

Titre : La digitalisation des services publics au Sénégal : Trajectoires et Craintes.

**Par
Alexandre Mapal SAMBOU¹**

Title : The digitalization of public services in Senegal: Trajectories and Fears.

¹ Doctorant en Science politique à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal, l'auteur est aussi un professionnel de la transformation organisationnelle et numérique des organisations. Ses recherches doctorales tournent autour de la Transformation de l'Etat, en général, et de la Gouvernance numérique, en particulier.

Résumé

Au Sénégal, il existe une longue tradition de digitalisation des services publics. Historiquement, le gouvernement sénégalais a d'abord utilisé ces technologies pour stocker les données statistiques aux fins de gestion des finances publiques, de contrôle de la masse salariale, de perception d'impôts et de mise sous surveillance des populations². C'est par la suite qu'avec la vague de démocratisation, le fichier électoral a été dématérialisé avant les élections législatives de 1998. Au début des années 2000, beaucoup de tentatives de mise en place d'une administration plus proche des citoyens ont conduit le gouvernement à accélérer l'utilisation des TIC pour faciliter l'accès aux services publics. Quoiqu'ambitieuse, cette volonté politique d'engager fatalement la digitalisation des procédures administratives³ a enregistré plusieurs échecs dont les causes sont à rechercher dans le cadre institutionnel et le manque de confiance dans le numérique.

Mots clés : Gouvernement, Administration, Services publics, Tic, Digitalisation, Sénégal.

Abstract

Senegal has a long tradition of digitizing public services. Historically, the Senegalese government first used these technologies to store statistical data for the purposes of managing public finances, controlling the wage bill, collecting taxes and monitoring the population. Later, with the wave of democratization, the electoral roll was dematerialized prior to the 1998 legislative elections. In the early 2000s, many attempts to establish a more citizen-friendly administration led the government to accelerate the use of ICTs to facilitate access to public services. Although ambitious, this political will to digitize administrative procedures inevitably led to a number of failures, the causes of which are to be found in the institutional framework and the lack of confidence in digital technology.

Key Words : Government, Administration, Publics services, ICT, Digitalization, Senegal.

² PAYE Moussa, « Les nouvelles technologies de l'information et le processus démocratique », in DIOP Momar Coumba, *Le Sénégal à l'heure de l'information : technologies et société*, Paris, Karthala, 2002, 390 pages, p. 263.

³ Discours du Président Macky SALL lors du Forum des investisseurs tenu les 17 et 18 décembre 2019 dans le cadre du Groupe consultatif de Paris. « Trop de routine, trop de lenteurs, trop de procédures et de formalités indues continuent d'altérer l'efficacité du service public et de la compétitivité de notre économie ».

Introduction

Dans un contexte mondial marqué par des turbulences à l'image des multiples échecs de l'intervention des pouvoirs publics, l'inefficacité des politiques publiques, la chute des taux de participation électorale et la hausse des taux d'abstention, les Etats pour leur survie doivent développer de nouvelles stratégies car les exigences citoyennes sont de plus en plus fortes. Dans cette optique, les gouvernements font recours aux technologies numériques pour améliorer leurs politiques et interventions publiques. Au Sénégal, la volonté politique « d'engager fatalement la digitalisation des procédures administratives »⁴ a enregistré plusieurs échecs, de sorte que la délivrance des services publics reste marquée par les mêmes carences à l'origine de la décision de les digitaliser.

Bien qu'occupant une place de choix dans la construction historique de la Science politique, l'objet scientifique « administration publique » est l'un des angles morts de la production politologique en Afrique. Selon Bezes, « dans les études de « transitologie », la réforme des systèmes administratifs n'a pas occupé le même statut déterminant ni suscité la même attention empirique que les variables politiques⁵ ». Comme un objet embarqué, les questions administratives sont abordées incidemment dans le cadre d'analyses sur l'Etat⁶. Pourtant, les problématiques d'accès aux services publics persistent et des réformes sont régulièrement proposées. Un extrait du rapport de présentation du « FSP Usages » repris de PIERRE Jocelyn en dit long : « les usagers sénégalais rencontrent de grandes difficultés pour se procurer les documents administratifs et des informations relatives au service public. Ils doivent souvent se déplacer ou faire appel à des intermédiaires rémunérés en conséquence car connaissant les procédures et disposant du temps nécessaire à l'accomplissement de ces dernières⁷ ». Les causes à l'origine de ces carences dans la délivrance des services publics, sont à la fois

⁴ Discours du Président Macky SALL lors du Forum des investisseurs tenu les 17 et 18 décembre 2019 dans le cadre du Groupe consultatif de Paris. « Trop de routine, trop de lenteurs, trop de procédures et de formalités indues continuent d'altérer l'efficacité du service public et de la compétitivité de notre économie. »

⁵ BEZES Philippe (2007), « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du new public management ? », *Critique internationale*, Vol.2, n° 35, p.12.

⁶ DARBON Dominique et CROUZEL Ivan (2009), « Administrations publiques et politiques publiques », in GAZIBO M., THIRIOT C., *Le politique en Afrique*, Paris : Karthala, p. 11.

⁷ PIERRE Jocelyn (2008), « Invitation à la transparence : le site web sénégalais « vos démarches administratives : Une contribution à la « bonne gouvernance », *Networks and Communication Studies*, Vol. 22 p.42.

géographiques, institutionnelles, humaines et mentales. Autant, l'accès géographique est difficile car il y a une distribution inégale des services publics principalement concentrés sur la presqu'île du Cap-Vert⁸, autant l'accès administratif est compliqué du fait de la complexité des circuits et procédures, et ce, sans compter les relations administratives marquées par l'arbitraire et l'absence d'éthique⁹.

Est à la genèse de cette étude, la problématique suivante : qu'est-ce qui peut expliquer que malgré la longue tradition du Sénégal en matière de digitalisation, la volonté politique d'instituer une administration numérique tarde à se réaliser. De façon spécifique, quelles sont les contraintes à l'effectivité et à la pérennité des politiques de digitalisation des services publics au Sénégal ?

L'hypothèse qui découle de ces questionnements est que les tentatives d'accélération de la digitalisation des services publics se heurtent à des pesanteurs psychologiques, culturelles et structurelles intrinsèques à l'histoire et à la configuration actuelle de l'administration publique sénégalaise. En réalité, la mise en œuvre de cette volonté politique renferme des enjeux de pouvoir, de confiance et de gouvernance.

Quoique les initiatives soient porteuses, les rares travaux qui font référence à la gouvernance électronique au Sénégal¹⁰ ne renseignent pas sur les effets de l'application des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sur l'appareil administratif, sur ses agents et ses

⁸ DIAKHATÉ, Mouhamadou Mawloud (2011), *L'aménagement du territoire au Sénégal. Principes, pratique et devoirs pour le XXI^e siècle*, Paris : L'Harmattan, p.131. Repris de SENE, A. M., CODJIA, C. (2016), « Dynamiques de l'aménagement du territoire et inégalités sociospatiales au Sénégal », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol.60, n°169, p.2.

⁹ PIERRE Jocelyn (2008), « Invitation à la transparence : le site web sénégalais « vos démarches administratives : Une contribution à la « bonne gouvernance », *Op.cit.*, p.42.

¹⁰ Voir :

- NDIAYE Mamadou (2006), *E-gouvernance et démocratie en Afrique : le Sénégal dans la mondialisation des pratiques*, Thèse de Doctorat en Sciences de l'information et de la communication, Université Michel de Montaigne Bordeaux 3.
- MBENGUE Moustapha (2009), « Enjeux et pratiques de la gouvernance électronique en Afrique de l'Ouest », *IFLA*.
- SAGNA, Olivier (2013), « Les politiques publiques en matière de télécommunications et de TIC (2000-2012) : Entre discours, réalisations et scandales », DIOP Momar Coumba (dir.), *Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale* (p.591), Dakar-Paris : CRES-Karthala, mis en ligne le 18 juin 2012, consulté le 20/10/2019. URL : <http://ticetsociete.revues.org/1030>.

usagers en termes d'appropriation et de résistance. La démonstration de l'hypothèse centrale de cette étude est le fruit d'une étude empirique basée sur des études de cas dans les domaines des services sociaux (santé, enseignement supérieur etc.) et des régies financières (douanes, impôts etc.).

