

Les dynamiques institutionnelles de l'e-gouvernance au Sénégal

Par

Papa Samba Ndiaye*/Alexandre Mapal Sambou*

RESUME

L'engagement de l'Etat du Sénégal à faire des technologies de l'information et de la communication (TIC) un levier de gouvernance a nécessité la mise en place d'un cadre institutionnel propice. S'inspirant des recommandations d'organismes internationaux (Banque mondiale, UNDESA, etc.), les pouvoirs publics ont entrepris un chantier institutionnel marqué par la définition de cadres politiques et juridiques organisant respectivement les orientations et les règles en matière de gouvernance électronique. De même, des structures dédiées sont mises en place dans le sens d'une prise en charge organisationnelle des enjeux et des défis liés à la gouvernance électronique. C'est eu égard à ces acquis institutionnels que la digitalisation de la gestion publique a contribué significativement à la modernisation de plusieurs services publics (éducation, finances, enseignement supérieur, santé, urbanisme, transport, énergie, etc.). Toutefois, la réussite de ce processus dont les conséquences sur la manière de « faire administration » sont amples, requiert un leadership fort et audacieux. Cette condition *sine qua non* permettra de relever les défis institutionnels qui se posent à la généralisation de la gouvernance électronique au Sénégal. Entre autres défis, il s'agit pour les pouvoirs publics de réviser les cadres politiques, juridiques et financiers de la gouvernance du processus de digitalisation de l'administration publique compte tenu du caractère disruptif de l'écosystème numérique.

Mots clés : gouvernance électronique, digitalisation, institutionnel, administration publique, Sénégal

ABSTRACT

The commitment of the State of Senegal to make information and communication technologies (ICT) a lever of governance required the establishment of a conducive institutional framework. Drawing on the recommendations of international organizations (World Bank, UNDESA, etc.), public authorities have undertaken an institutional project marked by the definition of political and legal frameworks respectively organizing the orientations and rules in terms of electronic governance. Likewise, dedicated structures are put in place to provide organizational management of the issues and challenges linked to electronic governance. It is in view of these institutional achievements that the digitalization of public management has contributed significantly to the modernization of several public services (education, finance, higher education, health, town planning, transport, energy, etc.). However, the success of this process, the consequences of which on the way of “doing administration” are far-reaching, requires strong and bold leadership. This *sine qua non* condition will make it possible to meet the institutional challenges that arise from the generalization of electronic governance in Senegal. Among other challenges, it is a question for public authorities of revising the political, legal and financial frameworks for the governance of the digitalization process of public administration taking into account the disruptive nature of the digital ecosystem.

Keywords : electronic governance, digitalization, institutional, public administration, Senegal

Introduction

Les injonctions des institutions internationales, le désir d'améliorer la mobilisation des recettes ainsi que les aspirations citoyennes à des services publics de qualité vont pousser les gouvernements à investir massivement dans des programmes de modernisation de l'Etat¹. Au Sénégal, profitant de la révolution numérique en cours, plusieurs procédures d'accès aux services publics seront digitalisées par les pouvoirs publics dans l'optique d'améliorer la transparence et l'efficacité dans la gouvernance des affaires publiques². Il faut souligner que l'Etat ne s'est pas contenté d'enregistrer des innovations technologiques, il s'est en outre doté les moyens de réaliser l'institutionnalisation de ce procédé qui est au cœur des priorités des nouvelles autorités politiques sénégalaises : la gouvernance électronique³.

Selon Partha Pratim Sarker, l'évolution des termes « gouvernance en réseau » ou « gouvernance électronique » doit être considérée au croisement de deux tendances majeures : la gouvernance et la révolution numérique⁴. S'agissant par exemple de la gouvernance, ce terme d'origine anglaise "governance", est tiré selon le *Concise Oxford Dictionary* (9^{ème} édition) du mot grec, *kuberna*, qui signifie guider. Les premiers essais classiques de Science politique sur ce thème évoquaient le concept de « gouvernabilité » et de « gouvernementalité »⁵ qui désignent la rationalité propre au gouvernement de la population. D'après le programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), la gouvernance électronique renvoie à « l'utilisation des TIC pour améliorer d'une part, l'efficacité de l'action gouvernementale, la transparence, la responsabilité et les prestations et d'autre part, la participation du citoyen et son engagement dans la gouvernance et les processus démocratiques »⁶.

Au Sénégal, quoique les initiatives en matière d'infrastructure et d'intégration numériques soient porteuses⁷, la littérature sur la gouvernance électronique est très dérisoire. Les rares travaux consacrés à la gouvernance électronique au Sénégal ne mettent pas suffisamment l'accent sur les efforts gouvernementaux d'institutionnalisation des usages administratifs des TIC. En sciences sociales, le mot « institution » substantif de « institutionnalisation » a plusieurs acceptions. Au plan juridique, les institutions sont conçues comme étant les organes chargés d'exercer le pouvoir politique de même que les normes relatives à cet exercice⁸. En Science politique, notamment dans la logique néo-institutionnaliste, il y a deux définitions du concept d'institution : l'une matérialiste et l'autre normative. La première met l'accent sur l'Etat et ses organes à l'image de la structure des législatures, des exécutifs, des bureaucraties et des tribunaux ; les constitutions ; les arrangements de division territoriale du pouvoir tels que le fédéralisme et les systèmes de partis. La seconde conçoit les institutions comme des

¹ Bezes Philippe ; Le Lidec, Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *revue française de science politique*, vol. 66, n°3-4, 2016, p.407.

² Selon Isidore Diouf, Directeur général de SENUM SA lors du salon international des professionnels de l'économie 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=PLV7j746Irk9Orj_OptJpPYO6SzZgqcv-&index=8, 22^{ème} minute. consulté le 08/07/2024 à 20h28.

³ Lors du Conseil des ministres du mercredi 12 juin 2024, le chef de l'Etat, Son Excellence Monsieur Bassirou Diomaye Diakhar Faye a invité le Premier Ministre et le Ministre en charge des télécommunications et du numérique à accélérer la digitalisation intégrale des administrations et la définition d'une stratégie nationale avancée de cybersécurité afin de renforcer la confiance dans le secteur numérique.

⁴ Sarker, Partha Pratim, « Gouvernance électronique et en réseau », dans Ambrosi, Alain et al., *Enjeux de mots : regards multiculturels sur les sociétés de l'information*, Paris, C&F Editions, 2005, 650p.

⁵ Foucault, Michel, « La gouvernementalité », dans Foucault, Michel, *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994.

⁶ PNUD, *Niger. Projet Gouvernance électronique et accès à l'information pour la modernisation de l'administration publique et le développement local*, (Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Novembre 2010).

⁷ Par exemple, SENUM SA, ex Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) a déployé plus de 4500 kilomètres de fibre optique dans tous les 45 départements en infrastructures de large bande de dernière génération et a inauguré un *Datacenter* à Diamniadio pour le stockage des données de l'administration publique.

⁸ Dione, Maurice Soudieck, *Le processus d'institutionnalisation de la démocratie au Sénégal*, thèse de doctorat en Science politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2010, p.23.

normes, explicitement définies ou non, qui peuvent prendre la forme de paramètres culturels et cognitifs ou de règles et procédures⁹. De ces définitions de l'institution, l'on peut déduire que les institutions, qu'elles soient statiques ou dialectiques, constituent des organes, des normes et des systèmes posant des contraintes et procurant des opportunités.

S'intéresser aux dynamiques institutionnelles de la gouvernance électronique au Sénégal, c'est aborder implicitement la question de son institutionnalisation¹⁰. Celle-ci renvoie à la dimension dialectique de l'institution et évoque en filigrane l'idée que le chantier de l'édification d'une gouvernance électronique opère à l'image d'une évolution dynamique faite d'amélioration continue¹¹. Cette évolution recouvre plusieurs dynamiques souvent contraires. L'on tentera ainsi d'apporter des réponses à la question de savoir : qu'est-ce qui a résulté du processus d'institutionnalisation de la gouvernance électronique au Sénégal ? Plus spécifiquement, l'institutionnalisation de la gouvernance électronique a-t-elle débouché sur des acquis institutionnels à même de permettre au Sénégal de relever les défis institutionnels que les mutations technologiques posent aux gouvernements contemporains ? Comme réponse provisoire à cette question, l'on peut affirmer qu'au Sénégal, les normes, organisations et procédures établies et ayant permis l'usage des TIC dans la gouvernance publique d'acquies de la valeur et de la stabilité, ont montré au fil du temps leurs limites surtout avec l'irruption de nouveaux modèles d'innovations technologiques à la fois dévastatrices, rapides, brutales et imprévisibles¹². Pour mieux structurer la réponse à la problématique centrale de cette étude, il s'agira d'évaluer les dynamiques d'établissement des mécanismes relationnels et structurels encadrant le déploiement des applications numériques dans le contexte de l'administration publique. En effet, de ces dynamiques institutionnelles, il en résulte des acquis (I) et des défis (II) institutionnels.

I. Les acquis institutionnels de la gouvernance électronique

En France, la prise en charge institutionnelle des politiques de réforme de l'Etat a été faite sous plusieurs formes et par différents acteurs institutionnels comme les ministères transversaux (Ministère de l'Intérieur et Ministère de la Fonction publique), la création de commissions *ad hoc* pour la prise en charge momentanée de ces enjeux, la mise en place d'instances spécialisées plus pérennes dont la forme (commissariat, direction interministérielle, direction générale) et l'ancrage institutionnel ont évolué entre la primature et la fonction publique¹³. Au Sénégal, ces mécanismes peuvent prendre des formes politiques (stratégies), juridiques (lois et décrets) et organisationnelles (administrations, forums etc.).

A. L'élaboration de plans de promotion de l'administration numérique

Il existe deux tendances dans l'adoption de plans de promotion des services publics. La première consiste à dédier à l'e-gouvernance un plan d'action alors que la seconde se limite à intégrer la dimension

⁹ Lecours, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol.3, n°21, 2002, p.5.

¹⁰ La notion d'institutionnalisation est au cœur des travaux constructivistes de Berger et Luckman. Selon eux, l'institutionnalisation recouvre un phénomène d'affermissement et d'approfondissement de l'identité car elle suppose trois choses : l'institution apparaisse comme une entité impersonnelle et objective ; qu'elle soit distincte des individus qui la composent et investie d'une volonté autonome ; que cette identité soit intériorisée par les membres, incorporée à leur patrimoine personnel, intégrée à leur identité individuelle. cf. Berger, Peter ; Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens, Klincksieck, 1986, p.87.

¹¹ Dugdale, Anni; Daly, Anne ; Papandrea, Franco ; Maley, Maria, « L'accès à l'e-gouvernement : les obstacles pour les citoyens et les organisations », *revue internationale des sciences administratives*, vol.71, n°1, 2005, p.117.

¹² Bwele, Charles, « Analyse de Downes Larry et Nunes Paul, *Big Bang Disruption ou le cauchemar de l'innovation dévastatrice* », *Entreprise & Management*, 2014. Analyse publiée dans <https://www.contrepoints.org/2014/11/11/187775-big-bang-disruption-ou-le-cauchemar-de-linnovation-devastatrice>, consulté le 31/10/2023 à 23h08.

