

Networks and Communication Studies,
NETCOM, vol. 22 (2008), n° 1-2 & NETSUDS, vol. 3 (2008)
pp. 37-54

INVITATION A LA TRANSPARENCE : LE SITE WEB SENEGALAIS « VOS DEMARCHES ADMINISTRATIVES » : UNE CONTRIBUTION A LA « BONNE GOUVERNANCE »

JOCELYN PIERRE¹

Abstract – In April 2006, was publish online the Senegalese website "Your administrative procedures" <http://www.demarches.gouv.sn>. Since the project began, it combines the aims related to Internet development in Senegal and objectives linked to "good governance". Through the story of the genesis and implementation of this project, the article tries to show objective of state reform and a technical means (Web) to get there.

Even if it is too early to assess extent of changes made to public agents, leaders and citizens, the article focuses on the impacts already visible from the construction site. At least, the process of collecting and writing information has created among ministries agents involved in the project the beginning of a dynamic transparency to the citizen and awareness of a certain administrative complexity. It broke some administrative "routine" and down significantly some services.

Keys words – Senegal, E-administration, Public Web site

Résumé – En avril 2006, a été mis en ligne le site web sénégalais « Vos démarches administratives » <http://www.demarches.gouv.sn>. Depuis sa genèse, le projet combine des objectifs liés au développement de l'internet au Sénégal et des objectifs liés à la « bonne gouvernance ». Au travers du récit de la conception et de la mise en œuvre de ce projet, l'article tente de montrer objectif de réforme de l'Etat et un moyen technique (le web) pour y arriver.

S'il est trop tôt pour évaluer l'étendue des changements opérés sur les agents publics, sur les dirigeants et sur les administrés, l'article insiste sur les impacts déjà visibles du processus de construction du site. À tout le moins, le processus de collecte et de rédaction des informations a créé chez les agents des ministères impliqués dans le chantier l'amorce d'une dynamique de transparence vis-à-vis des administrés et de prise de conscience d'une certaine complexité administrative ; il a permis de briser une certaine « routine » administrative et de décloisonner sensiblement certains services.

Mots clés – Sénégal, E-administration, Site web public

¹ L'auteur de cet article est l'assistante technique de la coopération française mise à disposition de l'ADIE de 2003 à 2006 qui a suivi le chantier des sites web ministériels, préparé la construction du site web des démarches administratives et piloté sa mise en œuvre. Le contenu de cet article n'engage que son auteure qui ne s'exprime ici ni au nom de la coopération française, ni au nom de l'Agence de l'informatique de l'Etat du Sénégal. Courriel : jocelyn.pierre@gmail.com.

La mise en ligne du site web sénégalais « Vos démarches administratives » <http://www.demarches.gouv.sn>² a été annoncée par le président de la République du Sénégal en bonne place dans son discours³ traditionnel prononcé à l'occasion de la fête de l'Indépendance, le 3 avril 2006. A cette occasion, Maître Abdoulaye Wade avait notamment déclaré :

« Le Gouvernement s'attelle à la simplification des procédures, avec l'ouverture du portail des démarches administratives qui offrira directement aux usagers des informations exhaustives et à jour sur les procédures administratives. Cela signifie que désormais, au lieu de vous déplacer, que vous soyez au Sénégal ou à l'étranger, vous pourrez obtenir de l'administration tous les renseignements en entrant dans le site créé à cet effet. Ce nouvel outil de bonne gouvernance, [...], va réduire sensiblement les déplacements souvent coûteux des usagers et améliorer l'efficacité du service public. »

Présenté comme un de ses « grands travaux », au même titre que ponts et chaussées, en quoi ce site web porte-t-il des enjeux de société, fusse-t-elle de l'information ?

La genèse du projet

En 2003, le projet d'un site web consacré à l'information sur les démarches administratives prend sa place dans un paysage déjà fortement marqué par une volonté « technologiste ». Depuis, longtemps, le Sénégal a une présence discursive⁴ forte sur le sujet des TIC. L'Etat sénégalais s'est impliqué fortement dans la préparation du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI, Genève 2003 et Tunis 2005) et il s'est vu conférer⁵, à sa demande, la responsabilité du volet NTIC du NEPAD. Dans le cadre de la coopération bilatérale, la coopération française avait prévu de consentir pour sa part « un effort particulier en direction de l'audiovisuel et des NTIC », les TIC étant perçues au Sénégal « comme un domaine prometteur, autant par le secteur privé, associatif que par les autorités [...] ».⁶

Le contexte institutionnel : une informatique par le haut

Le projet d'un site web entièrement dédié aux démarches administratives, d'abord intitulé « Usages » (Usagers de l'administration sénégalaise : Guide Electronique des Services) puis « Vos démarches » a émergé dans un contexte institutionnel pluriel impliquant les services de la Présidence et le Gouvernement. Il a été financé par le Sénégal et a reçu l'appui technique de la coopération française.

En 2004, l'Agence de l'informatique de l'Etat (ADIE) a lancé un vaste chantier appelé Projet intranet gouvernemental⁷ (PING ou IG). Dans ce cadre, Près de 30 sites ministériels ont été

² Avant d'entamer la lecture de cet article, l'auteure vous conseille une rapide visite du site web dont le contenu sera peu détaillé ici puisque donné à voir librement.

³ Message à la Nation à l'occasion de la célébration du 46e anniversaire de l'Indépendance le 4 avril 2006 http://www.gouv.sn/discours_pres/detail.cfm?numero=302

⁴ Sur la présence réelle de l'internet au sein de la société sénégalaise, voir l'article d'Olivier Sagna dans ce même numéro.

⁵ Réunion du 26 novembre 2001 du « Steering committee » du NEPAD.

⁶ Le Document stratégique Pays – Sénégal 2002-2004 de la coopération française.

⁷ Il est à noter que le gouvernement sénégalais utilise les termes de e-gouvernement, e-stratégie, administration électronique, intranet, etc. pour parler indifféremment des tuyaux, des services et des contenus. Dans cet article, le terme d'administration électronique sera réservé aux services et aux contenus.

réalisés offrant aux citoyens des informations institutionnelles et pratiques. Plus globalement, on dénombre à ce jour une centaine de sites « publics » (projets, directions, agences, ambassades, établissements scolaires, collectivités territoriales, etc.) incluant des informations sur plus de 150 démarches administratives. Un autre site permettra bientôt de consulter en ligne le Journal officiel. La construction d'un site web exclusivement dédié à la réalisation de démarches administratives complète cette offre sectorielle.

La Primature⁸ a été l'un des acteurs majeurs de la genèse du projet. Ce service était pionnier en matière d'administration électronique⁹ avec quelques dossiers informatiques innovants dont www.gouv.sn, lancé en décembre 2001, site qui contenait déjà une rubrique « guide des procédures ». Sans y jouer un rôle central, la Primature est présente dans la mise en oeuvre du projet par le biais de son responsable informatique et de son conseiller législation.

En 2001, la coopération française¹⁰ a accepté le principe de la mise à disposition d'une assistante technique auprès des autorités sénégalaises dans le secteur des TIC. Elle est arrivée en 2003, a rédigé le projet, a piloté sa mise en oeuvre et a été maintenue dans ses fonctions jusqu'à la mise en ligne du site en 2006. Il est clair que le paysage sénégalais était mûr pour accueillir un projet relatif à la mise en ligne d'informations sur les démarches administratives. Néanmoins, condition nécessaire mais pas suffisante, l'arrivée d'une assistante technique extérieure a catalysé les énergies et rendu concrets ces possibles.

