

Le Potentiel des PPP en Matière d'Exécution des Projets TIC en Tunisie

Souhir Ghribi

ESSEC, Université de Tunis
FS, Université de Gafsa
souhirghribi@gmail.com

Résumé— Ces dernières années, les préoccupations du gouvernement tunisien se sont étendues à l'application des PPP dans le domaine des TIC. Cette orientation se justifie par les divers avantages qu'offrent ces formes de rapprochement public-privé en termes de rapidité d'exécution, d'efficacité et de possibilité de réalisation des ouvrages sans une injection immédiate de fonds publics. Ce papier s'interroge sur le degré de réalisme de ces objectifs suite au recours à un partenaire public. Une étude de trois projets TIC menés en mode PPP en Tunisie montre que les résultats escomptés n'ont pas été pleinement atteints.

Mots clés— PPP- projet- TIC- conséquences indésirables- étude qualitative- .

I. INTRODUCTION

Le renouveau actuel du terme partenariat public-privé (PPP) ne doit pas faire croire que ce phénomène est récent. En fait, selon Pongsiri (2002), c'était au cours des années 1960 que les premières expériences de PPP ont débuté avec les essais du gouvernement américain pour revitaliser les infrastructures urbaines. Dans les années 1970, la récession économique a poussé les gouvernements en Occident à approfondir leur collaboration avec les entreprises privées pour délivrer les services publics (Pongsiri, 2002). A cette époque et jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les dirigeants conservateurs, particulièrement au Royaume-Uni et aux Etats-Unis prônaient la privatisation. Le PPP fut donc perçu, comme un dérivé du courant de privatisation (Linder, 1999).

Cependant, cette orientation s'est heurtée à des oppositions conduisant les gouvernements à chercher d'autres formes de collaboration intersectorielles pour pouvoir bénéficier du savoir-faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé tout en maintenant la souveraineté des gouvernements (nouveau management public) (El Jamali et al., 2004 ; commission des communautés européennes, 2004). L'Etat a donc vu son périmètre d'action redéfini d'un assistant direct à un organisateur, un régulateur et un contrôleur (commission des communautés européennes, 2004). Les formes de partenariats entre le monde des entreprises et les autorités publiques se sont ainsi développées. Elles ont pris plusieurs configurations dont les PPP qui sont apparus dans les années

1990 et diffusés par les organisations financières internationales (Marty et al., 2006).

En Tunisie, un programme de redressement économique et social a été mis en œuvre à partir de 1986¹ dans le cadre de l'ajustement structurel, qui est devenu depuis les années quatre-vingt, le centre des débats économiques, politiques et juridiques en Tunisie (Dabbou, 2005). Depuis lors, on ne parle que de privatisation, de libéralisation, de déréglementation et de mise à niveau des appareils administratifs. Ainsi, pour renforcer sa compétitivité économique, la Tunisie a éprouvé un besoin grandissant de donner plus de place au secteur privé dans l'économie nationale ce qui l'a amené, dès le début des années quatre vingt, à privatiser les entreprises étatiques pour mettre fin à leur endettement (Dabbou, 2005). Depuis les années quatre-vingt-dix, la production des biens communautaires s'opérait le plus souvent à travers la collaboration avec le secteur privé, en particulier par le recours aux PPP. Diverses activités nationales et locales en faisaient l'objet (Dabbou, 2005 ; Djedidi, 2005).

Les PPP ont aussi concerné l'environnement et le transport collectif urbain², l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, et la sécurité et la protection des personnes physiques³ (Dabbou, 2005). Ces dernières années, les préoccupations du gouvernement tunisien se sont étendues à l'application des PPP dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Cette orientation se justifie par les divers avantages qu'offrent ces formes de collaboration, notamment la rapidité d'exécution, l'efficacité et la possibilité de réalisation des ouvrages sans une injection immédiate de fonds publics (Dabbou, 2005).

Cette recherche tente justement d'étudier le potentiel des PPP en matière d'accélération de la réalisation des projets TIC, de réduction des coûts y relatifs, de l'amélioration de la qualité des livrables et par conséquent, de la réalisation des objectifs socioéconomiques visés par le gouvernement. Il s'agit de

¹ Plan d'ajustement structurel du 10 décembre 1986.

² Convention de concession entre le ministère de l'équipement et de l'habitat et la société « transport en commun de voyageurs », établie en mai 1989 et celle passée entre le même ministère et la société « transport urbain de Tunis », établie en octobre 1996.

³ Loi n°2002-81 du 3 août 2002. JORT du 6 août 2002, p.1807.

s'interroger sur l'occurrence des conséquences indésirables subies dans trois projets TIC menés en mode PPP.