Il sera question d'apporter des éléments de réponse repérables dans la trajectoire de quelques grandes expériences en matière de digitalisation des procédures qu'on retrouve principalement aux ministères des Finances et de l'Intérieur. D'autres secteurs à l'image de la santé et de l'enseignement supérieur serviront également d'exemple pour analyser les facteurs cognitifs, stratégiques et institutionnels qui ralentissent les efforts de digitalisation des services publics.

I. LES « GRANDS SOIRS » DE LA DIGITALISATION DES SERVICES PUBLICS AU SENEGAL

Au cours des années 1980, les gouvernements ont commencé à investir massivement dans des programmes de réforme de l'Etat portés par des institutions internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ces programmes de réforme ont consisté à rénover le cadre organisationnel et fonctionnel avec la création, la fusion ou la suppression de structures publiques pour opérer des économies budgétaires¹¹. En 2010, la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique redevenu Bureau Organisation et Méthodes (BOM) a, dans son Schéma Directeur de la Réforme de l'Administration publique (2011-2015), consacré l'administration numérique comme levier d'amélioration de la qualité des services publics. Cependant, les premières tentatives de mise en place de l'administration numérique remontent aux premières années de l'indépendance.

Au lendemain de la vague des indépendances des années 1960-70, les Etats africains se sont confrontés à des défis sécuritaires et économiques. Il s'agissait pour les élites politiques de concilier la construction de l'Etat-Nation avec le développement économique. En Occident, la sociogenèse de l'Etat moderne s'est construite autour de ce que Norbert Elias appelle la loi du monopole, c'est-à-dire, l'entreprise de monopolisation sur l'ensemble du territoire, des

¹¹ BEZES, Philippe, LE LIDEC, Patrick (2016), « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, Vol. 66, n° 3-4, p.407.

pouvoirs militaires et fiscaux¹². Sans doute, c'est ce qui explique l'option des pouvoirs publics d'entamer en priorité la digitalisation des blocs financier et sécuritaire. Ces fonctions régaliennes ont de tout temps été des domaines prioritaires des réformes de l'Etat¹³.

A. La digitalisation du pôle financier de l'Etat entre 1960-80

Bien avant sa première connexion à internet en 1996¹⁴, des initiatives de digitalisation dans l'administration ont émergé. On peut retracer ce processus en plusieurs phases et en plusieurs pôles. Historiquement, la première phase est la numérisation des activités du pôle financier de l'Etat avec la Direction du Traitement Automatique de l'Information (DTAI) au ministère des finances. En privilégiant le déploiement des mini-systèmes informatiques, l'enjeu de cette première phase est la mobilisation des recettes pour financer les politiques de développement de l'Etat. Précurseuse de l'informatique au Sénégal, la DTAI assure au sein du ministère en charge des Finances, le secrétariat de la Commission ministérielle informatique. Elle a pour missions de préparer, de mettre en œuvre et de contrôler les stratégies et politiques informatiques du Ministère en charge des Finances¹⁵. Ses principaux chantiers, essentiellement centrés sur les services de l'Etat, concernaient la gestion de la Solde des agents et, plus tard, de ses démembrements. C'est donc le souci de bien tenir les finances publiques par l'harmonisation des données de la Direction de la Fonction Publique, des Ministères utilisateurs et de la Direction de la Solde, de la Pension et de la Rente Viagère, qui explique la raison d'être de cette direction. C'est également le cas de la création du premier ministère de la modernisation de l'Etat et de la technologie en 1993.

¹² ELIAS, Norbert (1990), *La dynamique de l'Occident*, Paris : Agora. Voir aussi Norbert ELIAS, 2021 (1939), *Moyen Âge et procès de civilisation*, Paris, Éditions de l'EHESS, 224 p. Voir également LARROUQUE Damien (2023), « Norbert ELIAS, *Moyen Âge et procès de civilisation* », *Revue européenne des sciences sociales*, Vol.1, n°61, pp.292-295.

¹³ Sur les fonctions régaliennes, voir CANIVET Guy, LEBEGUE Daniel, DE SILGUY Yves-Thibault (2014, juillet, 09), « Où va l'État ?, L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité », Conseil d'État : Cycle de conférences du Conseil d'État 2013-2015, Salle d'Assemblée générale.

¹⁴ Sur l'histoire du déploiement des TIC au Sénégal, lire SAGNA, Olivier (2012), « De la domination politique à la domination économique : une histoire des télécommunications au Sénégal », *Tic & Société* [En ligne], Vol.5, n°2-3, p.75. Consulté le 8 juillet 2012.

¹⁵ Voir : <http://www.finances.gouv.sn/dtai/>, consulté le 29/05/2022 à 21 heures 18

A côté des défis liés au développement économique et social, la vague de démocratisation et l'éclatement du conflit en Casamance, ont été autant de facteurs qui ont poussé l'Etat du Sénégal à investir dans la digitalisation du pôle sécuritaire¹⁶.

B. La digitalisation du pôle sécuritaire entre 1980-90

La deuxième phase de la modernisation technologique des services publics est marquée par l'informatisation du processus d'identification en 1977 à travers la Direction de l'Automatisation du Fichier (DAF) qui est le deuxième pôle. A l'époque, le défi était lié à la nécessité de mieux identifier les citoyens afin de mieux prendre en charge les enjeux de démocratisation et de sécurisation. En toute logique, la DAF fut rattachée au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique dans le but de gérer des fichiers sensibles et stratégiques : carte nationale d'identité, électeurs, associations et partis politiques, armes et munitions, etc.¹⁷ Parmi ces fichiers, le plus populaire est bien entendu le fichier électoral eu égard aux contestations sur son intégrité et sa fiabilité¹⁸. L'histoire de ce fichier est contée par Abibe Fall, Ingénieur informaticien de formation, à la tête de la DAF depuis mai 1999 :

Au fur et à mesure que les personnes s'inscrivaient lors des différentes élections, on n'a pas jugé utile d'élaguer les multiples inscriptions qui se trouvaient dans le fichier, peut-être par manque de moyens. C'est en 1998 que le fichier a atteint le chiffre de trois millions d'électeurs. L'urgence de procéder à une refonte du fichier a commencé en 1999 mais cela a été fait de façon partielle en enlevant ce qu'on appelle le stock mort. A l'époque, l'un des critères retenus pour enlever un électeur du fichier, c'est le maintien dans le fichier, uniquement, les personnes qui ont retiré leurs cartes d'électeurs au

¹⁶ DAHOU T., FOUCHER V. (2004), « Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive: « Sopi » or not « sopi »? ». *Politique africaine*, 96, 5-21. <https://doi.org/10.3917/polaf.096.0005>

¹⁷ Entretien avec Abibe Fall, Directeur de l'automatisation du fichier (DAF), année 2006, article de presse consulté dans <http://www.osiris.sn/Abibe-Fall-Directeur-de-l.html>, le 29/05/2022 à 21 heures 30

¹⁸ Selon le Professeur Ismaïla Madior Fall, la fiabilité du fichier électoral est devenue l'élément central de querelles électorales. Voir FALL Ismaïla M. (2011), « Chapitre 6 : Sénégal », Ismaïla M. FALL et ali, *Organes de gestion des élections en Afrique. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie* », OSIWA p.184.

moment des élections législatives de 1998. Cela a permis à la direction d'alléger le fichier qui est passé de 3 000 000 à 1 700 000¹⁹.

