

TIC ET MODERNISATION DES DOUANES AFRICAINES

K. Jacques N'DRI

LENTIC-HEC-Université de Liège, Belgique

Résumé

Ce papier examine les résultats effectifs des projets TIC par rapport à leurs objectifs de modernisation des procédures dans les Douanes africaines. Il rend compte d'une recherche qualitative, reposant sur une étude de cas unique, menée de façon transversale, portant sur la mise en œuvre dans les Douanes ivoiriennes, d'une application basée sur Internet, visant l'automatisation de la procédure d'élaboration du procès verbal de contentieux douanier. A la lumière de la Théorie de l'Acteur Réseau, le processus est analysé suivant les jeux de pouvoir du système d'action concret. La recherche révèle qu'à défaut d'un modèle de gestion adéquat, l'application est installée et fonctionne ; mais, elle n'a pas réussi à transformer les pratiques. Pour de meilleurs résultats, la recherche recommande un management polyphonique capable de traiter les implications du croisement entre TIC, système de gestion opérationnelle, système de contrôle de gestion et changement organisationnel.

Mots clés.

Douanes africaines – Modernisation – TIC – Contrôle de gestion – Management polyphonique

Abstract

This paper examines the actual results of ICT projects in relation to their proceedings modernization objectives in African Customs. It reports a qualitative research, based on a single case study, conducted transversely, on the implementation in the Ivorian Customs, of an Internet-based system for risks analysis and management. In the light of the Actor Network Theory, the process is analyzed according to the power games of the concrete action system. Research shows that without adequate management model, the application is installed and is working; but it failed to transform the practices. For best results, the research recommends a polyphonic management capable of handling the implications of links between ICT, operational management system, management control system and organizational change.

Keywords.

African customs - Modernization - ICT - Management Control - Polyphonic management

I. Introduction

Aujourd'hui, avec le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), la construction d'une infrastructure TIC permettant de disposer des données en temps réel, de les échanger, d'intégrer les procédures, etc. ; est devenu un enjeu capital (*Liao, 2005*). En effet, pour les Douanes des Pays en développement, écartelées entre les attentes des autorités publiques en termes de mobilisation de recettes (*Jean et Mitoritanna, 2010*) (tentation de contrôles tatillons) et les contraintes de compétitivité des entreprises (facilitation et simplification des procédures), l'usage des TIC constitue un important instrument pour établir un équilibre entre les intérêts des différentes parties prenantes (*McLinden, 2005 ; Holloway, 2009 ; Crandall et Kidd, 2010*). En Côte d'Ivoire, le projet de

Procès-Verbal Simplifié (PVS) en cours à la Direction Générale des Douanes (DGD-CI) s'inscrit dans cette perspective. Il s'agit de bâtir un système efficace d'analyse de risques douaniers pour soutenir une sélectivité automatique des circuits de vérification en vue de '*contrôler moins*' de déclarations d'importation, mais de les '*contrôler mieux*' (Geourjon et al., 2012).

L'option du projet est de baser la sélectivité des circuits de vérification des déclarations douanières sur l'historique des opérations ; à savoir, l'état des lieux des infractions douanières effectivement constatées. Dès lors, l'un des premiers objectifs du projet est d'automatiser la procédure d'élaboration du Procès-Verbal du contentieux douanier (PV) afin de constituer une base de données objectives, sécurisées et exploitables avec efficacité. Les TIC comportent effectivement un potentiel de transformation avantageuse (Steinmueller, 2001 ; Dahmani, 2004). Cependant, certains auteurs relativisent les bénéfices associés à l'utilisation des TIC en soulignant que selon les circonstances, ceux-ci peuvent se réaliser pour certaines entreprises ; mais, dans tous les cas, les risques d'échec sont réels. Et, la littérature rapporte des expériences menées en Afrique avec très peu de succès (Avgerou, 2003 ; Soyah et Magroun, 2004 ; Rasmy et al., 2005 ; Montagnat-Rentier et Parent, 2012). Ces résultats mitigés révélés par les études empiriques soutiennent la pertinence d'une recherche, dans le cas du PVS, sur les conditions de mise en œuvre et l'évolution des objectifs d'automatisation de la procédure de PV aux résultats effectifs.

Comme il est recommandé dans la stratégie de l'étude de cas, notre travail s'attache à examiner en profondeur la mise en œuvre du PVS pour mettre en lumière toute la dynamique qui s'y déroule (Eisenhardt, 1989) : quels sont les facteurs de contexte ? Comment ceux-ci influencent les stratégies qui animent les jeux de pouvoir autour du projet ? Quels sont les paradigmes épistémologiques qui sous-tendent la mise en œuvre du projet ? Quels pouvoirs de stabilisation des jeux de pouvoir comportent ces paradigmes ? A quels résultats permettent-ils d'aboutir ? En somme, l'interrogation principale qui guide notre recherche se formule comme suit : '*D'après l'étude du cas du PVS, quelle est l'influence des jeux de pouvoir sur la qualité des résultats dans la mise en œuvre des TIC dans les Douanes africaines ?*'

En explorant cette question, la recherche vise à fournir une bonne compréhension du phénomène du changement organisationnel lié aux TIC dans un contexte africain. Au plan académique, l'apport du travail se situe dans l'application au contexte des Douanes africaines des théories les plus ouvertes en matière d'analyse du changement organisationnel. Du point de vue pratique, la mise en lumière de la réalité complexe du changement lié aux TIC dans un contexte africain pourrait aider les autorités douanières à adapter les modalités de conduite du changement afin d'en assurer une meilleure mise en œuvre.

Le papier est organisé en cinq sections. La section suivante (II) fait une revue de la littérature sur le management des TIC. La section III expose la méthodologie de l'étude. La section IV présente les résultats, les discute et formule des recommandations. Enfin, la conclusion fait la synthèse de la recherche, en souligne les limites et indique quelques pistes de recherches futures (V).

II. Utilisation des TIC dans les Douanes africaines : un état des lieux

Ces dernières décennies, les flux commerciaux, en constante augmentation depuis quelques siècles, se sont accélérés. D'après le rapport de l'OMC sur le commerce mondial en 2013, *''la valeur des exportations mondiales de marchandises est passée de 2 030 milliards de dollars EU en 1980 à 18 260 milliards de dollars EU en 2011, soit une croissance moyenne de 7,3 % par an en dollars courants''* (OMC, 2013). En outre, la globalisation, les progrès technologiques et les nouveaux modèles d'organisation des entreprises rendent encore plus complexe le contrôle des marchandises aux frontières. Dans ces conditions, si les techniques ne sont pas adaptées, le contrôle douanier, bien que nécessaire et utile, peut constituer un obstacle au développement du commerce. Car, il est établi que ces procédures de contrôle comportent des coûts qui peuvent être directs, lorsque la fourniture de certaines informations ou documents exige un paiement ou, indirects, comme ceux qui résultent du temps perdu à les accomplir. Une étude de l'OCDE estime que ces coûts *''peuvent représenter jusqu'à 15% de la valeur des produits échangés dans certains cas''* (OCDE, 2009).

Aussi, pour renforcer l'efficacité douanière et améliorer la contribution de ces Administrations à la compétitivité économique nationale, les auteurs font le consensus dans la littérature sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (McLinden, 2005 ; Cantens, 2007 ; Crandallet Kidd, 2010), pour le déploiement de contrôles a posteriori (CAP) (Geourjon et Laporte, 2004 ; Chambas, 2005), sur la base de systèmes d'analyse et de gestion de risques appropriés (Geourjon et al., 2012). Un système d'analyse et de gestion des risques moderne doit permettre d'alléger les contrôles sur les opérations ne comportant pas de gros risques afin de concentrer les ressources sur celles qui ont un score élevé de risques. S'ils sont basés sur un système scientifique et automatisé de sélectivité des opérations à contrôler aux frontières, comme l'appliquent les Administrations des douanes des pays développés, les CAP constituent un moyen propice pour concilier des contrôles effectifs, intelligents, avec la facilitation des échanges (Chambas, 2005 ; Widdowson, 2005 ; Geourjon et Laporte, 2012 ; Biljan et Trajkov, 2012).

Les Douanes figurent parmi les premières Administrations africaines à faire l'expérience de l'intégration des TIC à leur fonctionnement. Sur ce point, l'exemple des avantages déployés dans les pays développés (De Wulf et McLinden, 2005) milite en faveur de l'automatisation des Douanes africaines. De plus, les donateurs de la communauté internationale interviennent dans le financement de ces systèmes comme appui au renforcement des capacités des Douanes des PED (De Wulf et McLinden, 2005). Aujourd'hui, toutes les Administrations des Douanes de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, disposent d'un système de dédouanement informatisé. Pour la plupart de ces pays, les systèmes automatisés de dédouanement repose sur le logiciel SYDONIA (**S**ystème **D**ouanier **A**utomatisé), système développé par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) (Automated System for Customs Data, ASYCUDA). A la demande du pays intéressé, la CNUCED fournit gratuitement le noyau SYDONIA. Sur cette base, le pays concerné assure le financement du projet ; dont la prise en charge des experts de la CNUCED pour l'assistance technique (Montagnat-Rentier et Parent, 2012).

Pris comme modèles de référence, les avantages qui découlent des systèmes évolués d'utilisation des TIC dans les Douanes des pays développés (De Wulf et McLinden, 2005) sont exposés en tant que bénéfiques à retirer d'une modernisation des Douanes des pays en développement basée sur l'informatisation. Ainsi, d'après les Directives de l'Annexe

Générale de la Convention de Kyoto Révisée (CKR), relatives à *l'application de la technologie de l'information et de la communication*, il est attendu de la modernisation des Douanes par l'utilisation des TIC ; *'renforcement de l'efficacité des contrôles, accroissement de l'efficacité des procédures de dédouanement, augmentation de l'uniformité dans l'application de la législation douanière, recouvrement plus efficace des recettes et meilleure qualité des données statistiques'* (OMD, 2004). Plus spécifiquement, les TIC permettent de développer des systèmes automatisés d'analyse de risques douaniers. En usage depuis des décennies dans des secteurs sensibles comme la banque, les finances et les assurances (Laporte, 2011 ; Dionne, 2013), depuis la fin des années 1990, la gestion des risques s'étend à *'toutes les décisions d'orientation de la politique de gestion des entreprises (de même que leur suivi)'* (Dionne, 2013).

De fait, aujourd'hui, les Administrations des douanes les plus modernes appliquent une approche plus structurée et plus disciplinée de la gestion des risques (Widdowson, 2005). Par contre, dans la plupart des Administrations des douanes des pays en développement, le système d'analyse de risque reste encore manuel. Mais, ces méthodes traditionnelles de gestion du risque *'restent très dépendantes de l'appréciation humaine, ce qui constitue un inconvénient majeur compte tenu du risque moral'* (Geourjon et al., 2012). En Côte d'Ivoire, ce point de réforme est érigé en priorité et sa mise en œuvre bénéficie de l'appui des partenaires au développement tels la Banque Mondiale (BM), le Fonds Monétaire International (FMI) et l'Union européenne. C'est dans ce cadre que le projet Procès-Verbal Simplifié (PVS) est en cours d'implémentation dans l'Administration des douanes ivoiriennes.

Il ressort de la littérature que le modèle de gestion des TIC dépend des modalités d'agencement des rapports entre *'la technique, les objets et le quotidien'* (Chambat, 1994). En fonction de l'articulation des éléments en présence, Serge Proulx (2001) note que le cadre d'analyse peut relever du *'déterminisme technique – ramenant l'explication du changement socio-historique au seul facteur technologique'* ou, au contraire et de façon symétrique, du déterminisme sociologique (DeSanctis et Poole, 1994 ; Orlikowski, 2007) concentrant l'explication du changement sur les influences des acteurs sociaux. Une troisième voie, plus nuancée, est possible qui convoque dans l'analyse d'autres traditions de recherche. Cette voie emprunte le *'paradigme interprétatif'* développé dans d'autres domaines de recherche ; notamment, en sociologie de l'innovation, dans la catégorie sociologique de la *'traduction'* (Callon, 1986 ; Akrich et al., 1988a et 1988b ; Akrich, 1989 ; Proulx, 2001). Ici, le chercheur ne formule pas d'hypothèse a priori, mais se met dans une posture *'interprétative'* qui privilégie la description des phénomènes *'à travers une séquence d'interactions entre observateurs et observés'* (Proulx, 2001).