II. LES PPP : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Mazouz et Belhocine (2008, p.176) soulignent que « *l'exercice de clarification terminologique de la notion de PPP est singulièrement compliqué...* ». En effet, la multitude des définitions proposées par la littérature managériale et par les instances juridico-administratives, complique la tâche de trouver une définition pour le PPP qui réunit les contours de ce concept. La variété des définitions découle de la multitude des formes des PPP, de la situation et de la législation de chaque pays (Mazouz et Belhocine, 2008 ; Tang et al., 2010). Chacune des tentatives de définitions se base sur un aspect bien déterminé comme les motivations, les formes juridiques, les configurations organisationnelles et la répartition des rôles et responsabilités des parties impliquées.

Mais bien que les conceptualisations recensées varient, elles se complètent permettant de proposer des critères de définition d'un PPP. Skander (2010, p.17) en a identifié dix qui sont résumés dans le tableau ci-dessous (Cf. Tableau I).

TABLEAU I
CRITÈRES DE DÉFINITION DES PPP (SKANDER, 2010, P.17)

Critères de définition
Accord formel ;
Collaboration/engagement ;
Divergences institutionnelles ;
Partage des ressources et des compétences ;
Partage des risques ; Partage des bénéfices ;
Interdépendance, synergie et complémentarité des parties ;
Développement d'infrastructures ou prestation des services publics ;
Divergence des objectifs et ;
Responsabilité exclusive des instances publiques.

Un autre critère qui a fait l'objet de controverse ne figure pas dans la liste en-dessus, il s'agit de la durée de l'entente. Certains auteurs comme Aubert et Patry (2004) considèrent la gérance, définie comme un accord de coopération entre des organisations publiques et des entités privées basé sur un contrat à court terme (1 à 5 ans), comme une des formes de PPP. Aussi Belhocine et al. (2005) considère le contrat d'impartition, dont la durée s'étend de un à cinq ans, comme la forme la plus ancienne de PPP. En revanche, selon l'Institut Économique de Montréal (2003), l'impartition et le PPP se distinguent par la durée ; le deuxième est considéré comme un contrat durable. De même, Monique Jérôme-Forget, conçoit les PPP comme « *un contrat à long terme qui lie un organisme public et une entreprise privée* ». Également, Yongjian (2008) les envisage comme des relations stables à long terme. Mazouz et Belhocine (2008) ; Belhocine et al. (2005) et Mazouz (2008 ; 2009) intègrent dans leur définition du PPP la dimension temporelle en considérant l'action publique comme durable et les investissements privés comme allant du moyen au long terme. Pour sa part, le gouvernement tunisien considère que la durée

de l'engagement partenarial s'étale du moyen au long terme. Elle est déterminée en fonction de la qualité, du coût de projet et de la performance du système (3 ans et plus).

En s'alignant avec le gouvernement tunisien, nous considérons un PPP comme :

- Un accord formel de moyen à long terme, entre deux (ou plusieurs) entité(s) juridiquement distincte(s), appartenant au secteur public, au secteur privé et/ou au secteur sans but lucratif ;
- A l'origine d'un partage des investissements, des responsabilités, des risques et des bénéfices ;
- En vue d'assurer la prestation d'un service public ou le développement d'une infrastructure traditionnellement offerte par l'Etat ;
- Il vise à créer une synergie dans la réalisation d'un objectif unique (Skander, 2010).

III. LA PROMOTION PUBLIQUE DES PPP EN TIC EN TUNISIE

Considérant l'importance des TIC et leur potentiel de développement dans tous les secteurs économiques et sociaux, les autorités publiques tunisiennes les avaient inscrites au 11^{ème} Plan de Développement Economique et Social (PDES) de la Tunisie (couvrant la période 2007-2011). L'objectif central était de faire évoluer le secteur des TIC à un rythme de 13,8%. A cet effet, divers impératifs auront été relevés, dont le partenariat effectif public-privé et la simplification des procédures de marché public⁴. Selon cette même source, « *l'externalisation des services informatiques et des services d'appui (recouvrement, assistance technique, etc.) profitera aux structures publiques et aux grandes entreprises privées* » (p.3).

En concrétisation aux orientations prévues pour le quinquennat 2007-2011, le « Forum ICT4ALL, Tunis +2 » organisé en Tunisie en 2007, a eu pour objectif de contribuer aux discussions sur la façon d'établir et de développer le PPP dans les TIC particulièrement dans les pays en voie de développement. Le forum était aussi une occasion pour échanger sur les expériences et les meilleures pratiques dans ce domaine.

Une année après, le 1^{er} ministère en collaboration avec Dubai e-government et l'OCDE ont organisé à Tunis, la 6ème Conférence de Haut Niveau sur les Partenariats et Cadres pour la Collaboration relative à l'e-gouvernement (CHNPCCG) la 4ème Réunion du Groupe de Travail Régional² d'e-gouvernement et de Simplification Administrative (RGTRGSA)⁵. Cette conférence s'est principalement focalisée à discuter les facteurs de succès et les difficultés de mise en œuvre et de gestion des PPP en e-administration.