Le contexte idéologique : l'internet, un outil de bonne gouvernance

Depuis sa genèse, le projet combine des objectifs liés au développement de l'internet au Sénégal et des objectifs liés à la « bonne gouvernance ». Il porte, sous des atours technologistes, une dimension essentiellement politique. Cette dualité a influé sur nombre d'aspects de sa réalisation (positionnement institutionnel du projet, financement, profil des personnels recrutés sur le projet, etc.).

Cette double dimension était présente dès l'instigation du projet : *« Pour l'État, il s'agit d'un projet politique. Les lacunes dans l'irrigation administrative d'une partie du territoire expriment la faiblesse de l'État et les inégalités sociales qu'elle engendre. Amener l'administration et les textes réglementaires à l'ensemble des administrés quel que soit leur lieu de résidence via des bases de données électroniques, permet à l'État de préserver voire d'augmenter le contrôle de son territoire. [...] Un accès facile aux informations et aux documents administratifs par les usagers des administrations publiques est considéré aujourd'hui comme un objectif de bonne gouvernance. [...] Les conditions d'un accès équitable à l'information étant réunies plus qu'ailleurs, le développement d'une administration électronique efficace prend ici tout son sens et permettra de renforcer l'État de droit. »*¹¹ Le concept « d'administration électronique » apparaît bien comme le carrefour entre un objectif de réforme de l'Etat et un moyen technique (le web) pour y arriver.

Le président de la République lui-même n'a de cesse de présenter sa vision du e-Sénégal, largement tournée vers l'utilisation des TIC par les services de l'Etat. *« Jusque là, pour le citoyen,*

⁸ Nom donné au Sénégal aux services du Premier ministre.

⁹ Le gouvernement sénégalais utilise les termes de e-gouvernement, e-stratégie, administration électronique, intranet, etc. pour parler indifféremment des tuyaux, des services et des contenus. Dans cet article, le terme d'administration électronique sera réservé aux services et aux contenus.

¹⁰ Plus précisément, il s'agit de la direction de l'Audiovisuel extérieur (bureau des nouvelles technologies) et non pas le secteur de la coopération institutionnelle.

¹¹ Extraits du rapport de présentation du projet Usages.

L'administration constituait une citadelle centralisée, cloisonnée, difficile d'accès, avec ses procédures lourdes et complexes. Aujourd'hui, avec l'Intranet gouvernemental, l'Etat inverse la polarité administration-citoyen en plaçant ce dernier au centre de ses préoccupations via des services en ligne et une meilleure accessibilité à l'information. L'administration électronique fait ainsi naître un sénégalais nouveau, le e-citoyen.»¹² Cette vision se décline en propositions d'actions. Le gouvernement a élaboré un Programme national de bonne gouvernance (PNBG)¹³ mentionnant explicitement la nécessité d'un meilleur accès aux informations administratives et l'amélioration de la qualité du service public qui contient une composante sur les TIC. Par ailleurs, la direction de l'Informatique de l'Etat (DIE devenue ADIE) a élaboré un programme d'action global et cohérent pour l'utilisation des NTIC par l'Etat dont le but ultime est de « fournir une interface d'interaction avec le citoyen à partir de cybercentres et de structures d'accès communautaires et de constituer des entrepôts de données qui permettront la mise à disposition d'outils décisionnels aux décideurs de l'Etat »¹⁴.

La démarche de rédaction du projet : importer / inventer

La détermination des objectifs et des modalités du projet s'est appuyé principalement sur quatre sources d'inspiration : les réflexions internes à l'administration sénégalaise, les réflexions générales sur l'administration électronique, le benchmarking de l'internet public international et l'étude approfondie du site français www.service-public.fr.

La chef de projet a rencontré de nombreux agents des diverses administrations sénégalaises centrales et déconcentrées et des acteurs du secteur privé. De ces diverses consultations est apparue de plus en plus clairement la nécessité de dynamiser la production de contenus internet locaux utiles. Le secteur public s'est avéré être un terrain propice à la mise en œuvre d'un service innovant. Un important effort de concertation a permis de préciser les modalités de l'adaptation au Sénégal d'un produit développé avec succès en France, www.service-public.fr.

Ensuite¹⁵, est venue l'étude minutieuse du site français et la lecture attentive des documents de travail générés par ce chantier. Il est important de noter que les animateurs de ce site ont depuis le début prévu de mettre ces documents à disposition du public¹⁶. Il a ainsi été simple d'accéder aux documents de projet¹⁷, cahiers des charges, enquêtes d'utilisateurs, études d'évaluation des phases successives, dossiers de communication à l'attention des journalistes et des membres du réseau (collectivités locales françaises, par exemple). Cet immense et rare effort de transparence a été pour le projet une aide des plus précieuses. Cette étude sur le

¹² Discours inaugural du Président de la République sur l'intranet gouvernemental, le 15 mars 2005.

¹³ Le Programme national de bonne gouvernance (PNBG) est un programme financé par divers bailleurs de fonds dont la Banque mondiale, l'Union européenne et le PNUD.

¹⁴ Compte rendu du premier comité de pilotage de l'intranet gouvernemental du 30 juillet 2003.

¹⁵ Avant de rentrer dans les détails, il y a lieu de mentionner l'importante littérature, principalement grise (non publiée commercialement), rédigée sur l'administration électronique. La lecture de différents rapports élaborés à la fin des années 1990 et du début des années 2000 à l'attention des autorités françaises, a permis de gagner beaucoup de temps sur les réflexions contextuelles.

¹⁶ Voir sur http://lesforums.service-public.fr/cgi-bin/forum/board.fcgi/forum_home

¹⁷ Voir en particulier *L'étude stratégique pour un portail de l'administration, Conclusions et recommandations* rédigée par Daniel Kaplan et Jacques-François Marchandise (Terra Nova Studio) en janvier 2000.

papier s'est accompagnée d'une coopération active avec les services concernés de la Documentation française. La chef de projet a été reçue par la direction de Service-public¹⁸ lors de la conception du projet puis lors de la mise en œuvre. Même si l'envergure de ces deux projets n'est guère comparable, non plus que les circonstances institutionnelles dans lesquelles ils ont émergé et se sont développés, il n'est pas exagéré de dire que Service-public a été un exemple, voire un modèle.

Néanmoins, un tour d'horizon de l'existant international a permis de repérer certains sites ayant une vocation similaire à celle de Service-public et parfois certaines caractéristiques les rendant plus proches de la situation sénégalaise. A notre connaissance, il n'existe aucun autre site web gouvernemental (national) uniquement dédié à l'information sur les démarches administratives et n'assurant pas une fonction principale de portail. Certains sites, comme ceux de la ville de Genève¹⁹ ou de la région de Bruxelles²⁰, sont uniquement dédiés aux démarches administratives mais ils ne sont pas nationaux. Certains sites, comme Bruxelles-j / le site d'information de Bruxelles pour la jeunesse²¹ ou Webexpat²² le site public français pour les expatriés et bien d'autres réservés aux entreprises, commerçants, « professionnels »²³, n'ont pas vocation à être des sites « tout public ». Certains sites africains ont des approches éditoriales répondant à des préoccupations citoyennes plus proches de celles des citoyens sénégalais, comme les sites des gouvernements mauricien²⁴ et sud-africain²⁵, mais ils mélangent les informations pratiques aux informations d'ordre plus général voire aux informations politiques. Notons enfin un dernier site particulièrement exemplaire, le guide du citoyen de l'état de New-York²⁶, particulièrement complet et bien organisé mais qui lui aussi mélange les différents types d'informations.

