

Le rôle des TIC dans la réforme des Services Publics : cas du Liban

Antoine HARFOUCHE, ATER à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée, Cité Descartes, Champs sur Marne 77454 MARNE LA VALLEE Cedex 2. e-mail : antoine.harfouche@dauphine.fr. Tel : 0033621389400.

Jamil ARIDA, Faculté de Gestion et Management de l'Université Saint Joseph de Beyrouth, Campus des sciences sociales, B.P 17-5208 Mar Mikhael, Beyrouth 1104-2020. e-mail : jamil.arida@mail.usj.edu.lb. Tel : 009613324404.

Résumé

L'administration électronique représente pour le Liban une opportunité de réforme et de rationalisation du fonctionnement des pouvoirs publics. Ce pays vient juste de sortir de seize ans de guerre (de 1975 à 1990), de quinze ans de tutelle et d'occupation (de 1991 à 2005) et de 33 jours de guerre avec Israël (12 juillet – 14 août 2006) qui ont eu des conséquences déplorables sur l'ensemble de son gouvernement et ses administrations. Aujourd'hui, l'administration publique souffre de plusieurs problèmes et le citoyen libanais se plaint de la mauvaise qualité de services, des formalités administratives compliquées, des mesures arbitraires, de la lenteur et de la corruption.

L'objectif de cet article est d'explorer la situation actuelle de l'administration libanaise. En appliquant la théorie des Acteurs Problèmes Réponses (APR), nous allons appréhender les problèmes auxquels font face les acteurs et le potentiel que ramènent les technologies de l'information et de communication (TIC) à l'administration nationale libanaise. Nous allons donc répondre à la question suivante : Les autorités publiques libanaises pourront t-elles utiliser les TIC pour résoudre les problèmes auxquels font face les acteurs de l'administration publique ?

La méthode d'investigation retenue est qualitative fondée sur la méthode d'analyse de cas. Le cas sera constitué en se basant sur des rapports d'experts, de discours de responsables politiques et d'entretiens semi-directifs centrés réalisés avec les représentants des principales parties prenantes de l'administration libanaise. Les résultats de notre étude qualitative montrent qu'aujourd'hui, l'administration libanaise souffre de six problèmes : le citoyen n'est pas au centre de l'attention, recul des pratiques formelles et désinstitutionnalisation, centralisation excessive et faible communication entre l'administration centrale et les administrations locales, manque de personnels compétents, système consociatif et corruption. Ces mêmes acteurs considèrent qu'une implantation de l'administration électronique constitue une bonne réponse aux problèmes qu'ils rencontrent. Mais ils savent également que cette implantation ne mettra pas fin à tous les problèmes. Ils attendent au fait que de nouveaux problèmes vont surgir...

Mots clés : Administration électronique ; théorie des acteurs-problèmes-réponses ; réforme de l'administration publique ;

1. INTRODUCTION

Depuis quelques années, l'administration électronique (e-administration) est devenue un domaine prioritaire et une préoccupation majeure des gouvernements du monde entier (Gronlund & Horan 2004, NU 2006). Pour certains pays développés, la e-administration est considérée comme un outil d'efficacité (Brown & Brudney 2001). Ainsi, l'adoption et la mise en place des e-services par ces gouvernements étaient précoces. Plusieurs rapports montrent comment cette forme de gouvernement conduit à une amélioration du développement et à une meilleure démocratie (NU 2002, OCDE 2003, Chu et al. 2004).

Alors que, pour la majorité des pays en voie de développement, l'adoption de la e-administration représente une opportunité de réforme et de rationalisation du fonctionnement des pouvoirs publics (NU 2002, OCDE 2003). C'est le cas du Liban qui vient juste de sortir de seize ans de guerre (de 1975 à 1990), de quinze ans de tutelle et d'occupation (de 1991 à 2005) et de 33 jours de guerre avec Israël (12 juillet – 14 août 2006) qui ont eu des conséquences déplorables sur l'ensemble de son gouvernement et ses administrations. Bien qu'elles aient continué à fonctionner pendant ces deux périodes, le système était dans un état désastreux. Il fallait appliquer des procédures chaotiques et toutes les informations étaient consignées à la main. Aujourd'hui, la situation n'a pas trop changé. Pour la majorité des libanais, les services publics sont toujours considérés comme un cauchemar bureaucratique (Antoun 2009).

Avec une économie en difficulté et une dette élevée, le Liban a désespérément besoin d'une administration capable d'assumer ses fonctions. Mais dans son état actuel, cette administration est incapable d'être efficace (Picard 2001). Elle souffre de plusieurs problèmes et le citoyen libanais se plaint de la mauvaise qualité de services, des formalités administratives compliquées, des mesures arbitraires, de la lenteur et de la corruption.

L'objectif de cet article est d'explorer la situation actuelle de l'administration libanaise. Pour cela, nous allons, en appliquant la théorie des Acteurs Problèmes Réponses (APR), appréhender les problèmes auxquels font face les acteurs et le potentiel que ramènent les technologies de l'information et de communication (TIC) à l'administration nationale libanaise. En conséquence, cette étude se propose de répondre aux questions suivantes : Les autorités publiques libanaises pourront-elles utiliser les TIC pour réformer leur administration publique ? Quels seront les impacts de cette utilisation ? Cette utilisation pourra-t-elle résoudre les problèmes auxquels font face les acteurs de cette administration ?

La méthode d'investigation retenue sera qualitative, fondée sur la méthode d'analyse de cas. Le cas sera constitué en se basant sur des rapports d'experts, de discours de responsables politiques et d'entretiens semi-directifs centrés réalisés avec les représentants des principales parties prenantes de l'administration libanaise. Nous allons, donc, dans une première partie intitulée « de l'administration vers la e-administration », traiter l'impact d'Internet sur l'administration en général et la contribution des TIC à la réforme et à la modernisation des services publics. Dans la deuxième partie, nous traiterons le cas précis du Liban. Mais, nous n'avons aucunement la prétention de tirer des règles universelles ou des lois d'un cas isolé. Toutefois, l'intérêt que nous voyons dans le choix de ce terrain est double. D'une part, la première partie du XXI^e siècle sera dominée par l'électronisation des administrations. D'autre part, très peu d'études de ce genre ont été entreprises au Liban. Pour cela, nous allons dans une première partie présenter l'administration électronique. Ensuite dans la deuxième partie,

nous résumons la situation actuelle de l'administration libanaise et nous présentons l'apport potentiel des TIC.

2. De l'administration vers la e-administration

Au cours des dernières décennies, les services publics ont été confrontés à des mutations et à des transformations très importantes. Les changements les plus évidents sont liés au développement des TIC, à la démocratisation de l'Internet, aux exigences de plus en plus élevées des citoyens et des entreprises et à la volonté des gouvernements de répondre plus efficacement à ces exigences. Les services publics ont été obligés de s'adapter à ces changements. Ainsi, une tendance mondiale au développement de l'administration électronique se crée. Ce qui place les services publics face à de nouveaux enjeux : comment utiliser les TIC pour être plus performants ? Comment mieux satisfaire les besoins des différents usagers ? Comment rendre les services publics plus accessibles ?

