

Université Panthéon-Assas

École doctorale d'économie, gestion, information et communication

Thèse de doctorat en Gestion

soutenue le, 12/12/2022

Thèse de Doctorat / Décembre 2022

Gestion de projets de réforme financés par l'Union Européenne dans un contexte public non européen. La mise en place de projets de réforme européens au bénéfice de l'administration publique au Liban.



Jean Bilal SAADÉ

Sous la direction de **Professeur Véronique CHANUT**

Membres du jury :

Monsieur Néhmé Azoury - Rapporteur
Professeur, Université Saint-Esprit de Kaslik - USEK, Liban

Madame Véronique CHANUT - Directrice de thèse
Professeur - Université Paris Panthéon-Assas

Monsieur Rémy Février - Suffragant
Maître de conférences HDR - CNAM

Monsieur Kyriakos Fragozidis - Suffragant
Head of Operations Department - BK PLUS Europe Consultancy

Madame Maggy Grabundzija - Suffragant
Docteur en anthropologie et directrice de *moving on*

Monsieur Jean-Jacques Pluchart - Suffragant -
Professeur émérite - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Monsieur Jean-Baptiste Welté - Rapporteur
Professeur - Université de Bourgogne

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À feu mon père

Remerciements

Deux raisons font de l'écriture des remerciements un des moments les plus gratifiants dans le cheminement d'écriture de la thèse, d'abord c'est l'occasion de rendre hommage à tous ceux qui nous ont soutenus et c'est également le moment de la fin d'une aventure en attendant la prochaine.

J'adresse mes premiers remerciements au Professeure Véronique Chanut, qu'elle sache combien je lui suis reconnaissant. C'est grâce à sa bienveillance, son soutien sans limites et ses précieux conseils que j'ai pu réaliser cette thèse.

Un immense sentiment de reconnaissance à la mémoire du professeur Jacques Rojot, et mes remerciements au Professeurs Néhmé Azoury pour ses cordiales diligences tout au long de mon parcours. Je tiens également à remercier mes camarades du DU et l'équipe du LARGEPA, professeurs, doctorants et personnel pour leur soutien et notamment Gaëlle Gloppe et Nadia Boutaba.

J'adresse mes remerciements aux membres du jury, Pr. Néhmé Azoury et Pr. Jean-Baptiste Welté pour leur investissement en tant que rapporteurs, au MCF HDR. Rémy Février, Pr. émérite Jean-Jacques Pluchart, M. Kyriakos Fragozidis et Mme. Maggy Grabundzija, pour le temps et l'attention qu'ils ont bien voulu m'accorder. Je suis très honoré de l'intérêt qu'ils portent à mes travaux.

Mes remerciements vont aussi à tous les protagonistes libanais impliqués dans les des deux projets de réforme qui constituent mon terrain de recherche. Qu'ils et qu'elles soient tou-te-s assuré-e-s de ma sincère gratitude pour leur collaboration et confiance.

Cette aventure académique et humaine n'aurait pas été possible sans l'amour et le support sans faille de mon épouse Nisrine Hamdan Saadé, son apport intellectuel, ses conseils et sa rigueur m'ont permis d'aller au bout de cette aventure.

J'ai une pensée chaleureuse pour mes parents, mon frère, mes sœurs et mes ami-e-s pour leurs encouragements et enfin beaucoup de tendresse pour mes enfants, Ahmed, Tina, Kinda et Karim, pour leurs petits coups de main, qu'ils soient inspirés et fier de leur papa.

Résumé :

Notre ambition est de décrire et comprendre les mécanismes de la gestion de projets de réforme de l'administration publique financés par l'Union européenne au Liban et de décrire les coulisses de la mise en œuvre de ces projets. Pour ce faire nous avons mené une recherche-intervention au Liban entre 2013 et 2019 dans un cadre théorique mobilisant les concepts du changement organisationnel, la théorie des parties prenantes et la théorie de la traduction pour mieux appréhender les attentes et intérêts des différentes parties prenantes libanaises. Nous analysons le cycle de projet adopté par l'Union européenne dans le cadre de ces projets et identifions les étapes du processus de problématisation ainsi que la conformité ou le décalage entre les objectifs de ces projets de réforme d'une part et le changement organisationnel réalisé par les bénéficiaires d'autre part. Nous observons le dysfonctionnement lié au manque de contextualisation, la défaillance du système de gestion de projet, de gestion de ressources humaines et nous évaluons l'intégration (l'ancrage) des résultats de ces projets dans les administrations visées. Nous montrons que l'ajustement de la politique et des programmes européens ainsi que l'accroissement des budgets ne garantissent ni la pertinence ni l'efficacité des projets de réforme européens. L'implication des parties prenantes dans toutes les étapes du cycle de projet et l'ajustement de ce cycle et de ses outils de gestion de projet permettent une mise en œuvre efficiente et contextualisée des préconisations des projets. Enfin nous avons tenté de produire une connaissance intelligible de la gestion de projets de réforme européens dans un contexte non européen et nous proposons des recommandations pour une gestion de projet de réforme efficace.

Descripteurs : *gestion de projets, administration publique, problématisation, contextualisation, cycle de projet, parties prenantes, théorie de la traduction, gestion des ressources humaines (GRH), ancrage des résultats.*

Title and Abstract:

Our ambition is to describe and understand the mechanisms of the management of public administration reform projects funded by the European Union in Lebanon and the backstage of its implementation. To do so, we have conducted an intervention-research between 2013 and 2019 within a theoretical framework mobilizing organizational change concepts, the actor network theory, and the stakeholder theory to understand the expectations and interests of the different Lebanese stakeholders. We have analyzed the project cycle adopted by the EU and identified the problematisation process and the conformity or gap between the objectives of the reform project and the operated organizational change by the beneficiaries. We have observed the dysfunctions linked to the project management, the lack of contextualization and the implementation of the projects results within the targeted administrations. We show that the adjustment of European policy and programs as well as the increase in budgets do not guarantee the relevance or the effectiveness of European reform projects. The involvement of stakeholders in all stages of the project cycle and the adjustment of the project cycle and its project management tools allow for an efficient and contextualized implementation of project resolutions. Finally, this thesis tries to provide an intelligible knowledge of European project management in non-European context and offers recommendations for an effective reform project management and a new approach to the project cycle.

Keywords: *project management, public administration, problematisation, contextualization, project cycle, stakeholders, actor network theory, project results rooting, human resource management (HRM).*

Principales abréviations

AP	Administration Publique
BM	Banque Mondiale
CFP	Conseil de la Fonction Publique
CL	Cadre Logique
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité sociale
CP	Cycle de Projet
CPP	Comité de pilotage du Projet
GCP	Gestion du Cycle du Projet
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IDF	Institut des finances
IEVP	Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat
KE	Key expert (expert principal)
KPI	Key Performance Indicator (indicateur principal de performance)
MAS	Ministère des affaires sociales (MOSA)
MI	Ministère de l'Industrie (MOT)
MSP	Ministère de la Sante Publique (MOPH)
MT	Ministère du Tourisme (MOT)
NARP	Programme National de Réadaptation Administrative
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMSAR	OMSAR Office of the Minister of State for Administrative Reform, Cabinet du Ministre d'État à la Réforme Administrative
OMT	Organisation Mondiale de Travail
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	Pays du Pourtour Méditerranéen
Programme MEDA	Le cadre financier principal de la coopération de l'Union européenne avec les pays méditerranéens, dans le cadre du partenariat euro- méditerranéen,
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication

UCT	Unité de Coopération Technique (au sein d’OMSAR)
UDI	Unité de Développement Institutionnel (au sein d’OMSAR)
UE	Union européenne

Sommaire

Thèse de Doctorat / Décembre 2022	1
<i>Introduction</i>	17
Projets de réforme et programmes de soutien de l'Union Européenne	21
Contexte politique culturel et social libanais	27
Expérience professionnelle	33
Objet et problématique de la recherche	39
Plan de la recherche	43
<i>Partie I – Cadrage théorique et méthodologique</i>	47
Chapitre 1. Revue de littérature et cadre théorique	49
1.1: Revue de littérature	49
1.2. Cadre théorique	86
1.3. Synthèse du chapitre 1	101
Chapitre 2. Cadre épistémologique et Méthodologie	103
2.1. Cadre épistémologique	104
2.2. Approche consultant versus chercheur	109
2.3. Approches et Configurations de recherche	112
2.4. Objectifs Opérationnels	118
2.5. Méthodologie de la recherche	120
2.6. Synthèse du chapitre 2	137
<i>Partie II – Contexte historique et projets de réforme</i>	139
Chapitre 3. l'Empire Ottoman et création d'un État	141
3.1. Réforme de l'Empire	144
3.2. La Constitution, l'administration et la reconstruction du Liban	154
3.3. Organisation de la gestion des RH - Politiques et pratiques	163
3.4. La stratégie de réforme de l'Administration publique	175
3.5. Synthèse du chapitre 3	181
Chapitre 4. Projets de réforme financés par l'Union Européenne au Liban	183
4.1. La Politique Européenne de Voisinage	183
4.2 La gestion du cycle de projet (GCP)	191
4.3. Le Liban et la Politique Européenne de Voisinage	198
4.4. Synthèse du chapitre 4	212

<i>Partie III – Étude empirique et résultats</i>	215
Chapitre 5. Données empiriques et résultats	217
5.1. Le projet GRH	217
5.2. Le projet CNSS	234
5.3. Caractéristiques de gestion des 2 projets GRH et CNSS	243
5.4. Les entretiens	249
5.5. Synthèse du chapitre 5	263
Chapitre 6. Analyse, discussion et apports de la recherche	265
6.1. Perception et analyse des résultats	267
6.2. Discussion et confrontation des résultats	288
6.3. Apport théorique	305
6.4. Apport et Implication managériales	309
6.5. Synthèse du chapitre 6	318
<i>Conclusion et recommandations</i>	319
<i>Bibliographie</i>	325
<i>Sources</i>	339
<i>Table des matières</i>	343
<i>Liste des figures</i>	349
<i>Liste des tableaux</i>	351
<i>Table des annexes</i>	353
ANNEXE 1 : Retranscription des entretiens	355
ANNEXE 2 : Organigrammes et tableaux récapitulatifs des emplois	435
ANNEXE 3 : Guide d’entretien et questionnaires	471
ANNEXE 4 : Liste des équipes-projet	487
ANNEXE 5 : Cahier des charges du projet GRH	497
ANNEXE 6 : Cahier des Charges du projet CNSS	523
ANNEXE 7 : Lois et décrets régissant la gestion des affaires du personnel de l’AP	557
ANNEXE 8 : Matrice des textes juridiques	565
COUVERTURE	588

« Une recherche est un cheminement vers une meilleure connaissance et elle doit être acceptée comme telle, avec tout ce que cela implique d'hésitation, d'errements et d'incertitudes »
(R. Quivy et L. Van Campenhoudt, 1995)

Introduction

L'Union européenne dépense des milliards d'euros par an pour soutenir le développement économique et social de ses pays voisins. Pour la période 2014-2020, la politique européenne de voisinage (PEV) est dotée d'un budget de 15,4 milliards d'euros afin de financer la mise en œuvre de programmes et de projets régionaux et bilatéraux. Ces derniers visent à soutenir la mise en application des principes démocratiques, la bonne gouvernance et l'État de droit dans ces pays. La performance de cette dépense et l'efficacité de la gestion de ces programmes et projets font l'objet d'interrogations par les pays européens contributeurs au budget européen et soucieux de l'utilité de la dépense de l'argent public. Notre recherche porte sur la gestion de projets de réforme de l'administration publique financés par l'Union européenne au Liban et plus particulièrement les enjeux, les attentes et les interactions entre les acteurs impliqués dans ces projets. Nous cherchons à comprendre comment des projets européens, établis selon des normes européennes, sont mis en œuvre dans le contexte libanais. Nous visons ainsi à expliciter la réalité complexe de l'implantation de ces projets, les rôles et les attributions des parties prenantes et leur impact sur la réforme des administrations bénéficiaires. Pour se faire, nous situons notre recherche dans le cadre de deux projets de réforme financés par l'Union européenne (UE) et implémentés au Liban entre 2013 et 2019, dans lesquels nous sommes intervenu comme consultant principal en gestion des ressources humaines. Ces deux projets sont :

- *Projet GRH : Le renforcement des capacités de GRH de l'administration publique libanaise* (2013 – 2016). Le projet a pour but d'améliorer les capacités de GRH au Conseil de la fonction publique et dans quatre ministères : l'industrie, le tourisme, la santé publique et les affaires sociales
- *Projet CNSS : Le renforcement de la Caisse nationale de la sécurité sociale libanaise* (2016-2019). Le projet a pour but de contribuer à améliorer la qualité et à élargir la couverture des services de la Caisse.

Nous profitons de notre intervention dans ces deux projets pour analyser la situation existante dans les administrations bénéficiaires et comprendre les intérêts des acteurs impliqués et la convenance des outils de gestion de ces deux projets. Cette analyse adopte une méthodologie de recherche qui consiste à mobiliser les concepts du changement organisationnel, de la théorie des parties-prenantes ainsi que ceux de la théorie de la traduction. Cette thèse a pour objectifs d'exposer le cycle de gestion de projet, ses phases et ses éléments fondamentaux dans le cadre d'un projet de réforme de l'administration publique, d'en analyser les facteurs de succès et les sources de conflits, de déterminer et de comprendre les problèmes liés à l'initiation, à la mise en œuvre et à la méthodologie de gestion de projet. Nous étudions et analysons comment ces projets sont considérés et appréciés par les parties prenantes libanaises. Par conséquent, cette thèse va permettre d'identifier les facteurs d'ordre managériaux liés aux méthodes de gestion de projet d'une part et de pouvoir les distinguer des facteurs liés au contexte politique et culturel de l'autre. Au bout de ce travail de recherche, nous proposons une nouvelle approche du cycle de vie de projet et formulons des recommandations pour améliorer ce cycle dans un contexte de projet de réforme de l'administration publique. La thèse n'a pas pour objectif d'évaluer la politique européenne ni la pertinence de ses projets de réforme de l'administration publique au Liban, mais d'étudier et de discuter les mécanismes de la conception, de la mise en place et de la gestion de ces projets ainsi que la performance et l'ancrage des résultats de ces projets dans les administrations réceptrices. La performance est à comprendre ici au sens des *résultats obtenus dans l'exécution d'une tâche*, comme définie dans le Larousse. La performance décrit le degré de réalisation d'un objectif et l'évaluation du niveau de l'accomplissement des résultats par rapport aux efforts engagés et aux ressources consommées.

Notre thèse comprend une partie *descriptive* qui vise à décrire en détail notre terrain de recherche, d'établir l'état des lieux de l'administration publique libanaise, ses ressources humaines, son historique de réforme et de rendre compte de la complexité du contexte dans lequel s'inscrivent les projets de réforme financés par l'Union européenne. Par ailleurs, nous exposons la politique de l'Union européenne, ses programmes et outils de financement, son cycle de projet, les éléments composants un projet de réforme financé par l'Union européenne et l'articulation entre ces éléments dans le contexte public libanais. Nous identifions les parties prenantes libanaises impliquées dans la gestion des deux

projets et décrivons les interrelations entre ces parties prenantes. Notre thèse a tout autant une visée *compréhensive*. De ce fait, nous avons recueilli l'appréciation et la perception des parties prenantes libanaises liées à l'instruction et à la gestion de ces projets au travers d'un nombre d'entretiens semi-directifs approfondis avec un panel sélectif représentant les différentes catégories des parties prenantes libanaises. Nous avons également analysé les données et informations historiques, politiques et économiques collectées afin de mieux comprendre notre contexte de recherche et les relations entre les acteurs de ces projets de réforme.

Notre thèse permet de décrire l'état des lieux de l'administration publique libanaise, les acteurs et les résultats des deux projets étudiés. Elle permet également de comprendre les mécanismes de gestion des 2 projets européens implémentés au Liban. Cette description et cette compréhension vont nous permettre de montrer que l'ajustement de la politique et des programmes européens ainsi que l'accroissement des budgets ne garantissent ni la pertinence ni l'efficacité des projets de réforme européens. L'implication des parties prenantes dans toutes les étapes du cycle de projet et l'ajustement du cycle de projet et de ses outils de gestion permettent une mise en œuvre efficiente et contextualisée des résolutions des projets.

Deux théories constituent notre cadre théorique de recherche : la théorie des parties prenantes (Freeman, 1984) et la théorie de la traduction (Callon et Latour, 1991). Ces apports théoriques permettent de fournir les outils et les méthodes nécessaires pour positionner les projets de réforme dans un cadre de changement organisationnel. Nous discutons également la pertinence de la mobilisation de ces théories dans le cadre de notre étude et dans le contexte libanais. Nous examinons ensuite les interactions des acteurs au travers les étapes définies dans la théorie de la traduction, et identifions et analysons les intérêts des parties liées aux projets afin de les prendre en considération comme préconisé par la théorie des parties prenantes.

D'un point de vue empirique, cette recherche présente l'intérêt d'étudier la gestion de deux projets de réforme, le projet GRH et le projet CNSS. L'étude de ces deux projets révèle et permet de mieux comprendre les bénéfices, les dysfonctionnements, les écarts, les décalages et les insuffisances dans la gestion des projets de réforme. Notre recherche est également tournée vers les praticiens, consultants, chefs d'équipes, chefs de projets et autres gestionnaires de projets concernés par l'objet de nos travaux. Dans un premier temps, nous avons circonscrit notre sujet et notre terrain de recherche grâce à l'exploitation

de nos connaissances, l'expérience des projets européens ainsi que de notre expérience professionnelle au Liban. Dans un deuxième temps grâce aux éclairages des intervenants et professeurs du LARGEPA, des discussions avec les collègues doctorants, et surtout grâce aux précieuses remarques, conseils et questions pertinentes du professeur Véronique Chanut nous clarifions l'objet de recherche et précisons notre problématique.

Dans cette introduction, nous présentons l'historique, les faits et chiffres des programmes et projets financés par l'Union européenne (UE), et les objectifs des accords de coopération bilatéraux entre le Liban et l'Union européenne. Nous exposons ensuite le contexte historique, politique, culturel et social du Liban et un résumé des indices de dysfonctionnement de son administration publique. Par la suite, nous partageons notre vécu personnel et professionnel et nos interrogations sur la performance de ces programmes et projets de réforme. Ces exposés permettront d'élucider le terrain, de mieux définir notre objet de recherche et de le traduire en question centrale et questions sous-jacentes afin de formuler notre problématique et d'élaborer notre plan de recherche.

PROJETS DE RÉFORME ET PROGRAMMES DE SOUTIEN DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne définit¹ un programme comme un ensemble de projets dépendants les uns des autres, complémentaires et gérés de manière coordonnée afin d'atteindre un ou plusieurs objectifs et d'obtenir des bénéfices qui ne pourraient pas être obtenus si chaque projet était géré individuellement. Un projet de réforme est un ensemble d'activités planifiées, déployant des ressources : humaines, techniques et financières, ayant pour objectif d'initier et de faciliter un changement souhaité dans une organisation afin d'accroître sa performance. L'administration publique désigne² l'ensemble des personnes morales (ministères, municipalités, collectivités territoriales, établissements publics...) et physiques (fonctionnaires, contractuels...) qui accomplissent des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population.

Les projets de réformes administratives peuvent avoir diverses origines dans le cadre de la vie politique d'un pays : un nouveau gouvernement ou un nouveau ministre, les partis politiques, les médias ou autres groupes de pression et ou la coopération et les conventions internationales. Depuis quelques décennies, de nouveaux acteurs se sont rendus omniprésents dans ce schéma. Des organisations internationales telles que l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque Mondiale et autres banques ou agences de développement régionales sont devenues des déclencheurs inéluctables de projets de réforme (J.I. Gow, 2012). Au travers de ses politiques et programmes, l'Union européenne est à l'initiative de nombreux projets de réforme dans la région et au Liban. Le programme MEDA, lancé en 1995 suite au processus de Barcelone est le premier programme de l'Union européenne destiné au pays du pourtour méditerranéen (PPM). Ce programme a connu deux phases de programmation : MEDA-I de 1995 à 1999 (enveloppe globale de 3,435 milliards d'euros) et MEDA-II pour la période 2000-2006 (enveloppe globale de 5,35 milliards d'euros)³.

Le programme MEDA visait à mettre en œuvre les mesures de coopération destinées à aider les pays tiers méditerranéens (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc,

¹ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/b8458be2-821d-11eb-9ac9-01aa75ed71a1> PM² Project Management Methodology Guide - Open Edition

² <https://www.vie-publique.fr/fiches/20215-ladministration-definition>

³ http://publications.europa.eu/resource/cellar/858f1eb3-be99-44d8-98c4-9bd793e91374.0007.02/DOC_2

Syrie, Tunisie, Turquie et Palestine) à procéder à des réformes de leurs structures économiques et sociales et à atténuer les effets du développement économique sur le plan social et environnemental. Les interventions du programme MEDA visaient à réaliser les objectifs du partenariat euro-méditerranéen dans ses trois volets : 1) le renforcement de la stabilité politique et de la démocratie, 2) la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne et le développement de la coopération économique et sociale et 3) la prise en compte de la dimension humaine et culturelle. Les actions financées dans le cadre de MEDA pouvaient prendre la forme d'assistance technique, de formation, de développement des institutions, d'information, de séminaires, d'études, de projets d'investissement ainsi que d'actions visant à mettre en évidence le caractère communautaire de l'aide. D'après l'institut de recherche et d'études Méditerranée Moyen-Orient (iReMMO)⁴, environ 6,888 milliards d'euros ont été engagés de 1995 à 2005, auprès de huit États arabes parmi les dix pays partenaires méditerranéens, mais seulement 4,043 milliards d'euros ont réellement été décaissés. Ceci représente 58% du montant engagé, un faible taux attribué à l'inefficacité des procédures de décaissement. Il est également à noter que faute de hiérarchisation dans les priorités, les actions du Programme MEDA se sont dispersées, ce qui a réduit la portée effective des projets.

Le Liban est entré dans la dynamique européenne du programme MEDA le 3 mai 1997 en signant l'accord de coopération économique, technique et financière avec la Communauté Économique Européenne. Au titre du programme MEDA-I, des dons de 166 millions d'euros sont alloués au Liban dont 38 millions d'euros visant à fournir au gouvernement libanais l'assistance technique nécessaire pour optimiser les fonctions de gestion au sein de l'administration publique libanaise et faciliter la mise en œuvre d'une stratégie de modernisation et de réforme de l'appareil étatique. Pour la période 2002-2006, le montant accordé au Liban est de 80 millions d'euros sous forme de dons du financement MEDA-II et 170 millions d'euros pour la mise en œuvre de l'Accord d'Association. Ainsi entre 1997 et 2006, le Liban a bénéficié au total de 916 millions d'euros : 499 millions de prêts de la Banque Européenne d'Investissement et de la Commission Européenne et 417 millions en dons de la Commission Européenne⁵.

⁴ <http://iremmo.org/archives-confluences-mediterranee/les-analyses-de-cm/quel-est-le-bilan-du-programme-meda/>

⁵ <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1212.pdf>

Le programme MEDA a été remplacé par l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) conformément à la mise en place de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV) qui vise à rapprocher l'Europe de ses voisins, dans leur intérêt mutuel. La PEV lancée en 2004 est officiellement active depuis 2007. Elle propose quatre domaines prioritaires : 1) la coopération dans le secteur de la sécurité, 2) la bonne gouvernance, 3) le développement économique et social, 4) la sécurité énergétique. La PEV couvre une zone géographique dépassant largement le simple périmètre du Bassin méditerranéen, puisqu'elle concerne au total 16 États situés sur la proche périphérie de l'Europe (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie et Ukraine).

Dans le but d'aider l'Union européenne à soutenir et à favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité dans son voisinage direct, la PEV est dotée d'une enveloppe budgétaire de 11,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013 et d'un budget de 15,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, soit une augmentation de près de 30 %⁶. L'Union européenne déclare s'engager à soutenir le développement économique de ses pays partenaires et à améliorer les aspirations, les espoirs et les perspectives de la population locale, tout en continuant à soutenir la mise en application des principes démocratiques, de la bonne gouvernance et la prévalence de l'État de droit⁷. Cet engagement se traduit par la mise en œuvre de programmes et de projets régionaux et bilatéraux durables sur le terrain.

En 2011 et 2015, l'Union européenne a procédé à une révision de la PEV, à la suite des événements survenus dans les pays arabes⁸, mettant davantage l'accent sur la promotion d'une démocratie solide et durable et sur le développement d'une économie solidaire.

L'Union européenne avec ses programmes et instruments de financement est devenue un acteur majeur sur la scène politique et économique des projets de réforme dans la région. La conditionnalité unilatérale par origine et par conception du partenariat avec l'Union européenne est renforcée dans la PEV, « *L'Union développe avec les États de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* »⁹.

⁶ http://publications.europa.eu/resource/ellar/f5b03659-9979-471d-9fc5-d7436f04e1c2.0010.03/DOC_1

⁷ <https://www.euneighbours.eu/fr/policy>

⁸ Des soulèvements populaires majeurs ont eu lieu en Tunisie, en Égypte, au Yémen et en Syrie pour demander la liberté la démocratie et meilleures conditions de vie tout ce que les programmes européens sont supposés aider à mettre en place !

⁹ Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, article 56. Journal officiel n° C 169 du 18/07/2003 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003XX0718(01)&from=EN)

Cet article peut être interprété comme suit : rapprochez-vous de nos valeurs et pratiques et nous pourrions coopérer plus étroitement et avec plus de moyens économiques et financiers. Cette conditionnalité joue un rôle prépondérant dans les programmes proposés par l'Union européenne et tient une place centrale dans son opérationnalisation. Elle guide les réformes administratives que doivent mettre en place les pays partenaires et a joué un rôle fondamental dans l'acceptation des projets de réforme « à l'européenne » présentés comme de bonnes pratiques.

Le Liban et l'Union européenne ont signé l'accord d'association le 17 juin 2002 à Luxembourg, entré en vigueur le 1^{er} avril 2006. Cet accord comprend un dialogue politique, sécuritaire, économique et social régulier exprimant ainsi la volonté du Liban de devenir un partenaire essentiel de l'Union européenne. L'accord d'association prévoit que le gouvernement libanais mène une réforme financière, économique et administrative. L'Union européenne s'engage dans le cadre de cet accord à soutenir le renforcement des mécanismes démocratiques, la bonne gouvernance, l'inclusion sociale, l'éducation et le développement durable au Liban.

L'Union européenne encourage également la mise en place d'institutions publiques indépendantes, efficaces et responsables, notamment le système judiciaire et l'administration publique. Le 11 novembre 2016, le Liban et l'Union européenne ont signé un accord¹⁰ identifiant les domaines prioritaires du partenariat comme suit : 1) la stabilité, sécurité et lutte contre le terrorisme, 2) la gouvernance et l'État de droit, 3) la croissance et les opportunités d'emploi, 4) la migration et mobilité. Ces domaines prioritaires découlent largement de la PEV avec un léger aménagement circonstanciel, lié à la présence de plus 1,2 millions de réfugiés syriens sur le territoire libanais, qui fait de la migration et de la mobilité un domaine prioritaire en soi¹¹. Pour la période 2007-2010 l'enveloppe financière destinée à la coopération entre l'Union européenne et le Liban s'élevé à 187 millions d'euros, pour la période 2014-2020 l'aide bilatérale de l'Union européenne au Liban dans le cadre de l'IEV est de 402.3 millions d'euros¹².

¹⁰ Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016D2368&from=SV>

¹¹ De 2011 à 2020, l'Union européenne a alloué plus de 1,8 milliard d'euros au Liban en réponse à la crise syrienne, ce financement supplémentaire est destiné à aider les communautés d'accueil au Liban et les réfugiés syriens.

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/countries-region/lebanon_en

Le Plan d'Action Liban-UE pour la période 2013-2015 et l'accord du 11 novembre 2016 déterminent les domaines de coopération et le cadre de la mise en place des priorités du partenariat et des engagements mutuels. Ces priorités et objectifs s'appuient sur les plans et stratégies existants du gouvernement libanais (indépendamment de la qualité et de la pertinence de ces plans et stratégies). La réforme administrative, l'assistance technique, et le développement de capacités institutionnelles du secteur public libanais sont omniprésents dans les quatre domaines prioritaires. L'accord exprime l'engagement européen d'apporter un soutien technique et financier aux autorités libanaises afin d'améliorer la performance de son administration du secteur public¹³.

De ce fait, la politique européenne et sa vision de la nécessité du changement deviennent un acteur majeur de la réforme de l'administration publique libanaise. Il est à noter que les priorités et objectifs de l'accord d'association s'appuient sur les plans et stratégies existants du gouvernement libanais, indépendamment de la qualité, de la mise à jour et de la pertinence de ces plans et stratégies, il est également remarquable que les budgets alloués au Liban n'aient cessé d'augmenter d'un programme au suivant en dépit de l'incapacité du Liban à respecter ses engagements et à mettre en place les réformes financière, économique et administrative promises. L'Union européenne maintient, voire même augmente son engagement malgré l'impasse politique et la corruption¹⁴ de la classe politique au Liban qui empêche toute réforme significative depuis 2007.