La visite de ces différents sites a permis évidemment de repérer les « meilleures pratiques ». Elle a surtout permis d'avancer dans la conception de l'arborescence du site. En effet, la différence entre les rubriques permettant à l'internaute de naviguer dans la « jungle » administrative, c'est-à-dire pour l'administration de se donner à voir, est frappante d'un site national à l'autre. Par ailleurs, certains pays ont privilégié des catégories d'usagers (la diaspora, les investisseurs étrangers), d'autres ont eu à régler des questions de multilinguisme, etc. Toutes ces expériences ont été mises à profit pour la conception du site sénégalais.

¹⁸ Les services d'administration du site www.service-public.fr ont accueilli la responsable du projet pendant une semaine en septembre 2005 et ont transmis à l'ADIE des conseils et des développements informatiques utiles. L'accueil offert par Bénédicte Roullier a été particulièrement chaleureux et utile, qu'elle en soit ici remerciée ; que soit aussi mentionnée la collaboration avec le ministère marocain de la Réforme de l'Etat qui a démarré un projet similaire peu avant le Sénégal.

¹⁹ www.ville-ge.ch

²⁰ www.bruxelles.irisnet.be/fr/citoyens/home.shtml

²¹ www.bruxelles-j.be

²² www.webexpat.com/index.htm

²³ Citons par exemple, le site public luxembourgeois pour la création d'entreprise www.entreprises.public.lu/procedures/index.php, le site de la Chambre des métiers du Grand-duché de Luxembourg www.chambre-des-metiers.lu, Managéo, le site français privé et payant de renseignements aux entreprises www.manageo.fr.

²⁴ <http://ncb.intnet.mu/govt/house.htm>

²⁵ www.gov.za/

²⁶ The New York State Citizen Guide www.nysegov.com

Les objectifs : concilier les intérêts des citoyens et ceux de l'administration

Comme tout projet de coopération, les objectifs annoncés, plus ou moins explicitement, émanent et révèlent la rencontre des attentes des différents partenaires. Les arguments avancés dans la justification (cadre de référence) du projet relèvent comme on l'a vu à la fois de la réforme de l'Etat (transparence et efficience) et du développement de l'internet.

Le constat principal est celui d'une carence des services publics dans le service rendu aux citoyens : « *Les usagers sénégalais rencontrent de grandes difficultés pour se procurer les documents administratifs et des informations relatives au service public. Ils doivent souvent se déplacer (or les transports ne sont pas toujours aisés) ou faire appel à des intermédiaires rémunérés en conséquence car connaissant les procédures et disposant du temps nécessaire à l'accomplissement de ces dernières.* » Les causes de cette carence sont multiples : géographiques (« *Les services de l'administration sont inégalement répartis et rares dans les zones rurales qui comptent néanmoins 60 % de la population* »), institutionnelles (« *Les usagers sont parfois confrontés à des agents qui ne semblent pas eux-mêmes disposer d'une information fiable, complète et à jour et à des procédures compliquées.* ») et humaines (« *Ils peuvent aussi faire face à l'arbitraire administratif et à des procédures variables d'un lieu à l'autre.* »). Au-delà des raisons pratiques, c'est toute une mentalité qui est mise en cause : « *La culture administrative actuelle ne met pas l'agent public dans une situation de « service rendu ».* »²⁷

Toutefois, l'explicitation et la théorisation des objectifs ont été rendues publiques explicitement au moment du lancement médiatique du site²⁸. Schématiquement, ce site a pour ambition d'atteindre les trois objectifs différents et complémentaires.

Informier les citoyen - L'objectif principal de ce site est de rendre accessible à une majorité d'usagers, particuliers et professionnels, une information administrative fiable (légal, uniforme et à jour), simple (une approche pédagogique de la réglementation) et structurée en fonction de leurs sujets de préoccupation et non à partir de l'organisation administrative.

Ce site oriente ensuite les usagers vers les services compétents (accueil dans les organismes publics, point d'entrée sur le web public vers les services en ligne, services de renseignement tout support, etc.) et leur permet de connaître leurs obligations, d'exercer leurs droits et d'accomplir leurs démarches. Les usagers connaissent ainsi mieux leurs droits et obligations, concourant ainsi à l'égalité devant la loi. Enfin, les usagers voient simplifiées leurs relations avec l'administration et économisent des déplacements coûteux et souvent infructueux.

Simplifier et moderniser l'administration- Au-delà de son aspect technologique, on peut aussi considérer ce chantier comme relevant d'un objectif plus vaste de transformation de l'administration afin de l'orienter vers l'administré. En effet, certaines administrations pilotes sont d'ores et déjà engagées sur la voie de l'administration électronique (interactivité avec les usagers, plate-forme collaborative). Un effet de levier de l'introduction de technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration est attendu (transparence, remise à plat des procédures, rationalisation des circuits de l'information, organisation du travail, guichet unique, etc.).

*Etre le point de départ d'une « administration électronique »*²⁹- Dans le domaine de l'informatique publique, l'ADIE cherche à être exemplaire pour les autres administrations sénégalaises. Ce site

²⁷ Extraits du rapport de présentation du FSP Usages.

²⁸ Les paragraphes suivants sont largement inspirés du dossier de presse élaboré par l'ADIE pour la cérémonie d'inauguration officielle du site.

internet est conçu conformément aux standards internationaux en termes d'accessibilité, de qualité de services et de sécurité (adoption de standards et de règles communes satisfaisant le plus possible aux exigences telles que définies par le W3C/WAI) à partir d'un ensemble de logiciels issus du monde du « libre ».

Enfin, l'ADIE a souhaité, avec une vigoureuse et louable énergie, que l'ensemble des développements soit réalisé avec des logiciels libres. C'est ainsi que, le moment venu, le passage sous licence GPL des développements logiciels pourra se faire sans difficulté technique ni juridique. En effet, le concept général pourrait et devrait déjà facilement trouver preneur. Le ministère sénégalais du Travail et de la fonction publique pourrait dès demain construire un site identique pour les démarches destinées aux agents de l'Etat, les grandes collectivités locales du Sénégal pour leurs administrés locaux, etc. Et comme les sites présentant des informations sur les démarches administratives sont relativement rares en Afrique, ce site conçu par le gouvernement sénégalais, peut d'ores et déjà servir d'exemple, voire de boîte à outils logiciels, aux autres pays d'Afrique francophone.

La mise en œuvre

Le principe et les objectifs du projet une fois arrêtés, la mise en œuvre a chaque jour apporté son lot d'ajustements, parfois importants, dans la recherche constante d'un équilibre entre la nécessité de s'adapter à l'apport très inégal des services compétents et la volonté de conserver la ligne éditoriale et la logique propre du site. C'est ainsi qu'il a été nécessaire de répondre à de grandes questions telles que : de quelle nature seront les informations mises en ligne ? Du simple renseignement permettant de démarrer une procédure à la téléprocédure en passant par le téléchargement de formulaires et l'échange par messagerie entre l'administré et l'agent public. Faut-il tendre à l'exhaustivité des démarches ou choisir quelques démarches prioritaires et s'en contenter dans un souci de qualité et de rapidité ? Faut-il publier seulement des contenus propres ou n'assurer qu'un rôle de portail vers des contenus gérés par les sites des ministères ?³⁰ Comment assurer la valeur juridique des informations mises en ligne et des formulaires proposés au téléchargement ? Face à l'absence d'annuaires administratifs, où trouver les informations relatives aux services compétents ?³¹

C'est en répondant à ces grandes questions et à bien d'autres que les acteurs du projet ont montré, chacun à leur manière, leur détermination à faire aboutir un projet technologique de « bonne gouvernance » dans un contexte parfois peu favorable.