Pour rappel, l'une des sources de résistances notées dans l'entreprise d'informatisation du fichier électoral autour des années 1998-2000, est le débat sur les fameuses cartes israéliennes commandées sous le magistère du Président Abdoulaye Wade²⁰. Cependant, les prémices de la digitalisation des opérations de mobilisation des ressources vont apparaître sous le règne du Président Abdou Diouf.

C. La digitalisation des opérations douanières : mise en place de Gaindé dans les années 1990

L'administration douanière au Sénégal est la pionnière de la dématérialisation des procédures. Son engagement dans ce chantier est quelque part lié à la mobilisation des recettes, son cœur de métier. Plus qu'un objectif, la mobilisation des recettes fiscales est un impératif dans la mise en œuvre des actions prévues à travers les documents de planification de la politique économique et sociale. En France, par exemple : « la dématérialisation des procédures administratives, et notamment fiscales, est le cheval de bataille de tous les partis politiques²¹ ». Car, le traitement manuel et humain des opérations de mobilisation des recettes fiscales de l'Etat implique des coûts exorbitants que la dématérialisation permettrait d'atténuer²². C'est dans cet esprit que les autorités sénégalaises ont mis en place, au niveau des douanes, un système d'information du nom de Gaindé²³ dans le but d'améliorer significativement le recouvrement des recettes douanières. En réalité, c'est en 1967 que les premières études ont été effectuées pour la mise en place d'un système informatique chargé de gérer le dédouanement d'amont en

¹⁹ Entretien avec Abibe Fall, Directeur de l'automatisation du fichier (DAF), année 2006, article de presse consulté dans <http://www.osiris.sn/Abibe-Fall-Directeur-de-l.html>, le 29/05/2022 à 21 heures 30

²⁰ BREUILLAC Brigitte (04 février 2000), « L'opposition sénégalaise redoute « un coup d'Etat électoral », *Le Monde*. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/2000/02/04/1-opposition-senegalaise-redoute-un-coup-d-etat-electoral_3689092_1819218.html, consulté le 19/06/2024 à 20h12.

²¹ ROEMER Florent (2016), « La dématérialisation des procédures fiscales en France, une modernisation de l'état au service de l'amélioration des relations avec les entreprises ? », *Pyramides*, n°26/27, p.146.

²² *Idem*.

²³ Gaindé est un terme wolof qui désigne le lion et désigne ici « Gestion automatisée des informations douanières et des échanges ».

aval. Ces études ont abouti en janvier 1990 à la mise en place d'un système révolutionnaire²⁴. Précisément, la conception de Gaindé a commencé en 1986 avec Magatte Diouf, ancien directeur de la DTAI qui a initié le projet au plan technique et dont la poursuite fut assurée par les douaniers. A l'époque, « la CNUCED²⁵ voulait nous imposer un système. Gaindé est le fruit d'un partenariat entre la DTAI et les douanes. La DTAI a conduit le projet jusqu'en 1992²⁶ ». Mais, depuis sa mise en service, le système Gaindé s'est bonifié et beaucoup d'applications ont été développées afin de gérer les différents cœurs du métier. Il était devenu nécessaire de centraliser les télé-procédures à des fins de bonne gouvernance du système d'information de l'Etat.

D. Les tentatives de centralisation des téléprocédures au début des années 2000

A la faveur du changement de régime intervenu en 2000 et marqué par l'arrivée au pouvoir de dirigeants technophiles²⁷, le paysage administratif enregistre le développement de plusieurs téléprocédures²⁸. Cela s'inscrit pleinement dans les objectifs de modernisation de l'administration qui « vise un meilleur service rendu à l'entreprise, grâce à une circulation plus fluide de l'information, un accès simplifié aux procédures administratives²⁹ ». Déjà, en 2003, le nouveau régime d'obédience libérale avait pour objectif de mettre en place une administration plus proche des citoyens à travers l'utilisation des TICS pour faciliter l'accès aux services publics. Cette période est surtout marquée par la création de l'Agence de

²⁴ Témoignages d'un Colonel des douanes, ancien Directeur des Systèmes informatiques recueillis le 05/03/2019.

²⁵ La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies créé en 1964, qui vise à intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale de façon à favoriser leur essor.

²⁶ Témoignages d'un ancien Directeur des Systèmes informatiques douaniers recueillis le 09/09/2022.

²⁷ L'Etat sénégalais s'est impliqué fortement dans la préparation du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI, Genève 2003 et Tunis 2005) et il s'est vu conférer à sa demande, la responsabilité du volet NTIC du NEPAD. Voir SAGNA, Olivier (2013), « Les politiques publiques en matière de télécommunications et de TIC (2000-2012) : Entre discours, réalisations et scandales », *Op.cit.*, p.563. Voir également MBENGUE, Moustapha (2009), « Enjeux et pratiques de la gouvernance électronique en Afrique de l'Ouest/The Issues and practices of e-governance in West Africa », *Op.cit.*, p.10.

²⁸ REPUBLIQUE DU SENEGAL (2016, mai, 18), *Etude diagnostique du service public*, MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RATIONALISATION DES EFFECTIFS ET DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC, Rapport élaboré par le Cabinet Exa Consulting, pp.86-87.

²⁹ ROEMER Florent (2016), «La dématérialisation des procédures fiscales en France, une modernisation de l'Etat au service de l'amélioration des relations avec les entreprises ?», *Op.cit.*, p.146.

l'Informatique de l'Etat (ADIE), l'ancienne section informatique du BOM. Dans ce sens, le gouvernement lance le projet du site web « Démarches administratives³⁰ » qui devait se dérouler en trois phases³¹ et dont la mise en ligne a été annoncée par le président de la République du Sénégal dans son discours prononcé le 3 avril 2006 à l'occasion de la fête de l'Indépendance³². La nouveauté, c'est que jusque-là, les administrations n'avaient digitalisé que les processus internes au détriment de ceux en rapport avec les usagers. Dans la foulée, soit quelques jours plus tard, le Président de la République prend une décision majeure dans la mise en place d'une administration numérique, c'est-à-dire l'adoption du décret n°2003-298 du 9 mai 2003 portant création, organisation et fonctionnement du projet « Intranet gouvernemental ». Selon Wade, « Jusque-là, pour le citoyen, l'administration constituait une citadelle centralisée, cloisonnée, difficile d'accès, avec ses procédures lourdes et complexes. Aujourd'hui, avec l'Intranet gouvernemental, l'Etat inverse la polarité administration-citoyen en plaçant ce dernier au centre de ses préoccupations via des services en ligne et une meilleure accessibilité à l'information³³».

Concurremment aux initiatives de centralisation des démarches administratives à travers un site web gouvernemental, du côté des régies financières, le processus de digitalisation est en avance en termes de maturité. A la Direction générale des Douanes, l'on note, en 2004, la mise en place d'un guichet unique du nom de Orbus³⁴. Alors que, traditionnellement, l'accomplissement des formalités administratives à travers un guichet unique physique exigeait le déplacement de l'utilisateur, la mise en place d'un guichet unique digitale dispense les usagers des contraintes liées aux déplacements. En effet, avant Orbus, l'utilisateur était obligé d'aller vers dix-sept (17) acteurs pour regrouper les documents afin de faire une déclaration en douane. Avec le guichet unique,

³⁰ Le site web « Vos démarches administratives » est accessible sur : <http://www.demarches.gouv.sn>.

³¹ Les trois phases sont : mettre à la disposition du citoyen les infos sur les procédures administratives notamment les prix, les bases légales, et les structures ; offrir aux citoyens la possibilité de faire la demande en ligne des documents administratifs. Cette phase n'a jamais été effectuée ; proposer aux citoyens des procédures complètement dématérialisées du début à la fin.

³² PIERRE, Jocelyn (2008), « Invitation à la transparence : le site web sénégalais « vos démarches administratives : Une contribution à la « bonne gouvernance », *Op.cit.*, p.38.

³³ Discours inaugural de l'ancien président de la République, Me Abdoulaye Wade sur l'intranet gouvernemental, le 15 mars 2005).