De ces différents angles d'approche, l'état des lieux indique que le paradigme de la diffusion des technologies, fondé sur le *'déterminisme technologique'*, est celui qui est majoritairement suivi dans la mise en œuvre des TIC (Chambat, 1994 ; Proulx, 2001 ; Schoenars, 2001 ; Worou, 2010). Le modèle de l'acceptation de la technologie (« *Technology Acceptance Model (TAM)* » (Davis, 1989 ; Davis et al., 1989) et la théorie unifiée de l'acceptation et de l'utilisation de la technologie (« *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT)* » ; Venkatesh et al., 2003) constituent les modèles de gestion des TIC élaborés sur la base des théories caractéristiques du paradigme de la diffusion. Pour ces modèles, l'adoption et la diffusion des technologies sont favorisées par quatre considérations essentielles,

relatives aux gains de performance attendus (« *performance expectancy* ») de l'usage de la technologie, la facilité d'utilisation (« *effort expectancy* »), l'influence sociale (« *social influence* ») et les conditions de facilités (« *facilitating conditions* ») qui accompagnent le projet d'implantation. Les Directives de la CKR ainsi que les expériences empiriques de mise en œuvre des TIC dans les Douanes africaines, en mettant l'accent sur les avantages et l'observation de facteurs clefs de succès (« *CriticalSuccessFactors (CSF)* » ; Somers et Nelson, 2001), suivent largement le paradigme diffusionniste.

En matière de modernisation des Douanes africaines, la littérature révèle que malgré les actions de réformes, les évolutions sont lentes en ce qui concerne les aspects liés à la corruption et à la fraude, la modernisation de la gestion et l'application des standards internationaux (Geourjon et Laporte, 2004 ; Goorman et De Wulf, 2005 ; Dequiedt et al., 2009 ; Montagnat-Rentier et Parent, 2012). En pratique, les processus de mise en œuvre des projets de changement lié aux TIC ne se déroulent pas de manière aussi rectiligne que la « *métaphore balistique* » (Akrich, 1989) pourrait le laisser croire. Le cas des difficultés rencontrées dans les initiatives de mise en œuvre de plateformes collaboratives basées sur l'Internet (*E-Gouvernement*) en Tanzanie (*Integrated Tax Administration, ITAX*) et au Ghana (*Ghana Community Network, GCNet*) (Schuppan, 2009) montre comment les contraintes locales et les jeux d'intérêts influencent les résultats effectifs des projets (Salehi, 2012). Parfois, comme dans ce cas de l'implémentation d'un système de soutien de groupe (« *Group Support System* ») pour renforcer la collaboration dans les projets de développement en Afrique du Sud et en Tanzanie, les facteurs de contexte amènent à une situation où les nouvelles pratiques coexistent avec les comportements traditionnels (De Vreede et al., 2003).

Aussi, pour appréhender toute la complexité du phénomène, le pouvoir explicatif de notre cadre d'analyse doit dépasser les limites des paradigmes traditionnels en intégrant toutes les dimensions du changement. En outre, il doit être ouvert à d'autres perspectives pour offrir une vision plurielle du phénomène du changement. La théorie de la traduction ou Théorie de l'Acteur Réseau (TAR), fondée sur le paradigme de l'interprétativisme, nous semble comporter les caractéristiques qui correspondent aux exigences d'une analyse large et en profondeur. Dans ce positionnement interprétativiste, nous adoptons la stratégie de l'étude de cas qui nous permet de faire « *l'étude des usages – l'observation de ce que les gens font effectivement avec les objets et dispositifs techniques* » (Proulx, 2005).

III. La recherche en pratique : méthodes et outils

III.1. Protocole de collecte des données

La recherche adopte une approche inductive et s'appuie sur les méthodes qualitatives. Elle mobilise des sources diverses: une enquête administrée par questionnaire, l'exploitation des textes législatifs et réglementaires pertinents, des documents administratifs internes de gestion courante (Notes, circulaires, rapports ; etc.) et nos observations directes (triangulation des sources). Nous avons toutefois privilégié la collecte de données par la technique des entretiens. Nous avons procédé par échantillonnage raisonné pour la sélection des informateurs (Neuman (1997), p. 370 ; Saunders et al. (2005), pp. 237-239), opté pour la technique des entretiens semi-structurés et, selon le cas, conduit des entretiens individuels ou entretiens par groupes focalisés (triangulation des méthodes, des techniques). Par souci de

triangulation temporelle, les entretiens sont conduits par vagues successives. Les guides d'entretien se sont ainsi enrichis, au fil du temps, de certains éléments d'information recueillis dans des entretiens antérieurs. Au total, de 2012 à 2015, nous avons effectué cinq (05) séries de 28 entretiens, impliquant 76 informateurs, chacun d'une durée moyenne d'1 heure. Pour la plupart de ces entretiens, nous débutons par une introduction qui situe le cadre de la rencontre en présentant les grands axes de notre recherche et notre engagement éthique (fidélité, anonymat). Pendant ces échanges introductifs, nous négocions l'autorisation pour enregistrer l'entretien. Vingt (20) entretiens sont ainsi enregistrés sur un total de vingt-huit (28) ; soit, une proportion de 71%.

Notre stratégie de fiabilité est basée sur la triangulation : triangulation temporelle ; mais, aussi d'autres types de triangulation (triangulation des sources (utilisation de différentes sources de données), triangulation spatiale et des observateurs (implication des acteurs opérant dans différents services et sur différents sites), triangulation des techniques et des méthodes (différentes natures d'entretien ; différents types d'entretien). Concernant la stratégie de validité, outre les dispositions observées au cours des entretiens pour limiter les biais éventuels, nous avons opté pour des tests de validation par les membres qui s'opèrent par des exposés de nos travaux suivis de discussions (les 24 mars et 1^{er} décembre 2015) devant le comité de Direction de la Douane.

III.2. Les techniques de traitement et d'analyse des données

D'abord, nous nous servons de la T.A.R. comme grille de lecture pour une analyse thématique. Chaque étape prévue par la T.A.R. (*Contextualisation, problématisation, intéressement, enrôlement, mobilisation*) constitue une catégorie d'ordre général que nous avons détaillée en plusieurs niveaux de sous catégories. Dans une analyse inductive, les corpus de nos entretiens ont été découpés et rangés en fonction des différentes catégories et niveaux de sous catégories. Ce traitement nous aide à avoir une approche structurée des données collectées du terrain afin d'en saisir les éléments de contexte, de contenu et de politique (processus) ; ainsi que des interrelations entre ces trois niveaux d'analyse. L'objectif est de mieux comprendre le phénomène de la mise en œuvre du PVS et d'examiner si celui-ci suit les principes préconisés par la Théorie de l'Acteur Réseau (T.A.R.).

Ensuite, nous faisons un traitement sociologique du phénomène du changement lié au PVS ; c'est-à-dire, nous essayons de comprendre les attitudes et comportements des acteurs en présence face à l'application PVS. Pour ce faire, nous identifions les parties prenantes qui ont émergé de l'analyse contextuelle. Nous positionnons ces acteurs par rapport à la procédure d'élaboration du procès-verbal douanier. En isolant un incident critique de la mise en œuvre, nous analysons la stratégie des parties prenantes concernées principalement par les enjeux de pouvoir. Le détail de ce traitement des données est reporté dans un compte rendu de l'étude de cas, structuré autour des points ci-dessous.

- **Contexte général du PVS**
- **Présentation du PVS ;**
- **Démarche de mise en œuvre du PVS ;**
- **Résultats de la mise en œuvre ;**
- **Les acteurs et l'application.**

Sur cette base, nous construisons une analyse qui emprunte deux axes. Le premier axe tente de s'élever au-dessus des occurrences empiriques pour déceler le paradigme fondateur de la gestion du changement. Cet axe s'interroge également sur le pouvoir de ce paradigme de gestion à intégrer les divergences en vue de stabiliser le processus de changement dans un équilibre avantageux. La seconde direction concerne l'analyse des attitudes et comportements des acteurs face au projet. Il s'agit de faire ressortir la dynamique sociologique qui sous-tend la mise en œuvre de l'action collective.

IV. Résultats de la recherche

IV.1. Quelques éléments de contexte

Suivant l'approche adoptée, nous avons examiné le cas en tenant compte du contexte général ; à savoir, le contexte national, l'Administration des Douanes et le contexte organisationnel de cette Administration. Pour le contexte national, les caractères de pays africain, en développement, membre d'organisations économiques régionales telles que l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou d'organisations internationales à réglementations douanières telles que l'OMD ou l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sont à considérer dans la mise en œuvre d'un outil comme le PVS.

Au plan organisationnel, la Douane ivoirienne est une Administration publique et ses Agents sont des fonctionnaires de l'Etat. Pour l'Administration comme pour les Agents, le contentieux douanier dont l'automatisation est visée par le projet est un sujet comportant des enjeux particuliers. Une partie des amendes alimente le budget de l'Administration douanière, comme le souligne cet intervenant : *'' (...) les amendes fixées contribuent aussi au budget de fonctionnement de l'Administration''*. Les agents qui constatent l'infraction bénéficient également d'une rétribution prélevée sur les amendes et, comme ils le disent, *''En matière douanière, la répartition du produit du contentieux est un élément important dans la rémunération des Agents qui constatent des infractions''*. La gestion du contentieux est donc une question importante : *'' Vous savez quand on parle de contentieux, on touche à un certain nombre d'intérêts, aux intérêts des uns et des autres parce que c'est sur le contentieux que certains arrivent à avoir un supplément de revenus et ce n'est pas toujours facile de les amener à les faire connaître d'une manière générale''*.

Pour le Gouvernement, l'Administration des Douanes est d'une importance capitale ; car, les recettes douanières qu'elle recouvre représentent une proportion significative du budget de l'Etat. D'après les chiffres de la Direction des Statistiques et des Etudes économiques (DSEE), sur les dix (10) dernières années (2003-2012), les recettes douanières ont contribué pour une proportion moyenne 7,84% au PIB et 34,39% au budget de l'Etat. A ce titre, le Gouvernement accorde du respect au douanier, mais il n'est pas assuré de son intégrité. Car, l'autre face du douanier, c'est également celle qui fait que lorsqu'on *''aperçoit le douanier, c'est juste lui dire : c'est un voleur, c'est un corrompu''*. D'après l'avis du secteur privé, pour l'autorité au dessus de la Douane, *''tous les opérateurs sont des fraudeurs (...) le douanier lui-même et son ami du privé, c'est tous des fraudeurs''*. Aux yeux des populations, l'image du douanier renvoie à *''quelqu'un qui a l'argent''*, mais aussi à *''dessous de table''* ; une image qui nourrit des sentiments ambigus d'attrait et de répulsion.

Les agents eux-mêmes soutiennent que si certaines pratiques ont pu avoir cours dans le passé, c'est parce que les conditions de travail le permettaient : *''avant, c'était le gros*

registre où on écrivait les déclarations. Nos parents avaient plein de choses et certaines facilités (...)’. Mais, aujourd’hui, avec les TIC, les conditions de travail ne permettent pas de faire des écarts ; *‘aujourd’hui, tout est informatisé : PVS, SYDAM World...etc. Franchement, il faut dire que les choses ont évolué dans le travail du douanier. Mais, la mentalité de notre entourage n’a pas changé*’. De plus, dans la « Douane de papa », les Agents indéclicats ont pu abuser de l’ignorance de certains usagers. Aujourd’hui, ceux-ci sont mieux formés, connaissent mieux leurs droits et ils tiennent à le faire respecter ; *‘Donc, de plus en plus, nous assistons au fait que les contribuables font appel à des cabinets juridiques pour les assister à l’occasion de notre contrôle*’. Cette évolution amène les Agents eux-mêmes à être aussi plus professionnels car ils ne savent pas jusqu’où le dossier dont ils ont la charge peut aller. Cet extrait rapporte des cas de dossiers qui vont au-delà des frontières : *‘Je sais que certains de nos dossiers sont souvent portés jusqu’au-delà de nos frontières. On m’amène souvent défendre des dossiers de cabinets qui viennent même de l’extérieur*’.

Des initiatives sont entreprises dans le cadre d’un partenariat efficace entre la Douane et les entreprises du secteur privé. Toutefois, aujourd’hui, critiques sur l’actualité et la transparence du cadre juridique du contentieux douanier, ces usagers préfèrent discuter avec les agents pour limiter les niveaux des sanctions pécuniaires : *‘Si les choses étaient transparentes et les risques que les uns et les autres encourraient n’étaient pas aussi catastrophiques ; parce que si tu veux lutter contre ça, il faut déjà même au plan douanier, si on sait que ce ne sont pas les sanctions prévues par le Code qui sont appliquées ; parce que si c’est ça, c’est que tout le monde disparaît. C’est la transaction qui est autorisée depuis 74-77, c’est elle qui a cours. Mais, même avec la transaction, il y a des moments où c’est extrêmement lourd ; donc l’opérateur essaie de minimiser ces risques (...)*’.

IV.2. Compte rendu de l’étude de cas

IV.2.1. Présentation du PVS

Le PVS actuel démarre effectivement en 2008 quand, face à la baisse des recettes douanières, le Gouvernement ivoirien met en place un groupe de réflexion sur la fraude douanière et les réformes à opérer en Douane en vue de sa modernisation et fait appel au soutien du FMI : *‘Il y a eu une mission du FMI qui est venue faire un diagnostic à la suite d’une mission de l’OMD (Colombus) qui avait déjà fait un diagnostic en 2007. La mission du FMI est arrivée en 2008 parce qu’on avait commencé à assister à une baisse des recettes, (...)*’. Les experts du FMI recommandent la mise en place d’un système moderne d’analyse de risques en vue du renforcement des CAP.