Pour répondre à ces questions, nous allons, tout d'abord, commencer par définir le cadre de référence lié à l'action de réforme au sein des administrations publiques. Ensuite, nous allons définir l'administration électronique. Nous concluons cette partie par une analyse du potentiel que ramènent les TIC aux administrations nationales.

2.1. Cadre de référence : la théorie Acteurs-Problèmes-Réponses

En général, l'administration est perçue de manière très négative (Siliscani 1999). Les usagers la jugent comme insuffisamment réceptive à leurs préoccupations. A cause de la lourdeur, de la lenteur et de la complexité des procédures, ils se sentent perdus dans un maquis inextricable. Les citoyens veulent une administration capable de répondre à toutes leurs questions. Ils veulent disposer aussi de toutes les informations nécessaires à l'accomplissement des formalités administratives.

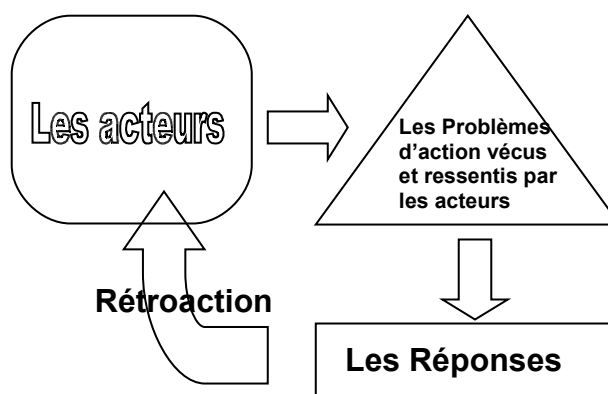


Figure 1. Action, réaction et rétroaction des problèmes (d'après Harfouche 2008)

Cet écart entre situations vécues, ressenties et situations voulues ou souhaitées éveille chez eux le sentiment d'insatisfaction. Ce sentiment résulte de l'existence de problèmes (Cabanes 2004). En effet, selon Padioleau (2003 a et b), les problèmes surgissent de l'écart entre : situation observée (les constats : ce qui est), situations possibles (ce qui pourrait être), situations voulues (ce qui est souhaité) et obligations (ce qui doit ou devrait être). Ces problèmes sont des problèmes d'action vécus et ressentis par les usagers. Ceci est présenté dans la figure 1.

Pour pallier ces déficiences, les pouvoirs publics cherchent à instaurer et à maintenir une relation d'accueil, de dialogue et de conseil entre l'administration et les citoyens. Leur objectif est de répondre aux attentes des usagers en clarifiant les procédures et les formalités et en développant une approche adaptée aux populations les plus fragiles. Mais leur capacité d'intervention est limitée par la contrainte budgétaire, car réduire les dépenses de l'administration vient en tête sur les agendas de tous les pays. C'est donc un problème réel vécu et ressenti par les pouvoirs publics dans la majorité des pays.

Ces problèmes rencontrés, vécus et ressentis par les usagers et par les administrations sont des problèmes d'action. Ils sont complexes et leurs solutions ne sont pas des données allant de soi, mais des représentations pratiques et collectives. Aux solutions font place des règlements ou des réponses qui, faute de satisfaire toutes les parties prenantes, sont des équilibres d'accords, de conventions plus ou moins partagées par les protagonistes. Ces problèmes s'inscrivent sans cesse dans des figures d'action, de réaction et de rétroaction. Ceci favorise l'introduction de la logique managériale dans la sphère publique (Stojanovic et al. 2004).

Face aux problèmes d'action rencontrés par les usagers et par les administrations, les pouvoirs publics vont chercher des règlements et des réponses qui vont réduire ce sentiment d'insatisfaction. Actuellement, une des réponses les plus utilisées par les pouvoirs publics dans la plupart des pays du monde, c'est la mise en place de l'administration électronique. Ceci crée de nouvelles situations réelles. D'autres sentiments d'insatisfaction vont surgir à cause de nouveaux écarts entre situations actuelles et situations voulues. Par conséquence, d'autres réponses seront envisagées. La figure 2 illustre cette théorie.

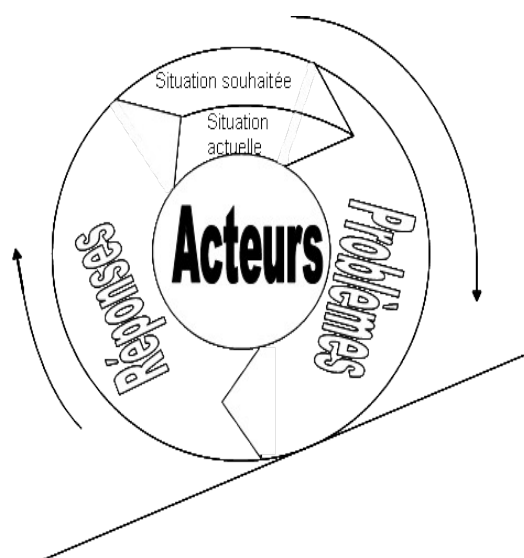


Figure 2. La théorie des Acteurs-Problèmes-Réponses (d'après Harfouche 2008)

2.2. La e-administration et le e-government

La e-administration ou le e-gouvernement est un concept qui est apparu vers la fin des années 80. Il vise à déployer un nouveau modèle de gouvernance des services publics. Ce modèle est induit de l'adoption et de l'utilisation des TIC (Yildiz 2007).

Récemment, il y a eu une augmentation du volume de productions scientifiques sur ce sujet (Heeks et Bailur 2007, p. 244). Mais jusqu'aujourd'hui, il n'y a toujours pas une définition standard de la notion du e-gouvernement. De nombreux chercheurs ont fait valoir que la recherche sur le e-government souffre de l'imprécision des définitions du concept de e-gouvernement (Aldrich et al. 2002, p. 351; Halchin 2004; Hwang et al. 1999, pp. 277-278; Yildiz 2007). Certains chercheurs comme Grant et Chau (2005, p. 714) voient l'administration électronique comme un de ces concepts qui veut dire beaucoup de différentes choses pour beaucoup de groupes différents.

Selon Heeks, certains chercheurs voient le e-gouvernement comme un objectif, d'autres y voient un outil pour la réalisation des objectifs de réforme et de rationalisation des services publics (Heeks en Yildiz 2007, p. 655). Le premier groupe prône une opération efficace du gouvernement entièrement automatisée, orientée vers la prestation de services. Le deuxième groupe la considère comme une partie intégrante du processus démocratique (Yildiz 2007). Certaines définitions du e-gouvernement vont au-delà de ce qui se passe avec les institutions/organismes gouvernementaux pour inclure l'ensemble du système impliqué dans la gestion d'une société (Gronlund et Horan 2004), connu sous le nom de e-gouvernance.

