces projets. Il pourrait utilement compléter les rapports de suivi statistique et budgétaire des engagements PPP, qui tombent normalement sous la responsabilité de l'Institut National de la Statistique (INS ; voir plus bas) et du Ministère des Finances lui-même.

### ***Traitement budgétaire des PPP***

Le moment approprié pour l'enregistrement des dépenses et des recettes dans les budgets nationaux dépend du régime de comptabilité utilisé par le pays en question (OCDE 2008). La plupart des budgets nationaux sont fondés sur une comptabilité de caisse, mais certains utilisent une comptabilité fondée sur les droits constatés ou des éléments des deux. Avec la comptabilité de caisse, les investissements sont inscrits comme dépenses lorsque l'investissement a effectivement lieu, comme quand des paiements sont remis à un partenaire privé. Avec la comptabilité d'exercice, les paiements sont inscrits dans l'analyse des flux de trésorerie et dans le bilan, tandis que la dépréciation de l'actif est enregistrée dans les comptes de l'État. Les pratiques budgétaires en base de caisse prennent en considération les allocations annuelles pour les dépenses des projets d'infrastructures mais ne reflètent pas nécessairement leurs coûts à long terme pendant dans le processus d'approbation budgétaire, ce qui peut créer un biais en faveur des PPP lors du choix du mode de prestation.

Le Royaume-Uni suit un système budgétaire sur la base des droits constatés qui s'aligne avec ses normes statistiques le traitement de ses PPP. Le traitement statistique des PPP peut avoir une incidence sur leur budgétisation, mais ce n'est pas toujours le cas (Poster et al. 2009). De même qu'en Tunisie, les budgets des ministères au Royaume-Uni sont divisés en deux catégories : les dépenses ordinaires et les dépenses de développement. Si un PPP est comptabilisé hors-bilan dans les comptes nationaux, sa valeur en capital<sup>19</sup> n'est pas enregistrée dans le budget de développement du ministère concerné. Dans le cas contraire, elle est comptabilisée intégralement initialement dans les dépenses de développement comme ce serait le cas pour un projet MPT. Les paiements au partenaire privé, quant à eux, sont enregistrés annuellement dans les dépenses ordinaires et couvrent l'ensemble des frais associés aux PPP (voir tableau 2.1). Ils n'incluent pas la valeur en capital du PPP lorsque celle-ci a déjà été enregistrée en totalité dans le budget des dépenses de développement (cas sur-bilan). Le traitement budgétaire des PPP au Royaume-Uni fait que la plupart des PPP réalisés dans le pays sont exclus des totaux rapportant les dépenses de développement dans le cadre du cycle budgétaire, vu que la plupart sont hors bilan sur les comptes nationaux.

**Tableau 2.1. Traitement budgétaire des PPP au Royaume-Uni (PFI)**

Traitement statistique des PPP dans les comptes nationaux / traitement budgétaire des PPP dans les budgets des ministères	<u>Valeur en capital<sup>xi</sup></u>	<u>Paiements unitaires vers le partenaire privé</u>
<b><u>PPP inscrits au bilan et, donc, dans le budget</u></b>	Entièrement comptabilisée comme dépense de développement	Partiellement comptabilisés comme dépenses courantes, et comprennent : les frais financiers liés aux prêts du coût de construction (intérêt), les frais du service fourni par le secteur privé, et la dépréciation de l'actif
<b><u>PPP hors-bilan et, donc, hors-budget</u></b>	N'est pas comptabilisée initialement comme dépense de développement	Entièrement comptabilisés comme dépenses courantes, et comprennent : le remboursement du principal, les frais financiers du prêt (intérêt), et les frais du service fourni

Source : Trésor britannique (2012), *A new approach to public private partnerships*, décembre 2012

La France suit un système budgétaire sur la base des engagements qui se rapporte de près à celui de la Tunisie. Le gouvernement fournit un bon aperçu de la soutenabilité budgétaire de ses choix en matière de PPP, et ceci à travers les autorisations d'engagement (AE) reflétées dans le budget de l'État. La circulaire du 14 septembre 2005 sur les règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariats<sup>20</sup> permet de refléter la réalité des engagements juridiques de l'État en matière de PPP, ainsi que la nature variée et pluriannuelle des versements envers le partenaire privé. Elle met l'accent sur les AE, qui doivent refléter *a minima* le coût d'investissement complet du PPP dès la signature du contrat avec le partenaire public. Les AE des années subséquentes, pendant l'exploitation de l'actif, reflètent la quote-part de l'annuité liée au financement et au fonctionnement de l'actif. Les crédits de paiements (CP) quant à eux sont équivalents aux paiements annuels envers le partenaire privé (voir tableau 2.2). Ainsi, le Parlement est présenté chaque année avec l'enveloppe totale des nouveaux contrats de partenariats proposés, lui permettant d'avoir une idée plus globale de leur soutenabilité budgétaire, quoique l'AE ne reflète pas le montant total des crédits de paiement à budgétiser par la suite sous ce système.<sup>21</sup> Dans le cas Français, le traitement statistique des PPP n'influe pas leur traitement budgétaire.

**Tableau 2.2. Traitement budgétaire des PPP en France (contrats de partenariats)**

	AE		CP
	1 <sup>ère</sup> année	Années suivantes	Chaque année
<b>Coûts d'investissement</b>	Coût complet	Néant	
<b>Coûts de fonctionnement</b>	Quote-part de l'annuité lié au fonctionnement et au financement		Montant de l'annuité
<b>Coûts de financement</b>			
<b>Coûts liés au dédit</b>	Montant contractuel d'un dédit éventuel	Néant	

Source : Ministère de l'Économie, des Finances (2005), et de l'Industrie, circulaire du 14 septembre 2005 sur les règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariat, France

### *Leçons pour la Tunisie*

Dans l'idéal, la totalité du coût en capital (la valeur de l'actif) de tous les projets d'investissement devrait être reflétée dans les rapports budgétaires des gouvernements, quel que soit la forme de prestation de l'actif (Burger et Hawkesworth 2013). Dans le cas d'un projet MPT, le coût en capital est le coût direct total de l'actif, tandis que dans le cas d'un contrat de partenariat, c'est la valeur actuelle de la composante en capital de tous les futurs paiements au partenaire privé. Ceci permettrait de déterminer avec plus de clarté si les projets sont abordables à long terme avant d'engager de nouvelles dépenses d'investissement. Puisque cette mesure s'accompagne de la reconnaissance d'un montant équivalent au coût en capital dans la dette publique (voir section suivante), elle contribue à supprimer la préférence des projets PPP aux projets MPT pour des raisons purement reliées à leur traitement sur les comptes budgétaires de l'État. Cela vaut également pour les projets de PPP qui sont réalisés par des administrations non centrales, mais par rapport auxquels l'administration centrale détient un passif éventuel. Cette méthode réduit l'incitation à transférer les transactions PPP à des entreprises publiques pour qu'elles ne soient pas enregistrées dans le budget, ou sur les comptes de l'administration générale.

Une budgétisation des engagements - en plus des crédits de paiements réguliers - peut aider à répondre à la question de la nature abordable des projets et aider à réduire le biais budgétaire en faveur des PPP (Funke et al. 2013). Ce type de budgétisation introduit deux types d'approbations, qui fournissent une vue d'ensemble au-delà des décaissements annuels : une autorisation pour les dépenses de l'année en cours, et une autorisation d'engagements pour les années futures. L'inclusion des crédits d'engagement dans la comptabilité budgétaire en Tunisie démontre déjà une volonté et une recherche de transparence vis-à-vis du Parlement et du grand public par rapport aux obligations totales des dépenses publiques. Les crédits d'engagement des dépenses de développement sont pour le moment présentés, de façon récapitulative, dans la loi de finances et détaillés dans les budgets individuels des ministères. Cette pratique serait utilement étendue aux PPP, qui devraient être traités en ce qui concerne le budget avec la même vision à moyen et à long terme. Le type des crédits d'engagements et de paiements à inscrire devrait suivre les nouvelles catégories qui seront fixées par la prochaine LOB. Le gouvernement pourrait instaurer encore plus de transparence en mettant disposition du Parlement et du public des données plus détaillées et exhaustives concernant les engagements PPP à tous niveaux du gouvernement (voir Chapitre 3).

Dans le cas particulier des concessions, le traitement budgétaire varie selon les pays. En France, les concessions sont considérées comme des actifs privés dans la mesure où la plupart des risques sont transférés au secteur privé. Au Portugal, les concessions sont portées au bilan de l'administration publique en raison des subventions qu'elles reçoivent de l'État, mais les établissements publics à caractère commercial tels que l'administration des autoroutes ne sont pas tenues d'inclure des informations sur les projets de PPP/concession dans leur budget (Posner et al. 2009). Étant financées par les redevances d'utilisation, les concessions n'apparaissent généralement pas dans les budgets des administrations.

### ***Traitement statistique des PPP***

Le traitement statistique des PPP renvoie à la façon dont ils sont notifiés sur les comptes nationaux (ou le bilan du secteur public) à des fins de planification macroéconomique, de comparaison internationale, de supervision et de contrôle. Les comptes nationaux reflètent la réalité économique sous-jacente des données budgétaires et comptables de l'État. Si un PPP est considéré comme étant la propriété économique de l'État et s'inscrit sur les comptes nationaux, il peut avoir un impact substantiel sur les indicateurs phares de dette et de déficit publics. Il incombe généralement aux offices nationaux de statistiques de se conformer à des règles statistiques particulières définies au niveau international. Le traitement statistique des partenariats public-privé varie selon le détenteur de la propriété économique de l'actif, laquelle est souvent déterminée selon le critère de « risques et avantages » défini plus haut dans l'encadré 3.1.

Les membres de l'Union européenne doivent se conformer à la méthode de classification des PPP d'Eurostat lorsqu'ils préparent leurs comptes nationaux, suivant le manuel relatif au déficit public et à la dette publique du Système Européen de Classification 2010 (SEC10) qui a été adopté en 2013. SEC10 distingue entre une concession et un PPP sous les comptes nationaux.<sup>22</sup> Le principe de base de ce système de classification, qui suit le critère de « risques et avantages », est le suivant : un PPP est classé hors bilan du secteur public si le partenaire privé assume la majorité des risques sous le contrat, à savoir le risque de construction en plus du risque de disponibilité ou du risque lié à la demande. Cette approche prend également en considération les divers mécanismes de transfert du risque à l'administration publique, tels que les garanties. Si l'État accorde des garanties financières explicites, qu'elles soient directes comme sur la dette associée au projet ou un retour sur investissement minimum, ou indirectes<sup>23</sup>, celles-ci doivent être prises en compte dans la décision de l'approche à prendre. S'agissant des concessions, elles ne devraient être inscrites au bilan que si l'administration publique finance la majeure partie des coûts de construction ou d'investissement, ou si elle apporte une garantie explicite couvrant plus de 50 % de la dette liée au projet qui est spécifiquement affectée à l'investissement (Eurostat 2014).

Le système de classification d'Eurostat, dans la version précédente du manuel (SEC95), a été critiqué sous prétexte qu'il conduisait à exclure la plupart des PPP des actifs du secteur public en suivant le critère des « risques et avantages ». La nouvelle version (SEC10) introduit la classification des PPP selon le critère de « contrôle » dans le cas d'arrangements contractuels très complexes, où l'analyse par « risques et avantages » n'est pas concluante. Le choix du traitement statistique dépend aussi d'autres éléments, comme les caractéristiques contractuels ou financiers du PPP. Si le coût en capital est financé en majorité par le gouvernement par exemple, l'actif est inscrit sur les comptes

nationaux (Bensaid et Marty 2014). La nature du partenaire privé ou sa classification sectorielle influe aussi sur le traitement statistique, notamment si le partenaire est une société dont l'État est largement majoritaire. Certains pays qui doivent se soumettre aux règles d'Eurostat comme la France (encadré 3.3) ou le Royaume-Uni ont adopté un double système pour refléter les PPP sur les comptes publics de manière plus exhaustive.

**Encadré 3.3. La décision d'Eurostat concernant le traitement statistique des PPP et l'émergence d'un double système de rapports pour les contrats de partenariat en France**

En vertu d'une décision d'Eurostat datant de 2004, les actifs liés à un PPP doivent être classés comme actifs non publics – et donc ne pas être enregistrés dans le bilan du secteur public – si le partenaire privé supporte le risque de construction et au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité ou celui lié à la demande. Dans tous les autres cas, les actifs sont classés comme actifs publics.

La France enregistre tous les investissements couverts par les contrats de partenariat avant que la mise en œuvre des projets ne commence. Cependant, comme tous les risques ne peuvent pas être estimés au moment de la préparation des contrats, il est impossible de déterminer si un projet sera ou non porté au bilan général de l'État. Ainsi, l'administration française prépare deux documents :

- La documentation externe présentée à Eurostat, qui n'inclut pas les PPP (contrats de partenariats) ne satisfaisant pas les exigences de transfert de risques d'Eurostat.
- La documentation interne, qui inclut tous les PPP pris en compte par la comptabilité publique – que les deux types de risques soient ou non transférés à la partie privée.

La décision d'inscrire ou non un projet au bilan (à des fins internes) est déterminée par l'identité de l'entité qui contrôle le projet (critère du « contrôle »). Compte tenu des difficultés et des incertitudes inhérentes à la répartition des risques, l'administration publique a considéré qu'il y avait lieu, dans le doute, d'inscrire les PPP dans les bilans internes.

Par conséquent, les investissements réalisés dans le cadre de contrats de partenariat en France sont plus visibles dans la documentation budgétaire interne que dans les documents remis à Eurostat.

*Source* : Posner P., Ryu S.K. et Tkachenko A. (2009), « Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2009/1, Éditions OCDE 2009.