¹³ Bezes, Philippe, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'Etat : le cas de la 5^{ème} République », *revue d'histoire moderne & contemporaine*, tome.56, n°4bis, 2009, p.54 et suiv.

e-gouvernance dans des cadres de planification stratégique de l'Etat. Contrairement à la France qui a dédié à l'e-gouvernance un plan stratégique du nom d'ADELE 2004-2007 (ADministration ELEctronique)¹⁴ et un projet dit « Etat plateforme »¹⁵, le Sénégal a toujours opté pour l'intégration de la dimension e-gouvernance dans des stratégies globales de modernisation de l'Etat ou de développement du numérique. Historiquement, le Sénégal a érigé le secteur des TICS et télé-services en priorité dans la stratégie de croissance accélérée (SCA) en 2007 afin de promouvoir les investissements grâce à l'amélioration du climat des affaires. L'ambition de l'Etat exprimée à travers la SCA, ce plan triennal (2007-2010), est de positionner le pays parmi les acteurs majeurs en matière de fourniture et d'utilisation intensive dans tous les secteurs, de services innovants basés sur les TIC et les télé-services¹⁶.

En 2010, la délégation à la réforme de l'Etat et à l'assistance technique, créée par le décret n°182-2008 du 28 février 2008, a produit le schéma directeur de la réforme de l'administration publique (SDRE) pour une mise en œuvre sur un horizon de 5 ans (2011-2015). Avec comme vision, « une administration moderne, axée sur les résultats de développement au service du citoyen », le SDRE contenait trois axes stratégiques de réformes à savoir : l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers, la rénovation de l'organisation administrative et l'amélioration de la qualité de la gestion publique. Par ailleurs, pour son opérationnalisation, un cadre institutionnel de pilotage, de mise en œuvre et de suivi a été défini. Cependant, ce schéma a été remplacé par le programme d'appui à la modernisation de l'administration publique (PAMA). Ce programme présenté en 2019, fait également du numérique un levier de modernisation de l'administration publique. Mais, l'absence d'un soutien institutionnel élevé, son rattachement au ministère en charge de la fonction publique et la modicité du budget qui lui est alloué, entre autres facteurs, ont contribué au déficit de rayonnement d'un programme prometteur.

Bien avant le PAMA, le Sénégal a adopté dans la lignée du Plan Sénégal émergent (PSE), la Stratégie Sénégal numérique 2016-2025. En effet, le PSE accorde, une place privilégiée au numérique d'autant plus qu'il prescrit la nécessité d'accélérer la diffusion des TIC pour provoquer un effet d'entraînement important sur les autres secteurs porteurs de croissance économique¹⁷. Dans ce sens, conscientes des opportunités que présentent le secteur des TIC, les autorités publiques ont entrepris l'élaboration d'une stratégie qui va constituer le socle référentiel sur lequel va s'appuyer la transition numérique de toute la société¹⁸. Elle est élaborée en 2016 dans un climat participatif et inclusif avec les

¹⁴ Sauret, Jacques, « Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique », *revue française d'administration publique*, vol.2, n°110, 2004, p.284. Le plan ADELE sera remplacé par « France numérique 2012 » en 2008.

¹⁵ L'une des premières actions de ce projet est l'adoption du décret n°2014-879 du 1^{er} août 2014 unifiant le système d'information de l'Etat. Placé sous l'autorité du Premier Ministre, il comprend désormais « l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker les données sous forme numérique qui concourent aux missions des services de l'Etat. ». cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, « Amplifier la modernisation numérique de l'Etat », p.147. Au sujet de l'Etat plateforme, cf. Jeannot, G, « Vie et mort de l'Etat plateforme », *revue française d'administration publique*, n°173, 2020, p.165-179. <https://doi.org/10.3917/rfap.173.0165?>

¹⁶ Ministère de la fonction publique, de la rationalisation des effectifs et du renouveau du service public, *Etude diagnostique du service public*, Elaboré par le Cabinet Exa Consulting, publié le 18 mai 2016, page 40, consulté sur <http://ipar.sn/Etude-diagnostique-du-service-public-tome-1-analyse-de-synthese-des-reformes.html>, le 29/09/2022 à 16 h 56.

¹⁷ République du Sénégal, *Plan Sénégal Emergent*, Février 2014, p.96, consulté le 23 mai 2019. https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/Plan%20Senegal%20Emergent_0.pdf. Il en est de même du Plan d'Actions accéléré et ajusté (PAP2A) élaboré en période de COVID-19, et qui constitue l'expression d'une volonté des pouvoirs publics d'ajuster les orientations stratégiques déclinées dans le PSE par rapport à la nouvelle donne imposée par la pandémie. Pourtant, l'utilisation des TIC dans les secteurs prioritaires et porteurs de développement économique et social a longtemps été une ambition étatique afin de positionner le pays parmi les acteurs majeurs en matière de fourniture et d'utilisation intensive dans tous les secteurs, de services innovants basés sur les TIC et les télé-services.

¹⁸ En Afrique, le Sénégal est classé 1^{er} pays africain pour le poids d'internet dans l'économie (I-PIB) estimé à 3,3%, du fait notamment d'une très bonne connectivité internationale et d'un bon réseau national de transmission.

parties prenantes publiques, privées et la société civile, afin de maintenir sa position de pays leader innovant, par une utilisation généralisée du numérique à tous les niveaux de la société : administration, citoyens et entreprises, etc. Cette stratégie s'étend sur un horizon de 20 ans et est constituée de trois (03) prérequis : cadre juridique et institutionnel, capital humain et confiance numérique. Parmi les axes prioritaires, l'on peut citer : un accès ouvert et abordable aux réseaux et services numériques, une administration connectée au service du citoyen et des entreprises, la promotion d'une industrie du numérique innovante et créatrice de valeur, la diffusion du numérique dans les secteurs économiques prioritaires. Tous ces axes sont articulés autour de la vision suivante : « le numérique pour tous et pour tous les usages en 2025 au Sénégal avec un secteur privé dynamique et innovant dans un écosystème performants¹⁹ ». Il sied de relever qu'une telle vision ne saurait se concrétiser sans un cadre juridique adéquat.

B. L'adoption d'un cadre juridique propice à la digitalisation des services publics

En consacrant un axe entier aux TIC et télé-services dans la SCA en 2007, cette décision politique va conduire à la mise à niveau du cadre institutionnel et réglementaire conformément aux recommandations du Sommet mondial sur la société de l'information et de la communication et la récente construction d'un parc technologique. Sans doute, l'attaque dont a été victime le site officiel du gouvernement du Sénégal en mai 2001 de la part d'un pirate informatique, les actes de sabotage informatique par cheval de Troie dirigés contre le site d'informations en ligne nettali.com en janvier 2008²⁰, sont autant de facteurs qui ont justifié l'adoption d'une gamme de textes juridiques : loi n°2008-10 portant loi d'orientation relative à la société de l'information, loi n°2008-41 sur la cryptologie, loi n°2008-08 sur les transactions électroniques, loi n°2008-11 sur la cybercriminalité, loi n°2008-12 sur la protection des données à caractère personnel, loi n°2018-28 du 12 décembre 2018 portant code des communications électroniques qui abroge la loi n°2007-593 du 10 mai 2007 portant code des télécommunications²¹.

Ces textes en date de 2008 sont les sources juridiques qui encadrent les initiatives dans le domaine du numérique. Après quelques années d'existence, la mise à niveau et le renforcement du cadre juridique sont nécessaires à une mise en œuvre réussie de la Stratégie Sénégal numérique 2025. Mais avant la fabrication de cette stratégie, des structures avaient déjà été mises en place pour réaliser les objectifs de modernisation numérique.

C. La traduction organisationnelle des objectifs de modernisation par le numérique

A la faveur d'une coïncidence historique mettant en action des leaders de la « nouvelle droite » aux Etats-Unis d'Amérique (Reagan) en Grande-Bretagne (Thatcher) au Canada (Brian Mulroney) et des leaders travaillistes en Nouvelle-Zélande (PM David Lange) et en Australie (Bob Hawke), les

¹⁹ République du Sénégal, *Plan Sénégal Emergent*, février 2014, p.96, consulté le 23 mai 2019. https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/Plan%20Senegal%20Emergent_0.pdf.

²⁰ Touré, Pape Assane, *Le traitement de la cybercriminalité devant le juge : L'exemple du Sénégal*, Thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université Gaston Berger de Saint-Louis, décembre 2010.

²¹ Née dans un climat de contestation sur fond de suspicion d'une volonté de l'Etat de censurer Internet, cette loi a pour objectif selon le législateur, de promouvoir le développement et la modernisation des réseaux et services de communications électroniques par la création d'un cadre juridique efficace, transparent et flexible ; de favoriser la convergence des réseaux et services dans le secteur des communications électroniques, de l'audiovisuel et de l'informatique ; de favoriser l'exercice d'une concurrence effective dans la fourniture des réseaux et des services de communications électroniques au bénéfice des utilisateurs et dans le respect de leurs intérêts en termes de choix, de prix, de qualité, de rentabilité ; de favoriser l'amélioration de l'offre de services des communications électroniques par une meilleure couverture du territoire national en infrastructures de communications électroniques haut et très haut débit de qualité ; de développer à l'échelle nationale un marché compétitif dans le domaine des TIC ; d'assurer la protection des intérêts des utilisateurs ; de soutenir les intérêts de la population et de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

administrations publiques ont été, dans les années 1980-1990, le réceptacle de programmes de réforme d'inspiration néolibérale²². Ces réformes administratives ont été menées en Afrique dans le contexte de mise en œuvre des plans d'ajustement structurel. Le souci de l'Etat était de réduire la taille de l'administration publique et de diminuer l'intervention de l'Etat. Au Sénégal, l'on a constaté un volontarisme réformateur des autorités du fait d'un contexte économique défavorable²³. La réforme de l'administration publique est déroulée dans le cadre du « programme de restructuration du secteur public et de l'administration publique » posant les principes du désengagement de l'État, de la privatisation des entreprises publiques, de la rationalisation et du renforcement des services de l'administration centrale et d'externalisation²⁴. C'est à ces périodes qu'intervient la création du Ministère délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la fonction publique, de l'informatique et de la modernisation de l'État par décret n°91-429 du 7 avril 1991, puis son érection en Ministère (plein) de la modernisation de l'État et de la technologie par décret n°93-720 du 2 juin 1993²⁵.

L'an 2000 va inaugurer une nouvelle ère dans la traduction organisationnelle des objectifs de modernisation de l'administration publique par le numérique. Parce qu'il est venu le temps d'une administration qui s'inscrit dans l'ère technologique, l'Etat a mis en place un Ministère, une autorité de régulation des échanges électroniques, une structure qui développe des solutions informatiques, une structure qui assure la cohérence de la communication institutionnelle et numérique du gouvernement, une structure qui œuvre pour un accès universel des télécommunications, un organe assurant le contrôle sur la sécurité des données personnelles des citoyens et enfin un cadre d'échanges entre tous les acteurs de l'écosystème numérique. L'on peut noter entre autres actes organisationnels, la création de structures dédiées comme la Direction de l'Informatique de l'Etat en 2001, sa transformation en Agence de l'Informatique de l'Etat en 2004, la création d'un Ministère en charge des technologies de l'information et de la communication en 2004. D'autres structures jouant un rôle indirect mais nécessaire à la digitalisation de l'Etat seront également créées à l'image de l'Agence de régulation des télécommunications et des postes en 2009, la Commission de protection des données personnelles en 2008 et le Conseil national du numérique en 2018. A ces structures, il sied d'ajouter la création du fonds de développement du service universel des télécommunications (FDSUT) dans l'optique de matérialiser l'accès au service universel en finançant des charges de tout service public utile au développement des services de télécommunications, des TIC ainsi que celui des services.