Dans cet article, le gouvernement est considéré comme étant l'intersection entre trois domaines distincts mais interdépendants: la sphère politique, la sphère administrative, et la sphère privée (Gronlund et Horan 2004, adapté de Molin et al. 1975. P. 16). Comme Brown, nous pensons que l'e-gouvernement englobe tous les rôles et activités du gouvernement tracés par les TIC. Par conséquent, nous définissons l'administration électronique comme une optimisation continue de la prestation de services et la gouvernance en transformant les relations internes et externes à travers les TIC (adapté de la définition du groupe Gartner dans Curtin 2007). Ces relations internes et externes ont été classées par Brown et Brudney (2001, p.1) comme: gouvernement à gouvernement (G2G), gouvernement aux citoyens (G2C), et gouvernement aux entreprises (G2B). Means et Schneider (2000, p. 121) ajoutent la relation gouvernement/fournisseur (G2S). Whitson et Davis (2001, p. 79) ont présenté une vision d'ensemble de la relation du gouvernement avec ses parties prenantes, y compris les employés du gouvernement et des ONG ; par conséquent de nouvelles relations sont intégrées telles que la relation gouvernement à l'employé (G2GE), gouvernement aux ONG (G2NGO), ainsi que d'autres parties prenantes. Par parties prenantes ils entendent les groupes qui ont un intérêt direct dans la survie de l'organisation (Alkhafaji 1989). En 2007, Yildiz (2007, p. 650), a intégré deux catégories supplémentaires: la relation gouvernement aux sociétés civiles (G2CS) et de citoyen à citoyen (C2C).

Par conséquent, nous considérons le e-gouvernement comme : l'association des e-services, e-administration, e-procurement, e-participation et e-gouvernance. Les e-services connectent les processus serveurs (back-office) qui génèrent de l'information et des services aux utilisateurs finaux, tels que les citoyens (G2C), les entreprises (G2B), ONG et organisations civiles (G2NGO) (Curtin, 2007, p. 7). La e-administration traite de la structure interne du gouvernement (Curtin, 2007, p. 7), comme les employés du gouvernement (G2GE). Il

comprend également les relations avec d'autres gouvernements (G2G). Le e-procurement centralise les marchés publics dans un one-stop shopping (G2S). La e-participation se concentre principalement sur les relations extérieures du Gouvernement avec la société civile et la sphère publique (G2CS). Elle englobe l'apport des citoyens dans le processus décisionnel et d'élaboration des politiques, l'accès direct aux représentants du gouvernement, le vote électronique, les réseaux citoyen et social, et d'autres outils de responsabilisation des citoyens (Curtin, 2007). La e-gouvernance se réfère à l'ensemble du système impliqué dans la gestion de la société (Gronlund et Horan, 2004). La e-gouvernance relie le gouvernement à son environnement politique, social et administratif (Riley, 2004). La Figure 3 illustre le e-gouvernement en connectant les trois sphères. Il représente également l'Association des e-services, e-administration, e-procurement, e-participation et e-gouvernance.

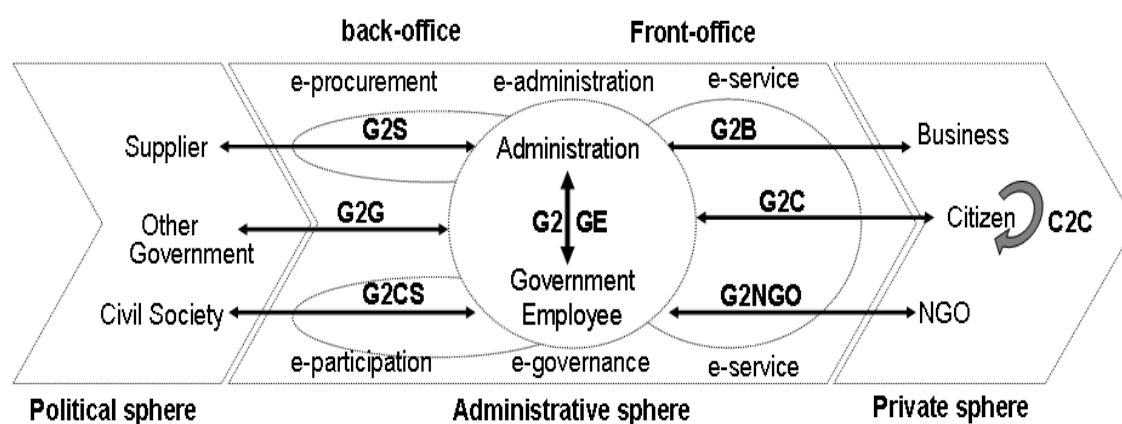


Figure 3. Le e-gouvernement d'après Harfouche et Kalika (2009)

Le e-service est une composante du front-office tandis que la e-procurement est une composante du back-office. En effet, l'utilisateur peut choisir d'entrer en contact avec l'organisation soit en se présentant à un comptoir de service, soit par Internet ou tout autre canal de communication (courrier postal, télécopieur, téléphone, courriel). Pour cela, ces activités visibles par l'utilisateur sont dites des activités de front-office. Pour supporter l'ensemble des processus de prestation de services du front-office, il y a des processus électroniques du back-office qui sont l'ensemble des activités qui permettent de livrer les activités de services du front-office en intégrant les fournisseurs, les partenaires et les autres organisations publiques.

3. La contribution des TIC à la réforme des services publics libanais

Paradis de l'Orient, 4000 ans d'histoire, le Liban des Phéniciens, fut durant seize ans (1975-1990), le théâtre d'une guerre dévastatrice qui a eu des conséquences déplorables sur l'ensemble du gouvernement et sur tous les ministères et les administrations. Bien que toutes les administrations aient continué à fonctionner pendant cette guerre, le système était dans un état désastreux (Picard 2001).

Après la fin de la guerre, en 1991, la situation n'a pas trop changé. La présence de l'armée syrienne au Liban a conduit au pouvoir ceux qui disposaient de la confiance de l'occupant. Ces forces politiques pro-syriennes ont gouverné le Pays du Cèdre jusqu'en 2005. Ils ont désagrégé l'Etat et l'ont mené à la ruine. Les effets de quinze années d'occupation à la sortie

d'une guerre qui a duré tout aussi longtemps étaient énormes. Les administrations sont devenues un cauchemar bureaucratique. Pour faire une simple formalité administrative, il fallait appliquer des procédures chaotiques et toutes les informations étaient consignées à la main sur du papier parfois jauni par le temps.

En 2005, les Syriens se retirent du Liban en laissant un pays exsangue, gangrené par la corruption doublée d'un endettement insurmontable. Aujourd'hui, le Liban a désespérément besoin d'une administration capable d'assumer ses fonctions (Picard 2001). Le moment est donc venu pour étudier les manières selon lesquelles les autorités publiques libanaises peuvent incorporer les principes de gouvernance dans des stratégies qui exploitent les TIC.

Nous allons commencer par une analyse de l'état actuel de l'administration publique libanaise. Ensuite, nous allons citer les raisons pour lesquelles l'administration électronique est devenue un domaine prioritaire dans le Pays du Cèdre.

3.1. Rapport sur l'état actuel de l'administration publique libanaise

Les réactions des usagers libanais vis-à-vis des services publics sont critiques. L'administration est perçue de manière très négative (complexité, lourdeur, lenteur, opacité...) et le citoyen libanais se plaint de la mauvaise qualité de services, des formalités administratives compliquées, des mesures arbitraires, de la corruption et des ingérences de personnalités politiques influentes dans les affaires de l'administration publique. Selon les experts du domaine public, ce fonctionnement défectueux est dû à la négligence, aux relations de clientélisme qui règnent dans la vie politique, et à l'absence d'une stratégie de réforme ayant des objectifs clairs et déterminés. Dans leurs discours, les responsables politiques montrent qu'ils sont conscients de ces problèmes. L'ex-Premier Ministre Hoss, par exemple, parle de la culture de corruption qui selon ce dernier est devenu très grave au pays du cèdre.