²⁹ Il est à noter que si le terme « d'administration électronique » revient sans cesse dans les documents de communication des autorités sénégalaises, nous n'en avons pas trouvé de définition propre. Dans la plupart des cas, en particulier lorsque le terme est repris par les journalistes locaux, il s'agit d'une simple informatisation des services.

³⁰ Cette question n'a pas vraiment été tranchée puisque le site ne publie que des contenus éditoriaux propres et assure un lien vers plus de 300 sites extérieurs dont ceux des sites web des ministères.

³¹ À ce jour, la base de données « annuaire » contient plus de 300 entrées et est en passe de devenir un référentiel web pour toute l'administration.

Qui a réalisé le site ?

Les projets de coopération requièrent généralement l'identification de « bénéficiaires », en distinguant les bénéficiaires « directs » et les bénéficiaires « finaux ». Si l'identification des usagers de l'administration comme bénéficiaires finaux paraît évidente, celle des « bénéficiaires directs » semble bien plus problématique. En effet, comment qualifier de « bénéficiaires » les personnes et les organismes qui sont impliqués au quotidien dans le travail de réalisation du produit ? Il s'agira donc de valoriser ce paradoxe de l'aide au développement en voyant ici quels sont les acteurs du projet puis d'essayer d'évaluer en quoi ils ont effectivement été les bénéficiaires de leur propre travail.

Concrètement, le projet a été conçu et mis en oeuvre par trois catégories d'acteurs. L'ADIE l'a financé et a piloté le projet avec l'appui de la coopération française et la collaboration de la Délégation au management public (DMP)³². Douze ministères ont été concernés par la première phase. Deux prestataires ont été choisis pour la réalisation de ce chantier, l'Ecole des bibliothécaires, archivistes et documentalistes (EBAD) et une société locale de réalisation de sites web.

La coordination et la responsabilité éditoriale : l'équipe projet

Qu'on appelle son responsable comité technique, comité de coordination, comité de rédaction ou service éditorial selon les documents, le pilotage a principalement consisté en la coordination et en la mise en synergie de tous les acteurs du projet, en particulier du réseau des correspondants ministériels, en la correction voire la rédaction des contenus et en la mise en forme et l'hébergement de la base de données et du site web.

La réalisation du projet a été placée sous la responsabilité du directeur des Relations extérieures et de la Communication et du directeur général de l'Agence de l'informatique de l'Etat qui se sont beaucoup investis dans le pilotage du projet, apportant leur fine connaissance de l'administration sénégalaise, de ses forces et de ses faiblesses.

Le projet a été piloté au quotidien, avec un statut reconnu de chef de projet, par l'assistante technique française, remplacée par le conservateur en documentation de l'ADIE à son départ. Un documentaliste a été rapidement affecté en permanence au projet pour le suivi du réseau des correspondants et l'alimentation des bases de données. Divers personnels de l'ADIE ont apporté ponctuellement un appui. En particulier, deux ingénieurs informatique représentant chacun leur direction (ingénierie et exploitation), ont été nommés correspondants « permanents » du projet. Leur rôle est devenu décisif lors du passage à la deuxième phase du projet lorsque les décisions se décentralisent, les personnels se spécialisent (le second chef de projet est un spécialiste du contenu) et le projet croît (nombre de ministères impliqués, nombre de démarches, etc.)

Un comité stratégique a été nommé et s'est réuni à plusieurs reprises. Il a été présidé par le délégué au Management public ou par le directeur général de l'ADIE. En plus de l'équipe projet, il réunissait le conseiller du service Législation du Secrétariat général du gouvernement (SGG), l'attaché audiovisuel régional de l'ambassade de France, puis, ultérieurement, un conseiller technique du Cabinet du ministre de l'Economie et des Finances représentant l'ensemble des correspondants dans les ministères (représentant choisi par l'équipe projet

³² Précédemment rattachée à la Primature, la DMP a été placée auprès du Secrétariat général de la présidence en 2001. Depuis les années 1990, la DMP a pour mission de travailler sur la simplification des démarches administratives pour les entreprises et les particuliers.

parmi les correspondants pour sa motivation et ses compétences). Le comité stratégique devait impulser la stratégie générale et élaborer les priorités du projet : choix des démarches administratives retenues, ligne éditoriale du portail, modalités de travail avec les ministères et les autres services administratifs, etc. En fait, les décisions ont souvent été prises par l'équipe projet et présentées au comité stratégique, puis éventuellement discutées. Les comptes-rendus ont servi de support de communication sur le projet, vers les ministres notamment.

La porte d'entrée vers les services compétents : les correspondants ministériels

Le choix des ministères concernés par la première phase a été une décision cruciale. Fallait-il opérer avec tous les ministères ? Le travail sur les sites web ministériels a montré que le chantier devient alors pharaonique. Comment alors en sélectionner certains ? À partir des « pièces à fournir » dans les dossiers administratifs des démarches déjà en ligne sur les sites web des ministères, une liste de documents concernant des démarches et des services compétents pour les accomplir a été constituée par déduction. Une liste de treize ministères a ainsi été élaborée. Le travail avec un de ces ministères s'est arrêté en cours de processus, faute de répondant. Deux ministères ont fusionné³³. Deux ministères ont été ajoutés en cours de processus : le ministère des Affaires étrangères³⁴ afin d'apporter les informations nécessaires à la réalisation des démarches par les Sénégalais vivant à l'étranger ; le ministère des PME afin de compléter les informations fournies aux PME par les autres ministères concernés (économie, commerce)³⁵.

Une lettre d'introduction, à la signature du Secrétaire général de la présidence de la République, a été envoyée aux treize ministères concernés (ainsi qu'à la Primature et à la Ville de Dakar) afin de leur présenter le projet et de leur demander de façon nominative l'affectation d'un ou plusieurs correspondants.

Les correspondants ciblés ont été, pour l'essentiel des personnes en charge de la gestion des ressources informationnelles dans les structures concernées, c'est-à-dire les responsables des services d'archives ou des services de documentation. Ces documentalistes / archivistes sont généralement des personnes bien formées, ayant une position centrale (transversale) dans leur ministère, motivées pour accomplir une tâche ayant de la visibilité et susceptibles d'être sollicitées par l'EBAD au titre « d'ancien » de l'école.

Après quelques mois de fonctionnement, le réseau des correspondants « permanents » comptait environ 30 personnes pour 13 ministères avec une rotation assez faible, signe de la motivation en progression des correspondants pour le projet et de la prise de conscience, encore faible mais croissante aussi, des cabinets ministériels concernés.

³³ Il est à noter que, d'une manière générale, la fréquence élevée des remaniements ministériels au Sénégal est un élément structurant de certains choix : présentation des services compétents, structuration de la base de données « annuaire », choix des correspondants, présentation de l'arborescence du site, etc.

³⁴ Il existe bien un ministère des Sénégalais de l'étranger mais qui ne regroupe ni les missions ni les qualifications réellement utiles aux Sénégalais de la diaspora, les démarches étant faites pour la plupart par l'intermédiaire des consulats et des ambassades.