³⁴ C'est un dispositif permettant d'opérer un ensemble des formalités administratives à travers une seule plateforme. Un guichet unique peut être physique comme dématérialisé.

l'importateur d'un produit comme les armes, par exemple, n'a pas besoin d'aller au ministère de l'Intérieur ni d'aller vers un commissionnaire en douane encore moins de se déplacer vers les assurances ou vers les banques. Pendant ce temps, l'administration fiscale se préparait, après une période d'utilisation d'applications informatiques bien avant 2000, à changer carrément le système d'information de la DGID. C'est en 2006 que la décision d'avoir un système intégré de gestion des taxes fut prise à travers la mise en place de SIGTAS (Système intégré de gestion des taxes)³⁵.

E. L'ouverture d'une nouvelle ère dans la digitalisation des services publics à partir de 2010

L'année 2010 va marquer un nouveau tournant dans la conduite de la politique de digitalisation de l'administration publique. Au sein des régies financières, un nouveau cap sera franchi avec le lancement de systèmes d'information intégrés. Dans d'autres secteurs de l'action publique, certains services publics expérimentent des initiatives de digitalisation prometteuses (santé, éducation, enseignement supérieur, urbanisme etc.).

Jusqu'en 2010, et ce, malgré cet intérêt progressif pour les télé-procédures³⁶, les régies financières n'avaient pas encore expérimenté l'ère de la dématérialisation des procédures. Sur ce registre, à la direction générale des douanes, c'est en 2011 que les douanes vont entamer une nouvelle phase dite de la dématérialisation. Il y a une différence entre Gainedé classique et la nouvelle version. Dans le cadre de Gainedé classique, il y avait ce qu'on appelle l'automatisation mais avec la nouvelle version de Gainedé, « l'utilisateur n'a plus besoin de se déplacer parce que c'est le système composé de Gainedé et de Orbus qui prend en charge ses besoins »³⁷. Pour les douanes, le chantier de la dématérialisation qui a abouti au lancement du système Gainedé intégral en 2012, consiste à faire de sorte qu'il n'y ait pas de papier dans toute la chaîne de développement (formalités administratives, pré-dédouanement, dédouanement, enlèvement, paiement). Avec la nouvelle version, « l'objectif est de fédérer toutes les applications des Douanes pour réaliser une automatisation de l'ensemble de nos procédures, depuis le pré-

³⁵ Témoignages d'un Inspecteur des Impôts, Conseiller Technique et Directeur de Projet à la Direction générale des Impôts et Domaines recueillis le 11 février 2019.

³⁶ En 2009, l'ADIE met en place le projet SAFI (Système administratif des formalités informatisées).

³⁷ Témoignages d'un Colonel des douanes, ancien Directeur des Systèmes informatiques recueillis le 05/03/2019.

dédouanement jusqu'à l'enlèvement des marchandises, sans oublier la gestion des régimes et des exonérations»³⁸. A la direction générale des Impôts et Domaines, c'est à partir de 2013 que les télé-procédures fiscales sont ouvertes aux usagers car jusque-là le contribuable n'avait pas la possibilité de déclarer et de payer en ligne. C'est en fin 2012 que la plateforme E-tax³⁹ a été déployée en phase pilote. Et c'est donc avec son déploiement en 2013 en mode semi automatisé avec paiement des contribuables par virement bancaire après la télé-déclaration que la DGID va inaugurer l'ère de la dématérialisation.

Au-delà des régies financières ayant longtemps expérimenté le déploiement d'applications numériques, l'on a noté une inflation multisectorielle des initiatives de digitalisation de services publics dans plusieurs secteurs de l'action publique au Sénégal.

Dans l'éducation, la plateforme Mirador, fruit du travail de cinq ingénieurs sénégalais pendant une période d'un an, est lancée en 2013 grâce à l'appui financier de la coopération canadienne⁴⁰. Entre autres fonctionnalités, cette plateforme permet à l'Etat de collecter les besoins des établissements scolaires sénégalais, de contrôler l'exécution des charges horaires, de gérer les affectations, les carrières de ses enseignants. Dans la même année, le secteur de l'urbanisme enregistre le lancement de la plateforme Télé-Demande d'autorisation de construire (TeleDac)⁴¹. Matérialisation d'une des recommandations du 11^{ème} Conseil présidentiel de

³⁸ Selon Ousmane Mbengue ancien directeur de la facilitation du système en 2012. Source initiale : Le Populaire-><http://www.popxibaar.com/>, 10 février 2012, tiré de <http://www.osiris.sn/La-dematerialisation-des,10522.html>, consulté le 24 mars 2019.

³⁹ E-tax est une application web mise en place par la Direction générale des impôts et des domaines (DGID), au service des contribuables, pour leur permettre de déclarer et de payer leurs impôts et taxes en ligne. Ainsi, la nouvelle version de e-tax permet : de déclarer les impôts et taxes en ligne ; de payer les impôts et taxes en ligne, à l'exception des impôts recouverts par la DGCPT comme la patente, les contributions foncières et la contribution globale unique (CGU) ; de consulter les comptes d'impôt en ligne ; d'adresser des requêtes à l'administration fiscale en ligne et de recevoir des réponses via le même canal. Tous les contribuables assujettis aux impôts et taxes prévus par le Code général des impôts peuvent se servir d'e-tax. Pour les contribuables relevant du service en charge des grandes entreprises, en l'occurrence la Direction des grandes entreprises (DGE), cette utilisation est obligatoire. En effet, la réglementation soumet ces contribuables à l'obligation de télé-déclaration et de télépaiement de leurs impôts et taxes. Voir <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/fr/etax> consulté le 06/06/2019.

⁴⁰ MAILLARD Matteo (2018, Février, 20), « Au Sénégal, un Mirador scrute les besoins éducatifs de tout le territoire », Article de Le Monde, disponible sur : <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/20/au-senegal-un-mirador-scrute-les-besoins-educatifs-de-tout-le-territoire>, Consulté le 22/06/2023 à 14h08.

⁴¹ Il y a un arrêté primatorial qui fixe le cadre de gouvernance du projet TELEDAC : Arrêté portant création et organisation du projet de dématérialisation de la procédure de l'autorisation de construire au Sénégal (TELEDAC).

l'Investissement (CPI) de décembre 2012⁴², TELEDAC permet de faciliter les conditions d'obtention du permis de construire par le biais de la dématérialisation complète de la procédure. Initialement dédiée au secteur de l'urbanisme, cette plateforme a intégré d'autres secteurs comme l'éducation, la fonction publique, le travail et la sécurité sociale, le tourisme et l'environnement à tel point qu'il y a eu un glissement sémantique. Au lieu de Télé-Demande d'autorisation de construire, on parle maintenant de Télé-Demande d'actes administratifs. Un an plus tard, c'est-à-dire en 2014, le ministère en charge de l'enseignement supérieur lance plusieurs projets importants en matière de digitalisation des processus d'inscription et d'orientation des bacheliers, de mise en place d'un réseau national d'éducation et de recherche avec un accès mutualisé à 2x155 Mbps, de gestion interne des universités, de déploiement au niveau national de l'Université virtuelle du Sénégal (UVS) avec ses espaces numériques ouverts (ENO) et enfin l'accès aux bases de données scientifiques⁴³.

L'un des faits marquant de cette épopée digitale dans ce secteur, est le lancement en 2014 de la plateforme CAMPUSEN, un portail d'informations sur les études supérieures du Sénégal permettant aux nouveaux bacheliers d'effectuer les procédures de demande d'orientations dans les établissements et instituts d'enseignement supérieur. Dans la foulée, c'est au tour du secteur de la santé d'amorcer de façon significative le virage numérique à travers la mise en service de la plateforme DHIS2⁴⁴. En fait, la mise en œuvre de son processus a démarré en 2013 avec un déploiement à partir de 2014 en plusieurs étapes et le passage à l'échelle nationale est effectué entre 2015 et 2016. La plateforme est utilisée pour la coordination, la supervision, la saisie des données et l'analyse et à tous les niveaux de la pyramide sanitaire : établissements publics de santé, centres de santé et postes de santé. Selon les services du ministère de la Santé, une première évaluation effectuée en 2015 a démontré qu'il existe déjà plus de 50 initiatives e-Santé au Sénégal. Globalement, ces solutions e-santé permettent de faciliter le traitement de

⁴² Voir : <https://senegalservices.sn/actualite/lancement-de-la-plate-forme-de-tele-demande-dautorisation-de-construire-teledac>, consulté le 22/06/2023 à 14h15.