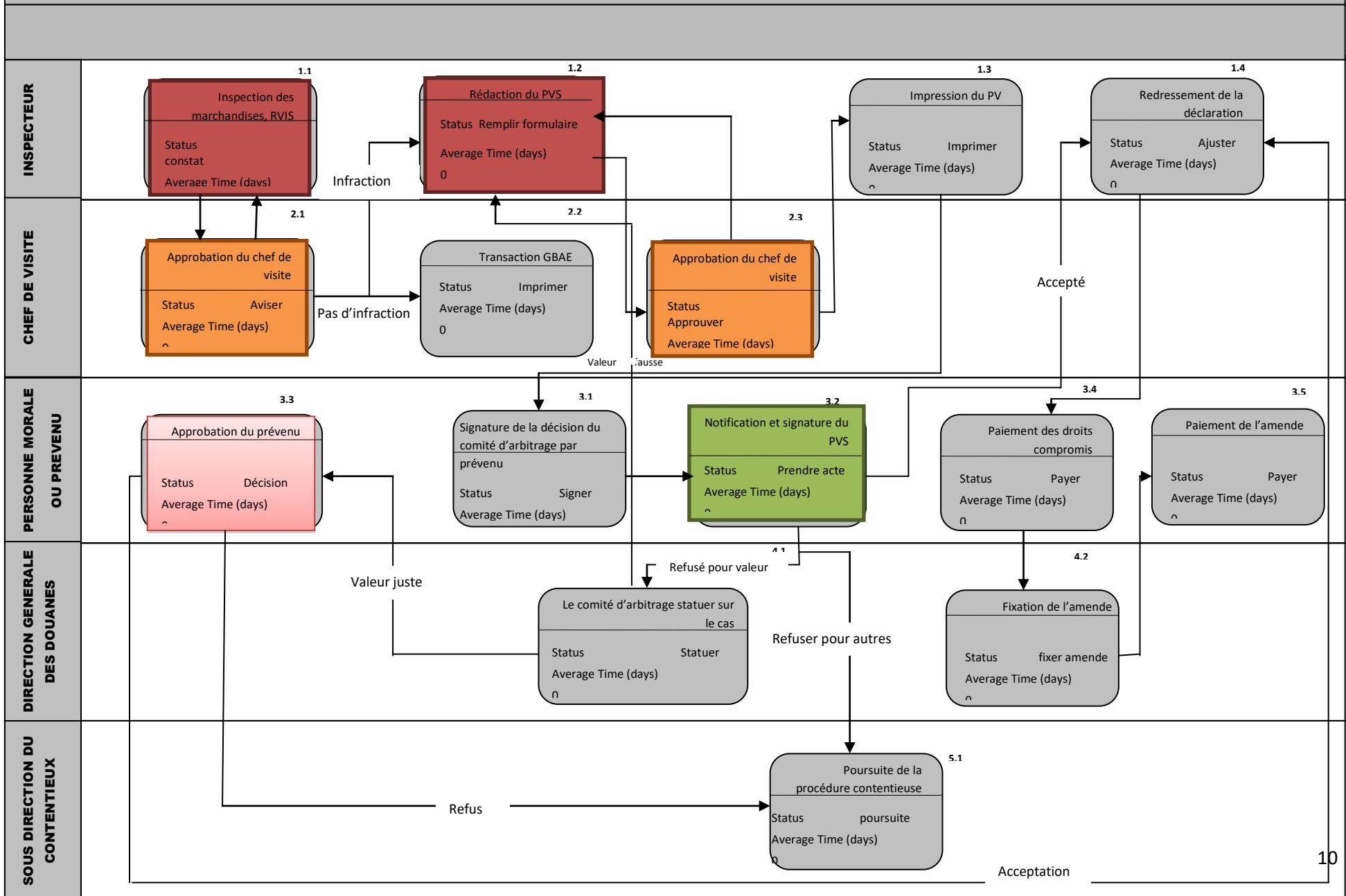
Une brève histoire du PVS

Il faut rappeler qu’il existe plusieurs circuits de vérification allant du Bon A Enlever (BAE ; l’autorisation de disposer des marchandises) automatique au BAE après visite physique des marchandises. Entre les deux bornes, les délais de passage aux frontières sont en moyenne du simple au double. Donc, aussi bien pour l’organisation Douane qui veut assurer au mieux ses missions que pour les opérateurs économiques pour qui *‘le temps, c’est de l’argent*’, le circuit de contrôle a un intérêt pratique évident. Antérieurement au PVS, cette fonction de sélectivité des circuits de contrôle était assurée manuellement par un Comité qui se réunissait et, en fonction des informations des membres, décidait des critères de sélection. Ces critères de sélection sont intégrés au système automatisé de dédouanement (SYDAM) qui les applique aux déclarations qui y sont enregistrées. Ce modèle n’étant pas satisfaisant, le mandat des experts consiste à assister la Douane ivoirienne pour mettre en place un système élaboré et efficace d’analyse de risques pour la sélectivité des déclarations. Pour ce faire, les experts recommandent l’élaboration d’un système automatisé d’analyse de risques douaniers, basé sur les traitements statistiques et économétriques.

Pratiquement, au cours des premières missions destinées à faire l'état des lieux, les experts prennent connaissance d'un projet informel visant la constitution d'une base de données électronique des infractions douanières dénommé "PVS". A cette étape, le PVS est conçu comme une plateforme Internet dans laquelle les Agents verbalisateurs doivent enregistrer, systématiquement, tous les procès-verbaux des infractions qu'ils relèvent à l'encontre des usagers. La base de données ainsi constituée devrait permettre de centraliser la gestion de tout le contentieux douanier, de disposer d'informations sur les tendances de fraude et d'instaurer de la transparence dans la gestion des affaires contentieuses. Les experts et l'équipe chargée du suivi des réformes décident de se servir du PVS comme la base sur laquelle construire le système automatisé de sélectivité des déclarations. Le projet PVS sort donc de l'informel.

L'analyse de risques est basée sur le traitement statistique et économétrique des informations sur les infractions douanières. Afin de les informatiser, les processus d'élaboration du PV contentieux ont été répertoriés et schématisés, ainsi que le précise cet intervenant : *"un des documents que nous avons dû établir avant le développement de l'application c'est le diagramme des processus dans le contentieux qui permet d'identifier l'ensemble des acteurs et le niveau auquel ils interviennent dans le processus du contentieux"*. Selon la configuration du système, le PVS doit être renseigné comme le prescrit le Code des Douanes ; c'est-à-dire, *"dans le tout début de la constatation de l'opération vu que dans la progression du document, toutes les étapes sont prévues ; à savoir, la validation du supérieur hiérarchique, la signature aussi par le prévenu qui peut accepter ou refuser le service, la fixation de l'amende, le recouvrement l'amende et éventuellement l'intervention de la justice si on n'a pas trouvé de bases transactionnelles"*. La différence qu'introduit le PVS réside dans la traçabilité qui impose respect des règles et responsabilité : *"Dans la procédure du PVS, si un responsable veut annuler un PV, il est obligé de motiver ; il a toute la latitude mais, il met au moins pourquoi il a annulé et ça laisse les traces contrairement à la procédure manuelle"*. Les principales étapes du processus d'élaboration sont présentées dans le schéma ci-dessous.

Fig. 1 Processus : PVS (1^{ère} ligne) réalisé avec la participation de Habenis (Source : Direction Informatique)



IV.2.2. Processus de mise en œuvre

Le processus de mise en œuvre est examiné à la lumière des thématiques suggérées par la T.A.R. Au niveau de la contextualisation, le PVS naît en réponse à la baisse des recettes douanières *“ La mission du FMI est arrivée en 2008 parce qu'on avait commencé à assister à une baisse des recettes, (...)”*. D'après les informateurs, il tente aussi une réponse aux exigences du contexte international : *“ Il faut dire que les exigences de l'OMD, la facilitation du commerce extérieur, du commerce international ; il était devenu important que les différentes Administrations douanières mettent en place des systèmes dans le domaine du risque”* et aux récriminations du secteur privé sur les délais de dédouanement ; *“ Malgré les alertes qu'on a envoyées à la Direction Générale, la situation n'a pas évolué ; elle n'a fait qu'empirer, en fait. Pour arriver à 96% de circuit rouge. La situation n'a fait qu'empirer”*. Pour la définition du PVS en tant que projet stratégique, les Agents précisent qu'ils n'ont pas été associés. Ils ont été informés du projet lorsqu'un *“ matin, de par le canal de la Direction Générale des Douanes, [ils ont été] sollicités pour une formation sur le PVS. En tant qu'armée, le décor était planté (...)”*. Pour eux donc, le PVS est *“ un choix de réforme qui a été fait et c'est comme l'ensemble des choix qui sont certainement opérés dans l'administration (...) chaque acteur essaie de contribuer”*. Les opérateurs du secteur privé, usagers de la Douane, n'ont pas non plus été associés. Par exemple, lorsque nous demandons leur avis, leur appréciation sur le PVS, ils nous répondent : *“ Bon, un : on ne savait même pas, on a simplement entendu parler ; donc on ne peut même pas donner d'avis dessus ”*.

Ainsi, le PVS n'adopte pas une approche systématisée d'identification des parties prenantes concernées directement ou indirectement par le projet. Certaines parties prenantes directes se dégagent du schéma de déroulement du contentieux douanier qui a été dessiné : les membres du GP2 (Groupe Projet 2, équipe projet du PVS), les agents verbalisateurs (Vérificateurs et agents de visite), le Chef de visite, les Commissionnaires en douane agréés, les agents de la Sous-direction du Contentieux (DGD-CI) et le Directeur Général des Douanes. D'autres sont repérables dans la composition du Groupe projet 2 et dans le déroulement du processus. Les limites dans l'identification des parties prenantes ne permettent pas de prendre en compte leurs préoccupations.

Par ailleurs, en tant qu'application TIC, le PVS véhicule certaines prescriptions d'attitudes et comportements qui lui sont intimement intégrées. Car, *“ c'est un système informatique”*. Dès qu'une information est introduite dans l'application, elle est visible pour tous les utilisateurs et sa modification exige de fournir des motifs valables avec, éventuellement, les pièces justificatives nécessaires. Pour la hiérarchie, l'outil informatique a l'avantage de la transparence : *“ c'est un outil de transparence parce que tous les acteurs savent ou sont informés de l'acte qui est posé”*. Certains Agents relèvent que le PVS les aide dans une certaine mesure dans leur travail. Cependant, d'autres sont méfiants vis-à-vis de la transparence et de la traçabilité de l'outil : *“ L'agent qui saisit, il perd la main ; ça passe à ses différents supérieurs hiérarchiques qui, au fur à mesure des validations, perdent la main. Il ne leur est plus possible de réduire ces montants ou de les annuler. Donc, voici les informations sur lesquelles au fur et à mesure nous perdons la main qui donc s'imposent, qui deviennent des éléments très transparents que la hiérarchie peut consulter à sa convenance”*.

En ce qui concerne la problématisation, le PVS se concentre sur l'enregistrement des PV en vue de la constitution de la base de données automatisées qui est le problème principal du sommet hiérarchique. Pour ce faire, *“le PVS est rempli quand on constate l'infraction et on décrit l'infraction par la suite, avec les DC qui vont avec”*. Mais, en fait, les Agents verbalisateurs rechignent à diffuser leurs PV, à les centraliser ; ils cultivent la plus grande discrétion par rapport aux documents contentieux qu'ils réalisent ; un membre du GP2 en fait le commentaire suivant : *“Vous savez quand on parle de contentieux, on touche à un certain nombre d'intérêts, aux intérêts des uns et des autres parce que c'est sur le contentieux que certains arrivent à avoir un supplément de revenus et ce n'est pas toujours facile de les amener à les faire connaître d'une manière générale”*.

Les préoccupations des autres parties prenantes qui émergent ne sont pas prises en charge ouvertement. Par exemple, pour le secteur privé, la longueur des délais de dédouanement constitue une préoccupation majeure : *“Voilà, en fait, le souhait que les uns et les autres ici ont ; leur souhait c'est d'aller vite pour payer le moins de pénalités à l'importation. (...) chacun gagnerait à aller très vite (...)”*. Dans sa finalité, l'analyse de risques vise la célérité des opérations de dédouanement. Mais, le secteur privé n'est pas particulièrement sensibilisé sur cette composante du projet. Au contraire, certains opérateurs craignent que le PVS ne rallonge encore les délais. Le PVS étant une application parallèle, son renseignement amène les vérificateurs, non seulement à sortir du SYDAM pour se connecter à l'Internet, mais également à exécuter leurs tâches en double : *“ il y a un double travail. Déjà, tu es obligé de travailler sur une déclaration et après d'aller reverser l'information quelque part. Donc, la conclusion, c'est que ça va prendre du temps et agir sur le délai”*. D'ailleurs, les Agents pointent cette surcharge de travail ; *“ (...) il faut se rendre compte que, de façon moyenne, faire un seul PVS, c'est au minimum 25 minutes (...). Pour un Agent qui veut saisir un PVS, cela devient pour lui une corvée”*.