¹³Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities Interinstitutional File: 2016/0290 (NLE).

¹⁴ 154ème place / 180 pays / <https://www.transparency.org/en/countries/lebanon> Transparency international 2021

CONTEXTE POLITIQUE CULTUREL ET SOCIAL LIBANAIS

« *L'Histoire n'est pas de la prospective, elle est un outil essentiel d'éclairage et d'analyse du temps présent et aide à mieux définir les enjeux du futur* »¹⁵.

Le Mont Liban du XVIII^{ème} siècle, comme toutes les provinces de l'Empire ottoman, est touché par la réforme qui secoue l'Empire à partir des années 1830. Cette réforme à multiples facettes (juridique, administrative, économique et militaire) introduit dans l'Empire et ses provinces deux notions nouvelles et majeures : la citoyenneté et l'administration. Ces deux notions se concrétisent au travers la mise en application de la loi réformatrice des *vilayets* de 1864 qui instaure un système semblable à l'organisation départementale française. De 1861 à 1918, suite à un accord entre l'Empire ottoman et les grandes puissances européennes (France, Grande Bretagne, Italie, Russie, Prusse et Autriche), le Mont Liban bénéficie d'un système de gouvernance autonome et devient le « *Moutassarifat du Mont Liban* » ou petit Liban. Selon le recensement de 1920 la superficie du *Moutassarifat* est de 3500 Km² et la population est 628000 habitants. À la fin de la Première Guerre mondiale en 1918 et suite au démantèlement de l'Empire ottoman, les turques sont obligés de quitter le Proche-Orient et la France gouverne le Levant (Liban et Syrie) dans le cadre des accords Sykes-Picot signés en 1916 avec la Grande Bretagne.

Le 1^{er} septembre 1920, le général Gouraud, représentant de l'autorité française proclame à Beyrouth la création de l'État du *Grand Liban*, avec une superficie de 10452 Km² et une population de 785542 habitants¹⁶. C'est ainsi que le Liban se dote de sa première administration publique locale, d'un parlement, d'un Président et d'un Premier ministre. Sa première Constitution de 1926 est largement inspirée de celle de la III^{ème} République Française. Cette Constitution va être amendée à plusieurs reprises en 1927, en 1943 et en 1990, traduisant ainsi les jeux de pouvoirs internes et externes. La Constitution de 1926 dresse les contours d'un État non basé sur l'appartenance confessionnelle alors que la Constitution de 1927, renforcée par les amendements de 1943, va privilégier la

¹⁵ Extrait du texte de présentation du site « Les Clés du Moyen-Orient » <https://www.lesclesdumoyenorient.com>

¹⁶ Annexant à l'ancien *Moutassarifat* les régions de Tripoli, d'Akkar, du Hermel et de la Bekaa, ainsi que de Rachaya, Hasbaya, et le Sud-Liban. La population actuelle du Liban est estimée, en 2020 à 6629166 habitants dont plus d'un million et demi d'étrangers.

communauté maronite¹⁷ dans la distribution des postes clés de l'État. Enfin, la Constitution de 1990 organise l'État des communautés confessionnelles et ce, contrairement à l'article 95, qui opte pour l'abolition du confessionnalisme politique. Après 1990, l'État libanais n'est donc plus considéré comme celui des maronites (avantagé dans les accords de 1945), mais l'État de toutes les communautés confessionnelles et, plus particulièrement, des trois grandes communautés, maronite, sunnite et shiite.

Tout au long de son histoire, le Liban est sujet à des influences et des tiraillements entre les grandes puissances d'un côté et entre les « communautés » qui y résident de l'autre. Il nous semble important à ce stade de définir cette notion de communauté et de la mettre dans le contexte historique, culturel et social libanais afin d'éclairer notre propos. Le Larousse définit la communauté comme un « *ensemble de personnes unies par des liens d'intérêts, des habitudes communes, des opinions ou des caractères communs* ». Le mot communauté est souvent complété par des adjectifs divers : « ethnique, religieuse, professionnelle, politique », etc. Pour Jacquier (2011), « *une communauté est formée indépendamment de la volonté de ses membres et sans qu'ils décident de leur implication, ce qui la distingue de l'association ou de la société. Aujourd'hui, l'usage du mot communauté évoque souvent des collectivités historiques ou culturelles et renvoie aux notions de minorités ou de communautarisme* ».

Dans le cas libanais le mot communauté renvoie à une appartenance religieuse et confessionnelle, cette connotation religieuse est par ailleurs, renforcée par la relation qu'entretient l'État avec les citoyens. Cette relation est basée sur l'appartenance religieuse quand il s'agit des droits du citoyen (accès aux emplois de la fonction publique, élections, gestion de l'état civil, jours fériés, etc.) au point de mentionner l'appartenance religieuse sur la fiche d'état civil à la naissance. La communauté confessionnelle devient ainsi un intermédiaire entre l'État et le citoyen pour accéder à ses droits, ce qui fait de ces communautés religieuses des entités politico-confessionnelles, et la Constitution libanaise reconnaît officiellement dix-huit communautés religieuses. Il est à noter que pendant la guerre de 1975-1990 les différentes factions libanaises ont procédé à des déplacements forcés de la population dans le but de diviser le territoire national selon des zones confessionnelles. Des « chefs communautaires » tiennent aujourd'hui les hauts postes de

17 Les maronites (du moine saint Maron, qui vécut au Vème siècle) forment une communauté chrétienne catholique appartenant au rite oriental de Syrie et du Liban.

l'État (Président, Premier ministre, président du Parlement, ministres ou députés) et déclarent représenter les intérêts économiques, politiques et sociales de ces communautés au sein de l'État. Le Liban serait par le fait de rivalités entre les intérêts des chefs communautaires d'une part et l'intérêt général d'un autre, en recherche permanente d'un système politique équilibré et stable permettant l'aménagement d'un État solide avec une administration performante. L'objectif de ce récit historique, qui sera détaillé dans le chapitre 3 de notre recherche, est d'exposer l'évolution historique de la création de l'État libanais et l'évolution de sa Constitution pour éclairer notre compréhension actuelle de son administration. Les bouleversements historiques du pays et la recherche d'un système relationnel¹⁸ entre les communautés et l'État dans sa vision moderne représentent une clé essentielle de compréhension de l'organisation administrative et par conséquent nous permettent d'éclairer les problématiques liées à la gestion de projet de réforme administrative au Liban. Ce système relationnel explicite et implicite entre l'État et les communautés confessionnelles interfère en permanence dans la gestion de l'administration. Cette interférence impacte le fonctionnement de l'administration et conditionne les projets de réforme administrative en cours et à venir. L'administration publique libanaise a souffert et souffre toujours de cette recherche d'équilibre du système relationnel entre communautés confessionnelles et des jeux de pouvoirs politiques permanents. Si l'accord de Taëf, qui a mis fin à la guerre de 1975-1990, pose les fondements de la Constitution encore en vigueur aujourd'hui, cette dernière instaure le cadre politique et administratif de l'État Libanais. Le pays vit continuellement dans une situation politique instable, et sa société et ses institutions sont inlassablement en situation de blocage et de conflits générés par des rivalités politico-confessionnelles des chefs communautaires. Le soulèvement de la population du 17 octobre 2019 ainsi que le crash économique de 2020 démontrent encore une fois la fragilité du cadre politique, économique et administratif du pays.

Le Cabinet du ministre d'État de la réforme administrative (OMSAR, *Office of the Minister of State for Administrative Reform*), créé par le Conseil des ministres libanais en 1994 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a pour mission le développement des capacités institutionnelles et techniques des ministères libanais, des organes centraux, des organismes publics et des municipalités. OMSAR est en

¹⁸ Un « système relationnel » est défini par Watzlawick (1991) comme un phénomène éminemment complexe, qui ne saurait être résumé à la somme des traits caractéristiques de l'un et de l'autre des partenaires, tout comme l'eau est autre chose, et plus, que la simple addition des propriétés de deux atomes d'hydrogène et d'un atome d'oxygène.

charge d'évaluer leurs besoins de réforme et de développement, de concevoir et de mettre à jour la réforme administrative et les stratégies d'administration en ligne, d'identifier, de mettre en œuvre et d'évaluer les projets de développement qui traduisent les stratégies en action. Il est en charge de la formation des fonctionnaires et de la réalisation d'études organisationnelles et juridiques afin de rationaliser les procédures de travail et a également pour mission de coordonner les réformes de guider et de mettre en œuvre les activités de réhabilitation.

Dans sa stratégie de réforme et du développement de l'administration publique de 2011, OMSAR affirme que le dysfonctionnement de l'administration vient du fait que d'un côté, la plupart des ministères et organismes publics disposent de structures organisationnelles dépassées qui ne répondent pas aux exigences de développement, et d'un autre côté, les procédures de travail sont obsolètes et régies par des lois, des règlements ou des coutumes datant des années 1950. À la pénurie de personnel s'ajoute une pénurie de compétences modernes en matière de gestion et de technologie. Une compétence est une « *caractéristique individuelle ou collective attachée à la possibilité de mobiliser, d'adopter, et de mettre en œuvre de manière efficace dans un contexte donné un ensemble de connaissances, de capacités, et d'attitudes comportementales* » (Aubret, 2012). Nous revenons sur ce thème et sur les capacités de gestion des ressources humaines de l'administration publique dans notre étude empirique.

La fonction publique, selon OMSAR est vieillissante et suscite de sérieuses inquiétudes quant au fonctionnement futur de l'administration, en l'absence quasi totale d'efforts de développement de carrière et de planification successives. L'infrastructure et les systèmes de technologies de l'information et de la communication (TIC) accusent un retard par rapport aux autres pays de la région, tandis que les systèmes existants sont sous-utilisés. La guerre civile a certainement altéré le fonctionnement de l'administration publique, ayant endommagé de nombreux immeubles ainsi que des bureaux du gouvernement. Certains ministères et institutions de l'État sont encore situés dans des immeubles résidentiels non adaptés à la réception du public et n'offrant pas des conditions optimales de travail. L'administration publique souffre aussi de manque d'espace et d'équipement. Dans son rapport annuel de 1994, le Conseil de la Fonction Publique (CFP), met en évidence un nombre important de postes administratifs vacants. Sur vingt-deux mille postes indiqués dans les cadres (structure organisationnelle prévue par la loi de constitution du ministère

ou de l'organisation publique) des ministères et institutions de la fonction publique (à l'exclusion de l'Éducation nationale et des corps militaires), seulement six milles étaient occupés. D'après les chiffres du ministère des finances (2016), la fonction publique absorbe 35 % des dépenses de l'État central, contre en moyenne 14 % dans les pays de l'OCDE et 30 % dans les pays arabes (Banque mondiale, 2015). De 1990 à 2015, il n'y a pas eu, ou très peu, de recrutement par le Conseil de la fonction publique (CFP) et presque pas de formation pour les fonctionnaires. Plus de 60 % des postes étaient vacants, laissant des départements entiers sans direction, voire sans fonctionnaires, avec parfois seulement des contractuels pour assurer le service.

Cette mauvaise situation de l'administration publique n'est pas seulement due à la guerre mais aussi et surtout à l'absence d'une volonté réelle de réforme et de modernisation. Le système institutionnel de partage communautaire, les relations de clientélisme¹⁹ qui règnent dans la vie politique libanaise, et l'absence d'une vision globale concernant le rôle de l'État et de son administration publique constituent le contexte de tout projet de réforme administrative et sont des éléments à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en place de ces projets.

¹⁹ Le clientélisme s'entend ici comme une faveur injustifiée accordée à une personne, souvent en échange de son vote. Le clientélisme politique fait partie de pratiques informelles et illégales, et sont largement considérées comme antidémocratiques, faussant le jeu d'élections libres. Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses Universitaires de France, 1998.

EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

Notre expérience professionnelle s'étale sur 25 ans, d'abord, une dizaine d'années, dans la vente de service au sein d'un bureau d'études parisien comme responsable de développement des affaires, puis, pendant quinze ans, dans le domaine du conseil et de la formation, intervenant sur des projets de développement et de réformes institutionnelles financées principalement par l'Union européenne. Elle est complétée et valorisée par la présente recherche débutée en 2014 au LARGEPA (Laboratoire de recherche en sciences de gestion Panthéon-Assas). À partir des constats de notre propre expérience et tout au long de notre parcours professionnel, nous nous sommes interrogé à propos de la performance des projets européens, de la pertinence de la méthodologie de gestion de ces projets et de l'efficacité de notre approche et de nos méthodes comme consultant. Ces interrogations portent sur trois axes majeurs :

1. La contextualisation des projets

- le degré de connaissance des représentants de l'Union européenne du contexte, du rôle et des responsabilités des parties-prenantes
- le niveau d'implication des bénéficiaires dans la préparation des cahiers des charges et la problématisation
- la similitude des cahiers des charges et des rapports dans différents pays et leur concordance avec les priorités des bénéficiaires

2. La méthodologie de gestion de ces projets

- la pertinence d'un cycle de vie de projet unique et d'un mode opératoire décliné dans tous les pays et auprès de tous les bénéficiaires en dehors de leurs capacités à gérer .
- l'adéquation des qualifications et compétences mobilisés du côté des bénéficiaires comme du côté des cabinets de conseil (avec des consultants dotés de « recette » toute prête)

3. La pérennité et l'ancrage des résultats des projets

- la pertinence des rapports et l'applicabilité des recommandations dans le contexte du projet
- l'impact des réalisations et recommandations des projets au lendemain du départ des consultants

L'importance des budgets alloués par l'Union européenne, le chevauchement de projets financés par différents bailleurs de fonds et la compétition entre bureaux de conseil basée essentiellement sur le prix des prestations sur un marché de centaine de millions d'euros où chaque partie cherche à avoir sa part du gain parfois au détriment du changement escompté. La volonté européenne de favoriser ou d'imposer le même modèle économique dans des pays aussi hétérogènes ainsi que les événements politiques et les soulèvements des populations qui secouent la région depuis 2010 pouvaient éclairer le décalage entre les moyens déployés par l'Union européenne et les faibles résultats accomplis. Mais ces éclaircissements ne nous offraient pas des explications complètes et satisfaisantes. Revenir quelques années après la fin d'un projet, permettait de constater l'absence d'ancrage des résultats. Dans un premier temps, notre projet de recherche fut animé par des questions politiques et culturelles issues de notre expérience personnelle et professionnelle. Dans un second temps, d'autres questions se sont posées au regard de ce qui nous semblait représenter un manque d'efficacité de la gestion des projets de réforme financés par l'Union européenne en dépit des moyens déployés.

Nous nous sommes interrogé également autour de la manière de faire pour améliorer les processus d'initiation, de mise en place et de gestion des projets pour permettre un impact plus significatif et un ancrage de ces projets dans le pays ciblé. La lecture d'analyses journalistiques et des livres de management qui proposent des « recettes » de solutions n'apportait pas de réponses consistantes à nos questions. Nous avons besoin d'un cadre de réflexion, d'outils d'analyse et de méthode scientifique pour construire des réponses fiables. Le retour aux études, de même que la redécouverte de la théorie des organisations, permettaient d'élargir nos perspectives. La lecture d'articles scientifiques a également changé définitivement la façon dont nous considérons les réponses apportées aux questions posées. Être à la fois consultant et chercheur offre une opportunité qui nous permet d'observer les modalités de gestion du projet, d'identifier les parties prenantes et d'analyser les interactions entre elles et leurs appréciations des projets. En même temps cette double posture de consultant/chercheur engendre deux approches différentes. Alors

qu'une recherche scientifique est exploratoire par définition, les résultats du travail d'un consultant sont prédéfinis à l'avance dans un cahier des charges.

Nous avons choisi pour terrain de recherche deux projets de réforme de l'Union européenne implémentés au Liban entre 2013 et 2019, sur lesquels nous sommes intervenu comme consultant / expert principal et que nous présentons brièvement ci-après :

- 1. Projet GRH : Renforcement des capacités de gestion des ressources humaines.** Il vise à renforcer les capacités du Conseil de la fonction publique et de quatre ministères pilotes (ministères de l'industrie, du tourisme, de la santé publique et des affaires sociales), à gérer et à développer leurs ressources humaines pour une meilleure productivité et performance. Les résultats à atteindre comprennent la conception en collaboration avec le Conseil de la fonction publique et sous la direction administrative et technique d'OMSAR de trois dispositifs de GRH : recrutement, évaluation de la performance, promotion & avancement. Le projet, d'une durée initiale de 30 mois, s'est déroulé à Beyrouth et a été exécuté entre 2013 et 2016. L'équipe de consultants mobilisés était composée de trois experts principaux: un chef d'équipe, un consultant spécialiste en GRH et un consultant spécialiste en formation ainsi qu'une équipe de consultants spécialistes à mobiliser selon le besoin.

Les acteurs majeurs impliqués dans le projet GRH sont :

L'Union européenne – Délégation européenne à Beyrouth : bailleur des fonds nécessaires au financement des activités du projet selon les normes européennes de gestion de projet

OMSAR - Autorité contractuelle : gestionnaire administratif, financier et technique du projet.

Organisations bénéficiaires : le rôle principal du Conseil de la fonction publique, les ministères de l'industrie, du tourisme, de la santé publique et des affaires sociales est d'accepter et d'accueillir l'assistance européenne et d'appliquer les réalisations des projets.

Le cabinet de conseil : PLANET²⁰ pour le projet GRH est en charge de la mobilisation de l'expertise et de l'implémentation des activités selon les normes européennes de gestion de projet.

2. Projet CNSS : Renforcement de la Caisse de la sécurité sociale au Liban. Il vise à contribuer au renforcement de la cohésion sociale au Liban et cible à aider la Caisse Nationale de la Sécurité sociale (CNSS) dans son plan de réforme visant à renforcer la protection sociale en améliorant sa qualité et sa couverture. Les résultats à atteindre touchent trois domaines :

- Stratégique : élaboration de propositions pour le repositionnement de la CNSS
- Gestion de ressources humaines : développement de politique et production de dispositifs de GRH
- Technologie de l'information et de la communication (TIC) : informatisation de la CNSS, mise à jour du plan directeur TIC, développement et mise en application de sept logiciels.

Le projet, d'une durée initiale de 42 mois, s'est déroulé à Beyrouth et a été exécuté entre 2016 et 2020. L'équipe de consultants mobilisés était composée de quatre experts principaux : un chef d'équipe, un consultant spécialiste en GRH, un consultant spécialiste en TIC et un consultant en organisation, ainsi qu'une équipe de consultants spécialistes à mobiliser selon le besoin. Les acteurs majeurs impliqués dans le projet CNSS sont : l'Union européenne, OMSAR, la caisse nationale de la sécurité sociale comme organisation bénéficiaire et le cabinet de conseil WYG. Ces acteurs ont les mêmes rôles que dans le projet GRH.

Notre mobilisation comme consultant (spécialiste en GRH) sur les deux projets nous a permis d'appréhender la problématique de gestion de projet de réforme, d'identifier les dysfonctionnements managériaux, et surtout de nous entretenir avec des personnes clés des deux projets : gestionnaires, bénéficiaires et consultants. Notre présence sur le terrain nous a offert la possibilité de proposer et de mener des activités ainsi que d'apprécier la faisabilité des solutions mises en place. Notre engagement au quotidien auprès des acteurs

²⁰ <http://www.planet.gr> Cabinet de conseil grecque avait gagné le marché avec une note technique et financière de 98.67/100

des projets, nous a permis d'observer les interactions des parties prenantes avec les éléments de projet (objectifs, résultats attendus, méthodes, ressources etc.) et d'identifier clairement les problèmes liés à la gestion de projets de réforme financés par l'Union européenne et les raisons pour lesquelles ces projets ont des difficultés à s'insérer et à perdurer dans l'administration publique libanaise.

Cette recherche nous engage dans une réflexivité et nous mène sur de nouveaux chemins de pensée puisqu'elle nous donne la capacité de réfléchir sur notre propre démarche de consultant et à questionner nos positionnements. C'est une prise de conscience de la perspective de notre discours et de nos aprioris. Nous avons l'habitude de positionner notre intervention comme une opération de sauvetage apportant des solutions aux problèmes listés dans un cahier des charges avec un seul client à satisfaire. Ce positionnement était constamment défié par la réalité du terrain, la présence d'une multitude de clients à satisfaire, la simplicité voire la naïveté de la problématisation, présentée dans les cahiers des charges des projets de réforme européens, éloignée de contextualisation ainsi que le décalage entre les problèmes, les vrais besoins, les priorités du bénéficiaire et ses capacités à concevoir et à mettre en place les changements nécessaires. Ce décalage nous invitait à être plus attentif, à lire, à approfondir nos connaissances et à nous fixer un cadre théorique. Les allers-retours incessants entre le terrain et l'étude théorique faisaient bouger notre positionnement et imposaient une réactivité continue. Dans un pays en recherche incessante de système politique et administratif stable, un pays de passage et d'intégration de communautés, les dimensions culturelles et politico-confessionnelles sont des réponses faciles à tous les dysfonctionnements et à tous les échecs des projets de réforme. Mais à la lumière des théories étudiées, cette réponse ne suffisait plus. Les travaux de Brunsson (1989, 2009) nous amènent par ailleurs à reconsidérer le rapport entre le dire et le faire, entre le formel et l'informel, du discours de l'Union européenne comme celui des bénéficiaires, dans l'organisation et la mise en place des projets de réforme de l'administration. L'analyse de Brunsson repose sur les raisons et les moyens qu'ont les organisations d'être hypocrites, c'est-à-dire de traiter l'incohérence entre leurs discours, leurs décisions et leurs actions. L'hypocrisie organisationnelle est bien cet écart important et grandissant entre le dire et le faire, le mettre en discours et le mettre en œuvre. Nous avons pu constater que cette hypocrisie organisationnelle est installée dans les relations entre les bailleurs de fonds et l'État libanais, elle est résumée par le député libanais Salim Saadé. Dans la séance du parlement du 18 juillet pour la discussion du budget 2019, à

propos du programme CEDRE²¹, il déclare : « *Il est vrai que les bailleurs de fonds nous imposent des paramètres (déficit budgétaire etc.) mais ils savent que nous mentons (dans nos déclarations), que nos chiffres sont faux et nous savons qu'ils savent que nous mentons donc personne n'a de problème, c'est la pure vérité*²². Les mécanismes de gestion et d'évaluation de projet semblent donner satisfaction aux deux parties prenantes (bailleurs de fonds et gouvernement libanais).

Notre problématique se situe donc au croisement de trois axes : nos propres interrogations sur la pertinence des projets de réforme européens dans le contexte libanais, l'efficacité de la gestion du cycle de ces projets selon les normes européennes et l'appréciation des bénéficiaires de ces projet et l'ancrage des résolutions dans les administrations visées.

²¹ La Conférence économique pour le développement par les réformes et avec les entreprises (CEDRE) devrait permettre au Liban de financer une partie d'un programme d'investissements de 10.8 milliards de dollars visant à moderniser les infrastructures du pays.

²² <https://www.youtube.com/watch?v=Cq07oZqz-3o> minute 20 :20

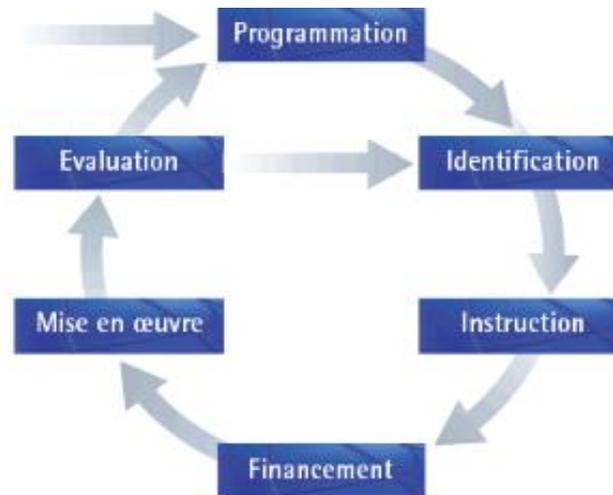
OBJET ET PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE

Le choix du sujet de notre recherche porte sur les projets de réforme de l'Administration Publique financée par l'Union européenne. Ce choix semble assez cohérent avec notre parcours professionnel et notre action sur le terrain, en revanche, la définition de notre objet de recherche reste assez compliquée. En effet, plusieurs directions s'offrent à nous pour le spécifier, comme l'exploration des perspectives historiques et politiques des projets de réforme de l'administration publique dans la région méditerranéenne ou l'étude des objectifs formels et informels des programmes et projets européens ou encore l'analyse du système de gouvernance en place et de ses besoins de réforme, etc. Autant de questions pertinentes mais qui risquaient de nous éloigner des sciences de gestion dans lesquelles s'inscrit cette thèse. Notre réflexion procède en fait du constat d'un décalage entre d'une part, l'importance des moyens financiers, des ressources humaines et techniques déployées par l'Union européenne dans le cadre de ces projets et d'autre part, la faible performance des administrations bénéficiaires et un changement organisationnel à peine perceptible dans ces administrations à la suite de ces projets. Ce décalage nous interroge sur l'efficacité de la gestion de ces projets, de leur impact et de l'ancrage des résolutions dans les administrations bénéficiaires. À partir de notre expérience professionnelle des projets de réforme financés par l'Union européenne dans plusieurs pays, nous avons pu observer que l'Union européenne procède périodiquement à des évaluations et ajustements de sa politique et de ses instruments financiers, mais n'en fait pas autant ni pour le cycle de projet ni pour les principes clés de la gestion du cycle du projet (GCP) et de son cadre logique. Les modes opérationnels de mise en place des activités et les méthodologies et outils de gestion et d'intervention conservent, remarquablement, un caractère standardisé sans contextualisation et sans distinction quel que soit le pays partenaire, en dépit de l'hétérogénéité des systèmes politiques, juridiques, administratifs, économiques et sociaux dans ces pays.

L'élaboration, la mise en œuvre et la clôture de projets financés par l'Union européenne sont basées sur un cycle de projet standard et une logique bien établie. Cette logique suit un cheminement en six étapes : la programmation, l'identification, l'instruction, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation (développée en chapitre 2 Partie I). Le cycle de projet adopté par l'Union européenne, et surtout le passage de l'étape

d'« *Identification* » (des besoins) à l'étape d'« *Instruction* » (problématisation) puis à l'étape de « *Financement* » ainsi que l'impact de cette transition sur la « *Mise en œuvre* » du projet est en dissonance par rapport aux réalités du terrain.

Figure 1: Cycle de vie de projet (Manuel CGP EuropeAid, 2001)



Le manque de contextualisation, les délais nécessaires au passage et à la concrétisation de chaque étape creusent le décalage entre les problèmes instruits dans le cahier des charges de ces projets et les priorités et besoins des organisations bénéficiaires au moment de la mise en place des projets, ce qui affecte la pertinence et l'ancrage des résolutions. Dans un pays où la situation politique, économique et sociale est aussi pressante, la gestion de projets de réforme et l'efficacité de cette gestion est une question pertinente et d'actualité pour l'Union européenne et les bénéficiaires. Notre objet de recherche porte donc sur la gestion de projets de réforme de l'administration publique libanaise financés par l'Union européenne et la problématique de recherche que nous proposons de traiter se présente comme suit : **Comment s'applique la gestion du cycle de projet européen dans un contexte public non européen et quel est le rôle de chaque partie prenante au travers les étapes de ce cycle ?** Étude de la gestion de projets de réforme de l'administration publique au Liban.

Cette problématique soulève les questions suivantes :

- Comment ces projets de réforme européens sont conçus ? Comment le cycle de projet européen est mis en place et suivant quel mode opératoire ? Comment ces projets sont gérés avec quelles méthodes et quels outils de gestion ? Qui sont les acteurs de ces projets ? quel est leur rôle, leurs attributions et leur impact sur la gestion du cycle de projet ?

- Comment l'administration publique libanaise est organisée ? Quelles sont ses spécificités juridiques, ses besoins et ses problèmes entre 2013 et 2019 ? Quelle est sa stratégie de réforme et comment son contexte son histoire et ses besoins sont traduits dans les cahiers des charges des projets européens ?
- Comment ces projets sont accueillis et appréciés par les bénéficiaires libanais et comment s'opère le changement organisationnel dans le cadre et par la suite de ces projets ? quels sont les leviers à privilégier pour renforcer l'efficacité de la gestion de ces projets ?