⁴ Programme d'activité pour la période 2007-2011, élaboré le 18/04/2007 par la Fédération Nationale des TIC en collaboration avec l'UTICA, 10p, <http://it.utica.org.tn/document/183.pdf>.

⁵ Cette conférence est réalisée par le 1^{er} ministère en collaboration avec Dubai e-government et l'OCDE à Tunis le 28/29 mai 2008 : Initiative pour la bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays arabes.

Parallèlement à ces événements, certaines mesures d'ordre institutionnelles ont eu lieu telle que la promulgation du décret 2007-1290 de la loi d'orientation 2007-13 qui a fixé les règles et procédures de conclusion des conventions de partenariat dans le domaine de l'économie numérique : convention d'externalisation, convention de partenariat stratégique et convention de projet mobilisateur.

Par ailleurs, il y a eu création au sein du ministère des finances d'une direction générale chargée des questions relatives aux PPP (DGPPP). Les missions qui lui sont confiées se résument au⁶ :

- Développement d'une législation fiscale, comptable, financière, et en matière de mise en concurrence appropriée pour le partenariat entre les secteurs public et privé ;
- Renforcement de la coopération internationale et régionale dans le domaine du partenariat entre les secteurs public et privé pour bénéficier des mécanismes de financement dans ce domaine ;
- Suivi et pilotage de la préparation et de l'attribution des projets programmés entre les secteurs public et privé ;
- Création d'une banque de données et élaboration des statistiques pour des projets de partenariat entre les secteurs public et privé.

En 2014, un symposium a été initié par la Banque mondiale en coopération avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et des TIC. Ce symposium avait pour thème le partenariat entre les secteurs public et privé dans le domaine des TIC. En plus, le forum ICT4all a rebondi encore une fois sur le sujet des PPP en TIC.

En 2015, le ministère des TIC a développé une plate-forme pour la gestion des données cartographiques ciblées pour la localisation géographique, dans le cadre du partenariat entre le secteur public et le secteur privé et a mis en œuvre le projet de la numérisation du patrimoine culturel, dans le même cadre⁷.

En Juin 2015, la commission des finances, de la planification et du développement relevant de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) a entamé l'examen du projet de loi sur les PPP soumis à l'assemblée nationale constituante depuis 2012. En juillet 2015, le projet a été retourné à la présidence du gouvernement pour amendement, après avoir formulé un nombre de propositions en collaboration avec certaines composantes de la société civile, l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) et l'Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT). En octobre 2015, cette loi a été adoptée par la commission des finances et publiée dans le JORT le 01 décembre 2015.

Quoique les PPP dans le domaine des TIC suscitent l'attention des pouvoirs publics tunisiens, leur application en pratique reste limitée. À la date de l'enquête, uniquement six projets ont été réalisés. Ils concernaient le transport intelligent, les services publics et le secteur bancaire. Les

autres projets programmés ont été interrompus, suspendus ou encore en cours d'étude⁸.

IV. LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Pour les études qui traitent des questions de recherche relatives à l'administration publique, Bailey (1992) considère que l'étude de cas est la méthode la plus adéquate. Par ailleurs, Yin (1989) suggère d'adopter les études de cas si les sujets de recherche sont contemporains. En effet, les PPP en Tunisie est un thème d'actualité, particulièrement dans le domaine des TIC. Au moment de la collecte des données, on parlait encore de projets pilotes. Une étude qualitative basée sur l'étude de cas multiples a été ainsi adoptée. Les portraits des trois projets retenus sont récapitulés dans le tableau 2 ci-dessous.

TABLEAU II
PORTRAIT DES PROJETS ETUDIÉS

Projets	Description	Partenaires
Projet de mise en place d'un Système de Géolocalisation (P1).	Un système qui fournit les informations de localisation et des données techniques des véhicules.	Partenaire public : une société de transport nationale (S1) Partenaires privés : société de télécommunication (TO)
Projet de mise en place d'un Système d'Aide à l'Exploitation (P2)	Un système de suivi et de contrôle par satellite des données d'exploitation et des données techniques des véhicules et des paramètres de conduite.	Partenaire public : une société de transport régionale (S2) Partenaire privé : TO
Projet MailPost (P3)	Un service de messagerie électronique et une boîte postale numérique qui joue le rôle d'un coffre-fort numérique	Partenaire public : l'Office National des Postes (ONP) Partenaires privés : sociétés MCS et MIL

21 entretiens ont été réalisés auprès des membres des projets en question. La durée des entretiens varie entre quarante cinq minutes et une heure cinquante.