Le management du PVS déploie quelques stratégies d'intéressement des parties prenantes. Les réunions hebdomadaires du GP2 ainsi que le groupe virtuel PVS sur Yahoo entrent dans ces stratégies. Selon un membre du GP2, cette plateforme Internet d'échanges a contribué pour *“beaucoup à l'implication personnelle de plusieurs agents qui étaient au fait de ce qui se passait”*. La stratégie d'intéressement du GP2 s'adresse aussi au sommet hiérarchique pour qui il fait des exposés réguliers dans le cadre du Comité de Direction. Le GP2 note l'implication de la hiérarchie ; *“Donc l'adhésion à ce niveau-là, elle est totale. Le DG a une adhésion totale au PVS”*. En ce qui concerne l'information et la sensibilisation du personnel, l'équipe s'est appuyée sur l'utilité du PVS sur deux points. D'abord, pour les supérieurs hiérarchiques, contrairement à la pratique manuelle où ils n'avaient pas une bonne visibilité du travail de leurs collaborateurs, la transparence du PVS *“leur permet de savoir tout ce que leurs agents font. Là où ils pensaient souvent que certains agents pouvaient leur cacher des informations, ils ont l'avantage avec le PVS de pouvoir voir en temps réel ce qui se fait”*.

Quant aux Agents de contrôle, le GP2 situe leur intérêt dans la transparence qu'instaure le PVS à trois (3) niveaux. Premièrement, cette transparence assure la sécurité des contentieux qu'ils réalisent parce que le supérieur hiérarchique est confiné dans un cadre précis dans sa gestion : *“Dans la procédure du PVS si un responsable veut annuler un PV, il est*

obligé de motiver, il a toute la latitude mais il met au moins pourquoi il a annulé et ça laisse les traces contrairement à la procédure manuelle”. De plus, la transparence du PVS permet de voir le travail des Agents et de mesurer objectivement leur performance : *“On dit souvent au service que si vous voulez qu’on connaisse votre performance, vous devez renseigner le PVS pour que nous, déjà à distance, on puisse faire l’état de la performance des services. Mais, si vous les gardez dans votre tiroir, c’est sûr qu’on va sous-estimer votre performance et ça, ils ont compris*”. Par ailleurs, seuls les contentieux renseignés au PVS font l’objet de répartition. En conséquence, pour pouvoir bénéficier de la rétribution liée aux affaires contentieuses qu’il a réalisées, l’Agent de contrôle a un intérêt à enregistrer ses PV : *“ (...) désormais le partage des contentieux va se faire selon le PVS. S’il n’est pas renseigné, alors vous n’aurez rien, vous n’avez pas de part dans le contentieux (...)”*.

Ces avantages ne suffisent pas à effacer la crainte que ces acteurs ont de s’exposer en retraçant toute la procédure de leurs contrôles ; y compris toutes les développements et fluctuations. Aussi, *“ il y a certains services qui ont décidé de ne renseigner le PVS qu’au moment où il y a la signature de sorte que les réconciliations soient plus conformes à ce qu’ils ont dans leurs données*”. Même si, d’autres plus critiques, reconnaissent que le renseignement du PVS après la signature des PV réduit le potentiel de l’outil en matière de transparence : *“ (...) je termine pour dire que sur la question de la transparence, par exemple, je dis que le PVS est un début de transparence. C’est un début mais pas une finalité. Comme elle l’a si bien dit, c’est lorsqu’on finit de constater l’infraction qu’on renseigne au PVS. Ce qui veut dire qu’il nous est loisible de faire le PV que nous voulons avant de le transcrire”*.

La formation des utilisateurs est une autre dimension de la stratégie d’intéressement. Deux sessions de formation ont eu lieu à Abidjan. Au cours de la première session de formation (25 au 28/07/2011), d’après le rapport des formateurs, sur un total de 155 participants attendus, seuls 73 étaient présents (82 absents) ; soit, un taux de participation de 47,09%. Une seconde session a donc été planifiée (17 au 25/10/2011) pour corriger cette insuffisance. La durée de formation a été allongée, les groupes d’apprenants mieux organisés, des exercices pratiques confectionnés ; etc. De plus, à compter de cette deuxième session, sur recommandation de l’équipe de formation, la DGD-CI a décidé de verser des perdiems aux formateurs et aux apprenants. Mais, le taux de participation n’a été guère meilleur (40 participants (34,78%) sur 155 attendus ; soit un taux d’absence de 65,22%). Tirant les leçons de ces premières sessions, l’équipe a opté de se déplacer dans les Directions régionales, à l’intérieur du pays. Ainsi, sur les périodes du 14 au 23 décembre 2011 et du 13 au 22 février 2012, l’équipe de formation a couvert toutes les directions régionales des Douanes. Mais, nous n’avons pas trouvé d’éléments sur le niveau de la participation dans les rapports de ces sessions.

“Les palmes du PVS” est un système de motivation et de récompenses construit par l’équipe projet pour susciter l’intéressement des parties prenantes cibles ; notamment, les agents verbalisateurs. *“Les palmes du PVS”* distinguent, chaque mois, les vérificateurs et services suivant leurs mérites sur le critère des PV enregistrés. Toutefois, un membre de l’équipe projet note que le mécanisme *“Les palmes du PVS”* est en fait un système de mesure de la performance et qu’il faut donc relativiser sa capacité d’intéressement ; car, il peut agir

dans les deux sens : *“(…)c’est toujours les deux faces qu’il faut voir : ceux qui ont peur de l’outil parce que ça fait découvrir leurs lacunes ou leurs insuffisances et ceux pour qui c’est un outil valorisant parce que tout le monde connaît leur mérite”*.

Pour ce qui est de l’enrôlement et la mobilisation des parties prenantes, l’équipe projet note *“l’adhésion totale”* du DG parce que le PVS entre dans son *“optique de mettre en place une Douane moderne, modèle et performante”*. Il joue donc son rôle en mettant à disposition les moyens matériels ; notamment, dans le cadre de la formation (Matériels informatiques, véhicules de déplacement, frais de mission, *perdiems* pour les apprenants ; etc.). Son jeu de rôle s’exprime aussi par sa disponibilité à prendre tous les actes administratifs qui sont suggérés par le GP2. Ainsi, la procédure de mise en exploitation a été ponctuée de moments d’action, de réactions et de nouvelles actions par rapport aux réactions (3 Notes).

En dépit de cette adhésion totale, le sommet hiérarchique souffre de quelques critiques. Certains membres estiment que les supérieurs hiérarchiques au plus haut niveau ne s’impliquent pas suffisamment dans la gestion du changement au niveau pratique : *“Les supérieurs, la haute hiérarchie, croient que le changement c’est les autres. Et, de la haut, ils regardent”*. En outre, l’équipe observe que *“malheureusement, au niveau de la direction générale, les services en charge de renseigner le PVS n’ont pas encore pris la main sur l’outil : question de formation, question de temps ou question d’intérêts, je ne sais pas. Mais, pour l’heure, tout ce qui devrait se passer après ; c’est-à-dire, la clôture du PV, la fixation de l’amende définitive, le recouvrement et éventuellement les actions en justice, cette partie-là n’est pas encore renseignée”*.

Pour les membres du GP2, de manière générale, ils se tiennent dans les rôles qui leur ont été attribués par l’institution : il s’agit des études techniques et la réalisation du projet, dans son contenu. Certes, différents services douaniers et techniques ont été inclus dans la composition du GP2. Cependant, ils n’y étaient pas pour exprimer les fonctions qu’ils jugeraient les plus utiles, mais pour contribuer à la mise en œuvre de celles déjà déterminées, relatives à la centralisation du contentieux pour la constitution d’une base de données des infractions douanières. En arrière-plan, l’assistance technique des experts du FMI a consisté à coupler cette base avec un modèle de traitement économétrique. En effet, c’est au niveau des compétences économétriques que l’assistance technique a été la plus remarquée. Le modèle économétrique d’analyse et de gestion des risques suggéré par l’assistance technique repose sur deux (02) piliers. D’abord, une statistique descriptive qui consiste à traiter l’historique des données dans la base pour dégager des « régularités statistiques ». Dans son compte-rendu de mission (8-20 janvier 2012), l’expert de l’AFRITAC de l’Ouest, principal artisan du modèle, montre comment *“ces régularités statistiques vont permettre d’établir des profils de risque”* qui servent pour la sélectivité des déclarations. Par exemple, pour mesurer la qualité des importateurs, il poursuit en indiquant :

“La fréquence d’infractions est calculée pour chaque importateur (c’est le rapport entre le nombre de déclarations de l’importateur ayant fait l’objet d’une infraction et le nombre total de déclarations de l’importateur). Ainsi, les importateurs vont être classés sur une échelle de 0 à 1 (ou encore de 0 à 100), 0 pour les importateurs sans risque et 1 pour les importateurs à haut risque. Ce type de calcul peut être fait pour tous les critères de risque potentiels : l’origine, la provenance, la position SH, la monnaie de facturation, le transitaire, Ces calculs permettent donc d’établir les profils de risque par critère”.

En second lieu, pour décider du type de contrôle sur l'opération en cours, il faut combiner ces différents critères, en tenant compte de leurs scores respectifs. Cette combinaison peut se faire simplement par la moyenne statistique ou de manière plus élaborée par l'analyse économétrique. Le GP2 a retenu l'analyse économétrique qui est, d'après l'expert, la méthode la plus efficace de combinaison des informations douanières, en la matière. Il s'agit donc de modèles économétriques de probabilité linéaire (PROBIT ou LOGIT) qui combinent approches statistiques et mathématiques pour, sur la base des critères de risques intégrés, calculer la probabilité d'infraction pour chaque nouvelle déclaration.

Le modèle économétrique, construit et testé par l'expert AFRITAC, a été intégré au PVS. L'enregistrement des PV devrait permettre de disposer de données suffisantes pour alimenter le modèle économétrique. La base de données électronique, l'enregistrement systématique des informations sur les infractions, le modèle économétrique d'estimation des critères et des probabilités d'infraction, construisent ensemble un système automatisé qui devrait augmenter l'efficacité de la sélectivité des déclarations dans les circuits de contrôle.

IV.2.3. Résultats de la mise en œuvre

Du point de vue de l'équipe projet, le PVS connaît des résultats satisfaisants en termes de statistiques ainsi que pour l'intérêt qu'il suscite au niveau des Douanes voisines. Un membre du GP2 indique en effet que : *‘Le PVS a été lancé depuis 2010, 2011. Après, il ya eu la crise que vous connaissez. Donc, en 2012, on avait un taux de renseignements assez intéressant au tour de 70% et 2013 on a un taux de plus de 80 % ; ce qui est une bonne chose (...)*’. Un autre renchérit : *‘Donc, au début, ça n'a pas été facile. (...) Je pense qu'avec le temps, avec l'insistance de la Direction Générale, les services ont commencé à renseigner le PVS, à indiquer, à publier leurs résultats en matière de contentieux*’. La relative satisfaction est largement partagée dans l'équipe : *‘la base est bien renseignée. Il y a beaucoup plus d'informations qu'au préalable. Parce qu'au début, après plus d'un an, on avait moins de mille enregistrements. Aujourd'hui, je ne sais même plus à combien on est. Il y en a tellement*’.