Dans le cadre de notre recherche, nous allons explorer les intérêts, les responsabilités, les interrelations et les priorités des parties prenantes, les différentes étapes et la pertinence du cycle de projet dans le contexte libanais (politique, juridique, capacité d'accueil et d'absorption des bénéficiaires) ainsi que le mode opératoire (*modus operandi*) et la gestion des ressources humaines nécessaire à l'implémentation des projets. Enfin, nous allons étudier la considération et le vécu de ces projets par les parties prenantes libanaises, la réception la validation des résolutions, et l'ancrage et la pérennité des résolutions de ces projets une fois clôturés.

Afin de traiter notre problématique et répondre aux questions posées, nous avons opté pour une démarche exploratoire, réflexive en conduisant une recherche-intervention dans le cadre de deux projets de réforme administrative financés par l'Union européenne au Liban sur lesquels nous avons été mobilisés comme consultant entre 2013 et 2019. Nous avons également examiné et cherché à comprendre les intérêts, les motivations, les difficultés et les prérogatives des parties prenantes afin de pouvoir extraire des recommandations applicables pour une gestion efficace et efficiente de ces projets.

Enfin, nous proposons une nouvelle approche du cycle de projet basé sur notre expérience et nos observations ainsi que les remarques et recommandations recueillis lors des entretiens et ateliers de travail tenus dans le cadre de l'implémentation des deux projets. Cette nouvelle approche a pour objectif de traiter les écarts avec les réalités du terrain, les décalages entre besoin et problème exprimés dans les cahiers des charges, la nécessité de développement des capacités des ressources humaines dans un contexte public et assurer un ancrage et une pérennité du changement souhaité.

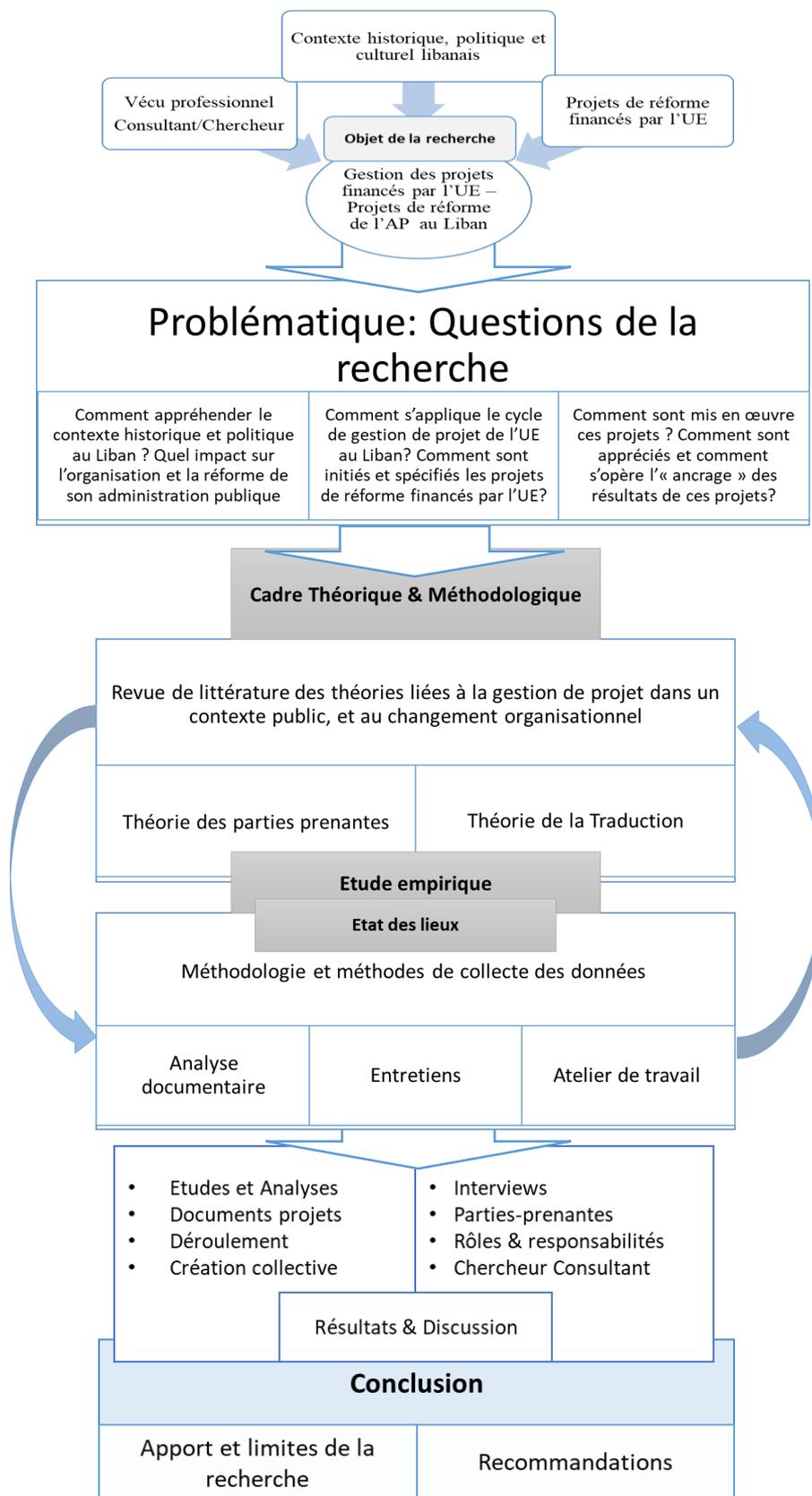
PLAN DE LA RECHERCHE

Ce travail doctoral est structuré en une introduction et trois parties. La première partie décrit le cadre théorique, épistémologique et méthodologique sur lequel sont basés nos travaux. La deuxième partie éclaire sur le contexte historique libanais et l'état des lieux de l'administration publique libanaise ainsi que sur la politique européenne de voisinage, ses instruments et ses projets au Liban. Enfin, la troisième partie expose l'étude empirique, les résultats, l'analyse et la discussion ainsi que les apports de la recherche. Chaque partie regroupe deux chapitres et une synthèse par chapitre comme détaillé ci-après.

- Dans le premier chapitre de la première partie, nous développons la revue de littérature et le cadre théorique de notre recherche. Ce chapitre inclut également une section sur la contextualisation : différences et similitudes entre les secteurs public et privé, la culture et le modèle de gouvernance et une autre section sur les projets de réforme et le changement organisationnel. Dans le deuxième chapitre, nous développons le cadre épistémologique ainsi que notre approche et méthodologie de recherche.
- L'histoire du Liban et de son administration depuis l'Empire Ottoman à nos jours, son cadre institutionnel, les effets de la guerre, les programmes de la reconstruction, la stratégie de réforme de l'administration publique libanaise seront présentés dans la deuxième partie au troisième chapitre. La politique européenne de voisinage, ses objectifs et ses instruments de gestion ainsi que les cahiers des charges des deux projets GRH et CNSS sont exposés dans le quatrième chapitre.
- La troisième et dernière partie est consacrée à l'étude empirique, aux résultats, à l'analyse et à la discussion des résultats de nos recherches ainsi qu'aux apports théorique et managériaux de nos travaux. Elle est formée de deux chapitres : chapitre 5 qui présente les données empiriques basées sur les résultats des deux projets GRH et CNSS, l'état des lieux des administrations et les résultats de nos entretiens. Dans le chapitre 6 nous analysons et discutons les capacités de gestion des ressources humaines et la perception et l'analyse des deux projets GRH et CNSS ; et en dernier nous exposons, les apports de la recherche.

Enfin, nous concluons notre recherche tout en mettant en avant les apports de la thèse ainsi que les recommandations proposées. Les réponses aux questions de la recherche devraient spécifier les caractéristiques inhérentes à la gestion de projet de réforme dans un contexte public, éclairer les mécanismes de la gestion de projets financés par l'Union européenne, et apprécier la prise (greffe/ancrage) de ces projets dans le contexte libanais. Afin d'éclaircir notre démarche, nous allons exposer et étudier les théories liées à la gestion de projet de réforme et développer une méthodologie de recherche-intervention pour mener notre étude empirique et aboutir à nos conclusions et présenter l'apport managérial de notre recherche. Le plan de la recherche est illustré dans le schéma suivant.

Plan de recherche



Partie I – Cadrage théorique et méthodologique

« La perplexité est le début de la connaissance »

Gibran Khalil Gibran – Les ailes brisées, 1912

Notre problématique intègre trois thèmes principaux. Le premier concerne la gestion de projet standardisée par l'Union européenne, le deuxième est relatif à la contextualisation de ces projets, et le troisième thème porte sur l'ancrage des résultats et le changement organisationnel opéré par les bénéficiaires suite à ces projets de réforme. Notre revue de littérature, exposée dans la première section du chapitre 1 de cette partie, a pour objectifs : de nous informer sur l'état de l'art des connaissances dans les trois thèmes retenus, de confirmer la validité et la pertinence de notre projet de recherche, d'identifier les théories, les concepts et les notions liés aux trois thèmes de notre problématique de recherche et d'en faire la synthèse. La définition de plusieurs perspectives des éléments identifiés et la discussion de ces éléments va permettre d'établir le cadre de notre problématique et d'établir le lien entre notre vécu d'une part et le cadre théorique identifié de l'autre.

Au travers cette revue de littérature nous cherchons à identifier les caractéristiques intrinsèques à la gestion de projets de réforme dans un contexte public, les différentes approches de gestion de projet, ainsi que les facteurs de succès et sources potentielles d'échec. Enfin, nous tentons d'explorer les conséquences de ces projets sur la gestion des ressources humaines auprès des bénéficiaires.

Dans la deuxième section de ce premier chapitre, nous présenterons et discuterons les théories qui encadrent notre travail de recherche. La revue de littérature et le cadre théorique constituent un ensemble de repères et de références conceptuelles qui recouvre la synthèse des principes abstraits de cette recherche. Notre cadre théorique nous permet d'établir des liens supportant les raisonnements qui fondent notre recherche et oriente la discussion de nos résultats. Il sert à analyser les révélations/constats du terrain, et sert également à formuler et à évaluer nos propres recommandations.

CHAPITRE 1. REVUE DE LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE

« Le paradoxe de la théorie est qu'au moment même où elle nous dit quoi regarder, elle peut nous empêcher de voir ».

D. Vaughan, Theory elaboration: the heuristics of case analysis, 1992.

1.1: Revue de littérature

Nous passons en revue dans cette section, la principale littérature scientifique qui concerne les trois thèmes relatifs à notre problématique : la gestion de projet, la contextualisation et le changement organisationnel.

1.1.1. Gestion de projet

Dans le langage courant, le mot « **projet** » renvoie à deux sens : d'une part c'est une intention, ce que l'on projette de faire, et d'autre part c'est un plan, une ébauche en vue de réaliser quelque chose. Le projet désigne donc l'intention et le dessin pour la concrétisation d'un but précis. Le mode projet, comme modèle d'organisation, remonte à loin dans l'histoire humaine et s'illustre par l'accomplissement de grandes réalisations comme les pyramides de Gizeh en Égypte édifiées il y a plus de 4500 ans, la grande muraille de Chine débutée au troisième siècle avant J.C, la réalisation des cathédrales au XIIe siècle ou les fortifications de Vauban au XVIIe siècle en France. Même si ces réalisations sont plutôt anciennes, la littérature sur la gestion de projet est assez récente et date du début du XIX^{ème} siècle, période des grandes réalisations industrielles nord-américaines (Mazouz, 2017).

La réalisation de grands projets de constructions historiques n'a pourtant pas abouti à la conception d'un modèle de management. Dans ce sens, Garel (2013) fait la différence entre « pratiques de management » et « modèles de management ». Ce n'est qu'à partir de la deuxième moitié du XXe siècle que la gestion de projet s'est détachée des autres formes de pratiques managériales pour devenir un modèle de management à part entière. Avec notamment la création d'associations professionnelles puissantes telles que *le Project Management Institute* (PMI) aux États-Unis ou l'Association Francophone de Management de Projet (AFITEP) et l'Association Française de Normalisation (AFNOR), le mode projet s'institutionnalise et se diffuse dans tous les secteurs. Nous citons ci-après les définitions dominantes dans la littérature :

Association Française de Normalisation (AFNOR)²³ : Norme X50-115 — Un projet est un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques.

International Standard Organisation (ISO)²⁴ :: ISO 10006 — Un projet est un processus unique, qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques telles que des contraintes de délais, de coûts et de ressources.

Project Management Institute (PMI)²⁵ : Un projet est temporaire dans la mesure où il a un début et une fin définis dans le temps, et donc une portée (un cadre) et des ressources définies. La gestion de projet est l'application de connaissances, de compétences, d'outils et de techniques aux activités du projet pour répondre aux exigences du projet.

Les trois définitions caractérisent le projet par une temporalité (un début et une fin), des objectifs prédéfinis, des ressources humaines, techniques et financières ainsi que des exigences spécifiques pour atteindre sa finalité. ISO introduit la notion de processus unique et le PMI introduit la notion des compétences pour gérer les activités (nous allons définir ces deux notions dans la section suivante). Un projet se caractérise également par : la fonction (répondre à un besoin), l'organisation (le mode opératoire), la qualité (normes et

²³ Créée en 1926, AFNOR est une association régie par la loi de 1901, composée de près de 2 500 entreprises adhérentes. Sa mission est d'animer et de coordonner le processus d'élaboration des normes et de promouvoir leur application. <https://www.afnor.org>

²⁴ L'ISO est une organisation internationale non gouvernementale, indépendante, dont les 167 membres sont les organismes nationaux de normalisation. <https://www.iso.org/fr/about-us.html>

²⁵ PMI is the leading professional association for project management, and the authority for a growing global community of millions of project professionals and individuals who use project management skills. <https://www.pmi.org/about>

spécifications techniques), le coût et les délais, (AFNOR²⁶). Grâce aux efforts de ces associations, un modèle standard et des outils de gestion de projet sont mis au point à partir de 1960. Cependant aucun modèle d'organisation des projets ne s'est imposé comme un « *one best way* » face à la variété des types de projet à gérer et des enjeux évolutifs qui leur sont associés (Garel, 2003). Cependant, un modèle standard émerge pour les projets d'ingénierie, parce que les préoccupations concernant la gestion de projets d'ingénierie étaient largement partagées indépendamment des secteurs d'activités.

Selon PMI, « *un standard est un document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour un usage courant et répété, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour les activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné* ». La standardisation des pratiques et des outils a été largement encouragée par les grands entrepreneurs qui les considéraient comme un moyen de rationaliser leurs efforts. Cette standardisation ne s'est pas limitée au secteur privé, elle s'est également répandue dans le secteur public ainsi qu'auprès des grands bailleurs de fonds : Banque mondiale, Commission européenne et autres agences de développement régionales et nationales.

Historiquement, « **la gestion de projet** » désigne l'approche instrumentale de la direction des projets d'ingénierie (militaires, infrastructures, spatiaux, etc.) et de l'application des outils de gestion, l'évaluation (déterminer la valeur de...) et le pilotage (faire converger vers...) (Garel, 2011). Les méthodes modernes de gestion de projet trouvent leurs origines à la Renaissance italienne avec la construction du dôme de Florence imaginée et réalisée par Filippo Brunelleschi. Depuis, les méthodes de gestion de projet ne cessent de s'enrichir. Henry Gantt, collaborateur de Frederick Taylor, publie en 1910 la description du diagramme qui porte son nom, un outil permettant de visualiser dans le temps les diverses tâches composant un projet. De 1930 à 1950, avec le développement de grands projets étatiques, militaires, aéronautiques, ou d'infrastructures, les ingénieurs appliquent des techniques de gestion de projet qui ne sont ni diffusés ni standardisés. En 1957, l'US Navy développe le PERT (*Program Evaluation Review Technique*)—qui introduit la notion du « chemin critique »²⁷, un des outils phare de la planification de projet. Dans les années soixante avec la création d'association professionnelle, telle que le PMI, les méthodes et

²⁶ AFNOR Lignes directrices, pour le management de la qualité dans les projets, FD ISO norme 10006, version 2003)

²⁷ La séquence des activités prévues qui détermine la durée du projet (PMBOOK).

outils de gestion de projet sont largement diffusés. C'est à partir des années 1980 que les logiciels spécialisés en gestion de projet sont développés, commercialisés et appliqués par de nombreux secteurs d'activités dont celui des services (Garel, 2011 ; Aïm, 2011).

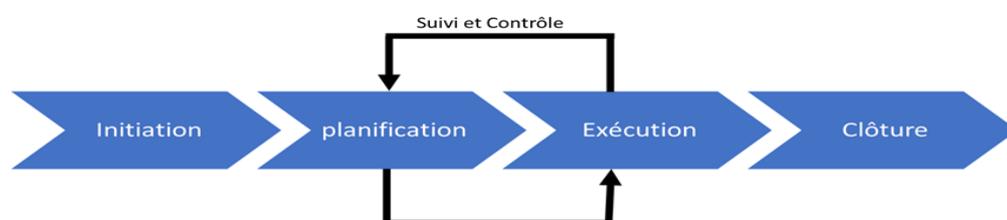
Mazouz (2017) indique que les concepts clés de plusieurs modèles d'organisation de gestion de projet sont « *les concepts de cycle de vie de projet, de processus de projet, de techniques de projet, de chef de projet, d'équipes de projet, de risques-projet, d'échéancier de projet et de spécifications de projet* ». Nous allons ci-après définir et discuter les concepts liés à l'organisation et aux contraintes de projet : le cycle de vie, les processus, les techniques, les acteurs de gestion de projet (chef et équipe de projet), les compétences, les spécifications, les coûts et les délais ou temporalité auxquelles ils sont soumis.

1.1.1.1. Cycle de vie de projet

Le cycle de vie du projet commence au moment de la conception du projet et se termine lorsque les résultats souhaités sont atteints, cela représente donc les différentes phases (étapes) que traverse un projet, de son initiation à sa clôture, le nombre de phases varie selon l'organisation (le mode opératoire) du projet. Nous présentons et discutons ci-après trois modèles de cycle de vie de projet ainsi que celui de l'Union européenne.

Le cycle de vie de projet *linéaire* proposé par le PMI est présenté en trajet continu partant de l'initiation et se terminant par la clôture. Il se compose de cinq phases (PMI, 2016) : l'initiation, la planification, l'exécution, le suivi et le contrôle et enfin, la clôture.

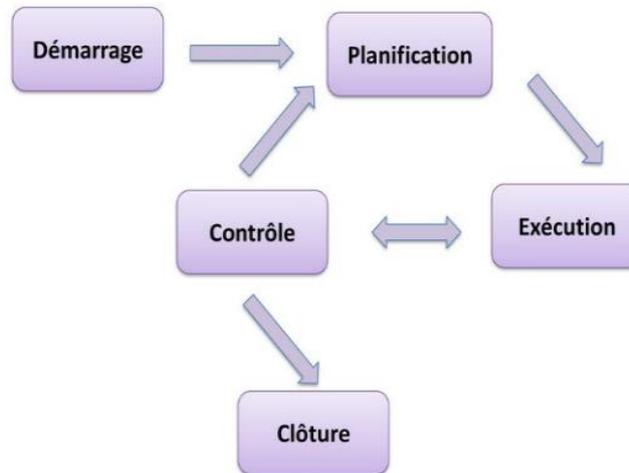
Figure 2 Cycle de projet linéaire. (PMI, 2016)



Le cycle de vie de projet « linéaire » du PMI présente l'avantage d'une circularité au niveau de la planification, de l'exécution et du contrôle, permettant une flexibilité pour s'adapter à la contingence. En revanche, cette flexibilité manque à la phase de

démarrage et rend difficile l'adaptation ou l'ajustement des objectifs, la normalisation extensive des processus pourrait de surcroît entraver la créativité.

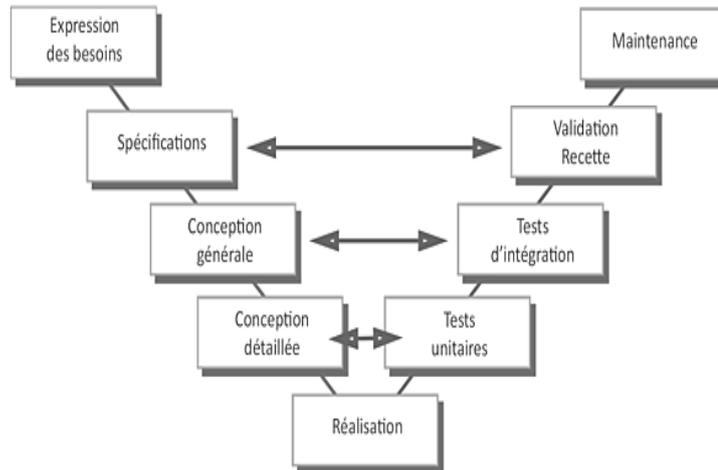
Figure 3: Auteur : interprétation cycle de projet PMI



Le cycle de vie de projet en V, remplace dans les années 1980, ou plutôt étend, progressivement le cycle en cascade²⁸ jusqu'à devenir un standard normalisé de production informatique (ISO, AFNOR). Il se caractérise par un flux d'activité descendant qui détaille le produit jusqu'à sa réalisation, et un flux ascendant, qui assemble le produit en vérifiant sa qualité. Ce modèle s'est répandu dans l'industrie de l'informatique à partir des années 1980 et présente quatre phases descendantes, la phase de réalisation et quatre phases ascendantes : l'analyse des besoins, la spécification, la conception générale, la conception détaillée, la réalisation, puis les tests : unitaires, d'intégration et de validation enfin la dernière étape et celle de la maintenance.

²⁸ Le modèle en cascade, ou « waterfall » en anglais, est un cycle de vie de projet issu des industries manufacturières et du secteur de la construction. C'est une organisation des activités d'un projet sous forme de phases linéaires et séquentielles, où chaque phase correspond à une spécialisation des tâches et dépend des résultats de la phase précédente.

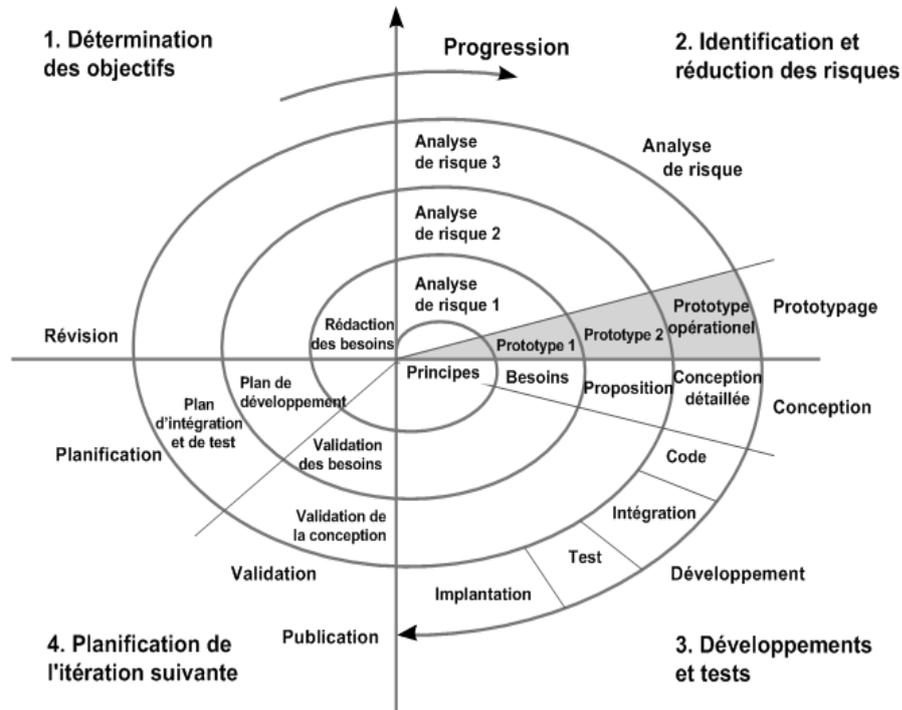
Figure 4: Cycle de projet en V



Le cycle de vie de projet en V est donc issu du modèle en cascade et en hérite des défauts liés à l'approche séquentielle et linéaire de phases. L'avantage principal de ce cycle est de présenter des gains d'échelle au risque d'un pauvre feedback, de manque de souplesse et d'une durée potentiellement longue. Ainsi, la pertinence du cycle de vie de projet en V dépend d'exigences identifiées en début de projet, qui peuvent être de qualité insuffisante ou instables et avoir un impact sur la qualité et les coûts des phases en aval (Maillot, 2015). Le cycle de vie de projet en *spirale* a été défini par Barry Boehm en 1988²⁹. Avec une évaluation répétée des besoins, une analyse des risques, ce modèle permet de contrôler régulièrement si les délais et budgets seront respectés, contrairement aux démarches séquentielles où ils ne peuvent être vérifiés qu'à l'approche de la date de livraison. Il introduit également les notions d'analyse et de gestion de risques, et celles d'ingénierie concourante impliquant les équipes de production dans la conception. (Maillot, 2015).

²⁹ "A Spiral Model of Software Development and Enhancement", Computer/IEEE/21(5):61-72, B. Boehm, mai 1988

Figure 5: Cycle de projet en spirale. (Barry Boehm en 1988)

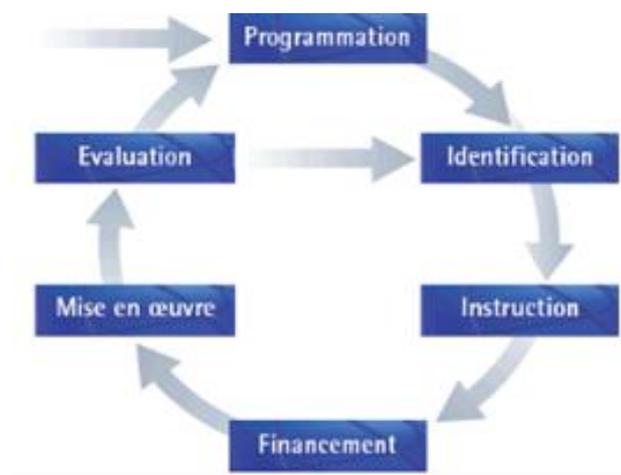


Le client est plus impliqué dans la vie du projet dans le cadre de ce modèle que dans les modèles linéaires, où son action est limitée à la phase de rédaction du cahier des charges et à la validation du produit final. Après la phase de spécification, les besoins peuvent être légèrement ajustés, d'importantes modifications ou ajouts impliquent de reprendre complètement l'analyse de risque qui peut être longue et coûteuse.

C'est un modèle qui repose sur le fait qu'il y a une relation contractuelle entre le fournisseur et le client. Plusieurs cycles sont effectués. Chaque cycle donne lieu à une contractualisation s'appuyant sur les besoins exprimés lors du cycle précédent. Chaque cycle comporte les étapes suivantes : analyse du risque, développement d'un prototype, simulation et essais du prototype, détermination des besoins à partir des résultats des essais, validation des besoins par un comité de pilotage, planification du cycle suivant. Le dernier cycle permet de développer la version finale et implémenter le logiciel (Guillaume, 2013).

L'Union européenne propose pour l'organisation de ses projets, un cycle de vie à six phases (CE, 2001) : programmation, identification, instruction, financement, mise en œuvre et évaluation.

Figure 6: Cycle de projet européen



Source : Manuel de GCP, Commission européenne 2001

La phase programmation a pour objectif de définir le cadre politique général des interventions entre l'Union européenne et le pays, elle s'effectue sur la base de : l'analyse des problèmes et potentialités, des priorités nationales et de l'Union européenne ainsi que des politiques et interventions des autres bailleurs de fonds.

Le but de la phase d'identification est d'identifier des idées de projet conformes aux priorités de développement de l'Union européenne et de ses partenaires, d'évaluer la pertinence et la faisabilité éventuelles de ces idées de projet et de définir les études nécessaires pendant l'étape d'instruction des projets.

L'objectif de la phase d'instruction est de confirmer la pertinence et la faisabilité de l'idée de projet tel qu'il est proposé dans la fiche d'identification (ou la fiche projet), de préparer un plan détaillé du projet, comprenant les systèmes de gestion et de coordination, le plan de financement, une analyse coûts/produits, la gestion du risque, le monitoring, les systèmes d'évaluation et de contrôle et de préparer une proposition et une décision de financement.

Lors de la phase de financement, le comité interne ou externe approprié examine la proposition de financement et décide de financer ou non le projet. Une convention formelle est alors signée par l'Union européenne et le gouvernement partenaire.

La phase de mise en œuvre a pour objet de produire les résultats, d'atteindre le(s) but(s) et de contribuer efficacement aux objectifs globaux du projet, de suivre le déroulement et en faire les comptes rendus.

Enfin, l'évaluation a pour but d'effectuer une « appréciation, aussi systématique et objective que possible, d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou achevé(e), de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de mesurer la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité du développement, afin de décider de la poursuite, de la réorientation ou de l'arrêt du projet ou bien de modifier les politiques et stratégies d'intervention de l'Union européenne.

