



2003



Distr.: LIMITEE

E/ECA/DISD/CODI.3/29

8 mai 2003

**NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

Original: Français

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Troisième réunion du Comité de l'information
pour le développement (CODI-III)

Addis-Abeba (Ethiopie)
10-17 mai 2003

L'information au service de la gouvernance

Session plénière n°3 : Le rôle du secteur privé
« Privé - Public : Un mariage de raison »

par

Kamel Labidi¹

¹ Directeur Général, Informatique Développement et études, Tunis, Tunisie

Monsieur le président, Excellences, Mesdames et Messieurs

Tout d'abord, permettez moi de vous affirmer que c'est avec un grand honneur pour moi et pour mon pays que j'ai accepté cette invitation à venir témoigner devant un parterre d'éminents experts de ce continent africain qui me mien.

Je veux aussi remercier les organisateurs pour avoir offert cette occasion à des opérateurs du secteur privé à prendre la parole devant des personnalités gouvernementales. Votre écoute est déjà en soi un premier signe de bonne gouvernance.

Le constat

Internet, la Télévision, l'Urbanisation, la Démocratie et surtout l'Alphabétisation ont transformé le monde entier en un petit microcosme où le citoyen africain lambda a fini aussi par avoir des besoins nouveaux à l'instar de ce qui se passe ailleurs. Parce qu'il aura vu à la télé qu'ailleurs les choses se font comme ceci, parce qu'il aura réalisé qu'il peut demander cela ; il devient exigeant et même insatiable. Habitué aux frasques de l'état providence le citoyen d'aujourd'hui pense qu'il est de son droit d'exiger telle qualité de service de ses gouvernants.

Cette demande a fini par mettre la pression sur les gouvernants qui deviennent alors pressés de réaliser des projets -échéances électorales obligent- alors qu'ils n'ont pas toujours les moyens de le faire.

Au même moment, les institutions monétaires mondiales appellent à une meilleure gouvernance : moins d'impôts et plus d'efficience, moins de dette et plus de transparence.

Ce dilemme comporte trois dimensions : une humaine, une financière et une autre technologique.

La dimension Ressource humaine

Sur ce plan et pour satisfaire cette demande il aurait fallu que les états disposent d'inépuisables ressources humaines sur les plans quantité et qualité. Or former des effectifs est une chose, les employer est un problème autrement plus complexe. Pourtant bien des états n'ont pas été sensibles à cette nuance en ne réalisant pas qu'il valait mieux passer par l'appui sur autrui.

D'ailleurs les états qui ont ignoré l'apport du le secteur privé pour palier cette dimension ont presque tous été sanctionnés par le verdict du marché : des déficits insurmontables, des effectifs pléthoriques porteurs de risques graves et surtout une incapacité à résoudre à temps les problèmes divers et variés que posent le développement des nations.

Il a toujours été admis que la finalité du service publique met l'intérêt du citoyen au dessus de toutes les considérations. Mais en réalisant lui-même ses projets l'état ne peut plus objectivement en assumer aussi le contrôle sinon **le service publique deviendrait juge et parti au détriment de l'intérêt du citoyen qu'il est sensé servir!**

Pour une bonne gouvernance il faut donc une répartition des tâches où l'état garde le contrôle de la bonne exécution des projets car ce volet est indissociable de la mission fondamentale du service public : être le garant du bien être du citoyen. La réalisation des projets devra alors être confiée au secteur privé.

Aujourd'hui, cette idée est largement admise par un bon nombre d'états d'Afrique. Plusieurs gouvernements ont réduit considérablement leur rôle de réalisateurs pour se recentrer sur le contrôle des projets. Malheureusement le consensus autour de cette répartition des rôles reste encore à ce jour perverti par certains nostalgiques qui poussent les procédures de contrôles trop loin.

Force est de constater que dès qu'il s'agit de NTIC les choses se compliquent encore plus. En effet la méconnaissance des nouvelles technologies, des possibilités qu'elles offrent et surtout des préalables qu'elles exigent poussent l'administrateur public à une surenchère des clauses répressives croyant ainsi servir l'intérêt du citoyen : Hélas le résultat est très souvent des situations de blocages de ces projets et une frustration des uns et des autres.

La dimension financière

Pour réaliser leurs projets, il aurait fallu que les états disposent de ressources financières à volonté et à faible coût : cela est rarement possible.

Si certaines sources de financement ont abondé à un moment donné et si certains prêteurs ont fait preuve de laxisme cela s'est vite traduit à pour les états emprunteurs par des coupes brutales dont les conséquences sont socialement tout aussi brutales voire sanglantes.