De fait, les statistiques des enregistrements au PVS, pour les années 2013 et 2014, ainsi que les neuf (9) premiers mois de 2015, se présentent comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 1. PV enregistrés au PVS

ANNEES	Nbre PVS	%	D&T Déc	D&T Rec	D&T compromis	%
2013	4.300	43	28.548.720.142	52.956.616.916	24.404.088.198	27
2014	3.599	36	10.662.025.557	53.618.662.878	42.956.637.321	47
2015 (Janvier - Octobre)	2.160	21	11.996.016.689	35.867.252.735	23.871.236.046	26
TOTAL	10.059	100	51.206.762.388	142.442.532.529	91.231.961.565	100

Source : Direction Analyse de Risque, Renseignement et Valeur (DARRV)

Selon le tableau, 4. 300 PV ont été enregistrés en 2013, 3. 599 en 2014 et 2. 160 PV pour les dix (10) premiers mois de 2015 ; soit, un total de 10. 059 PVS sur la période considérée. Pour rappel, sur la période du 22/11/11 au 06/01/12, l'application ne comptait que 93 PVS. Afin de pouvoir faire des comparaisons, nous ramenons ces données à la journée. Ainsi, sur la période 2013 à 2015 (environ 1000 jours), nous avons approximativement, 10

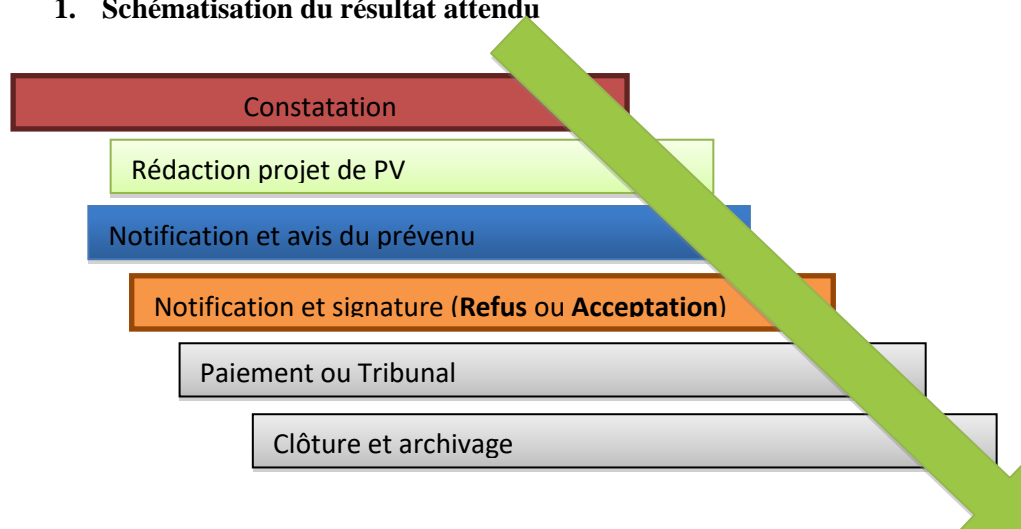
enregistrements par jour, contre 2 enregistrements par jour, sur la période du 22/11/11 au 06/01/12 (environ 45 jours). Vus sous cet angle, les résultats donnent des motifs de satisfaction parce que le volume de saisies au quotidien a été multiplié par cinq. En ce qui concerne l'évolution des résultats de la sélectivité, un membre du GP2 considère que le PVS, en tant que nouvel outil de ciblage, *‘a vraiment contribué à réduire le circuit rouge. Actuellement, le circuit vert est à 55%’* alors que ce taux était à 24% en 2010 et 16% en 2011. Compte tenu des corrélations positives entre les types de circuit, les délais de dédouanement et les temps de passage aux frontières, l'action bénéfique du PVS sur la sélectivité des circuits de contrôle des déclarations concourt à la facilitation des échanges.

Par ailleurs, d'après les membres du GP2, le projet PVS est considéré par les experts du FMI comme l'un des plus avancés dans le portefeuille de réformes auxquelles ils apportent leur concours. Lors des séminaires, ils encouragent donc les Douanes des pays de la sous région où ils interviennent à s'inspirer de ce qui se passe en Côte d'Ivoire. Un membre du GP2 cite, de mémoire, certains pays qui ont effectué des missions sur le PVS : *‘Notamment le Burkina. Ils sont venus faire une mission de près d'une semaine. Il y a eu aussi le Togo. Il y a le Sénégal qui n'est pas encore venu mais avec eux, on a eu un protocole d'accord puisque nous sommes allés à Dakar présenter cela. Il y a aussi le Niger qui, je crois, est passé. C'est un peu ces différents pays-là’*. L'intérêt que les Douanes de certains pays de la sous région manifestent pour le PVS est perçu comme un gage de succès du projet et une source d'encouragements.

Toutefois, en ce qui concerne les pratiques, le constat indique que le résultat obtenu n'est pas une véritable automatisation de la procédure de gestion du contentieux (schéma 1). Deux systèmes coexistent : le système manuel et le PVS, comme le reconnaissent les vérificateurs eux-mêmes : *‘Ce que nous avons constaté, c'est que dans la pratique, les Agents attendent. Ils rédigent d'abord le PV même manuellement ; le plus souvent, ils essaient de le présenter à leur chef hiérarchique, le chef hiérarchique donne son accord avant d'aller l'enregistrer. En fait ils gardent un peu l'ancienne méthode. Ca fait qu'aujourd'hui, on a l'ancienne méthode et la nouvelle méthode. (...) Les cas des vérificateurs qui commencent en même temps sont un peu rares dans la pratique’*. Ainsi, pour ce qui est des étapes cruciales pour les Agents constatataires, la procédure continue d'être manuelle. Alors que le PVS (schéma 2), intervient comme une sorte de base de stockage qui ne recueille que les PV conclus pour archivage. Nous proposons, ci-dessous, une schématisation des deux systèmes.

Fig.2. Modélisations des résultats de la mise en œuvre du PVS

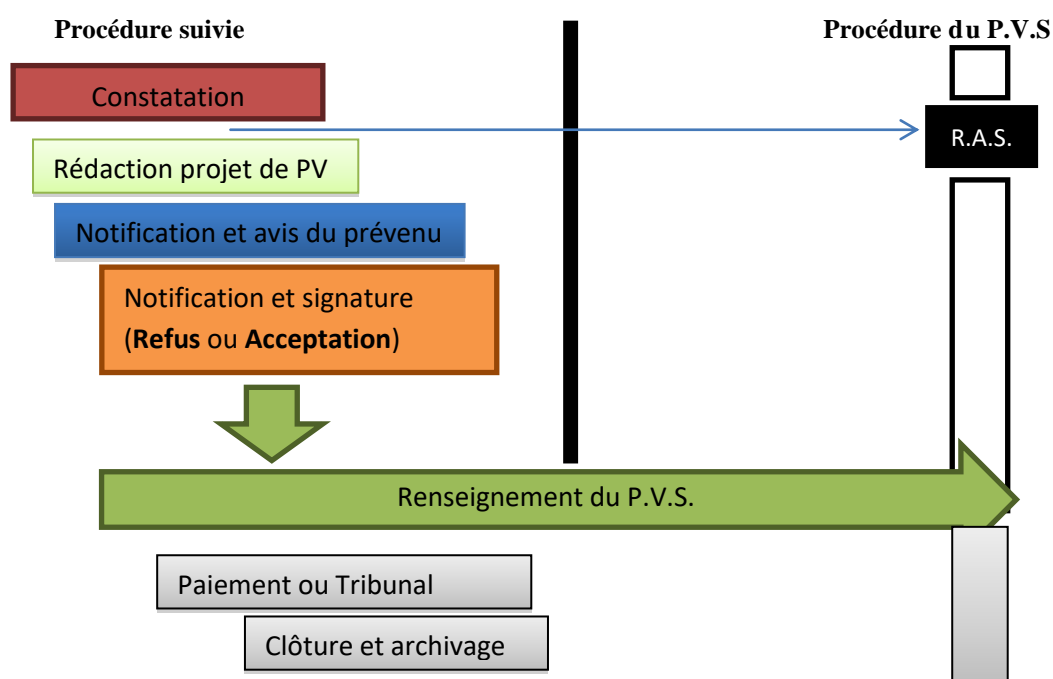
1. Schématisation du résultat attendu



Source : Notre modélisation

Dans cette figure où nous schématisons le résultat attendu, le PVS est représenté par la flèche verte. Dans les objectifs, le PVS devrait être renseigné depuis le début du processus d'élaboration du contentieux (Constatation) jusqu'à la fin (Clôture et archivage), en passant par les étapes de la rédaction du PV, de la notification et avis du prévenu, de la notification et signature du PV et le paiement ou l'enclenchement de la procédure du contentieux judiciaire. Dans la pratique, le résultat obtenu se présente plutôt comme le schématise la figure ci-dessous.

2. Schématisation du résultat observé



Source : Notre modélisation

De fait, il existe, certes, quelques cas qui sont conformes au schéma défini par le projet. Cependant, de manière générale, les remarques suivantes ressortent de l'observation :

- i. La procédure manuelle d'élaboration du contentieux est toujours en vigueur pour ce qui est des premières étapes qui relèvent des services opérationnels ;
- ii. Afin de contourner l'obligation de renseigner le PVS, les cas d'irrégularités ne sont pas signalés dans le SYDAM ; ils sont marqués R.A.S. ;
- iii. Pour l'essentiel, les PV sont enregistrés au PVS après leur signature par les contrevenants ;
- iv. Les transactions figurant après l'enregistrement des PVS (Fixation des amendes, paiement ou tribunal, clôture et archivage), qui sont dévolues au sommet hiérarchique, ne sont pas effectuées.

Au total, la pratique antérieure de l'élaboration manuelle du contentieux douanier demeure l'usage général malgré la présence du PVS. Une lecture fine des statistiques tendent à supporter ce constat.

Globalement, les statistiques du PVS sont intéressantes lorsqu'elles sont examinées uniquement du point de vue du nombre des enregistrements. L'appréciation est différente lorsque l'analyse se porte sur le statut des PVS.

Tableau 2. Statut des PVS enregistrés de 2013 à 2015

PVS par Statut 2013						
Statuts	Nbre PVS	%	D&T Déc	D&T Rec	D&T compromis	%
Stocké	-	0,00	-	-	-	-
Annulé	143	3,33	3.650.172.342	8.436.519.764	4.786.347.422	19,62
Refusé		0,00				-
Signé	3.994	92,93	28.539.694.398	42.979.664.589	19.212.320.988	78,76
Clôturé	12	0,28	36.111.336	138.953.919	102.842.583	0,42
Recouvré	38	0,88	21.362.868	33.579.721	12.216.853	0,05
_	111	2,58	1.068.512.827	1.349.039.383	280.526.556	1,15
TOTAL	4.298	100	33.315.853.771	52.937.757.376	24.394.254.402	100
PVS par Statut 2014						
Statuts	Nbre PVS	%	D&T Déc	D&T Rec	D&T compromis	%
Stocké	132	3,67	141.447.737	504.157.169	362.709.432	0,84
Annulé	36	1,00	630.400.113	1.464.296.020	833.895.907	1,94
Refusé	6	0,17	2.557.335.122	17.650.306.768	15.092.971.646	35,14
Signé	3.235	89,89	7.201.222.935	33.424.216.313	26.222.993.378	61,05
Clôturé	5	0,14	761.640	4.118.287	3.356.647	0,01
Recouvré	154	4,28	72.038.731	133.674.012	61.635.281	0,14
_	31	0,86	58.819.279	437.894.309	379.075.030	0,88
TOTAL	3.599	100	10.662.025.557	53.618.662.878	42.956.637.321	100
PVS par Statut 2015						
Statuts	Nbre PVS	%	D&T Déc	D&T Rec	D&T compromis	%
En attente	84	3,89	2.033.327.818	3.213.665.815	1.180.337.997	4,94
Validé	142	6,57	804.973.968	1.496.094.662	691.120.694	2,90
Stocké	95	4,40	322.830.232	681.109.563	358.279.331	1,50
Annulé	51	2,36	145.194.352	3.328.099.967	3.182.905.615	13,33
Refusé	4	0,19	64.246.468	1.025.218.921	960.972.453	4,03
Signé	1.705	78,94	8.592.486.586	26.014.219.967	17.421.733.381	72,98
Clôturé	2	0,09	15.160.668	17.701.494	2.540.826	0,01
Recouvré	77	3,56	17.796.597	91.142.346	73.345.749	0,31
TOTAL	2.160	100	11.996.016.689	35.867.252.735	23.871.236.046	100

Source : Direction Analyse de Risque, Renseignement et Valeur (DARRV)

Selon le tableau, **les PVS stockés (Brouillons de PV)** qui désignent des dossiers dont l'élaboration a effectivement commencé avec un renseignement de l'application représentent une proportion moyenne de **02,69% de l'ensemble des PVS** sur la période 2013-2015. Au contraire, la pratique généralisée de l'enregistrement des **PV déjà signés** semble soutenue par la proportion qu'ils représentent dans les statistiques : **une moyenne de 87,25%**. Quant aux PVS clôturés (*ceux pour lesquels la valeur définitive de l'amende a été arrêtée*), il faut rappeler que le montant de l'amende est fixé par le Directeur Général. Ces PVS représentent **0,17% de l'ensemble des PVS et 0,21% des PVS signés** ; soit, **99,79% des PVS signés** restent en attente d'une fixation de l'amende définitive.

IV.2.4. Les acteurs et le système

Plusieurs groupes d'acteurs émergent dans le système d'action de mise en œuvre du PVS : les autorités politiques, le sommet hiérarchique, l'assistance technique, l'équipe projet PVS (GP2), les services de contrôle et les usagers. Notamment, le PVS représente un enjeu important de pouvoir pour le sommet hiérarchique et les acteurs des services de contrôle. Un incident critique lors de la mise en exploitation de l'application met en relief les jeux de pouvoir entre ces deux (2) catégories d'acteurs.