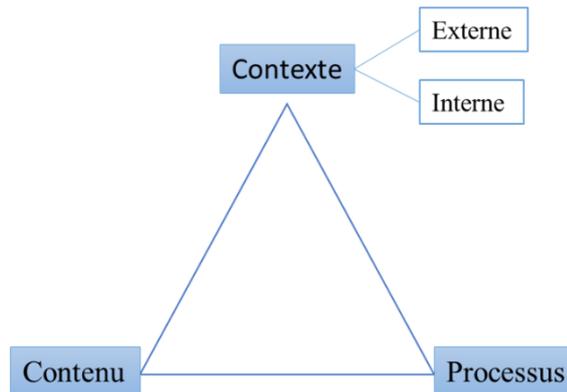
Après avoir identifié différents modèles de cycle de projet, il paraît évident qu'il n'existe pas de modèle unique³⁰ qui convient à tous les projets dans tous les secteurs et dans tous les contextes. Alors que certains modèles assurent un contrôle excessif et une planification rigoureuse (PMI, cascade ou PERT) ; d'autres assurent plus de souplesse comme les modèles agile et SCRUM. L'Union européenne présente son cycle de vie de projet en boucle alors que sa mise en place, reste séquentielle, linéaire, lente et n'engage pas les échanges avec les bénéficiaires. Le Cycle du Projet (CP), la Gestion du Cycle du Projet (GCP) et les Principes clés de la GCP de l'Union européenne sont détaillés et discutés au Chapitre 4, section 4.2 de notre étude.

1.1.1.2. Le processus

C'est l'ensemble d'actions et d'activités en relation les unes avec les autres, menées à bien pour créer un ensemble prédéfini de produits, de résultats ou de services, un processus est également caractérisé par ses inputs et outputs (entrant/sortant). Les adeptes du courant processuel (Pettigrew, 1990 et 1992 ; Chia, 1995 ; Chia et King, 1998 ; Hernes, 2008 ; Langley et Tsoukas, 2010), nous proposent d'envisager l'organisation comme une construction en perpétuelle définition et redéfinition (Hussenot, 2016).

³⁰ Nous pouvons au moins énumérer une dizaine tels que : linéaire, cascade, en V, spirale, PERT, Agile, SCRUM, adaptive, chemin critique, développement de l'application jointe (DAJ), modèle hybride, etc.

Figure 7: Cadre d'analyse des processus. (Pettigrew, 1987)



Le processus de changement fait référence aux actions, réactions et interactions des diverses parties intéressées qui cherchent à faire passer l'organisation de son état actuel à son état futur. Ainsi, de manière générale, le *pourquoi* du changement est dérivé d'une analyse du contexte interne et externe du projet. Le contexte interne fait référence à la stratégie, la structure, la culture et management en cours et le contexte externe fait référence aux facteurs (économiques, politiques et sociaux).

Le *quoi* du changement est inclus dans le contenu (le domaine concerné ou la cible visée par le changement), alors que le *comment* du changement peut être compris à partir d'une analyse du processus (les rapports de pouvoir qui se développent entre parties-prenantes pour défendre leurs intérêts propres ou pour faire évoluer la situation dans telle ou telle direction).

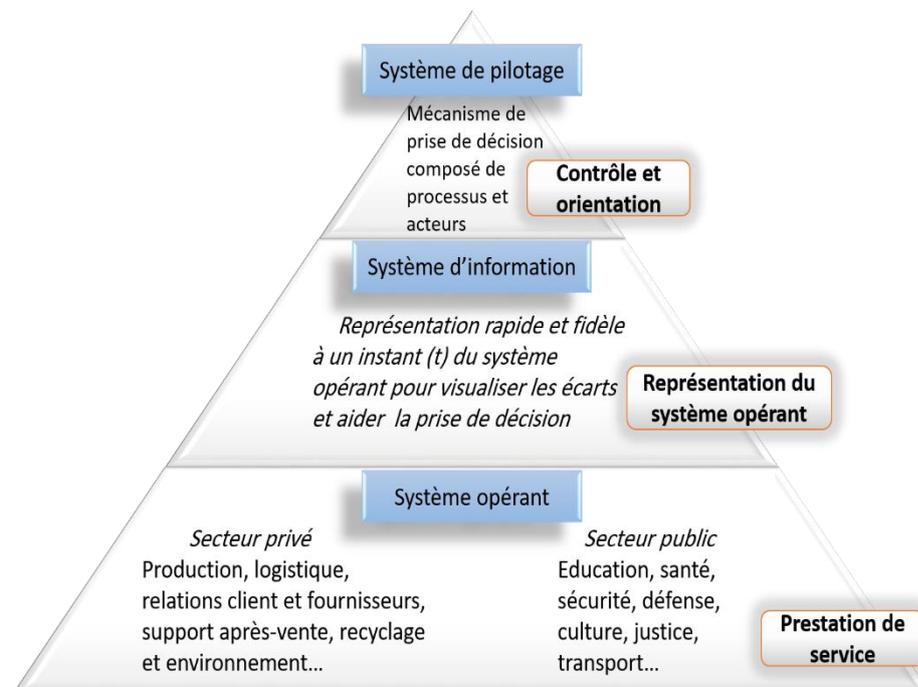
Le défi analytique est de relier le contenu, les contextes et les processus de changement au fil du temps pour expliquer la réalisation différentielle des objectifs de changement. Les connexions les plus critiques sont peut-être la manière dont les acteurs du processus de changement mobilisent les contextes qui les entourent et, ce faisant, donnent une légitimité au changement (Pettigrew, 1987a, 1992). Dans le cadre de l'analyse contextuel d'un projet de réforme administrative, nous proposons de compléter l'analyse du contexte présent (interne, externe) par une analyse du contexte historique afin d'éclairer les raisons et les causes des événements, des règles et des pratiques en cours. Une meilleure compréhension du contexte historique permet d'identifier les origines des problèmes pour mieux les traiter. Un processus s'inscrit donc dans un contexte, est influencé par ce contexte et en tire des avantages et des défis.

1.1.1.3. Les techniques de projet

Qu'il s'agisse de grille d'analyse, de faisabilité ou de risques-projet, du cadre logique, de fiches de tâches ou de ressources, de diagrammes Gantt ou Pert, de graphes, ou de tableaux des dépendances, la question se pose autour de l'opportunité d'utilisation d'un système d'information. Dans les cas d'une complexité maîtrisée par un esprit humain, le système d'information n'est pas nécessaire, il devient nécessaire quand le niveau de complexité du système opérant augmente, la décision n'est plus prise à partir d'une visualisation directe des éléments physiques, mais à partir d'un modèle représentatif.

La systémique des organisations est fondée sur une pyramide à trois niveaux : *le système opérant* qui a pour fonction la prestation de service, *le système d'information* qui a pour fonction la représentation du système opérant et *le système de pilotage* qui a pour fonction le contrôle et l'orientation (Vallet, in Mazouz, 2017). Nous présentons dans le schéma ci-après les champs d'activités liés à chacun des trois systèmes, le schéma est structuré sous forme pyramidale afin de bien situer le système d'information qui n'est utile et efficace que dans le cas où le système de pilotage ne peut exercer directement ses fonctions de contrôle et d'orientation.

Figure 8: Auteur : d'après *Systémique des organisations, Vallet in Mazouz, 2017*



Un système d'information représente donc une aide pour visualiser les écarts et aider la prise de décision.

1.1.1.4. Les acteurs de projet

Pour Mazouz (2017) la gestion de projet est la manière de « *piloter une équipe composée de professionnels assumant en réseau des activités finalisées, orientées vers des objectifs précis et soumis à des contraintes de spécifications, de coûts et de délais de livraison* ». Par cette définition, Mazouz souligne la prédominance de la gestion du facteur humain dans la gestion de projet et le besoin d'avoir des professionnels (compétents) capables de travailler en réseau pour réussir le projet et atteindre les objectifs malgré les contraintes de coût, de la qualité et de délais. Garel (2011) détermine les acteurs de projet par les rôles et les responsabilités qu'ils tiennent dans la gestion de projet. Il les regroupe en quatre catégories comme le montre le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1 : Rôles et responsabilités des acteurs projets. (Garel, 2011)

Rôles et responsabilités	Acteurs
Prescrivent, achètent, évaluent, réorientent, voire arrêtent le projet	Maître d'ouvrage, Client, donneur d'ordre, commanditaire, destinataire
Pilotent le projet	Maître d'œuvre, Manager de projet, chef de projet, directeur de projet, coordinateur de projet et autres personnes impliquées dans la gestion de projet.
Réalisent le projet	Membres de l'équipe projet, qu'ils soient « acteurs projets » ou « acteurs métiers », internes ou externes à l'entreprise qui portent le projet
Entourent le projet	Tiers, <i>sponsors</i> , parties prenantes. Sans faire partie de l'équipe du projet, ils sont influencés ou influencent directement son fonctionnement

Selon Patanakul et Milosevic (2008), les compétences nécessaires chez les gestionnaires de projet, qui pilotent et qui réalisent, peuvent être rassemblées en quatre groupes de compétences comme suit :

- techniques liées au métier et appuyées par l'expérience,
- interpersonnelles et intra-personnelles du leadership, de la communication, de la gestion d'équipe et des qualités personnelles,
- opérationnelles et administratives de planification, du suivi et de contrôle,
- d'affaires/stratégiques l'orientation client, la pensée stratégique et le sens des affaires.

Le projet génère également ses propres savoirs et savoir-faire et devient lui-même source de compétences pour l'équipe de projet. Pour Cullmann, (2009) chaque projet génère un savoir double : le produit développé (livrable) et le savoir acquis durant le déroulement du projet. Les expériences accumulées pendant le projet permettent un apprentissage en gestion de projet. Brière et Pellerin, (2017)³¹ considèrent que les facteurs de réussite d'un projet sont largement tributaires du contexte du projet et de l'émergence d'un leadership capable de communiquer efficacement une vision, de mobiliser les équipes projets, d'obtenir le soutien et l'engagement des différents acteurs, de traduire les divers discours pour favoriser une compréhension mutuelle des objectifs et des priorités de chaque acteur du projet, et enfin de faire preuve de détermination et de décision. Dulewicz et Higgs (2005) identifient 15 dimensions de leadership³² et les regroupent en trois compétences : intellectuelles, managériales et émotionnelles. À partir de ce travail ils définissent trois profils de leader des projets de changement organisationnel :

- Axé sur le but (*Goal-oriented*) : le leader définit la direction et se comporte d'une manière dans laquelle il / elle joue un rôle important en dirigeant les autres pour atteindre les objectifs clés nécessaires pour atteindre la performance requise.
- Impliqué (*Involving*) : l'objectif du leader est de fournir un sens aigu de l'orientation. Cependant, l'accent est davantage mis sur la participation des autres à la fois à l'établissement de la direction et, dans une plus large mesure, à la détermination de la manière dont les objectifs seront atteints.
- Engageant (*Engaging*) : le leader vise à aider les autres à atteindre à la fois la nature de la direction et les moyens d'atteindre les objectifs nécessaires. Le leader est plus concerné par le développement de la capacité des autres à réaliser que par la direction étroite de l'entreprise.

Muller et Turner (2007) affirment que non seulement le style de leadership du chef de projet influence la réussite du projet mais également les différents styles de leadership sont appropriés pour différents types de projet.

³¹ In Mazouz (2017)

³² Intellectual dimensions (Critical analysis and judgement, Vision and imagination, Strategic perspective), Managerial dimensions (Resource management, Engaging communication, Empowering, developing, Achieving,) and Emotional and social dimensions (Self-awareness, Emotional resilience, Intuitiveness, Interpersonal sensitivity, Influence, Motivation, Conscientiousness).

1.1.1.5. Les compétences

Le concept de « compétence » se diffuse aujourd’hui très largement dans le monde du travail et dans les disciplines scientifiques qui s’y appliquent. Aubret (2012) propose une définition synthétique, au conditionnel. Selon lui, une compétence serait une « *caractéristique individuelle ou collective attachée à la possibilité de mobiliser, d’adopter, et de mettre en œuvre de manière efficace dans un contexte donné un ensemble de connaissances, de capacités, et d’attitudes comportementales* ».

Pour Le Boterf (1994), la compétence n’est pas un état ou une connaissance possédée. Elle ne se réduit ni à un savoir ni à un savoir-faire. Posséder des connaissances ou des capacités ne signifie pas être compétent c’est dire toute l’ambiguïté des expressions telle que “mobiliser ses compétences”. La compétence ne réside pas dans les ressources (connaissances, capacités...) à mobiliser mais dans la mobilisation même de ces ressources. Ainsi, La compétence n’est pas un état, c’est un processus puisqu’elle est de l’ordre du “savoir mobiliser”. Le terme de compétence est polysémique et peut prendre, selon les disciplines, des acceptions différentes qui dépendent de la variété des contextes et des usages recherchés.

Gilbert (2006) définit la compétence comme un « concept nomade » qui ne se fixe pas dans une théorie mais qui se déplace dans les champs de l’évaluation des personnes, de l’étude des activités, de l’orientation professionnelle, de l’analyse des relations individu–organisation et dans ce mouvement même la compétence trouve de nouvelles significations. Cette notion multidimensionnelle de la compétence n’est pas prise en considération dans les projets de réforme de l’administration publique libanaise où elle est assimilée à un acquis de formation.

1.1.1.6. Les spécifications de projet et coûts et délais :

Les spécifications d’un projet sont consignées dans un document appelé cahier des charges. Il n’existe pas de modèle unique ou de format prédéfini pour un cahier des charges, c’est un document formel qui contient les attentes et les exigences du donneur d’ordre, les spécifications techniques et qualitatives du projet ainsi que la réglementation en vigueur. Le cahier des charges inclut les informations nécessaires à la réalisation d’un projet et présente de manière détaillée et structurée les caractéristiques du projet. Un projet

se caractérise par une finalité et un ensemble de moyens mis au service de cette finalité, cependant « finalités » et « moyens » peuvent être partiellement mêlés, i.e. informatiser l'administration publique devient souvent une finalité en soi alors que l'équipement informatique n'est qu'un moyen pour mieux servir le public.

De la finalité à la spécification, l'objet d'un cahier des charges est de transformer la finalité en un problème bien posé. Le cahier des charges répond aux questions du *pourquoi* (contexte, but, objectifs, rôles et responsabilités des acteurs projets), des *résultats* attendus (services, livrables³³, indicateurs de performance), des *contraintes* de réalisation (risques / hypothèses, coût, qualité, délais et règlementaires) et enfin du *comment* (réponses aux besoins, démarche / processus, procédures de validation des livrables, ressources à mettre en œuvre et planning de réalisation).

Nous distinguons deux types de cahier des charges : le cahier des charges technique qui se focalise sur les exigences et contraintes techniques d'un projet et le cahier des charges fonctionnel³⁴ qui précise les besoins et attentes du maître d'ouvrage. Le cahier des charges fonctionnel ne se contente pas de lister les fonctionnalités du projet, il spécifie, explique et délimite le projet ainsi que les conditions de sa réalisation. C'est un lien contractuel, factuel et concret entre les parties prenantes du projet.

Un cahier des charges mal spécifié, un besoin mal défini et inadéquatement priorisé mène à une consommation inopportune des ressources et va considérablement compromettre les chances de réussite du projet et de sa gestion. Le cahier des charges est ainsi un document hautement stratégique : par sa nécessité en amont et en aval de la mise en œuvre du projet, par l'enjeu du pouvoir de négociation entre donneur d'ordre et fournisseur (selon qui, des deux parties, détient la capacité de le concevoir et de le rédiger). La capacité effective du client à rédiger le cahier des charges est questionnée par son relatif défaut potentiel d'expertise. En cas d'impossibilité de le faire, le fournisseur va exercer une influence décisive au mieux de ses propres intérêts et/ou, positivement, de ceux des deux parties (Bouvier- Patron Paul, 2013).

Le cahier des charges contient toutes les informations techniques, du coût, des délais et les risques prévisibles qui permettent d'expliquer et de comprendre les exigences liées au projet. Une fois que les spécifications techniques sont définies et les maîtres d'ouvrage

³³ Les résultats tangibles d'une production réelle, appréhendable, mesurable attendue par le client final

³⁴ Le cahier des charges fonctionnel inspiré par la norme AFNOR NF X50 Décembre 1991 (remplacée par la norme NF EN 16271 Février 2013)

potentiels identifiés, un appel d'offres peut être lancé et un contrat, incluant les spécifications techniques, le budget et les délais d'exécution, peut être signé.

La notion de gestion des risques est liée aux choix arrêtés dans le cahier des charges. La gestion de projet est exposée aux risques internes (surcoût, qualité et délais de réalisation) et externes (politiques, économiques, forces-majeures), liées au contexte du projet. Ces risques sont présents à chaque phase du cycle de vie de projet. Sans oublier les risques transversaux liés à la gestion des ressources humaines (capacités du donneur d'ordre et du maître d'œuvre à mobiliser du personnel compétents et motivés) qui sont à prendre en compte tout au long du projet.

Concernant les coût et délais, Pluchart (2016), désigne deux types de contrat de réalisation de projet : les contrats à « prix forfaitaire » ou « en régie ». Dans le premier type « à prix forfaitaire », les spécifications les délais et le prix, sont non révisables et le maître d'ouvrage a une obligation de résultat ; alors que dans le deuxième type « marché en régie », le prix, les spécifications et les délais peuvent être renégociés et le maître d'ouvrage a une obligation de moyens. L'auteur identifie également quatre principaux types de temporalité qui caractérisent la spécification des délais de réalisation des projet : *le temps organisationnel*, nécessaire à la réalisation du projet du début jusqu'à la fin et pour chacune de ses phases ; *le temps économique*, qui est lié à la rentabilité et au retour sur investissement ; *le temps financier*, qui correspond aux termes de décaissement des capitaux et finalement, *le temps symbolique*, qui marque les évènements-majeurs du cycle de vie de projet. Les gestionnaires de projet doivent gérer ces quatre types d'agenda simultanément.

Il désigne également les facteurs temps marquants des projets de réforme dans un contexte public : le *temps organisationnel*, l'administration publique est marquée par les délais légaux et les priorités de l'administration ne sont pas forcément celles du maître d'œuvre et le *temps symbolique* lorsque le projet est rythmé par la soumission et la validation des livrables et le mécanisme de validation intègre les prérogatives réglementaires du bénéficiaire. Le contexte public permet de disposer du temps pour le changement, du fait que l'administration publique ne vit pas dans l'urgence car non soumise aux exigences d'un marché en évolution rapide, ni aux contraintes d'une concurrence. De même, la garantie de l'emploi constitue un atout pour éviter d'effrayer les managers et collaborateurs dans le secteur public dans un contexte de changement, mais peut également constituer un

frein en limitant l'intérêt pour le changement et un moyen de pouvoir sur le maître d'œuvre qui a un plan à respecter et qui est contraint par les délais du contrat. (Alis & Fergelot, 2012).

Nous présentons ci-après ces facteurs qui conditionnent le succès ou l'échec du projet. D'après Kerzner (2009), la définition du succès d'un projet impliquait historiquement la réponse aux attentes du client, qu'il soit interne ou externe à l'organisation. Le succès impliquait également l'exécution du travail dans les contraintes de temps, de coût et de qualité. Depuis les années 1970, la littérature de gestion de projet abonde de listes de facteurs de succès de projet. En plus des trois dimensions d'origine (coût, qualité et temps), d'autres ont été intégrées : (i) la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation cliente, (ii) la satisfaction des utilisateurs finaux et (iii) la satisfaction de toutes les autres parties prenantes.

Pinto et Prescott (1988), listent dix facteurs critiques de succès de projet³⁵: la clarté de la mission de projet, le soutien de la direction générale, une planification détaillée du projet, la consultation du client, la sélection, le recrutement et formation de l'équipe projet, la disponibilité d'expertise pour accomplir les tâches techniques, l'approbation du client, le suivi et retour d'information, la communication et enfin le diagnostic (*Trouble-shooting*). Dans leur étude³⁶, ils sont parmi les pionniers à élargir l'éventail des facteurs de succès en tenant compte des spécificités des différentes étapes du cycle de vie du projet. Les résultats démontrent que bien qu'il existe une justification empirique pour plusieurs des facteurs de succès critiques précédemment énumérés, l'importance relative de divers facteurs de succès critiques est susceptible de changer à différentes phases du processus de mise en œuvre du projet. Cette constatation implique que l'utilisation future de l'analyse et de la mise en œuvre des facteurs de succès critiques, quel que soit le domaine à examiner, peut dépendre d'autres phénomènes organisationnels, (i.e. le cycle de vie du projet).

Ces facteurs sont donc d'une nature temporelle et n'ont pas la même importance (pondération) tout au long de la vie d'un projet.

Nous présentons dans le tableau 2 la distribution des facteurs de succès critique selon Pinto et Precott (1988)

³⁵ Identifiés par J.K Pinto & D.P. Slevin, (1987). Critical factors in successful project implementation, IEEE Transactions on Engineering Management, 34, 22027.

³⁶ 408 chefs de projet ou membres d'équipe projet impliqués dans la gestion de projet dans multiples secteurs industriels.

Tableau 2: Distribution des facteurs critiques tout au long des phases du cycle de projet

	Phase I Conceptualisation	Phase II Planning	Phase III Exécution	Phase IV Clôture
Facteurs critiques dominants liés au succès de projet.	Mission de projet	Mission de projet	Planification	Mission de projet
	Consultation du client	Soutien de la direction générale	Mission de projet	Consultation du client
		Consultation du client	Exécution des tâches techniques	Exécution des tâches techniques
		Approbation du client	<i>Trouble shooting</i>	
			Consultation client	

Source : Pinto, Prescott, 1988

La clarté de la mission du projet (finalités et objectifs) et la consultation client sont les deux facteurs déterminants dans la première et deuxième phase du projet, les facteurs dominants qui se rajoutent dans la deuxième phase sont : le soutien de la direction générale et l'approbation du client (nécessaires à la planification et à l'allocation de ressources de la troisième phase). Dans la troisième phase cinq facteurs apparaissent comme déterminants, la mission projet en premier (bien que pas émis dans l'hypothèse), *trouble-shooting* et planification sont les deuxième et troisième facteurs, l'exécution des tâches techniques et la consultation client sont les quatrième et cinquième facteurs critiques de cette phase. Dans la quatrième phase de projet, l'exécution des tâches techniques vient en premier, suivi par la mission projet et la consultation client comme les facteurs dominants de cette dernière phase de clôture. La clarté de la mission projet est le facteur dominant présent tout au long du cycle de vie du projet. En dépit du fait que le personnel a une relation significative avec la réussite du projet, étonnamment ce n'est pas une variable dominante pour la réussite du projet à aucune des quatre phases du cycle de vie. Dans leurs travaux, Belassi et Tukel (1996), ont rassemblé sept listes différentes de facteurs de succès critiques qui comprennent entre six à douze facteurs par liste. Les deux facteurs qui sont cités dans six des sept listes sont la planification et les compétences du chef et de l'équipe projet. Les auteurs soulignent le fait qu'un projet perçu comme un succès par un chef de projet et les membres de l'équipe peut être perçu comme un échec par le client et inversement. Cette différence vient du fait que chaque partie-prenante du projet peut l'évaluer différemment et donc valorisent les bénéfices différemment. En raison de la nature unique des projets, la

plupart des facteurs d'une liste peuvent ne pas être applicables à un projet particulier, ou un facteur qui est le principal déterminant du succès d'un projet peut ne pas être répertorié dans cette même liste. Nombre de ces facteurs n'affectent pas, dans la pratique, directement le succès ou l'échec du projet. Il s'agit plutôt d'une combinaison de nombreux facteurs, à différentes étapes du cycle de vie du projet, entraînant le succès ou l'échec du projet. La plupart, sinon la totalité, de ces listes incluent des facteurs liés au chef de projet et à l'organisation à laquelle appartient le projet, et semblent ignorer les caractéristiques du projet, les caractéristiques des membres de l'équipe et les facteurs externes au projet (Belassi, Tukel, 1996).

Si nous reprenons les dimensions de succès indiqués par Kerzner (2009) où le succès d'un projet se mesure par la réalisation des objectifs du client, des utilisateurs finaux et des parties prenantes, il faut distinguer entre le succès du projet et le succès de l'effort de gestion de projet. La raison revient au fait que les deux notions, bien que liées, peuvent être très différentes. Lors de la mesure du succès d'un projet, il faut tenir compte des objectifs de toutes les parties prenantes tout au long du cycle de vie du projet et à tous les niveaux de la hiérarchie de gestion. Par conséquent, mesurer objectivement le succès d'un projet avec une telle multitude d'objectifs est un peu illusoire, alors que la mesure de succès de l'effort de gestion de projet se limitent généralement aux critères du coût, du temps et de la qualité des performances (De Wit, 1988). Il est évident que mesurer le succès est complexe et qu'un projet n'est pratiquement jamais un désastre ou un échec total pour toutes les parties prenantes à toutes les phases du cycle de vie du projet. Par conséquent, un projet peut être un succès pour une partie et un échec pour une autre. Le succès dépend également du facteur temps. Un projet peut être perçu comme un échec un jour et un succès plus tard.

Face à cette complexité, la question même d'évaluer le succès d'un projet peut être déclinée en trois questions : i) quels sont les facteurs essentiels au succès de la gestion de projet ? ii) quels sont les facteurs essentiels à la réussite d'un projet individuel ? iii) quels sont les facteurs qui mènent les projets au succès ? Par conséquent, il s'agit de différencier les critères de succès liés à la gestion de projet (respect des spécifications, coût, délais et qualité de la performance,) de ceux liés au projet lui-même (satisfaction de client et des parties-prenantes par un rapprochement de leurs intérêts et des bénéficiaires du projet) et enfin des critères de succès de l'entreprise qui mène des projets réussis.

Nous retenons que réussir un projet est nécessairement plus difficile que réussir une gestion de projet, car les bénéfices ne sont ni délivrés ni réalisés par le chef de projet et l'équipe projet mais au travers une coopération étroite avec le client, ce qui nécessite une compréhension commune de la finalité et des missions du projet. Un rapprochement entre les intérêts des parties-prenantes entre eux d'un côté et avec les bénéficiaires du projet d'un autre va impacter la priorisation des objectifs et l'allocation des ressources, ainsi que la mise en place d'un processus efficace de gestion et de livraison des livrables/bénéficiaires. Le rôle politique du chef de projet comme traducteur et facilitateur des interactions entre les parties-prenantes est primordial. Enfin, le choix des pratiques de gestion ainsi que la mise en place de moyen efficace « *d'apprendre par l'expérience* » sur les projets encourage les gens à apprendre et à intégrer cet apprentissage dans l'amélioration continue des processus et des pratiques de gestion de projet (Cooke-Davies, 2002). L'apprentissage est une question d'organisation et non seulement une fibre pédagogique ou une affaire de sensibilité (Véronique Chanut, 2002).

1.1.1.7. Approches de gestion de projet

Nous concluons cette section par l'exposition et la discussion des différentes approches de gestion de projet. Il ne s'agit pas d'affirmer ou d'infirmer le bien-fondé théorique d'une approche, mais d'exposer et d'analyser telle ou telle formalisation afin de comprendre la manière avec laquelle ils peuvent éclairer notre recherche. Nous nous basons sur les travaux de Pichault (2000, 2013) qui expose cinq approches différentes de gestion de projet de changement : a) l'approche de la planification, b) l'approche contingente, c) l'approche incrémentale, d) l'approche stratégique, et finalement e) l'approche des conventions. Il propose en conclusion un modèle intégrateur dit des cinq forces.

a) L'approche de la planification : la planification constitue l'une des approches les plus classiques pour aborder la formation des stratégies de changement (réforme). Elle se place délibérément sur un plan normatif, en proposant un schéma idéal de comportement pour les décideurs et implique : la disponibilité d'une information pertinente crédible et accessible, une démarche raisonnée, obéissante aux principes d'exhaustivité, d'optimisation et de contrôle, la décomposition en étapes analysées et quantifiées et enfin un pôle de décision unique et le partage des mêmes valeurs et objectifs par tous les acteurs.

b) L'approche contingente : basée sur les travaux de précurseurs (Burns & Stalker, 1961), l'approche contingente s'est notamment développée à partir des recherches et écrits de Lawrence et Lorsch (1967), et Mintzberg (1979). Cette approche engage une adaptation et ajustement permanent (*No one best way*), une adéquation (fit) entre les composantes du projet et le contexte et une dépendance par rapport au contexte.

c) L'approche incrémentale : consiste à réaliser un développement continu, c'est un avancement par pallier afin d'être certain que chaque valeur ajoutée apporte une amélioration sans créer de dysfonctionnement. Une approche incrémentale engage une articulation progressive entre la dynamique du présent et les temporalités du passé, une emprise des choix antérieurs et que les objectifs se définissent via un processus permanent d'essais et d'erreurs. Elle implique nécessairement d'adopter également une approche itérative.