Après avoir analysé les rapports d'experts, les discours et les entretiens réalisés avec les représentants des parties prenantes, nous résumons les problèmes de l'administration libanaise en six points : le citoyen n'est pas au centre de l'attention de l'administration publique, recul des pratiques formelles et désinstitutionnalisation, centralisation excessive et faible communication entre l'administration centrale et les administrations locales, manque de personnels compétents, système consociatif et corruption.

3.1.1. Le citoyen n'est pas au centre de l'attention de l'administration publique

Selon Sleiman, les usagers libanais reprochent à l'administration sa lenteur à répondre à leurs sollicitations. Ils lui reprochent également les difficultés de saisines (trouver le bon interlocuteur, les modalités de saisine adéquates, etc.). Lorsqu'on leur demande de rapporter leurs expériences, ils font état d'insatisfaction. Selon Messarra (1998), cette insatisfaction dure depuis des siècles. Selon ce dernier, ça date de la période de l'occupation ottomane qui a inculqué aux libanais le mépris de l'Etat. Ce sentiment a perduré sous le mandat français, avec l'indépendance, puis avant, durant et après la guerre libanaise (1975-1991). En 1972, par exemple, Messarra (1998) raconte dans son article « la mététempyose de la formalité à la libanaise », que « l'usager libanais porte les formalités administratives comme un lourd fardeau d'un service à un autre et d'un fonctionnaire à un autre... Les représentants doivent l'accompagner et la suivre dans les moindres démarches pour que, après un long circuit, sa libération de l'enfer administratif se produise ».

Il ajoute en 1998, que le citoyen est démuni devant l'administration. Il ne se plaint plus de son impuissance à l'égard des administrations publiques. En effet, selon Messarra (1998), étant ignorant de ses droits et devoirs, le citoyen libanais ne se plaint pas, parce qu'il ne voit pas clairement qu'il y a lieu de se plaindre.

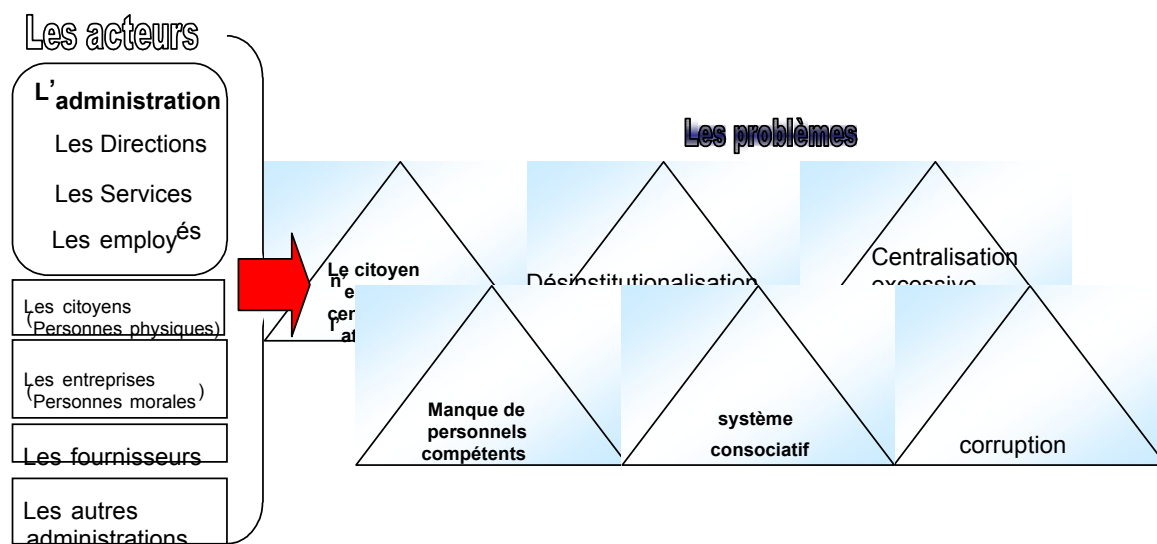


Figure 4. Problèmes rencontrés par les acteurs libanais face à l'administration publique

3.1.2. Recul des pratiques formelles et désinstitutionnalisation

La classe politique de l'après guerre hérite une administration en panne. Dix sept ans après, cette dernière continue à l'être. Ceci relève du phénomène de personnalisation du pouvoir et de gestion informelle des affaires publiques. En effet, la période de l'après-guerre montre que les problèmes de l'administration libanaise proviennent de la nature des rapports que les responsables politiques entretiennent avec cette administration. Selon Antoun (2009), ces rapports déterminent un recul des pratiques formelles et institutionnelles au sein de l'administration. Ces pratiques sont substituées par des pratiques informelles. En effet, la finalité des responsables politiques est de servir leurs propres agents et non pas la réforme et l'amélioration des services aux usagés.

3.1.3. Centralisation excessive et faible communication entre l'administration centrale et les administrations locales

L'administration publique libanaise souffre d'une centralisation excessive. Elle souffre, également, d'une faible coordination entre les administrations centrales et les administrations locales. Cette centralisation rend les procédures administratives compliquées, lentes et coûteuses. Elle entrave aussi le développement sur le plan local. Le rôle de la plupart des municipalités s'est limité à l'amélioration de l'infrastructure sans pouvoir jouer un rôle dans le développement local. Plusieurs projets et rapports insistent sur la nécessité d'adopter une décentralisation administrative poussée. Mais les gouvernements qui se sont succédés n'ont rien fait sur ce plan.

3.1.4. Manque de personnel compétent

A la sortie de la guerre, l'administration libanaise a fait face au poids des fonctionnaires incompetents en son sein. D'après le rapport du C.F.P. de 1993¹, 47 % d'entre eux ne disposaient pas d'un niveau supérieur à celui du brevet. 9,1 % étaient des bacheliers et 2,6 % seulement avaient un niveau universitaire.

Aujourd'hui, 15 ans après, le manque de compétences existe toujours. En effet, rien n'a été fait pour changer cette situation. Ce manque se fait sentir surtout en informatique, en gestion, en économie ainsi que dans le domaine de la statistique. Il faut noter également que les programmes de formation ne sont pas adaptés aux défis de l'Etat moderne et ont besoin d'une révision globale.

3.1.5. Système consociatif qui permet aux responsables d'échapper aux conséquences de leur mauvaise gestion

L'administration libanaise est handicapée par l'obligation de refléter en son sein le poids des différentes composantes politiques du pays. C'est ce que Dagher (2002) appelle le consociatisme libanais. Selon ce dernier, le consociatisme engendre une situation où les responsables politiques et les fonctionnaires de haut niveau sont déresponsabilisés à l'égard des conséquences de leur gestion des affaires publiques. Ainsi, ils peuvent exercer le pouvoir sans être responsables. Ils échappent à l'obligation de rendre compte car ils sont protégés par leur communauté. Ils arrivent à se maintenir dans leurs positions malgré leur échec parce qu'ils se présentent comme des champions communautaires concernés par la défense des intérêts de leurs communautés respectives.