De fait, le PVS a été mis en exploitation par acte du Directeur Général des Douanes à travers la Note de service N° 85 du **11/07/2011**. Mais, malgré la formation et l'observation d'une phase pilote, cette Note n'a pas mobilisé les utilisateurs. Face à ce développement, l'incident devient critique lorsque le management prend une nouvelle Note, le **27/01/2012** (Note de service N° 24), pour rendre obligatoire le renseignement du PVS. Cette nouvelle Note, non plus, n'a pas réussi à décider les Agents visés à utiliser le PVS. En dernière analyse, par la Note N° 144/MPMEF/DGD du **21/06/2013**, le management décide de faire configurer par le service informatique des champs bloquants qui obligeraient mécaniquement les personnes concernées à renseigner le PVS. Même s'il n'y a pas une opposition ouverte à travers des grèves, la nécessité de répétition des actes du DG montre que l'incident est manifeste ; les acteurs cibles hésitent à s'engager dans le changement proposé. Le système hiérarchique ne permet pas d'expliquer cette situation où les collaborateurs n'obtempèrent pas systématiquement aux instructions du supérieur hiérarchique. Une analyse à travers le système de "jeu de pouvoir" offre un autre angle de vue plus large.

Comme le mentionnent Crozier et Friedberg (1977) *"Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref, d'un acteur social, est bien ainsi fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires"* (Crozier et Friedberg (1977), p. 72). A cet égard, dans la procédure manuelle d'élaboration du contentieux douanier, les Agents des services de contrôle disposent de "zones d'incertitudes" totales sur les questions de retenir s'il y a infraction ou non, l'évaluation des droits et taxes qui sont éludés et les niveaux des sanctions pécuniaires à infliger aux contrevenants. En jetant la lumière sur ces "zones d'incertitudes", sous les objectifs affichés d'automatiser la procédure, l'application TIC PVS (traçabilité, transparence, responsabilité ; etc.) emporte subrepticement la réduction du pouvoir des utilisateurs au profit du sommet hiérarchique qui accroît subséquemment le sien par sa visibilité, voire sa prévisibilité des comportements des Agents. Voilà donc deux catégories d'acteurs pour qui le PVS comporte des enjeux de pouvoir diamétralement opposés. C'est dans la défense des enjeux de chaque côté que se mettent en jeu les stratégies.

Sur la base du pouvoir hiérarchique, le management a pris, rappelé et insisté à prendre des actes formels de commandement que lui confère légalement son statut. Demeurant dans l'approche a priori suggérée par la vision rationaliste, il n'a pas essayé de déceler "ex post" les fondements *"des régularités de comportements observés empiriquement"* (Crozier et Friedberg (1977), p. 57) ; notamment, le non respect des différentes notes. En réalité, les acteurs des

services de contrôle, pour subordonnés qu'ils soient, ne sont pas dépourvus de toute liberté. Car, même les subordonnés au plus bas de l'échelle, en tant qu'homme, gardent un minimum de liberté (Crozier et Friedberg, 1977 ; Bernoux, 2010) qu'ils utilisent pour bâtir leurs stratégies en fonction des opportunités (Crozier et Friedberg, 1977). Pour les Agents de contrôle, la stratégie dans les circonstances de mise en œuvre du PVS consiste à trouver les moyens de respecter les instructions de la hiérarchie sans que cela ne mette à mal leur pouvoir. Concrètement, cela signifie qu'ils doivent trouver le moyen de renseigner le PVS tout en gardant les "zones d'incertitudes" dans la procédure d'élaboration du PV de contentieux douanier.

Le cas du PVS illustre bien le fait que *"La conduite d'un individu face à ses supérieurs hiérarchiques au sein d'une organisation ne correspond absolument pas à un modèle simple d'obéissance et de conformisme (...)"* (Crozier et Friedberg (1977), p. 57). Le sommet hiérarchique est dans le schéma classique ou le subordonné doit obéir à son supérieur. Il ne semble pas avoir perçu la lutte de pouvoir autour du PVS. Cette ignorance des enjeux de pouvoir par le sommet hiérarchique substitue, en sa place, d'autres catégories d'acteurs comme protagonistes. C'est par exemple le cas des opérateurs du secteur privé et des membres du GP2. En tout état de cause, cette substitution est profitable aux Agents de contrôle ; car, n'étant pas directement intéressés par le jeu de pouvoir autour du PVS, les protagonistes de substitution laissent le champ libre aux Agents de contrôle. C'est ainsi qu'ils ont pu orienter les contenus du PVS tels qu'ils fonctionnent, en fin de compte, dans le sens qui préserve leur pouvoir.

En effet, les opérateurs du secteur privé notent clairement les stratégies que les utilisateurs mettent en place pour contrer les menaces sur leur pouvoir : *"Il faut dire que si tu fouilles bien, certains douaniers ne renseignent pas. Ils attendent de finaliser les discussions et c'est le résultat qu'ils vont aller rentrer sur le système. Parce que s'ils rentrent, ça les bloque ; parce que tout le monde est au courant (...)"*. Mais, le secteur privé qui n'est pas directement impliqué dans le jeu de pouvoir reste indifférent à tout ce qui se passe : *" (...) les gens, ils ne se sentent pas concernés par cet outil, ils ne font même pas attention à cela"*. D'autre part, le GP2 est conciliant avec les acteurs de terrain et accepte les aménagements souhaités. De fait, ce groupe n'est pas concerné par un enjeu de pouvoir. Sa principale préoccupation est celle de faire fonctionner l'application PVS, d'obtenir des enregistrements, des données statistiques fussent-elles critiquables dans leur qualité. C'est pourquoi, face à la détermination de ces Agents sur lesquels repose l'utilisation du PVS à ne pas mettre en péril leur pouvoir, l'équipe projet n'hésite pas à faire preuve de compréhension : *" (...) C'est pour cela que la possibilité de renseigner le PVS après ne doit pas être complètement rejetée. Il faut toujours laisser cette possibilité-là de sorte que ceux qui n'ont pas pu faire le PV pour des raisons techniques au moment où la constatation s'est faite, après courent venir renseigner la base. Parce que, à terme, l'objectif c'est d'avoir l'information. Même si on veut l'avoir le plutôt possible, il est quand même bon que finalement on puisse tout de même l'avoir pour pouvoir travailler"*.

D'ailleurs, les membres du GP2 veillent à rassurer ceux qui persistent à avoir des doutes sur le fait que le PVS n'enlève rien à leur pouvoir. Selon l'équipe projet, il s'agit

d'une stratégie d'approche pour amener les utilisateurs à adhérer afin de découvrir progressivement les bénéfices qu'ils peuvent retirer du PVS.

“Qu'est ce que nous expliquons ? Nous disons, dans le PVS vous mettez ce que vous voulez bien mettre (...). Il était important pour nous justement que l'agent soit sécurisé et qu'il ait au moins l'idée que le PVS ne vient pas pour lui nuire d'abord et ensuite découvrir les avantages qu'il peut avoir par derrière. (...) il y a une nouvelle procédure qui va être mise place, ça ne va rien changer dans ce que vous faites, ce que vous faisiez sur le papier vous allez devoir le faire sur l'ordinateur et c'est tout. Vous devez aller dans les détails pour dire si vous avez une affaire de 10 millions, c'est ce que vous allez vouloir bien mettre dans la machine que vous allez mettre. Si vous ne voulez rien mettre du tout la machine ne va pas vous crier dessus. Et à partir de ce moment là, le message a commencé à mieux passer”.

Comme conséquence des stratégies des utilisateurs, en définitive, la mise en œuvre du projet donne naissance, de fait, à deux systèmes distincts de gestion du contentieux dans les Douanes ivoiriennes. Ce développement est la preuve que l'organisation est le théâtre de la confrontation de nombreux intérêts divergents et que les intérêts les plus puissants ne sont pas toujours ceux de l'organisation.

IV.3. Discussion des résultats et recommandations

D'abord, la discussion porte sur la pertinence du choix des modèles de gestion. Ensuite, nous élargissons la discussion en examinant le PVS en tant qu'outil de contrôle de gestion. Enfin, nous relevons les éléments pertinents de la discussion sous forme de recommandations.

IV.3.1. Discussion des résultats

Premièrement, en ce qui concerne le paradigme de gestion, il faut rappeler que les différentes phases de la T.A.R sont utilisées comme grille de lecture. A cet exercice, certains éléments empiriques dans le management du PVS ont pu être rapportés aux thèmes considérés. Toutefois, d'importantes insuffisances sont observées au niveau de l'opérationnalisation de chacune des dimensions des phases préconisées par la T.A.R. Au niveau de la contextualisation, par exemple, le management du projet ne fait pas une identification des parties prenantes avec, comme le recommande la T.A.R., une analyse de leurs intérêts, des enjeux dont ils sont porteurs et de l'identification, éventuellement, des détenteurs d'influence. La démarche met en avant l'intérêt stratégique de la DGD-CI et oublie d'inclure, à travers une approche politique, les différents intérêts en présence, afin de positionner le PVS comme *“un point de passage obligé (PPO)”* pour l'ensemble des parties prenantes. Il n'y a donc pas eu de problématisation ; au sens de la construction d'un accord minimum sur les finalités du projet. Certes, le PVS a développé des systèmes de communication, de motivation et de récompenses, la formation et l'information du personnel, pour tenter de susciter l'intéressement des parties prenantes. Mais, la définition des éléments de fond n'intégrant pas leurs préoccupations essentielles, ces stratégies n'ont pas réussi à rendre le projet attractif pour celles-ci.

En tout état de cause, la mobilisation autour du projet n'est pas suffisante. L'équipe projet souligne l'adhésion totale du sommet hiérarchique qui joue son rôle de soutien matériel

et d'acteur décisionnel. Toutefois, cette implication reste trop éloignée de la gestion du changement au niveau pratique pour pouvoir, par l'exemple, aider à la mobilisation des collaborateurs. De son côté, l'équipe projet est mobilisée et fait la promotion du projet à travers les actions de formation et d'information. Mais, quant aux autres parties prenantes, il n'y a pas eu un enrôlement qui leur aurait permis de disposer d'un porte-parole. Ainsi, les éléments de contextualisation, problématisation, intéressement, enrôlement sont insuffisants pour rendre le projet attractif pour toutes les parties prenantes et susciter leur mobilisation pour sa mise en œuvre. Comme le disent les utilisateurs, le constat qui domine est que les *''Agents ne sont pas suffisamment sensibilisés''*. En toute logique, ceux-ci ne peuvent pas engager des actions de promotion pour tenter de recruter de nouveaux membres dans le réseau. En définitive, dans la gestion du PVS, il y a certes quelques personnes qui sont mobilisées, mais le projet ne suscite pas une mobilisation générale. La lecture du processus à la lumière de la T.A.R. amène donc à conclure que la mise en œuvre du PVS ne suit pas ce cadre de référence.

Au contraire, au regard de notre revue de littérature, la gestion du PVS semble suivre le paradigme diffusionniste de management, le modèle d'acceptation et de diffusion des TIC. Ce paradigme est fondé sur l'hypothèse du déterminisme technique qui postule que, quelques soient les circonstances, la technique s'impose aux utilisateurs *''à travers la configuration des modalités d'usage inscrites dans le design même des objets techniques''* (Proulx, 2001) ; comme, par exemple, la configuration de champs bloquants dans le cas du PVS. L'approche sociologique semble être fonctionnaliste et systémique. Le système marcherait selon un mécanisme autorégulé. Il est constitué de fonctions où chacun des acteurs est supposé tenir son rôle et guère plus.

Les résultats de l'étude du cas du PVS corroborent les critiques sur la capacité des paradigmes traditionnels de management que sont le rationalisme, la planification et le diffusionnisme des TIC à intégrer tous les intérêts en présence. Dans le processus de mise en œuvre du PVS, contrairement à l'hypothèse rationaliste et planificatrice de stabilité du contexte organisationnel (Lewin, 1947a, 1947b ; Styhre, 2002 ; Caldwell, 2005), les Agents des services de contrôle ne se sont pas comportés comme des suiveurs apathiques qui adoptent systématiquement les objectifs qui leur sont proposés. Les intérêts divergents ont donné naissance à des jeux de pouvoir sournois qui se sont soldés par des compromis qui ne sont pas à l'avantage du PVS. Ces constats empiriques font la preuve que, malgré la limite de leurs prérogatives, les contraintes de leur subordination, les agents de terrain conservent une autonomie irréductible (Crozier et Friedberg, 1977 ; Bernoux, 2010) qui laisse une *''marge de manœuvre''*, dans un sens ou dans l'autre, à ceux que Lipsky (2010) désigne sous les termes de *« Street Level Bureaucrat »*. Dès lors, il est important d'opter pour des modèles de changement capables de canaliser les intérêts divergents afin d'éviter qu'ils ne s'expriment dans des formes clandestines.