⁴³ REPUBLIQUE DU SENEGAL, MINISTERE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS, Stratégie Sénégal numérique 2016-2025, p.17.

⁴⁴ DHIS2 est un outil de gestion de données qui aide à la prise de décisions optimales. Elle fait partie intégrante de la performance des politiques de gestion d'information sanitaire. Voir MINISTERE DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE (2016), *Guide d'utilisation des outils d'analyse de la plateforme DHIS2*, DIRECTION DE LA PLANIFICATION, DE LA RECHERCHE ET DES STATISTIQUES, DIVISION DU SYSTEME D'INFORMATION SANITAIRE ET SOCIALE, p.10.

l'information, de sécuriser le dossier patient ou la carte de santé, et de garantir la continuité et l'efficacité dans la délivrance des soins.

A l'analyse, le déploiement des TIC dans les services publics est lié à l'évolution des enjeux perçus comme prioritaires aux yeux des pouvoirs publics. L'on est passé d'un déploiement intensif de technologies numériques dans les services régaliens de l'Etat à un élargissement de cette dynamique aux secteurs délivrant des prestations aux citoyens. A ce jour, la société Sénégal Numérique (SENUM S.A) n'a, sur les 900 procédures administratives recensées, dématérialisé que 130 soit 14,44%⁴⁵.

Malgré toutes ces structures, la digitalisation de tous les services de l'Etat semble être une utopie du fait des craintes qu'elle inspire auprès de certains acteurs.

II. AU-DELA DES PROMESSES, LE NUMERIQUE INSPIRE DES CRAINTES DANS LE SECTEUR PUBLIC

Généralement, l'évocation des liens entre numérique et administration publique tend à placer le curseur sur les dividendes et apports du numérique en termes d'amélioration de la qualité de services publics et de la performance organisationnelle. Parce que la digitalisation est perçue comme un levier de modernisation de l'administration publique. D'ailleurs, il y a une concomitance entre l'émergence de l'idée de moderniser l'administration, l'avènement du New Public Management (NPM), le développement d'internet avec la mise en place du World Wide Web et sa diffusion au grand public au début des années 1990. A la différence des apologistes qui perçoivent la révolution numérique comme l'amorce d'une nouvelle ère civilisationnelle⁴⁶, d'autres, en revanche, émettent de sérieuses craintes.

⁴⁵ Selon Isidore Diouf, Directeur général du SENUM SA lors du Salon international des Professionnels de l'Economie numérique (SIPEN), édition 2024, Panel 3 - La Digitalisation des Services Administratifs: État des Lieux et Perspectives. Lire vidéo :https://www.youtube.com/watch?v=HhEzqTmwWrl&list=PLV7j746Irk9Qrj_OPtJpPYO6SzZgqcv-&index=8, 22^{ème} minute. Consulté le 08/07/2024 à 20h28.

⁴⁶ BULBULIAN Maurice (2002), « Gouvernance électronique et marchandisation de la démocratie », UQAM, *CEIM-GRIC*, p.6.

A. Les risques liés à la protection des données

La mise en place d'un service public numérique suppose la mise en service d'applications numériques. Utilisées pour améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, ces applications se nourrissent énormément de données administratives et personnelles. Malgré la disponibilité d'un arsenal juridique dense, les craintes persistent quant à la manipulation des données en raison de la flambée des « risques du numérique »⁴⁷. Récemment, en octobre 2022, Financialafrik, a donné l'information suivant laquelle l'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) a été victime d'une cyberattaque⁴⁸. Le démenti produit à travers un communiqué par les autorités du Régulateur des télécommunications et des postes n'a pas résisté à la diffusion des données extorquées (mails personnels, fichiers outlook etc.) par les hackers du groupe karakurt. Fin mai, début juin 2023, en pleine crise politique, l'Etat du Sénégal a vu plusieurs de ses sites institutionnels faire l'objet d'une cyberattaque revendiquée par Anonymous⁴⁹. D'ailleurs, la vie quotidienne offre plusieurs exemples relatifs aux nouvelles vulnérabilités qui guettent l'administration publique et ses clients à l'image de toutes les entreprises qui utilisent massivement ces technologies. Il n'est pas rare d'apprendre que telle ou telle autre entreprise a été victime d'actes de malveillance ou de piratage sous la forme de vol de données, de prise de contrôle des systèmes à distance, d'espionnage par des administrations ou des puissances étrangères⁵⁰.

Naturellement, une telle situation renforce le sentiment de crainte des pessimistes quoique la digitalisation soit un levier de modernisation. Car, elle facilite l'échange et le partage de données entre administrations et usagers mais aussi le stockage des données par l'administration. Conscientes de ces nouvelles vulnérabilités, les autorités politiques sénégalaises sont vigilantes d'autant plus qu'elles admettent que :

⁴⁷ ROY, A. (2006), « Les risques du numérique : les chances de la pensée », *24 images*, n°129, pp. 14–15. Disponible sur <https://www.erudit.org/fr/revues/images/2006-n129-images1107516/10150ac.pdf>, consulté le 27/11/2023 à 16h27.

⁴⁸ Voir : <https://www.financialafrik.com/2022/10/17/senegal-le-groupe-de-hackers-karakurt-menace-de-divulguer-102-go-de-donnees-piratees-a-lartp/>, consulté le 23 octobre 2022.

⁴⁹ Voir le site spécialisé Africa Cybersecurity Magazine : <https://cybersecuritymag.africa/anonymous-en-operation-cyber-contre-senegal>, consulté le 12/01/2024 à 19h04.

⁵⁰ LULIN Elisabeth Grosdhomme (2015), « Gouverner à l'ère du Big data : promesses et périls de l'action publique algorithmique », Paris : Institut de l'Entreprise p. 58.

« L'essor des TIC a pour corollaire une exposition grandissante de notre pays à des cyber menaces puisque des acteurs malveillants ont recours à des méthodes et instruments sophistiqués pour accéder frauduleusement à des systèmes d'information, subtiliser, altérer ou détruire des données publiques ou privées⁵¹ ».

En réponse, l'Etat du Sénégal a adopté une politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat dont l'un des actes majeurs est l'adoption de la « Stratégie nationale de Cyber-sécurité 2022 ». Il y a au moins deux raisons qui obligent l'Etat à s'inscrire dans ce sens. D'une part, l'importance croissante des renseignements personnels obtenus par l'administration grâce à la dématérialisation crée une obligation de l'Etat vis-à-vis des citoyens : la protection des données personnelles. Selon David Brown : « La fourniture de ces renseignements par les citoyens ressemble de plus en plus à la dynamique classique du citoyen-contribuable, dans laquelle l'obligation de payer des impôts crée un ensemble réciproque d'obligations de la part de l'État dans l'usage des recettes (et des renseignements personnels) qui ont été perçues de façon responsable⁵² ». D'autre part, l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ne peut se faire qu'à la condition que le citoyen ait confiance dans la sécurité des échanges⁵³. Le respect par l'Etat de ces nouvelles obligations suppose l'adoption de lois destinées à promouvoir la protection de la vie privée en ligne. A ce sujet, il faut reconnaître les efforts des pouvoirs publics sénégalais en matière de sécurisation des données.