3.1.6. La corruption

La corruption au sein de l'administration publique libanaise devient de plus en plus grave. L'Ex-Premier Ministre Hoss parle de la culture de corruption qui se diffuse au sein de l'Etat. Selon Leenders, la corruption au Liban est endémique et touche la totalité de l'Etat et l'ensemble de ses fonctionnaires, du plus bas au plus haut des échelons. Selon ce dernier, 74 % des hommes d'affaires affirment qu'ils ne peuvent pas signer un contrat avec une institution publique sans payer de commissions. 62 % des firmes reconnaissent payer des pots-de-vin aux fonctionnaires. Selon Messarra (2008), elle touche des secteurs importants de l'activité administrative. Elle se pratique entre administrés et fonctionnaires avec beaucoup de souplesse, d'ingéniosité, de détours, de nuances et de casuistique au point que la plupart des faits échappent aux organismes d'inspections. Les fonctionnaires instruits et ceux qui le sont moins la pratiquent. La différence réside, selon Messarra (2008), dans le procédé qui est plus perfectionné pour les uns et moins perfectionné pour les autres. D'autres travaux effectués par des organismes internationaux classent le Liban dans la catégorie des pays à forte corruption, tout en soulignant que son niveau est en croissance continue². Certaines études estiment même les coûts de la corruption à 2 % du PNB. Elles estiment les paiements au titre de la corruption à 20 % de la valeur des contrats signés avec l'Etat.

¹ Cité dans Dagher A., « L'Administration Libanaise après 1990 », Contribution au colloque sur : *Le Modèle de l'Etat développemental et les défis pour le Liban*, tenu les 15 et 16 février, 2002, à l'Hôtel Rotana Gefinor, Beyrouth, 2002.

² *Rapport mondial sur la corruption 2004*, édition Karthala, p. 267.

3.2. L'apport des TIC pour l'administration libanaise

L'ensemble des acteurs de l'administration considère l'administration électronique comme une nécessité car elle permet de résoudre les problèmes de l'administration libanaise. En effet, selon les principales parties prenantes, la e-administration propose des services de meilleure qualité (Assar et al. 2005). Elle contribue à la mise en œuvre de nouvelles compétences, de nouveaux modes de travail et de nouvelles organisations pour un service public plus efficace. Elle favorise de nouveaux partenariats avec le secteur privé. Elle permet l'amélioration du travail des agents publics libanais. Elle contribue, également, à réduire la corruption. L'administration électronique permet, donc, d'accélérer les efforts de réforme du secteur public en le rendant plus transparent.

Dans ce qui suit, nous allons présenter les réponses que l'implantation de la e-administration ramène aux problèmes de l'administration publique libanaise.

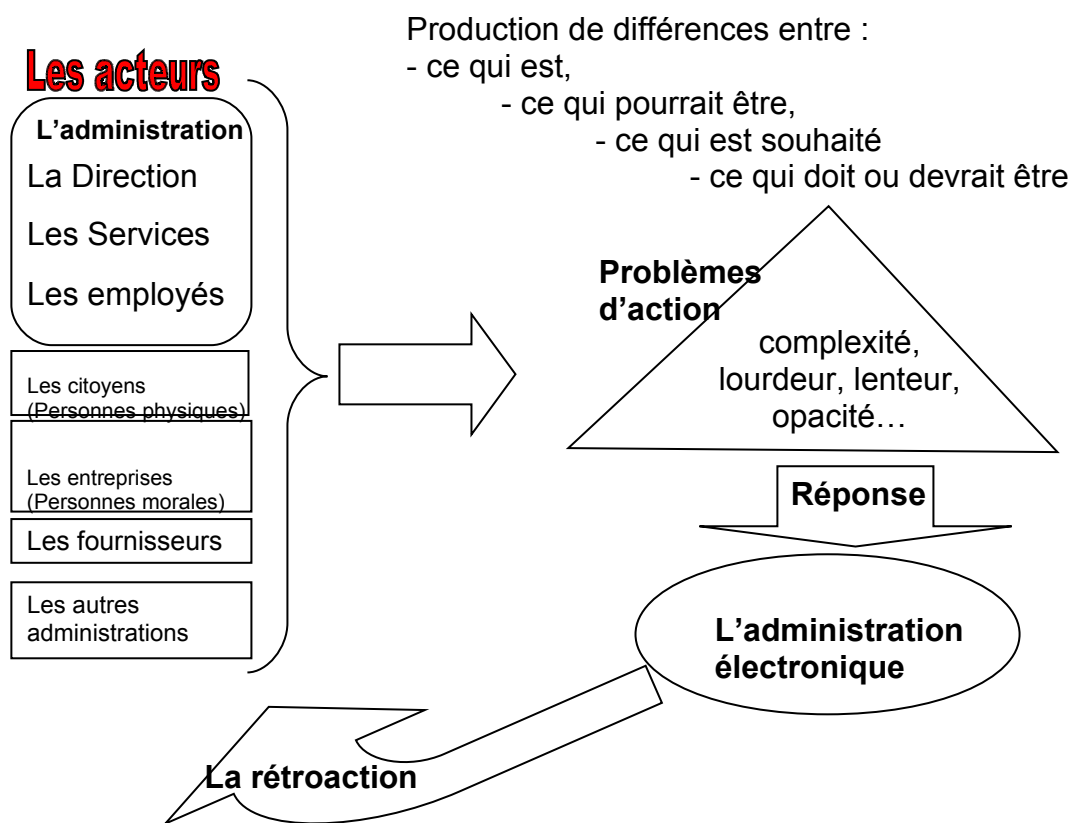


Figure 5. L'administration électronique comme réponse aux problèmes de l'administration publique libanaise

3.2.1. Des services de meilleure qualité personnalisés et centrés sur les besoins des usagers libanais

Selon Khoury³, les TIC permettent à l'administration libanaise d'intensifier la création de nouveaux services dématérialisés (e-services). Elle pourra, donc, enrichir ou faire évoluer les services existants afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes des citoyens. Ceci permettra un traitement plus personnalisé, centré sur les besoins individuels de chaque usager. Cette personnalisation de la relation avec l'utilisateur libanais peut s'effectuer :

- par le développement des services offrant la possibilité aux usagers libanais de connaître l'état de leurs dossiers administratifs ou le degré d'avancement de leur demande ;
- par la limitation de la fourniture, par l'utilisateur libanais, d'informations redondantes dont l'administration libanaise dispose déjà ;
- par l'organisation d'un service d'accueil et de prise en charge globale qui permet au citoyen libanais ou à l'entreprise libanaise de recevoir des réponses claires et rapides. La mise en place du centre d'appel peut constituer une première étape de cette évolution. L'administration électronique permettra, donc, à l'administration libanaise de proposer des services plus nombreux, faciles d'emploi, accessibles à tous et à n'importe quel moment. Elle permet également d'accélérer la mise en œuvre de services centrés sur les besoins des usagers libanais tout en simplifiant les démarches à suivre. En effet, au-delà de leur simplicité d'emploi, les nouveaux services peuvent être l'occasion d'une remise en question des procédures exigées, tant au niveau des informations saisies par l'utilisateur libanais que des pièces justificatives à fournir. Les contraintes pesant sur l'utilisateur peuvent être ainsi simplifiées, et des solutions alternatives peuvent être explorées. Cette simplification doit porter notamment sur quatre aspects :

- Le premier aspect concerne la limitation du nombre des informations que l'utilisateur libanais doit saisir. Dans un premier temps, les administrations peuvent proposer à l'utilisateur de remplir un formulaire en ligne identique au formulaire papier. Dans un second temps, les formulaires pourront être automatiquement pré remplis (ex. en cas de renouvellement ou de demande récurrente) de façon que seules les informations non connues de l'administration seront fournies par l'utilisateur. Lorsque, pour une même démarche administrative, plusieurs administrations doivent être destinataires d'informations similaires, un télé-service commun peut être élaboré (ex : service unique de changement d'adresse, service unique de demande de subvention des associations, etc.).