³⁵ Afin de répondre aux demandes des ministères qui souhaitent intégrer rapidement le processus, il a été décidé après la mise en ligne de rendre disponible un guide de collecte, de rédaction, de validation et de mise en ligne des informations relatives aux démarches qu'ils proposent ; cette solution permettant d'introduire des délais d'intégration des ministères et de tester la motivation réelle des ministères demandeurs.

Le rôle de « correspondant » reste globalement mal reconnu dans les ministères. Aucun arrêté ou circulaire, général ou individuel, n'a été pris offrant aux correspondants des décharges de travail ou des droits de demande d'informations aux services compétents. Le moyen terme trouvé est de multiplier les interventions officielles (interventions du directeur général de l'ADIE à la réunion hebdomadaire des directeurs de cabinet, communication en Conseil des ministres, courriers, etc.) et officieuses (appels téléphoniques) de l'ADIE et l'information interne aux ministères (note au Cabinet rédigée par les correspondants les plus motivés, etc.). Dans ces interventions, le rôle des correspondants a toujours été très valorisé. À l'inverse, dans certains documents de communication, les retards pris par certains ministères dans la collecte ou la validation des informations ont été clairement mentionnés, pointant ainsi du doigt les ministères « freins ».

L'animation du réseau des correspondants et la valorisation de leur rôle est un travail essentiel du comité de pilotage. Les correspondants sont réunis régulièrement afin d'échanger sur l'avancée de la collecte des informations, de la construction du site et de sa fréquentation. Certains correspondants ont fait part de leur manque de matériel informatique ou de leurs difficultés à se connecter à l'internet³⁶. Il est aussi prévu des formations en informatique ou en gestion pour les correspondants ; pour l'heure, un stage a été organisé. Ces soutiens aux correspondants arrivent dans un contexte à la fois de pénurie réelle et de nécessité « d'encourager » les agents qui considèrent rarement ce type de missions externes comme relevant de leurs attributions. L'ADIE n'ayant pas souhaité entrer dans une logique claire de sur-rémunération, ces moyens de gratification (*per diem* des séminaires, formation, équipement informatique) ont été trouvés pour « motiver », parfois « au mérite », les correspondants.

Il est à retenir que pour un tel projet l'osmose entre le réseau et l'équipe de pilotage du projet est un critère important de réussite. D'un côté, une tâche essentielle du chef de projet est d'animer³⁷ ce réseau des correspondants de façon collective, afin que chacun se sente un rouage essentiel d'un projet commun. Cette animation passe par de nombreuses réunions générales ou sectorielles, des rencontres informelles, une liste de diffusion électronique, etc. De l'autre, le choix, la formation et la pérennité des correspondants est un élément essentiel de réussite. À tel point que c'est la motivation des correspondants qui a été retenue comme critère prépondérant pour retenir les ministères qui intégreront à l'avenir le projet.

Les prestataires, des fournisseurs de services

L'ambivalence sémantique³⁸ du terme prestataire marque bien à quel point ils sont des acteurs incontournables de l'avancée du projet, au même titre que l'équipe de coordination et le réseau des correspondants ministériels. En effet, si un certain nombre de tâches sont à réaliser (voir *infra*), le choix de l'externalisation de ces tâches hors de l'ADIE est conjoncturel, totalement lié

³⁶ La connexion de la plupart des correspondants à l'intranet gouvernemental se fera lors de la prochaine phase de déploiement. Pour le moment, seuls les membres des cabinets ministériels sont connectés (sauf au ministère de l'Economie et des finances).

³⁷ L'extranéité du chef de projet est dans ce contexte à la fois un avantage (une certaine liberté de parole permise par sa « naïveté » et le caractère temporaire de sa mission) et un inconvénient (la structure sociale sénégalaise permettant le « don » et le service est fondée sur des réseaux sociaux, familiaux et religieux pré-existants à l'arrivée de la situation de demande) qui doit être palliée par la présence effective des collègues sénégalais.

³⁸ Personne qui est soumise à la prestation en nature, qui fournit un service ou personne qui reçoit une prestation, un service. Ref. <http://dictionnaire.tv5.org>

à la disponibilité de budget, de temps et de ressources humaines, contexte qui peut fluctuer au cours de la vie du projet. Par exemple, le travail de rédaction prévu pour l'EBAD a été partiellement réalisé par l'ADIE, la correction orthographique et juridique des contenus prévue pour l'ADIE a été externalisée, enfin, on pourrait imaginer que le pilotage même du projet soit réalisé par un organisme extérieur.

Forte de l'expérience du chantier des sites web ministériels, l'ADIE a fait le choix original de séparer les prestations relatives aux contenus et celles relatives à la conception et la réalisation du « contenant » (les interfaces et le modèle de données). Une consultation restreinte a permis de choisir comme prestataire l'EBAD pour les contenus et la société Imédia pour les prestations informatiques. Leur chef de projet respectif étant de fins connaisseurs de l'internet et de l'administration sénégalaise, ils ont largement participé aux choix éditoriaux et structurels de ce projet.

L'Ecole des bibliothécaires, archivistes et documentalistes (EBAD) a été chargée de la collecte des informations et de la rédaction des contenus. Pour la première phase, huit collecteurs, professionnels de la gestion des ressources informationnelles (titulaires d'un diplôme de documentaliste), ont été recrutés et formés. Porteurs d'une carte d'accès aux bâtiments administratifs fournie par l'ADIE, ils ont travaillé en équipes à la collecte sous la coordination d'un animateur. Pour la deuxième phase, un nombre réduit de collecteurs bénéficiera de l'expérience de leurs prédécesseurs, de leur coordonnateur, du réseau des correspondants et de l'équipe de pilotage ainsi que de l'amélioration de la méthodologie de collecte et de rédaction. L'objectif est, qu'à terme, les services compétents des ministères, assistés des correspondants, puissent rédiger eux-mêmes la première version des fiches relatives aux nouvelles démarches, en accédant directement à la plate-forme d'administration du site (ainsi qu'à la révision des fiches déjà en ligne).

Au-delà de la qualité des ressources humaines présentées, le choix de l'EBAD comme prestataire a été l'occasion d'entamer une coopération active entre l'ADIE et l'Université³⁹, par le biais d'une structure d'enseignement supérieur déjà dynamique dans le domaine des TIC et militante pour démarrer un Programme national de gestion des documents administratifs. Cette collaboration a eu comme objectif d'accompagner cette institution dans son appropriation des TIC et dans son ouverture au monde du travail. Outre les aspects financiers, le contrat signé entre l'EBAD et l'ADIE revêtait une dimension professionnelle et une dimension scientifique importante pour les chercheurs, les enseignants et les étudiants de l'EBAD.

D'autre part, la société sénégalaise Imédia a été retenue pour accomplir les tâches informatiques. Ce contrat apparaissait comme une montée en puissance méritée des relations entre l'ADIE et une entreprise qui avait donné satisfaction lors des précédents contrats, en particulier, celui des sites web ministériels. La société avait aussi réalisé des sites web publics précurseurs au Sénégal comme ceux du Gouvernement, des ministères de l'Education et de

³⁹ L'EBAD est une école spécialisée au sein de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Elle est un pionnier au Sénégal pour son cycle d'enseignement à distance panafricain dont le directeur général de l'ADIE est lui-même membre du Comité scientifique. Par ailleurs, la coopération française soutient l'EBAD depuis de nombreuses années.

l'Environnement⁴⁰. Il est vrai que la bonne connaissance de l'administration par les prestataires a été un atout important de la réussite du projet.