Certes il peut être envisageable de mettre en veilleuse certains projets dispendieux ; il n'en demeure pas moins vrai que notre continent manque cruellement de réalisations. Par ailleurs Internet et les technologies qu'il sous tend apportent une occasion unique pour faire des « sauts technologiques » relativement bon marché qui permettent d'offrir un meilleur service public bien que cela nécessite la mise en place d'infrastructures télécoms coûteuses. La solution à ce problème de ressources financière paraît avoir été trouvée par certains pays précurseurs dans ce domaine et qui ont mis en place une approche nouvelle dans les relations public- privé qui ne manque pas d'intérêt : Puisque l'état n'a pas les ressources financières qu'il faut c'est donc le prestataire privé met en œuvre et investit lui-même en lieu et place de l'état. La rémunération du prestataire privé est alors assurée par la récupération plus ou moins directe de tout ou partie des recettes attendues en vendant les services concernés.

Je vais vous citer quelques exemples d'expériences réelles ! Je vous invite seulement à y réfléchir, on pourra en débattre ensuite

Exemple 1 : Un système informatique entièrement conçu, réalisé et mis en œuvre par un opérateur privé et qui permet aux acheteurs du public de publier sur Internet et de communiquer en toute transparence les documents des appels d'offres. Les recettes proviennent uniquement de la récupération de 80% des coûts des cahiers des charges.

Exemple 2 : Un système informatique conçu en collaboration avec l'administration mais réalisé, mis en œuvre et exploité par des opérateurs privés pour l'accès des citoyens aux informations des registres de l'état (registre du commerce, système foncier, véhicule,...). La

rémunération des opérateurs privés se fait en prélevant durant un certain nombre d'années une partie du prix de la transaction. Après la période de récupération la partie à récupérer sera révisée.

Exemple 3 : Un site sur Internet qui permet aux citoyens d'accéder aux données gouvernementales (dont 70% sont gratuites). Le site a été réalisé par un opérateur privé à ses risques et périls. Il récupère une partie de ses investissements en vendant –selon un cahier des charges précis et évolutif- sur le site un espace publicitaire.

Exemple 4 : Une informatisation des hôpitaux est assurée par un opérateur qui se fait rémunérer en établissant -sous contrôle d'un cahier des charges- des statistiques que l'état fournit aux laboratoires pharmaceutiques qui financent in fine le projet.

Exemple 5 : Un système de vidéo conférence conçu, mis en œuvre et réalisé par un opérateur privé qui utilise le réseau public contre une rémunération servie par le privé sur la base du temps passé. L'état n'a fait aucun investissement supplémentaire, il n'a fait que louer son réseau et offrir cette opportunité aux privés.

Ces quelques cas illustrent qu'il est possible à l'état de trouver un financement à ces projets moyennant quelques dérogations au monopole dont il jouit mais qu'il ne peut exploiter. Les dernières privatisations dans le domaine de la téléphonie ne sont que des variantes récentes autour de ce type de concessions.

D'ailleurs à ceux à qui cela peut susciter quelques réprobations, je souhaite rappeler qu'historiquement, cette approche n'est pas vraiment nouvelle puisque les concessions (*concession contract*), l'affermage (*lease contract*), la gérance (*fixed fee management contract*) et autres formes existent depuis très longtemps. Appliquer ces formes de gestions aux domaines des NTIC a non seulement le mérite de résoudre le problème crucial du financement mais aussi et surtout cela permet de faire le saut technologique sans lequel nos nations risquent d'accuser des retards insurmontables.

La dimension du risque technologique

Cette dimension est la plus insidieuse et la plus dangereuse. Il s'agit de palier le risque de passer à côté des mutations technologiques et d'offrir aux citoyens des services trop chers ou inadaptés à ses besoins.

L'origine de ce risque est inhérente à la nature même du service public : L'administration publique opère selon un schéma « **déterministe** » en ce sens que l'administrateur de la chose publique ne gère que par instructions et procédures écrites donc connues et déterminées d'avance ! Or aujourd'hui cela est irréaliste vu les mutations de plus en plus rapide que nous vivons et en particulier dans le domaine de NTIC.

Par contre le gestionnaire du secteur privé est naturellement « **opportuniste** » en ce sens qu'il doit s'adapter à un marché où la concurrence, l'obsolescence et les risques de tous genres le guettent à chaque instant en le menaçant de disparition au moindre faux pas.

Le privé a pu ainsi développer une grande capacité d'adaptation aux changements.

Cette différence dans les attitudes a engendrée une incompréhension totale face aux aléas technologiques qui jalonnent la vie d'un projet.