- Le second aspect concerne l'amélioration de la lisibilité des formulaires, notamment par l'utilisation de formulaires intelligents qui ne présentent à l'utilisateur que les rubriques qui le concernent.

- Le troisième aspect concerne l'adaptation des démarches administratives lors de l'élaboration des nouveaux services, comme par exemple la mise en place du titre emploi-entreprise ou la remise en cause de l'exigence de pièces justificatives (ex : les diplômes n'ont plus à être fournis au moment de l'inscription à un concours).

Les possibilités offertes par les technologies actuelles permettent également d'imaginer de nouvelles fonctionnalités, tels l'envoi systématique d'un avis de dépôt ou d'un accusé de réception (par email ou SMS), ou l'utilisation de la visio-conférence permettant à l'utilisateur de dialoguer plus facilement avec son interlocuteur.

³ Khoury R., était le Technical Cooperation Unit Director, à OMSAR (Office of the Minister of State for Administrative Reform).

- Le quatrième aspect concerne l'évolution du droit pour lever les obstacles réglementaires au développement de l'administration électronique libanaise et instaurer les nouvelles modalités de dématérialisation des procédures.

La e-administration, comme le montre bien le rapport 2004 du ministre de la réforme, pourra masquer la complexité résiduelle, réglementaire, administrative et procédurale, pour présenter aux usagers libanais un service simple, fonctionnel et qui correspond à leurs besoins.

3.2.2. Valorisation des agents publics et amélioration de leur rendement

L'émergence de l'administration électronique libanaise coïncide avec de nombreux départs à la retraite. La direction de l'administration la considère comme une opportunité afin de recruter et de former de nouvelles aptitudes et de nouvelles compétences. Ceci permettra un large redéploiement des moyens de l'État libanais et de ses administrations, en fonction des attentes des usagers. Les principes qui sous-tendent les actions de redéploiement sont doubles :

- développer les tâches et les métiers où la présence humaine est indispensable (personnels de santé, enseignants, policiers, personnels d'accueil, etc.) et diminuer les tâches de bureau liées au traitement du papier (gestion, comptabilité, enregistrement, différentes tâches support) ;
- alléger le coût global du service public, chaque fois que cela est possible, en permettant d'investir dans les nouvelles priorités, tout en diminuant la pression fiscale.

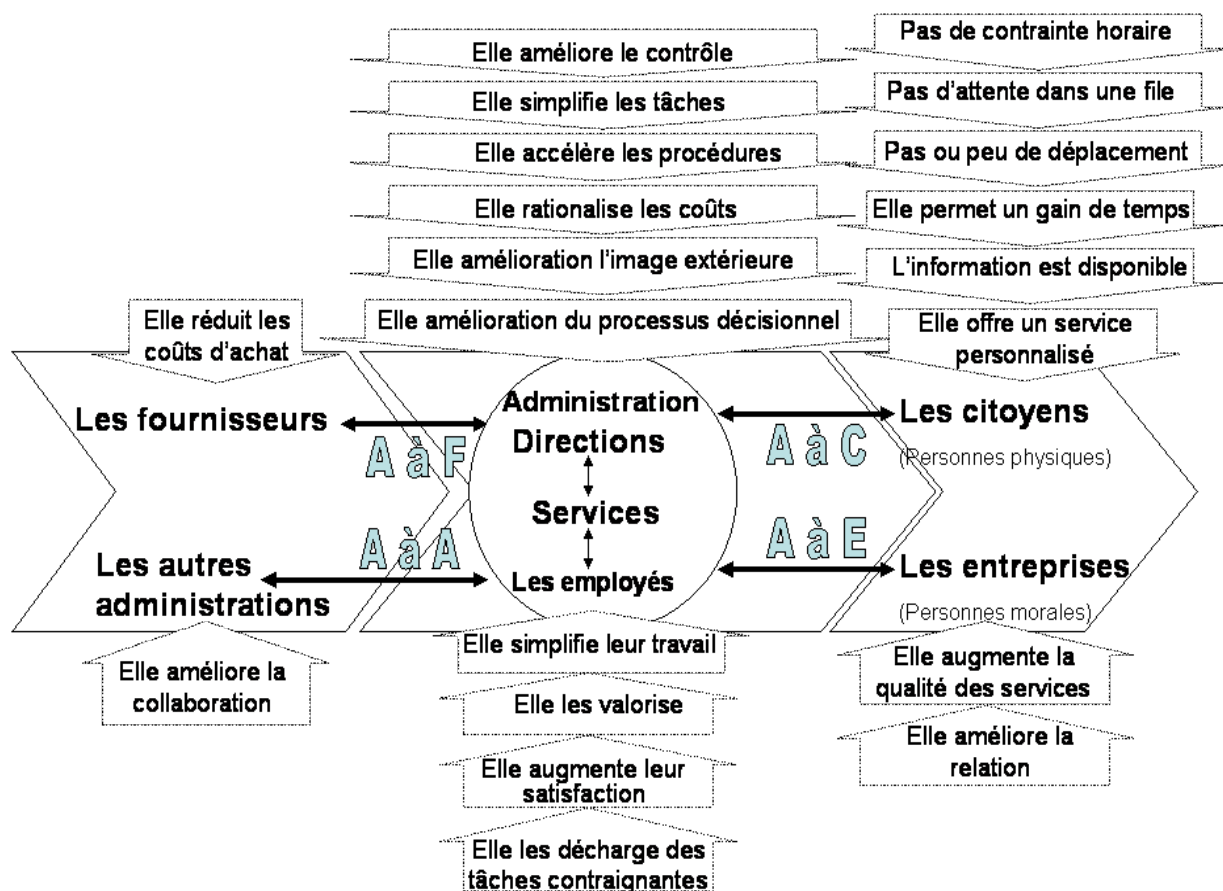


Figure 6. Les avantages de la e-administration

Un autre avantage de l'administration électronique est que les agents publics libanais doivent être associés à l'implantation et à la mise en place de cette technique. Ils vont, donc, bénéficier des retombées de cette implantation. Selon ces agents, l'automatisation de la collecte de l'information permettra, par exemple, de décharger les agents de tâches répétitives et peu valorisantes au profit de missions plus enrichissantes. Ils considèrent également que l'utilisation des télé-services permettra d'alléger les attentes aux guichets, améliorant ainsi les conditions de travail des personnes chargées d'accueillir le public et leur permettant de rendre un service de meilleure qualité.

3.2.3. Changements au niveau de l'organisation

L'administration en ligne apporte des changements au niveau de l'organisation⁴. Elle rend possible à la fois plus de centralisation en améliorant les conditions du contrôle de gestion et en développant des réseaux permettant une formalisation des procédures ; et plus de décentralisation en permettant à tous les agents publics un accès plus commode à l'apprentissage et en développant l'accessibilité des données indépendamment des localisations géographiques.