Au plan continental, l'Etat du Sénégal a signé, en 2014, l'Accord de l'Union africaine (UA) sur la Sécurité en ligne et la protection des données (connu sous le nom « Accord de Malabo »). Qui plus est, le Sénégal s'est doté, depuis 2008, aussi bien d'une loi sur la protection des données personnelles que d'une autorité dite Commission de Protection des Données personnelles (CDP). C'est cette loi qui confère à la CDP des pouvoirs de contrôle de conformité

⁵¹ Allocution de M. Ismaïla Madior Fall, ancien Garde des Sceaux et ministre de la Justice à l'occasion d'un atelier de formation judiciaire avancée sur la cybercriminalité et la preuve électronique tenu le 12 novembre 2018. Disponible sur https://www.dakaractu.com/ACTION-GLOBALE-SUR-LA-CYBERCRIMINALITE-Ismaila-Madior-Fall-expose-la-strategie-du-Senegal-allocation_a160251.html, consulté le 03 juillet 2019.

⁵² BROWN David (2005), « Le gouvernement électronique et l'administration publique », *Revue Internationale des sciences administratives*, Vol.71, n°2, p. 253.

⁵³ DIVAY Mathieu (2003), « Les sites informationnels au Québec et en France », in COTE Louis, *Le gouvernement électronique*, Télescope : l'observatoire de l'administration publique, Vol.10, n°5, p. 22.

pouvant être exercés à deux niveaux : un contrôle préalable ou a priori qui se fait sur pièces et un contrôle a posteriori qui se fait sur place⁵⁴. Cependant, le dispositif institutionnel de protection des données personnelles, en plus de souffrir d'obsolescence précoce⁵⁵, n'est pas bien connu du public administratif et citoyen. Parce qu'il est rare de voir des textes législatifs nés après 2008 et impliquant un traitement de données personnelles, faire référence à la loi sur la protection des données personnelles. C'est le cas par exemple de la loi n°2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution, instituant le parrainage intégral. En outre, la CDP n'a pas d'ancrage local. A l'exception du siège, cette structure ne dispose pas d'antennes régionales lui assurant plus de proximité dans l'accomplissement de son rôle de régulateur.

B. La mise en péril du système d'action concret : intérêts, pouvoir et stratégies des acteurs

En Sciences sociales, c'est avec les échecs spectaculaires notés dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté, de création d'emplois et de rénovation urbaine que les sociologues vont particulièrement porter l'attention sur l'organisation des administrations. Car, le succès ou l'échec d'une politique dépendait très souvent de l'attitude des organismes administratifs en charge de son application⁵⁶. Suivant une certaine conception de la digitalisation de l'Etat, « les transformations à l'œuvre sont trop radicales par essence, trop puissantes en raison du poids des acteurs qui les conduisent, trop attendues aussi peut-être par des générations qui ont déjà commencé à construire le monde de demain, pour que cette masse de granit jetée sur le sol du monde qu'est l'État puisse en sortir indemne⁵⁷. » En Afrique, l'analyse du changement administratif s'est longtemps limitée à « l'étude des réformes de structures qui aboutissent au terme d'une évolution du droit ou sous la pression des

⁵⁴ Entretien avec un haut cadre de la Commission nationale de Protection des Données personnelles, le 21 juin 2019.

⁵⁵ Un projet de loi de révision de la loi sur la protection des données personnelles est dans le circuit depuis plus de 05 ans alors que le paysage numérique a connu plusieurs mutations.

⁵⁶ MAYNTZ Renate (1979), « Les sciences sociales et les administrations publiques », *Revue internationale de Sciences sociales*, Vol. 31, n° 4, p.677.

⁵⁷ Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, 2017, Doc. fr., p.8.

transformations de la société globale⁵⁸ », laissant en rade les liens entre changement de structure et changement de pratique administrative. C'est justement parce que la réforme opérée ne conduit pas forcément à un changement de pratique que Dominique Darbon fait observer que le système administratif africain développe des modes de fonctionnement déviants par rapport au modèle théorique bureaucratique⁵⁹. Alors que la digitalisation vise à améliorer en profondeur le travail des agents dans la prestation de services publics⁶⁰, l'on constate un enracinement de pratiques administratives déviantes.

Contrairement à l'image parfois véhiculée par l'ingénierie des réformes décrites par les Think Tanks ou les consultants internationaux, les transformations de l'organisation administrative ne constituent donc pas une simple opération technique et dépolitisée. Dans *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires*, Albert Hirschman est revenu sur les réactions des conservateurs face à une réforme. Parmi les thèses sur les procédés rhétoriques, il y a la thèse de la mise en péril, autrement dit toute réforme met en péril les intérêts en présence⁶¹. En réalité, les réformes sont conflictuelles parce qu'elles « sont insérées dans les stratégies des forces partisans, des jeux bureaucratiques, des mécanismes de légitimation et du poids des héritages »⁶². En elles-mêmes, ce type de réformes portent une remise en cause du modèle traditionnel et modifient les rapports de pouvoir qui existent⁶³. Il est donc évident qu'elles suscitent de fortes résistances pour des raisons liées à la réduction de leur capacité d'influence de l'environnement social. Cela expliquerait la posture réfractaire des fonctionnaires que certains considèrent comme l'un des principaux obstacles à la modernisation de l'État. Les administrations publiques seraient « les acteurs qui freinent le changement politique ou bien comme les fauteurs de corruption, ces

⁵⁸ GREMION Pierre (1966), « Résistance au changement dans l'administration territoriale : le cas des institutions régionales », *Sociologie du travail*, 8^e année n°3p. 276; doi : <https://doi.org/10.3406/sotra.1966.1275>.

⁵⁹ DARBON Dominique (2004), « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II. Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique africaine*, Vol.4, n°96, p.168.

⁶⁰ BENHAMOU Salima (2013), *Quel est l'impact des TIC sur les conditions de travail dans la fonction publique ?*, La note de veille, n° 318, p. 14.

⁶¹ HIRSCHMAN Albert O. (1991), *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires*, Paris : Fayard.

⁶² BEZES Philippe (2007), « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du new public management ? », *Critique internationale*, Vol.2, n° 35, p. 11.

⁶³ GREMION Pierre (1966), « Résistance au changement dans l'administration territoriale : le cas des institutions régionales », *Sociologie du travail*, 8^e année n°3, p. 281; doi : <https://doi.org/10.3406/sotra.1966.1275>.

institutions à travers lesquelles se maintiennent et se développent les réseaux de clientèles »⁶⁴. Les fonctionnaires seraient rétifs aux solutions et opinions qui ne cadrent pas avec leurs modèles de pensée même si elles sont formulées notamment par le monde académique⁶⁵. Une sorte de « cage de fer cognitive⁶⁶ » les enfermerait dans leurs certitudes dont l'une est la suite : « un fonctionnaire, c'est quelqu'un qui a une table à lui, qui écrit à la main et qui a du temps »⁶⁷.

De tels énoncés sur les comportements des fonctionnaires vis-à-vis des réformes administratives contredisent l'idée selon laquelle ces derniers ne sont motivés que par le « bien public »⁶⁸. En fait, face aux réformes administratives, les acteurs administratifs et non administratifs déroulent des stratégies dans l'objectif de transformer l'environnement et la substance des réformes⁶⁹. Plusieurs exemples permettent d'illustrer le caractère conflictuel des réformes administratives par le numérique. En France, le projet COPERNIC conçu pour et par les agents, qui visait la réforme de l'administration fiscale par l'adoption des TIC, a été présenté comme projet informatique qui crée des meilleures conditions de travail. Et cela, afin d'isoler le thème de la restructuration du travail fiscal dans l'espoir de contenir l'opposition des agents car le projet antérieur a fait l'objet d'un abandon dès le premier désaccord entre agents de l'administration fiscale⁷⁰. Au Sénégal, la mise en place de services publics numériques n'a pas

⁶⁴ BEZES Philippe (2007), « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du new public management ? », *Op.cit.*, p.13.