Il existe d'autres normes internationales qui sont plus largement utilisées, comme le Manuel de Statistiques de Finances Publiques du FMI (MSFP 2001), et qui s'alignent étroitement sur la norme IPSAS 32. Bien que le MSFP se réfère également au critère des « risques et avantages », Eurostat se concentre sur un nombre plus limité de catégories de risques (Heald et Georgiou 2011), de sorte que la classification des PPP diffère entre les deux systèmes. Lorsque les règles du MSFP sont appliquées, la plupart des actifs et passifs associés aux PPP s'inscrivent au bilan. MSFP et IPSAS 32 mènent donc normalement à une classification similaire des PPP sous les comptes publics (Funke et al. 2013). Il en est de même pour le Système de comptabilité nationale 2008 de l'Organisation des Nations Unies (SCN 2008). Dans sa dernière mise à jour (MSFP 2014 ; à paraître en français), le FMI a tenté de s'aligner de près sur le SCN 2008. Ce système de comptabilité statistique est applicable globalement et a été publié sous les auspices de l'ONU, l'OCDE, la Commission Européenne, le FMI, et la Banque Mondiale (Routledge 2014). Il est à noter que la version précédente du SCN, SCN 1993, ne mentionnait pas la manière dont sont traités les PPP dans les comptes nationaux. Le SCN 2008 suit aussi le critère des « risques et avantages » pour déterminer le classement des PPP mais incorpore aussi des éléments du critère de « contrôle », tel que le niveau de contrôle que peut exercer l'administration publique sur les services produits. Bien qu'il puisse être avancé que le débat entre les

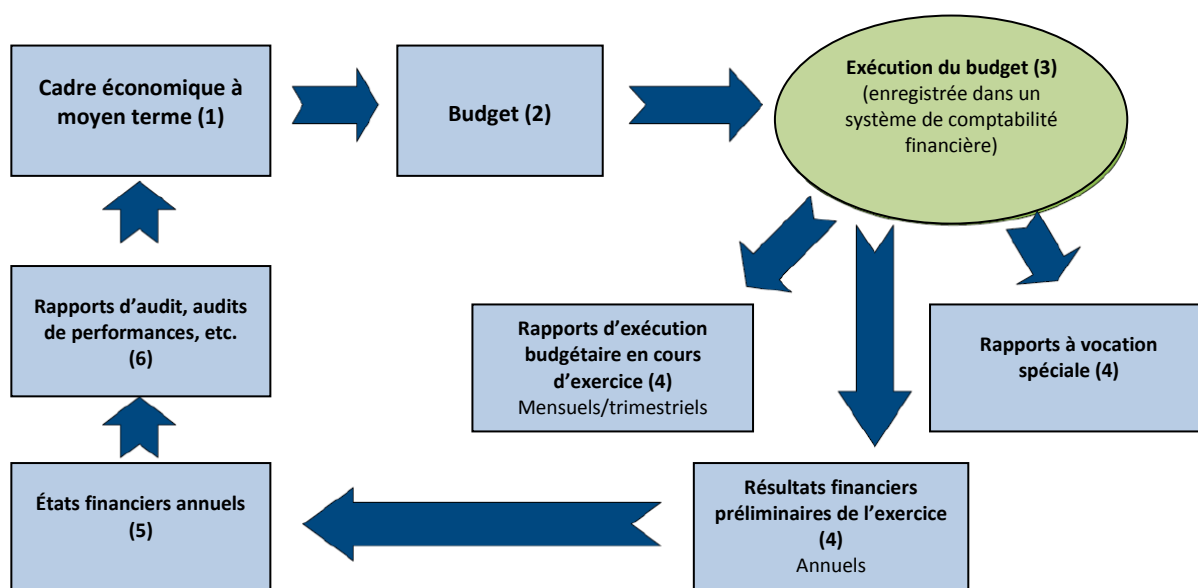
deux critères est devenu largement conceptuel, un consensus existe sur le fait qu'il est important de considérer les effets croissants des PPP sur les comptes nationaux et indicateurs financiers de l'État.

### *Leçons pour la Tunisie*

Le système statistique en Tunisie se conforme aux normes internationales des Nations Unies dans sa version de 1993 (SNC 1993). L'Institut National de la Statistique (INS) est chargé de la coordination technique des activités statistiques, consistant à définir les concepts, les nomenclatures et les normes applicables au niveau national en adoptant les méthodes statistiques en vigueur à l'échelle internationale. Un projet de refonte selon le nouveau système SCN 2008 est actuellement en cours de mise en œuvre. Cet effort doit pouvoir permettre à l'INS de faire en sorte que les règles de traitement statistique des PPP soient conformes aux bonnes pratiques internationales, même si elles doivent être adaptées selon la nature de chaque projet. Pour des exemples plus détaillés sur le traitement statistique des PPP, l'INS peut se baser sur le guide pour les statisticiens et les utilisateurs des statistiques de la dette du secteur public (FMI 2011). Ce guide a été préparé par l'Équipe spéciale inter-institutions des statistiques des finances (ESSF), sous la responsabilité conjointe de neuf organisations internationales dont l'OCDE et le FMI. Le guide comprend des exemples utiles de traitement statistique de la dette et des flux résultant des PPP. Le traitement statistique des PPP qui figure dans ce manuel est fondé sur les règles du SCN 2008. Il est disponible en plusieurs langues, dont l'Arabe et le Français.<sup>24</sup> À mesure qu'ils gagnent en importance en Tunisie, les PPP pourraient aussi utilement s'intégrer dans le cadre des dialogues coordonnés par le Conseil National de la Statistique autour des activités statistiques nationales, et ceci dans le but d'intégrer leur traitement dans le développement d'un programme national de statistique pluriannuel,

Pour que les PPP soient dûment pris en compte sur la totalité du cycle budgétaire en Tunisie, il conviendra d'adopter un mode de tenue des rapports cohérent et exhaustif (Funke et al. 2013). Cela permettra de tenir les acteurs publics à tous niveaux et le public informés de leurs coûts budgétaires et leurs risques futurs. En outre, cette approche réduira les incitations à sélectionner des PPP pour de mauvaises raisons grâce à sa nature transparente et cohésive, minimisera les ajustements nécessaires pour passer d'un rapport budgétaire à un autre, et limitera les coûts administratifs associés à la multiplication des rapports. Les rapports liés au cycle budgétaire apportent des contributions essentielles pour la préparation des comptes nationaux ou des rapports statistiques (voir graphique 3.1). La comptabilité nationale en Tunisie se base sur les droits constatés conformément au système en place, ce qui n'est pas le cas actuel de la comptabilité publique. L'INS y remédie en apportant des ajustements nécessaires pour corriger les données et rapports fiscaux préparés par le Ministère des Finances. L'adoption, par le gouvernement tunisien, d'une comptabilité d'exercice ouvrira le champ aux normes internationales qui aligneront au mieux les traitements comptable et statistique des PPP, telles que l'IPSAS 32 et le SNA 2008 respectivement. À l'inverse, dans les pays qui ont choisi de suivre le critère du « contrôle » pour le traitement comptable des PPP mais qui doivent se conformer aux critères de déclaration d'Eurostat, les offices nationaux de statistique peuvent difficilement s'appuyer sur les données des rapports comptables pour compiler les comptes nationaux (EPEC 2010). En réalité, rares sont les administrations publiques qui ont mis en place un système de comptabilité financière parfaitement intégré, de sorte que les différents rapports reflétant les opérations de PPP ne sont pas exempts d'incohérences.

Graphique 3.1. Rapports lors d'un cycle budgétaire PPP type



Source : K. K. Funke, T. Irwin et I. Rial (2013), « Partenariats public-privé : budgétisation et établissement des états financiers », document de travail n° 2013-07, OCDE/ Forum international des transports, mars 2013.

## Recommandations

**Concevoir un système qui reflète de façon transparente le coût engagé et éventuel de tous les investissements en PPP.** La documentation annexe au budget devrait à minima dresser un tableau complet des PPP dans lesquels le gouvernement décide de s'engager, ou auquel il fournit des garanties ou un soutien :

- Un rapport annexe au budget pourrait dresser une vue d'ensemble de **tous les engagements PPP dans l'ensemble du secteur public**. La valeur nette actuelle des obligations afférentes au gouvernement en matière de PPP devrait y figurer, ainsi que le calendrier des paiements envers le secteur privé sur la durée de vie des contrats bénéficiant de financement ou de support quelconque de l'État, et les passifs éventuels (ex. *Whole of Government Accounts* au Royaume Uni).
- Évaluer, si possible chiffrer, et diffuser de manière transparente **les passifs éventuels** découlant des PPP dans la documentation budgétaire afin de s'assurer de leur caractère abordable.
- Détailler les subventions et les garanties (ou autres passifs éventuels) accordées aux PPP des organisations classées **en dehors du gouvernement central, comme les entreprises publiques**.



Élaborer un **cadre harmonisé pour le traitement budgétaire, comptable et statistique des PPP** afin de les refléter de façon consolidée sur les comptes de l'État:

- Traitement budgétaire : **Appliquer la même pratique de crédits d'engagement pour les PPP que pour les autres dépenses de développement** de l'État afin de réduire le biais budgétaire en faveur des PPP (ex. France). Aussi, veiller à ce que le Parlement approuve non seulement les paiements annuels attendus des nouveaux projets proposés (calendrier de déboursments) mais aussi leur coût total estimé (valeur actuelle nette), sous la loi des Finances. Enfin, l'ensemble des engagements PPP directs ou indirects (ex. entreprises publiques) du gouvernement doit idéalement être communiqué clairement avec la documentation budgétaire soumise au Parlement ou autres documents publics (*voir aussi plus bas*).
- Traitement comptable : en phase avec l'adoption d'une comptabilité publique sur la base des droits constatés, **inscrire les PPP suivant des normes internationales du type IFRS ou IPSAS 32** (équivalent du secteur public de l'interprétation IFRIC 12/IFRS) sur les bilans des entités publiques selon le critère de contrôle. Dans l'attente de l'adoption d'une telle comptabilité, mettre en place un système qui permette de traduire la budgétisation des PPP dans le système comptable via des « tableaux de passage » des données budgétaire aux rapports comptables, ou dans des notes aux rapports comptables.
- **Traitement statistique** : Aligner les rapports statistiques avec les normes internationales comme le Système de comptabilité nationale des nations unies (2008) ou le manuel de statistiques de finances publiques du FMI (dans sa version de 2014, à paraître), et ceci afin de consolider l'effet des PPP sur la dette et le déficit publics.
- Harmonisation au niveau national : Autant que possible, mettre en place un **système de reporting exhaustif et cohérent** entre rapports budgétaires, comptables, et statistiques qui minimisera les ajustements nécessaires pour passer d'un rapport budgétaire à l'autre.

<sup>16</sup> IFRIC 12 « Accords de concession de services » est une interprétation des Normes internationales d'information financière (IFRS) propres aux concessions et aux PPP. Son but est d'apporter des clarifications sur la façon dont certains aspects de la littérature de l'IASB s'appliquent aux accords de concession. IFRIC 12 s'applique aux entreprises, et non aux administrations publiques. Les gouvernements de pays tels que l'Australie et le Royaume-Uni suivent des normes comptables fondées sur les IFRS et inscrivent dans leurs bilans comptables les PPP financés sur fonds publics classiques. (*Source* : ITP 2013).

<sup>17</sup> Ces « tableaux de passage » sont parfois utilisés pour expliquer les incohérences entre les deux systèmes - le système national de budgétisation et le système de comptabilité nationale. Sur la base de documents comptables et après avoir vérifié si le code de budgétisation pour le PPP a une correspondance dans le système comptable, les experts budgétaires et comptables se réunissent pour décider les règles comptables qu'il faudra faire intervenir afin de refléter les données PPP pertinentes dans le système de la comptabilité publique. En d'autres termes, un système comptable qui relie le(s) code(s) du système

---

de budgétisation des opérations PPP à un/des code(s) dans le système de comptabilité qui devra(en)t être affecté(s) par cette même transaction PPP.

<sup>18</sup> *Private Finance Initiative* (PFI) est un véhicule particulier de prestation et de financement d'infrastructure publique où un partenaire privé finance, conçoit, construit et exploite l'actif d'une infrastructure. Les projets PFI sont une forme phare de PPP au Royaume-Uni. Les PPP se réfèrent à un éventail plus large de collaboration publique-privée au Royaume-Uni, et comprennent plusieurs structures et arrangements de partenariats tels que les joint-ventures, les concessions, et les projets PFI.

<sup>19</sup> La valeur en capital ou valeur d'investissement équivaut au principal du prêt qu'a souscrit la structure ad hoc pour financer la construction de l'actif. Il s'agit de la valeur actuelle de la composante constituée de capital de toutes les redevances d'utilisation futures qui seront payées au partenaire privé.

<sup>20</sup> Ministère de l'économie des finances et de l'industrie français, circulaire du 14 septembre 2005 : [http://www.economie.gouv.fr/files/directions\\_services/ppp/circulaire14sept05\\_budget.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/ppp/circulaire14sept05_budget.pdf)

<sup>21</sup> Rapport du Sénat Français : <http://www.senat.fr/rap/a07-243/a07-24315.html>

<sup>22</sup> Sous SEC10, un PPP est défini comme étant un contrat à long terme sous lequel le gouvernement paie le partenaire la totalité ou la majorité des frais au titre d'un arrangement contractuel, couvrant ainsi la majeure partie des frais de services – y compris l'amortissement de l'actif (Eurostat 2014).

<sup>23</sup> Dans le cas d'une garantie qui couvre la majorité de la dette reliée au projet ou une garantie qui assure un retour minimum sur l'investissement, la classification est claire et l'actif s'inscrit automatiquement dans les comptes nationaux. D'autres garanties indirectes peuvent aussi influencer l'analyse des risques et la classification du PPP. Par exemple, ce sera le cas si le gouvernement fournit une garantie à une société engagée dans plusieurs activités, et non seulement dans le projet PPP, et ceci sur l'ensemble des dettes qu'elle contracte. (Eurostat 2014)

<sup>24</sup> FMI (2011), *Statistiques de la dette du secteur public – Guide pour les statisticiens et les utilisateurs*, disponible en Anglais, Arabe, Français, etc. en ligne : <http://www.tffs.org/PSDStoc.htm>