3.2.4. L'administration électronique contribue à réduire la corruption

La e-administration permet d'accélérer les efforts de réforme du secteur public car elle le rend plus transparent. Ce qui aide l'Etat libanais dans sa lutte contre la corruption. En effet, l'administration électronique allège le fardeau des procédures. Ceci évite le recours à des documents dont la demande ou l'obtention peut donner lieu à un acte de corruption.

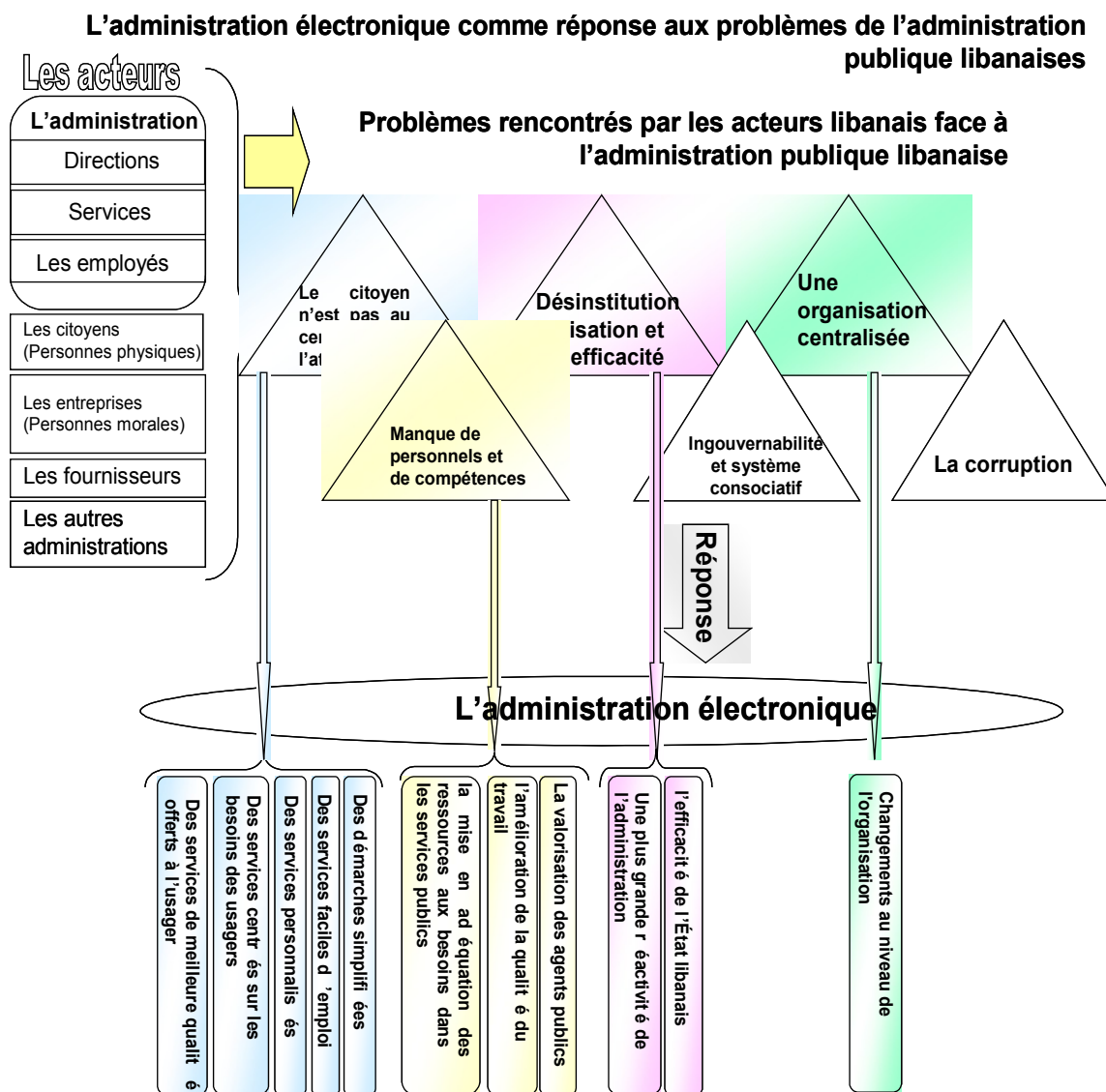
3.2.5. La e-administration augmente l'efficacité de l'État libanais

L'administration électronique est indispensable à la modernisation du fonctionnement interne de l'État et des services publics libanais. Au-delà de la satisfaction des usagers, il est souhaitable d'accélérer et d'améliorer le processus décisionnel concernant les politiques publiques. Ceci ne peut se faire qu'à travers les systèmes d'information, dont la conception doit prévoir les outils permettant d'apporter une aide efficace à la décision, une meilleure circulation des informations, notamment sous forme agrégée, et une évaluation claire et rapide des résultats des mesures mises en place. En effet, en se basant sur les études de Reix (2000), nous pouvons dire que les TIC sont susceptibles de produire plusieurs effets qui constituent le ferment des améliorations espérées :

- une multiplication de la quantité et de la précision des informations disponibles, due à la disponibilité, en tout point du réseau, d'informations numérisées aisément accessibles ;
- un déplacement des frontières traditionnelles, en remettant en question, application par application, les limites entre l'intérieur et l'extérieur de l'administration (ou, en son sein même, entre ses services). La possibilité d'un déport chez les usagers de tout ou d'une partie des opérations de saisie ou de certains traitements ouvre ainsi de nouvelles possibilités d'organisation ;
- une automatisation de nombreux traitements, due aux moyens de calcul disponibles, à un coût désormais plus raisonnable que par le passé du fait de la standardisation des machines et des systèmes d'exploitation. Cette automatisation redéfinit la répartition des fonctions entre opérateurs et applications et bouleverse l'organisation des tâches ;

⁴ Adapté de : Premier Ministre, *Le plan RE/SO 2007 : pour une République numérique dans la société de l'information*, 2002. Disponible sur www.internet.gouv.fr

- une faculté de traçabilité systématique de certaines opérations, qui donne tout son poids à des mécanismes de contrôle a posteriori et peuvent ainsi conduire à réévaluer les contrôles a priori, très répandus dans l'administration ;
- enfin, à terme, un effet normatif croissant à mesure de la diffusion des grandes applications, du fait du coût d'évolution de ces logiciels largement distribués. Ce phénomène limitera sans doute rapidement la palette des logiciels efficaces, dans chaque grande fonction de l'e-administration.



D'après Harfouche A. et Padioleau JG.(2005)

4. Conclusion

Selon les parties prenantes de l'administration libanaise, cette dernière fait face à six problèmes : le citoyen n'est pas au centre de l'attention, recul des pratiques formelles et désinstitutionnalisation, centralisation excessive et faible communication entre l'administration centrale et les administrations locales, manque de personnels compétents, système consociatif et corruption.