⁶⁵ GIBERT Patrick, THOENIG Jean-Claude (2019), *La modernisation de l'État. Une promesse trahie ?*, Paris, Classiques Garnier, p.249-263. Compte rendu de Damien Larrouqué, disponible sur : <https://doi.org/10.4000/lectures.46927>, consulté le 27/09/2023 à 03h04.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ CROZIER Michel (1956), « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue française de Science politique*, 6^e année, n°4, p. 760.

⁶⁸ HORTON Sylvia (2008), « History and Persistence of an idea and ideal », PERRY James, HONDEGHEM Annie, (dir.), *Motivation in Public Management : the call of public service*, New York : Oxford University Press. Cité par GIAUQUE David, ANDERFUHREN-BIGET Simon et VARONE Frédéric (2014), « Motivation à l'égard du Service public », VARONE, Frédéric, *et al.*, *Formes et réformes des administrations publiques*, Québec : Presses de l'Université Laval, p.13. Disponible sur <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:48378>.

⁶⁹ HIBOU Béatrice (1998), « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, n°1, p.153. Voir également LINZ J. et STEPAN A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post- Communist Europe*, Washington D.C. : Johns Hopkins University Press.

⁷⁰ PARENTE Laura Ibiapina (2007), « Quand l'organisation dépasse l'informatique », *Réseaux*, Lavoisier, Vol.4, n°143, p.102.

été de tout repos. La mise en péril des intérêts du fait d'une redéfinition des rapports aux clients des services publics a provoqué des résistances.

L'on peut les systématiser en deux stratégies : le dénigrement discursif et le blocage technique et infrastructurel. D'une part, le dénigrement discursif est une stratégie fondée sur le discours et dont la finalité est de jeter le discrédit sur les projets de digitalisation en pointant du doigt exclusivement les retards qu'ils créent. Ce procédé vise à instaurer une perte de confiance dans le système informatique et l'équipe qui en a la charge⁷¹. D'autre part, le blocage technique et infrastructurel se fonde sur des actions préméditées et dont la finalité est de bloquer le bon fonctionnement technique du système d'information en coupant par exemple les fils d'alimentation ou les fils des réseaux⁷². En effet, les résistances aux changements naissent d'un conflit de valeurs entre l'individu et l'organisation, des coûts d'apprentissage et des incertitudes que les projets de digitalisation charrient. Et c'est une réelle difficulté que l'on retrouve dans les administrations qui fonctionnent en réseau comme c'est le cas du système de santé. On y note des difficultés à réaliser la digitalisation intégrale en raison de la diversité des intérêts des différents acteurs du système. Car, chaque acteur a des préoccupations parfois différentes de l'intérêt suprême de la structure. Sans nul doute, cette diversité d'intérêts est en déphasage de l'éthique administrative.

C. L'éthique administrative en jeu : un conflit de valeur ?

Le processus de rationalisation des activités humaines dont parlait Weber s'étend à tous les secteurs de la vie économique et sociale⁷³. L'introduction des technologies numériques dans les services entre dans ce mouvement de la détermination rationnelle des activités administratives. Il est fréquent d'entendre les appels à une transformation organisationnelle et numérique de

⁷¹ Les réunions de travail sont des occasions pour faire du dénigrement discursif en s'attaquant au travail de la direction des systèmes informatiques. Une anecdote racontée par un agent des douanes à la pause-déjeuner lors de l'atelier de partage et de mise en place d'un cadre réglementaire sur la dématérialisation tenu le 26/06/19 au Terrou Bi.

⁷² C'est ainsi qu'il est arrivé au lendemain d'un déplacement des services informatiques à Rosso et de l'installation par leurs soins des dispositifs informatiques ainsi que de la vérification de son bon fonctionnement qu'une étonnante panne du système leur soit signalée, justifiant ainsi le recours aux procédures manuelles. Une anecdote racontée par un agent des douanes à la pause-déjeuner lors de l'atelier de partage et de mise en place d'un cadre réglementaire sur la dématérialisation tenu le 26/06/19 au Terrou Bi.

⁷³ WEBER Max (1971), *Economie et Société*, Paris : Plon.

l'administration publique du type : « L'Administration ne doit pas se contenter de faire sa mue : elle doit changer de squelette. Elle doit changer sa structure en profondeur pour être plus ouverte, plus efficace, plus réactive, plus collaborative. Finalement être de son temps. Ne nous méprenons pas : cette révolution est bien plus culturelle que technique⁷⁴. » Confronté à la concurrence du secteur privé, le service public doit se mettre à la hauteur des défis de la performance et de l'amélioration continue en engageant des changements organisationnels et culturels⁷⁵. Néanmoins, il arrive que la réalisation des objectifs d'amélioration de la performance des services publics entre en conflit avec les principes du service public. Parce qu'avec le New Public Management qui est le nouveau fondement théorique et axiologique des réformes de l'administration publique, de nouveaux mythes ont émergé et portent d'autres valeurs pratico-professionnelles qui amènent l'Etat et son administration à se comporter comme une entreprise ordinaire soumise à la logique du marché. Au fur et à mesure, les réformes numériques de l'administration publique l'invitent à s'orienter vers des valeurs économiques et intéressées.

Dans les économies en développement comme le Sénégal, la question de la performance publique est au cœur des débats sur la réforme de l'Etat et de son administration. A cet effet, les secteurs public et parapublic s'initient aux méthodes de gestion issues du secteur privé. Cette dynamique n'est pas exempte de critiques. Des auteurs alertent sur les dangers inhérents à la conversion irraisonnée de l'administration publique aux nouveaux principes et méthodes du management privé⁷⁶. Il importe de rappeler que « le risque d'oublier toute éthique est peut-être le seul risque qu'il faut vraiment chercher à prévenir »⁷⁷. C'est ce que semble montrer Flichy et Dagiral en rappelant les péripéties en France de la « mission 2003 », confiée à P. Champsaur et T. Bert, laquelle mission devait permettre d'entamer un dialogue avec les différentes composantes de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la

⁷⁴ BERTHOLET C., LETOURNEAU L. (2017), *Ubérisons l'État ! Avant que d'autres ne s'en chargent*, Paris : Armand Colin, p. 191.

⁷⁵ BAYARD Wansone (2022), *L'Introduction d'une démarche qualité dans l'Administration publique haïtienne : Cas de l'Administration Générale des Douanes*, Liège : HEC-Ecole de gestion de l'Université de Liège.

⁷⁶ PIRAUX Alexandre (2011), « La privatisation de l'éthique administrative. L'éthique, cache-misère ? », In *Éthique publique et administrative : la déconvenue ?*, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, n°22, p. 43.

⁷⁷ RUSS Jacqueline, LEGUIL Clotilde (2008), *La pensée éthique contemporaine*, PUF, p. 121.

comptabilité publique (DGCP) à la suite d'une réforme qui visait à implémenter un système d'administration intensive. En réalité, ces deux auteurs révèlent que pour les agents et syndicats de la DGI et de la DGCP, la question de la redéfinition de leurs missions et de la réduction des effectifs ne se posent pas alors que pour les politiques, le but de la réforme est de simplifier les procédures déclaratives et les systèmes de paiement, et de rationaliser les procédures et l'organisation du travail. En effet, ce qui pose problème aux agents et provoque leur scepticisme et leur hostilité, ce n'est pas l'informatique communicante en tant que tel qui séduit au contraire une large partie d'entre eux, mais c'est le discours gestionnaire des politiques en quête d'une administration performante et productive. Pour les agents, les valeurs qui fondent le service public et l'impératif de productivité entretenu par les politiques sont antinomiques. Autrement dit, la recherche de gains de productivité ne s'accorde pas avec l'accomplissement idéal de leur mission⁷⁸.