On voit ainsi à quel point la frontière entre les pilotes du projet et ses « bénéficiaires » est souvent ténue. En effet, la clef de répartition des activités nécessaires à la réalisation d'un tel chantier varie au quotidien, selon les aptitudes, le temps disponible et la bonne volonté de chacun ; l'essentiel étant que l'ensemble des tâches soit réalisé *in fine*. En effet, ces tâches, nécessaires au projet, sont une source de bénéfices induits et continus pour ceux qui les exécutent.

Quand les informaticiens font du droit

Engager un projet « de coopération » ne signifie pas livrer clefs en mains, ou simplement « customiser » pour l'adapter à un contexte étranger, un produit déjà réalisé. Sa réussite doit être pensée à l'aune des changements profonds que sa conception et sa mise en œuvre ont permis d'opérer. Certes, il est trop tôt pour évaluer l'étendue de ces changements, en particulier l'impact de la fréquentation du site par les usagers de l'administration (les « bénéficiaires finaux »). Par contre, cet objectif peut être gardé à l'esprit pour décrire l'ensemble des activités qui furent nécessaires pour aboutir à la mise en ligne d'un site web proposant des informations sur plus de 100 démarches administratives⁴¹. Sans vouloir tendre à l'exhaustivité et entrer dans les détails de l'ensemble des activités nécessitées par un tel projet (pilotage, rédaction des contenus, enrichissement des bases de données, animation de réseaux, informatique, appui logistique et communication, encadrement d'équipes, etc.), nous insisterons ici sur les impacts déjà visibles du processus de construction du site.

Les activités nécessaires à l'élaboration d'un tel site peuvent être regroupées en deux grandes catégories : celles relatives à la rédaction et à la distribution des contenus et celles relatives aux développements informatiques.

La « collecte ».

Pour ce chantier comme pour celui des sites web ministériels qui le précédait, la « collecte »⁴² et son corollaire la « validation » ont été les points noirs du processus de construction. Pour ces deux tâches, l'équipe de pilotage et les prestataires étaient totalement dépendants de leurs « bénéficiaires » que sont les ministères. Par quelques anecdotes, nous essaierons de voir comment le travail s'est accompli et de comprendre les blocages et les lenteurs rencontrés.

D'une façon générale, le travail de collecte et de validation a été marqué par une « chape » de non-collaboration, probablement due à des causes multiples. L'inertie habituelle des

⁴⁰ www.gouv.sn avec la Primature en 2000, www.education.gouv.sn en 2002, www.environnement.gouv.sn avec l'appui de la coopération allemande.

⁴¹ On entendra ici par « démarche » toute requête d'un administré le mettant en relation avec un service administratif. Sont intégrées les démarches concernant les « particuliers » en opposition à celles concernant les « professionnels », (organisations diverses publiques ou privées, collectivités locales), ces dernières démarches faisant l'objet d'un espace réservé dans le site.

⁴² L'activité intitulée « collecte », terme qui rappelle autant la bienfaisance que le devoir fiscal, regroupe en fait deux grandes tâches : d'une part, recenser de manière exhaustive les démarches administratives mises en œuvre par les ministères et, d'autre part, recueillir les informations nécessaires à la rédaction des fiches devant être mises en ligne sur le site web et à l'alimentation des tables connexes de la base de données.

institutions, le manque de formation, d'information et de motivation de nombreux agents publics sont probablement les causes premières de cette indifférence voire de cette « résistance passive ». Imaginer de la résistance active face à un projet visant à réduire l'asymétrie d'information entre l'usager et l'agent⁴³ reviendrait probablement à sur-rationaliser leur comportement.

La collecte, si on la considère comme la fourniture volontaire d'informations par un agent public (un officier de l'état civil ou un secrétaire d'administration du service des permis de conduire par exemple) à une institution extérieure (l'Agence de l'informatique de l'Etat) pour en faire une publicité n'a rien d'évident. Si on suppose que cette fourniture doit être réellement volontaire, c'est-à-dire spontanée, gratuite, etc. cela nécessite une mise en mouvement de l'administration qui peut déjà être considérée comme un élément de la « réussite » de ce projet d'administration électronique ; les collecteurs et les correspondants ministériels ayant été en première ligne pour relever le défi.

L'identification exhaustive des démarches n'a pas été possible. L'exercice de rédaction débouche inmanquablement sur l'apparition de nouvelles démarches qui n'ont pas été signalées par le ministère compétent : un document relatif à une autre démarche apparaît sur une liste de pièces à fournir ; un internaute signale l'absence d'une démarche sur le site ; le site web du ministère donne des informations sur une démarche que le ministère ne nous signale pas par ailleurs⁴⁴, etc. Les quelques correspondants qui ont établi une liste exhaustive des démarches proposées réparties par services ont tous fait part de leur surprise relative à la découverte de démarches qu'ils ne connaissaient pas. Comme si la notion même de « démarche administrative » était si nouvelle pour eux qu'elle avait mis plusieurs mois à arriver à maturité⁴⁵.

L'idée de départ était de recueillir dans chaque service la liste de l'ensemble des démarches et les informations relatives aux démarches sélectionnées seulement. Devant la difficulté pour obtenir la simple liste des démarches d'une part, des rendez-vous avec les services d'autre part, et devant la qualité des informations fournies enfin, il a été fait le choix de récupérer toutes les informations sur toutes les démarches et de rédiger le maximum de fiches différentes sachant qu'une grande partie d'entre elles seraient inutilisables à court terme (incomplètes,

⁴³ Rappelons seulement pour les lecteurs peu familiers de l'Afrique, qu'au Sénégal, comme dans de nombreux états africains mais sûrement moins qu'ailleurs, la corruption est présente à tous les niveaux du processus administratif. Le Programme national de bonne gouvernance lui-même parle de « la nécessité d'un développement de l'éthique dans un environnement de transparence et de rigueur ». Voir le rapport d'étape sur « L'amélioration de la qualité du service public » d'octobre 2001 et le rapport final du PNBG de juin 2004 sur <http://www.pnbg.gouv.sn/>

⁴⁴ Lors de la construction des liens vers les sites des ministères, il s'est avéré que certaines informations relatives à des démarches fournies par le ministère pour le site Vos démarches ou mises en ligne directement étaient contradictoires. Dans ce cas, les ministères ont été invités à pointer vers le site Vos démarches et non l'inverse.

⁴⁵ Du côté des usagers, on retrouve les mêmes incertitudes révélées par les méls envoyés au site après la mise en ligne. Si certains demandent clairement des informations sur une démarche précise non-présente sur le site (obtenir un certificat de nationalité, une autorisation d'ouvrir un cabinet médical, se marier), la plupart font référence à leur situation individuelle (« mon père est sénégalais, ma mère est bulgare, je suis née au Mali, comment puis-je faire pour épouser un Togolais et m'installer comme médecin à Dakar ? »).

incohérentes, etc.). Au moment de la mise en ligne, en avril 2006, près de 100 démarches étaient en ligne alors qu'environ 350 étaient enregistrées sur la plate-forme d'administration du site. Environ 150 autres avaient alors déjà été repérées par l'équipe de rédaction comme relevant des ministères concernés par la phase en cours du travail et non indiquées sur la liste de leurs démarches. L'exhaustivité est l'objectif mais il est encore loin d'être atteint.