Toutefois, le véritable maître d'ouvrage de la politique de digitalisation de l'Etat est l'agence de l'informatique de l'Etat (ADIE) devenue SENUM S.A à travers la loi n°2021-39 du 13 décembre 2021. Cette société nationale a pour missions de : « mettre en œuvre la politique d'informatisation de l'Etat ainsi que la gestion des infrastructures numériques de l'État. En outre, elle est chargée de mener et de promouvoir en coordination avec les différents services de l'Administration, les autres organes et les collectivités territoriales tous types d'actions permettant à l'Administration de se doter d'un dispositif

²² Bezes, Philippe, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'Etat : le cas de la 5^{ème} République », op., cit., p.57.

²³ cf. Diouf, Makhtar, « La crise de l'ajustement », *Politique africaine*, n°45, 1992, p.62-85. cf. aussi Coussy, Jean, « Etats africains, programmes d'ajustement et Consensus de Washington », *L'Économie politique*, vol.32, n°4, 2006, p.29-40.

²⁴ Darbon, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », *revue française d'administration publique*, vol.1, n°105-106, 2003, p.146. Durant cette époque, l'Etat a pris plusieurs décisions dont la mise en œuvre d'une politique de départs volontaires des agents de la fonction publique, le renforcement du bureau organisation et méthodes (BOM) à travers le décret n°83-463 du 1^{er} mai 1983 qui est venu donner au BOM la compétence de mettre en place au sein de l'administration et du secteur privé des budgets d'objectifs avec contrôle des réalisations, et l'adoption de la loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

²⁵ Gaye, Serigne Ahmadou, « La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation », *revue africaine de sciences politiques et sociales*, n°19, 2018, p.151.

cohérent de traitement et de diffusion de l'information »²⁶. Ce démembrement de l'Etat a, à son actif, plusieurs projets en matière de digitalisation de l'administration publique notamment la dématérialisation des procédures administratives à travers l'intranet gouvernemental, la plateforme TeleDac, le fichier unifié des données du personnel de l'Etat (FUDPE), le système de gestion électronique du courrier (SyGec), le programme "Smart Senegal" avec ses volets "Smart education", "Smart Territoire", "Safe City" et un volet « câble sous-marin ». Malgré ces investissements massifs, les pouvoirs publics sont appelés à réviser les dispositifs de gouvernance stratégique, normative et juridique de l'e-gouvernance.

II. Les défis institutionnels relatifs à la gouvernance électronique

Né d'un constat d'inefficacité et d'incapacité de la bureaucratie à prendre en charge les défis sociétaux de l'heure²⁷, le mouvement contemporain de réformes administratives en tant que paradigme constitué de nouveaux savoirs et techniques issues du *New Public Management*, remet en cause les savoirs et principes véhiculés par l'idéaltype bureaucratique. A la faveur de la révolution numérique, de nouvelles méthodes de travail comme l'innovation et l'expérimentation sont en train de changer les modes de délivrance des services publics²⁸. Malgré l'existence d'acquis institutionnels dans l'institutionnalisation d'une gouvernance significativement électronique, il existe des défis liés à l'adaptabilité, l'effectivité et la pérennité de ce nouveau mode d'action publique. Pour constituer un mode de gouvernance basé sur le numérique, il est important de mettre en cohérence les cadres normatifs et fonctionnels (A), de mettre en place un modèle de financement viable et durable (B), d'instaurer un cadre juridique adapté (C) et surtout de construire une architecture intégrée de conduite du changement (D).

A. La mise en cohérence des cadres normatifs et fonctionnels

Alors que le processus de bureaucratisation n'est pas parachevé en Afrique, l'application des prescriptions du NPM qui bouleverse les manières de faire historiques des administrations de type bureaucratique²⁹, provoque une tension avec les normes administratives longtemps stabilisées et sédimentées depuis l'époque coloniale. En Europe, « la longue période allant du début du XIXe siècle aux années 1950 était marquée, par un processus de bureaucratisation des systèmes administratifs d'État, c'est-à-dire par la lente adoption de principes et de règles d'administration « bureaucratique »³⁰. Selon Bourdieu, l'acteur, dans son rapport à l'institution, fait siens les modèles d'actions, les routines et les règles constitutives de l'institution, ainsi que les croyances qui y sont attachées³¹. Dans la théorie de l'institutionnalisation, les règles extériorisées sont intériorisées, puis se sédimentent sous la forme de schèmes d'action et de perception, qui délimitent le périmètre du pensable et des actions possibles et participent à une certaine régularité des pratiques. Il y a des réalités organisationnelles et fonctionnelles qui font des administrations publiques des terrains hostiles aux vellétés modernisatrices des administrations publiques.

²⁶ cf. site web SENUM SA, <https://www.adie.sn/agence/s%C3%A9n%C3%A9gal-num%C3%A9rique-une-histoire-un-avenir>, consulté le 25/06/2024 à 20h09.

²⁷ Il s'agit globalement des enjeux induits par la mondialisation à l'image de la compétitivité et de la digitalisation.

²⁸ Oberdorff, Henri, « La transformation numérique de l'administration publique », *revue du droit public*, n°5, 2020, p.1177.

²⁹ La forme bureaucratique a été systématisée et élevée au rang d'idéaltype par Max Weber. cf. Weber, Max, « Chap. III-2 : La domination légale à direction administrative bureaucratique », dans Weber, Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, vol.1, 1995, p.290-301.

³⁰ Bezes, Philippe, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'Etat : le cas de la 5^{ème} République », op., cit., p.56.

³¹ Bourdieu, Pierre, *Le Sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p.92.

Au sujet des « causalités historiques »³² à l'origine des hostilités aux changements, Pierson³³ a montré dans le cadre de ses travaux l'importance du poids du passé dont le présent dépend dans la structuration des configurations institutionnelles et normatives. Dans cette perspective, il y a « une logique de “dépendance au sentier” qui recouvre des processus de sédimentation progressive des cadres normatifs et institutionnels des échanges sociaux et de l'action publique, sédimentation qui est susceptible par la suite de déterminer des mécanismes de résistance et/ou de “traduction” ». ³⁴ En conséquence, l'organisation actuelle des structures, leurs contraintes intrinsèques et leurs sous-équipements se révèlent peu adaptés à un usage efficient du numérique³⁵. Pourtant, il faut bien que cela change et les réorganisations administratives qui suivent le rythme des changements de régimes se multiplient³⁶. Afin de faciliter le virage numérique de l'administration publique sénégalaise, il convient de miser sur la mise en cohérence des normes administratives, de changer le mode de fonctionnement en vase clos par l'instauration d'un cadre de coordination et de dialogue entre administrations.

S'agissant du défi de mettre en cohérence des normes administratives, les difficultés observées dans l'harmonisation sont liées quelque part au fait que les initiatives de digitalisation dans certains secteurs sont en avance par rapport au référentiel global des politiques numériques définies à travers la Stratégie Sénégal numérique 2016-2025. Dans le langage conceptuel en Analyse des politiques publiques, l'action de mise en cohérence est assimilable au processus de médiation. Selon Muller, « le processus - en principe simultané - d'élaboration et d'imposition d'un (nouveau) RS au sein d'un secteur et de son encastrement dans le RG s'appelle la médiation (ou prise en charge du « rapport global-sectoriel – RGS »). Les acteurs qui contribuent à sa réalisation sont des médiateurs »³⁷. En vrai, sans processus de médiation, le référentiel qu'est la Stratégie Sénégal numérique ne peut pas s'imposer aux différents secteurs et acteurs. Dans le réseau de la santé par exemple, les projets de digitalisation sont fragmentés et disparates³⁸. Au-delà, chaque secteur déroule ses initiatives selon ses besoins et attentes tandis que l'utilisateur perçoit l'administration comme un bloc homogène. Or, en tant que référentiel global, la Stratégie SN-2016-2025 « forme une structure de comportements et de normes »³⁹. Les normes définissent des principes d'action⁴⁰. De façon similaire, Paul Sabatier⁴¹ a développé la notion de “*Deep core*”, expression faisant référence à la vision dominante dans une société et à une époque donnée. Cette notion est donc proche de celle de référentiel qui exprime le rapport au monde des acteurs d'un groupe, d'une organisation ou d'une politique publique. En Analyse des politiques publiques, le référentiel renvoie au cadre idéal, cognitif et normatif à partir duquel un problème social est perçu, formulé et traité par un groupe social. C'est en réalité, « plus que de "l'idéologie" ou des discours : ce sont des "idées en action", c'est-à-dire des représentations collectives incorporées, portées et incarnées par des

³² Stinchcombe, Arthur, *Constructing Social Theories*, New York, Harcourt, Brace and World, 1968, p.57.

³³ Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *The American political Science Review*, vol.94, n°2, 2000, p.252.

³⁴ Surel, Yves, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, Chroniques politiques publiques, n°87, 1998, p.175.

³⁵ Okbani Nadia, « Réception de l' e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, vol.1, n°205, 2022, p.43.

³⁶ Bezes Philippe, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'Etat : le cas de la Vème République », op., cit..

³⁷ Muller, P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans Faure, Alain ; Pollet, Gilles ; Warin, Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.153-179.

³⁸ Amref-Health Africa, *Livre blanc des 1^{ères} rencontres de la santé numérique en Afrique de l'Ouest*, Dakar, 19 et 20 décembre 2018, p.2.

³⁹ Thoening, Jean-Claude et ali, « Les .politiques publiques », dans Grawitz, Madeleine ; Leca, Jean (dir.), *Traité de Science politique*, op., cit., p.6.

⁴⁰ Muller, P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », op., cit.. p.153 et suiv.

⁴¹ Hank, C ; Jenkins-Smith, A ; Sabatier, Paul, "The Advocacy Coalition Framework an Assessment", *Journal of Public Policy*, vol.14, n°2, 1994, p.176.

acteurs/agents⁴² ». Chaque acteur dans tout secteur agirait à tout moment en fonction d'une représentation relativement stabilisée et partagée de la société et de la position qu'occupent son secteur et lui-même⁴³.

Dans la littérature en Analyse des politiques publiques, Pressman et Wildawsky⁴⁴ montrent que l'un des facteurs de non concrétisation d'une décision est la multiplicité des structures organisationnelles de sa mise en œuvre. L'on peut déduire que le déficit d'alignement des initiatives sectorielles de digitalisation antérieures à la SSN2016-2025 a créé une pluralité de représentations et de perceptions quant à l'utilité et la place des TIC dans la gouvernance publique. Face à un enjeu comme la transformation numérique, les administrations ont tendance à avoir des comportements différents dans leur prise en charge. Il se produit donc un décalage territorial et sectoriel entre la fabrique de la politique publique de digitalisation et sa mise en œuvre surtout dans des contextes sociétaux marqués à la fois par le pluralisme normatif, la concentration des élites de l'État dans les capitales⁴⁵. Pourtant, dans le cadre de l'opérationnalisation de la Stratégie Sénégal Numérique, il était prévu la mise en place d'un Comité interministériel présidé par le Premier ministre avant la révision constitutionnelle portant suppression du poste, et un Comité technique, présidé par le ministre en charge du numérique, comprenant les représentants des ministères impliqués dans la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie, ainsi que les autres parties prenantes nationales⁴⁶.

Pour éviter ces décalages, il incombe aux réformateurs du numérique d'organiser cet alignement, c'est-à-dire de construire un référentiel imposant en mesure de fédérer les différents secteurs de l'administration autour d'un socle axiologique⁴⁷. Certes, l'administration publique n'est pas un bloc monolithique⁴⁸ puisqu'elle est traversée par des différences dans les formes institutionnelles, des spécificités statutaires et une pluralité d'identités corporatistes ; mais il est impératif de changer le fonctionnement. Les silos, les contraintes et les rivalités bureaucratiques doivent céder la place à la gestion par équipe, l'agilité, la création d'un système d'information unifié de l'Etat, l'interopérabilité et la communication entre les instances gouvernementales⁴⁹. Ces changements de culture sont nécessaires pour que l'organisation s'adapte à l'univers numérique, qui requiert ouverture et collaboration⁵⁰. Des modèles de réorganisation favorable à la digitalisation existent. A titre illustratif, il y a le modèle collaboratif porteur d'une vision fortement décloisonnée du service public. Ce modèle consiste en « la

⁴² Muller, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », op.cit., p.174-175.