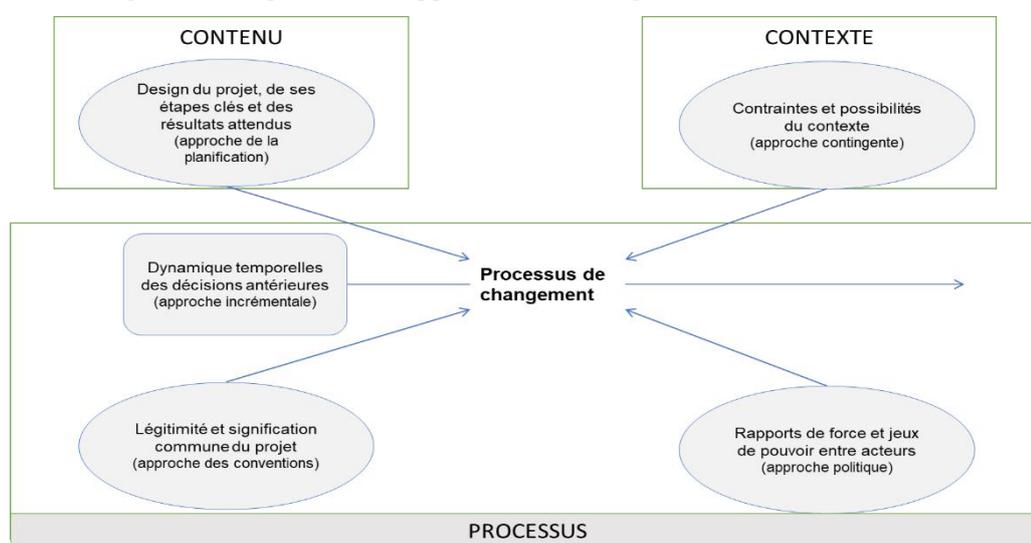
d) L'approche stratégique : est basée sur l'analyse stratégique des organisations de Crozier et Friedberg (1977). Elle s'intéresse aux relations de pouvoir entre les acteurs de l'organisation et aux règles implicites qui gouvernent leurs interactions. Dans cette approche l'organisation est vue comme « *le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul* » et comme « *un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres* ». L'organisation est un système complexe de relations entre les acteurs dans une action collective, l'acteur possède un pouvoir relationnel qui n'est pas lié systématiquement à sa position statutaire « *Le pouvoir est une relation et non pas un attribut des acteurs* ». Ce pouvoir est défini en tant que capacité d'un acteur à faire agir un autre acteur. La relation de pouvoir est forcément réciproque et inégalitaire et se joue au sein d'une relation d'interdépendance entre les deux. Dans l'analyse stratégique on distingue quatre grandes sources de pouvoir : la possession d'une compétence particulière, la maîtrise des relations à l'environnement, le contrôle de la communication et des informations et la connaissance des règles de fonctionnement de l'organisation. Chaque acteur va mettre en place une stratégie pour atteindre ses objectifs en tenant compte des ressources et contraintes existantes.

e) L'approche des conventions : fondée sur la théorie des conventions (Boltanski & Thevenot, 1991 ; Boltanski & Chiapello, 1999) qui ne postule pas la rationalité (calculs rationnels) mais s'appuie sur différents repères présents dans des contextes et des situations précis. La théorie fait la distinction entre deux types de repères, explicites (les énoncés et les discours tenus dans l'organisation) et implicites (les comportements, l'espace, le temps

et les objets). L'approche des conventions explore comment les individus, confrontés à des situations marquées par l'incertitude, décident du comportement qu'ils vont adopter et comment de ces multiples décisions individuelles se dégage une certaine convergence (convention). En même temps que les conventions conditionnent les choix individuels, les choix individuels construisent les conventions. Cette approche suppose une communication et une légitimité pour créer de la convergence et avoir une signification commune. Elle porte également sur les divergences de vues qui se mettent en place et qui contribuent à l'évolution des organisations et des conventions, ainsi qu'à l'identification de repères dans un contexte d'incertitude.

L'intégration des approches du changement : Pichault (2013) inscrit son modèle d'intégration dans la tradition de recherche contextualiste développée par Pettigrew (1987) qui propose une grille d'analyse générale, qui met en avant trois concepts et s'intéresse à leurs interrelations : le contenu, le contexte et le processus (présentée précédemment).

Figure 9: Intégration des approches du changement (F. Pichault, 2013).



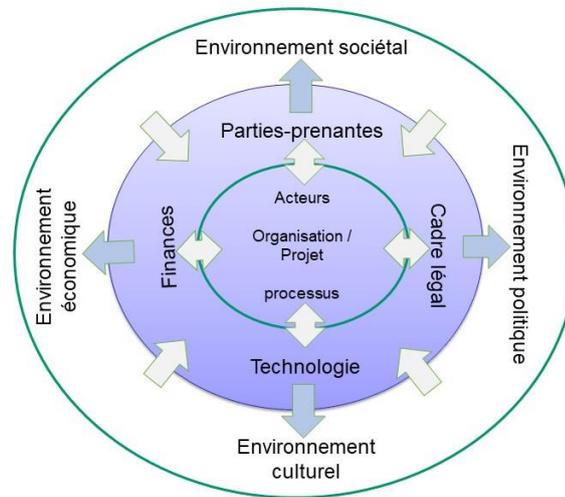
Le modèle des cinq forces, implique des orientations d'action distinctives en termes de conduite d'un projet de changement en sus des conditions requises traditionnellement de la méthodologie de gestion de projet : définir une signification collective du projet et opérer des compromis, être attentif en permanence à l'état existant et aux évolutions des contextes internes et externes, identifier et bien analyser les jeux des acteurs, leurs intérêts et capacités à influencer la situation, enfin veiller à ajuster les temporalités du projet.

L'approche de gestion de projet adoptée par l'Union européenne est une approche de planification, guère flexible et qui fait abstraction du contexte politique. D'un côté, la situation actuelle de l'administration publique libanaise ne présente pas un contexte favorable avec les prérequis nécessaires à la mise en place d'une telle approche et d'un autre côté, la littérature empirique a, depuis longtemps, contribué à montrer les limites de l'approche de planification (H. Mintzberg, 1994).

1.1.2. Contextualisation

Nous présentons ci-après, la revue de littérature liée à notre deuxième thème qu'est la contextualisation. Le Larousse définit le contexte comme un ensemble des circonstances et des conditions naturelles, sociales et culturelles dans lesquelles se produit un événement où se situe un discours et dont il tire sa signification. Tout événement ou discours est donc impacté par son contexte. Un projet est donc situé dans un contexte donné et est soumis à de nombreuses incertitudes, provenant de changements intervenus dans l'environnement politique, le cadre juridique et réglementaire, les finances, la technologie, les priorités des parties-prenantes, le management, la gestion des ressources humaines et tout autre changement interne ou externe à l'organisation. Ces changements permanents constituent le contexte dans lequel évoluent le projet, ses acteurs, et ses processus. Ci-après un schéma représentant les différentes strates d'incertitudes composant le contexte dans lequel se trouve un projet et une organisation. Ces incertitudes et strates sont perméables et interagissent entre elles.

Figure 10: Auteur : éléments de contexte de projet



Notre thèse focalise sur la gestion de projets de réforme de l'administration publique financés par l'Union européenne dans le contexte libanais qui manque de visibilité et présente considérablement d'incertitudes politiques et économiques. L'administration publique libanaise obéit non seulement à ses propres règles, établies dans un cadre juridique et règlementaire obsolète et lent à évoluer, mais obéit également aux stratégies politiques des parties au pouvoir et à un -prétendu- équilibre confessionnel et communautaire externe au fonctionnement propre de cette administration. Afin de mieux appréhender le contexte de l'administration publique libanaise, détaillé au chapitre 3, nous présentons ci-après les caractéristiques de la gestion de projet de réforme dans un contexte public, les similitudes et différences entre le secteur privé et le secteur public ensuite nous présentons la question culturelle et le modèle de gouvernance et leurs influences.

1.1.2.1. Gestion de projet de réforme dans un contexte public

Hudon (2017)³⁷ évoque la complexité de la planification et de la gestion de projet dans un contexte public à cause des objectifs multiples liés à la multitude de clients à satisfaire, de la divergence des visions et des valeurs des parties prenantes qui peuvent s'affronter durant le cycle de vie du projet. La diversité des intervenants et des juridictions, ainsi que du financement qui vient de l'argent des contribuables impose la soumission aux mêmes

³⁷ in B. Mazouz (2017)

règles et aux mêmes logiques bureaucratiques de fonctionnement de l'administration publique. Les administrations publiques constituent des environnements hautement encadrés où les mécanismes de contrôle sont omniprésents « *Les administrations publiques sont ainsi faites qu'elles accordent généralement plus d'importance au respect des règles et des processus qu'à l'atteinte des résultats* ». Ainsi, le contrôle devient, d'une certaine façon, l'élément principal de la gestion de projet. Dans le tableau 3 ci-après, nous comparons les spécificités des secteurs privé et public par rapport aux caractéristiques de projet et leurs impacts sur la gestion de projet.

Tableau 3: Auteur : caractéristiques de projet entre secteur public et secteur privé

Caractéristiques de de projet	Public	Privé
Finalité	Politique	Profit
Financement	Argent du contribuable	Investisseurs à la recherche de profit
Personnel	Permanant	Temporaire
Chef de projet	Soumis aux bases du lien de subordination.	Chef de projet avec délégation de pouvoir
Lien hiérarchique	Pyramidale, Prérogatives et autorisations	Qualification et compétences
Qualité et Performance	Respect des règles	Résultats escomptés
Flux de travail	Procédures et règlementations	Flexibilité et adaptabilité
Temps et délais	Politique et administratif	Économique
Client	Plusieurs clients à satisfaire	Maître d'ouvrage
Prise de décision	Multiple et complexe	Unique et simple

La spécificité du secteur public, quant aux bases du lien de subordination, est à prendre hautement en considération quand on compose une équipe projet au sein de l'administration publique. Un chef de projet qui n'a pas l'autorité hiérarchique, même s'il a les compétences nécessaires, risque de se heurter à la rigidité du système bureaucratique et voir son autorité disputer à chaque décision. La finalité et le cadre procédural fortement règlementaire de l'administration publique font de la planification et de la gestion des projets publics un exercice à la fois technique et politique. Cette gestion est complexifiée par la politisation des décisions et sa rationalité est limitée par plusieurs facteurs : le caractère imparfait de l'information disponible, l'incapacité à prédire l'avenir ainsi que l'instabilité des préférences dans le temps et entre les parties prenantes (Hudon, 2017)³⁸.

³⁸ in B. Mazouz (2017)

Malgré la flexibilité, l'adaptabilité et la facilité à mobiliser des compétences et des ressources qui caractérisent le secteur privé, la situation dans ce secteur n'est pas moins complexe et l'atteinte des résultats escomptés n'est pas davantage établie. Le taux de réussite des projets dans le secteur privé n'est pas grandement plus élevé que dans le secteur public, comme l'indique le rapport CAHOS 2015 de Standish Group International (tableau 4).

Tableau 4: Résolution de projet par industrie

Secteur	Réussi	Contesté	Échoué
Banque	30%	55%	15%
Finance	29%	56%	15%
Gouvernement	21%	55%	24%
Santé	29%	53%	18%
Telecom	24%	53%	23%

Source : Cahos 2015, les données représentent les résultats de l'exercice 2011-2015. Le nombre total de projets de développement de logiciels est de plus de 25000, avec une moyenne de 5000 par période annuelle.

Le secteur public fait aussi bien (à 3 points près) que le secteur des télécoms dans le taux de réussite de ces projets informatiques. Tout en reconnaissant l'utilité de bonnes pratiques et de principes solides pour la gestion de projets et de programmes, Morris (2012), admet que les multiples agendas, les complexités et les contingences du contexte peuvent fausser les modèles normatifs proposés par de nombreux guides et manuels de gestion de projet.

La gestion de Projets Publics Internationaux (PPI) intègre la complexité de la planification et de la gestion de projet dans un contexte public évoqué ci-dessus et revêt des caractéristiques bien spécifiques liées à la forte différence culturelle et sociétale entre bailleur de fonds et organisations bénéficiaires, aux intérêts et agendas politiques assimilables voire même contradictoires. Ces caractéristiques sont amplifiées dans le cas de projets de réforme administrative financés par un bailleur de fond comme l'Union européenne ou la banque mondiale, qui impose une strate supplémentaire de règlement, de norme et de culture organisationnelle. L'indemnisation des fonctionnaires participants au PPI est un élément souvent négligé. Un consultant qui travaille dans le cadre d'un projet international est le plus souvent mieux rémunéré que le fonctionnaire avec qui il travaille et à qui il va demander un certain nombre de tâches supplémentaires à sa charge de travail

habituelle. L'Union européenne ne prévoit pas d'indemnité pour les fonctionnaires participants aux PPI, ni l'administration locale par ailleurs. La réussite de ce genre de projet nécessite une culture de collaboration dès la phase de conception et implique davantage de ressources. Les dimensions culturelles et légales, les normes et standards des modes opératoires, les rôles et la divergence des intérêts des parties prenantes, représentent entre autres des risques élevés et rendent la gestion des PPI une affaire encore plus complexe que dans le cas d'un projet national (Brière & Pellerin, 2017). Afin de minimiser ces risques Brière et Pellerin (2017) proposent d'éviter de traiter un PPI comme un projet national, de prendre en compte les différents contextes, d'engager très tôt la culture de collaboration, de mobiliser le savoir local, de veiller à l'équilibre entre la méthodologie et la flexibilité et de faire une identification commune des risques.

1.1.2.2. Secteur public / secteur privé

Un projet de réforme de l'administration publique implique des interventions dans trois sphères : politique, managériale et sociétale, le tout dans un contexte historique et culturel donné. Dans la présente section, nous présentons les spécificités du secteur public et celles du secteur privé, la différence, opposition ou complémentarité ainsi que l'organisation des ressources humaines entre ces deux secteurs et par la suite nous étudions comment ces différences ou complémentarités impactent la gestion de projet de réforme de l'administration. Pour Holcman (2007), les différences principales dans l'organisation des ressources humaines dans les secteurs, public et privé portent essentiellement sur les spécificités organisationnelles et les spécificités culturelles de chaque secteur comme présentées dans le tableau 5 ci-après.

Tableau 5: Auteur : spécificités des secteurs public et privé. D'après Holcman, 2007

	Public	Privé
<i>Spécificités organisationnelles</i>		
Les bases du lien de subordination	Séparation du grade et de l'emploi, deux fonctionnaires d'un même grade n'exercent pas nécessairement la même fonction	Contrat et lois du travail (le fondement essentiel du droit du travail est la volonté des parties)
Les modalités de	Concours : instrument privilégié de sélection fondé sur l'évaluation de	Libre choix de recrutement

	Public	Privé
recrutement	la compétence et mérite du candidat	
La rémunération	Déterminée par son indice, la valeur du point est commune à l'ensemble des fonctions publiques	Selon marché et performance
<i>Spécificités culturelles</i>		
L'aspiration à l'impersonnalité	La bureaucratie est une structure impersonnelle dédiée à l'application de normes impersonnelles : Un fonctionnaire ne peut léguer son emploi.	Personnalisation, défi et héritage
Le rapport au temps (carrière)	La durée de la carrière dans l'organisation est celle de la vie professionnelle de l'agent	Le temps court et la réactivité au marché priment, le lien est sans cesse renforcé entre activité et contrat
L'aversion pour la confrontation	Les fonctionnaires sont extrêmement réticents à l'égard de toute confrontation, à savoir être mis en présence pour trancher un débat et/ou un conflit	Concurrence agressive, aspiration à l'indépendance et à la conquête des nouveaux marchés

Les *spécificités organisationnelles* identifiées par Holcman (2007) dans un contexte français sont également valables pour le Liban où les règles d'organisation bureaucratiques de son administration sont basées sur le modèle français et n'ont pas subi des modifications considérables depuis les années 1950. En dehors du rapport au temps, qui obéit aux mêmes règles qu'en France, les *spécificités culturelles* du secteur public avancés par Holcman ne correspondent pas au contexte et à la réalité culturelle et sociale libanaise, où l'appartenance confessionnelle et régionale est un élément identitaire très fort qui conditionne l'avancement et la promotion (les hauts postes de directions obéissent à un équilibre confessionnel). Cette appartenance influence même les relations interpersonnelles et entre fonctionnaires et citoyens.

Dans le tableau 6 ci-après nous présentons les différences identifiées par Holcman entre la fonction d'administration du personnel et la gestion des ressources humaines.

Tableau 6: Auteur : différence entre administration du personnel et GRH. D'après Holcman, 2007

Administration du personnel	Gestion des RH
Centrage sur la gestion du contrat de travail	Centrage sur la gestion des compétences
Primauté des règlements, procédures, conventions collectives	Primauté des itinéraires « sur- mesure »
Clients prioritaires : syndicats, personnel	Clients prioritaires : direction générale, hiérarchie
Effectifs importants	Effectifs réduits
Prédominance des lieux formels de concertation	Prédominance du management de projet
Principe d'équité interne	Principe d'équité externe

Le fonctionnaire est recruté par examens ou concours, il est affecté à un emploi du cadre de la fonction publique dans lequel il progresse et fait carrière. Tout fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique. Les règles de l'administration du personnel appliquées dans l'administration libanaise sont basées sur un cadre juridique qui impose un fonctionnement bureaucratique rigide, qui empêche toute initiative. Ceci s'oppose aux principes de la gestion des ressources humaines modernes conçus et adoptés par le secteur privé en France et ailleurs, et qui favorisent les démarches dynamiques et encouragent la recherche permanente de performance quantitative et qualitative. Les projets de réforme financés par l'Union européenne, pour la modernisation de l'administration publique au Liban, offrent une assistance technique pour l'élaboration de nouveaux dispositifs de gestion, la simplification des procédures et le développement des capacités humaines par la formation et les visites d'études à l'étranger. Ces projets offrent également au pays une opportunité pour faire évoluer son système d'administration de personnel vers un modèle qui intègre les concepts modernes de gestion de ressources humaines.

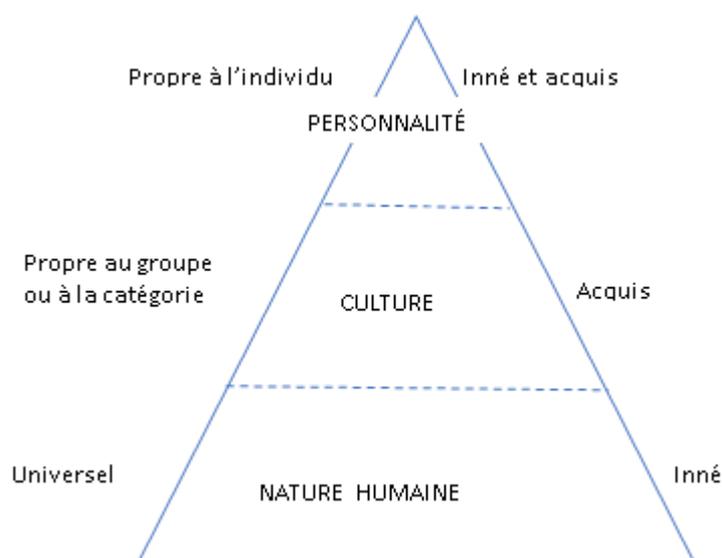
Au Liban, des concepts comme l'avancement basé sur la compétence ainsi que le droit à la formation sont en conflit avec les textes juridiques et les usages existants où la nomination pour certains postes est basée sur l'appartenance confessionnelle. Sans l'évolution du cadre légal et sans être accompagné par un nouveau projet politique, l'impact de ces projets de réforme reste limité. Sans une volonté et une capacité organisationnelle à changer du côté de l'administration libanaise, l'opportunité offerte par les projets de réforme européens, ne

suffit pas pour traduire les ambitions de ces projets en résultats concrets et pratiques ancrées dans les administrations visées.

1.1.2.3. Culture organisation et coopération

L'emplacement du Liban au croisement de grandes civilisations, la présence de plusieurs communautés ethniques et religieuses, ainsi que les alliances et les allégeances aux grandes puissances de la région font du Liban un pays avec une société multicommunautaire et multiculturelle. Hofstede (2010) définit la culture comme « *un livre non-écrit des règles du jeu social, un livre que les tenants d'une culture transmettent aux nouveaux venus, un livre qui se niche dans leur esprit* », comme une programmation mentale faite au travers des modèles de pensées qu'on ne cesse d'acquérir. La culture n'est donc pas innée, elle se nourrit de son environnement. Elle se distingue de la personnalité et de la nature humaine de chacun. Les bornes entre ses trois dimensions sont laborieusement percevables. Le schéma suivant illustre le positionnement de ses trois dimensions (figure 11):

Figure 11: Auteur : Positionnement de la culture d'après Hofstede (2010)



Hofstede (2010) distingue plusieurs niveaux de culture : le national selon le pays, le régional lié à l'ethnie et/ou à la religion, le genre que l'on soit fille ou garçon, le générationnel qu'on soit enfant - parent ou grands-parents, le social au gré de la profession ou de l'activité exercée et finalement le niveau de l'emploi en fonction du poste, du secteur d'activité et de l'organisation du travail mise en place. « *La culture d'une organisation comprend les croyances, les significations et les justifications utilisées pour légitimer une action, ainsi que les langages, les codes et les règles qui éclairent ces actions* » (Pettigrew,

1987b). Une organisation possède donc sa propre culture et cette dernière fait partie d'un contexte culturel sociétal plus large.

La gestion de projet se situe donc dans un contexte et dans une culture organisationnelle qui est plus étendue que le projet lui-même. La dimension culturelle peut affecter positivement ou négativement l'avancement d'un projet, particulièrement quand le projet implique des parties prenantes de cultures organisationnelles différentes. La bonne compréhension et l'intégration des éléments du contexte, lors de l'identification des besoins, de la problématisation, de la priorisation et de la planification d'un projet, permet de minimiser les risques et d'optimiser les chances d'une gestion de projet harmonieuse et efficace. Les projets de réforme proposés à l'administration publique libanaise par l'Union européenne, selon un mode opératoire et des normes européennes sans prendre en compte le contexte et la dimension culturelle, sociétale et organisationnelle de cette administration, rencontrent des difficultés dans la mise en place des activités et l'atteinte des objectifs. Si les projets des organisations supranationales telles que la Banque Mondiale ou l'Union européenne rencontrent des résistances et des difficultés dans la mise en place et l'ancrage des résultats des projets de réforme administrative, c'est lorsque le contexte politique, culturel, sociétal et organisationnel n'est pas pris en compte.

Turner (1992) suppose de son côté une relation entre la culture organisationnelle et la coopération entre les individus « *La culture d'une organisation définit un comportement approprié, relie et motive les individus, et impose certaines solutions là où il y a ambiguïté* ». D'autres courants adoptent une perspective de fragmentation qui ne présume pas l'existence d'une causalité entre culture et coopération car toute culture est porteuse de contradiction et d'imprécisions.

D'après Weick (1987), les finalités d'une action organisée ne sont pas déterminées par sa culture contextuelle, par contre la culture influence plutôt la façon d'atteindre les finalités en permettant de simplifier les choix entre différentes significations et interprétations possibles. Dès lors, la coopération n'est plus induite uniquement par une logique identitaire, s'appuyant sur la valorisation de références communes (coopération communautaire), elle peut également obéir à une logique opportuniste, reposant sur l'arbitrage entre gains et pertes retirés par les individus de la poursuite de la coopération, désignée par Dameron (2005) comme une (coopération complémentaire). L'influence de la culture au niveau de l'organisation sociétale et régionale, tout comme au niveau

institutionnel et individuel, est certaine. Les courants théoriques, qu'ils soient partisans d'une perspective intégratrice ou de fragmentation se différencient néanmoins par la forme de coopération induite par la dimension culturelle.

Les formes de coopération communautaire ou complémentaire sont bien influencées par la dimension culturelle au cours d'un projet. Il n'existe pas de forme de coopération supérieure l'une par rapport à l'autre, les deux étant nécessaires. C'est bien le chef de projet qui peut favoriser ou entraver la coopération s'il appréhende la culture organisationnelle exclusivement dans une optique différenciatrice (favorisant la coopération complémentaire) ou dans une optique intégratrice (favorisant la coopération communautaire). Le chef de projet peut donc favoriser telle ou telle forme de coopération selon le contexte (Urasadettan et al., 2018).

1.1.2.4. Modèle de gouvernance

Le Liban est depuis sa création à la recherche du bon modèle de gouvernance, pour assurer un équilibre entre les trois composantes majeures de la société : le secteur privé (grands propriétaires et commerçants), le secteur public (institutions et citoyens) et le secteur communautaire (ONG et organisations confessionnelles). Les quatre grandes étapes qui ont marqué l'histoire politique du Liban sont : i) la Constitution de 1926 sous mandat français, ii) la convention nationale de 1943 marquant l'indépendance du pays, iii) les accords de Taëf de 1990 qui ont mis fin à la guerre de 1975-1990 et iv) les accords de Doha en 2008 qui ont mis fin à la crise politique provoquée par l'absence d'exécutif depuis novembre 2007. Ces conventions ont façonné la Constitution et le système politique et juridique du pays en instaurant un système de gouvernance consociationnel, un système qui repose sur le partage du pouvoir entre les élites de différentes communautés confessionnelles. Le système de gouvernance consociationnel libanais est un mécanisme de gouvernance complexe et délicatement équilibré qui a remarquablement résisté à une combinaison de contraintes internes et externes résumées par Jabbra et Jabbra (2002) comme suit :

- *Contraintes internes* : les dirigeants politiques successifs sont intéressés par le maintien du système de clientélisme qui est la base de leur pouvoir politique. Ils sont également plus dévoués à faire avancer leurs propres intérêts et les intérêts de leurs communautés qu'à construire une politique libanaise commune et une

administration solide. Les phénomènes d'exode rural des années 60 et 70, de chômage et d'inflation ont imposé des contraintes supplémentaires au système.

- *Contraintes externes* : alors que le Liban faisait face à des tensions internes croissantes sur son système politique, le pays était également soumis à des tensions externes, à la fois régionales et internationales. Les tensions régionales provenaient de deux sources, à savoir le conflit israélo-palestinien et les rivalités interarabes.

Ce système de gouvernance s'est finalement effondré dans un premier temps pendant la guerre civile de 1975 qui a ravagé le pays pendant 15 ans, opposant les groupes communaux les uns aux autres, et provoquant de sanglants conflits intra-confessionnels. Dans un deuxième temps, c'est avec l'effondrement économique de 2019 qualifié par la Banque mondiale dans un rapport publié en juin 2021 comme étant parmi les pires crises économiques au monde depuis 1850. L'Accord de Taëf de 1990 qui a mis fin à la guerre civile de 1975 et qui a succédé au pacte national non écrit de 1943, prévoyait la redistribution du pouvoir politique entre chrétiens et musulmans, l'élimination progressive du confessionnalisme, une réforme administrative, une augmentation du nombre de députés à 108 et le démantèlement de toutes les milices armées dans les six mois ainsi que le retrait de toutes les forces armées syriennes de Beyrouth dans un délai de deux ans. De ces prévisions, uniquement la redistribution du pouvoir politique s'est réalisée. Il s'agissait en fait d'un retour à un système de gouvernance consociationnelle déficient qui continue de fonctionner avec la même logique confessionnelle, piégé par la nécessité de répartir les fonctions publiques entre les communautés confessionnelles du Liban en fonction de leurs forces numériques. Selon Maïla (1994) « *L'Accord de Taëf est enraciné dans une tradition bien établie qui fait du Liban davantage un pays contractuel et consociatif qu'un pays fondé sur une constitution. Selon cette tradition, le cadre juridique formel est toujours subordonné à une approche pragmatique et consensuelle de l'atténuation des conflits* ». La formule d'ajustement du partage du pouvoir sectaire de l'Accord de Taëf a approfondi l'emprise du confessionnalisme sur le système politique et l'administration publique libanaise. Bien qu'il semble être un bon moyen de protéger les droits de toutes les minorités lorsqu'il n'y a pas de majorité, le modèle de gouvernance de la démocratie consociative aboutit en fait à convertir les droits des minorités en privilèges des minorités, et à durcir et approfondir les lignes de clivage entre les communautés.

Mintzberg (1996) identifie cinq modèles de gouvernance :

Le gouvernement modèle-machine : Le gouvernement est considéré comme une machine dominée par des règles, des règlements et des normes. La première constitution du Liban proposée par la France en 1926 a pour objectif de créer un État sans contrainte confessionnelle avec une administration bureaucratique, centralisée et dirigée par une élite compétente et méritante. Cette constitution est rapidement remplacée en 1927 puis en 1943 par un système communautaire basé sur des accords non écrits en opposition au système séculier inspiré du modèle jacobin français proposé à la création du pays.