## ANNEXE 1 : LE PROCESSUS DU BUDGET EN TUNISIE

### *Principales caractéristiques du budget tunisien*

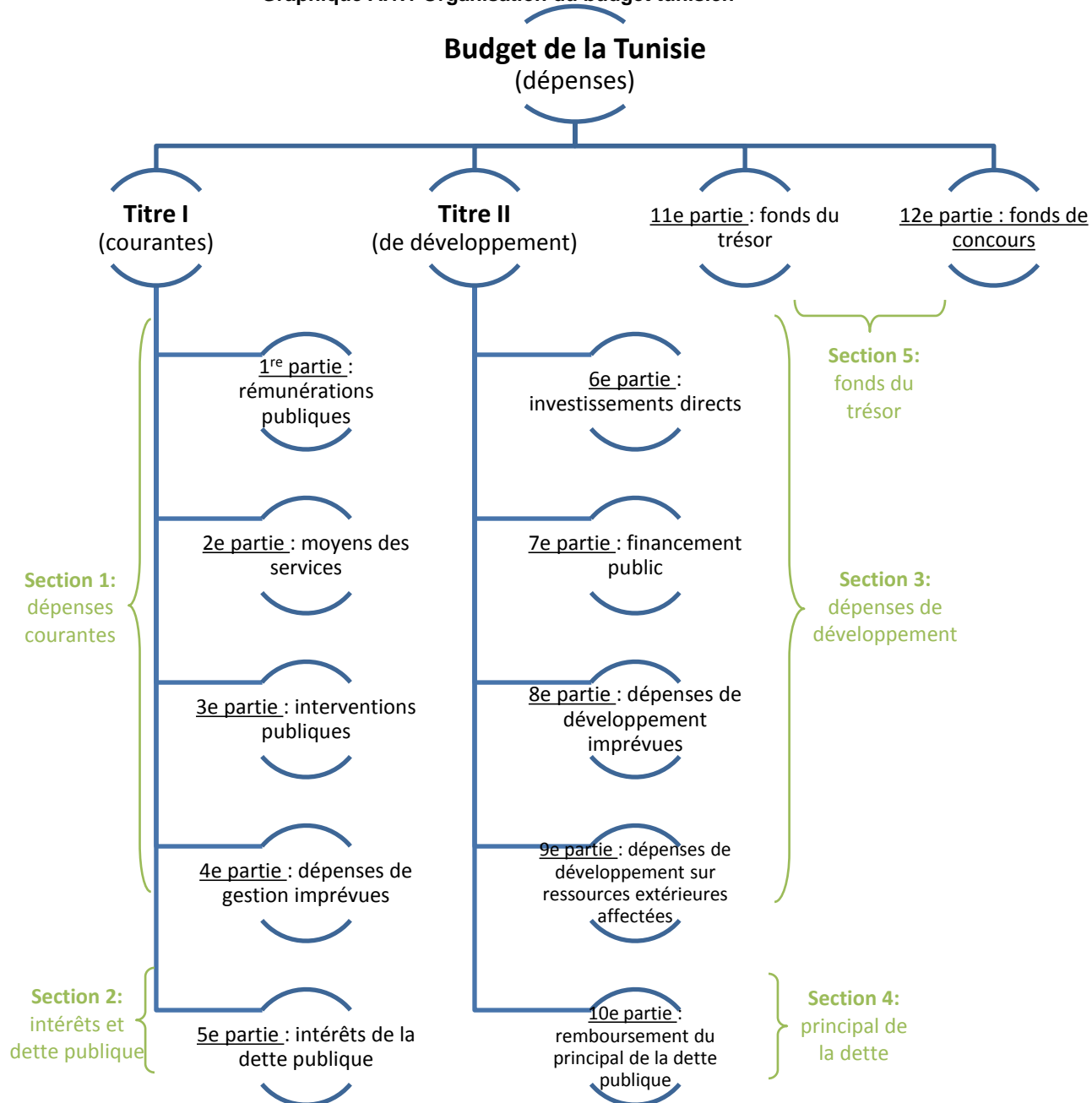
Le principal instrument juridique qui régit le budget de la Tunisie est la Loi organique du budget (LOB) n° 2004-42 du 13 mai 2004, dernière version révisée de la première LOB n° 67-53 du 8 décembre 1967. La loi révisée repose sur le modèle français de budgétisation et de gestion financière et cherche à faciliter l'adoption de bonnes pratiques de gestion des finances publiques. Les principes internationaux d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité sont généralement respectés<sup>25</sup>, avec quelques adaptations dans la loi qui apportent davantage de souplesse et de clarté aux crédits budgétaires (OCDE 2013). Sous le principe d'annualité, les charges et les ressources sont prévues, autorisées et suivies pendant une année, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre (LOB, article 2). Le budget est composé de deux parties : le titre I porte sur les dépenses courantes et le titre II sur les dépenses de développement. Néanmoins, il est présenté en un seul document, ce qui est conforme au principe de l'unité. Le budget contient également des informations annexes qui concernent les budgets autonomes des établissements publics administratifs (LOB, chapitre II). Ces établissements publics rattachés aux ministères comprennent les établissements d'enseignement supérieur, les prisons et les hôpitaux, ainsi que d'autres établissements dont la liste figure au tableau F annexé à la Loi de finances (voir l'encadré A.1.2 ci-dessous). Les crédits budgétaires se répartissent en crédits de programme, crédits d'engagement et crédits de paiement dans le budget annuel de façon à correspondre aux différentes phases des dépenses publiques (LOB, article 13)<sup>26</sup>. La présentation des crédits d'engagement, qui incluent les coûts totaux des projets d'infrastructures dans lesquels les ministères tunisiens s'engagent, dans le cadre du processus annuel du budget, permet d'offrir un aperçu global des obligations futures du gouvernement à cet égard. D'ailleurs, sous le projet de la nouvelle loi organique du budget, il est prévu de supprimer la notion de crédits de programme pour les dépenses de développement, et de conserver les crédits d'engagements et les crédits de paiements pour ce type de dépenses.

Ainsi que l'exige le principe d'universalité budgétaire, le gouvernement présente une description détaillée de l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses, sans pour autant affecter des recettes précises à des dépenses particulières et sans compenser les recettes et les dépenses. Enfin, le budget est présenté pour une durée précise et contient des détails suffisants sur l'origine des recettes et des dépenses (voir le graphique A.1.1). La nomenclature actuelle permet au Parlement de voter les crédits budgétaires de façon assez détaillée comme le requiert le principe de spécialité. De plus, la loi organique du budget spécifie que le budget doit viser à l'équilibre tout en tenant compte de la situation économique et financière du pays. Il doit prendre en considération la situation macroéconomique, l'objectif de déficit et le plan national de développement économique et social. Ce plan quinquennal répond aux priorités nationales, régionales et sectorielles en énumérant des projets d'infrastructures nécessaires pour répondre à ces priorités. Après la révolution de 2011, aucun nouveau plan n'a été publié. Néanmoins, le gouvernement travaille activement à la préparation d'un nouveau plan quinquennal 2016-2021 qui établira les grandes lignes de la stratégie de développement économique de la Tunisie. La remise en place de cet élément fondamental du processus budgétaire est prévue pendant le 2<sup>ème</sup> semestre de 2015.

Les dépenses de l'État sont structurées au sein de 2 titres, 5 sections et 12 parties du budget. Les fonds sont répartis en trois grandes catégories dans le budget : les dépenses courantes, les dépenses de développement et les fonds du Trésor (voir le graphique A.1.1). Les dépenses courantes représentent les dépenses de gestion ou de fonctionnement de l'État, tandis que les dépenses de développement concernent les dépenses de développement ou d'investissement. Les fonds du Trésor sont séparés des titres I et II du budget, et comprennent les fonds spéciaux du Trésor et les fonds de concours (LOB, article 19). Les fonds spéciaux du Trésor sont destinés à permettre l'affectation de recettes particulières au financement d'opérations précises de certains services publics. Les fonds de concours, normalement limités, sont des fonds versés par des personnes morales ou physiques en vue de contribuer au financement de certaines dépenses d'intérêt général. La Loi organique du budget décompose chaque catégorie en plusieurs parties, regroupées en sections.

Dans le document budgétaire principal, les dépenses de l'État sont réparties verticalement par chapitre, puis horizontalement en titres, sections et parties (OCDE 2013), les chapitres représentant l'ensemble des crédits alloués à chaque chef d'administration (ministre ou équivalent). À titre d'exemple, le chapitre 23 sous les crédits de paiement dans la loi de finances de 2014 concerne le ministère de la Santé. Sous le titre II, on retrouve la section 3 ou les dépenses de développement. Une des quatre parties que cette section est celle qui concerne les investissements directs. Chaque partie du budget est ensuite subdivisée en articles, paragraphes et sous-paragraphes qui donnent des détails sur les dépenses selon leur nature (LOB, article 12). Ces dépenses figurent avec plus de détails sur les budgets individuels des ministères.

Graphique A.1.1 Organisation du budget tunisien



Source : Auteurs, à partir de la Loi organique du budget dans sa version de 2004

Les crédits budgétaires sont normalement alloués par partie et par chapitre, mais l'affectation des crédits selon les missions et les programmes est aussi autorisée (LOB, article 11). La Loi organique du budget, dans sa version de 2004, définit les missions comme un ensemble de programmes concourant à concrétiser une stratégie d'intérêt national – autrement dit, chaque administration ou ministère représente une mission. Les programmes sont les crédits affectés à un ensemble d'actions homogènes, mises à la charge de chaque chef d'administration, en vue d'atteindre des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués. Dans sa version actuelle, la Loi de finances ne structure pas les

dépenses en programmes et missions. Cependant, les ministères expérimentant une gestion budgétaire par objectifs (GBO) préparent et publient leurs propres budgets GBO, qui détaillent les dépenses par programme. Depuis 2014 et en ligne avec l'arrêté du 25 novembre 2013<sup>27</sup>, ces ministères préparent aussi des projets annuels de performance (PAP). La présentation du PAP suit le découpage par programmes, et en expose les orientations stratégiques, les objectifs, les cibles et indicateurs de performance correspondants à moyen terme.<sup>28</sup> En accord avec le budget par objectifs qu'il prépare, le PAP du Ministère de la Santé par exemple comprend des sous-programmes, comme les hôpitaux locaux, qui sont eux-mêmes groupés par programme, comme les services de santé hospitaliers. Ce programme comprend des objectifs avec des indicateurs à un terme de cinq ans, tout comme le nombre d'hôpitaux mesurant le niveau de satisfaction des patients résidents.

La possibilité sous la LOB d'affecter les crédits en fonction des programmes et missions est le signe d'une évolution progressive vers une GBO. Effectivement, cette évolution est apparente dans la réforme de la LOB actuellement en cours en Tunisie. La mise en place d'une gestion budgétaire basée sur des objectifs de performance et de résultats requiert l'adoption d'une nouvelle Loi organique du budget, accompagnée d'un certain nombre de réformes. Ceci permettra notamment d'adopter des procédures appropriées d'organisation et de suivi qui sont essentielles pour mener à bien ce type de budgétisation. C'est dans cette optique que le gouvernement s'est engagé à mener une réforme exhaustive de la LOB qui vise à favoriser une stratégie pluriannuelle, à augmenter la transparence et le contrôle des dépenses, et à accroître l'efficacité de la gestion des finances publiques. Cet effort est mené par le Comité général de l'administration du budget de l'État (CGABE) au sein du Ministère des Finances, en coordination avec la Cour des Comptes, le Comité général de la Fonction publique au Premier ministre et la Trésorerie générale. Le résultat de mois de consultations, débats, et révisions est le projet de la nouvelle loi organique du budget (voir encadré A.1.1), qui a été présenté au Conseil des Ministres pour une première lecture en Novembre 2014.

#### **Encadré A.1.1. Grandes orientations de la réforme de la LOB en Tunisie**

Le projet de la nouvelle loi organique du budget (LOB) en Tunisie a pour objectif la transparence, l'efficacité, et une vision à moyen terme des dépenses publiques. Elle est en cohérence avec l'orientation d'ensemble en faveur de la gestion du budget par objectifs qui prend place depuis quelques années déjà, y compris dans les pays membres de l'OCDE. Cette réforme vise aussi à tenir compte des limites de la LOB de 2004 et à répondre aux nouvelles clauses budgétaires conformes à la Constitution de 2014.

Le projet de loi de la nouvelle LOB est divisée en sept titres principaux : 1) Cadre général des lois des finances ; 2) Ressources et charges de l'État ; 3) Préparation et vote du projet de la loi des finances ; 4) Exécution du budget de l'État ; 5) Évaluation et contrôle ; 6) Règlement du budget de l'État ; et 7) Disposition transitoires. Plusieurs grands axes peuvent être soulignés :

- Orientation du budget vers les résultats au lieu des moyens - notamment grâce à une nouvelle structure budgétaire (par missions et programmes)
- Nouvelle nomenclature budgétaire – les grandes catégories des recettes et dépenses sont fixées par la LOB et le détail par décret
- Cadre des dépenses à moyen terme – prévision tous les 3 ans, avec un vote annuel
- Transparence et exhaustivité du budget – y compris par la limitation des dépenses imprévues et non réparties à un plafond déterminé
- Une comptabilité à trois dimensions – passage d'une comptabilité simple à une comptabilité en partie double
- Meilleure maîtrise des équilibres budgétaires – lettres de plafonds, possibilité de blocage ou d'annulation des crédits, etc.

- Évaluation et contrôle – s’axeront plus sur le contrôle à posteriori des dépenses

Le projet de loi a fait l’objet de « *benchmarking* » avec les pays voisins, y compris le Maroc, ainsi que de recommandations d’organismes internationaux comme le fonds monétaire international (FMI) et l’initiative est concertée avec la réforme du budget africain (CABRI). Le projet a aussi été l’objet de concertations dans le cadre d’un projet de jumelage que la Tunisie entreprend avec la France et l’Union Européenne. Le projet n’est ainsi pas la reprise d’une loi existante, mais un effort de réforme d’ensemble basé sur les meilleures pratiques internationales identifiées par le gouvernement Tunisien.

Source : Gouvernement 2014 ; OCDE 2013 ; Entretien avec le ministère des Finances, Tunisie

### ***Panorama du processus budgétaire ordinaire***

**La préparation du budget** est une opération annuelle et constitue la première partie du processus budgétaire ordinaire. La LOB tunisienne prévoit que le principal document de planification du pays est le plan quinquennal de développement économique et social, préparé par le Ministère du Développement, de l’investissement et de la coopération internationale (MDCI). Le MDCI travaille en étroite collaboration avec le Ministère des Finances, les ministères de tutelle et les organismes régionaux tunisiens pour définir les priorités du pays et ses besoins en investissements. Le PND repose sur divers rapports préparés par les commissions sectorielles nationales (OCDE 2013), ainsi que sur les stratégies sectorielles à moyen ou à long terme préparées par les ministères de tutelle. Un volet régional sous le PND résume les stratégies et les programmes de développement régional (PEFA 2010), qui intègre les besoins en investissements transmis par les régions aux ministères de tutelle. La publication du PND a été interrompue dans la période suivant la révolution de 2011, mais la remise en place de cet élément fondamental du processus budgétaire est prévue avec un nouveau plan quinquennal 2016-2021, qui devrait notamment inclure des projets PPP. Les plans de développement ainsi élaborés servent de base à la préparation du budget.

Le processus budgétaire démarre en février ou en mars par une circulaire du Président du gouvernement aux ministères de tutelle leur demandant de soumettre leurs requêtes budgétaires au Ministère des Finances avant la fin mai (LOB, article 23). Dans un premier temps, les ministères utilisent un guide méthodologique commun pour formuler leurs demandes en examinant les demandes de crédits des différents services –centraux et décentralisés– en leur sein (OCDE 2013). Des budgets consolidés et centralisés sont ensuite soumis, accompagnés de pièces justificatives telles que : la répartition des crédits demandés par paragraphe et sous-paragraphe, un résumé des projets en cours et un point sur les nouveaux projets accompagnés des études correspondantes, entre autres.

La deuxième étape du processus de préparation du budget est l’examen par le Ministère des Finances des demandes de crédits, et la préparation des prévisions de recettes par ce ministère, avant la rédaction de la Loi de finances. L’évaluation des différentes demandes de crédits passe par des dialogues réguliers entre le CGABE et les administrations publiques concernées. Outre des considérations techniques, l’évaluation des demandes de crédit des ministères prend en compte les politiques de développement définies par le MDCI et les considérations budgétaires et stratégiques du Ministère des Finances et des ministères de tutelle concernés, respectivement. Un processus itératif s’instaure alors entre le CGABE et les services chargés de préparer les budgets sous l’égide des différents ministères de tutelle afin de se prononcer définitivement sur les allocations budgétaires proposées par secteur, et notamment sur la liste des projets d’infrastructures qui seront inscrit au

budget de l'année et celles à venir. Ici, les mêmes considérations d'intérêt socio-économique, et du fait qu'ils soient abordables et financièrement viables dans le cadre de l'enveloppe budgétaire globale consacrée aux investissements, devraient guider le choix des projets d'infrastructures, quel que soit leur mode de passation. La phase de négociation s'achève généralement en juin. Le Ministère des Finances prépare ensuite le projet de Loi de finances en consolidant les différentes requêtes budgétaires des secteurs, ainsi que les revenus anticipés (CABRI, 2008). Le Conseil des Ministres approuve ensuite le projet de Loi de finances avant de le soumettre à la législature.