⁴³ Simoulin, Vincent, « Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation », *revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.334.

⁴⁴ Pressman, Jeffrey L; Wildawsky, Aaron, "Implementation: How great Expectations in Washington are dashed in Oakland", California, University of California Press, 1973, 312p.

⁴⁵ Darbon, Dominique ; Proveni, Olivier, « "Penser l'action publique" en contextes africains. Les enjeux d'une décentration », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n°2, 2018, p.24. cf. également, Imunrana, B, A ; Haruna, R, K ; Kofi, A, B, N, "The Politics of Public Policy and Problems of Implementation in Africa: An Appraisal of Ghana's National Health Insurance Scheme in Ga East District", *International Journal of Humanities and Social Science*, vol.4, n°4, 2014, p.196-207.

⁴⁶ cf. Document Stratégie Sénégal numérique 2025, disponible en ligne sur www.sec.gouv.sn, consulté le 20 août 2024.

⁴⁷ La gouvernance électronique regroupe plusieurs niveaux et expertises dont les pouvoirs politiques nationaux et locaux, les services administratifs, les informaticiens, les spécialistes de l'organisation et les usagers. Flichy Patrice ; Dagiral, Éric, « L'administration électronique : une difficile mise en cohérence des acteurs », *revue française d'administration publique*, vol.2, n°110, 2004, p.245.

⁴⁸ De Sardan, Olivier, Jean-Pierre, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, vol.96, n°4, 2004, p.141.

⁴⁹ Santiso, Carlos, « Révolution numérique et transformation de l'action publique », *Politique étrangère*, n°2, 2019, p.131.

⁵⁰ Caron, Daniel J ; Bernardi, Sara, « Technologies numériques et efficacité organisationnelle. Repenser l'organisation publique selon ses flux informationnels », dans De Marcellis-Warin Nathalie ; Dostie, Benoit ; Dufour, Geneviève (dir.), *Le Québec économique 9. Perspectives et défis de la transformation numérique*, Québec, CIRANO, 2020, p.387.

mise en place de systèmes de partage et de mutualisation qui visent à créer un patrimoine commun de données et de solutions qui puisse être exploité par tous les opérateurs inscrits dans une logique de service public »⁵¹.

Pour réussir la mise en cohérence au plan normatif et fonctionnel, il est important de bâtir un cadre de coordination. La participation aux différents travaux de groupes a inspiré une systématisation du jeu des acteurs à l'épreuve de la question majeure concernant le portage institutionnel du programme d'administration connectée. A ce sujet, on peut catégoriser les opinions qui se dégagent au cours des travaux en deux groupes : les autonomistes et les centralistes. Mais au fond, ce sont des enjeux de pouvoir qui se dessinent derrière les initiatives et les prises de position.

Le groupe des autonomistes est celui qui regroupe les acteurs administratifs qui pensent que les projets de digitalisation doivent être gérés par les départements ministériels ou les services administratifs initiateurs. Dans ce cadre, l'argument principal repose sur les vertus de la responsabilisation sectorielle en termes de souplesse, de rapidité et de connaissance du secteur. Un projet de digitalisation d'un secteur administratif géré par une entité externe quoique administrative court le risque de souffrir de légitimité et d'adhésion de la part des acteurs sans compter le long temps d'apprentissage des us, traditions, normes et coutumes en vigueur. Il y a, sans oublier, les lourdeurs que cela peut provoquer et pouvant déboucher sur des lenteurs dans la genèse et l'exécution du projet en raison des exigences du circuit administratif interministériel en termes de temps et de parcours. Toutes ces raisons militent pour une prise en charge des besoins et des solutions de digitalisation car le sentiment d'urgence lié à la nécessité de digitaliser ou pas tout comme ses modalités et défis, n'est pas le même d'une administration à l'autre, d'un secteur à l'autre. L'argument principal qui sous-tend cette position est que les structures peuvent être éclatées et qu'elles travaillent ensemble tout comme ces structures peuvent être regroupées et ne pas travailler ensemble. Il y a des principes comme l'ouverture et la concertation qui peuvent faciliter le travail d'ensemble et il suffirait simplement de les institutionnaliser.

Quant aux centralistes, ce groupe est constitué notamment de l'ADIE devenue SENUM dont le leadership en matière de digitalisation de l'administration n'est pas encore solide. A l'époque, en 2019, SENUM S.A venait de changer d'ancrage institutionnel en quittant la présidence au profit du ministère en charge de l'Economie numérique qui a initié le processus d'élaboration de la Stratégie Sénégal Numérique en 2016. Donc, le référentiel des politiques du numérique a été produit avec l'implication mais pas sous le leadership de SENUM S.A. On peut d'ailleurs entrevoir le peu d'intérêt accordé à cette stratégie tout au long des travaux et le dédoublement qu'allait créer la mise en place d'un cadre de gouvernance des initiatives de digitalisation au sein de l'administration publique puisqu'un comité interministériel était prévu à travers la SSN16-25. L'initiative émanant de SENUM S.A apparaît donc comme une tentative de centralisation des opérations de dématérialisation au niveau de SENUM S.A au fondement que les missions de celle-ci tourne autour de la mise en œuvre de la politique d'informatisation de l'Etat ainsi que la gestion des infrastructures numériques de l'Etat⁵². Sous ce regard et eu égard à la prégnance du phénomène de rivalité entre corps administratifs surtout dans le secteur des finances, il serait judicieux que de telles initiatives soient encadrées par un cadre général de la gouvernance de la dématérialisation des procédures administratives. De ce fait, il appartiendrait au ministère en charge de l'économie numérique d'assurer le portage institutionnel de ce volet en créant un cadre inclusif et en s'appuyant sur SENUM S.A pour mettre en cohérence tous ces projets.

⁵¹ Calay, Vincent ; Mosty, Mathieu ; Paque, Régine, *La digitalisation de l'administration publique wallonne - État des lieux et perspectives*, Rapport de recherche n°29, L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, Mai 2019, p.12.

⁵² Il est important de préciser que la digitalisation n'est qu'un levier de modernisation parmi tant d'autres, à l'image de la rénovation des structures, de la simplification des procédures, de la démarche qualité, de la rationalisation des dépenses publiques, la décentralisation etc. D'ailleurs, la digitalisation des procédures ne signifie pas transformation numérique. La réforme de l'administration est une politique constitutive et implique la redéfinition des règles sur lesquelles repose l'Etat. Et La technologie est appelée à agir dans un environnement organisationnel complexe animé par des hommes aux préférences, intérêts et référents différents. Et il est imprudent de digitaliser une procédure sans l'avoir auparavant simplifiée et optimisée.

Bien qu'il soit très important d'harmoniser les stratégies et les méthodes de réalisation au plan sectoriel de l'idée de gouvernance électronique, il n'en demeure pas moins que la mise en place d'un modèle de financement viable et durable relève d'une extrême urgence.

B. La mise en place d'un modèle de financement viable et durable

Le virage numérique entrepris par l'administration numérique suppose d'énormes investissements pour collecter et traiter des données nécessaires à l'amélioration de la gouvernance publique⁵³. Avec l'intégration des TIC dans les processus de délivrance des services publics, un phénomène va émerger au sein des administrations publiques : la « dette informatique⁵⁴ ». En effet, l'usage des solutions informatiques implique des coûts en termes de maintenance et de mise à jour des équipements technologiques. Par exemple, au ministère en charge de la santé du Sénégal, « depuis 2013, le budget de fonctionnement de la Cellule Informatique connaît une baisse constante, malgré l'absence d'un budget d'investissement et la vétusté des infrastructures réseaux du siège du Ministère »⁵⁵. Il arrive que les opérateurs économiques pour bénéficier des faveurs des administrations, investissent dans leur fonctionnement dans un contexte de modicité des moyens de celles-ci pour accomplir leurs missions. Blundo et De Sardan racontent que pour faire face à certaines problématiques comme la vétusté du parc automobile et la faiblesse des dotations mensuelles en carburant, l'administration douanière sénégalaise emprunte des véhicules ou de l'argent auprès d'opérateurs économiques. En contrepartie, ces derniers vont bénéficier lors des saisies de marchandises frauduleuses « soit des ventes aux enchères particulièrement favorables, soit des ristournes directes sur la marchandise saisie, soit des rabais substantiels des droits de douane lors des procédures d'importation »⁵⁶. Dans le secteur de la santé, les délégués médicaux, pour obtenir la faveur des médecins dans la prescription de leurs produits pharmaceutiques, investissent dans les services médico-chirurgicaux afin de combler le déficit en équipements et en infrastructures⁵⁷. C'est similaire à ce que Blundo et De Sardan appellent les investissements productifs⁵⁸. Autrement dit, « l'investissement corruptif consiste, en quelque sorte, à donner des "cadeaux anticipateurs" à un agent public, qui permettront de créer une dette, au moins symbolique, de ce dernier envers son "bienfaiteur" »⁵⁹.

Ces modes de financement informel du fonctionnement des administrations publiques observés en Afrique, ne sont pas adaptés à une gouvernance électronique inscrite dans la durabilité. En Europe également, l'on constate la persistance de modèles de financement inadaptés au chantier de la digitalisation des services publics. Par exemple, la Cour des comptes française a remarqué que l'organisation budgétaire actuelle ne permet pas de financer un investissement de ce type dans un cadre interministériel et pluriannuel. Car, « les modalités d'un financement interministériel adapté, à travers un programme *ad hoc*, dédié à la transformation numérique de l'État et regroupant les moyens destinés à des infrastructures et des services numériques communs et piloté par le responsable de cette

⁵³ Grosdhomme, Lulin Elisabeth, « Gouverner à l'ère du Big Data : Promesses et périls de l'action publique algorithmique », Institut de l'Entreprise, Paris, Blog, mai 2015, p.7.

⁵⁴ Calay, Vincent ; Mosty, Mathieu ; Paque, Régine, *La digitalisation de l'administration publique wallonne – État des lieux et perspectives*, L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, Rapport de recherche n°29, mai 2019, p.24.

⁵⁵ République du Sénégalgal, Ministère de la santé et de l'action sociale, *Plan directeur informatique 2015-2018*, décembre 2014, p.12. Disponible sur <https://www.sante.gouv.sn/sites/default/files/pdici.pdf>, consulté le 03/01/2024 à 16h48.

⁵⁶ Giorgio, Blundo ; De Sardan, Jean-Pierre, Olivier, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol.3, n°83, 2001, p.17.

⁵⁷ Il peut s'agir d'ordinateurs, de micro-ondes, d'imprimantes, de réfrigérateurs, etc.

⁵⁸ Giorgio, Blundo ; De Sardan, Jean-Pierre, Olivier, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », op., cit., p.17

⁵⁹ Ibid., p.17.

transformation, restent à définir »⁶⁰. Généralement, les financements consacrés aux directions numériques dépendent de plusieurs variables dont la taille du pays, l'importance accordée aux efforts de digitalisation et les missions qui leur sont confiées⁶¹. En Belgique, il est très difficile d'avoir une vision complète des budgets effectivement alloués au digital au sein de l'administration wallonne d'autant plus que la structure budgétaire ne permet pas d'identifier les dépenses relatives spécifiquement à la digitalisation⁶². Au Sénégal, pour l'opérationnalisation de la Stratégie Sénégal Numérique et la réalisation des objectifs de mise en place d'un gouvernement électronique, il est prévu un budget 1.361 milliards 300 millions de F CFA, dont 73% financés par le secteur privé, 17% par le public et 10% en mode PPP (Partenariat Public Privé)⁶³. Spécifiquement, la composante relative à l'administration numérique coûte 388.300 millions⁶⁴.