Le gouvernement modèle-réseau : C'est le contraire du modèle de machine. Lâché au lieu de serré, fluide au lieu de contrôlé, interactif au lieu de fortement segmenté. L'élite politique libanaise s'est accommodée de ce modèle pour administrer une "république marchande" économiquement libérale appliquant la doctrine du laisser-faire dans un système de gouvernance démocratique consociationnel. D'après Hourani (2015), cette élite politique profondément en réseau et illibérale cherche à protéger un ordre colonial au sommet duquel elle a vécu dans un luxe relatif.

Le gouvernement modèle de contrôle des performances : la gestion trouve sa pleine réalisation dans ce modèle, dont la devise pourrait être « Isoler, Attribuer et Mesurer ».

Le modèle du gouvernement virtuel : l'hypothèse du gouvernement virtuel stipule que le meilleur gouvernement est le non-gouvernement. Le système de gouvernance consociationnel porte le modèle gouvernement virtuel à sa limite et finit par bloquer l'administration publique et l'empêcher d'agir et d'assurer le minimum du service public (électricité, santé, éducation, traitement des déchets etc.)

le modèle de contrôle normatif : enfin, dans ce modèle ce sont les attitudes et non pas les chiffres qui comptent. Le contrôle est normatif, c'est-à-dire enraciné dans les valeurs et les croyances. Le modèle ne concerne pas un système mais l'âme du système.

Notre recherche porte essentiellement sur l'étude du contexte et l'impact de ce contexte sur la réforme de l'administration publique libanaise qui reflète implicitement et explicitement le système de gouvernance caractérisé par le partage confessionnel au détriment du mérite et de la compétence. Nous étudions également l'impact du contexte sur la dimension

managériale de la gestion de projets de réforme sans avoir la prétention de couvrir les dimensions politique et sociales.

1.1.3. Projet de réforme et changement organisationnel

Le dictionnaire Larousse définit la réforme comme un changement de caractère profond, radical, apporté à quelque chose, en particulier, à une institution et visant à améliorer son fonctionnement et ses résultats. Un projet de réforme est donc un projet de changement, qu'il s'opère au niveau organisationnel, individuel, politique ou culturel-réglementaire. Les sources et déclencheurs de projet de réforme administrative peuvent être internes à l'administration (besoin de nouvelles compétences, nécessité de réorganisation, contrainte du cadre règlementaire et des normes) ou externes à l'administration (nouvelles technologies de l'information et de la communication, infrastructure et tendances démographiques et sociales, coopération internationale). Ces projets sont négociés ou imposés.

Pichault (2013) distingue trois périodes historiques qui caractérisent le changement organisationnel. La première débute après la Deuxième Guerre mondiale, « *le changement est conçu comme un processus, graduel, dans un cadre largement prévisible* ». La deuxième période s'ouvre avec la crise des années 70, où « *le changement est vu comme un processus discontinu* ». Dans la troisième période « *le changement est considéré comme inévitable* ».

Pour Jacob (in B. Mazouz, 2017), le changement peut être de nature adaptative ou transformationnelle. Les *changements adaptatifs* sont ceux où les aspects structurants formels (stratégie, structure, processus) et informels (culture, valeurs, normes, relations) ne sont pas ou peu remis en cause dans leurs fondements. Les *changements transformationnels* exigent de remettre en cause les fondements, les paradigmes d'action, les modes de structuration et d'organisation et les systèmes de relations internes et externes des organisations publiques. Crozier (1977) insiste sur l'intérêt de considérer le changement comme un problème, dans la mesure où il n'est pas naturel, et de le comprendre comme un processus de création collective. Il ne s'agit plus de décider des modifications, mais de lancer un processus qui implique coopération, négociation,

réactions et qui met en jeu la capacité de groupes différents à travailler ensemble autrement dans une même action.

Les deux projets de réforme administrative étudiés dans le cadre de notre recherche sont des projets de changement organisationnel processuel. Le projet GRH qui porte sur le développement de dispositifs et processus de GRH pour changer la façon dont les opérations et le contrôle sont exercés afin d'améliorer la performance et les résultats organisationnels des administrations visées est de nature *adaptive*. Quant au projet CNSS, le changement attendu est de nature *transformationnelle* et vise à élaborer des nouvelles politiques et processus de gestion de ressources humaines, à changer la structure formelle de l'organisation, à réorganiser ou regrouper des départements existants, ou à en créer de nouveaux et à supprimer les anciens. Les deux projets de réforme visent un changement organisationnel selon un modèle de processus planifié. Ce modèle laisse peu de place à la négociation et à l'improvisation/adaptation nécessaires en cours de processus et ne permet pas d'intégrer les jeux de pouvoir au sein de l'administration bénéficiaire et entre les parties-prenantes.

Dans *l'Acteur et le Système*, coécrit avec Friedberg et Crozier (1977), les auteurs affirment que l'organisation est « *le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul* », que l'élément essentiel structurant l'organisation est bien le « pouvoir » et que ce pouvoir est défini avant tout en terme relationnel. Les relations de pouvoir entre les « acteurs », ceux qui agissent dans la situation, se manifestent sous forme de « jeu ». Le modèle de processus planifié et le cycle de vie de projet préconisés et mis en place par l'Union européenne ne favorisent pas la négociation d'un objectif commun fruit d'un apprentissage collectif.

Pour Brunsson (1989, 1993), les réformes administratives sont des projets conçus par les dirigeants dans le but d'améliorer le couplage entre les buts assignés à l'organisation d'une part, les structures et systèmes organisationnels d'autre part. Les réformes sont motivées par des problèmes, des solutions et des oublis, qui sont tous des phénomènes courants dans les organisations modernes. La raison d'être des réformes consiste à articuler des solutions à des problèmes et les projets de réformes sont d'autant plus abondants et fréquents qu'ils s'alimentent d'un riche vivier de problèmes et de solutions. Premièrement, les organisations sont confrontées à un flux de problèmes qui ne risque pas de se tarir. Deuxièmement, l'offre de solutions nouvelles n'est pas prête non plus à s'épuiser. Troisièmement, les réformes administratives ne font souvent que répéter des réformes

antérieures. Dans ce cas les réformes sont facilitées non pas par l'apprentissage mais par l'oubli. Il existe un certain nombre de mécanismes favorisant l'oubli organisationnel, favorisant ainsi également la réforme, comme la rotation élevée du personnel, le remplacement des cadres supérieurs et le recours à des consultants externes. Les consultants peuvent voir l'organisation d'un œil neuf et peuvent ainsi répéter plus facilement les anciennes erreurs des anciens consultants. Véronique Chanut (2019) souligne que « *le changement est devenu un marché prospère qui s'alimente d'une offre toujours plus foisonnante et d'une demande toujours plus pressante* ». Les projets de réforme financés par l'Union européenne dans le cadre de la PEV représentent pour les cabinets de consultants un marché de plusieurs centaines de millions d'euros.

L'abondance et la fréquence de projets de réforme de l'administration libanaise financés par l'Union européenne peut s'expliquer par la défaillance chronique de l'administrations publique libanaise, par une forte rotation du personnel de la délégation européenne au Liban et le recours au consultant dans la conception, la mise en place et l'évaluation des projets. Les raisons d'être des réformes exposées par Brunsson (1989, 1993) expliquent bien le pourquoi, la fréquence et la répétition des projets de réforme financés par l'Union européenne. Par ailleurs, les travaux de Brunsson amènent à reconsidérer le rapport entre le dire et le faire, mais aussi entre le formel et l'informel dans les organisations. Son analyse repose sur les raisons et les moyens qu'ont les organisations d'être hypocrites, c'est-à-dire de traiter l'incohérence entre leurs discours, leurs décisions et leurs actions. L'hypocrisie organisationnelle correspond bien à cet écart important et grandissant entre le dire et le faire, le mettre en discours et le mettre en œuvre.

1.2. Cadre théorique

Notre problématique de recherche porte sur la gestion de projet de réforme élaboré par l'Union européenne, sur les processus d'application et l'impact de la mise en œuvre de cette gestion dans le contexte de la réforme de l'administration publique libanaise. Elle implique l'exploration et l'analyse du cycle de vie de projet élaboré et mis en place par l'Union européenne ainsi que l'appréciation et l'accueil de ces projets par les parties prenantes. La gestion de projet de réforme est fortement impactée par le contexte interne et externe (politique, historique et culturel-réglementaire) de l'administration visée, par le processus de changement organisationnel (problématisation, négociation et mobilisation) ainsi que par les objectifs et priorités des parties-prenantes impliquées dans ces projets. Notre choix du cadre théorique se formule à partir de la revue de littérature et au fur et à mesure que la problématique se précise. En effet, notre posture de consultant / chercheur permet un aller-retour permanent entre le terrain et la théorie : pendant que la théorie faisait la lumière sur les événements du terrain, le terrain infirmait ou confirmait la pertinence du choix théorique face à la réalité vécue.

Un projet de réforme est par essence un projet de changement où les parties prenantes sont appelés à s'exprimer, à se positionner, à s'allier, à proposer, à entreprendre et à expérimenter des nouvelles solutions et des nouveaux outils. Notre problématique implique l'identification des parties prenantes influentes engagées dans la gestion des projets de réforme financés par l'Union européenne. Nous nous interrogeons sur la manière dont ces parties se positionnent dans les deux projets étudiés et sur le type de processus de mobilisation mis en œuvre autour de ces projets.

La diversité des fonctions, finalités et intentions des parties-prenantes, leur effet dans le contexte et leur influence sur la réussite ou l'échec du projet nous invitent à considérer la théorie des parties prenantes qui propose une grille d'analyse processuelle de l'implication des parties prenantes. La mobilisation des concepts de la théorie des parties prenantes permet d'éclairer la réponse à nos questions de recherche quant à l'analyse du positionnement, des intérêts et des interrelations des parties-prenantes dans le cadre de ces projets de réforme de l'administration publique. D'autant plus que « *Les principaux*

postulats de la théorie des parties prenantes sont aisément transposables en contexte public » (Véronique Chanut, 2017).

Tout au long du cycle de projet, nous examinons et cherchons à comprendre les motivations, les difficultés et les prérogatives de ces parties prenantes afin de pouvoir développer des recommandations applicables pour une gestion efficace des projets de réforme dans un contexte public.

La réforme est porteuse de changement organisationnel qui se base sur un processus de traduction et d'appropriation de la part des différents parties-prenantes qui contribuent au changement. La réforme est reformulée par les parties prenantes selon leurs propre contexte et priorités. Cette dynamique de l'action collective s'adresse à toutes les parties prenantes du projet de réforme administrative et c'est dans cette perspective que le gestionnaire de projet se positionne en tant qu'interface entre le projet et son contexte et adapte son comportement à ses particularités.

C'est bien une fonction de traducteur au sein de l'administration bénéficiaire et entre les parties prenantes qu'il doit jouer pour réussir sa mission, c'est un traducteur de sens. Ceci nous amène à considérer la théorie de la traduction qui permet d'explorer le processus même d'implication et de mobilisation des acteurs projets. *« Cette théorie est particulièrement pertinente dans l'explication des comportements des acteurs... elle permet d'identifier les forces et les faiblesses du mode de gestion d'un projet de changement organisationnel »* (El Abboubi, Dalon, & Pichault, 2007). L'étude de mode de projet est au cœur de notre problématique de recherche.

Les deux théories que nous proposons de mobiliser assurent une complémentarité et une cohérence dans l'approche du sujet et de l'objet de recherche. Cette complémentarité se matérialise par le fait que la mobilisation de la théorie des parties-prenantes permet d'identifier, de qualifier et de considérer les intérêts et les priorités des acteurs des deux projets étudiés et la théorie de la traduction de son côté nous propose une approche processuelle de problématisation, d'intéressement et de mobilisation des acteurs de ces projets. Nous présentons et discutons ci-après, les postulats et les concepts clés des deux théories qui constituent notre cadre théorique. La pertinence et la complémentarité des de ces deux théories, qui positionnent les acteurs du projet au cœur du processus de gestion est exposée à la fin de cette section.

1.2.1. Théorie des parties prenantes

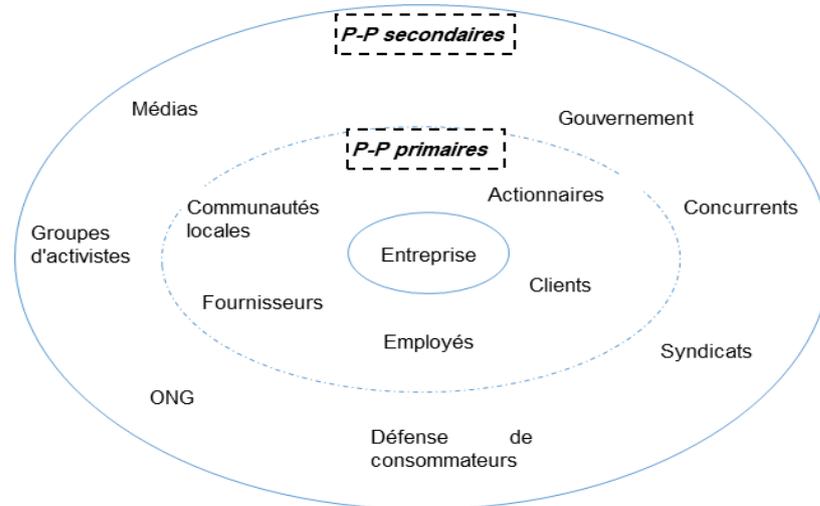
Une partie prenante, *stakeholder*, peut être définie comme "un porteur d'intérêt", c'est-à-dire n'importe quel acteur qui a un intérêt dans l'objet en question. Dood (1932) et Barnard (1938) considèrent que l'entreprise doit équilibrer les intérêts concurrents des différents stakeholders dans le but de maintenir leur coopération nécessaire. Le terme *stakeholder* a été choisi en opposition avec celui de *shareholder* (l'actionnaire), et dans une vision d'élargir la perspective et de balancer l'influence qu'avaient les actionnaires par rapports aux autres acteurs de l'entreprise. Cette influence qui conduit à une réflexion sur le court terme au détriment de la santé organisationnelle à plus long terme.

La théorie des parties prenantes, développée et popularisée par Edward Freeman dans les années 1980, fut diffusée dans la pratique des affaires et dans la théorisation du management stratégique, de la gouvernance des entreprises et dans la responsabilité sociale des entreprises. La théorie des parties prenantes propose une approche participative de la conception de la stratégie fondée sur une négociation constructive où chacune des parties prenantes trouve son intérêt à coopérer.

La définition la plus large du concept de *stakeholder*, et certainement la plus connue voire la plus utilisée, est celle de Freeman (1984) selon laquelle il s'agit de « *tout groupe d'individus ou tout individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels* ». Elle fut mise à jour comme suit : « *les groupes et les individus qui ont un intérêt valide dans les activités et les résultats d'une entreprise et sur lesquels l'entreprise s'appuie pour atteindre ses objectifs* »³⁹. Le mot « valide », dans cette définition, restreint le nombre d'intervenants potentiels et amplifie le rôle de ceux qui aident l'entreprise à atteindre ses objectifs. Freeman (2018) distingue deux types de parties prenantes, les primaires et secondaires. Les parties prenantes primaires sont directement impliquées dans les processus de création de valeur de l'entreprise (les actionnaires, les clients, les employés, les fournisseurs, les communautés locales) alors que les parties prenantes secondaires ont un intérêt légitime dans ce que fait l'entreprise et sont affectées ou peuvent affecter ses actions (le gouvernement, les ONG, les syndicats, les concurrents, les associations de défense de consommateurs, les groupes d'activistes, et les médias).

³⁹ "Groups and individuals who have a valid interest (a stake) in the activities and outcomes of a firm and whom the firm relies on in order to achieve its objectives".

Figure 12: Les parties prenantes primaires et secondaires

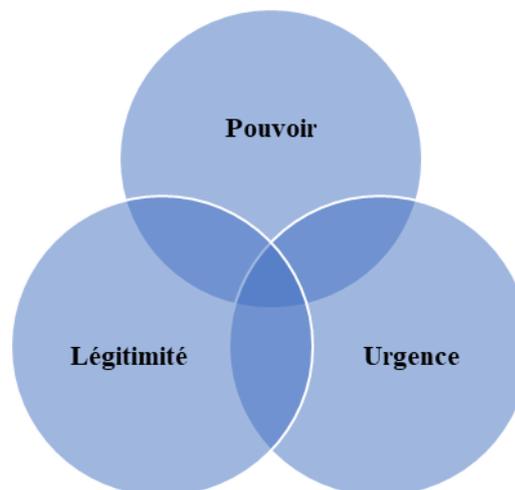


Source : Freeman (2018)

Cette délimitation entre parties prenantes primaires et secondaires n'est pas figée, elle peut changer au cours de vie de l'entreprise ou par rapport aux préoccupations et projets de l'entreprise. Une partie prenante peut également avoir plusieurs positionnements à la fois. Dans le cadre de nos projets de réforme administrative, l'administration est au centre du système en étant l'organisation cible, elle est à la fois client bénéficiaire, régulateur et organisation gouvernementale.

Mitchell, Agle et Wood (1997) proposent au-delà d'un positionnement primaire/secondaire, trois critères de pertinence pour classer les parties prenantes : *le pouvoir, la légitimité et l'urgence*.

Figure 13 : Critères de pertinence des Parties-prenantes



Source : R. K. Mitchell, B. R. Agle, D. J. Wood, (1997)

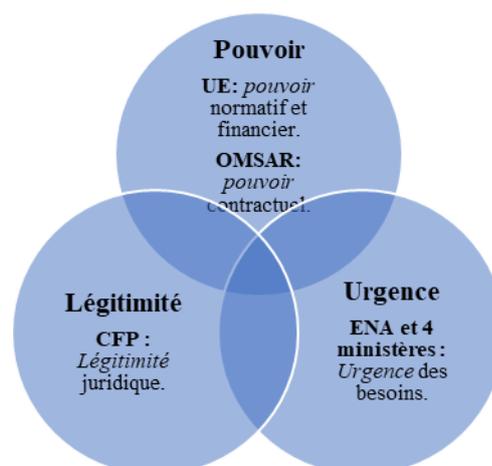
le pouvoir est défini par Crozier (1977) comme une relation et non pas comme un attribut des acteurs. Il considère que c'est la capacité d'un acteur à faire agir un autre acteur, mais ce pouvoir n'est pas lié systématiquement à la position statutaire (position hiérarchique supérieure). La relation de pouvoir est forcément réciproque et inégalitaire même si elle est toujours déséquilibrée.

la légitimité est défini par Suchman (1995) comme une perception ou une hypothèse généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont souhaitables, correctes ou appropriées dans un système socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions. La légitimité repose sur une autorité qui est fondée sur des bases juridiques ou sur des bases éthiques ou morales, et permet de recevoir le consentement des membres d'un groupe.

L'urgence réfère à une situation qui peut entraîner un préjudice irréparable s'il n'y est porté remède à bref délai, c'est également le degré auquel les revendications des parties prenantes nécessitent une attention immédiate.

L'utilisation de la théorie des parties prenantes dans le cadre de nos travaux permet de faire une première classification des acteurs impliqués dans le projet GRH selon les critères de pertinences dominantes. Cette première classification, schématisée dans la figure 15 ci-après, indique le potentiel d'influence de chaque partie prenante sur les activités du projet.

Figure 14: : Auteur, catégorisation des PP du projet GRH selon les critères de pertinences



Source : R. K. Mitchell, B. R. Agle, D. J. Wood, 1997

Le classement des parties-prenantes proposé n'est pas aussi catégorique tout au long du cycle de vie de projet. L'Union européenne et sa délégation à Beyrouth disposent d'un pouvoir manifeste dans la phase d'élaboration et de préparation de projet. Ils détiennent les moyens et les capacités à mobiliser des ressources et de l'expertise qui manquent aux autres parties-prenantes libanaises. Seulement, ce pouvoir diminue à fur et à mesure que le projet avance et que la mise en place des activités du projet dépend de plus en plus du bon vouloir des bénéficiaires qui maîtrisent le jeu bureaucratique et en tire profit pour contrôler la direction, le rythme et l'avancement du projet. Le Conseil de la fonction public voit sa *légitimité* juridique défiée continuellement par OMSAR qui arrive à mobiliser des ressources des bailleurs de fonds, à élaborer des stratégies de réforme et à développer les capacités et les compétences des fonctionnaires. Enfin, *l'urgence* du besoin dans laquelle peut se trouver un bénéficiaire (ENA-Liban et ministère) est également variable et non-arrêtée. Elle dépend des priorités que les dirigeants de ses administrations se définissent.

Les définitions retenues des critères de pertinence sont basées sur l'interrelation des parties-prenantes et l'interaction entre elles : Le pouvoir est relationnel, la légitimité est consentie et l'urgence dépend de l'attention accordée par les parties-prenantes aux revendications. Selon Mitchell, Agle & Wood (1997), l'interrelation entre les parties prenantes ayant les critères de pertinence fait émerger quatre catégories majeures de parties prenantes : les incontournables, les dominantes, les dépendantes et les dangereuses comme illustrées dans la figure 15 ci-après :

Figure 15: Auteur : Catégories et attributions des Parties-prenantes



Source : Mitchell, Agle, Wood, 1997

Les « incontournables », sont à l'intersection de la trilogie pouvoir, légitimité et urgence. Les « dangereuses » sont à l'intersection des critères d'urgence et de pouvoir. Les « dépendantes » sont à l'intersection des critères d'urgence et de légitimité. Les « dominantes » qui à l'intersection des critères du pouvoir et de légitimité (Mitchell, Agle & Wood, 1997).

La spécification des critères de pertinence précisant le type de pouvoir, de légitimité et de l'urgence exercée ou consentie par chaque partie prenante du projet GRH nous permet une première analyse sur la pertinence et l'application des quatre catégories dans le cadre de notre contexte d'études.

Tableau 7 Auteur : Critères de pertinence spécifiques aux PP du projet GRH

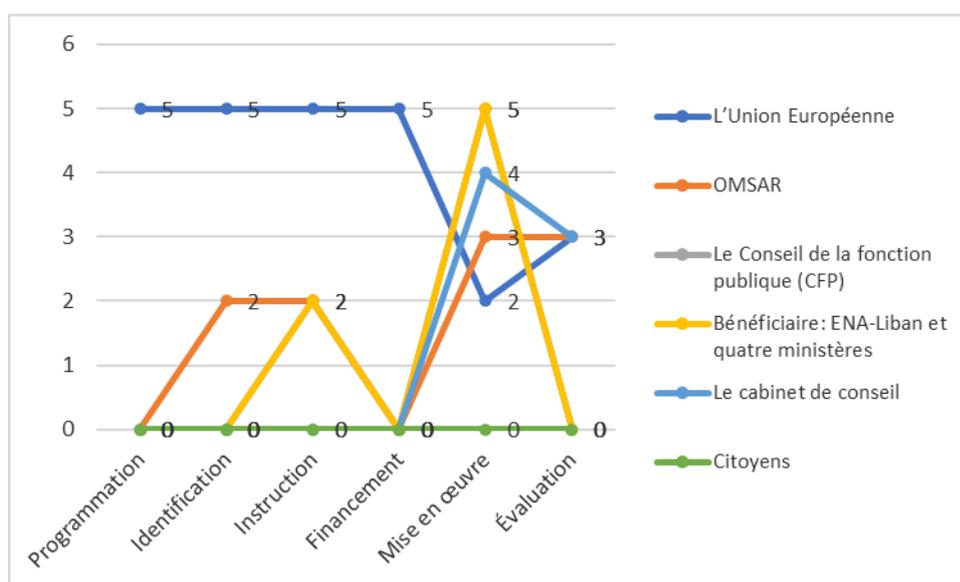
Parties prenantes du projet GRH	Critères de pertinence dans le cadre du projet GRH		
	Pouvoir	Légitimité	Urgence
L'Union Européenne	Normatif et financier	Consentement officialisé dans l'accord de partenariat	Programmation et cycle de vie de projet
OMSAR	Contractuel règlementaire	Mandat du gouvernement et Consentement des acteurs	Programmation et cycle de vie de projet
CFP et 4 ministères	Légal et Opérationnel	Juridique	Satisfaction des besoins et Exigence de performance
Le cabinet de conseil	Expertise	Contractuelle	Réalisation du contrat sans dépassement

Le tableau 7 ci-dessus indique que chaque partie prenante possède à la fois les 3 critères de pertinence, le pouvoir, la légitimité et l'urgence. Ces attributions sont différentes ou communes entre les parties-prenantes du projet. De ce fait l'application de la catégorisation basée sur la relation entre parties-prenantes ayant un seul critère de pertinence n'est pas adaptée. Dans le cadre du projet GRH, la répartition des parties-prenantes en quatre catégories selon Mitchell, Agle & Wood (1997) nous paraît pertinente à condition de ne pas adresser chaque acteur avec un seul critère de pertinence tout au long du cycle de vie du projet.

En effet, ces critères de pertinence évoluent selon les phases du cycle de vie du projet et par conséquent la catégorie attribuée à chaque partie-prenante. Nous assistons donc à un jeu de chaises musicales où tous les acteurs présentés sont *incontournables* et les relations de *dépendance* et de *domination* peuvent être *dangereuses* et sont tributaires des phases du cycle de projet et du jeu des acteurs (Crozier, 1977).

Afin de mieux illustrer nos propos, nous proposons d'exposer ci-après l'intensité du *pouvoir* par partie prenante tout au long du cycle de gestion de projet européen (figure 16).

Figure 16: Auteur : Intensité de pouvoir selon cycle de projet



PS : Cette intensité est attribuée une note de 1 à 5, l'intensité la plus élevée étant 5.

L'union européenne, partie prenante dans la gestion de projet de réforme de l'administration publique libanaise, maintient un pouvoir presque absolu par rapport à ses partenaires libanais dans les quatre premières phases du cycle de projet : dans la phase *programmation* où elle définit le cadre politique général de son intervention,

dans la phase d'*identification* des idées de projet conformes à ses priorités, dans la phase d'*instruction* et dans la phase de *financement*. Ce pouvoir est financier, normatif et dans la capacité à mobiliser une expertise. Dans la phase de *mise en œuvre*, les rapports de force/pouvoir entre l'union européenne et ses partenaires changent. Ce sont les parties prenantes libanaises qui possèdent le pouvoir et particulièrement les bénéficiaires du projet. Ce pouvoir se manifeste par la détention de l'information, la maîtrise de l'environnement réglementaire ainsi que le pouvoir hiérarchique sur les fonctionnaires de chaque administration bénéficiaire.

Enfin, dans la phase *évaluation*, le but est de mesurer la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité du projet, afin de décider de la poursuite, de la réorientation ou de l'arrêt du projet. Dans cette phase, toutes les parties prenantes ont intérêt à coopérer et à donner une évaluation positive pour pouvoir justifier le choix de l'investissement continuer le programme de coopération et ne pas compromettre les relations politiques entre l'Union européenne et le Liban.

Une catégorisation des parties prenantes chacune selon son rôle nous semble plus adaptée au contexte de nos travaux. Les rôles majeurs identifiés dans le cadre des projets de réforme financés par l'Union européenne sont résumés dans le tableau 8 ci-après.

Tableau 8: Auteur : catégorisation des PP de projet de réforme financés par l'UE

Parties prenantes du projet GRH	Rôle	Catégorie
L'Union Européenne	Financier Émetteur et Contrôleur des normes de gestion de projet	Bailleur de fond
OMSAR	Administrateur technique et financier du projet	Gestionnaire de projet
Le cabinet de conseil	Réalisateur des activités du projet	Gestionnaire de projet
CFP et 4 ministères	Récepteur de l'assistance technique	Bénéficiaire

Les trois catégories proposées sont donc : bailleur de fond, gestionnaire de projet et bénéficiaire. Le rôle et les responsabilités de chaque catégorie sont détaillé dans le chapitre 6, section 6.3. Apport théorique.

1.2.1.1. Mobilisation des concepts dans le cadre de la recherche

Nous présentons ci-après la définition des principaux concepts de la théorie des parties prenantes d'après Freeman, Harrison et Zyglidopoulos (2018) :

- L'orientation managériale : il s'agit d'établir des relations dans lesquelles toutes les parties prenantes gagnent avec le temps, ou ce que l'on pourrait appeler des relations «gagnant-gagnant».
- La Fondation morale : les relations entre les parties prenantes s'opèrent sur une assise morale basée sur le respect des humains, l'intégrité, l'équité, la liberté de choisir et la prise en charge des conséquences des actions entreprises.
- L'objectif primordial (stratégie d'entreprise) : les décisions au sein des entreprises forment un modèle, et ce modèle révèle les vraies valeurs de l'entreprise. Au cœur de la stratégie d'entreprise se trouve ce que l'on pourrait appeler le « leader éthique ».
- La création de valeur : l'entreprise est non seulement créatrice de valeurs économiques pour ses parties prenantes, elle génère également une grande variété d'autres valeurs non-économiques affiliées à des facteurs humains comme la liberté de choix, le bien-être, l'estime, le développement personnel et l'appartenance.
- La réciprocité : la réciprocité indique que l'entreprise pourrait avoir des avantages économiques, des investissements supplémentaires en ressources temps ou argent au service des parties prenantes, malgré le coût financier de tels investissements.
- La réputation : la crédibilité et la réputation d'une entreprise est faite grâce à la qualité de ses relations avec les parties prenantes et comment elle les traite, que ça soit les parties prenantes existantes ou potentielles.
- La convergence des intérêts des parties prenantes : l'augmentation de la valeur du gain économique ou non-économique d'une partie prenante ne doit pas être au détriment des autres parties prenantes. Les valeurs doivent être équitablement distribuées pour maintenir l'équilibre et la durabilité de l'entreprise.