**L'examen du budget** est réalisé au niveau du Parlement, conformément à l'article 66 de la nouvelle Constitution tunisienne. Le Parlement reçoit le projet de loi de finances au plus tard le 15 octobre, soit dix jours avant la date limite du 25 octobre préalablement fixée dans la Loi organique du budget (LOB, article 23). Ceci laisse au Parlement pratiquement les trois mois minimum recommandés pour examiner le budget (OCDE 2002). Le projet de loi de finances est examiné en deux temps, d'abord par des commissions parlementaires spéciales, puis en séance plénière. Avant la révolution de 2011, la loi était présentée à la Chambre des députés et à la Chambre des conseillers du Parlement, qui l'examinaient et proposaient éventuellement des amendements au président avant d'être votée en plénière (LOB, article 27). Après la révolution, huit commissions sectorielles ont été créées au sein de l'Assemblée nationale constituante (ANC) afin d'examiner les projets et propositions de loi qui lui sont soumis<sup>29</sup>. Elles incluent la Commission des finances, de la planification et du développement, qui est chargée des questions relatives à la monnaie, à la fiscalité, aux transactions, aux affaires financières, au budget, aux plans de développement, aux prêts, aux engagements financiers de l'État et à l'activité des entreprises publiques (OCDE 2013). Les commissions sectorielles s'entretiennent avec les ministères de tutelle de leurs demandes de crédits et préparent des rapports de synthèse avec d'éventuelles recommandations sur les modifications à apporter au projet de loi des finances. Ces rapports de synthèse sont le point de départ de la seconde phase des débats parlementaires par l'Assemblée nationale sur le budget en séance plénière.

Sont joints des notes explicatives relatives aux dépenses de chaque chapitre, ainsi que tout autre document jugé utile par le Parlement tunisien pour l'examen du projet de loi de finances (LOB, article 25). Un rapport qui analyse le budget de l'État dans la perspective de l'équilibre économique et financier est le premier document à fournir en application de la loi organique du budget. Il vise à mettre en place le contexte général du budget national et donne des orientations sur les lignes d'action. Il s'apparente au rapport préalable au budget recommandé dans le rapport sur la *Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE*, mais il n'est pas soumis suffisamment à l'avance. Préparé par le ministère des Finances, ce rapport examine le contexte macroéconomique et les effets de la situation internationale sur l'économie tunisienne. Il contient en particulier une analyse de l'évolution de l'investissement public dans différents secteurs. Le MDCI prépare quant à lui un budget économique qui met en relation les objectifs pluriannuels du Plan de développement national avec le budget. Le budget économique de 2013 comprend plus de 350 pages. Des cahiers budgétaires sont aussi soumis par chaque ministère, comprenant notamment une analyse chiffrée des projets d'infrastructures (PEFA 2010). Ceci est en partie conforme aux meilleures pratiques de transparence budgétaire de l'OCDE, qui précisent que le budget, ou les documents qui l'accompagnent, doivent inclure un commentaire détaillé de chaque programme de recettes et de dépenses, ainsi qu'une présentation des principales hypothèses économiques. Néanmoins, aucune analyse de sensibilité n'est



actuellement réalisée sur les incidences qu’auraient sur le budget des changements qui surviendraient en fonction des principales hypothèses économiques, ce qui permettrait d’anticiper certains risques budgétaires en cas d’évènement fortuit.

Le processus d’amendement du projet de loi des finances a évolué avec le temps. Les modifications que peut apporter le pouvoir législatif au projet de budget sont traditionnellement limitées par la Constitution et la loi organique du budget – ni l’augmentation des dépenses actuelles, ni la création de nouvelles dépenses ne peuvent être proposées (LOB, article 30) (CABRI 2008). Pendant la période de transition qu’a connue la Tunisie entre 2011 et 2014, de nombreux amendements ont été déposés aux deux stades de l’examen du projet de loi de finances ; seules les propositions d’amendement émanant de cinq parlementaires ont été déclarées recevables (OCDE 2013). Actuellement, outre le processus d’amendement ordinaire décrit en détail dans la LOB, la nouvelle Constitution prévoit un réexamen si nécessaire par l’Assemblée nationale et ce à la demande du Président après une première adoption du projet de loi des finances et au plus tard le 10 décembre. Ce nouveau niveau de contrôle, qui peut faire appel à la Cour constitutionnelle, dure un maximum de 18 jours.

La loi de finances est votée par le Parlement par section et par chapitre, et non dans son ensemble (LOB, article 29). Le projet de loi de la nouvelle LOB prévoit un vote global par mission. La promulgation du projet de budget est prévue avant le 31 décembre, faute de quoi les dispositions relatives aux dépenses du projet de loi de finances proposé par le pouvoir exécutif entrent en vigueur, et cette mise en vigueur est confirmée par décret présidentiel.

#### **Encadré A.1.2. La loi de finances 2014**

La loi de finances 2014 a été publiée au journal officiel de la République tunisienne le 30 décembre 2013. Ce document de 34 pages contient 85 articles, auxquels s’ajoutent 165 pages d’annexes explicatives. Les recettes provenant des impôts, taxes, redevances, contributions, prêts et divers revenus totalisent DT 28 milliards en 2014. Il faut répartir cette somme en dépenses courantes, remboursement de la dette publique (intérêts et principal), dépenses de développement et dépenses des fonds du Trésor. Les crédits de paiement pour les dépenses de développement sont estimés à DT 4 834,5 millions, tandis que les crédits de programme pour les projets et programmes d’infrastructures de 2014 ont été fixés à DT 4 441,8 millions et l’ensemble des crédits d’engagement à DT 6 199,7 millions.

Les tableaux C, D et E de l’annexe décrivent en détail, respectivement, les paiements, les programmes et les crédits d’engagement des dépenses en capital (voir le tableau ci-dessous). Les tableaux C et E résument les crédits par ministère/chapitre, tandis que le tableau D sur les crédits de programme présente de façon détaillée les types de dépenses par chapitre et partie, au titre de la section 3 du budget (dépenses de développement), en particulier pour les investissements directs et les financements publics. Enfin, le tableau F dresse la liste des budgets de la plupart, voire la totalité, des établissements liés aux budgets des ministères, qui consistent en subventions d’État et recettes propres de ces établissements.

Il a été reproché à la loi de finances d’intensifier la pression fiscale sur les citoyens et de limiter leur pouvoir d’achat, ainsi que d’appliquer de nouveaux impôts sur les entreprises qui risquent de freiner les investissements. Cependant, la publication et la diffusion à grande échelle de la loi de finances 2014 et des documents annexes comme le budget citoyen et le rapport préalable au projet de loi de finances constituent une étape positive et très importante vers un processus budgétaire plus participatif et transparent en Tunisie.

#### Tableaux annexés à la loi de finances 2014

Tableau	Titre
---------	-------

<b>Tableau A</b>	Recettes du budget de l'État de l'année 2014
<b>Tableau B</b>	Prévisions de recettes et de dépenses des fonds spéciaux du Trésor pour l'année 2014
<b>Tableau C</b>	Dépenses du budget de l'État pour l'année 2014 (et 2013) : Crédits de paiement
<b>Tableau D</b>	Crédits de programme de l'État pour l'année 2014
<b>Tableau E</b>	Crédits d'engagement de dépenses de capital du budget de l'État pour l'année 2014
<b>Tableau F</b>	Recettes et dépenses des budgets rattachés pour ordre au budget de l'État pour l'année 2014

Source : Auteurs, inspiré de la loi n° 2013-54 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour l'année 2014

**L'exécution du budget et la comptabilité** sont supervisées par trois grands services au sein du ministère des Finances<sup>30</sup>. Les directions des dépenses comprennent un département chargé des dépenses de fonctionnement et un autre chargé des dépenses d'investissement. Ce sont les principaux services qui interviennent directement dans la gestion des dépenses en supervisant étroitement les établissements publics durant l'exécution de leur budget. La Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR) peut également intervenir pour assurer l'application des lois relatives aux structures, procédures et normes comptables de l'État et des établissements publics (OCDE 2013). Les ministères et entreprises publiques en Tunisie sont tous soumis aux normes comptables tunisiennes. En vertu des dispositions du Code de la comptabilité publique (CCP), l'exécution du budget comporte d'abord une phase administrative (durant laquelle les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées ; voir CCP, article 6), puis une phase comptable (durant laquelle les comptables publics gèrent le paiement, la dépense et le contrôle des recettes et des dépenses ; voir CCP, article 10) (OCDE 2013). Conformément aux bonnes pratiques de la comptabilité publique, et suivant le système français, les processus de crédits d'engagement et de crédits de paiement sont dissociés dans le processus budgétaire tunisien et relèvent respectivement des ordonnateurs et des comptables. Enfin, le suivi de l'exécution du budget est dirigé par le CGABE, grâce à plusieurs systèmes d'information électroniques fournissant des informations en temps réel sur les opérations budgétaires pour ses activités de suivi.

Les transferts de crédits budgétaires sont permis sous la LOB. Lors de l'exécution du budget, les ministères et autres établissements publics sont autorisés à virer jusqu'à 2 % de leurs crédits sous chaque chapitre du Titre premier (dépenses de gestion) et du Titre II (dépenses de développement), à l'exception de la 1<sup>re</sup> partie (voir le graphique A.1.1). Ils sont également autorisés à virer des crédits entre différents articles du même chapitre. Selon l'établissement public et le type de transfert, ces transferts sont généralement autorisés par décret du Ministère des Finances, du ministère de tutelle ou du chef de l'établissement. Le projet de loi de la nouvelle LOB prévoit la fongibilité des crédits budgétaires selon les missions, programmes, et leurs catégories. Des transferts peuvent avoir lieu entre les programmes de la même mission dans une limite qui sera déterminée par la future loi. Concernant les catégories des dépenses sous chaque programme, aucun transfert de crédits ne peut s'effectuer envers les rémunérations publiques (transferts entrants), ni depuis les investissements publics (transferts sortants). Ils sont néanmoins permis entre les autres catégories des dépenses.

La DGCPR clôt le processus budgétaire chaque année en rédigeant le projet de loi de règlement du budget qui, de fait, est un rapport sur l'exécution du budget. La loi de règlement du budget présente l'exécution réelle des autorisations budgétaires en mesurant l'écart entre ce qui a été prévu et autorisé

et ce qui a été réellement déboursé. Ce rapport est soumis à un examen par la Cour des comptes. Celle-ci prépare un document complémentaire par lequel pour contrôler la conformité des comptes des comptes publics avec le compte général de l'administration des finances (OCDE 2013), et le présente au vote du Parlement avec la loi de règlement du budget. Ce document se distingue du rapport annuel publié chaque année par la Cour des comptes. Le rapport de 2013 de l'OCDE relève cependant que le délai de préparation de la loi de règlement du budget est long, et qu'elle est généralement publiée jusqu'à deux ans après l'exercice qu'elle examine. Ce document n'est donc pas examiné avant le cycle budgétaire suivant, que ce soit par l'autorité budgétaire centrale ou par le Parlement et ses conclusions ne servent pas à éclairer les projections budgétaires des recettes et des dépenses. En 2012, le Ministère des Finances a donné des consignes pour que la loi de règlement du budget de l'année précédente (t-1) soit soumise avec le projet de loi de finances de l'année suivante (t+1), mais cette pratique n'a pas encore été appliquée (IBP 2013). Il faut également coordonner la soumission du rapport complémentaire par la Cour des Comptes pour respecter ce calendrier.

En Tunisie, les dispositifs **de contrôle et d'audit** de l'exécution du budget sont approfondis et pluridimensionnels, mais, en conséquence, trop complexes et onéreux. Il existe actuellement plusieurs contrôles internes et externes. La Direction générale des dépenses publiques (DGDP) auprès de la Présidence du Gouvernement comprend des services de contrôle des dépenses publiques, avec des responsabilités aux niveaux sectoriel et régional. La DGDP examine la régularité des dépenses publiques par rapport aux crédits budgétaires alloués, leur conformité juridique et leur cohérence avec les travaux budgétaires à priori<sup>31</sup>. Les dépenses publiques doivent donc recevoir l'approbation préalable des services de contrôle à priori, avant tout engagement ou exécution. La DGDP exerce également un rôle de supervision dans les processus de passation des marchés publics, en l'occurrence en jouant un rôle consultatif vis-à-vis des commissions des marchés et un rôle de supervision vis-à-vis des commissions des adjudications. La Présidence du gouvernement comprend aussi le Haut Comité de Contrôle Administratif et Financier (HCCAF), qui assure le suivi des recommandations et observations de la part des différents organismes de contrôle en Tunisie

Le Ministère des Finances, de son côté, abrite le Contrôle Général des Finances (CGF), chargé de réaliser les missions de contrôle interne dans tout service ou sous-service bénéficiant du soutien du budget de l'État<sup>32</sup>. Il effectue en outre, et d'une manière exclusive, des missions d'audit des comptes des projets financés par des ressources extérieures et ce pour le compte des principaux bailleurs de fonds comme la Banque africaine de développement et l'Union européenne. Son rôle se rapporte étroitement à celui du comité du contrôle général des services publics (CGSP), lui aussi situé au sein de la Présidence du gouvernement. Le CGSP contrôle, d'une façon horizontale, les services de l'État, les collectivités locales, les entreprises et établissements publics et tous les organismes recevant directement ou indirectement des participations ou des contributions de l'État ou des collectivités. L'existence de ces deux organes de contrôle au sein du de la Présidence du gouvernement et le Ministère des Finances peut créer une redondance des rôles s'ils ne sont pas bien coordonnés.

Des contrôles externes sont également réalisés par le pouvoir judiciaire, en premier lieu la Cour des comptes et la Cour de discipline financière (PEFA 2010). La Cour des comptes est tenue de faire un rapport annuel sur l'exécution du budget au Président de la République dans lequel elle présente le résultat de son travail annuel, y compris son contrôle de diverses entités publiques. Ce rapport présente

une synthèse des résultats et comporte des observations ainsi que des recommandations en matière de réformes (IBP 2013). En vertu de la nouvelle Constitution et depuis 2011, ce rapport doit être rendu public. Le plus récent à figurer sur le site web de la Cour des comptes concerne l'année judiciaire 2011-2012. La Cour des comptes réalise aussi, à intervalles irréguliers, des évaluations de projets à posteriori. Ce rôle gagnerait à être étendu avec l'élargissement en Tunisie du champ des PPP, qui nécessiteront un suivi étroit de l'exécution des projets.