En plus, une analyse documentaire a été pratiquée sur des données issues de documents internes, externes, confidentiels et publics. Le croisement des données émergentes des sources primaires (entrevues) et des sources secondaires (documents) permet d'assurer la triangulation et d'accroître la fiabilité des résultats de la recherche.

L'analyse de contenu est adoptée pour analyser les données collectées (Bardin, 1998). Cette méthode s'applique à des discours diversifiés ou à des données tirées des documents consultés. Elle suit un processus qui vise à donner un sens aux mots et actes des interviewés, cherchant ainsi à appréhender la réalité à travers leur manière d'envisager les choses (Wacheux, 1996).

⁶Portail du ministère des finances, www.finances.gov.tn

⁷ Portail du Ministère des Technologies de la Communication et de l'Économie Numérique, www.mincom.tn

⁸ Informations obtenues auprès d'un informant au sein du ministère des TIC.

V. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

Le processus de codage des données de l'étude révèle que :

- Le projet de mise en place d'un système de géolocalisation de la flotte de la S1 (P1), à travers le système de géolocalisation « Global Positioning System » (GPS) a connu l'occurrence de plusieurs conséquences indésirables induisant les gestionnaires publics à prendre la décision de ne pas renouveler le contrat de PPP ;
- Le projet de mise en place d'un Système d'Aide à l'Exploitation (P2) de la flotte mobile de la S2 a aussi connu l'occurrence de divers conséquences indésirables conduisant à la rupture du contrat de PPP ;
- Le projet MailPost (P3) n'a pas subi des conséquences indésirables au niveau du livrable et du processus de gestion. Néanmoins, son objectif socio-économique n'a pas été atteint.

Rappelons qu'une conséquence indésirable est un évènement non voulu qui peut survenir pendant la réalisation d'un projet (Boehm, 1989, p.282) ce qui renvoie à la notion d'écart avec les objectifs organisationnels (Bourdeau et al. 2004).

Le tableau 3 présenté ci-après, reprend les différentes conséquences indésirables identifiées ainsi que les fréquences de citation pour chaque composante.

TABLEAU III

TABLEAU SYNOPTIQUE ORDONNÉ: CONSÉQUENCES INDÉSIRABLES IDENTIFIÉS DANS LES TROIS PROJETS

Conséquences indésirables	Composantes	Fréquence
Dépassement de l'échéancier	Phase d'étude et de conception allongée ; Phase de mise en œuvre allongée*	2 projets 2 projets
Dépassement du budget	Injection de fonds supplémentaires pour le renouvellement de l'infrastructure TI ; Coût du pilotage du contrat de PPP.	2 projets 1 projet
Mauvaise qualité du livrable	Mauvaise qualité de certaines composantes du système ; Défaillance du système final ; Fonctionnalités incomplètes.	2 projets 1 projet 1 projet
Conflits et litiges entre les partenaires	-	3 projets
Insatisfaction des utilisateurs internes	Insatisfaction due au changement apporté par le système ; Insatisfaction face au système en soi (il est perçu comme inutile).	2 projets 2 projets
Sous-usages du système implanté et/ou du service	Sous-usage par les utilisateurs internes ; Sous-usage par les utilisateurs externes.	3 projets 1 projet

*Dans le projet P3, des retards de mise en œuvre sont signalés mais qui n'ont pas impacté la date de l'achèvement final du projet. De ce fait, ils ne sont pas signalés au niveau de ce tableau.

Une conséquence indésirable est retenue dès qu'elle est mentionnée par l'une des personnes interviewées.

Les fréquences sont recensées par projet plutôt que par personne interviewée, puisque le nombre de répondants varie d'un projet à l'autre.

A. Dépassement de l'échéancier

Des dépassements au niveau des délais de la phase de conception et de planification ont eu lieu en raison de l'absence de structures permanentes pour le pilotage. Le taux d'absentéisme élevé a induit dans la plupart des cas des reports ou à des annulations de certaines réunions ou de décisions importantes à cause d'un quorum non atteint. Le changement fréquent des membres du projet a entraîné des délais supplémentaires pour l'étude du projet par les nouveaux membres :

« Souvent des retards sont enregistrés principalement à cause des absences des membres de comité de pilotage (...) » (un interviewé P1).

« L'absence d'un cadre structurel pour l'exécution est un facteur capital sur les retards » (un interviewé P2).