A l'opposé de la performance dans le secteur privé où la réalisation d'un profit maximum est l'objectif central des propriétaires-actionnaires dont les choix décisionnels ne tiennent compte que de la concurrence, des contraintes institutionnelles et de la demande du marché ; dans le secteur public en revanche, l'évaluation de la performance est souvent multidimensionnelle en raison d'objectifs nombreux et parfois contradictoires⁷⁹. En d'autres termes, les acteurs de l'administration publique et ceux du secteur privé n'ont pas les mêmes référentiels. Au demeurant, dans cet ordre d'idées, les travaux d'Alchian⁸⁰ et de Demsetz⁸¹ sur la théorie des droits de propriété et les contraintes d'efficacité sont assez révélateurs du fossé entre le secteur privé et le secteur public. Dans l'entreprise privée, l'entrepreneur contrôle la quasi-intégralité de ces droits en ayant comme objectif la maximisation des profits. Quant à l'entreprise publique, elle échappe largement à cette vision « rationnelle » dans la mesure où la notion de propriété est impersonnelle d'autant plus que le système de rémunération s'apparente davantage à une rémunération forfaitaire. Le caractère public des droits de propriété atténue fortement le

⁷⁸ FLICHY Patrice, DAGIRAL Éric (2004), « L'administration électronique : une difficile mise en cohérence des acteurs », *Op. Cit.*, p. 250-251.

⁷⁹ BEJI Kamel, PLASSARD Jean-Michel (1999), « Performance publique dans les économies en développement : les nouvelles orientations », *Politiques et management public*, Vol.17, n°2, p. 189.

⁸⁰ ALCHIAN Armen A. (1965), "The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm", *Journal of Industrial Economics*, pp. 30-41.

⁸¹ DEMSETZ Harold (1967), "Toward a Theory of Property Rights", *American Economy Review*, n°57.

caractère dynamique du comportement des agents⁸². Ces derniers ne contrôlent pas l'entreprise puisqu'ils ne sont que des mandataires de l'Etat.

A l'analyse, la digitalisation des services publics implique l'adaptation de ceux-ci à un nouvel univers de valeurs étrangères aux agents publics⁸³ et très souvent contraires aux valeurs fondatrices du public⁸⁴. A titre illustratif, la mise en place des guichets uniques pour les usagers devrait être précédée d'un temps de réflexion sur l'accessibilité de cette technologie aux citoyens visés, au lieu de se contenter d'une analyse des avantages financiers d'un tel changement pour les administrations publiques⁸⁵. En fait, les décideurs perçoivent plus la digitalisation comme un outil de modernisation, de transparence et de productivité, la vision est donc plus portée sur la rentabilité que les valeurs du service public comme l'égalité, l'universalité et la continuité. S'agissant du principe d'égalité, alors que le modèle bureaucratique se fonde sur le caractère égalitaire et impersonnel⁸⁶, la personnalisation du service est de plus en plus prise en compte dans les administrations publiques grâce aux plateformes numériques⁸⁷. Cette personnalisation, expression d'un service public unique dans ses finalités mais différencié dans ses modalités en fonction des besoins de chaque usager, débouche sur la marchandisation du citoyen devenu un client⁸⁸. En réalité, les grands principes de l'universalité du service public et de l'égalité des citoyens devant le service public refusent les traitements

⁸² BEJI Kamel, PLASSARD Jean-Michel (1999), « Performance publique dans les économies en développement : les nouvelles orientations », *Politiques et management public*, Vol.17, n°2, p. 191.

⁸³ BOUTIN Marie, MEHIRIZ Kaddour (2003), « Le e-gouvernement : univers électronique et univers de valeurs », in Louis Côté, *Le gouvernement électronique*, Télescope : l'observatoire de l'administration publique, Vol.10, n°5, p.17.

⁸⁴ PIRAUX Alexandre (2011), « La privatisation de l'éthique administrative. L'éthique, cache-misère ? », *Op. Cit.*, p. 50.

⁸⁵ PIRON Florence (2002), « Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique », *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, Vol. 4, n°1, p. 10.

⁸⁶ DE SARDAN Jean-Pierre Olivier (2004), « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, Vol.4, n° 96, p. 154.

⁸⁷ Le recueil massif de données sur les clients et leur analyse permet de mieux adapter les services délivrés aux usagers. Voir JACOB Steve, SOUISSI Seima (2020), *La fourniture de services publics à l'ère numérique. Évolution du rôle et des compétences des employés de première ligne*, Québec : Cahiers de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique.

⁸⁸ PIRAUX Alexandre (2011), « La privatisation de l'éthique administrative. L'éthique, cache-misère ? », *Op. Cit.*, p.47.

différenciés par souci d'éviter le favoritisme⁸⁹. A l'occasion d'une conférence, Caroline Lequesne Roth, maître de conférences en droit public à l'Université Côte d'Azur⁹⁰ s'est intéressée aux effets de la digitalisation du service public sur les publics vulnérables. Deux aspects constitutifs sont envisagés : la numérisation des procédures accessibles aux usagers d'une part; l'automatisation des missions de l'administration de l'autre. Ainsi, la digitalisation emporte une double conséquence : elle crée une conditionnalité numérique d'accès au service public, facteur d'exclusion pour les plus vulnérables; elle conduit au ciblage systématique des plus précaires, dont les situations individuelles sont de surcroît exclues par les traitements automatisés. Cette dynamique met en cause les fondements mêmes du service public, et appelle à repenser l'intégration technologique au sein des administrations⁹¹.

A côté des principes de l'universalité et de l'égalité, il y a le principe de la continuité du service public qui est en jeu. Autrement dit, les pannes qui rythment le fonctionnement des applications occasionnent une rupture du service public, obligeant les usagers à attendre un retour à la normale. En réalité, ces nouveaux mythes sont beaucoup plus de nature professionnelle, pragmatique que morale. A la différence des valeurs pragmatiques, une valeur morale est par essence désintéressée⁹². Le fond du problème, c'est moins ces nouvelles valeurs en tant que telles mais plus leur traduction mécanique et leur portée absolutiste⁹³.

⁸⁹ LULIN Elisabeth Grosdhomme (2015), « Gouverner à l'ère du Big data : promesses et périls de l'action publique algorithmique », *Op.cit.*, p. 20.

⁹⁰ Webinaire sur l'utilisation du numérique et de l'intelligence artificielle par les services publics, organisé par Céline Castets-Renard et Karine Gentelet, co-responsables de l'axe [Relations internationales, action humanitaire et droits humains](#), de l'Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'intelligence artificielle et du numérique (OBVIA), tenu le 23 novembre 2021.

⁹¹ Webinaire sur l'utilisation du numérique et de l'intelligence artificielle par les services publics, organisé par Céline Castets-Renard et Karine Gentelet, co-responsables de l'axe [Relations internationales, action humanitaire et droits humains](#), de l'Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'intelligence artificielle et du numérique (OBVIA), tenu le 23 novembre 2021.

⁹² PIRAUX Alexandre (2011), « La privatisation de l'éthique administrative. L'éthique, cache-misère ? », *Op. Cit.*, p. 47.

⁹³ *Idem*, p. 48.

Conclusion

La digitalisation des services publics qui est au cœur du débat public actuel sur la modernisation de l'administration n'est pas une opération récente. Au Sénégal, il existe une longue tradition en la matière. Au début, le sentier s'est longtemps recentré sur les missions ou les fonctions régaliennes de l'Etat eu égard aux premiers soucis à la base de la création de l'Etat moderne, c'est-à-dire la monopolisation des activités militaires et fiscales. Ce qui fait que les premières grandes expériences en matière de digitalisation ont été exclusivement dédiées aux activités de réalisation de la puissance publique à l'image des blocs financier et sécuritaire de l'Etat. C'est par la suite que les services publics sociaux comme l'enseignement supérieur, la santé et l'urbanisme vont procéder à la dématérialisation de certaines de leurs procédures. Malgré le discours gestionnaire et « polytechnicien » tendant à présenter le numérique comme la panacée pour réussir la modernisation de l'administration publique, des craintes persistent. En effet, la digitalisation des services publics suscitent des craintes inhérentes à l'usage et à la destination des données, à la remise en cause de certains principes fondateurs du service public sans oublier l'épineuse question de la mise en péril des intérêts de « l'Etat profond ».