Pour chacune des démarches, la collecte consistait à récupérer les informations suivantes :

- Le contexte (qui est concerné par la démarche ? que permet-elle d'obtenir ? etc.) et les cas spécifiques (un mineur, un Sénégalais vivant à l'étranger, un étranger vivant au Sénégal, etc.)
- Les documents-types actuellement utilisés (les formulaires ou des modèles de lettres)
- La liste des pièces à fournir
- Le coût de la démarche (timbres, etc.)
- La liste des services compétents avec leurs coordonnées et les horaires d'ouverture
- Les textes de référence
- Le nombre de dossiers traités annuellement par le service
- Les questions les plus fréquemment posées par les usagers (FAQ) et les réponses
- Les guides relatifs aux démarches qui auraient déjà été rédigés (un petit vade-mecum fiscal à l'usage des PME par exemple)

Bien qu'il ait été rappelé avec insistance que seules des informations publiques sont concernées, qu'aucune information personnelle ou nominative sur un usager n'est collectée, la notion d'anonymat a incessamment été brandie par les correspondants et les services. Soit dans un réel souci déontologique de la part des archivistes soit comme un argument de plus pour s'opposer à ou pour ralentir la collecte, l'un n'excluant pas l'autre évidemment. Par exemple, les correspondants devaient fournir des documents-types (lettre de demande, certificat, attestation) faisant office de formulaires, modèles « vides » ou au moins rendus anonymes par une simple opération d'effacement et de photocopie. Lors de la collecte, de nombreux services ont refusé de fournir ces modèles principalement en invoquant la confidentialité. Les difficultés se levant peu à peu, on pourrait considérer cette évolution comme un apprentissage, une appropriation de cette notion de « démarche administrative », bien collectif non relié directement à une situation personnelle entre un agent et un administré.

La collecte des « textes de référence » s'avère difficile car, bien souvent, les agents publics compétents ne les connaissent pas ou ne les ont pas à disposition, *a fortiori* sous format électronique. Les quelques informations fournies sont généralement incomplètes (il manque la date, la nature ou l'objet du texte), trop générales (le code général des impôts ou le code des douanes sans indication d'un chapitre ou d'articles) ou périmées. Un correspondant s'est félicité que certains agents aient réalisé qu'ils appliquaient des textes périmés. Ainsi, le lien obligatoire existant entre une démarche (et éventuellement un formulaire) et un texte de référence lui servant de base juridique a souvent été une découverte pour les correspondants et à travers eux pour les services. Il reste néanmoins sur le site quelques démarches sans mention d'un « texte de référence » et donc sans leur base juridique : par exemple « demander un certificat de résidence »⁴⁶, démarche néanmoins payante et à entamer auprès d'une personne nommée officiellement.

La collecte des formulaires aura permis de mettre en évidence le très faible nombre de formulaires existants dans l'administration sénégalaise montrant ainsi que peu de procédures sont véritablement normalisées. La Délégation au management public a un rôle essentiel à

⁴⁶ http://www.demarches.gouv.sn/ressource.php?id_esp=1&th=&ss_th=&id_dem=51

jouer dans ce travail de formalisation et de standardisation des procédures pour l'ensemble des ministères. Si la DMP s'en saisit, le site web des démarches aura été l'amorce d'un chantier important en termes de simplification de la vie administrative des citoyens et de sécurité juridique.

Le site souhaitant proposer aux citoyens une information géographique (où s'adresser ?) la plus complète possible, l'équipe a demandé aux ministères de fournir la liste de leurs services (tribunaux, brigades de gendarmerie, centres d'état civil, commissariats, services régionaux ou départementaux de...), toutes les coordonnées et les horaires d'ouverture. La collecte de cette information s'est avérée plus difficile que prévu : l'annuaire LDAP mis en œuvre par l'ADIE dans le cadre de l'intranet n'était pas prêt, les ministères sont parfois opaques sur leurs organigrammes (au-delà du décret de répartition des services), les nomenclatures existantes (direction du budget, direction de la Fonction publique, etc.) n'ont jamais été interconnectées auparavant, les coordonnées quand elles sont fournies sont souvent incomplètes ou fausses⁴⁷. Plus gênant mais plus constructif aussi, la collecte a permis de mettre au clair certaines compétences mal connues jusque là.

Les difficultés relevées pendant la collecte laissent apparaître une autre hypothèse : la relation interpersonnelle existant entre l'administré et l'agent public, basée sur des liens préexistants (sociaux, religieux, etc.) ou présents (le « cadeau » donné et accepté comme symbole de domination), serait plus forte que la situation juridique créée par le texte et la mise en scène administrative (un bureau, un uniforme, un formulaire, etc.). Alors, la notion d'une démarche, anonyme, identique pour chacun, est une notion « étrange » voire étrangère. Même si la plupart des agents publics concernés par la première phase du projet ont été formés à la notion de « règle de droit », de nombreuses réactions font penser que la notion même de « démarche », au sens entendu par le droit ou par les outils de sa mise en vie comme les différents guides électroniques des services aux citoyens cités *supra* n'est pas ou n'était pas une évidence.

C'est en cela que le processus de collecte des informations a créé chez les agents des ministères impliqués dans le chantier l'amorce d'une dynamique de transparence vis-à-vis des administrés et de prise de conscience d'une certaine complexité administrative, il a permis de briser une certaine « routine » administrative, de décroquer sensiblement certains services qui devraient normalement coopérer plus régulièrement (les services centraux et les collectivités locales par exemple).

La mise en forme des informations collectées, deuxième grande activité du chantier, nécessite une mise à plat des procédures qui peut être considérée comme une « démarche qualité » par les services administratifs concernés et qui aboutira, espérons le, à une uniformisation des règles et des procédures. C'est ainsi que le gouvernement sénégalais peut légitimement considérer ce projet technologique comme constitutif d'un projet plus vaste de transformation de l'administration orientée vers l'administré (organigramme, procédures, organisation du travail, etc.).

De la littérature administrative orale à des modes d'emploi citoyens

Dans aucun ministère, il n'a été trouvé (ou en tout cas fourni) un document contenant des informations à jour, claires et précises sur le déroulement d'une procédure administrative,

⁴⁷ A Dakar, les noms des rues changent souvent ; les habitants désignant parfois une artère par son pénultième nom. Un chantier d'adressage des rues est en cours pour les grandes villes du Sénégal mais les services ne connaissent pas leur adresse officielle.

même une simple liste des pièces à fournir, que ces informations soient à l'usage des citoyens ou des agents publics chargés d'instruire ces procédures eux-mêmes.

Les consignes d'instruction des dossiers n'étant pas formalisées, le travail a consisté en un passage d'une littérature orale à une littérature écrite, cette « littérature » fut-elle administrative. D'aucun pourrait donc considérer que l'Agence de l'informatique a entamé un chantier qui recoupe les missions habituelles d'un Secrétariat général de Gouvernement.

L'accès le plus simple possible aux informations a été le principal défi. En effet, la complexité des organigrammes comme le jargon des agents publics n'ont de cesse de perdre les administrés au quotidien. Une liste de quelques questions simples (quoi ? qui ? comment ? où ? combien ?) a permis de standardiser les fiches. Une arborescence thématique, séparant les démarches destinées aux seuls professionnels de celles qui sont destinées à tous (les « particuliers ») semble rendre plus directs les chemins des usagers vers la réponse à leurs besoins (éducation, santé, logement, etc.). La rédaction d'un glossaire, les mots s'ouvrant séparément dans une fenêtre en « pop-up », a obligé les rédacteurs à écarter au maximum les mots difficiles (pourquoi écrire « concomitamment » si « en même temps » signifie la même chose ? pourquoi « ester en justice » si « saisir le juge » a le même résultat ?)⁴⁸.