Des retards au niveau des délais de mise en œuvre qui se sont répercutés sur la date finale de l'achèvement du projet ont aussi été mentionnés dans deux projets (P2 et P1). En effet, le renouvellement de l'infrastructure technologique a décalé les délais effectifs de commencement des travaux d'installation dans un cas pour deux raisons :

-L'obtention de l'autorisation auprès du contrôleur des dépenses pour encaisser les sommes nécessaires, étant donné que les investissements décidés ont requis un budget supplémentaire qui n'a pas été prévu lors de la validation du budget initial ;

-Les procédures longues d'appels d'offres selon lesquelles s'organise la mise en concurrence en vue de choisir une ou plusieurs offres :

« Ce qui a pris le plus de temps, c'est l'acquisition et le renouvellement de l'infrastructure informatique, notamment les réseaux. Pour la salle de contrôle, on l'a renouvelé au fur et à mesure de l'avancement dans le projet » (un interviewé P2).

Par ailleurs, les solutions mis en place ont réuni un ensemble de technologies nouvelles et évolutives. Les membres du projet ont été entraînés à découvrir le système au fur et à mesure de son implantation :

« On ne savait pas exactement ce qu'est un GPS, l'année de son implantation, c'était encore un concept flou » (un interviewé P1)

« La première fois qu'on a entendu parler de ce système, était lors de la première réunion avec les prestataires (...) » (un interviewé P2).

Se familiariser avec ces systèmes semble avoir pris du temps. Un temps d'apprentissage a été nécessaire à travers la formation assurée auprès des membres de projet utilisateurs. Dans un autre cas, la formation qui aurait dû être assurée au profit des cadres et des agents n'a pas eu lieu conduisant à des retards :

« On a pris du temps pour découvrir et apprendre tout seul à manipuler ce système » (un interviewé P2).

Finalement, des retards ont découlé à cause du manque de transparence qui a caractérisé la relation entre les partenaires dans un cas. En effet, le partenaire privé a interdit tout contact direct avec la SSI2. De même, cette dernière n'acceptait d'intervenir que si l'opérateur le lui demandait à titre formel :

« (...) on ne peut adresser nos réclamations qu'à TO »
(un interviewé P2).

Cette contrainte a retardé les délais de mise en œuvre, les délais de réponse aux problèmes et les délais de commencement de la deuxième phase du projet :

« Si on avait eu la possibilité de s'adresser directement à la SSII2, on aurait peut-être gagné beaucoup de temps pour corriger les problèmes et commencer le deuxième volet des travaux » (un interviewé P2).

B. Dépassement du Budget

Un budget complémentaire a été alloué dans le but de renouveler l'infrastructure TIC existante puisque les besoins n'ont pas été planifiés dès le départ.

« La mise en place du système GPS était accompagnée du renouvellement de notre système d'information » (un interviewé P1).

De nouveaux investissements au niveau de l'infrastructure technologique ont été requis, notamment des réseaux locaux, une solution d'interconnexion des réseaux, un réseau LAN et un progiciel de gestion intégré. Pour les projets P1 et P2, des salles de contrôle ont été jugées nécessaires permettant le suivi en temps réel de la flotte mobile. L'ensemble des investissements a nécessité l'obtention d'un accord pour un budget supplémentaire qui a été tout de suite obtenu par la DG (selon trois interviewés).

« Un budget supplémentaire de l'ordre de 30 MD a été consacré à l'ensemble des travaux » (interviewé P2)

« L'ensemble des investissements a nécessité l'obtention d'un accord pour un budget supplémentaire qui a été tout de suite obtenu par la DG » (trois interviewés P1).

De même, des sommes supplémentaires ont été consacrées à des fins de pilotage des projets, et ce par le recours à un expert en la matière :

« Il a fallu consacrer un budget supplémentaire en contrepartie des prestations fournies par le CERT » (un interviewé P1).

Le gouvernement a accepté toutes les demandes d'injection supplémentaires pour ne pas abandonner les projets en question. Même dans le cas où le contrat a été interrompu, le projet n'a pas été délaissé. Un nouveau budget lui a été consacré et un nouvel appel d'offres a été lancé pour l'achever (P2).

C. Mauvaise Qualité du Livrable

Les résultats montrent que le recours à un partenaire privé n'a pas pu garantir un système sans défaillance. En effet, le SAE devrait permettre la localisation des véhicules et la transmission vers le serveur central des données relatives à la distance parcourue, la vitesse, les arrêts et la détection de l'activité du moteur en cas d'immobilisation du véhicule et plusieurs autres fonctionnalités très pointues prévues dans le cahier des charges. De toutes ces fonctionnalités, seules la géolocalisation et la détection de la chaleur du moteur ont été fournies :

« 20 % uniquement de ce qui est prévu est réalisé » (un interviewé P2) ;

« Jusqu'à ce jour, le système n'a même pas fonctionné 12 h d'une façon continue sans que les boîtiers, le serveur, ou les cartes SIM tombent en panne » (un autre interviewé P2).