Ces mêmes acteurs considèrent qu'une implantation de l'administration électronique constitue une bonne réponse aux problèmes rencontrés par cette administration publique. En effet, selon ces derniers, elle permettra à l'administration libanaise de proposer des services plus nombreux, faciles d'emploi, accessibles à tous et à n'importe quel moment. Elle permettra également d'accélérer la mise en œuvre de services centrés sur les besoins des usagers libanais tout en simplifiant les démarches à suivre. L'implantation de l'administration électronique pourra également masquer la complexité résiduelle, réglementaire, administrative et procédurale, pour présenter aux usagers libanais un service simple, fonctionnel et qui correspond à leurs besoins.

Les agents publics libanais peuvent aussi bénéficier des retombées de l'implantation de la e-administration. En effet, l'automatisation de la collecte de l'information permettra, par exemple, de décharger les agents de tâches répétitives et peu valorisantes au profit de missions plus enrichissantes. L'utilisation des télé-services permettra d'alléger les attentes aux guichets, améliorant ainsi les conditions de travail des personnes chargées d'accueillir le public et leur permettant de rendre un service de meilleure qualité.

L'administration en ligne apporte, également, des changements au niveau de l'organisation. Elle rend possible à la fois plus de centralisation en améliorant les conditions du contrôle de gestion et en développant des réseaux permettant une formalisation des procédures ; et plus de décentralisation en permettant à tous les agents publics un accès plus commode à l'apprentissage et en développant l'accessibilité des données indépendamment des localisations géographiques.

Enfin, elle aide l'Etat libanais dans sa lutte contre la corruption car elle rend le secteur public plus transparent. L'administration électronique allège, également, le fardeau des procédures et ça évite le recours à des documents dont la demande ou l'obtention peut donner lieu à un acte de corruption.

Pour toutes ces raisons, nous pouvons conclure que l'administration électronique apparaît, aujourd'hui, comme un bon moyen pour réformer les services publics libanais.

Mais il faut savoir que l'implantation de la e-administration ne mettra pas fin aux problèmes rencontrés par les pouvoirs publics libanais. En effet, de nouveaux problèmes vont surgir juste après l'implantation de la e-administration. Ces problèmes vont surgir à cause de l'écart entre le nouvel état actuel et les nouveaux états voulus et souhaités. Par exemple, deux des principaux problèmes que les acteurs vont rencontrer suite à la mise en place de l'administration en ligne sont les problèmes d'inégalités et de la fracture sociale numérique. Mais malgré ce fait, il est nécessaire, aujourd'hui, d'informatiser, de relier toutes les administrations libanaises et les institutions de l'Etat libanais entre elles et de les connecter aux entreprises du secteur privé et aux institutions de la société civile (écoles, universités) afin d'accroître leur productivité tout en les réformant.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aldrich D., Bertot JC., McClure CR., « e-government: initiatives, developments and issues », *Government Information Quarterly*, 2002, N0 19, pp. 349-355.

Antoun, R. (2009), "Towards a National Anti-Corruption Strategy," The Lebanese Transparency Association (LTA) and the UNDP. Available on http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Final_book_en.pdf

Assar S., Beauvallet G., Boughazala I., « L'administration électronique, un point de rencontre entre la pratique des projets et la recherche en management des systèmes d'information », *Système d'information et management*, 2005, N 1, vol. 10, p. 8.

Brown, M. M., Brudney, J. L. (2001). Achieving advanced electronic government services: An examination of obstacles and implications from an international perspective. Paper presented at the National Public Management Research Conference, Bloomington, IN.

Brown, M.M., Brudney, J.L. (2001), Achieving advanced electronic government services: An examination of obstacles and implications from an international perspective. Paper presented at the National Public Management Research Conference, Bloomington, IN.

Cabanes A., (2004) *Essai sur la gouvernance publique*, Gualino éditeur, 2004, p. 76.

Chu, P.-Y., Hsiao, N., Chen, F.-W. (2004), Exploring success factors for Taiwan's government electronic tendering system: Behavioral perspectives from end users. *Government Information Quarterly*, 21(2), 219–234.

Curtin, G.G. (2007), E-Government, In *Encyclopedia of Political Communications*, Sage Publications.

Dagher, A. (2002), *L'Administration Libanaise après 1990*, Colloque Le Modèle de l'Etat développemental et les défis pour le Liban, 15-16 fév. 2002. Rotana-Gefinor, Beyrouth. Liban.

Grant, G. Chau, D. (2005) Developing a generic framework for e-government, *Journal of Global Information Management*, 13(1), 1-30.

Gronlund A., Horan T. (2004), Introducing e-Gov: History, definitions, and issues. *Communications of Association of Information Systems*, Vol. 15, 713-729.

Halchin, L. E. (2004). Electronic government: Government capability and terrorist resource. *Government Information Quarterly*, 21, 406–419

Harfouche A., (2008), « Besoin de réforme des services publics et l'apport potentiel de l'utilisation des TIC : cas de l'administration libanaise », *Proche Orient Etude en Management*, Numéro 20.

Harfouche A., Kalika M., (2009) « Challenges to increase government e-services Take-Up in Lebanon », *The Fourth Mediterranean Conference on Information Systems 2009, MCIS 2009*, Greece, Sep 2009.

Heeks R., Bailur, S. (2007) Analyzing e-government research: Perspectives, theories, methods, and practice, *Government Information Quarterly*, 24, 243-265.

Hwang, S. D., Choi, Y., & Myeong, S. H. (1999). Electronic government in South Korea: Conceptual problems. *Government Information Quarterly*, 16(3), 277–285.

Means, G. Schneider, D. (2000) *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*. New York: John Wiley & Sons Inc

Messarra A., (1998) Les rapports du citoyen avec l'administration. Circuit des formalités et information administrative, Fondation libanaise pour la paix civile permanente, Beyrouth 1998. p. 6.

Nations Unies (2002), « Rapport sur les travaux de la première session du comité de l'administration public », E/CN.16/2002/8, E/2002/84, New York, 22-26 juillet, 2002.

Nations-Unies (2006), « Un panorama de services innovants et adaptables développés par les pouvoirs publics, nationaux ou locaux ». Disponible sur : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022196.pdf>

OCDE (2003), « The e-Government Imperative », Rapport N° 4203071E, juin 2003, disponible sur : <http://www.ocde.org/publications/e-book/4203071E.PDF>

Picard, E. (2001) Le système consociatif est-il réformable ?, Colloque The Lebanese System: a Critical Reassessment, AUB, 18 - 19 mai 2001.

Reix R., *Système d'information et management des organisations*, 3 ème édition, Vuibert, Paris, 2000.

Siliscani J.L., (1999) La réforme de l'Etat, Rapports de séminaires établis par la promotion Valmy (Promotion 1996-1998) de l'ENA, La Documentation Française, Paris, 1999, p. 23.

Sleiman I., *Priorité pour la réforme et l'innovation de l'administration publique libanaise*, disponible sur : <http://unpan1.un.org/introduc/groups/public/documents/UN/UNPAN017010.pdf>

Stojanovic L., Abecker A., Stojanovic N., Studer R., (2004) « An approach for the change Management in the e-Government Domain », 2nd International Conference on Knowledge Economy and Development of Science and Technology (KEST 2004), Beijing, China.

Whitson, T.L. Davis, L. (2001) Best practices in electronic government: Comprehensive electronic information dissemination for science and technology, *Government Information Quarterly*, 18, 7–21.

Yildiz, M. (2007) E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward, *Government Information Quarterly*, 24, 646-665.