Aux plans sectoriels, les administrations publiques se sont engagées dans des projets dont les modèles économiques tournent, en général, autour d'un appui financier extérieur et du budget de l'Etat⁶⁵. A la Direction générale des impôts et domaines, c'est également le cas du projet Programme de modernisation de la gestion foncière (PROMOGEF) qui polarise plusieurs administrations dont le financement s'établit comme suit : (18.3 millions d'euros) de la coopération allemande (15 millions d'euros) avec une contrepartie de l'Etat (3.3 millions d'euros) autour de 18%. Il y a de fortes chances que le projet ne soit pas pérenne avec le retrait du bailleur. Des stratégies ne sont pas souvent développées pour la durabilité du financement et la pérennisation des acquis. D'ailleurs, même l'agence gouvernementale en charge de l'informatisation de l'Etat qui s'est récemment mutée en Société anonyme à participation publique majoritaire, SENUM S.A fait recours à de tels modes de financement. Déjà, en 2008-2009, le SENUM S.A, ex-Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), a lancé avec le financement de la Chine un projet d'élargissement de l'intranet gouvernemental vers Saint-Louis et notamment à l'Université Gaston Berger.

Mais à l'époque, la question de la souveraineté numérique n'était pas bien comprise par eux-mêmes en étant experts du fait que c'est un enjeu peu connu. Un ancien directeur de l'ADIE raconte qu'à l'époque « l'on ne se posait pas la question sur le danger du financement étranger. Des financements qui étaient sous forme de prêt que nous n'avons pas rentabilisé parce qu'on y pensait pas à l'époque. Un Etat qui a une vision doit allouer une forte enveloppe budgétaire conséquente au numérique. Le meilleur indicateur pour vérifier la place de la digitalisation dans les choix publics, c'est de regarder la part allouée au numérique »⁶⁶.

Concernant toujours les limites des modèles économiques actuels de financement des projets de digitalisation, l'on peut citer les mésententes pouvant survenir entre un opérateur privé et une administration bénéficiaire notamment dans la facturation des prestations-formations et dans le

⁶⁰ Repris de la Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, « Amplifier la modernisation numérique de l'État », février 2018, p.159.

⁶¹ Mergel, Ines, « La co-crédation de valeur publique par les directions du numérique : une comparaison internationale », *Action publique-recherche et pratiques*, n°6, mars 2020, p.7.

⁶² Les dépenses y sont identifiées en fonction de la nature économique, au sens de la comptabilité nationale, et en fonction des directions générales. cf. Calay, Vincent ; Mosty, Mathieu ; Paque, Régine, *La digitalisation de l'administration publique wallonne – État des lieux et perspectives*, Rapport de recherche n°29, L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, mai 2019, p.23.

⁶³ cf. Document Stratégie Sénégal numérique 2025, disponible en ligne sur www.sec.gouv.sn, consulté le 20 août 2024.

⁶⁴ Parmi les actions prévues dans cette composante, il y a l'élaboration d'une stratégie e-gov et la dématérialisation des procédures administratives. cf. Actualisation de la stratégie Sénégal numérique 2025 (SN2025) : Plan d'actions, p.12, disponible en ligne sur www.sec.gouv.sn, consulté le 20/02/2024.

⁶⁵ C'est l'avis d'un Colonel des douanes à la retraite et ancien directeur des systèmes informatiques douaniers. Entretien réalisé à Dakar, le 09/09/2022.

⁶⁶ C'est l'avis d'un expert indépendant dans le numérique et Ancien Directeur général de l'ADIE devenue SENUM SA. Entretien réalisé sur google meet le 22/02/2023.

financement des autres coûts de déploiement comme l'achat d'équipements électroniques⁶⁷. Ces mécontentements constituent des facteurs de blocage sérieux du déploiement du numérique dans les services publics parce que très souvent ces structures s'engagent dans des projets dont ils n'ont pas les moyens ou la volonté réelle de mettre en œuvre en raison des coûts élevés. La réussite de la digitalisation intégrale du système de gouvernance publique réside moins dans la proposition de solutions technologiques mais plus dans la viabilité de ces projets grâce à des modèles économiques et financiers adéquats.

Au Mali, une agence a été créée pour promouvoir la santé numérique, l'avantage réside dans la souplesse de ce type de structure et son autonomie eu égard aux contraintes hiérarchiques et lourdeurs administratives. Il est nécessaire pour les pouvoirs publics d'opérer des arbitrages budgétaires. En fait, avec les coûts fixes initiaux élevés et la rapidité du changement technologique, les pays peuvent avoir du mal à déterminer leurs priorités d'investissement. Si l'on prend l'exemple de l'infrastructure technologique, la *Broadband Commission* a évalué en 2019 à environ 90 milliards de dollars le coût nécessaire à la réalisation de l'objectif de développement durable relatif à l'accès universel, abordable et de qualité au haut débit en Afrique subsaharienne⁶⁸. En réalité, les élites politiques optent, en raison de logiques électoralistes, pour les investissements clinquants et vitrines. Malgré qu'elle soit un outil utile à l'amélioration de la mobilisation de recettes et de la qualité des services rendus aux usagers, l'introduction du numérique dans l'administration publique peut être perçue comme non prioritaire⁶⁹ sans compter le fait que les résultats ne sont pas immédiats.

Pourtant, il existe des mécanismes innovants de financement adaptés au développement de la gouvernance électronique au Sénégal. En France, la Cour des comptes a formulé des recommandations, dans ce sens, en suggérant la création d'un programme budgétaire supportant les dépenses numériques et informatiques à vocation transversale « afin d'accélérer la rationalisation du système d'information de l'État, le déploiement des infrastructures de l'État plateforme et le développement de mutualisations⁷⁰. Au Sénégal, l'article 12 du décret n°2016-300 du 29 février 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Bureau organisation et méthodes (BOM) indique que pour « faciliter l'exécution diligente de la mission qui lui est confiée, le BOM dispose d'un fonds d'appui à la modernisation de l'administration. Le montant du fonds ainsi que ses modalités de fonctionnement sont fixés par arrêté du Ministre chargé des Finances ». Mais, ce fonds qui peut être élargi à l'écosystème numérique n'a qu'une existence textuelle et n'a jamais été approvisionné dans la pratique. Toutefois, la Stratégie Sénégal Numérique actualisée a prévu un plan de financement combinant des mécanismes traditionnels et innovants comme les fonds spéciaux, le financement via des bailleurs de fonds (BAD, Banque Mondiale, etc.), le budget de l'État, les dons, le sponsoring et le *crowdfunding*⁷¹. En dehors du financement, il y a un autre défi non moins important : l'instauration d'un cadre juridique adapté aux usages du numérique.

⁶⁷ Dans le cadre de notre expérience en tant que gestionnaire de projets numériques, nous avons vécu cette situation bloquant la progression d'un projet. En période de tension de trésorerie, les établissements publics font un arbitrage. Dans le secteur de la santé par exemple, les dépenses prioritaires sont le paiement des salaires et l'achat des consommables utilisés par les professionnels de santé au bénéfice des patients. L'achat d'équipements informatiques dans ce contexte tout comme le paiement d'une facture de formation des utilisateurs des applications numériques sont considérés comme des dépenses de luxe et donc non prioritaires.

⁶⁸ Ce montant estimatif est réparti comme suit : 30% pour les dépenses d'équipement dans l'infrastructure, 50% pour l'entretien et les opérations, et 17% pour l'investissement dans les compétences des utilisateurs et le contenu local, afin de veiller au bon usage de l'infrastructure déployée. Les 3% restants correspondent aux coûts liés à la réglementation et à l'élaboration de cadres. cf. FMI, *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*, « Chapitre 3 : La transformation numérique en Afrique », avril 2020, p.13.

⁶⁹ Okbani, Nadia, « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, vol.205, n°1, 2022, p.43.

⁷⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, « Amplifier la modernisation numérique de l'État », février 2018, p.162.

⁷¹ Document Stratégie Sénégal numérique 2025, disponible en ligne sur www.sec.gouv.sn, consulté le 20 août 2024, p.59.

C. L'adaptation du cadre juridique aux mutations technologiques

L'analyse de la conduite des projets de dématérialisation des procédures administratives montre que leur réussite dépend fortement du cadre juridique qui l'encadre. Or, la notion de règle de portée générale et impersonnelle a du mal à s'acclimater aux contextes africains. Mieux, le processus d'institutionnalisation de l'Etat y est encore inachevé d'autant plus que les textes normatifs « ne sont pas ressenties comme réellement contraignantes, et la recherche de passe-droits sur une base relationnelle est considérée comme un mode normal de relations avec l'administration »⁷². Ce retard dans le parachèvement de l'institutionnalisation de l'Etat et de son administration est lié quelque part à l'échec des tentatives de greffe d'un Etat de type moderne parce qu'incapable d'édicter des règles pour l'ensemble du territoire et d'en obtenir le respect autrement que par la coercition⁷³. A côté du pluralisme juridique dans lequel il évolue⁷⁴, l'Etat africain de nos jours est sujet à des contingences institutionnelles presque « ataviques ». Malgré le présidentielisme caractérisant plusieurs régimes politiques africains, le chef de l'Etat, décrit comme l'homme fort du pays et la clef de voûte des institutions se trouve à toutes épreuves, tiraillé entre plusieurs contradictoires, en quête de légitimité auprès de chefferies traditionnelles⁷⁵. Sans doute, c'est ce qui explique le fait que le volontarisme modernisateur des autorités politiques entre en tension avec des pesanteurs sociologiques donnant lieu à des solutions et des décisions pour le moins ambiguës⁷⁶.

Certes, le Sénégal a, dès le début du troisième millénaire, mis en place un arsenal juridique pour encadrer l'environnement numérique mais les mutations technologiques en cours ont rendu obsolètes plusieurs de ces textes⁷⁷. Le droit s'est révélé en retard par rapport aux avancées technologiques⁷⁸, les législations récemment adoptées apparaissent incomplètes. Le temps de la législation doit s'analyser à partir du temps de préparation, de publication et d'entrée en vigueur des règles. Ce temps est long car il faut un temps pour observer les implications de la technologie afin de mieux l'encadrer alors que l'environnement numérique se distingue par son caractère disruptif⁷⁹. Il paraît que de tout temps, la règle de droit, quels que soient, sa finalité et son champ d'application, est toujours en retard par rapport aux phénomènes qu'elle est appelée à régir⁸⁰. Or, la légitimité de régulation de cet espace ne peut réussir sans la réunion de ces éléments juridique, psychologique et axiologique. Tout de même, au plan légal, les Etats ont du mal à proposer une législation adaptée du fait du caractère disruptif des technologies, de leur évolution rapide et de leur extraterritorialité.

Il se pose aujourd'hui une question cruciale pour les juristes, comment encadrer un espace qui peut en une année rendre caduque toutes les règles secrétées ? Pour les citoyens, l'espace numérique a fini par créer une dépendance extrême, et une tentative de restreindre ces espaces peut créer des mouvements d'humeur car le cyberspace est perçu comme un monde libérateur de l'angoisse du chômage et du constat d'un échec des politiques. Les valeurs promues par ces nouvelles technologies telles que la

⁷² Traoré, Kadari, « L'Etat africain face aux enjeux du renouveau : "Changer ou être changé !" », Communication lors du Forum multi-acteurs sur le thème « Quelles projections pour le prochain cinquantenaire ? Intégration et citoyenneté en Afrique de l'Ouest : quelles articulations entre les échelles de gouvernance pour construire des alternatives aux impasses institutionnelles ? », décembre 2010, p.6.