Même la fonction basique de géolocalisation n'a pas été convenablement assurée :

« On a trouvé tant de fois que nos véhicules se trouvaient dans la mer ou en Lybie, ce qui est déraisonnable » (un interviewé P2).

Les partenaires privés n'ont pas parvenu à résoudre les défaillances techniques du système, même après deux années de sa mise en œuvre :

« Ils ne peuvent intervenir que sur le périphérique (...) ils ont essayé de corriger les défaillances, mais sans résultats (...) » (un interviewé P2).

D. Conflits et Litiges entre les Partenaires

Des mésententes entre les partenaires ont été souvent signalées par les interviewés ayant pour origine :

- L'implication de plusieurs partenaires :

« Dès les premiers mois, des conflits ont apparus entre la S1, la SSIII et TO » (interviewé P1);

« On est resté entre les deux, chacun avait sa façon de voir les choses qui était différente de l'autre » (un interviewé P2).

« Un consentement rapide n'était pas évident pour prendre certaines décisions qui auraient dû être prises d'un commun accord entre nous, TO et la SSII2 » (un autre interviewé P2).

- L'opportunisme ex ante du partenaire privé qui a caché certaines informations à S1 :

« TO a cherché à rassurer les autres sociétés quant à la qualité des prestations qui leur seront fournies... » (un interviewé P2);

« TO n'a pas précisé que les équipements et les solutions ne seront pas les mêmes que ceux qui seront fournis par les autres SSII » (un autre interviewé P2) ;

« Elle nous a caché certaines informations comme elle l'a fait exactement avec la SSII, cherchant ainsi à profiter au maximum » (un interviewé P1).

- L'opportunisme ex post des partenaires privés qui n'ont pas tenu certains engagements convenus dans le contrat :

« (...) TO n'a voulu procéder à la réparation de toutes les anomalies qu'après avoir installé le reste des boîtiers (...) » (un interviewé P2) ;

« On a demandé deux fois des révisions au niveau de la facturation » (un interviewé P3) ;

- La concentration des partenaires sur le volet technologique et technique et la négligence du volet gestion de la collaboration. En effet, les équipes de projets formées au sein des établissements publics ont été majoritairement constituées d'informaticiens :

« Les informaticiens constituent 70% de l'équipe du projet » (interviewé P3).

De bonnes pratiques et des mécanismes de gestion de la relation entre les partenaires n'ont pas été alors développés (trois projets).

E. *Insatisfaction des Utilisateurs Internes et Sous-usage du Système*

L'insatisfaction des utilisateurs internes a été apparue, dans des cas, face au système en tant que tel (P3), et dans d'autres cas, face au changement apporté par le système (P2 et P1) :

« (...) ils n'arrivent pas à imaginer le potentiel et l'avenir de ce projet. C'est en quelque sorte un manque de culture numérique » (un interviewé P3).

« (...) Certains d'entre eux ne voulaient pas que d'autres tâches se rajoutaient aux tâches quotidiennes » (un interviewé P1).

Elle a été exprimée dans des cas par un comportement de résistance apathique, non accompagnés d'un sous-usage. Dans d'autres cas, la résistance était agressive et a conduit au sous-usage du système :

« Ils ont procédé plusieurs fois à l'arrachement des boîtiers et ont prétendu qu'ils étaient tombés suite à une secousse ou lors de l'entretien » (un interviewé P1).

Or, bien qu'il ait existé, le sous-usage a été temporaire puisque les utilisateurs internes ont fini par adhérer, malgré leur insatisfaction (P2 et P1). On peut ainsi conclure que l'insatisfaction à l'égard du système n'est pas toujours tributaire du sous-usage. Pour cette raison, figurent les deux conséquences indésirables « insatisfaction des utilisateurs » et « sous-usage du système ».

F. *Sous-usage du Système par les Utilisateurs Externes*

Les résultats de l'étude confirment que le recours à un partenaire privé n'a pas pu assurer l'utilisation du système implanté par les citoyens-usagers. L'objectif socio-économique visé n'a pas été ainsi atteint (P3). Cet objectif était plutôt tributaire de l'effort du partenaire public et des initiateurs à publiciser le projet et de l'implication des autres bailleurs de courriers. En fait, n'étant pas suffisamment informés, les citoyens ne se rendaient pas compte de l'utilité de cette plateforme. En 2009, le nombre d'activations a atteint seulement 21 049, alors que le nombre prévu était de 500 milles comptes :

« Les clients de la Poste se limitaient au compte CCP qui leur permettait de suivre leur compte à distance. Ils ne connaissent pas exactement les avantages que leur procurait MailPost » (un interviewé P3).

Une autre explication pourrait justifier, entre autres, le sous-usage des services MailPost. Il s'agit de l'inexistence d'une version arabe de la plateforme, même au niveau de la version arabe du portail de la Poste tunisienne⁹. Certaines catégories de clients peuvent être confrontées à des difficultés de compréhension et de manipulation des différentes étapes d'adhésion.