Mon expérience personnelle dans le monde des technologies de l'information m'a permis de vivre de telles situations et j'ai eu à arbitrer ça et là des conflits de ce type tout au long de ma carrière. Je peux vous assurer que dans la plus part des cas ce risque technologique est la source principale des problèmes que rencontrent les donneurs d'ordres et les prestataires.

En effet en y regardant de plus près on constate que les responsables du public sont « piégés » par des considérations technologiques qu'ils ne sont pas toujours en mesure prévoir et encore moins de maîtriser parfaitement alors que leur vrai métier est la qualité du service qu'il doit rendre au citoyen. C'est d'ailleurs de cela qu'il est réellement responsable.

En face le prestataire privé est souvent lui aussi prisonnier de clauses contractuelles rigides qui l'empêchent de suivre la technologie intelligemment. Cette situation se complique dès que les délais de réponse de l'administration prennent des dimensions pénalisantes ce qui est une pratique courante chez nous.

Le résultat est que le projet est souvent bloqué au mieux il abouti à une insatisfaction totale au détriment d'abord et surtout du citoyen qui ne pourra pas profiter des services attendus.

Une proposition de SOLUTION

Dans le domaine particulier des NTIC il est une approche qui pourrait résoudre une grande partie des problèmes évoqués : cela consiste à encourager les formules de concessions selon différentes variantes.

En effet une telle approche revient d'abord éviter les effectifs démesurés qui surpeuplent les ministères sans pour autant offrir la certitude de fournir le meilleure service au citoyen. Partout en Afrique la réglementation du travail est rigide et généralement en faveur de l'employé ; avec un contrat de concession, le privé n'a aucun intérêt à ne pas respecter les clauses de son contrat sous peine de perdre son marché.

Cette approche résout aussi l'épineux problème du financement puisqu'il n'a plus de raison d'être. Enfin et surtout elle fournit à l'administration le moyen de se concentrer sur le service publique et non sur une technologie idoine. La rédaction des cahiers des charges va être autrement plus facile car elle sera centrée sur le métier du responsable de l'administration publique et non sur la technologie X ou Y.

Pour l'opérateur privé cette solution est assimilée à une sinécure dans la mesure où il se sent assuré de faire des recettes « garanties » car il s'agit d'un service public donc à grande échelle. Il pourra espérer ainsi rentabiliser ses investissements. Il n'hésitera pas alors à investir, à embaucher et former du personnel, à trouver et offrir les solutions les plus adaptées aux besoins du citoyen.

Enfin et il ne s'agit pas du moindre avantage le contrôle sera fait non plus sur la technologie ou la machine utilisée mais sur la nature et la qualité du service rendu aux citoyen. Cela est à mon avis bien plus facile et bien plus utile à vérifier. Cela fera gagner à notre

administration un temps appréciable passé jusque là dans des conflits sans fin où l'on gaspille allégrement et au nom de la rigueur le temps du contribuable, des opérateurs privés et du citoyen : C'est seulement en ce moment là que l'on sera en mesure de parler de bonne gouvernance.

Tout comme le marché condamnera les gouvernants qui continueront à ignorer l'apport du privé dans leur démarche ; le marché condamnera aussi les privés qui essayeront de faire fi des raisons d'état : Ils payeront très cher leur manque de collaboration en termes d'emploi et de formation (départ des lauréats vers d'autres horizons), en termes de santé (absentéisme endémique défavorable aux affaires), en termes d'environnement (coûts induits pénalisants) et autres soucis spécifiques au secteur public.

A mon avis les décideurs du secteur public et ceux du secteur privé sont acculés à s'entendre sur des formules de collaboration qui assurent aux uns et aux autres le maximum de garanties pour que chacun puisse réussir à mieux faire son travail. L'expérience de ces dernières années a montré la limite des formules actuelles basées essentiellement sur les marchés d'acquisition par le secteur public. Plus particulièrement dans le monde des NTIC ces formules sont vraiment obsolètes à l'image des projets entamés ici et là et qui dans le meilleur des cas ils n'ont abouti qu'à une exploitation partielle des possibilités des équipements et logiciels acquis ; dans d'autres cas ils ont abouti à un abandon pur et simple du projet.

A mon avis c'est dans la mise en œuvre de nouvelles formules comme la concession que va se situer les enjeux des relations « public – privé » de demain.

Faute d'un mariage d'Amour, c'est donc vers un mariage de Raison que doit s'orienter la refonte des relations entre le public et le privé. Autrement les gouvernants devront résoudre la fameuse équation de la quadrature du cercle tandis que le privé aura à constater sa mort programmée privant par là même la nation de milliers d'emplois et de sa créativité naturelle.