Les administrations publiques possèdent en outre des dispositifs de contrôle et d'audit internes des dépenses, tels que des inspections ministérielles qui procèdent à diverses enquêtes techniques ou financières sur la prestation des services publics (OCDE 2013). Le budget fait l'objet de plusieurs contrôles, non seulement au niveau des ministères mais aussi dans les établissements publics à caractère non administratifs (EPNA). Le système budgétaire est ainsi soumis à une obligation rigoureuse de rendre des comptes au gouvernement central et aux citoyens, mais il risque d'être gêné par la multiplicité des acteurs et des niveaux concernés. Il se peut tout simplement aussi que les contrôles à priori de l'exécution du budget soient trop nombreux et fassent parfois double emploi (IBP 2013). Des moyens importants sont aujourd'hui consacrés aux contrôles à priori, notamment par la Direction générale des dépenses publiques (DGDP). Plusieurs réformes, y compris l'assouplissement des contrôles pour les dépenses sous un certain seuil, sont actuellement en cours en Tunisie pour renforcer les contrôles internes par les ministères ayant adopté une gestion budgétaire par objectifs afin de permettre aux services de contrôles tunisiens de se focaliser sur le contrôle à posteriori.

---

<sup>25</sup> D'après le principe d'annualité, les charges et les ressources sont prévues et autorisées pour une année, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Selon le principe de l'unité, l'ensemble du budget doit figurer dans un seul document. Le principe d'universalité dispose que l'ensemble des recettes du budget doit couvrir l'ensemble des dépenses. Enfin, le principe de spécialité budgétaire concerne la spécification des crédits budgétaires par le Parlement.

<sup>26</sup> Au titre des dépenses d'équipement, les crédits de programme déterminent les programmes ou projets d'équipement qui peuvent être lancés au cours d'une année dans le cadre de la Loi de finances, et en fixent le coût global. Les crédits d'engagement sont mis à la disposition des ordonnateurs pour leur permettre d'engager toutes les dépenses nécessaires. Les crédits de paiement sont destinés à l'ordonnancement des sommes mises à la charge de l'État dans le cadre des crédits d'engagement.

<sup>27</sup> Arrêté du chef de gouvernement du 25 novembre 2013, portant les modalités de programmation annuelle des dépenses et de visa pour les ministères expérimentateurs de la réforme budgétaire par objectifs.

<sup>28</sup> Ministère des Finances, site officiel de la GBO : [http://www.gbo.tn/index.php?option=com\\_glossary&letter=P&id=35&Itemid=123&lang=fr](http://www.gbo.tn/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=35&Itemid=123&lang=fr)

<sup>29</sup> D'après l'article 67 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale constituante, il s'agit des commissions suivantes : la Commission des droits et libertés et des relations étrangères ; la Commission de la législation générale ; la Commission des finances, de la planification et du développement ; la Commission des secteurs de production ; la Commission des secteurs de services ; la Commission de l'infrastructure et l'environnement ; la Commission des affaires sociales et la Commission des Affaires de l'éducation.

---

<sup>30</sup> OCDE 2013. Il existe aussi un quatrième service, le Comité général de l'administration du budget de l'État, mais il est essentiellement chargé des questions relatives à la gestion et au suivi des crédits budgétaires et il intervient peu dans l'exécution du budget.

<sup>31</sup> Présidence du gouvernement, site officiel : <http://www.pm.gov.tn/pm/article/article.php?id=8&lang=fr>

<sup>32</sup> Ministère des Finances, site officiel :  
<http://www.portail.finances.gov.tn/presentationdirection.php?id=CGF&menu=present>

## **ANNEXE 2 : RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN TUNISIE – CADRES DE DÉPENSES À MOYEN TERME ET BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE**

### **Définition et concepts**

La mise en place d'un cadre programmatique clair basé sur une vision stratégique à moyen et à long termes contribue à valider le choix de politiques publiques d'un gouvernement et des projets qui s'y rapportent. En raison du caractère programmatique et à long terme de la gestion des PPP, l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats ou la performance ainsi qu'une forme ou une autre de cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est de plus en plus favorisée par les gouvernements. La gestion du budget par objectifs (GBO) est une méthode qui établit un lien entre crédits alloués et résultats mesurables, tandis que le CDMT cherche à lier l'affectation de crédits budgétaires aux priorités stratégiques de l'État au moyen d'un processus pluriannuel (trois à quatre ans de programmation et de préparation budgétaires (OCDE 2009). Les CDMT renforcent la capacité du gouvernement dans son ensemble, et du Ministère des Finances en particulier, à planifier et à appliquer une trajectoire budgétaire viable. S'il est bien conçu, un CDMT doit obliger les parties prenantes à replacer la politique budgétaire dans une perspective à moyen terme au lieu de s'en tenir à une vision purement annuelle. Les CDMT ont pour but d'améliorer qualitativement la programmation budgétaire pluriannuelle et de lui donner plus de crédibilité en conjuguant plafonds annuels et estimations prospectives.

Les CDMT présentent un intérêt croissant partout dans le monde, sachant que ce cadre requiert une présentation claire du caractère et des conséquences pluriannuels de certains aspects de l'action publique. Plusieurs politiques publiques s'inscrivent dans un horizon temporel long, par exemple les grands projets d'investissement, les nouveaux programmes ainsi que les réformes et les restructurations. Il y a des exemples classiques de manipulation budgétaire que les cadres à moyen terme cherchent à atténuer, et ce en dévoilant clairement les conséquences à moyen terme des décisions budgétaires. Ils permettent aux gestionnaires des ministères et des agences publiques de mieux programmer leurs politiques et leurs activités, dans la mesure où ils peuvent avoir une idée du montant probable des financements disponibles au-delà du prochain budget. Les ministères qui effectuent des investissements à grande échelle doivent normalement démontrer que leurs nouveaux projets d'infrastructures entrent dans le cadre des enveloppes budgétaires existantes et de l'affectation des crédits prévue à moyen terme avant de pouvoir entreprendre les projets. Au demeurant, un CDMT est obligatoire dans 13 pays de l'OCDE pour tous les projets exécutés sous forme de PPP, et dans 16 pays pour tous ceux exécutés par voie de MPT (voir tableau A.2.1.). En 2012, tous les pays de l'OCDE à l'exception de quatre déclaraient disposer d'un cadre de dépenses à moyen terme. C'est une hausse significative par rapport à 2007, année où 72 % des pays disaient en avoir un. La moitié des pays de l'OCDE ont inscrit leur CDMT dans la législation, tandis que la plupart des autres l'ont intégré soit à

une politique ou à une stratégie décidée par le gouvernement, soit à d'autres mécanismes. Le CDMT est en général autorisé par le Cabinet (52 %) ou par le législateur (34 %).

**Tableau A.2.1. Un ministère doit-il démontrer qu'un nouveau projet d'infrastructures entre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire existante et de la répartition prévue des ressources à moyen terme avant de pouvoir l'entreprendre ?**

	<i>PPP</i>	<i>MPT</i>
<b>Oui, toujours (100% des cas)</b>	<b>13 pays</b> : Brésil, Canada, République tchèque, Finlande, Allemagne, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Espagne et Royaume-Uni	<b>16 pays</b> : Brésil, Canada, République tchèque, Estonie, Finlande, Allemagne, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Espagne, Suède et Royaume-Uni
<b>Oui, très souvent (&gt;75 % mais &lt;100% des cas)</b>	<b>2 pays</b> : Hongrie et Afrique du sud	<b>4 pays</b> : Hongrie, Corée, Afrique du sud et Suisse
<b>Oui, souvent (&gt;50-75% des cas)</b>	Aucun pays	Aucun pays
<b>Oui, quelquefois (&gt;25%-50% des cas)</b>	Corée	Aucun pays
<b>Oui, rarement (&gt;0, mais &lt;25% des cas)</b>	Aucun pays	Aucun pays
<b>Non, pas d'obligation</b>	<b>2 pays</b> : Australie et Slovaquie	<b>2 pays</b> : Australie et Estonie
<b>Pas de PPP</b>	<b>3 pays</b> : Estonie, Suède et Suisse	—
<b>Autres, à préciser</b>	<b>2 pays</b> : Autriche et Nouvelle-Zélande	Nouvelle-Zélande

Source : Burger, P. et Hawkesworth, I. (2013)

La budgétisation axée sur les performances est aussi une méthode à laquelle les gouvernements accordent une importance croissante, car elle leur permet de relier les objectifs de l'action publique à des produits et résultats concrets figurant dans le budget – en d'autres termes, aux programmes auxquels fait référence la loi organique du budget de la Tunisie et leurs indicateurs de performance. L'OCDE définit la budgétisation axée sur les performances comme un processus de budgétisation permettant d'établir un lien entre des fonds alloués d'une part et des résultats mesurables de l'autre. Il en existe trois grandes catégories : la budgétisation dite « présentationnelle », la budgétisation éclairée par les performances, et la budgétisation axée directement sur les performances ou obéissant à une formule. La gestion du budget par objectifs (GBO), comme s'y réfère la Tunisie, s'ancre dans les trois principes majeurs d'efficacité, d'efficience, et de qualité. Avec des résultats et des niveaux de performances indicatifs, il est plus facile d'orienter les politiques publiques en matière de dépenses pour répondre aux besoins des citoyens. L'évaluation du succès d'une budgétisation GBO devrait s'appuyer sur le degré de réalisation des objectifs fixés et en utilisant les indicateurs de performance définis par la documentation budgétaire. Il faut ici différencier entre les résultats et la performance attendus sous un PPP ou sous un GBO, quoique tous deux s'inscrivent dans un cadre de performance. Alors que les premiers sont contractuellement contraignants et entraînent une pénalité de la part du gouvernement pour non-respect, les deuxièmes restent largement indicatifs et servent plutôt à orienter et analyser les résultats des politiques publiques.

## Réforme du système de gestion des finances publiques en Tunisie

La GBO et la mise en place d'un CDMT sont les deux piliers de la réforme de la gestion financière publique (GFP) entreprise par le gouvernement tunisien. Ce vaste programme a pour but de moderniser les procédures budgétaires et d'améliorer les performances en basant le budget sur les résultats. L'étude du Programme de dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) indique que la Tunisie bénéficie d'une solide programmation et d'une bonne coordination entre les différentes parties de son administration ; ceci devrait permettre une réforme budgétaire exemplaire. Une forte volonté politique, dont les responsables publics se font l'écho, continuera indéniablement à pousser la Tunisie à engager des réformes ambitieuses. Avec l'aide de l'Union européenne et de la Banque mondiale, le Ministère des Finances a élaboré il y a plusieurs années les bases de nouvelles procédures budgétaires.<sup>33</sup> Plusieurs groupes thématiques chargés d'établir un programme de réforme de la GFP ont ainsi progressivement été mis en place (voir encadré A.2.1). Outre que ces groupes ont conçu divers guides méthodologiques, circulaires et indicateurs, il est prévu que le cadre juridique change avec la révision imminente de la loi organique du budget (LOB). La discussion du projet de modification de ce texte a commencé en mars 2014 au sein de l'instance responsable de la budgétisation axée sur les performances<sup>34</sup> -- le comité ministériel pour la coordination et la conduite du projet de réforme de la gestion du budget de l'État par objectifs. Ce projet permettra notamment l'adoption de la budgétisation axée sur la performance et sur les résultats.

### Encadré A.2.1. Composantes de la réforme BAP/GFP en Tunisie

La Tunisie a lancé une ambitieuse réforme de la gestion financière publique dans le cadre de l'évolution vers la budgétisation par objectifs. Sa portée est très grande dans la mesure où elle couvre tous les aspects de la gestion financière publique. Six groupes thématiques, mis en place depuis 2010, traitent les divers aspects de la réforme. On a ajouté récemment un septième groupe qui traite de la budgétisation axée sur les performances :

1. Cadre législatif et réglementaire
2. Réforme et modernisation des contrôles
3. Nomenclature budgétaire
4. Comptabilité et procédures publiques
5. Systèmes informatiques
6. Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)
7. Budgétisation axée sur les performances

Ces groupes thématiques ne comprennent pas seulement des représentants du Ministère de l'Economie et des Finances ; on y trouve aussi des magistrats de la Cour des comptes, des fonctionnaires responsables des dépenses dans différents ministères et des représentants d'autres administrations publiques. L'ensemble de la réforme est piloté par la Direction de la Gestion du Budget par Objectifs (GBO) du Ministère de l'Economie et des Finances.

La performance, la transparence et la participation aux choix de politique publique sont soulignés sur le site Internet consacré par le gouvernement tunisien à la budgétisation par objectifs en tant que piliers essentiels de la bonne gouvernance.

Source: portail GBO de la République de Tunisie, site officiel: <http://www.gbo.tn/>



Parmi les autres réformes en cours, il y a l'adoption d'une nomenclature nouvelle et homogène ainsi que le passage à une comptabilité publique sur la base des droits constatés, dite aussi comptabilité d'exercice. L'évolution vers la comptabilité d'exercice est conforme à la tendance générale observée depuis la diffusion en 2001 par le FMI de nouveaux principes directeurs pour les statistiques de finances publiques (SFP). Les pays de l'OCDE sont passés de la comptabilisation et budgétisation traditionnelles sur la base des encaissements et des décaissements à des méthodes se référant aux engagements ; un nombre croissant d'entre eux intègre des éléments relatifs aux engagements dans leurs systèmes basés sur les opérations de caisse. Parce qu'elle tient compte de l'amortissement du capital, la double comptabilisation donne des informations sur le coût total des projets. Ainsi, elle permet un traitement plus équilibré des PPP et des MPT, car les dépenses courantes afférentes aux projets réalisés avec ces deux formules peuvent paraître très similaires et être comparées. Enfin, la comptabilité d'exercice incite les États à prendre en compte leurs avoirs et leurs engagements (par exemple les garanties), ce qui donne plus de transparence à la procédure budgétaire. La Tunisie a déjà incorporé un élément de crédit d'engagement dans son budget et une mutation vers une compatibilité d'exercice intégrale est envisagée sous forme de projet dans le contexte de la nouvelle LOB.

L'adoption d'un processus budgétaire axé sur les résultats est aussi en plein élan. Quelques éléments de la gestion du budget par objectifs avaient été introduits en 1996, mais avec peu de résultats. C'est en 2008 que la Tunisie a vraiment commencé à appliquer la budgétisation axée sur les performances (gestion du budget par objectifs - GBO) en créant, au sein du ministère des Finances, une unité responsable de sa mise en œuvre (OCDE 2013). Des éléments de la GBO sont aussi mentionnés dans la loi organique du budget de 2004, dont l'article 11 permet en principe l'affectation de crédits par programme et par mission. La GBO a été initialement pilotée par cinq ministères. Depuis, plusieurs ministères ont modifié la classification de leurs dépenses en les imputant à des programmes destinés à des objectifs spécifiques et assortis d'indicateurs de performance. Le Ministère des Finances, le Ministère des Transports et le Ministère de l'Industrie comptent parmi ceux qui ont présenté en 2014 leur budget conformément à la GBO, en sus de la présentation en fonction des moyens.