La mobilisation de la théorie des parties-prenantes et de ses concepts dans le cadre de notre recherche permet de comprendre les multiples agencements relationnels entre les acteurs

du projet, de pouvoir catégoriser les acteurs selon leurs rôles et de mieux appréhender leurs attentes. Vérifier la prise en considération des besoins et intérêts de chaque partie prenante tout au long du cycle de vie du projet facilite la réciprocité et la convergence de ces intérêts afin de garantir des relations gagnant-gagnant. Cette mobilisation va nous permettre de :

- repérer, identifier et cartographier les parties prenantes impliquées dans les projets de réforme
- étudier les relations de pouvoir, de légitimité et d'urgence qui se développent entre les protagonistes du projet (besoins, motivations, priorités, intérêts, et responsabilités)
- questionner le processus actuel et ouvrir la voie à un questionnement plus abouti sur la création de valeurs par les parties prenantes.

Donaldson et Preston (1995), distinguent trois utilisations de la théorie des parties prenantes :

Descriptive, lorsque la nature ou l'état réel d'une entreprise et de ses parties prenantes sont analysés, L'entreprise est appréhendée comme une constellation d'intérêts coopératifs et concurrents possédant une valeur intrinsèque.

Instrumentale, portée sur la nature des connexions entre gestion des relations avec les parties prenantes et performance organisationnelle. Pour atteindre l'objectif de création de valeur, il convient de prendre en compte leurs intérêts.

Normative, les parties prenantes sont des personnes ou des groupes ayant des intérêts légitimes dans les aspects procéduraux et / ou substantiels des activités de l'entreprise. Ils agissent de manière normative.

Notre utilisation de la théorie des parties prenantes sera descriptive de façon à lister les parties prenantes en définissant leurs rôles et responsabilités. Elle sera également instrumentale en définissant les besoins et priorités de chaque partie prenante pour apprendre à mieux les prendre en considération dans la gestion des projets de réforme de l'administration publique libanaise.

1.2.2. Théorie de la traduction, approche processuelle

La théorie de la traduction ou sociologie de la traduction, aussi appelée théorie de l'acteur-réseau (*Actor Network Theory : ANT*) a été développée à partir des années 1980 par Callon (1986), Callon et Latour (1991), Akrich, Callon et Latour (1988), Law (1986) et d'autres chercheurs dans le cadre des études portant sur les processus d'innovation. La théorie de la traduction nous propose un mode de réflexion et une nouvelle approche pour étudier la sociologie (Latour, 2005). Pour Czarniawska (2017) « *notre monde est rempli d'organisations, mais ils n'ont pas toujours existé et n'existeront pas pour toujours. C'est le processus de leur émergence - et de leur dissipation - qui peut être étudié avec succès avec l'approche de la traduction* ».

La théorie de la Traduction nous invite donc à étudier l'organisation par une approche processuelle et non pas par une approche entitative qui consiste à définir l'organisation comme un système social ayant une identité et un comportement propre. C'est une approche, un guide du processus, conduisant à comprendre les mécanismes des relations, des connections et d'imbrications des choses, des gens, des discours et des idées. Ces relations s'établissent par une opération de « *traduction* » ou des chaînes de traductions (transformations successives). Ce qui fait le succès d'une innovation ou la robustesse d'une connaissance, ce ne sont pas tant les propriétés intrinsèques de cette innovation ou d'un fait technique, mais bel et bien la longueur et la robustesse du réseau, le fait qu'il mobilise un large ensemble d'acteurs ; ainsi « *l'innovation* », serait « *l'art 'd'intéresser' un nombre croissant d'alliés qui vous rendent de plus en plus forts* » (Akrich et al., 1988). De cette façon, le social est appréhendé comme étant un effet causé par les interactions successives d'actants hétérogènes, c'est-à-dire de l'acteur-réseau. La théorie de la traduction fait partie de ce qu'on appelle communément le courant processuel (Hussenot, 2016).

Les axiomes de la pensée processuelle

Afin de mieux appréhender le courant processuel et la théorie de la traduction, il nous semble pertinent de citer les axiomes de la pensée processuelle résumés par Hussenot comme suit :

- *L'émergence hétérogène*. Une organisation n'est pas une entité économique mais une agrégation d'expérience hétérogène qui est produite et reproduite dans les expériences actuelles.

- *Le principe d'immanence.* Les évènements de la vie d'une activité ne vivent pas indépendamment les uns des autres. Au contraire, les évènements passés et futurs sont appréhendés durant l'évènement en cours afin de créer du sens à propos des activités passées, présentes et futures.
- *La logique d'altérité.* Toutes les « choses » existent grâce aux autres. Il n'y a aucune forme d'existence qui émerge indépendamment des autres. Les « choses » et les évènements ne sont pas donnés, mais émergent de la fusion d'expériences hétérogènes passées, présentes et anticipées.

Les concepts-clés de la théorie de la traduction

Les principaux concepts de la théorie de Traduction sont : la Controverse, le Réseau, l'Actant et la traduction, définis ainsi :

- *La controverse* : c'est par la controverse que s'élaborent les faits.
- *Le réseau* : « réseau hétérogène ». Il est défini comme une « méta-organisation » rassemblant des humains et des « non-humains » lesquels agissent soit comme médiateurs ou intermédiaires les uns avec les autres.
- *L'actant* : un actant (en tant qu'être ou chose) participant au processus se définit par sa faculté à agir à avoir un poids, une intensité dans le déroulement de l'action.
- *La traduction* : c'est une mise en relation qui implique toujours une transformation. Il s'agit d'une traduction des intérêts et des formes qui établit un lien entre des activités hétérogènes et rend le réseau intelligible.

Callon (1986) développe la notion de traduction, appliquée à l'analyse d'une controverse sociotechnique et nous propose un outil méthodologique en quatre étapes : la problématisation / l'intéressement / l'enrôlement et la mobilisation, précédées par une étape de contextualisation.

La contextualisation : Cette avant-première étape consiste à analyser les intérêts et les enjeux des actants en présence et leur degré de convergence.

La problématisation : il s'agit de la formulation d'une interrogation susceptible de réunir les acteurs identifiés et de construire un réseau de problème dans lequel l'acteur se rend

indispensable et accepte de coopérer. Il s'agit de faire prendre conscience aux acteurs concernés par un problème qu'ils peuvent trouver satisfaction au travers d'une solution que les traducteurs sont en mesure de proposer.

L'intéressement ou comment sceller les alliances : il s'agit de confirmer la validité de la problématisation, qui, dans le cas contraire, se trouve réfutée. C'est un travail de négociation, de persuasion et de reformulation des argumentaires pour stabiliser l'identité et les intérêts des acteurs afin de s'adapter à la réalité d'acteurs plus complexes que l'image qu'on en avait au départ.

L'enrôlement ou comment définir et coordonner les rôles : c'est le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte, c'est un intéressement réussi par suite d'une série de négociations multilatérales, des coups de forces ou de ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir.

La mobilisation des alliés : les porte-paroles sont-ils représentatifs ? La mobilisation des alliés correspond à leur *déplacement*. Elle s'effectue via des chaînes d'intermédiaires qui aboutissent à un seul et ultime porte-parole. Le porte-parole est légitimé par l'enchaînement des étapes et la progression dans les négociations entre les acteurs.

Au regard de ces éléments/étapes de l'outil méthodologique, nous proposons de comparer les processus de changement organisationnel menés dans les deux projets de réforme étudiés en les analysant successivement sous l'angle de la contextualisation, la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation.

Callon (1986) cherche à déterminer par quel processus s'associent les humains et les « non-humains » (« actants ») pour constituer un problème ; c'est-à-dire, le processus par lequel les actants (individuel et collectif, humain et non-humains) travaillent à traduire leurs langages, leurs problèmes, leurs identités ou leurs intérêts dans ceux des autres : processus qui construit et déconstruit, stabilise et déstabilise le monde. Callon considère donc, la Traduction comme « un processus avant d'être un résultat ». C'est bien cet outil méthodologique qui nous intéresse et qui nous semble pertinent dans le cadre de nos travaux. La problématisation est au centre de la gestion de projet, c'est un des facteurs prédéterminant des résultats d'un projet. Callon et Latour refusent la tradition sociologique

qui nie le rôle des objets pour la raison qu'ils ne seraient pas doués d'intentionnalité ou d'intelligence.

Latour (2007) précise que « *toute chose qui vient modifier une situation donnée en y introduisant une différence devient un acteur* ». Becker (2016) va au-delà en affirmant que le juste fait d'exister dans un processus produit un impact « *Si c'est là, cela a un effet* ». L'objet est donc un acteur au même titre qu'un humain, même si la relation entre humain et non-humain n'est pas symétrique.

1.2.2.1. Mobilisation des concepts dans le cadre de la recherche

La mobilisation des concepts de la théorie de la Traduction dans le cadre de notre recherche-intervention présente une utilité opérationnelle qui nous permet de :

- appréhender le projet de réforme dans son contexte et l'analyser dans chaque étape comme un processus.
- apprécier l'implication des acteurs des projets dans la problématisation et repérer les intérêts, les attentes et les interactions entre les actants.
- reconnaître l'action collective et l'appropriation de nouvelles compétences.
- prendre en considération la mobilisation des positions et intérêts des acteurs.
- identifier les « dispositifs d'intéressement » volontaristes ou prévu dans le cadre du projet.
- caractériser la mode de gestion de projet et les négociations dans le cadre des projets.

1.3. Synthèse du chapitre 1

La littérature managériale contemporaine est assez abondante sur la gestion de projet. Elle couvre les différentes approches, processus, méthodes, risques, et facteurs de succès des projets ainsi que sur les difficultés qui peuvent résulter d'une problématisation erronée en amont, d'un cahier des charges mal rédigé, de l'incapacité du client à définir ses besoins, à les problématiser et à les prioriser. Ces difficultés peuvent provenir également d'une gestion inefficace des ressources projet en aval, de manque de compétences, de la composition et de la gestion de l'équipe de projet porteur du changement. Nous retenons que la réussite d'un projet et l'atteinte du but et des objectifs du projet peuvent être évalués à plusieurs niveaux et selon différentes perspectives :

- la contextualisation : la prise en compte des réalités du terrain dans la problématisation et la formulation des besoins spécifiées dans le cahier des charges,
- la gestion de projet : méthodes et outils de gestion des coûts, de la qualité, des délais, des processus, des ressources, des compétences,
- l'ancrage des résultats : la réussite de l'organisation bénéficiaire à appliquer et à pérenniser les résultats du projet (durabilité).

Une communication confuse ou un manque d'engagement des parties prenantes augmentent les risques projet dans les trois perspectives. Les différences de valeurs, des objectifs et des intérêts de chaque partie-prenante du projet ainsi que plusieurs éléments de la structure et de la culture des parties prenantes peuvent avoir un impact sur la gestion, la réussite et ou l'échec d'un projet. Le rôle des parties prenantes, leur effet dans le contexte et leur influence sur la réussite ou l'échec du projet nous invitent à considérer la théorie des parties prenantes dans notre cadre théorique.

Un projet est un processus unique, un projet de réforme est un processus de changement qui fait référence aux actions, réactions et interactions des diverses parties intéressées qui cherchent à faire passer l'organisation de son état actuel à son état futur. Un projet est une organisation temporaire, dans le sens où une organisation n'est plus une entité préexistante, rationalisée, épaisse, que nous pratiquons pour travailler, apprendre, faire du sport ou se faire soigner. L'organisation est un ensemble humain, technologique et social par lequel les

actants (humains et non-humains) construisent des *coopérations* originales au service de l'organisation et de leurs propres objectifs qu'ils soient individuel/collectif, personnel ou professionnel. La coopération entre les actants ne va pas de soi parce que l'organisation n'est pas naturelle mais apprise, elle est fragile et toujours en perpétuelle construction. La théorie de la Traduction nous invite à étudier l'organisation par une approche processuelle et non pas par une approche entitative. Nous retenons cette approche comme un guide du processus, conduisant à comprendre les mécanismes des relations, des connections et d'imbrications des choses, des gens, des discours et des idées dans les projets étudiés.

La complémentarité des deux théories que nous retenons pour notre cadre théorique est justifiée par le fait que ce sont les acteurs qui conduisent et évaluent le succès d'un projet chacun de sa perspective et non pas les méthodes ou les techniques qui restent des moyens au service des acteurs et dont le bien-fondé dépend du contexte et du processus de chaque projet. La théorie des parties prenantes propose une approche participative de la conception de la stratégie fondée sur une négociation constructive où chacune des parties prenantes trouve son intérêt à coopérer. De son côté, la théorie de la traduction propose un processus basé sur la contextualisation, la problématisation, l'intéressement et l'enrôlement des parties prenantes. Les deux théories fournissent une démarche pour approcher le changement organisationnel comme un processus de création collective.

Dans le chapitre suivant, nous allons exposer notre cadre épistémologique, notre approche de la recherche et de la production de connaissance ainsi que notre configuration méthodologique et nos méthodes de recherche.

CHAPITRE 2. CADRE ÉPISTÉMOLOGIQUE ET MÉTHODOLOGIE

*« C'est en faisant des
erreurs que l'on apprend
à faire de la recherche »*

Hervé Dumez, *Méthodologie
de la recherche qualitative*,
2013

Qu'il s'agisse de décrire ou d'expliquer un phénomène, de résoudre un problème, de questionner ou de réfuter des travaux antécédents, d'expérimenter de nouveaux procédés ou d'appliquer une nouvelle pratique, la construction d'un « objet scientifique » est au cœur du travail de recherche. Les enjeux d'un travail de recherche exigent que l'on déploie des méthodes de recherche scientifique et que l'on développe une approche méthodologique valide. Cette approche est déterminée par la posture épistémologique, les objectifs et le contexte de la recherche. Nous présentons ci-après notre cadre épistémologique, notre analyse sur la dualité et ou complémentarité entre l'approche consultant et celle du chercheur afin d'éclairer notre posture et notre démarche. Nous exposons également les différentes variations et les particularités des trois approches majeures de recherche : la recherche quantitative, la recherche qualitative et la recherche mixte. Notre méthodologie de recherche sera également détaillée avec ses objectifs, ses méthodes, son échantillonnage ainsi que le calendrier d'intervention.

2.1. Cadre épistémologique

La définition d'un cadre épistémologique ayant des hypothèses fondatrices et des principes de production et de justification des connaissances constitue une étape décisive dans le processus de développement de toute recherche scientifique. Avant d'exposer notre choix de cadre épistémologique dans la section 1, nous rappelons que l'épistémologie, du grec, épistémè (connaissance théorique, savoir) et logos (discours rationnel, langage, jugement), est une branche de la philosophie qui a pour objet l'étude des connaissances et en particulier des connaissances scientifiques. Définir un cadre épistémologique nous permet de valider le type de connaissance à produire, et de nous guider dans notre méthodologie de recherche, dans l'interprétation des résultats et dans les recommandations à préconiser. D'après Baptiste Rappin (2011), les trois courants / modes épistémologiques majeurs qui dominent le paysage français des sciences de gestion sont : le positivisme, l'interprétativisme et le constructivisme. Yves André Perez (2008) définit ces trois modes comme suit :

Le mode positiviste : suggère une claire séparation entre le sujet et l'objet étudié. Le rôle du chercheur consiste à élaborer un modèle explicatif des faits observés à partir d'une série d'hypothèses formulées à priori. La démarche méthodologique du chercheur positiviste est donc essentiellement du type hypothético-déductif. Elle s'apparente à une visée de découverte de la structure de la réalité.

Le mode interprétatif : pour le chercheur interprétatif, le but est de comprendre la réalité sociale. Il s'agit donc d'interpréter les intentions et les motivations qui guident les actions des individus. Dans ce type de recherche, le sujet et l'objet n'existent plus indépendamment l'un de l'autre mais se trouvent placés dans une situation d'interactivité.

Le mode constructiviste : le chercheur constructiviste considère que la réalité n'est pas donnée mais qu'elle est construite par le chercheur lui-même à partir d'une situation, d'un contexte donné. Le processus de production des connaissances gestionnaires dans une logique intentionnelle, un projet de changement d'une situation donnée.

Le tableau 9 ci-dessous expose les caractéristiques de ces trois modes épistémologiques et des hypothèses qui leur sont associées.

Tableau 9: Caractéristiques des modes épistémologiques

	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
Quel est le statut de la connaissance ?	Hypothèse réaliste. Il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse relativiste. L'essence de l'objet ne peut être atteinte	Hypothèse relativiste. L'essence de l'objet ne peut être atteinte
La nature de la « réalité »	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe. Le monde est fait de nécessités.	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités
Comment la connaissance est-elle engendrée ? Le chemin de la connaissance scientifique	La découverte Recherche formulée en termes de « pour quelles causes... » Statut privilégié de l'explication	L'interprétation Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs... » Statut privilégié de la compréhension	La construction Recherche formulée en termes de « pour quelles finalités... » Statut privilégié de la construction
Quelle est la valeur de la connaissance ? Les critères de validité	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie. Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Source : Girod-Séville et Perret, 1999 cités in Rappin, 2011

Dans le cadre de notre recherche, les conditions d'une posture positiviste ne peuvent être assurées en raison même des hypothèses fondamentales de cette épistémologie. La première hypothèse de l'épistémologie positiviste impose au chercheur de se mettre en position d'extériorité par rapport à l'objet étudié (dualisme objet-sujet). Cette position devrait lui permettre d'exclure toute considération de valeur susceptible de l'influencer. Ce détachement ou cette distanciation entre le sujet et l'objet de la recherche n'est pas possible dans le cadre de nos travaux du moment que nous sommes impliqués comme acteur et partie prenante dans la gestion de projet de réforme, l'objet de notre recherche. Les positivistes privilégient le raisonnement déductif comme mode principal de production de connaissance selon lequel l'objet de l'étude doit être isolé de son contexte. Une telle approche suppose que l'objet de recherche n'interagit pas avec le chercheur et qu'il soit

isolable de son contexte. Dans notre cas, il est impossible d'isoler l'objet de recherche de son contexte (l'administration publique libanaise), et d'isoler ses influences directes, comme il est impossible de supprimer notre interaction avec l'objet de recherche et ses parties prenantes.

Alors que dans un mode interprétativiste la connaissance est engendrée par l'interprétation, notre démarche vise à co-construire cette connaissance avec les acteurs du terrain. Elle cherche sa valeur et sa validation par son adéquation et son enseignabilité. Harry Coenen (2001), affirme que l'idée d'équivalence entre chercheur et acteur, chacun contribuant au succès de la recherche en apportant ses compétences propres qui sont d'importance égale, trouve sa place dans la théorie des sciences sociales à partir des années soixante-dix et que les concepts épistémologiques positivistes de neutralité de désintéressement et d'objectivité devraient être remplacés. Albert David (1999), estime que « *la plupart des chercheurs en sciences de gestion se réclament aujourd'hui d'une approche constructiviste* ».

Le Moigne (1990) formule les cinq principes des épistémologies constructivistes comme suit : principe de représentabilité de l'expérience du réel, principe de l'univers construit, principe de l'interaction sujet-objet, principe de l'argumentation générale et principe d'action intelligente.

Nous présentons et discutons ci-après ces cinq principes par rapport au contexte de notre sujet de recherche.

- **Principe de représentabilité de l'expérience du réel** : « *la connaissance est la recherche de la manière de penser et de se comporter qui conviennent (Von Glasersfeld). Ce qui est connaissable c'est l'expérience humaine de relations de résistance perçue aux actions menées (chaque humain connaît sa propre expérience d'UN réel). Nos expériences du réel sont communicables (modélisables)* ».

Dans un pays, constitué de communautés juxtaposées, entrelacées et interdépendantes, l'expérience du réel est vécue/déformée au travers des prismes de conception d'ordre sociétal, économique, régional, culturel et confessionnel. Adopter une posture épistémologique constructiviste, où l'interprétation de la réalité découle davantage d'un construit social, est plus approprié au contexte de la recherche et permettrait de mieux appréhender la ou les réalités en étude. Alors qu'une posture positiviste où la réalité existe

en elle-même indépendamment de la complexité de son environnement risquerait d'altérer notre vision.

- **Principe de l'univers construit** : « *les représentations du monde sont téléologiques, l'intelligence organise le monde en s'organisant elle-même, « la connaissance n'est pas la découverte des nécessités mais l'actualisation des possibles »*⁴⁰ .

Mener un projet de recherche sur la gestion de projet de réforme de l'administration publique dans un pays lui-même en redéfinition continue, nécessite une disposition intellectuelle capable d'intégrer le changement continue et l'actualisation des champs du possible au niveau de l'environnement et de l'organisation. Sous l'observation du chercheur, l'objet se construit selon sa propre dynamique et de par notre présence et notre intervention, nous allons nous former. En réalité, le processus qui permet de construire la connaissance se révèle aussi important que son résultat.

- **Principe de l'interaction sujet-objet** : « *dans la connaissance, il y a interdépendance entre le sujet connaissant et ce qu'il étudie. L'interaction entre le sujet et l'objet (plus précisément : l'image de l'objet) est constitutive de la construction de la connaissance »*.

Ce principe est d'autant plus applicable à notre recherche, puisque nous menons une mission de consulting en parallèle à la recherche et sur le même terrain, ce qui induit la méthodologie même de recherche. Le terrain va donc jouer un rôle déterminant dans la méthodologie suivie. La recherche menée va être le résultat des interactions multidimensionnelles entre théorie et pratique, entre sujet et objet, et enfin, entre chercheur et consultant.

- **Principe de l'argumentation générale** : « *la logique disjonctive n'est qu'une manière de raisonner parmi d'autres et n'a pas besoin d'être posée comme naturelle. La ruse, l'induction, l'abduction, la délibération heuristique permettent de produire des énoncés raisonnés »*.

Tout au long de notre projet de recherche, nous avons dû communiquer et travailler avec différentes parties prenantes qui présentaient des intérêts et des logiques différentes. Il était donc inefficace d'utiliser la même logique ou le même discours en s'adressant aux

⁴⁰ Piaget, cité dans Le Moigne, 1990

représentants de l'Union européenne ou aux autorités du pays ou aux bénéficiaires du projet de réforme.

- **Principe d'action intelligente** : « *Le concept d'action intelligente décrit l'élaboration, par toute forme de raisonnement descriptible a posteriori, d'une stratégie d'action proposant une correspondance adéquate (convenable) entre une situation perçue et un projet conçu par le système au comportement duquel on s'intéresse. Le scientifique contemporain est un concepteur-observateur modélisateur* ».

Le terrain de recherche nous fournit des indices de pertinence, ou d'impertinence. C'est à nous de les capter et de les interpréter selon une grille d'analyse que nous allons faire évoluer avec l'évolution de notre terrain afin de concevoir un modèle expérimenté et enseignable. « *L'intelligence ne débute ainsi ni par la connaissance du moi, ni par celle des choses comme telles, mais par celle de leur interaction* » (Piaget, 1983).

Le constructivisme est une approche de la connaissance reposant sur l'idée que la réalité est le produit de l'esprit humain en interaction avec cette même réalité. « *Le chercheur constructiviste considère que la réalité n'est pas donnée mais qu'elle est construite par le chercheur lui-même à partir d'une situation, d'un contexte donné* », Yves André Perez (2008).

À partir de là, et tout au long de notre parcours personnel, nous avons continué à découvrir et à construire notre vision du monde où les vérités sont multiples et varient selon nos méthodes de questionnement, d'apprentissage et de recherche (*no one best way*). Le contexte de l'administration publique libanaise, le terrain de recherche, les conditions de notre intervention, l'interaction avec les parties prenantes, ainsi que nos objectifs de recherche nous conduisent à privilégier une posture constructiviste pragmatique.

2.2. Approche consultant versus chercheur

Le choix de notre sujet de recherche repose sur un cheminement contingent, basé sur le périple de notre expérience professionnelle, et qui se présente comme une éventualité simple et facile à prendre. Néanmoins, notre choix du cadre épistémologique, théorique et de la méthodologie est basé sur un choix intentionnel suivant une rationalité que nous décrivons comme « limitée ». Être consultant et chercheur offre une opportunité non seulement pour, observer les modalités de gestion du projet, identifier les parties prenantes et analyser les interactions entre elle, mais aussi pour questionner et agir sur ces modalités et interactions afin de produire des connaissances praticables.

Cette situation de consultant et chercheur à la fois demandait une réflexion continue sur ce double positionnement afin de pouvoir reconnaître les spécificités et les implications de chaque posture. Alors qu'une recherche scientifique est exploratoire par définition, le travail d'un consultant est plutôt marqué par l'obligation de produire des livrables/résultats déterminés et prédéfinis à l'avance. Tandis que le consulting est motivé par la satisfaction du client, la recherche exige la production de connaissance valide.

Chaque posture, consultant ou chercheur, induit une approche particulière, d'où la nécessité d'harmoniser entre les deux postures pour nous permettre de fournir, à la fois, un travail professionnel autant que consultant et un travail de recherche valable. C'est pourquoi une analyse des deux approches s'est imposée et s'est affinée à fur et à mesure de l'avancement des travaux de recherches. Le tableau 10 suivant présente les différences entre les deux approches par rapport à la finalité du travail, le champ, le déclencheur et autres éléments du contexte.

Tableau 10: Auteur : Comparatif des approches chercheur / consultant

	Approche Chercheur	Approche Consultant
Finalité	Produire de la connaissance praticable	Élaborer des solutions. Faire du profit
Objectifs	Valider la recherche	Satisfaction du client
Champs	Déterminé par la problématique théorique et pratique dans un contexte donné	Cadre délimité par le cahier des charges et par le Client

	Approche Chercheur	Approche Consultant
Déclencheur	Problématique (ensemble des questions à poser pour comprendre et résoudre un problème dont les éléments sont intimement liés)	Commande contractuelle et confirmation du cahier des charges
Base du travail / références	Littérature scientifique (théorie, concepts), données fiables, connaissance et observation du terrain	Cahier des charges et contrat, Plan et résultat prédéfinis, expérience personnelle et collaboration du bénéficiaire
Méthodologie	Mobilisation d'une méthodologie et de méthodes de recherche scientifique	Démarche basée sur les outils de la gestion et des accords négociés
Environnement politique et réglementaire	À prendre en considération sans assujettissement	Conditionnent la méthodologie, les ressources voire les résultats
Ressources (temps, finance)	Restrictions liées au chercheur et à son contexte (labo, lieu de résidence, etc.)	Ressources limitées Temps rythmé par des livrables
Valeurs	Scientifiques	Professionnelles et mercantiles
Fiabilité des résultats	Norme méthodologique. Vérification et reconnaissance par des pairs	Validation des livrables par le client Satisfaction du client

C'est bien la différence des finalités des deux approches, chercheur et consultant, qui engendre les écarts entre ces dernières. Dans une approche de consulting les finalités et résultats à atteindre sont fixés à l'avance et obéissent à des contraintes contractuelles de ressources financières, techniques et humaines. Dans une approche de recherche, les résultats doivent rester les fruits d'une démarche scientifique bien cadrée mais non déterminés au préalable. Par ailleurs, le chercheur est plus indépendant dans sa démarche ; il n'a pas les mêmes relations et obligations avec les parties prenantes que peut avoir ou subir un consultant.