⁷³ Ibid., p.6.

⁷⁴ Idem, p.5.

⁷⁵ Idem, p.5-6.

⁷⁶ Idem, p.4.

⁷⁷ Ce sont les textes législatifs et réglementaires dont le processus d'élaboration a abouti en 2008.

⁷⁸ Parmi les innovations technologiques qu'il faut encadrer, il y a l'informatique dans les nuages ou "cloud computing", l'internet des objets, l'intelligence artificielle, etc.

⁷⁹ Synthèse de la conférence annuelle de la Chaire Gouvernance & Régulation, *Disruption numérique et régulation*, Université Paris-Dauphine, 9 mars 2018.

⁸⁰ Dione, Alioune ; Pannier, Jean, « La réforme du Code des douanes du Sénégal », *Village de la justice*, 28 mai 2014. Disponible dans <https://www.village-justice.com/articles/reforme-code-des-douanes-Senegal,17025.html>, consulté le 20 juin 2024.

liberté, la transparence et la démocratie ne militent pas forcément en faveur de restrictions. C'est dans ce sens que Barlow soutient « vous ne connaissez ni notre culture, ni notre éthique, ni les codes non écrits qui font déjà de notre société un monde plus sûrs, plus ordonné que celui que vous pourriez obtenir en imposant toutes vos règles⁸¹. »

Pour éviter que l'intégration des TIC dans la gouvernance ne soit qu'un simulacre, une apparence, un épiphénomène, il faut un leadership fort et audacieux pour la faire passer dans l'ordre de la réalité. Cela suppose que soient mobilisés par les pouvoirs publics un ensemble de moyens, en l'occurrence, un engagement politique afin de lever les blocages, d'impliquer les services administratifs et de surmonter les résistances des forces hostiles au changement⁸². La concrétisation de la dématérialisation des procédures implique un soutien institutionnel et politique élevé puisque la conduite de tels projets met en péril des intérêts et créent des incertitudes. Selon Hirschman : « le progrès dans les sociétés humaines est si problématique que tout nouveau pas en avant porte gravement atteinte à une ou plusieurs conquêtes antérieures »⁸³. Certes, les changements se heurtent très souvent à de grandes résistances. A ce titre, le leadership est un ingrédient essentiel de la gouvernance électronique propre à motiver les agents et éliminer les obstacles au changement⁸⁴. Cela exige par ailleurs, l'instauration de contraintes fortes parce que naturellement l'humain n'aime pas sortir de sa zone de confort. Par exemple, l'expérience a montré que les services publics ayant institutionnalisé le recours aux procédures automatisées par la voie juridique sont en avance. C'est le cas de la mobilisation des recettes fiscales et douanières ainsi que de l'orientation des nouveaux bacheliers. L'aménagement d'un cadre juridique rendant obligatoire ou facultatif l'usage des procédures automatisées a facilité la réussite des projets de digitalisation.

Dans l'enseignement supérieur, pour prendre en compte les revendications posées par les syndicats de l'enseignement sur la question des critères de recrutement, le décret n°2013-1295 du 23 septembre 2013 relatif à l'orientation et à l'inscription des bacheliers dans les universités publiques et dans les établissements privés d'enseignement supérieur a été remplacé par le décret n°2016-1805⁸⁵. En son article premier, le décret dispose en substance « le processus de préinscription, d'orientation et d'inscription des bacheliers au niveau des universités publiques et les établissements privés d'enseignement supérieur se fait en ligne. La plateforme dédiée au processus est gérée au niveau du Ministère en charge de l'Enseignement supérieur ». Ce qui change avec le décret de 2016, c'est la précision du caractère obligatoire de souscrire obligatoirement à une plateforme en ligne dans les formes et les délais requis, et selon les modalités prévues à cet effet⁸⁶. Dans le domaine de la santé, à côté de la législation sur la société sénégalaise de l'information et sur la protection des données personnelles, c'est le droit commun de la santé qui s'applique au secteur de la santé digitale, notamment dans ses principes éthiques et déontologiques⁸⁷. L'inexistence d'un cadre juridique incitatif ou obligatoire peut résulter de la nature pyramidale⁸⁸ et multi-acteurs du système de santé sénégalais.

⁸¹ Barlow, John Perry, « Déclaration d'indépendance du Cyberspace », dans Olivier, Blondeau ; Latrive, Florent (dir.), *Libres enfants du savoir numérique. Une anthologie du "Libre"*, Paris, Éditions de l'Éclat, 2000, p.51.

⁸² Chevallier Jacques, « Politiques publiques et changement social », *revue française d'administration publique*, vol.3, n°115, 2005, p.390.

⁸³ Hirschman, Albert, O., *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires*, op. cit, Fiche de lecture, mis en ligne le 17 janvier 2011, disponible sur <https://www.etudier.com/dissertations/Fiche-De-Lecture-Deux-Si%C3%A8cles-De/137959.html>, consulté le 31 juillet 2024.

⁸⁴ Lau, Edwin, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », *revue française d'administration publique*, vol.2, n°110, 2004, p.235.

⁸⁵ C'est l'avis du Coordonnateur national d'un Syndicat de l'Enseignement supérieur. Entrevue réalisée le e 19 mars 2022 à l'hôtel CAP Saint-Louis.

⁸⁶ Article premier du décret n°2016-1805 abrogeant et remplaçant le décret relatif à l'orientation et à l'inscription des bacheliers dans les universités publiques et dans les établissements privés d'enseignement supérieur.

⁸⁷ Ce corpus est composé du Code de la santé publique relative à la préparation, à la vente et à la publicité des spécialités pharmaceutiques, du Code de déontologie médicale, de la loi relative à l'exercice de la médecine et les dispositions du Code pénal relatives au secret médical.

⁸⁸ République du Sénégal, *Plan national de développement sanitaire et social 2019-2028*, Ministère de la santé et de l'action sociale, p.14.

Au niveau des régies financières, comparée à l'administration fiscale où les procédures de déclaration et de paiement ont été législativement⁸⁹ et réglementairement⁹⁰ rendues obligatoires pour les grandes et moyennes entreprises, au niveau des douanes, des procédures comme la gestion du manifeste électronique⁹¹, les déclarations pour l'admission des marchandises dans les magasins ou sur les aires de dédouanement⁹², les déclarations en détail⁹³, la liquidation et le paiement des droits et taxes⁹⁴, l'enregistrement des marchandises constituées en dépôt⁹⁵, la signature des procès-verbaux de saisie, peuvent se faire de façon électronique. En d'autres termes, ces procédures peuvent être réalisées sur support papier comme sur support électronique. Le choix du procédé électronique n'est qu'une option soumise à l'appréciation des acteurs. L'un des facteurs explicatifs du caractère facultatif et non obligatoire de ces procédures réside dans le fait que le droit douanier est en réalité défini autour de l'idée de matérialité et de territorialité. Il n'y a intervention des règles douanières que lorsqu'il y a passage aux frontières or de nos jours celles-ci ne sont pas que physiques, elles sont aussi immatérielles. Cela explique en effet, le décalage énorme entre les règles juridiques douanières et le commerce électronique et la dématérialisation⁹⁶. Il faut donc noter que l'administration douanière est une organisation trop conservatrice car le nouveau Code des douanes introduit par la loi n°2014-10 du 28 février 2014 portant nouveau Code des douanes⁹⁷ a abrogé la loi n°87-47 du 28 décembre 1987 portant Code des douanes du Sénégal vieux de plus de 25 ans sans aucune révision majeure de ses dispositions, alors que l'environnement des activités économiques et du commerce international a profondément changé depuis bien longtemps.

Dans le domaine fiscal, le défi est identique car le système de droit fiscal a été pensé à une époque où les entreprises avaient des activités économiques principalement physiques. Et tout comme le droit douanier, le droit fiscal est fondé sur l'idée de territorialité (communes, pays). En fait, pour déterminer dans quel pays une entreprise doit payer des taxes, on se base sur des informations telles que le lieu de résidence, le siège social et le lieu d'activités (usines, entrepôts ou bureaux). Mais, aujourd'hui, avec le développement des activités économiques dématérialisées, il est de plus en plus fréquent pour une entreprise d'avoir des activités économiques dans des pays où elle n'a aucune présence physique. Ces activités économiques, souvent très rentables et bénéfiques, échappent au contrôle du système fiscal. Annoncée depuis quelques années, la TVA numérique est finalement entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2024⁹⁸. Désormais, les prestations de services numériques sont soumises à la TVA au Sénégal. A cet

⁸⁹ Loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des impôts.

⁹⁰ Décision n°06385 du 20 avril 2017, instituant l'obligation de télé-déclaration et de télépaiement pour les contribuables relevant des services en charge des grandes entreprises et la décision n°008433 du 18 avril 2018 portant sur l'utilisation obligatoire de la télé déclaration et du télépaiement pour les moyennes entreprises.

⁹¹ Article 68 du Code des douanes du Sénégal.

⁹² Idem, Article 104.

⁹³ Idem, Article 113.

⁹⁴ Idem, Article 137.

⁹⁵ Idem, Article 253.

⁹⁶ cf. Dione, Alioune, *Le droit douanier, le commerce électronique et la dématérialisation*, Paris, L'Harmattan, 2015, 300p.

⁹⁷ D'ailleurs, la réforme du Code des douanes est une vieille doléance longtemps exprimée par les opérateurs économiques. Dione, Alioune ; Pannier, Jean, « La réforme du Code des douanes du Sénégal », *Village de la justice*, 28 mai 2014. Disponible dans <https://www.village-justice.com/articles/reforme-code-des-douanes-Senegal,17025.html>, consulté le 20 juin 2024.

⁹⁸ La direction générale des impôts et des domaines (DGID) informe les contribuables et le public que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les prestations de services numériques réalisées au Sénégal par les fournisseurs en ligne étrangers et les plateformes numériques étrangères, prévue par les dispositions de l'article 355 bis du Code général des impôts (CGI) prend effet à compter du 1^{er} juillet 2024. cf. Communiqué de la Direction générale des Impôts et Domaines repris par le Bureau d'Information gouvernementale (consulté le 15 juillet 2024 à 15h41 sur : <https://www.big.gouv.sn/application-de-la-tva-numerique-a-partir-du-1er-juillet-2024/>). Auparavant, le Ministre des Finances et du Budget du Sénégal a publié le 08 novembre 2023 un arrêté n°034269 MFB/DGID portant application des dispositions de l'article 355 bis du CGI relatives à la TVA sur les prestations de services

effet, « les plateformes de commerce en ligne exploitées par des non-résidents sont considérées comme étrangères, et les fournisseurs directs et opérateurs de plateformes numériques étrangers doivent s'immatriculer, liquider, collecter et reverser la TVA »⁹⁹. Le Sénégal est le 22^{ème} pays d'Afrique à appliquer une telle taxe qui risque de pénaliser les consommateurs d'après Jeune Afrique¹⁰⁰.

Certes, l'adaptation du cadre juridique est nécessaire en ce qu'elle prescrit, permet et interdit. Mais, elle n'est pas suffisante car la mise en œuvre des programmes de gouvernance électronique mettent en péril des intérêts. Ce qui entraîne des réactions de la part des acteurs. Il ne suffit donc pas uniquement d'un leadership très fort pour réviser le cadre. Il faut, de plus, une conduite du changement, qui est indispensable à la réussite d'un programme de modernisation de la gouvernance publique par les TIC. Car, la politique du bâton comporte des limites que la politique de la carotte permet de combler.