Comme les PPP, la GBO s'inscrit dans une optique de performance et de résultats. L'utilisation d'indicateurs de performance peut guider les décideurs et officiels publics dans leurs choix de politiques, mais en tenant compte des informations qui guident principalement les négociations budgétaires tels l'historique des dépenses publiques et les considérations politiques et stratégiques. Des efforts ont été faits pour doter les fonctionnaires tunisiens des compétences nécessaires pour la mise en œuvre de la GBO avant que cette pratique ne soit généralisée. Il est prévu qu'en 2015, neuf à dix ministères « non-souverains » supplémentaires devraient adopter la réforme GBO. On prévoit qu'au cours des prochaines années, le budget de l'État sera géré à 80 % avec ce programme. Le Ministère des Finances bénéficie notamment de l'aide de l'Union européenne et d'un programme de jumelage avec la France pour poursuivre la mise en œuvre de cette importante réforme, dont l'objectif est de redéfinir la procédure budgétaire et de l'orienter dans un sens plus pragmatique. L'introduction progressive d'un système de GBO dans les ministères est un exercice pertinent à bien des égards, mais qui reste à renforcer en l'absence d'un solide cadre juridique ou institutionnel permettant son application intégrale. L'évolution de la Tunisie vers un processus de contrôle programmatique à

posteriori et l'adoption éventuelle d'une nouvelle LBO font partie des dispositifs réglementaires et juridiques qui renforceront l'adoption de la GBO au niveau ministériel.

Enfin, et surtout, la Tunisie met en œuvre et ce depuis 2009 son cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en s'inspirant d'un guide méthodologique élaboré conjointement avec l'Union Européenne (UE 2009). Ce cadre, qui permet de traduire les stratégies sectorielles en lignes budgétaires, a été lancé en 2012 dans cinq ministères<sup>35</sup>. Il comporte deux volets : un CDMT global, basé sur des considérations macroéconomiques, et des CDMT sectoriels. Ces derniers sont conçus par les ministères expérimentant la GBO, et devraient être finalisés au terme de la période de transition. À l'heure actuelle, l'articulation entre ces deux composantes n'est pas encore parfaite, car l'une comme l'autre doivent être affinées. Le dispositif de CDMT en est à sa phase expérimentale, mais la composante globale devrait être lancée pendant la période 2015-2017 et être finalisée en 2018, tandis que la composante régionale serait en place en 2016. D'ailleurs, dans le cadre d'un projet récemment convenu avec l'Union Européenne, le gouvernement tunisien recevra une assistance technique pour améliorer ses capacités de prévision économétrique et ainsi créer un CDMT global plus robuste. L'adoption d'un CDMT en Tunisie contribuera à faciliter l'adoption des PPP et leur suivi par le Ministère des Finances en présentant un cadre plus à long terme pour les dépenses y afférant. Des PPP bien structurés doivent aussi s'ancrer dans le programme des dépenses du gouvernement afin de permettre une budgétisation plus efficiente et efficace pour le plus grand bien des citoyens.

Idéalement, la GBO des ministères devrait être alignée au CDMT pour permettre une meilleure planification de leurs programmes et leurs projets. Cela responsabiliserait davantage les ministères vis-à-vis des autorités politiques et de la population en ce qui concerne les résultats à réaliser au moyen des programmes de développement, notamment les investissements PPP, tout en donnant plus de fiabilité et de prévisibilité à l'élaboration du budget. En Tunisie, pour le moment, seuls les ministères qui ont adopté la gestion du budget par objectifs (GBO) font des estimations de dépenses à moyen terme selon les modalités mentionnées plus haut. Elles figurent dans leurs documents budgétaires relatifs à la GBO communiqués au Ministère des Finances, mais il est trop tôt pour les considérer comme un instrument essentiel de la programmation budgétaire. Au fur et à mesure que la structure du CDMT se renforce, il est conseillé aux ministères d'évaluer systématiquement les nouveaux projets d'infrastructures en tenant compte de leurs enveloppes budgétaires à moyen terme conformément aux meilleures pratiques. Le CDMT devrait entraîner une mutation des politiques et des comportements institutionnels, tout en incitant à adopter une conception différente de la programmation et de la budgétisation des investissements. Il facilitera une approche plus globale et participative de l'investissement public, fondée sur des critères d'optimisation de la dépense publique et sur la fixation de priorités en fonction des besoins régionaux. En intégrant le CDMT à la législation comme l'envisage la nouvelle LOB et comme le font plusieurs pays de l'OCDE, la Tunisie pourra accélérer son adoption et assurer son plein respect, mais d'autres facteurs peuvent aussi contribuer à sa réussite (voir encadré A.2.2).

### **Encadré A.2.2. Les conditions d'un bon fonctionnement du CDMT**

1. Des prévisions prudentes de recettes et de dépenses (il vaut mieux avoir de bonnes surprises).
2. Inciter les ministres à moins dépenser.
3. Un champ d'application intégral du CDMT le rend plus crédible.
4. Faire simple : les citoyens (et le Parlement) doivent pouvoir comprendre le CDMT pour le soutenir.
5. Le respect du CDMT doit absolument être pris en considération dans la conception des politiques sectorielles.
6. Les écarts par rapport aux plafonds préalablement déterminés doivent être corrigés de manière transparente chaque année.

Source : OCDE 2013

---

<sup>33</sup> Un projet de réforme avait été adopté officiellement le 3 juin 2010 (PEFA 2010)

<sup>34</sup> Institué par le décret n°893-2007 du 10 avril 2007 ce comité a pour mission de superviser, de diriger et de conduire l'application du projet de réforme relatif à la budgétisation axée sur les performances en Tunisie.

<sup>35</sup> Les cinq ministères pilotes sont: l'agriculture et les ressources hydrauliques, la santé publique, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi

### ANNEXE 3 : DIRECTIVES SUR LES MEILLEURES PRATIQUES POUR L'AUDIT DU RISQUE DANS DES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS DE L'INTOSAI

L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) est une « *organisation parapluie* » qui réunit les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques à l'échelle mondiale depuis plus de 50 ans, et ceci pour un partage de connaissances et de compétences afin d'améliorer le contrôle externe des finances publiques. Elle comprend notamment l'Organisation arabe des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ARABOSAI), dont la Tunisie assure le secrétariat général par l'intermédiaire de la Cour des Comptes. En 2004, l'INTOSAI a publié des Directives sur les Meilleures Pratiques pour l'Audit du risque dans des Partenariats Publics-Privés – INTOSAI 5240<sup>36</sup>. Ces directives servent de guide pour permettre aux contrôleurs externes de l'État de mener à bien leur mission d'examen du processus et des résultats de différents modèles de PPP, reconnaissant qu'ils ont tous un facteur commun : la délégation, par les représentants des pouvoirs publics, à une entité du secteur privé, d'un élément du contrôle qu'ils exercent sur la fourniture d'un service (INTOSAI 2004).

Pour ainsi faire, INTOSAI 5240 se base sur les enseignements tirés des bonnes pratiques de pays divers comme l'Australie, le Royaume Uni, la Norvège, ou encore la Hongrie. Les Directives font un inventaire utile des risques clés auxquels sont confrontés les gouvernements et leurs institutions supérieures de contrôle, ainsi que les meilleurs moyens de les gérer. Ces risques peuvent être classés par ordre chronologique sous différentes catégories de risques auxquels s'exposent l'État et l'institution supérieure de contrôle, respectivement (voir tableau A.3.1). Le tableau ci-dessous présente des exemples concrets de bonnes pratiques œuvrées dans les pays membres de l'INTOSAI.<sup>37</sup>

**Tableau A.3.1. Exemples de risques clés des PPP identifiés par INTOSAI 5204**

Catégorie du risque	Exemple de risque	Gestion proposée du risque
<b>Les principaux risques pour l'État</b>		
<b>Clarté sur les objectifs du PPP</b>	La concurrence peut être insuffisante pour le projet. En présence d'un partenaire potentiel unique, il est difficile, pour l'État, d'obtenir des conditions avantageuses.	Effectuer des sondages dans le marché au stade de l'étude de faisabilité, afin d'évaluer le niveau d'intérêt du secteur privé pour le projet.
<b>Négociation pour un PPP approprié</b>	L'emploi de conseillers financiers et juridiques pourra être nécessaire, mais le secteur public risque alors de dépendre de façon excessive de conseils extérieurs et de payer aux consultants des honoraires supérieurs aux barèmes en vigueur. À cela, on doit ajouter également les risques de corruption. Conseillers et fonctionnaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nommer des conseillers dans le cadre d'un concours, en mettant l'accent sur les connaissances nécessaires et sur la qualité, ainsi que le coût.</li> <li>● Concevoir un moyen de transfert, par les conseillers, de leurs connaissances et leur expérience au personnel du secteur public.</li> <li>● Établir des budgets bien définis dès le départ.</li> </ul>

	<p>risquent d'être sollicités pour favoriser une société plutôt qu'une autre, au cours des procédures d'approvisionnement, ou pour passer un contrat de société contraire aux intérêts du secteur public.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Envisager le calcul de la rémunération des conseillers en fonction de la réalisation des objectifs du partenaire du secteur public.</li> <li>● Identifier des conflits d'intérêt possibles et la façon de les résoudre : par exemple, avec la mise en place d'un "cloisonnement" des communications.</li> <li>● Soumettre à des tiers la révision de la procédure de sélection et des conditions commerciales convenues avant de finaliser le PPP.</li> </ul>
<p><b>Mauvaise performance du partenaire privé</b></p>	<p>L'État risque de perdre la valeur de son investissement du fait d'une mauvaise performance du partenaire privé.</p>	<p>Obtenir des informations régulières sur les performances, et vérifier que le partenaire privé répond bien à ses obligations contractuelles, afin d'identifier, dans les meilleurs délais, les risques de perte pour permettre à l'associé du secteur public d'examiner la meilleure façon de protéger ses intérêts.</p>
<p><b>Contrôle des intérêts de l'État dans le PPP</b></p>	<p>Au fur et à mesure de l'évolution du PPP, des désaccords sur la stratégie ou le rendement risquent de s'intensifier et devenir des litiges contractuels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dispositions appropriées pour la régie et l'examen (p. ex. démarches auprès du conseil d'administration de la société de projet, contrôle collectif des risques pour le partenariat et comptabilité "à registres ouverts").</li> <li>● Dispositions appropriées pour la résolution des litiges.</li> </ul>
<p><b>Exposition de l'État en cas de difficultés</b></p>	<p>La société de projet peut faire faillite, ou l'État peut décider de résilier le PPP. Si l'État n'a pas identifié ces scénarios avant la passation de l'accord, il risque de devoir payer des indemnités coûteuses.</p>	<p>Au cours de son analyse des risques, préalablement à la passation du contrat de PPP, l'État doit examiner attentivement ces risques et prendre des dispositions appropriées - soit dans les conditions de l'accord (p. ex. pouvoir résilier le contrat PPP en cas de mauvais rendement, sans indemnité excessive), soit en prévoyant des mesures en cas d'imprévu (par exemple événements imprévisibles).</p>
<p><b>Les principaux risques pour l'institut supérieur de contrôle (ISC)</b></p>		
<p><b>Examen du processus et des résultats</b></p>	<p>Les méthodologies en place ne fournissent peut-être pas à l'auditeur les moyens nécessaires pour évaluer le rendement de types de PPP nouveaux. Il est difficile d'établir des niveaux de référence pour la qualité des services, lorsqu'il existe si peu de projets comparables, et lorsque le secteur public n'énonce pas toujours clairement les objectifs du PPP. Ceci rend également difficile l'évaluation d'un rendement raisonnable sur les investissements, pour le partenaire privé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Envisager de réexaminer des projets à long terme à des échéances régulières. Au cours de ces examens, on doit se demander si les objectifs de l'État sont toujours réalisés et si le partenaire privé reçoit un rendement raisonnable pour les risques qu'il prend (de sorte qu'il reste intéressé au PPP ou qu'il n'y ait pas une aubaine dans le cas d'une concession).</li> <li>● Il serait possible d'obtenir des informations de référence sur le rendement du partenariat par comparaison aux offres des soumissionnaires non retenus ou à travers des PPP comparables.</li> </ul>
<p><b>Repérage des enseignements utiles</b></p>	<p>L'ISC risque de bâtir un modèle de bonnes pratiques pour la mise en place</p>	<p>L'ISC et l'autorité contractante doivent définir leurs rôles respectifs dès le début</p>

	et le contrôle de PPP. En appliquant ce principe aux activités qu'il examine, la délimitation entre les fonctions de la direction et de l'audit risque de devenir floue, en entravant ainsi l'autonomie de l'ISC.	de l'audit : en particulier, bien que l'ISC puisse présenter des recommandations, l'exécution est du ressort exclusif de l'autorité vérifiée.
<b>Suivi des travaux</b>	L'État risque de ne pas appliquer les recommandations de l'ISC, et on risque alors de retrouver les mêmes problèmes dans des PPP ultérieurs.	Effectuer des études de suivi sur des projets PPP qui ont fait l'objet de comptes rendus précédents, ou bien sur de nouveaux PPP, dans le but d'évaluer la réaction de l'État aux conclusions de l'ISC. On peut alors rendre compte au Parlement de l'optimisation éventuelle, par l'État, de ses activités.

Source : Adapté de INTOSAI (2004)

<sup>36</sup> INTOSAI 5240, Directives sur les Meilleures Pratiques pour l'Audit du risque dans des Partenariats Publics Privés : [http://fr.issai.org/media/13720/issai\\_5240\\_f.pdf](http://fr.issai.org/media/13720/issai_5240_f.pdf)

<sup>37</sup> [http://fr.issai.org/media/13905/issai\\_5240f\\_annexe.pdf](http://fr.issai.org/media/13905/issai_5240f_annexe.pdf)

## ANNEXE 4 : ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILISATION BUDGÉTAIRES EN TUNISIE

### Transparence de la documentation budgétaire actuelle

Une analyse de l'OCDE et autres organisations internationales démontre que la documentation budgétaire est abondante et exhaustive en Tunisie, et majoritairement rendue publique. Elle consiste en documents de préparation et documents d'exécution du budget, comme le récapitule le tableau suivant.