Le sous-usage pourrait aussi s'expliquer par le fait de lier un service électronique à une procédure nécessitant un envoi de courriel papier :

« Conditionner l'adhésion à la plateforme par l'envoi d'un courriel classique relève de l'absurdité (...) » (un interviewé P3).

Le processus d'activation d'un compte MailPost nécessite l'envoi d'une lettre recommandée contenant les paramètres d'accès au compte du client ayant fait l'inscription en ligne. Cette procédure semble avoir un effet majeur sur les adhésions puisque la Poste tunisienne souffre déjà de faiblesses au niveau de la distribution des courriers. En plus la procédure d'adhésion nécessite un déplacement à une agence postale pour remplir et envoyer le formulaire, chose qui ne semble pas attirer les amateurs du digital :

« (...) alors qu'il existe déjà des problèmes au niveau de la distribution » (un interviewé).

« Pensez-vous qu'un citoyen prendra la peine pour se déplacer à l'agence rien que pour remplir le formulaire d'adhésion à la plateforme ? Personnellement, je ne pense pas (...) » (un interviewé P3).

Un répondant évoque aussi les soucis du citoyen tunisien quant aux questions de la sécurité et de la confidentialité des informations à caractère personnel, comme un autre facteur explicatif du sous-usage :

« Le tunisien est un citoyen méfiant. Il préfère utiliser gmail et yahoo par crainte que son compte soit contrôlé » (un interviewé P3).

Toujours dans le cadre de l'explication relative au sous-usage par les usagers, un interviewé cite le manque d'engagement des autres organisations publiques. En effet, le projet a été destiné aux clients de la Poste et aux clients des organismes de l'administration publique tunisienne comme les affiliés à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM), à la Mutuelle Assurance de l'Enseignement (MAE), et les ministères. Jusqu'à la date de l'entretien, uniquement la CNAM a adhéré :

« (...) tant que la partie service n'est pas développée, le client ne va pas trouver un intérêt dans l'ouverture de compte (...) » (un interviewé P3).

VI. CONCLUSION ET DISCUSSION

Les résultats mis en évidence par l'étude montrent que dans un cas, les gestionnaires ont décidé de ne pas renouveler le contrat PPP une fois arrivé à son terme. Dans un autre cas, le contrat PPP a été rompu au cours de l'exécution du projet. Dans les deux cas, les gestionnaires ont préféré revenir au mode traditionnel de passation de marché, à savoir l'appel d'offres, pour relancer les projets en question. Ces derniers ayant enregistré des dépassements au niveau de l'échéancier, du budget et une mauvaise qualité de certaines composantes du système. Ces résultats sont conformes à ceux trouvés par Bouaziz (2010) qui constate que les PPP dans le domaine de gouvernement électronique en Tunisie ne font parfois qu'accroître les dépassements des délais et les lacunes techniques subies par ces projets. Également, de Brux et

⁹Plusieurs visites ont été faites : en 2013, 2014 et novembre 2015.

Marty (2016, p.224) signalent que les PPP sont toujours sujets à soupçons, « *notamment quant à un possible contournement des règles budgétaires* ». Par ailleurs, des conflits et litiges, un sous-usage du système implanté et une insatisfaction du partenaire privé ont été subis par les trois projets ayant pour origine la relation partenariale. Ces résultats suscitent de sérieuses interrogations quant à la capacité des PPP à exécuter les projets TIC en Tunisie. Une exploration plus approfondie de nouveaux projets serait alors nécessaire pour vérifier si des enseignements ont été tirés à partir des expériences passées. Cette exploration est d'autant plus importante dans un contexte post-révolutionnaire où le gouvernement tunisien semble trouver dans les PPP la solution privilégiée d'une politique publique qui cherche à soutenir la relance et la croissance de son économie. Ce contexte est marqué par des transformations politique, sociale et économique profondes causant une croissance de la dette publique. Ce retour d'expérience sera certainement d'une grande utilité pour les projets en interruption temporaire et pour ceux prévus.

Faut-il encore que le gouvernement tunisien passe directement aux nouveaux modèles émergents de PPP, en l'occurrence le modèle PF2 lancé aux Royaume-Uni et les PPP institutionnalisés (PPPI) en France ? Ces modèles sont venus pour pallier aux insuffisances constatées et tant réclamées par les autorités françaises que britanniques et que notre étude a aussi confirmé dans le contexte tunisien. Il s'agit de leurs coûts de financement difficilement prévisibles et des difficultés posées au contractant public pour exercer un contrôle effectif. Ces modèles reposent sur la création d'une structure mixte public-privé et la renonciation à la société-projet strictement privé, permettant ainsi une participation directe des pouvoirs publics (de Brux et Mary, 2016).