D. L'établissement d'un référentiel de conduite du changement organisationnel

L'introduction des TIC dans la gouvernance publique suppose un changement du support de l'information administrative et de son traitement, passant du physique au numérique, du matériel à l'incorporel. Concrètement, il s'agit de substituer au support papier physique et aux traitements manuels qui leur étaient réservés, des fichiers et procédures numériques afin de les intégrer à un processus de traitement, de stockage ou d'échange¹⁰¹. L'on peut distinguer deux procédés de digitalisation des supports d'information. Il y a d'une part, ce qu'on appelle la digitalisation duplicative. Ce procédé intervient lorsque, par exemple, une administration se trouve dans une phase de transition, et consiste à transformer le format des documents, du papier au digital. Il y a d'autre part, ce qu'on appelle la digitalisation native intervenant lorsque l'usage des TIC est intégré au moment de la création de la structure. Dans ce cas, la circulation de l'information se fait en format digital. Ce qui implique que l'origine des documents envoyés et réceptionnés est digitale. La digitalisation des procédures administratives en tant que base de la gouvernance électronique fait référence à une double utilisation des outils et réseaux informatiques par l'administration. Au sein de l'administration, ces outils et réseaux servent à l'exécution des tâches administratives. En ce qui concerne les relations administratives (entre l'administration, les entreprises et les citoyens), le digital est le support privilégié des échanges¹⁰². La figure suivante donne une idée de l'ampleur du chantier de dématérialisation dans un secteur comme la douane.

numériques réalisées par les assujettis étrangers instauré par la loi n°2022-22 du 19 décembre 2022 portant loi de finances pour l'année 2023.

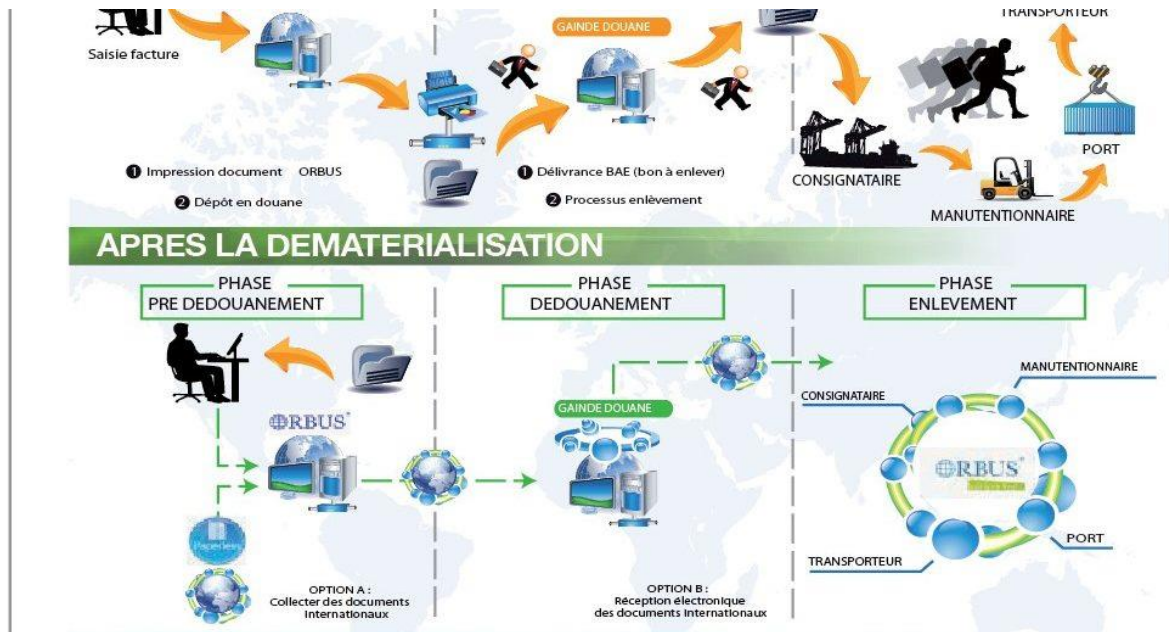
⁹⁹ Cabinet Moore Sénégal, « Impact et enjeux de la réforme de la TVA sur les services numériques », 12 juin 2024. consulté sur <https://www.moore.sn/news/decembre-2023/impact-et-enjeux-de-la-reforme-de-la-tva-sur-les-s>, le 15 juillet 2024 à 15h36.

¹⁰⁰ Guillot, Margaux, « Taxer les GAFAM, un pari risqué pour les pays africains ? », *Jeune Afrique*, 1^{er} juillet 2024, www.jeuneafrique.com, consulté le 19 septembre 2024.

¹⁰¹ Dièye, Mouhamadou Mansour, *La Direction générale des impôts et des domaines à l'ère de la dématérialisation des procédures*, Mémoire de fin de formation, Sénégal, ENA, 2019, p.3.

¹⁰² Idem, p.14.

Figure 1: Le passage à la dématérialisation des procédures dans le secteur douanier sénégalais



Source : Sénégal, Ministère des Finances, Direction du Système d'information douanier, 2019.

Toutefois, ce chantier, au vu des bouleversements qu'ils provoquent dans le travail administratif, appelle la mise en œuvre d'une bonne politique de conduite du changement. Car, la rencontre entre la dynamique de production des initiatives par les décideurs et la dynamique de réception par les agents et usagers n'est pas un long fleuve tranquille¹⁰³. Il existe selon Giddens¹⁰⁴, une dualité « structure et agent ». En management, le phénomène de résistance au changement est présenté comme l'une des causes principales des échecs et comme un frein inéluctable aux changements¹⁰⁵. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les réticences au changement : l'impact du changement sur les relations sociales¹⁰⁶, l'attachement des individus aux normes du groupe¹⁰⁷, le problème de la motivation des travailleurs¹⁰⁸ et les coûts liés au changement et à l'apprentissage¹⁰⁹. En Science politique, le néo-institutionnalisme à travers sa variante historique, en apportant une explication sur les phénomènes de survivance et de continuité institutionnelle du fait de la dépendance au passé¹¹⁰, met en lumière les enjeux de la conduite du changement,

¹⁰³ cf. Pressman, Jeffrey L., Wildawsky, Aaron, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, 1973.

¹⁰⁴ Giddens, A., *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*, P.U.F., Paris, 1987.

¹⁰⁵ Vas, Alain et Velde, Bénédicte Vande., « La résistance au changement revisitée du top management à la base: une étude exploratoire », *15th Association Internationale de Management Stratégique*, AIMS 2000, Montpellier-24-25-26 Mai 2000, p.2.

¹⁰⁶ Lawrence, Paul R., "How to deal with Resistance to Change", *Harvard Business Review*, 32, (3), 1969, p.49-57.

¹⁰⁷ Lewin, Kurt. *Field Theory in Social Science*, New York, Harper and Row, 1951.

¹⁰⁸ Coch, Lester, French John R.P., "Overcoming resistance to change", *Human Relations*, vol.1, n°4, 1948, p.512-532.

¹⁰⁹ Crozier, Michel et Friedberg, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, p.400.

¹¹⁰ cf. Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol.94, n°2, 2000. Lire également Merrien, François-Xavier, « États providence : l'empreinte des origines », *revue française des affaires sociales*, 1990, p.43-56.

plus précisément les penseurs relatives au contexte organisationnel dans lequel s'insère le numérique.

Au niveau macro, les organisations quoique publiques traversent des périodes de changement. Au niveau micro, les travailleurs se trouvent face à une situation nouvelle, ils sont déstabilisés du fait d'un lendemain incertain et hypothétique. Parce qu'« entre ce qui existe et ce qui est à venir, il y a une perte de repère, une vision de peur de l'avenir. Pour cela, et en guise de désapprobation, les individus résistent au changement imposé »¹¹¹. En réalité, la gouvernance électronique en tant que processus de digitalisation des procédures bousculent les habitudes administratives et professionnelles et met en péril plusieurs intérêts. Compte tenu des changements que charrient les initiatives de modernisation de l'organisation et du fonctionnement de la gouvernance publique, les administrations qui s'y inscrivent sont appelées à mettre en place des dispositifs de gestion du changement. Au Sénégal, les programmes de gouvernance électronique prennent en charge l'enjeu de la conduite du changement par la mise en place de structures et l'organisation d'activités. Généralement, c'est au sein des directions en charge du système d'information que l'on met en place un bureau dédié à la conduite du changement avec des spécialistes de l'informatique, du management de la qualité et de la communication. Les activités de ces équipes tournent souvent autour de la réalisation des guides aux utilisateurs, la sensibilisation et la formation des usagers des plateformes numériques. Ces activités peuvent aussi se faire à l'occasion de séminaires. Ces séminaires peuvent être restreints, c'est le cas des séances de formation avec les agents de l'administration. Les séminaires sont ouverts lorsque la participation des acteurs de l'écosystème est sollicitée pour présenter le nouveau produit et recueillir des *feedback*¹¹².

Qui plus est, le déploiement des applications est toujours assorti d'un plan de communication destiné à faciliter son appropriation par les acteurs. Il arrive que l'ensemble des acteurs de l'écosystème soient impliqués dans la conception des supports inhérents au programme ou projet de digitalisation. En outre, les destinataires sont mis au cœur même du projet de modernisation avec comme finalité l'atténuation des résistances. Au-delà des activités de formation et de communication, l'option est souvent prise de mettre en place des services d'appui-conseil aux utilisateurs. Ces entités peuvent prendre la forme d'un groupe d'analystes, d'un centre d'appels, d'un centre de support ou d'un centre de messagerie électronique. Cependant, ces processus de gestion du changement méritent d'être doublement améliorés. D'abord, au sein des administrations, il est nécessaire d'inscrire ces structures et activités dans le cadre d'un référentiel interne gage d'une véritable politique de gestion du changement. Parce que selon Yves Mény et J-C Thoenig, l'inscription des actions et des mesures dans un cadre général d'action permet de distinguer une politique publique de simples mesures isolées, routinières¹¹³. Dans la réalité, la plupart des activités de sensibilisation et de formation dans les administrations ne découlent pas régulièrement d'une planification ou d'une programmation adossée à des instruments de mesure. Pourtant, ces instruments sont importants en ce sens qu'ils permettent d'évaluer l'efficacité des programmes ou projets de digitalisation à travers la documentation de leur impact en terme d'appropriation par les agents et les usagers.

¹¹¹ Téneau, Gilles et Pesqueux, Yvon, *La résistance au changement organisationnel: perspectives sociocognitives*, Paris, L'Harmattan, 2006, p.7.

¹¹² Par exemple les différentes éditions du séminaire *Pleins feux sur la dématérialisation* organisé par les douanes sénégalaises et dont la troisième édition s'est déroulée au Terrou Bi, le jeudi 17 janvier 2019.