**Tableau A.4.1. Récapitulatif des principaux documents budgétaires en Tunisie**

<i>Document budgétaire</i>	<i>Description</i>
<b>Documents de préparation du budget</b>	
<b>Note de présentation de la loi de finances</b>	La note introductive est présentée par le Ministère des Finances avec le projet de loi de finances, et révisée de façon à y inclure les modifications adoptées par l'ANC. Elle décrit les choix budgétaires par rapport aux priorités nationales comme l'amélioration de la compétitivité, l'emploi et l'investissement, la politique sociale du gouvernement, la lutte contre l'évasion fiscale et l'amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale. La version de 2014 a été publiée sur le site web du Ministère des Finances.
<b>Notes explicatives à la loi de finances</b>	Ces notes sont soumises par chaque ministère pour expliquer ses dépenses sous chaque chapitre. Elles décrivent en détail l'évolution du budget du ministère, son personnel, l'état d'avancement de ses projets d'infrastructures, etc.
<b>Note complémentaire à la loi de finances</b>	Cette note décrit en détail les mesures qui concernent chaque ministère. Outre cette note séparée, des renseignements complémentaires sur la gestion du budget par objectifs sont communiqués pour le budget des ministères pilotes.
<b>La loi de finances</b>	Ce document budgétaire annuel et ses annexes constitue un document exhaustif qui détaille les recettes et les dépenses de l'exercice. Ce document est librement accessible.
<b>Le budget citoyen</b>	Tout comme la proposition de budget de l'exécutif, ce document a été publié pour la première fois en 2013/2014 et est disponible sur le site web du ministère des Finances. Il présente aux citoyens tunisiens un tableau général des dépenses et des recettes à venir et des principales hypothèses à partir desquelles le budget a été préparé pour un exercice donné.
<b>Rapport sur le budget de l'État</b>	Préparé par la Direction générale des ressources et des équilibres (DGRE), ce rapport retrace en détail les principaux événements macroéconomiques et les résultats financiers, en les mettant en perspective avec les deux exercices précédents, tant en recettes (évolution des recettes fiscales et non fiscales, produits d'emprunts, recettes exceptionnelles) qu'en dépenses (courantes, d'investissement, de remboursement de la dette, etc.). Les informations qu'il contient sont très pertinentes et utiles. On ne sait pas exactement si ce document est rendu public.
<b>Budget économique</b>	Préparé par le Ministère du Développement, de l'investissement, et de la coopération internationale, ce document met en relation les objectifs pluriannuels du Plan de développement national avec le budget annuel et établit les hypothèses économiques sur lesquelles ce dernier se

		fonde, tels que la croissance du PIB, l'investissement, l'inflation, le chômage, etc., bien qu'aucun scénario alternatif ou analyse de sensibilité n'y figure. Il reconsidère aussi les résultats économiques de l'année précédente et donne une vision économique et financière du projet du budget. Les agrégats budgétaires importants sont sommairement présentés, ainsi qu'une analyse sectorielle des politiques sociales et économiques de l'État.
<b>Documents sur l'exécution du budget</b>	<b>Rapports mensuels sur l'exécution du budget</b>	Les rapports mensuels sur l'exécution du budget sont préparés par le Ministère des Finances cinq à six semaines après chaque mois ou période. Après la révolution, certains rapports mensuels ont été rendus publics, et ceci est fait de façon plus régulière et systématique depuis. Il font la synthèse de l'exécution du budget en suivant la structure de la loi de finances, et la méthodologie des statistiques des finances publiques du FMI. Ces documents sont publiés en trois langues (arabe, français et anglais).
	<b>Rapports mensuels sur la dette publique</b>	Également préparés par la DGRE, ces rapports sont généralement publiés avec un peu de retard.
	<b>Rapport annuel</b>	Ce rapport, préparé par la Cour des comptes pour être soumis au Président de la République et au Parlement, présente le résultat de ses travaux, notamment ses contrôles concernant tous les organismes soumis à sa juridiction et l'analyse des grandes politiques publiques et financières pour l'année. Il formule également des recommandations aux pouvoirs publics et est désormais disponible sur le site internet de la Cour des comptes.
	<b>Rapport de conformité</b>	Une déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables publics et le compte général de l'administration des finances est publiée par la Cour des comptes. Elle sert au Ministère des Finances à préparer le compte général de l'État, qui inclut des renseignements sur les équilibres de tous les comptes et un résumé des ressources et des dépenses, ainsi que des informations sur le budget et la dette publique. Pour le moment, ce document est à usage interne.
	<b>Loi de règlement du budget</b>	Ce document, préparé par le Ministère des Finances, est transmis à la Cour des comptes qui, après vérification, produit la déclaration de conformité ; les deux documents sont ensuite adressés au gouvernement et au Parlement pour vote. Contrairement au rapport de conformité, la loi de règlement est publiée, mais elle n'est consultable que sur demande et sous forme de résumé.

Source : Auteurs, principalement à partir de OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*, Éditions OCDE.

## Évolutions récentes

Suite à la révolution de 2011, le gouvernement tunisien a été particulièrement attentif à la création d'un processus budgétaire plus ouvert, participatif et transparent. En effet, différents rapports internationaux dressent un tableau essentiellement positif, mais contrasté, de l'ouverture et de la transparence du processus budgétaire en Tunisie. Une analyse réalisée en 2010 par le Programme dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) constate que la documentation budgétaire est exhaustive et transparente, et essentiellement publique. Elle relève que la classification des dépenses est claire et présente notamment en détail les dépenses de développement avec une ligne budgétaire par projet. Il n'en demeure pas moins que la Tunisie s'est vue attribuer une note de 11 sur 100 par l'Enquête sur le budget ouvert (*Open Budget Survey*) en 2012, essentiellement du fait que les



consultations avec le public sont insuffisantes durant le processus budgétaire (IBP 2012)<sup>38</sup>. Plusieurs réformes sont en cours et devraient engendrer des résultats positifs avec l'adoption de la nouvelle Constitution et les modifications qui en découleront aux lois pertinentes, et notamment celles à la loi organique du budget.

Le rapport de 2013 de l'OCDE, *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*, met en évidence plusieurs de ces mesures. L'examen du budget par l'ANC, en particulier par les en assemblée plénière, est, dans la pratique, public, même si la publication des rapports de synthèse et par les commissions parlementaires reste irrégulière. Outre la structure de contrôle complexe en Tunisie, le Ministère des Finances publie en principe un rapport mensuel sur l'exécution budgétaire sur son site web. Les budgets de chaque ministère et de chaque municipalité sont également disponibles sur le site web du Ministère des Finances et font apparaître les dépenses et les recettes (dans le cas des municipalités) prévues aux Titres I et II. Le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011 répondent plus largement à la demande populaire pour une responsabilité accrue en affirmant le droit des citoyens à accéder aux informations détenues par les organismes publics, y compris les rapports financiers (OCDE 2013). Le rôle des citoyens dans l'orientation des objectifs prioritaires en matière de développement et de choix des projets d'infrastructures pour réaliser ces objectifs reste néanmoins limité. La Tunisie pourrait tirer profit d'une participation plus étroite des membres de la société civile au processus d'examen du budget. Le respect des délais et la publication transparente des rapports d'exécution annuels pourraient également contribuer à renforcer un processus budgétaire déjà bien coordonné.

D'autres événements récents témoignent du souci croissant de transparence durant le processus budgétaire. On a observé une participation accrue des collectivités locales depuis la révolution, avec la création de Commissions régionales consultatives de développement habilitées à proposer des projets d'investissements publics (IBP 2013), en coordination avec le Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération internationale, pour approbation budgétaire. Le rôle de ces commissions de développement reste consultatif pour le moment, l'administration centrale restant chargée de la hiérarchisation et de la planification des projets. Après la révolution, l'accent a certes été mis sur de vastes consultations visant à définir les besoins d'investissements régionaux, mais les capacités pour exécuter et suivre les projets au niveau régional manquent encore. Depuis 2013, et suite à un accord signé entre le Ministère des Finances et des représentants de la société civile, la Tunisie publie annuellement un budget citoyen qui représente vaste plate-forme de consultation avec le public. Le budget citoyen dresse un tableau simplifié du processus et des éléments du budget de l'État, et contient également des informations qui ne figurent pas dans la loi de finances comme le nombre de fonctionnaires recrutés. À terme, il devrait permettre aux citoyens de participer à l'élaboration des politiques publiques et à la prise de décisions. Un autre développement récent est la publication par le Ministère des Finances du projet de budget de l'État pour la première fois en 2014, parallèlement à sa soumission à l'ANC<sup>39</sup>. Le document de synthèse de 9 pages et la présentation de 40 pages qui l'accompagne présentent les principaux axes du projet de Loi de Finances 2014 qui a été présenté à l'examen du Parlement.

---

<sup>38</sup> IBP (2012), Open Budget Survey 2012: Tunisie. Disponible en ligne: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

---

Ministère des Finances, site officiel :

[http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=449:le-ministre-des-finances-elyes-fakhfakh-a-souligne-les-grands-axes-du-budget-de-l-etat-pour-l-exercice-2014&catid=11:a-la-une&Itemid=574&lang=fr](http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=449:le-ministre-des-finances-elyes-fakhfakh-a-souligne-les-grands-axes-du-budget-de-l-etat-pour-l-exercice-2014&catid=11:a-la-une&Itemid=574&lang=fr)

## ANNEXE 5 : EFFET DES CONTRATS DE PPP ENRÉGISTRÉS AU BILAN SUR LES INDICATEURS BUDGÉTAIRES PHARES<sup>40</sup>

Le tableau ci-dessus montre l'effet d'un PPP financé par des fonds publics lorsque ce financement figure au bilan interne (comptabilité publique), en application des normes IPSAS 32, sur les indicateurs phares concernés – notamment le déficit budgétaire et la dette publiques. Par exemple, un PPP financé sur fonds publics et inscrit au bilan apparaîtra, dans les comptes de l'administration publique, comme un passif. Ce passif sera équivalent à la valeur totale en capital de l'actif en cours de construction. De ce fait, la dette brute augmentera d'un montant équivalent à la valeur en capital de l'actif. De l'autre côté du bilan, on inscrira l'acquisition nette d'un actif non financier, ce qui aura pour effet d'accroître le déficit global de l'État. Ces transactions effectuées pendant la phase de construction représentent la valeur en capital du PPP (correspondant à son coût de construction). Après cette phase, les paiements au secteur privé correspondent généralement au remboursement du principal du prêt à la construction, aux frais financiers d'intérêt et à la rémunération du service fourni par le partenaire privé. La portion des paiements liée au service et aux frais financiers est comptabilisée comme dépense de l'administration publique et accroît le déficit global. La portion liée au remboursement du principal est enregistrée comme réduction du passif de l'administration publique, assortie d'une réduction de trésorerie. Cela entraîne également une diminution de la dette brute par amortissement de la dette.

Transaction	Traitement comptable 1/	Impact sur le déficit public		Impact sur le bilan de l'administration publique	
		Déficit net d'exploitation 2/	Déficit global 3/	Dette brute	Valeur nette 4/
<b>A. Construction de l'actif PPP</b>					
1. Comptabilisation de l'actif/du passif	* Augmentation des actifs non financiers (actif de la concession de services) ; * Augmentation des passifs du montant total de l'actif	Aucun	Augmentation du déficit de la valeur totale de l'actif/du passif	Augmentation de la dette de la valeur totale de l'actif/du passif	Aucun (l'augmentation des actifs non financiers compense celle du passif)
<b>B.1. Exécution du contrat</b>					
2. Rémunération du concessionnaire pour les services fournis	Dépenses, achats de biens et de services * Diminution de la trésorerie	Augmentation du déficit due aux dépenses, aux achats de biens et services	Augmentation du déficit due aux dépenses, aux achats de biens et services	Aucun	Réduction de la valeur nette due aux dépenses, aux achats de biens et services
3. Paiements versés au concessionnaire pour couvrir les frais financiers 5/	* Dépenses, intérêts * Diminution de la trésorerie	Augmentation du déficit due aux dépenses, aux intérêts	Augmentation du déficit due aux dépenses, aux intérêts	Aucun	Réduction de la valeur nette due aux dépenses, aux intérêts
4. Remboursement du capital (amortissement)	* Diminution du passif * Diminution de la trésorerie	Aucun	Aucun, c'est une transaction financière (hors bilan)	Diminution de la dette (amortissement de la dette)	Aucun
5. Dépréciation de l'actif	* Dépenses, consommation de	Augmentation du déficit due aux	Aucun, transaction interne 6/	Aucun	Diminution de la valeur nette de la

	capital fixe * Diminution des actifs non financiers	dépenses, à la consommation de capital fixe			valeur de la consommation de capital fixe
<b>C. Expiration du contrat (à la fois les PPP financés par des fonds publics et par les usagers)</b>					
8. Arrêt de la prestation du service par le concessionnaire	Transaction non spécifique	Aucun	Aucun	Égal à zéro	Impact cumulé net à partir des transactions précédentes

1/ Comptabilité sur la base des droits constatés.

2/ Le déficit net d'exploitation exclut les dépenses nettes en actifs non financiers (acquisitions moins cessions). Il est plus proche de la définition IPSAS du déficit que de la notion statistique de déficit global.

3/ Le déficit global correspond aux prêts/emprunts nets conformément à la méthodologie du MSFP 2001.

4/ La valeur nette est égale au total des actifs (financiers et non financiers) moins celui des passifs (dette et autres obligations).

5/ Répartition de l'actif et du service à leur juste valeur dans les accords de concession de services (techniques d'estimation).

6/ L'augmentation des dépenses – consommation de capital fixe – est compensée par la réduction du même montant des actifs non financiers, de sorte que les prêts/emprunts nets ne sont pas touchés.

---

<sup>40</sup> extrait de Funke, K., Irwin, T. et Rial, I. (2013), « Partenariats public-privé : budgétisation et établissement des états financiers », document de travail n° 2013-07, OCDE/ Forum international des transports, mars 2013

## BIBLIOGRAPHIE

- Allen, R., Hemming, R. et Potter, B. (2013), *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, août 2013
- Banque Mondiale (2013), « Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships », note opérationnelle de la Banque Mondiale, juillet 2013
- Ben Letaief, M. (2013), « Les marchés publics et les collectivités locales : Quelques réflexions et propositions », Institut arabe des chefs d'entreprise, octobre 2013
- Bergère, F. et Bezançon, X. (2014), *10 ans de PPP dans la commande publique*, Éditions du Moniteur, Paris France
- Bensaïd. J. et Marty, F. (2014), « Pertinence et Limite des PPP – une analyse économique ». Centre Cournot, Prisme n°27, juin 2014
- Burger, P. et Hawkesworth, I. (2013), « Capital Budgeting and Procurement Practices in OECD countries », *OECD Journal on Budgeting* Volume 2013/1, Paris: OECD Publishing
- Burger, P. et Hawkesworth, I. (2011), « How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement », *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2011/1, OECD 2011
- Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) (2010), *Performance de la gestion des finances publiques en Tunisie : Rapport final*, Union européenne, Banque mondiale, Banque africaine de développement, juin 2010
- EPEC (2010), *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships – Purposes, Methodology, and Recent Trends*, EIB Publishing, novembre 2010
- Eurostat (2014), *Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010*, voir « VI.4: Public-Private Partnerships (PPPs) ». Union européenne, Aout 2014
- Ferchiou R. (2009), *Les facteurs de réussite d'une réforme d'un Système Statistique National dans les pays en développement – le cas de la Tunisie*, Partenariat Statistique au service du développement au XXIe siècle (Paris 21), juin 2009
- FMI (2014), *Tunisie: quatrième revue de l'accord de confirmation*, Rapport du Fonds Monétaire International n° 14/277, février novembre 2014
- FEMIP (2011), *Étude du cadre juridique et financier des PPP dans les pays partenaires méditerranéens*, Banque européenne d'investissement, 2011

- Funke, K., Irwin, T. et Rial, I. (2013), « Partenariats public-privé : budgétisation et établissement des états financiers », document de travail n° 2013-07, OCDE/ Forum international des transports, mars 2013
- Heald, D. et Georgiou, G. (2011), "The substance of accounting for public-private partnerships", *Financial Accountability & Management*, 27(2), May 2011, 0267-4424
- HM Treasury (2012), *A new approach to public private partnership*, décembre 2012
- IBP (2013), "Key Challenges and Opportunities for Budget Transparency in Tunisia", by Linder Anja, IBP Policy Note, octobre 2013
- Initiative concertée africaine sur la réforme budgétaire (CABRI) et Banque africaine de développement (BAD) (2008), *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, 2008*, Éditions CABRI, 2008
- OCDE (2015), *OECD Review of Public-Private Partnerships in the UK*, forthcoming
- OCDE (2014), *Études de l'OCDE sur l'eau : La gouvernance des services de l'eau en Tunisie – surmonter les défis de la participation du secteur privé*, Éditions OCDE, 2014
- OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*, Éditions OCDE, 2013
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la Gouvernance Publique des Partenariats public-privé*, OCDE, mai 2012
- OCDE (2010), *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, OCDE 2010
- OCDE (2009), *Introduction au cadre de dépenses à moyen terme (CDMT): note d'information*, OCDE, 10 juin 2009
- OCDE (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, *OECD Publishing*, juin 2008
- OCDE (2002), *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, 2002
- De Vries, P. et Yehoue, E.B. (2013), *The Routledge Companion to Public-private Partnerships*, Éditions Routledge, 2013
- Posner, P, Ryu, S.K., et Tkachenko, A. (2009), "Public-private Partnerships: The relevance of budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2009/1, pp. 49-74
- Union européenne (2009), *Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CMDT): Guide Méthodologique*, Union européenne, décembre 2009

## GLOSSAIRE

**Autorité budgétaire centrale :** entité de l'administration centrale / fédérale généralement responsable, entre autres, d'établir le budget et de répartir les ressources aux ministères fonctionnels qui le mettront en œuvre. Dans la plupart des pays, ce rôle est exercé par le ministère des Finances.