En second lieu, nous notons qu'au-delà des résultats matériels sur lesquels le management concentre son attention, de par sa configuration, le PVS apparaît comme un système de contrôle de gestion ; c'est-à-dire, un système de régulation et de coordination des comportements des Agents dans le cadre de leurs activités (Burlaud et Simon, 2013). A cet égard, principalement deux modalités courantes d'instrumentation sont présentes dans le

PVS : le contrôle par les résultats et le contrôle des activités. Pour le contrôle des résultats, le PVS recueille les informations sur le nombre et la qualité de PV réalisés par les Agents et par les services. Les scores qu'il détermine sur ces indicateurs de performance alimentent, par exemple, '*Les Palmes du PVS*'. Par le contrôle des résultats, le système entend amener les cibles de l'évaluation à adopter les comportements souhaitables par le management en ce qui concerne l'élaboration du contentieux douanier.

Quant au contrôle des actions, l'autre dimension du contrôle de gestion présente dans le PVS, il suggère de mettre en place un mécanisme pour s'assurer que les employés se comportent dans l'intérêt (ou n'agissent pas contre l'intérêt) de l'entreprise. A ce niveau, le PVS intervient sur deux (2) points : le jeu des responsabilités et les injonctions de comportements. Le PVS renforce le jeu des responsabilités. Avec le PVS, tous les intervenants gardent leurs prérogatives mais doivent justifier leurs actions. Et, les implications de traçabilité et de transparence comprises dans les applications TIC permettent un meilleur contrôle de ces responsabilités. De plus, le PVS prescrit des injonctions de comportement. Ces contraintes qui imposent les actions à ne pas accomplir visent à s'assurer que les personnes visées font les actions désirées. Les '*champs bloquants*' configurés dans le PVS renvoient à cette combinaison de contraintes administrative et physique désignée sous les termes de '*poka-yokes*' destinée à rendre incontournables les procédures prescrites (Merchant et Van der Stede (2007), p. 77).

Toutefois, bien que le contrôle par les résultats et le contrôle par les activités soient des formes courantes de contrôle de gestion, la littérature prévient qu'ils ne marchent pas dans tous les cas. Pour qu'ils marchent effectivement, il faut que les critères de mesure soient précis, objectifs, indifférents à l'écoulement du temps et compréhensibles pour ceux dont la performance est mesurée (Merchant et Van der Stede (2007), p. 33). D'après les auteurs, il suffit qu'un seul de ces critères soit discutable pour que le système ne soit pas efficace. Particulièrement, sans la coopération des personnes visées, il est souvent difficile d'avoir un système de contraintes de comportement infaillible. Le contournement du '*poka-yoke*' du PVS en est une illustration. C'est pourquoi, il est utile de mettre en œuvre des systèmes qui font appel à l'engagement autonome des cibles.

IV.3.2. Recommandations de l'étude sur le PVS

Les découvertes de notre étude montrent que les résultats de la mise en œuvre du PVS sont largement tributaires de facteurs de contexte (Dollar et Svensson, 2000 ; Pollit et Dan, 2011) qui ne sont pas intégrés dans les paradigmes traditionnels de management du changement organisationnel lié aux TIC. Les facteurs de contexte, les intérêts en présence, le déroulement des jeux de pouvoir ainsi que le mode de gestion de toutes ces interactions émergent donc comme une variable explicative des résultats mitigés (Salehi, 2012). Car, le PVS est certes installé mais, en ne suivant pas les prescriptions d'usage, les utilisateurs en réduisent les potentialités de transformation organisationnelle.

En conséquence, les recommandations de notre travail se concentrent sur les moyens de susciter l'engagement actif des acteurs dans le projet. Elles suggèrent trois actions à

entreprendre : un management polyphonique du projet ; le développement d'un système de contrôle par la culture et, dans un contexte africain, une approche hybride d'instrumentation managériale permettant de mixer les procédés occidentaux avec des variables locales.

IV.3.2.1. Gestion du PVS, vers un management polyphonique

A l'étape actuelle, l'étude met en lumière '*un véritable contre-système organisationnel*' (Pichault (2013), p. 58) qui arrange les utilisateurs mais qui réduit l'efficacité du système. Pour corriger le '*décalage entre les objectifs initialement fixés et les performances effectives du système*', la recherche recommande le management polyphonique en tant que stratégie d'action fondée sur la mobilisation de toutes les parties prenantes et leur implication effective par la traduction des intérêts divergents en des compromis acceptables pour tous. Dans sa mise en œuvre, le management polyphonique s'appuie sur les dimensions thématiques identifiées par la T.A.R. En pratique, il s'agira pour le management du projet de se servir de ces dimensions et de leurs étiquettes pour opérationnaliser la gestion polyphonique. Dans cette approche, les résultats divergeront nécessairement des configurations initiales. Cependant l'avantage, dans ce cas, réside dans le fait que ces résultats n'auront pas un statut clandestin, mais prendront plutôt des formes connues de tous, arrêtées à travers des négociations permanentes et ouvertes, comme compromis et érigés par tous en points de passage obligés (PPO).

IV.3.2.2. Changement des attitudes et comportements : pour une approche centrée sur le contrôle par la culture

L'étude montre que le PVS n'est pas uniquement un instrument de gestion opérationnelle. Il comporte aussi les caractères d'un outil de contrôle de gestion ; c'est-à-dire, il vise aussi à prévenir les écarts de conduite des travailleurs, à éviter que ces écarts persistent lorsqu'ils interviennent et à encourager, en revanche, les comportements désirables pour l'organisation (Merchant et Van der Stede, 2007). Sur ce point, l'étude recommande le développement de la dimension de contrôle par la culture (engagement personnel et culture de groupe) pour susciter chez les Agents la volonté autonome d'adopter les bons comportements et les bonnes attitudes. En particulier, le management pourrait soumettre l'affectation dans les services de contrôle à manifestation d'intérêt et évaluation afin de sélectionner des Agents qui présentent, au départ déjà, de bonnes dispositions. Une formation complémentaire portant sur les compétences professionnelles et l'utilisation du PVS pourrait servir de cadre, également, pour renforcer la prise de conscience des Agents sélectionnés sur les enjeux stratégiques. En outre, la dotation des services en équipements adaptés participerait de la valorisation des Agents. Toutes ces actions contribueraient à développer un mécanisme d'auto motivation pour adopter les comportements qui sont souhaités par le management.

En outre, l'étude recommande des actions visant à renforcer en chaque personne concernée, le sens d'appartenance à la Douane ; notamment, à la corporation des Agents de visite et de vérification. Il s'agit de tisser des liens émotionnels entre les membres du personnel par le partage des normes, traditions, croyances, valeurs, idéologies, attitudes et des comportements de telle façon que, dans le groupe, chacun se préoccupe de ne pas décevoir

l'autre. De ce fait, la pression vient du groupe et la surveillance en devient mutuelle. La dimension collectiviste de la culture africaine offre un cadre favorable pour le renforcement de cette culture organisationnelle. L'opérationnalisation de cette recommandation peut passer par l'élaboration d'un code de conduite (ou code de déontologie) qui fonctionne comme un règlement intérieur pour le comportement des Agents. Egalement, un mécanisme de récompense lié à la performance du groupe amènerait chaque membre du groupe à s'intéresser au travail de son collègue et à se préoccuper de sa bonne exécution.

Dans ce sens du développement de la culture organisationnelle, le management pourrait indiquer la voie à suivre en montrant, par l'exemple, qu'il se conforme aux exigences du projet de groupe, en ce qui le concerne. En pratique, cela supposerait que le management trouve le moyen de faire renseigner les champs du PVS qui lui reviennent afin d'éteindre toute possibilité de critiques.

IV.3.2.3. Hybridation managériale : intégration de spécificités culturelles africaines dans le management du PVS

Suivant les postulats des paradigmes rationaliste et déterministe, l'instrumentation managériale de type occidental est considérée comme universelle. Les données empiriques toutefois soutiennent l'influence des facteurs de contexte et des stratégies des acteurs sur le déroulement du projet. Aussi, au vu des constats, la recherche recommande une hybridation managériale par l'intégration de certaines de ces spécificités aux modalités traditionnelles d'origine occidentale. Notamment, l'intégration de spécificités culturelles africaines dans la gestion du PVS pourrait aider les Agents à mieux appréhender la nécessité du changement des attitudes et comportements. Dans le cas du PVS, une instrumentation de l'importance de l'image de soi d'une part et, d'autre part, de valeurs traditionnelles telles que le respect des aînés ou la solidarité et le sens de la famille, pourrait constituer une manière pertinente de rechercher une cohérence entre les exigences de conformité aux prescriptions de l'application et *« ce qui est regardé localement comme « la bonne manière » de vivre en société »* (Henry, 1991).

V. Conclusion

Ce papier rend compte de notre recherche sur les rapports entre les objectifs de départ et les résultats effectifs dans les projets de mise en œuvre des applications TIC dans les Douanes africaines. C'est une étude de cas unique, menée de façon transversale, portant sur la mise en œuvre, dans les Douanes ivoiriennes, d'un système basé sur Internet pour l'analyse et la gestion des risques, dénommé Procès-verbal Simplifié (PVS). Notre démarche est qualitative, l'approche interprétativiste et notre méthode est basée sur l'exploitation de sources diverses ; essentiellement, des entretiens semi-structurés, menés par vagues successives, de 2012 à 2015. Les données collectées sont traitées par analyse thématique à travers le cadre de référence de la Théorie de l'Acteur Réseau (T.A.R.) ou *« Actor Network Theory (ANT) »* (Callon, 1986 ; Akrich et al., 1988a, 1988b ; Latour, 2010). A l'éclairage de la T.A.R., le déroulement du processus de mise en œuvre du projet est analysé suivant les jeux de pouvoir qui gouvernent le système d'action concret (Crozier et Friedberg, 1977).

L'étude révèle que le management du PVS suit majoritairement un style « *Top-down* » fondé sur le paradigme rationaliste, planificateur et le modèle diffusionniste de gestion des TIC qui ignorent les facteurs de contexte et les rationalités particulières qui animent les acteurs. Cette incapacité à canaliser les intérêts en présence relègue leur confrontation dans un jeu de pouvoir sournois qui donne naissance à des pratiques clandestines. En définitive, l'évaluation des résultats montre que, certes l'application est installée et fonctionne ; mais, elle n'a pas réussi à transformer les pratiques. Les procédures manuelles antérieures coexistent et sont préférées au système automatisé. Il y a donc un « *décalage entre les objectifs initialement fixés et les performances effectives du système* » (Pichault (2013), p. 58).

Conformément à l'objectif qui l'a animé, cette recherche apporte des contributions des points de vue théorique et managérial. Elle comporte des limites, mais ouvre des perspectives intéressantes pour poursuivre la réflexion. Du point de vue théorique, la recherche est une application de la T.A.R. en tant que théorie d'observation et d'analyse des projets de changement organisationnel. Les dimensions, catégories et étiquettes de segmentation de l'observation proposées par cette théorie ont permis d'avoir une large compréhension de la mise en œuvre du PVS. Par ailleurs, la recherche contribue à la caractérisation du paradigme de gestion qui sous-tend le management du PVS. Elle verse sa contribution empirique sur les limites de la vision rationaliste et celle du lien systématique établi par le diffusionnisme entre TIC et modernisation. Par ailleurs, les projets de mise en œuvre des TIC se concentrent souvent sur les capacités opérationnelles de ces technologies. En mettant en lumière l'influence des caractéristiques de contrôle de gestion contenues dans le design même des TIC sur la modulation des attitudes et comportements des acteurs, cette recherche ouvre une voie d'analyse des points de croisement entre TIC, systèmes de gestion opérationnels et systèmes de contrôle de gestion.

En ce qui concerne les apports opérationnels et concrets au management, cette recherche met en exergue les décalages entre les objectifs spécifiés pour le PVS et les résultats effectifs. C'est un point de départ intéressant à partir duquel le management peut envisager de reprendre le cycle de mise en œuvre en tentant d'améliorer les résultats par la correction des approches et méthodes. A cet égard, il pourrait prendre à son compte les recommandations et suggestions de l'étude. Dans ce sens, le management pourrait reprendre la mise en œuvre du PVS en adoptant un modèle de management polyphonique qui s'enrichit de la force de toutes les approches, intègre les facteurs de contexte et implique les parties prenantes dans des négociations ouvertes afin de dégager un compromis satisfaisant. En outre, les responsables du PVS doivent améliorer la disposition psychologique des utilisateurs à se mobiliser pour la transformation des pratiques en développant les modalités de contrôle par la culture à travers des incitations personnelles et des actions de renforcement du groupe. Enfin, dans un contexte africain, les actions de développement du contrôle par la culture doit intégrer des investissements de forme repérés dans l'environnement local comme appartenant à « *la bonne manière* » de vivre en société » (Henry, 1991).