¹¹³ Mény, Yves et Thoenig, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

Selon Coch et French, les acteurs acceptent mieux le changement lorsqu'ils participent à sa formulation et à son application¹¹⁴. Dans ce cadre, l'usage des techniques de collecte des données en sciences sociales serait d'un grand apport à l'amélioration des dispositifs existants de gestion du changement. Le renforcement de la participation des usagers dans la conception des projets de modernisation serait en outre d'un grand apport en cela qu'elle permet de recueillir les opinions des agents et usagers et de mobiliser l'intelligence collective qui est porteuse de solutions innovantes. D'ailleurs, la participation est l'un des principes de la gouvernance démocratique dans un contexte où le discours gestionnaire fait de plus en plus référence à la coproduction des services publics comme une exigence du nouveau management public¹¹⁵. En gros, il existe des stratégies sectorielles de conduite du changement dans le secteur public. La lecture de la Stratégie Sénégal Numérique 2016-2025 révèle que « l'objectif stratégique 52 : accélérer la digitalisation des procédures administratives¹¹⁶ », ne prévoit pas en revanche une politique d'harmonisation de ces initiatives de gestion du changement à la nature éparse et non intégrée de l'administration. Par exemple, les actions composant cet objectif prévoient chacune en ce qui la concerne un dispositif de gestion du changement. C'est le cas des actions suivantes : « dématérialisation des procédures administratives prioritaires¹¹⁷, « digitalisation du registre de l'état civil¹¹⁸ », « digitalisation de la justice¹¹⁹ », « digitalisation des services dans les collectivités territoriales¹²⁰ », « mise en place d'un référentiel digitalisé des entreprises¹²¹ » et « mise en place du système de gestion du registre national foncier¹²² ». Il urge donc que le document référentiel en matière de digitalisation de la gouvernance publique prévoit un cadre harmonisé et intégré de gestion du changement pour une meilleure gouvernance de la transformation de l'État.

Conclusion

Les réformes initiées dans le cadre du mouvement du *New Public Management* au cours des années 1980-1990 proposent une palette de changements de culture dans les façons de penser et de faire « administration ». Ces réformes ont pour objectif de rehausser la confiance des citoyens dans un contexte de crise de légitimité des institutions démocratiques¹²³. Le Sénégal, à l'image d'autres pays africains, a conduit plusieurs projets de gouvernance électronique. Cette longue tradition d'intégration progressive des TIC dans les services publics fait que le pays a engrangé plusieurs acquis issus d'une dynamique de sécrétion institutionnelle

¹¹⁴ Coch, Lester et French, John R. P., *Overcoming resistance to change*, Op. cit. Cité par Vas, Alain et Velde, Bénédicte Vande, « La résistance au changement revisitée du top management à la base : une étude exploratoire », 15th Association Internationale de Management Stratégique, AIMS 2000, Montpellier- 24-25-26 Mai 2000, p.2.

¹¹⁵ Boutin, Marie et Mehriiz, Kaddour, « Le e-gouvernement : univers électronique et univers de valeurs », *Télescope : l'observatoire de l'administration publique*, vol.10, n°5, novembre 2003, p.17.

¹¹⁶ République du Sénégal, Ministère de l'économie numérique et des télécommunications, Plan d'action actualisé de la Stratégie Sénégal numérique 2025 (SN2025), p.42.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Idem, p.43.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Idem, p.44.

¹²¹ Idem.

¹²² Idem.

¹²³ Fortier, Isabelle, « Expérience des réformes de transformation de l'éthos de service public dans l'administration publique québécoise », *revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, vol.3, n°19, 2010, p.71.

qui s'est manifestée à travers l'élaboration de cadres de planification, l'adoption d'un cadre juridique et la mise en place de structures spécialisées.

Nonobstant les acquis obtenus, les mutations technologiques en cours à l'image du développement de l'intelligence artificielle, le "cloud computing", l'internet des objets ont changé le visage de l'écosystème numérique en un temps record. Ce qui, en dehors des résistances au changement notées au sein de l'administration quant à la digitalisation, rend inefficace le cadre institutionnel mis en place il y a quelques années. Le rythme des avancées technologiques a provoqué une obsolescence des institutions initialement secrétée et appelle un aggiornamento du système administratif en quête de performance. Les référentiels des politiques numériques et du gouvernement numérique doivent être imposants pour espérer standardiser et harmoniser les pratiques entre administrations sectorielles. La mise en place de mécanismes innovants de financement tout comme l'adaptation du cadre juridique aux enjeux émergents du numérique peuvent contribuer à corriger ce déficit d'alignement stratégique des administrations sectorielles sur la vision globale en matière de transformation numérique de l'administration.

Références bibliographiques

- Barlaw, John Perry, « Déclaration d'indépendance du Cyberspace », dans Olivier, Blondeau ; Latrive, Florent (dir.), *Libres enfants du savoir numérique. Une anthologie du "Libre"*, Paris, Éditions de l'Éclat, 2000, p.47-54.
- Bezes Philippe ; Le Lidec, Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *revue française de science politique*, vol. 66, n°3-4, 2016, p.407-433.
- Bezes, Philippe, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'Etat : le cas de la 5^{ème} République », *revue d'histoire moderne & contemporaine*, tome.56, n°4bis, 2009, p.54-74.
- Bourdieu, Pierre, *Le Sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, 480p.
- Boutin, Marie et Mehiriz, Kaddour, « Le e-gouvernement : univers électronique et univers de valeurs », in Louis Côté, *Le gouvernement électronique*, Telescope : l'observatoire de l'administration publique, 10, (5) Novembre 2003.
- Bwele, Charles, « Analyse de Downes Larry et Nunes Paul, *Big Bang Disruption ou le cauchemar de l'innovation dévastatrice* », *Entreprise & Management*, 2014.
- Cabinet Moore Sénégal, « Impact et enjeux de la réforme de la TVA sur les services numériques », 12 juin 2024. consulté sur <https://www.moore.sn/news/decembre-2023/impact-et-enjeux-de-la-reforme-de-la-tva-sur-les-s>, le 15 juillet 2024.
- Calay, Vincent ; Mosty, Mathieu ; Paque, Régine, *La digitalisation de l'administration publique wallonne - État des lieux et perspectives*, Rapport de recherche n°29, L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, mai 2019, 108p.
- Caron, Daniel J ; Bernardi, Sara, « Technologies numériques et efficience organisationnelle. Repenser l'organisation publique selon ses flux informationnels », dans De Marcellis-Warin Nathalie ; Dostie, Benoit ; Dufour, Geneviève (dir.), *Le Québec économique 9. Perspectives et défis de la transformation numérique*, Québec, CIRANO, 2020, p.373-395.
- Chevallier Jacques, « Politiques publiques et changement social », *revue française d'administration publique*, vol.3, n°115, 2005, p.383-390.
- Coussy, Jean, « Etats africains, programmes d'ajustement et Consensus de Washington », *L'Économie politique*, vol.32, n°4, 2006, p.29-40.
- Darbon, Dominique ; Provini, Olivier, « "Penser l'action publique" en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n°2, 2018, p.9-29.

- Darbon, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », *revue française d'administration publique*, vol.1, n°105-106, 2003, p.135-152.
- De Sardan, Olivier, Jean-Pierre, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, vol.96, n°4, 2004, p.139-162.
- Dione, Alioune ; Pannier, Jean, « La réforme du Code des douanes du Sénégal », *Village de la justice*, 28 mai 2014. Disponible dans <https://www.village-justice.com/articles/reforme-code-des-douanes-Senegal,17025.html>, consulté le 20 juin 2024.
- Dione, Alioune, *Le droit douanier, le commerce électronique et la dématérialisation*, Paris, L'Harmattan, 2015, 300p.
- Diouf, Makhtar, « La crise de l'ajustement », *Politique africaine*, n°45, 1992, p.62-85.
- Dugdale, Anni; Daly, Anne ; Papandrea, Franco ; Maley, Maria, « L'accès à l'e-gouvernement : les obstacles pour les citoyens et les organisations », *revue internationale des sciences administratives*, vol.71, n°1, 2005, p.117-127.
- Faure, Alain ; Pollet, Gilles ; Warin, Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, 191p.
- Flichy Patrice ; Dagiral, Éric, « L'administration électronique : une difficile mise en cohérence des acteurs », *revue française d'administration publique*, vol.2, n°110, 2004, p.245-255.
- Fortier, Isabelle, « Expérience des réformes de transformation de l'éthos de service public dans l'administration publique québécoise », *revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, vol.3, n°19, 2010, p.71-86.
- Foucault, Michel, *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, 1728p.
- Gaye, Serigne Ahmadou, « La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation », *revue africaine de sciences politiques et sociales*, n°19, 2018, p.136-158.
- Giddens, A., *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*, P.U.F., Paris, 1987.
- Guillot, Margaux, « Taxer les GAFAM, un pari risqué pour les pays africains ? », *Jeune Afrique*, 1^{er} juillet 2024, www.jeuneafrique.com, consulté le 19 septembre 2024.
- Hank, C ; Jenkins-Smith, A ; Sabatier, Paul, "The Advocacy Coalition Framework an Assessment", *Journal of Public Policy*, vol.14, n°2, 1994, p.175-203.
- Imunrana, B, A ; Haruna, R, K ; Kofi, A, B, N, "The Politics of Public Policy and Problems of Implementation in Africa: An Appraisal of Ghana's National Health Insurance Scheme in Ga East District", *International Journal of Humanities and Social Science*, vol.4, n°4, 2014, p.196-207.
- Jeannot, G, « Vie et mort de l'État plateforme », *revue française d'administration publique*, n°173, 2020, p.165-179.
- Lau, Edwin, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », *revue française d'administration publique*, vol.2, n°110, 2004, p.225-243.
- Lawrence, Paul R., "How to deal with Resistance to Change", *Harvard Business Review*, Vol.3, n°32, 1969, p. 49-57.
- Lecours, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol.3, n°21, 2002, p.3-19.
- Lewin, Kurt, *Field Theory in Social Science*, New York, Harper and Row, 1951.
- Mény, Yves et Thoenig, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989
- Merrien, François-Xavier, « États providence : l'empreinte des origines », *Revue française des Affaires sociales*, 1990.
- Oberdorff, Henri, « La transformation numérique de l'administration publique », *revue du droit public*, n°5, 2020, p.1173-1188.
- Okbani Nadia, « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, vol.1, n°205, 2022, p.38-46.
- Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *The American political Science Review*, vol.94, n°2, 2000, p.251-267.
- Pressman, Jeffrey L., Wildawsky, Aaron, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, 1973.

- Santiso, Carlos, « Révolution numérique et transformation de l'action publique », *Politique étrangère*, n°2, 2019, p.129-142.
- Sarker, Partha, Pratim, « Gouvernance électronique et en réseau », dans Ambrosi, Alain et al., *Enjeux de mots : regards multiculturels sur les sociétés de l'information* Paris, C&F Editions, 2005, 650p.
- Sauret, Jacques, « Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique », *revue française d'administration publique*, vol.2, n°110, 2004, p.279-295.
- Simoulin, Vincent, « Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation », *revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.333-350.
- Stinchcombe, Arthur, *Constructing Social Theories*, New York, Harcourt, Brace and World, 1968, 303p.
- Surel, Yves, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs, Chroniques politiques publiques*, n°87, 1998, p.161-178.
- Téneau, Gilles et Pesqueux, Yvon, *La résistance au changement organisationnel: perspectives sociocognitives*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- Thoening, Jean-Claude et ali, « Les politiques publiques », dans Grawitz, Madeleine ; Leca, Jean (dir.), *Traité de Science politique*, Paris, PUF, 1985, p.1-53.
- Traoré, Kadari, « L'Etat africain face aux enjeux du renouveau : "Changer ou être changé !" », Communication lors du Forum multi-acteurs sur le thème « Quelles projections pour le prochain cinquantenaire ? Intégration et citoyenneté en Afrique de l'Ouest : quelles articulations entre les échelles de gouvernance pour construire des alternatives aux impasses institutionnelles ? », décembre 2010.
- Vas, Alain et Velde, Bénédicte Vande, « La résistance au changement revisitée du top management à la base : une étude exploratoire », 15th Association Internationale de Management Stratégique, AIMS 2000, Montpellier- 24-25-26 Mai 2000.
- Weber, Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, vol.1, 1995, 410p.