**Bénéfice résiduel :** bénéfice généré par une entreprise ou un projet après prise en compte du coût réel du capital. Il s'agit du rendement perçu au-delà du rendement minimum requis.

**Biais d'optimisme :** tendance des études *ex-ante* à sous-estimer le coût d'un projet et le temps nécessaire à sa réalisation.

**Capacité / besoin de financement :** solde net d'exploitation (voir cette définition) moins les acquisitions nettes d'actifs non financiers. La capacité / besoin de financement correspond également aux acquisitions nettes d'actifs financiers moins l'accroissement des passifs financiers.

**Comparateur de secteur public (CSP) :** en principe, un comparateur de secteur public permet d'évaluer les offres de partenariat public-privé en les comparant avec un projet de référence. Celui-ci correspond à la solution publique la plus probable et la plus économique envisageable pour répondre à tous les éléments du cahier des charges. Ce projet doit répondre aux mêmes exigences de performance que celles imposées aux soumissionnaires. Le CSP ne part pas du principe que le projet sera intégralement réalisé par le secteur privé. Souvent la sous-traitance de certains aspects et l'externalisation de certains services sont pris en compte par le CSP. Les calculs mis en œuvre pour l'élaboration du projet de référence servent à déterminer les critères de résultat des soumissions. (voir *Partnership Victoria, Public Sector Comparator, Technical Note*, juillet 2003).

**Comptabilité en base caisse :** selon le Manuel SFP 2001 (FMI 2001:32) l'enregistrement en base caisse « saisit les flux au moment des encaissements et décaissements ».

**Comptabilité en base caisse modifiée :** à l'instar de la comptabilité en base caisse, elle enregistre les flux au moment des encaissements et décaissements (règlements, actifs et passifs financiers). Elle diffère de la comptabilité en base caisse par le fait qu'elle contient un bilan de la situation financière faisant apparaître les actifs et les passifs financiers. Ainsi, elle enregistre des recettes fiscales à recevoir et des recettes fiscales à rembourser.

**Comptabilité sur la base des droits constatés :** selon le Manuel SFP 2001 (FMI 2001:32) l'enregistrement sur la base des droits constatés « saisit les flux au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée, ou éteinte. Cela implique que l'enregistrement de l'impact des événements économiques doit correspondre à la période durant laquelle ces événements surviennent, qu'il y ait eu règlement ou non, ou présomption de règlement ». Cette méthode comptable fait généralement ressortir l'amortissement du capital.

**Comptabilité sur la base des droits constatés modifiée :** s'apparente à la comptabilité sur la base des droits constatés, à la différence que les flux sont enregistrés au moment où ils sont encaissés, mesurables et disponibles, alors qu'avec la comptabilité sur la base des droits constatés, les flux sont

enregistrés au moment où ils sont encaissés et mesurables. En général, la comptabilité sur la base des droits constatés modifiée tient elle aussi compte de l'amortissement du capital.

**Comptabilité sur la base des engagements :** selon le Manuel SFP 2001 (FMI 2001:32) cette méthode « saisit les flux au moment où l'administration publique s'est engagée à effectuer une transaction. Normalement, cette comptabilité ne s'applique qu'aux achats de biens et services, y compris la rémunération des employés. Les flux sont généralement enregistrés au moment où l'ordre d'achat est émis par l'administration publique. Les flux qui ne peuvent pas être comptabilisés de cette manière doivent être enregistrés selon une des trois autres méthodes. »

**Contrat de concession (dont BOT, BOO, etc.) :** l'opérateur privé (le concessionnaire) se voit confier la gestion complète d'un service dans un domaine spécifique ; il est notamment chargé de la construction, de l'exploitation, de la maintenance, de la perception des recettes, de la gestion et de la modernisation du réseau. L'opérateur privé est chargé de fournir les équipements, mais ceux-ci restent le plus souvent la propriété du secteur public et lui sont retransférés à l'issue de la période de concession. Il revient à l'administration publique de veiller au respect des niveaux de service par le concessionnaire et de réguler les prix et la qualité du service. Le concessionnaire collecte les redevances directement auprès des usagers du réseau selon une grille tarifaire déterminée (il peut bénéficier d'un soutien public dans certain cas). Il existe différentes formes de contrats de concession : conception-appel d'offres- construction (DBB), construction-exploitation-transfert (BOT), conception-construction-financement-exploitation (DBFO), et construction-exploitation-propriété (BOO).

**Contrat de gérance :** contrat de service complet couvrant l'ensemble des aspects de gestion et d'exploitation assurés par la structure de service public ou le prestataire de service. L'obligation de service reste du ressort du secteur public, mais le contrôle et l'exercice de la gestion sont confiés au partenaire privé. La rémunération du prestataire privé est liée aux coûts d'exploitation selon des modalités fixées à l'avance ; s'y ajoute souvent une rémunération supplémentaire liée à la réalisation d'objectifs de performance prédéfinis. Le partenaire privé peut apporter une partie du fonds de roulement, mais le secteur public conserve l'obligation de réaliser les principaux investissements d'équipement.

**Contrat de service :** dans le cadre d'un contrat de service, une entreprise ou entité privée se voit confier la réalisation de certaines tâches ou services pour une période généralement comprise entre un à trois ans, en contrepartie d'une rémunération forfaitaire. L'administration publique reste le principal fournisseur des services d'infrastructure et ne confie que quelques aspects de leur exploitation au partenaire privé. Le partenaire privé doit fournir le service à un coût convenu et répondre aux normes de performance définies par le secteur public.

**Délai de récupération :** période nécessaire pour le recouvrement du coût d'un investissement, les meilleurs investissements ayant les délais de récupération les plus courts. Il s'agit d'un critère déterminant dans la décision d'entreprendre ou non un projet.

**Entité de contrôle :** dans le cadre d'une passation de marché public, un projet ne peut être mené à bien s'il n'est pas validé par une entité de contrôle.

**Entreprises publiques :** entreprises établies selon le droit des sociétés ou le droit général, dans lesquelles l'État exerce un contrôle significatif, qu'il soit l'actionnaire unique, qu'il détienne une participation majoritaire ou une participation minoritaire mais significative. Certaines entreprises publiques ont une vocation essentiellement commerciale et un but lucratif et constituent une source de revenu pour les finances publiques (ces entreprises publiques ne sont pas financées / subventionnées



par le budget central ou fédéral et utilisent pleinement leurs propres sources de revenu). Toutefois, le plus souvent sur les marchés d'infrastructures où le prix et l'accès pour l'utilisateur final entrent également en ligne de compte, les entreprises publiques n'opèrent pas toujours selon le principe de la couverture intégrale des dépenses par les recettes. Elles peuvent bénéficier d'un soutien / d'une subvention public(que) qui vient compléter leurs propres sources de revenu. Cependant, certains de leurs objectifs conservent une forte vocation commerciale et se prêtent donc à la concurrence avec / de la part d'entreprises privées « à but lucratif ».

**Évaluation des besoins :** procédure systématique visant à identifier les carences du stock d'infrastructures existantes. Elle se déroule généralement avant le lancement d'une procédure de passation de marché.

**Modèle de l'acheteur unique :** Il s'agit de la séparation juridique des activités de production (électricité, eau), des activités de transport et de distribution (première étape vers le « dégroupage » de ces secteurs, voir la définition de ce terme). Ce modèle est d'abord apparu dans les années 1990 dans le secteur de l'électricité des pays en développement, en réponse à l'insuffisance des capacités. Des investisseurs privés sont autorisés à construire des centrales électriques et à produire de l'électricité – ce sont des « producteurs d'électricité indépendants » – qu'ils revendent à la compagnie nationale d'électricité (l'acheteur unique public qui détient le monopole des activités de transport et de distribution d'électricité). Le modèle de l'acheteur unique préserve un rôle clé au ministère de tutelle dans les décisions relatives aux investissements en capacité de production ; il contribue également au maintien d'un prix de gros unifié pour l'électricité, ce qui simplifie la régulation des prix. Ce modèle présente toutefois plusieurs inconvénients, parmi lesquels : une absence de concurrence dans les activités de transport et de distribution de l'énergie ; des passifs éventuels reposant sur les pouvoirs publics engagés dans des accords d'achat d'électricité avec des producteurs indépendants ; et une inadéquation potentielle entre les prix de l'électricité et la demande.

**Optimisation de la dépense publique :** l'optimisation de la dépense publique est une notion qui comporte à la fois des aspects qualitatifs et quantitatifs et induit généralement un jugement de la part de l'administration. Elle peut se définir comme la combinaison optimale, du point de vue de l'administration, de plusieurs éléments (qualité, caractéristiques et prix), calculée sur l'ensemble de la durée de vie du projet.

**Optimisation absolue / relative de la dépense publique:** *L'optimisation absolue de la dépense publique* porte sur la question de savoir si les avantages du projet sont supérieurs aux coûts encourus, tandis que *L'optimisation relative de la dépense publique* concerne la question de savoir si les PPP donnent de meilleurs résultats que les passations de marchés d'infrastructure traditionnelles, notamment en terme d'efficacité économique.

**Partenariats public-privé (PPP) :** la participation du secteur privé aux infrastructures peut intervenir sous la forme d'une privatisation totale ou partielle (c'est-à-dire cession au secteur privé de parts ou d'actifs détenus par les entreprises publiques) ou par des passations de marchés publics, qui peuvent prendre la forme d'accords de partenariat public-privé. Selon la définition de l'OCDE, les partenariats public-privé sont des contrats à long terme entre une entité publique et un partenaire privé (ou un consortium de sociétés privées) en vertu desquels ce dernier peut être chargé, à des degrés divers, de la conception, de la construction, du financement, de l'exploitation et de la gestion d'un bien d'équipement afin de fournir un service à l'administration ou directement aux usagers.

- Dans le cadre d'un partenariat public-privé, le bien est généralement détenu par le partenaire privé pendant la durée du contrat d'exploitation mais le contrat de PPP prévoit généralement le transfert de la propriété juridique de ce bien au secteur public à l'échéance du contrat.

- Pour les besoins de ce questionnaire, la notion de partenariat public-privé recouvre à la fois les PPP « purs » c'est-à-dire les projets dont l'administration publique est la principale source de revenu des partenaires privés (sous forme de paiements réguliers ou d'un paiement à l'unité) et les contrats de concession (voir la définition de ce terme – la principale source de revenu est le prix des services perçu par les partenaires privés auprès des usagers).
- Il existe de nombreuses déclinaisons de cette définition, mais d'une manière générale, par rapport aux passations de marchés publics plus traditionnelles, les PPP supposent une plus grande participation du secteur privé puisqu'ils impliquent un transfert de la construction et de l'exploitation du bien, et engage les partenaires privés sur des périodes plus longues.
- Par conséquent, la principale distinction entre les partenariats public-privé et les formes plus traditionnelles de passation de marchés publics réside dans la répartition des risques.

**Passation de marchés d'infrastructure traditionnelle :** acquisition par le secteur public d'infrastructures, telles que des routes et des bâtiments (ou encore des hôpitaux et des écoles). Les autorités précisent généralement les exigences de conception de l'équipement. Une entreprise privée construit cet équipement avant de le transférer au secteur public qui en assure l'exploitation (voir la définition de contrat de service).

**Passifs éventuels :** engagements qu'une entité a contractés mais dont le règlement et le montant dépendent de la matérialisation d'une éventualité donnée. Ces éléments ne sont pas encore et ne seront peut-être jamais des passifs si cette éventualité ne se concrétise pas. Ils seront dus si certains événements se concrétisent. Exemples : prêts garantis par l'État ; contrats d'assurance souscrits par l'administration et demandes de réparation adressées à l'administration.

**Projets d'infrastructures sur installations existantes :** concession accordée à un opérateur du secteur privé pour l'exploitation, la maintenance et la perception des recettes directes (auprès des usagers) d'une installation existante, par exemple une route à péage. Par rapport aux projets sur sites vierges, les projets sur installations existantes présentent des risques (pas de risques liés à la construction) et une rentabilité moindres.

**Taux de rentabilité interne :** taux de croissance attendu d'un projet. C'est également le taux d'actualisation utilisé dans la préparation d'un budget d'investissement pour lequel la valeur actuelle nette des flux financiers d'un projet d'investissement est nulle.

**Unité des PPP :** entité créée avec l'appui des pouvoirs publics afin d'exercer l'une des fonctions suivantes: orientation stratégique, soutien technique, renforcement des capacités, promotion des PPP, contrôle de la qualité et validation de certains projets spécifiques de partenariats public-privé.

**Valeur actuelle nette (VAN) :** la VAN est utilisée dans la préparation des budgets d'investissement pour analyser la rentabilité d'un projet. Elle représente la différence entre la valeur actuelle des décaissements et celle des encaissements, à laquelle s'applique un taux d'actualisation reflétant l'inflation et les rendements.



Les partenariats public-privé (PPP) peuvent jouer un rôle important dans la croissance inclusive et durable en Tunisie si les bonnes conditions sont mises en place. Le présent rapport, composé de trois volumes, part de l'analyse des cadres juridique, institutionnel et budgétaire existants afin d'émettre des recommandations visant à améliorer les pratiques, les structures, et les capacités régissant ces cadres pour les PPP. Il assistera notamment les autorités tunisiennes à opérationnaliser sa loi sur les PPP, et aidera le gouvernement à atteindre ses objectifs de politique publique en termes de transparence, d'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques. Ce rapport a été réalisé par deux équipes au sein de l'OCDE – la Division de l'Investissement et la Division du Budget et des Dépenses Publiques – à la demande des autorités tunisiennes dans le contexte du Partenariat de Deauville.

[www.oecd.org/fr/investissement](http://www.oecd.org/fr/investissement)  
[www.oecd.org/fr/gov/budgetisation](http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation)