Les limites de cette recherche sont de deux ordres : son approche temporelle transversale d'une part et, d'autre part, sa perspective interprétativiste. En effet, menée de manière transversale, l'étude n'a pas pu tenir compte de l'évolution de l'application sur la période de l'étude. De 2012 à 2015, certaines critiques ont pu être évacuées, comme par exemple, la consultation généralisée des PVS par les vérificateurs. De plus, dans le cadre de la perspective interprétativiste, l'étude cherche à comprendre et expliquer, à déceler le sens que les acteurs attribuent au changement. Les recommandations de la recherche ne font pas l'objet de tests de mise en œuvre. Il n'est donc pas possible de mesurer *ex post* la pertinence des recommandations de la recherche.

Ces limites ouvrent des voies pour les recherches futures. Il serait intéressant de reprendre l'étude plus tard pour examiner comment le PVS a évolué ; du point de vue de l'adhésion des utilisateurs, mais aussi du point de vue des résultats globaux. Sur l'analyse de risques, par exemple, il serait intéressant de rechercher si le PVS a instauré effectivement l'objectivité dans le système ; de rechercher si les insuffisances relevées dans les enregistrements n'ont pas créés des biais dans les analyses économétriques ; etc. Concernant la conduite du changement, la voie d'une recherche-action, dans une perspective constructiviste, sur l'application d'un management polyphonique est séduisante.

Références

- Akrich, M. (1989). ‘‘La construction d’un système sociotechnique: Esquisse pour une anthropologie des techniques’’, *Anthropologie et société*, Vol. 13, n° 2, 1989, pp. 31-54.
- Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (1988a). ‘‘A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L’art de l’intéressement’’, *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, 11, pp. 4-17.
- Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (1988b). ‘‘A quoi tient le succès des innovations ? 2 : Le choix des porte-parole’’, *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, 12, pp. 14-29.
- Avgerou, C. (2003). ‘‘The link between ICT and economic growth in the discourse of development’’, *Proceedings of the International Federation of Information Processing, IFIP*, Vol. 9, pp. 373-386.
- Biljan, J. et Trajkov, A. (2012). ‘‘Risk management and Customs performance improvements: The case of the Republic of Macedonia’’, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 44 (2012) 301 – 313.
- Bernoux, P. (2010). *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Editions du Seuil, 368 pages.
- Burlaud, A. et Simon, C. J. (2013). *Le contrôle de gestion*, 3^e éd., Paris, La Découverte « Repères », 128 pages.
- Caldwell, R. (2005). ‘‘Things fall apart? Discourses on agency and change in organizations’’, *Human Relations*, Volume 58, n° 1, pp. 83-114.
- Callon, M. (1986). ‘‘Eléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc’’, *L’Année sociologique*, 36.
- Cantens, T. (2007). ‘‘La réforme de la douane camerounaise à l’aide d’un logiciel des Nations unies ou l’appropriation d’un outil de finances publiques’’, *Afrique Contemporaine*, 2007/3 n° 223-224, pp. 289-307.
- Chambas, G. (2005). ‘‘Afrique au Sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ?’’, CERDI, *Etudes et Documents*, E 2005.01. halshs-00564676, version 1 - 9 Feb 2011.
- Chambat, P. (1994). ‘‘Usages des Technologies de l’information et de la communication (TIC) : évolution des problématiques’’, *Technologies de l’information et société*, 1994 - revues.mshparisnord.org.
- Crandall, W. et Kidd, M. (2010). ‘‘Revenue Administration: A Toolkit For Implementing A Revenue Authority’’. Caribbean Regional Technical Assistance Centre. Fiscal Affairs Department; International Monetary Fund. April 2010.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L’acteur et le système*. Collection Points, 500 pages ; Impression, 2014.
- Dahmani, A. (2004). ‘‘Les TIC : une chance pour l’Afrique ?’’, *Société numérique et développement en Afrique, usages et politiques publiques*, sous la direction de Jean GABAS, Ed Karthala ; <http://www.iut-orsay.u-psud.fr/>
- Davis, F. D. (1989). ‘‘Perceived usefulness, perceived ease of use and user acceptance of information technology’’, *MIS quarterly*, Vol. 13, n° 3, pp. 319-340.
- Davis, F. D., Bagozi, R. P. et Warshaw, P. R. (1989). ‘‘User Acceptance of Computer Technology: A comparison of Two Theoretical Models’’, *Management Science*, Volume 35, Issue 8, pp. 982-1003.
- Dequiedt, V.; Geourjon, A-M.; RotaGraziosi, G. (2009). ‘‘Contrats incitatifs et réforme des Douanes dans les PED: une application des modèles d’agence hiérarchique’’, CERDI, *Etudes et Documents*, E 2009.06
- DeSanctis, G. et Poole, M. S. (1994). ‘‘Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory’’, *Organization Science/VOL. 5, N° 2*, May 1994.
- De Vreede, G – j., Mgaya, R. J. S. et Qureshi, S. (2003). ‘‘Field experiences with collaboration technology: A comparative study in Tanzania and South Africa’’, *Information Technology for development*, Vol. 10, n° 3, pp. 201-219.
- De Wulf, L. et McLinden, G. (2005). ‘‘The Role Of Information Technology In Customs Modernization’’, *Customs Modernization Handbook*, pp. 285-327. The World Bank; c 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Dionne, G. (2013). ‘‘Gestion des risques : histoire, définition et critique’’, consulté le 07/01/2014 à l’adresse : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2198583
- Dollar, D. et Svensson, J. (2001). ‘‘What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes?’’, *The Economic Journal*, Volume 110, Issue 466, pp. 894-917.
- Eisenhardt, K. M. (1989). ‘‘Building theories from case study research’’, *Academy of management review*,

- Vol. 14, n° 4, pp. 532-550.
- Geourjon, A-M. et Laporte, B. (2004), ‘L'analyse de risque pour cibler les contrôles douaniers dans les pays en développement : une aventure risquée pour les recettes ?’, *Politiques et management public*, vol. 22 n° 4, 2004. p. 95-109. doi : 10.3406/pomap.2004.2857
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2004_num_22_4_2857
- Geourjon, A. M. et al. (2012). ‘Contrôler moins pour contrôler mieux : L’utilisation du data mining pour la gestion du risque en douane’. CERDI, *Etudes et Documents*, E 2012.06. halshs-00672593, version 1 - 21 Feb 2012.
- Goorman, A. et De Wulf, L. (2005), ‘Customs Valuation In Developing Countries And The World Trade Organization Valuation Rules’, *Customs Modernization Handbook*, pp. 155-182. The World Bank; c 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Henry, A. (1991). ‘Vers un modèle de management africain’, *Cahiers d’études africaines*, Vol. 31, n° 124, pp. 447-473.
- Holloway, S. (2009). ‘The transition from eCustoms to eBordermanagement’, *WorldCustomsJournal*, Volume 3(1), pp. 13-25.
- Jean, S. etMitaritonna, C. (2010). ‘Determinants and Pervasiveness of the Evasion of Customs Duties’, Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales (CEPII), WP No 2010-26.
http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2010/wp2010-26.pdf
- Laporte, B. (2011). ‘Risk management systems: using data mining in developing countries’ customs administrations’, *World Customs Journal*, Volume 5, Number 1; pp. 17-26.
- Latour, B. (2010). ‘Avoir ou ne pas avoir de réseau : that’s the question’, *Débordements. Mélanges offerts à Miche Callon*, Presses de l’Ecole des Mines, pp. 257-268.
- Liao, S. H. (2005). ‘Technology management methodologies and applications: A literature review from 1995 to 2003’, *Technovation*, Volume 25, Issue 4, April 2005, pp. 381-393.
- Lipsky, M. (2010). ‘The Client-Processing Mentality’, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Chapter 10, pp. 140-156.
https://scholar.google.be/scholar?cluster=6669657261178992833&hl=fr&as_sdt=0.5&as_vis=1
- Lewin, K. (1947a). ‘Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change’, *Human Relations*, June 1947 vol. 1 no. 1 pp. 5-41
- Lewin, K. (1947b). ‘Frontiers in Group Dynamics: II Channels of Group Life; Social Planning and Action Research’, *Human Relations*, November 1947 vol. 1 n° 2, pp. 143-153.
- McLinden, G. (2005), ‘Integrity In Customs’, *Customs Modernization Handbook*, p. 67-89. The World Bank; c 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Merchant, K. A. et Van der Stede, W. A. (2007). *Management Control Systems : Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Pearson Education, 850 pages.
- Montagnat-Rentier, G. et Parent, G. (2012) ‘Réforme et modernisation des douanes en Afrique Subsahariennefrancophone, 1995-2010’, *Revue d’économie du développement*, 2012/3 Vol. 26, pp. 105-146. DOI : 10.3917/edd.263.0105.
- Neuman, W. L. (1997). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*, Third edition, Allyn and Bacon.
- OCDE (2009). ‘Surmonter les obstacles à la frontière : Coûts et bénéfices de la facilitation’, *Etudes de l’OCDE sur la politique commerciale* ; OCDE, 2009.
- OMC (2004). ‘Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004. Annexe D : Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges’,
http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm Accédé le 12/10/2013.
- OMD (2004). *Convention de Kyoto Révisée ; Directives relatives à l’application de la technologie de l’information et de la communication*, Organisation Mondiale des Douanes, juin 2004.
- Orlikowski, W.J. (2007). ‘Sociomaterial practices: Exploring technology at work’. *Organization Studies*, Vol. 28, n° 09, pp. 1435-1448.
- Pichault, F. (2013). *Gestion du changement : Vers un management polyphonique* ; 2^{ème} édition, De Boeck Supérieur s.a. Collection « Manager RH ».
- Pollitt, C. et Dan, S. (2011). ‘The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis’, *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, European Commission research area, Seventh Framework Programme.

https://scholar.google.be/scholar?q=Pollitt+and+Dan+2011+&btnG=&hl=fr&as_sdt=0%2C5&as_vis=1

- Proulx, S. (2002). "Trajectoires d'usage des technologies de communication : les formes d'appropriation d'une culture numérique comme enjeu d'une société du savoir", *Annales de télécommunications*, tome 57, n° 3-4, Paris, pp. 180-189.
- Proulx, S. (2005). "Penser les usages des technologies de l'information et de la communication aujourd'hui : enjeux – modèles – tendances", in Lise Vieira et Nathalie Pinède, édts, *Enjeux et usages des TIC : aspects sociaux et culturels*, Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, pp. 7-20.
- Rasmy, M. H., Tharwat, A., et Ashraf, S. (2005). "Enterprise resource planning (ERP) implementation in the Egyptian organizational context", In *Proceedings of the EMCIS International Conference*, June 2005. https://scholar.google.be/scholar?q=+Rasmy+et+al.+2005&btnG=&hl=fr&as_sdt=0%2C5.
- Salehi, M. (2012). "Barriers to E-Customs in an Emerging Economy: The Case of Iran", *Management*, Vol. 7, n° 2, pp. 129-153.
- Saunders, M.; Lewis, P. et Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*, fifth edition, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate, Harlow, Essex CM20 2JE, England.
- Schoenaers, F. (2001). "Les ressorts managériaux d'une innovation technologique réussie : le cas de la mise en réseau des activités d'une administration cadastrale", *Gestion*, 2001/1 Vol. 26, pp. 53-60. <http://www.cairn.info/revue-gestion-2001-1-page-53.htm>
- Schuppan, T. (2009). "E-Government in developing countries: Experiences from sub-Saharan Africa", *Government Information Quarterly*, Vol. 26, n° 1, pp. 118-127.
- Somers, T. M. et Nelson, K. (2001). "The Impact of Critical Success Factors across the Stages of Enterprise Resource Planning Implementations", *Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences – 2001*. DOI: [10.1109/HICSS.2001.927129](https://doi.org/10.1109/HICSS.2001.927129)
- Soyah, T. et Magroun, W. (2004). "Influence du contexte culturel tunisien sur l'orientation des systèmes d'information des banques tunisiennes". In *colloque CIDEGEF*, octobre 2004.
- Steinmueller, W. E. (2001). "Les TIC et les possibilités pour les pays en développement de brûler des étapes", *Revue internationale de Travail*, vol. 140 (2001), n° 2.
- Styhre, A. (2002). "Non-linear change in organizations: organizational change management informed by complexity theory", *Leadership & Organizational Development Journal*, Vol. 23, n° 6, pp. 343-351.
- Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. D. et Davis, F. D. (2003). "User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View", *MIS quarterly*, Vol. 27, n° 3, pp. 425-478.
- Widdowson, D. (2005). "Managing Risks in Customs Context", *Customs Modernization Handbook*, pp. 91-99. The World Bank; © 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Worou, R. (2010). *ERP et Changement Organisationnel dans les Entreprises en Afrique de l'Ouest*, Thèse présentée en vue de l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques et de Gestion, Académie Universitaire Wallonie-Europe, les éditions Université de Liège.