La ligne éditoriale du site est une source continue de réflexion. Le choix des liens hypertextes vers les autres sites web publics ou la rédaction des actualités par exemple sont des questions délicates. À l'instar des fiches démarches dont les informations ont été soigneusement collectées, rédigées et validées, l'ensemble des autres contenus du site doit être irréprochable. La difficulté est de trouver l'équilibre entre la rédaction la plus simple et la plus sûre de l'information (choix induits par la rédaction de contenus propres au site) et le rôle de portail vers l'ensemble des ressources en ligne de l'administration que peut et doit jouer le site, notamment en ce qui concerne les liens vers les sites ministériels et les autres portails gouvernementaux, etc.

Une fois les fiches rédigées, elles sont envoyées au ministre compétent pour validation. Les difficultés rencontrées lors de cette phase, la signature du ministre ayant mis jusqu'à 6 mois pour venir confirmer des informations fournies par ses propres agents, sont très importantes. Ces délais viennent probablement confirmer que les hypothèses soulevées à propos de la collecte pourraient aussi être valables à cette étape aval du processus.

Enfin, chacun n'a eu de cesse de rappeler que « la communication sur le projet sera essentielle ». Certes le site doit être connu mais comment ? Comment s'adresser utilement à une population très majoritairement non-alphabétisée, parfois non-francophone (alors que le français est la seule langue officielle), dispersée sur le territoire, etc. ? Ces questions, bien connues des sociologues de l'internet, n'ont pas de réponse faciles et de court terme. La publicité dans les médias et le bon référencement sur le web sont certes essentiels. Néanmoins, l'expérience de www.service-public.fr a montré, d'une part, que le « bouche-à-oreille » est le moyen le plus efficace et le moins cher de faire connaître un outil lorsqu'il est utile et bien conçu et, d'autre part, que les intermédiaires sociaux habituels entre les usagers et l'administration (avec un « a » comme abstraction) auront à jouer un rôle essentiel. Si les gérants des cybercentres peuvent profiter de l'aubaine pour accroître leur chiffre d'affaires, l'espoir principal repose sur les agents administratifs en contact eux-mêmes avec le public, les

⁴⁸ Les services du Premier ministre français ont publié en 2005 un lexique administratif, aussi connu sous le nom de « petit décodeur » (éditions Robert), qui a été fort utile à cette entreprise de simplification de la langue administrative.

bénéficiaires principaux à terme de cette opération. C'est donc principalement la qualité et l'exhaustivité du site qui seront à terme le meilleur outil de sa renommée et de la maximisation de son utilité.

Des outils électroniques souples et simples

Comme tout projet à dimension informatique, le site web « Vos démarches » a techniquement nécessité trois grandes activités : la conception du modèle de données, la réalisation d'une interface privée (nommée *lijënti*⁴⁹, la plateforme d'administration du site) et de l'interface publique de navigation (le site web) elle-même. La plateforme d'administration est conçue de sorte que la saisie et la mise à jour soient réalisées de façon simple (par un non-informaticien), rapide, à distance, en toute sécurité, avec des méthodes de validation du contenu automatisées. Le site web, le plus simple et léger possible, peut être consulté sur tous les environnements (quels que soient la taille de l'écran, le navigateur, etc.), l'idée étant qu'il sera généralement consulté dans des lieux d'accès publics à l'internet (cybercafés, etc.). Sa charte graphique respecte les standards administratifs de l'existant (déjà pensés pour les sites ministériels).

Parce que le Sénégal a entamé sa démarche de rapprochement vers le citoyen à l'ère de l'internet, il a privilégié un e-citoyen et une e-administration. Néanmoins, l'internet est un outil complémentaire aux autres accès que représentent les canaux traditionnels (le guichet et les guides papier, le téléphone fixe ou mobile) et les autres TIC (SMS, internet mobile, etc.). Puisque les plus grands efforts du projet ont été tournés vers la collecte et la rédaction des informations, l'objectif est maintenant de valoriser tous ces canaux et de ménager des passerelles entre eux. La conception des interfaces a prévu ces pistes d'avenir.

Coopération, bonne gouvernance et transparence

Que ce projet soit qualifié de coopération, de développement de TIC ou de bonne gouvernance, sa réussite ne peut être jugée qu'à l'aune de ce que chacun imagine de ces univers. L'internet peut tout autant affaiblir que renforcer l'administration et à travers elle l'état de droit. La transparence administrative peut tout autant faire avancer les libertés des citoyens qu'être un alibi face à un Etat en perte de vitesse politique et économique. La coopération peut tout autant être un outil de développement que de compromission politique. Laissons dès lors au lecteur le soin de juger du bien fondé de ce projet.

Sa réussite peut aussi être jugée par rapport à ses éléments internes. La mise en mouvement des services concernés qu'ont nécessité la collecte et la validation des contenus a été suffisante, croyons-nous, pour imaginer qu'elle a laissé un impact, même léger, sur les agents. Les effets sur les administrés en général, les internautes en particulier, sont plus difficiles à évaluer car le temps écoulé depuis la mise en ligne est trop court. Les nombreux courriers des internautes, combinés aux statistiques de fréquentation, nécessiteront une étude évaluative dans quelques mois ou quelques années.

Enfin, le projet ne sera abouti que si les conditions de sa pérennité sont mises en place. Elles tiennent principalement à trois éléments : un positionnement institutionnel approprié, un financement stable et suffisant et des ressources humaines compétentes, motivées et suffisamment nombreuses. Le projet doit se consolider, augmenter son champ d'action et aussi

⁴⁹ *Lijënti papiers yi* en wolof signifie se débrouiller pour obtenir ses papiers, comme démêler les fils inextricables d'une pelote. Ce terme, peu flatteur pour l'administration mais choisi à titre de plaisanterie, est à usage interne de l'équipe du projet.

devenir le germe d'un projet plus ambitieux « d'administration électronique » soit en se dirigeant vers le « front office » (assurer l'interface en ligne de l'administration) et / ou vers le « back office » (piloter les téléprocédures), projet qui viendra consolider les acquis institutionnels du site existant « Vos démarches ».

REFERENCES

Carcenac Thierry (2001), *Pour une administration électronique citoyenne : contributions au débat*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

OCDE (2006), Réunion d'experts sur l'analyse coût-bénéfice de l'administration électronique dans le cadre du programme de l'OCDE sur l'administration électronique.

Kientzler François (2006), E-gouvernement/e-administration: la recherche de l'efficacité et une nouvelle relation aux clients ; chapitre 6 d'un rapport ISSA (association internationale des organismes de sécurité sociale).

Ewangué J. L. (2004), *L'administration électronique en France et au Cameroun / "Analyse comparée des stratégies d'accès à la société de l'information et de développement de l'administration électronique en France et au Cameroun"*, Mémoire de master de l'ENA.

Renaud Pascal (18-22 septembre 2006) ; "Internet et la construction de l'Etat de droit en Afrique." Presented at colloque SDN'06; Fribourg, Suisse, www.tic.ird.fr.

De façon générale, sur le sujet "administration électronique" en Afrique (francophone), on pourra se reporter à 4 sources :

- Les travaux de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies (Addis-Abeba)
- les travaux du CODESRIA (Dakar)
- le journal mensuel BATIK
- le journal de l'association sénégalaise OSIRIS