RÉFÉRENCES

- [1] B.A. Aubert, et M. Patry, « Les partenariats public-privé : une option à considérer », *Revue Internationale de gestion*, vol.29, N.2, pp.74-85, 2004.
- [2] M.T. Bailey, « Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research », *Public Administration Review*, vol.52, N.1, pp.47-55, 1992.
- [3] L. Bardin, *L'analyse de contenu*, 9^{ème} édition, Paris : PUF, 1998.
- [4] N. Belhocine, B. Mazouz, et J. Facal, « Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », *Télescope*, pp.2-14, 2005.
- [5] B. Boehm, « Software risk management », in *European Software Engineering Conference*, 1989, Springer Berlin Heidelberg, 19p.
- [6] S. Bourdeau, H. Barki, S. Rivard, et J. Bernard *Évaluation du risque en gestion de projet*. In : B.A. Aubert, et J.G. Bernard, *Mesure intégrée du risque dans les organisations*, les Presses de l'Université de Montréal, 2004.
- [7] Commission des Communautés européennes (2004). « Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions ». [Online]. Available : http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf.
- [8] S. Dabbou, *Le partenariat public-privé en Tunisie*. In : A. Sedjari, *PPP et gouvernance future*, L'Harmattan, 2005.
- [9] J. de Brux, et F. Marty « Les partenariats public-privé institutionnalisés: intérêts, limites et risques d'une structure hybride public-privé ». *Revue française d'administration publique*, N.157, pp.223-238, 2016.
- [10] N. Djedidi, *Le partenariat public-privé dans le contrat des collectivités publiques locales*, In : A. Sedjari, *PPP et gouvernance future*, L'Harmattan, 2005.
- [11] T. El Jamali, M. Plaisent, H. Benyahia, P. Bernard, et L. Maguiraga, « La France à l'heure du e-gouvernement », *IX^{ième} Colloque de l'Association Informatique de Management (AIM)*, Systèmes d'information : Perspectives critiques, 2004.
- [12] Institut Économique de Montréal (2003). « Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé », *Les Notes Économiques*, [Online]. Available : www.iedm.org/files/partenerariat.pdf.
- [13] H.S. Linder, « Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings », *The American Behavioral Scientist*, vol.43, N.1, pp.35-51, 1999.
- [14] Marty, F., Voisin, A. et Trosa, S. (2006). « Les partenariats public-privé », Éditions la Découverte, [Online]. Available : <http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/41768196.pdf>
- [15] B. Mazouz, « Le Partenariat Public-Privé : Une configuration organisationnelle propice aux projets technologiques », in *VII^{ème} Symposium MDI- Pôles de Compétitivité*, 2008, Alger, 24p.
- [16] B. Mazouz, « Les aspects pratiques des partenariats public-privé - De la rhétorique néolibérale... aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP », *Revue française d'administration publique*, vol.2, N.130, 2009.
- [17] B. Mazouz, et N. Belhocine, *Gérer l'interface politique, organisationnelle et économique des PPP*. In: M. Boisclair, et L. Dallaire, *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : Un regard systémique-Théorie et pratique*, Presses de l'Université du Québec, 2008.
- [18] M.B. Miles, et A.M. Huberman, *Analyse des données qualitatives*, 2^{ème} édition, De Boeck Université, 2003.
- [19] N. Pongsiri, « Regulation and public-private partnerships », *The International Journal of Public Sector Management*, vol.15, N.6, pp.487-496, 2002.
- [20] D. Skander, « L'évolution de la confiance et du contrôle dans le cadre des Partenariats Public-Privé conclus à l'échelle internationale : le cas de l'aéroport international de Malte », *Université du Québec à Montréal*, août 2010.

- [21] L. Tang, Q. Shena, et W.L.Cheng, « A review of studies on Public–Private Partnership projects in the construction industry », *International Journal of Project Management*, N.28, pp.683–694, 2010.
- [22] F. Wacheux, *Méthodes qualitatives et recherches en gestion*, Editions Economica, 1996.
- [23] F. Bouaziz, *La gestion des risques des projets e-gouvernement : cas de projet de l'administration électronique en Tunisie*, Université de Sfax, Tunisie, 2010.
- [24] P. Wanlin, « L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels », in *Actes du colloque bilan et prospective de la recherche qualitative*, 2007, *Recherches Qualitatives, Hors Série*, N.3, p.243
- [25] R.K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, 1989.
- [26] K. Yongjian, L. Xiping, et W. Shouqing, « Equitable Financial Evaluation Method for Public-Private Partnership Projects », *Tsinghua Science and Technology*, vol.13, N.5, pp.702-707, 2008.