Cette analyse du rôle du consultant, de son approche et des attentes que sollicite son intervention, couplée d'une recherche théorique et une approche méthodique devrait renforcer à la fois le travail de consultant dans le développement de solution efficiente et le travail de chercheur afin de produire de la connaissance praticable. Patrice Stern (2014)

expose le dilemme que subit un consultant qui est souvent vu comme un leader intellectuel, avec un diplôme prestigieux et des rétributions journalières dépassant les revenus mensuels d'un fonctionnaire. Selon lui, le consultant est censé connaître l'ensemble des enjeux sectoriels, il doit être capable de trouver des idées innovantes, des solutions et dire ce qu'il faut faire ou pas faire pour changer et aboutir à des résultats. Le consultant est coincé entre les besoins du client et les contraintes du cabinet de conseil. Pour Stern (2014), le consultant n'est jamais sûr d'être à la hauteur de la mission à laquelle il est affecté, vue les promesses intenable faites par le cabinet de conseil à son client. Cette situation le fait vivre dans un « *sentiment d'imposture* ». Dans le cadre d'un projet de réforme, ce sentiment d'imposture se renforce du moment que le consultant accepte des objectifs surfaits en sachant que ce n'est pas réalisable au moins en termes de délais. Sans parler d'autres paramètres inconnus préalablement comme la volonté politique et les capacités des bénéficiaires à assimiler et à mettre en place le changement escompté. Le consultant est regardé comme un sauveur, un *surhomme*, à qui l'on demande de résoudre un problème que l'organisation et ses cadres ne sont pas capables de surmonter. Dans le cadre d'un projet de réforme financée par l'Union européenne où le consultant a l'obligation de satisfaire une multitude de clients ayant des intérêts, des priorités et des objectifs différents, cette image de surhomme est bien courante et compatible avec le « *réformateur autoritaire, du despote éclairé* » que dénoncent Crozier et Friedberg, (1977). Les consultants en gestion sont généralement experts dans l'introduction de réformes, mais ils sont trop occupés et trop coûteux pour être impliqués dans leur mise en œuvre complète. Ils ont systématiquement tendance à ne pas se renseigner sur les difficultés ou le manque de mise en œuvre, ou sur les résultats des réformes précédentes et continuent ainsi à nourrir le mécanisme favorisant l'oubli organisationnel, permettant la répétition et la continuité des projets de réforme (Brunsson, 1989).

Afin de clarifier et préciser notre démarche, nous présentons ci-après notre approche et configuration de recherche suivies par la méthodologie et les méthodes suivies pour mener à terme notre travail de recherche.

2.3. Approches et Configurations de recherche

Il nous semble nécessaire de présenter et de discuter les trois approches de recherche quantitative, qualitative et mixte, mentionnées plus haut.

2.3.1. L'approche de recherche quantitative

C'est une approche qui vise à collecter des données fiables et quantifiables afin de mener des études statistiques ou économétriques permettant de faire des analyses descriptives, des tableaux et graphiques, de liens entre les variables ou facteurs étudiés, des analyses de corrélation ou de causalité. Basé sur les informations recueillies qu'elles soient disponibles ou accessibles par l'observation et les outils d'enquêtes, le rôle du chercheur consiste à décrire, à expliquer, à contrôler et à prédire des faits objectifs. Cette approche s'appuie sur des instruments et méthodes de recherche quantitatives de collecte et d'analyse des données chiffrées, des données de panel ou des données longitudinales dont la fidélité et la validité sont assurées.

Desrosières (2003) définit les statistiques comme « *l'ensemble formé par la mise en forme, l'enregistrement et l'analyse de données quantitatives, sous forme de séries, d'indices, de modèles économétriques et de beaucoup d'autres outils aujourd'hui disponibles dans les banques de données et les packages informatiques* ». Le Liban manque cruellement de statistiques fiables qui font défaut pour une des trois raisons suivantes : absence totale de données, vieillissement de ces dernières, et manque de précision. Les chiffres, établis par deux ou plusieurs organismes (Administration Centrale de la Statistique, Ministères, Ministère des finances ou le Conseil de la fonction publique) peuvent différer d'une marge de disparité supérieure à 30 %. Cette situation profite à des personnes et des organismes pour "fabriquer " des chiffres. Ces chiffres appelés "estimations", sont improvisés pour répondre souvent à des intérêts de nature financière, sociale, ou politique (Kassab, 2003). Les études statistiques liées à la gestion des ressources humaines dans l'administration publique (masse salariale, nombre et qualification des fonctionnaires et autres employés de la fonction publique), manquent de précision et sont rarement inclusives. La pertinence d'une recherche quantitative et la qualité des analyses des données collectées sont basées sur la disponibilité et la fiabilité des données à analyser. Au Liban, où la disponibilité et

fiabilité des données font défaut, cette pertinence et cette qualité sont difficilement assurées.

2.3.2. L'approche de recherche qualitative

L'objectif visé par l'approche qualitative est de comprendre et non de démontrer, de prouver ou de contrôler. Il s'agit de donner sens à un phénomène ou à une situation concrète au-delà de l'observation, de la description de l'interprétation et de l'appréciation du contexte et du phénomène tel qu'il se présente. Cette méthode recourt à des instruments de collecte de données comme l'entretien (semi-structuré ou non), les notes de terrain, l'observation, les données d'archives, les ateliers de travail, et toutes sortes de données dites « secondaires » (ex, rapports, textes, photos, vidéos, etc.).

Dans le cadre d'une recherche qualitative, le chercheur est intéressé par les significations que le sujet étudié attribue à son environnement de même qu'à ces propres interprétations. Il cherche à connaître les éléments conditionnant un certain comportement de l'acteur social dans un contexte donné. Une recherche qualitative est pertinente dans plusieurs contextes de recherche : sur des sujets de recherche pour lesquelles on dispose de peu d'informations ; quand on cherche à comprendre une action ou un évènement, à décrire, à explorer un nouveau domaine ; quand il s'agit d'évaluer les performances d'une personne ou d'une organisation ou d'évaluer un projet ainsi que les démarches mises en place pour sa réussite.

« Une démarche de recherche qualitative n'a de sens que si elle montre et analyse les intentions, les discours et les actions et interactions des acteurs, de leur point de vue et du point de vue du chercheur » (Dumez, 2012). Notre recherche a une visée compréhensive basée sur l'analyse des rôles et responsabilités des parties prenantes libanaises ainsi que de leurs interactions. Elle est liée à l'opportunité de notre présence sur le terrain. Nos questions de recherche ont évolué et se sont précisées avec les entretiens et les avancées de notre recherche empirique.

Une recherche qualitative est génératrice de matériau riche et hétérogène. Le traitement de ce matériau encourt un risque de circularité qui consiste à ne voir dans le matériau empirique que ce qui confirme une théorie présélectionnée, qui est souvent très générale, abstraite et décontextualisée, sans oublier que les acteurs peuvent être influencés dans leurs pratiques par les interprétations données par le chercheur.

Deux méthodes existent pour gérer le risque de circularité lié à la recherche qualitative. La première méthode, l'attention flottante, proposée par Freud (1912) que nous appliquons dans le cadre du traitement des données collectées. Elle consiste à lire tout le matériau disponible de façon continue, sans prendre des notes ou de souligner quoi que ce soit, en s'interdisant de fixer son attention sur un élément particulier. Au bout de ce processus, plusieurs thèmes peuvent émerger, en validant ou remettant en cause le cadre théorique. La deuxième méthode, le codage (la théorisation ancrée), consiste, dans un premier temps, à découper tout le matériau en unité de sens, et leur donner un code. Dans un deuxième temps, il s'agit de donner un nom ou une étiquette à ces unités de sens. Enfin, dans un troisième temps, il s'agit de regrouper ces noms en concepts et de chercher les relations qui les lient ensemble. Dans le cadre de notre étude empirique, et au niveau du traitement des résultats des entretiens réalisés, nous avons appliqué les deux méthodes, d'attention flottante et de celle du codage d'une façon alternative.

2.3.3. La recherche mixte

La recherche qualitative ne s'oppose pas, en sciences sociales, à la recherche quantitative. Les deux approches se complètent. La recherche mixte va permettre au chercheur de mobiliser les avantages des deux modes de recherche. Ce n'est pas parce que la recherche qualitative exclurait le traitement des chiffres d'une façon systémique et exclusive qu'elle s'opposerait à la recherche quantitative.

Notre approche : considérons notre posture épistémologique constructiviste portée par une exploration de la réalité sur un mode intervenant. Ce mode est justifié par notre poste de consultant principal en interaction régulière avec les acteurs sur les deux projets étudiés, ainsi que notre contribution directe à la construction concrète de la réalité, et à notre apport à sa transformation dans le cadre de la mise en place des projets étudiés. Considérons également le terrain dans lequel nous menons notre recherche : l'administration publique libanaise, qui manque sévèrement de données fiables et, finalement, considérons la question principale et les objectifs de cette recherche qui vise à comprendre comment sont initiés et gérés les projets de réforme de l'administration publique libanaise financés par l'Union européenne et dans quelle mesure ces projets

arrivent, ou pas, à atteindre leurs objectifs et à se greffer sur la réalité de cette administration.

À partir de ce contexte, nous optons pour une approche de recherche qualitative tout en produisant ou analysant des données chiffrées. Rappelons qu'une « *recherche qualitative ne s'oppose pas, en sciences sociales, à la recherche quantitative... tout au contraire, l'étude des acteurs portent souvent sur la manière dont eux-mêmes produisent et utilisent les chiffres* » (Dumez, 2013). En conclusion, notre recherche se définit et se précise en se faisant. La particularité de notre recherche est de ne pas être séquentielle ou linéaire, et de ne pas être figée, ni sur le plan des cadres conceptuels ni sur le plan méthodologique. Nous sommes engagé en se ménageant la possibilité des surprises et des réorientations sur le plan empirique.

2.3.4. Configurations de recherche

Nous nous arrêterons tout d'abord sur la présentation et la discussion des quatre configurations de recherche présentées par David (2000) que sont : la recherche-Action, l'action science, la science de l'aide à la décision, et la recherche-intervention, même si cette dernière pourrait être considérée comme une variante de la recherche-action.

a) *La recherche-Action*, basée sur les travaux de Lewin (1951)⁴¹ : l'objectif d'une telle démarche est, non seulement de décrire, mais également de comprendre une situation, « *les objets sont aussi des sujets* », afin de mettre au point des méthodes scientifiques d'observation et de recueil des perceptions individuelles et collectives. Les principes de la recherche-action, selon Argyris (1985)⁴² se résument en quatre : premièrement, c'est l'implication du chercheur dans une expérience de transformation réelle, où les « acteurs » s'engagent dans une démarche de changement profonde, dans leurs façons de penser et d'agir et ne sont plus considérés comme des sujets passifs d'étude. Deuxièmement, la recherche est inscrite dans un cycle répétitif d'identification de problème, de planification, d'action et d'évaluation dans lequel le *statu quo* est continuellement questionné à partir d'une vision démocratique. Troisièmement, les conditions préalables au changement sont à préparer dans un cadre de travail collectif. Et enfin quatrièmement, cette recherche doit

⁴¹ Cité par A. David (2000)

⁴² Cité par A. David (2000)

contribuer à la production de connaissances scientifiques et participer à l'action dans la vie quotidienne.

Pour Capgras et al. (2011), la recherche-action constitue aujourd'hui la méthode dominante dans les recherches qualitatives en sciences de gestion. La recherche-action repose sur un postulat selon lequel la description et la compréhension des phénomènes complexes ne sont accessibles qu'au travers de l'action, autrement dit de la participation du chercheur au phénomène étudié.

b) l'action-science, basée sur les travaux d'Argyris (1985) : il s'agit de décrire la situation et de suggérer le changement possible avant de formuler l'alternative et de développer le chemin pour l'atteindre. Argyris propose une démarche d'apprentissage et de production de connaissances au service de l'action qui « *engage les acteurs dans une autoréflexion publique dans l'intention de transformer leur monde* ». Il s'agit ici, pour le chercheur, d'élaborer un dispositif qui permette de libérer les acteurs de poids qui les empêchent d'agir de manière appropriée. Comme la recherche-action, l'action-science part du terrain pour produire les connaissances.

c) la science de l'aide à la décision, basée sur les travaux de Roy (1985, 1992)⁴³ : il s'agit d'une démarche d'exploration collective de l'existant et de ses transformations possibles. Le chercheur travaille directement sur les connaissances, indépendamment des relations entre les acteurs. Les principes de cette démarche résumés par Rosenhead (1989) sont de considérer les personnes comme des acteurs, de soutenir un processus de retour d'information du *bas en haut*, d'accepter l'incertitude et de faciliter une meilleure intégration des données *hard* et *soft*.

d) la recherche-Intervention en sciences de gestion : comme les démarches précédentes, la recherche-intervention en sciences de gestion entend produire des connaissances à la fois scientifiques et utiles à l'action dans un cadre de construction collective de l'innovation gestionnaire. La recherche-intervention pourrait être considérée comme une variante de la recherche-action. Pour Capgras et al. (2011), le concept de recherche-intervention fut introduit récemment en sciences de gestion, (Moison, 1984 ; Hatchuel et Molet, 1986 ;

⁴³ Cité par David (2000)

Moison, 1997 ; Savall et Zardet, 2004 ; Hatchuel, 2005)⁴⁴. Ce mode de recherche se distingue de la recherche-action par le rôle de conception conféré au chercheur (tableau 11). Là où cette dernière se contenterait d'aboutir à des préconisations sur les changements à opérer, la recherche-intervention prétend mettre en œuvre les transformations conseillées (David, 2000).

Tableau 11: Distinctions et similarités, recherche-intervention et recherche-action

	Recherche-intervention	Recherche-action
<i>Distinctions</i>	Conduite par une équipe de recherche et d'intervention	Conduite par un groupe de praticiens
	Inscrite dans un rapport de proximité en regard du projet	Le chercheur demeure extérieur à l'objet de recherche
	Préconise la formalisation et la contextualisation du changement afin de transformer l'organisation dans ses structures et ses comportements	Favorise la contextualisation du changement au détriment de la formalisation de celui-ci
<i>Similarités</i>	Elles sont des recherches sur l'action, menées dans l'action et elles ont l'action pour perspective	
	Elles s'appuient sur l'action à partir d'un ensemble d'observations et de questionnements produits par les chercheurs en collaboration avec les acteurs	
	Elles visent la résolution des problématiques sur lesquelles elles se penchent, de même que la transformation des schèmes de référence et des pratiques chez les acteurs concernés	

Source : C. Duchesne et R. Leurebourg, (2012)

Notre double posture de chercheur et consultant a simultanément comme objectifs de produire de la connaissance scientifique et de mener des actions pour contribuer à résoudre des problèmes de gestion dans une démarche collaborative. De plus, notre intervention dans le cadre des deux projets était conduite dans une équipe composée de consultants et visait à transformer les structures des organisations cibles dans une approche participative et de proximité avec les parties prenantes. Notre configuration de recherche correspond ainsi à une recherche-intervention du fait qu'elle comporte toutes les caractéristiques de celle-ci comme indiqué par Perez (2008).

⁴⁴ Cité par Capgras et al. (2011)

2.4. Objectifs Opérationnels

Nous avons à gérer deux types d'objectifs opérationnels distincts, les objectifs opérationnels de notre propre recherche, énumérés dans le tableau 12 ci-après et ceux des deux projets sur lesquels nous sommes mobilisé en tant que consultant. De ce fait, nous mettons en place une dynamique qui permet d'articuler ces deux types d'objectifs sans créer de conflit de positionnement et de façon à ce que la réalisation d'un type d'objectifs contribue à la réalisation de l'autre. Notre méthodologie de recherche et l'accomplissement de nos objectifs de recherche vont permettre de mieux appréhender les deux projets et de mobiliser des concepts théoriques pour analyser les interactions entre les parties prenantes et mettre en place des activités des projets. La réalisation des objectifs opérationnels des deux projets et la mise en œuvre des activités spécifiées dans les cahiers des charges vont nous permettre de collecter des données, de nourrir notre réflexion et d'être en contact avec les parties prenantes afin de mieux apprécier leurs intérêts et priorités.

Tableau 12: Auteur, Articulation entre objectifs recherche et objectifs projets

	Objectifs opérationnels de la Thèse	Objectifs d'Articulation	Objectifs projet GRH	Objectifs projet CNSS
1	Décrire et comprendre le contexte historique, politique et économique du Liban et de son administration publique	<ul style="list-style-type: none"> ○ Connaître l'historique de l'administration. ○ Saisir les enjeux des projets de réforme ○ Comprendre les mécanismes de la gestion des deux projets ○ Identifier et mobiliser les parties prenantes ○ Intervenir dans la mise en place les activités des 	1) la mise en œuvre de la Stratégie de réforme et de développement de l'administration publique au Liban 2) le renforcement des structures et fonctions RH au CFP et dans les quatre Ministères 3) la mise en œuvre des opérations RH de manière objective et efficace	1) renforcer les capacités stratégiques, techniques et institutionnelles 2) améliorer le cadre législatif et la qualité de service correspondante du département d'actuariat 3) accroître l'efficacité des opérations
2	Décrire et comprendre le contexte réglementaire qui gouverne la gestion des ressources humaines de l'administration libanaise et son état des lieux (faits et chiffres).			
3	Décrire et comprendre le cycle de vie de projet de réforme adopté par l'Union européenne du moment de son initiation à sa clôture et proposer un amendement de ce cycle			
4	Identifier et qualifier les parties prenantes.			
5	Analyser les interactions entre les parties prenantes			

	Objectifs opérationnels de la Thèse	Objectifs d'Articulation	Objectifs projet GRH	Objectifs projet CNSS
		deux projets		
6	Expliciter la dualité consultant-chercheur	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse des données et des interactions et réflexivité sur notre propre démarche de consultant ○ Présentation et discussion des résultats ○ Faire des recommandations d'amélioration de la gestion de projet 	<p>4) la création de pratiques professionnelles RH standardisées</p> <p>5) la mise en œuvre des plans de formation</p> <p>6) l'utilisation des TIC pour une meilleure gestion des ressources humaines</p>	<p>4) mettre en œuvre la gestion du changement par la sensibilisation et la communication</p>
7	Présenter et discuter les activités et les résultats des deux projets étudiés (GRH et CNSS).			
8	Déployer une méthodologie réflexive qui se nourrit du terrain, d'échanges et de lecture			
9	Sonder au travers les entretiens l'appréciation des acteurs libanais impliqués dans la gestion des projets			
10	Créer un outil de gestion pour faciliter l'identification des besoins et la problématisation			
11	Présenter l'apport théorique et opérationnel ainsi que l'implication managériale de notre recherche			

Nos travaux menés en mode de recherche-intervention permettent donc, de cerner le contexte dans lequel ces deux projets sont implémentés et d'avoir un accès au contenu de deux projets GRH et CNSS et d'évaluer l'appréciation des parties-libanaises de ces projets. Nous avons, non seulement, pu observer le déploiement des activités de ces deux projets, mais, également, intervenir dans le processus d'exécution et apprécier l'efficacité et l'appropriation de ces projets par les bénéficiaires. L'atteinte des objectifs opérationnels de la recherche devrait permettre de comprendre la réalité de la gestion de projets de réforme financés par l'Union européenne dans leurs contextes et de pouvoir établir des recommandations pour une meilleure efficacité. Ceci nous amène à la section suivante, la présentation de la méthodologie et des méthodes qui vont nous aider à réaliser les objectifs opérationnels de cette recherche.

2.5. Méthodologie de la recherche

Dans le cadre de notre méthodologie de recherche, nous allons décrire les acteurs et les actions et analyser les interactions et le contexte dans lequel se situe notre intervention. Le but de notre recherche est de comprendre les mécanismes de gestion de projet, comment les projets de réforme financés par l'UE sont appréciés par les parties-prenantes libanaises et pourquoi ils n'aboutissent pas à la réforme visée. Notre méthodologie de recherche s'articule autour des cinq principes méthodologiques de la recherche-intervention développés par David (2000):

1. *Le principe de rationalité accrue* : il s'agit de rompre avec une rationalisation universelle, applicable en tout lieu, et de promouvoir une rationalité contextualisée ; le chercheur intervenant doit « *favoriser une meilleure adéquation entre la connaissance des faits et les rapports qu'ils rendent possibles entre les hommes* » (David, 2000).
2. *Le principe d'inachèvement* : les résultats et l'itinéraire d'une recherche-intervention ne peuvent être spécifiés à l'avance, ils se révèlent progressivement. Grâce aux nouvelles connaissances, les acteurs vont faire évoluer l'organisation.
3. *Le principe de scientificité* : le chercheur doit avoir un positionnement critique par rapport aux faits. Il doit également s'interroger en permanence sur les modalités de validation des savoirs mobilisés et sortir de la posture de l'expert-savant.
4. *Le principe d'isonomie* : correspond à la recherche d'un idéal humaniste – commun aux trois approches de recherche sus mentionnées – l'intervention doit se traduire concrètement par la mise en place d'un système d'échanges entre acteurs qui respecte à la fois recherche de vérité et démocratie. Chaque acteur a le droit de s'exprimer et où l'avis de chaque partie-prenante compte.
5. *Le principe des deux niveaux d'interaction* : une recherche intervention « *n'est pas seulement l'exploration d'un système mais la production de savoirs et de concepts qui permettent de penser les trajectoires dans lesquelles un collectif pourrait s'engager* » (A. Hatchuel, 1994). Elle se développe à partir du rapprochement entre le savoir du chercheur-intervenant et de celui des acteurs du terrain.

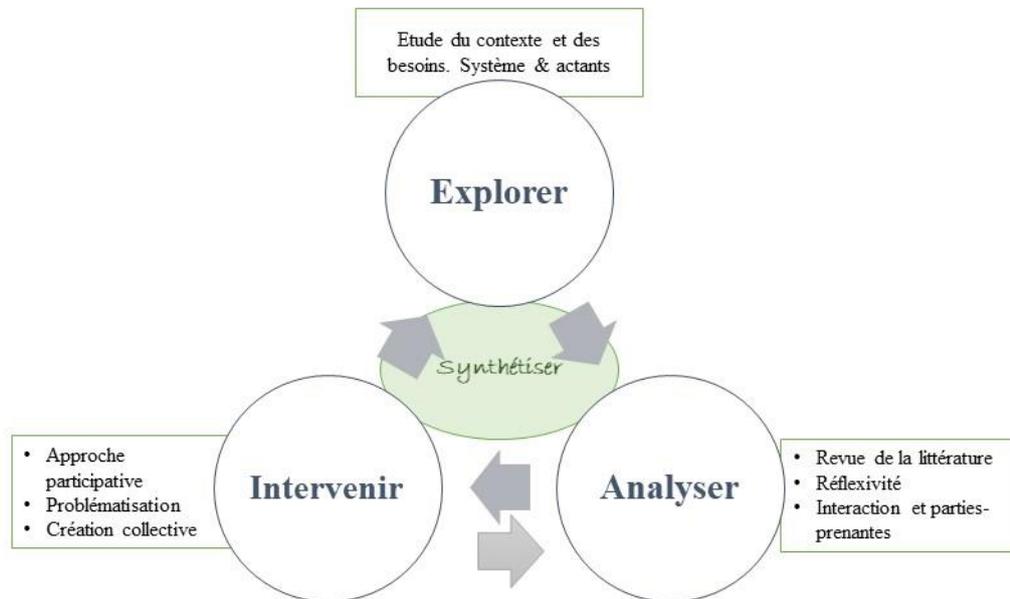
Nous présentons dans le tableau 13 un rapprochement entre les cinq principes de David (2000) et notre propre méthodologie de recherche.

Tableau 13: Auteur, application des principes de la recherche -intervention dans notre méthodologie

Les 5 principes méthodologiques de la recherche-intervention (A. David, 2000)	Applications des 5 principes dans notre propre méthodologie
<i>Le principe de rationalité accrue</i>	Aller au-delà des explications conventionnelles qui attribuent le manque de réussite des projets de réforme financés par l'UE à la situation politique libanaise
<i>Le principe d'inachèvement</i>	Interagir avec les parties-prenantes va permettre de comprendre, de problématiser et d'agir avec les acteurs des deux projets
<i>Le principe de scientificité</i>	Engager une réflexivité sur notre propre démarche et positionnement de consultant / chercheur
<i>Le principe d'isonomie</i>	Permettre à tous les acteurs des deux projets de s'exprimer (niveaux stratégique et opérationnel)
<i>Le principe des deux niveaux d'interaction</i>	Produire des recommandations pour améliorer la gestion des projets du cote bailleur du fond comme du cote des bénéficiaires

Notre objectif principal est de produire une connaissance scientifique au travers d'une approche en trois phases : l'exploration, l'analyse et l'intervention. Cette approche de production de connaissance respecte les cinq principes méthodologiques énoncées par David (2000). Nous veillons au cours de ces trois phases à développer nos connaissances à partir des réalités constatées sur le terrain et à vérifier la validité des concepts théoriques mobilisés dans le cadre du contexte libanais. La production de savoir va se faire progressivement dans une démarche participative qui implique les acteurs des projets au travers des groupes de travail. Ceci permet à chacun des acteurs de s'exprimer pour concevoir des approches innovatrices en vue de résoudre les problèmes éventuels et de ne pas chercher à promouvoir ou à imposer des solutions toutes faites. Notre approche en trois phases ne suit pas un cheminement séquentiel avec un début et une fin mais une approche circulaire contingente illustrée dans le schéma ci-après (figure 17).

Figure 17- Auteur, Approche de production de connaissance



En optant pour une recherche-intervention, nous nous positionnons au plus près des acteurs du terrain. Nous agissons avec eux dans une approche collaborative afin d'analyser ensemble les besoins recensés, les problématiser et prioriser les questions à résoudre dans leur contexte. Girin (1986)⁴⁵ décrit cette relation à l'aide de quatre éléments : les connaissances émanant du terrain, le travail de terrain influencé par le contexte, les acteurs du terrain impliqués dans la recherche et enfin le chercheur-intervenant, responsable de l'analyse des constructions théoriques. Notre posture ne peut-être celle d'un observateur neutre puisque nous entretenons des relations interactives permanentes avec l'ensemble des parties-prenantes libanaises sur les deux projets. Cette interactivité permanente avec les acteurs des projets associée à notre connaissance culturelle politique et organisationnelle du contexte libanais constituent un élément d'originalité de notre recherche.

⁴⁵ J. Girin, « L'objectivisation des données subjectives : éléments pour une théorie du dispositif dans la recherche interactive », Paris, Actes du colloque FNEGE/ISEOR, 18-19 novembre 1986, cité par Yves A. Perez (2008).

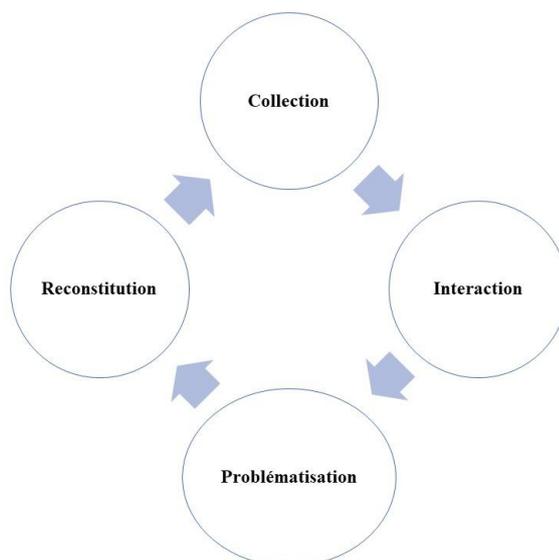
Pour Perez (2008), la modélisation des connaissances gestionnaires, à partir du terrain, s'effectue à partir de la pratique de l'investigation réflexive et de la conception d'outils de gestion *ad hoc* adaptés aux besoins des acteurs de terrain. L'investigation réflexive repose sur une synergie collaborative entre le consultant /chercheur et les parties prenantes. Il s'agit d'aider ces acteurs à communiquer entre eux (verticalement et horizontalement dans l'organisation ou avec l'extérieur), à exprimer leurs besoins et définir leurs problèmes au-delà du cahier des charges. Le chercheur dans ce cas, joue le rôle de traducteur en plus de celui d'expert technique. Le fait de connaître le contexte, de parler l'arabe, de pouvoir communiquer directement avec les acteurs et de se positionner comme facilitateur dans les sessions et ateliers de travail et non pas comme « maître savant » nous a permis de jouer ce rôle de traducteur.

En s'engageant dans une recherche-intervention le chercheur devient un agent de changement car, non seulement il aide les acteurs à questionner leur mode de réflexion et leurs pratiques, mais il contribue également à concevoir et à appliquer les outils de gestion pertinents à la résolution des problèmes de l'organisation (tableaux de bord de pilotage, gestion des compétences, dispositifs de formation et de développement de capacités, etc.). « *En effet, dans ce cas de figure, il n'y a plus les chercheurs qui collectent des données de terrain et qui ensuite les analysent mais deux types d'acteurs impliqués dans ce que A. Hatchuel, a appelé une 'rationalité interactive'* » (Perez, 2008). La mise en place de nombreux ateliers de travail et de formation-action rendait cette interactivité possible et particulièrement demandée par les fonctionnaires et personnel de l'administration.

À partir de notre approche de production de connaissance, la méthodologie mise en place pour atteindre les objectifs de la recherche est composée de quatre étapes : la collecte et l'analyse documentaire, l'interaction avec les parties-prenantes, la problématisation et l'exploration de solutions, et enfin la reconstitution et la validation.

Notre méthodologie de recherche est évolutive et intègre en permanence les résultats de la revue de littérature qui représente une activité permanente dans notre recherche.

Figure 18: Auteur, méthodologie de recherche



10

Dans le tableau 14 ci-après, nous listons les principales activités de chaque étape.

Tableau 14: Auteur : méthodologie de recherche en 4 étapes

Étapes		Activités
Revue de littérature	Collecte et analyse documentaire	<ul style="list-style-type: none"> ○ Recherche documentaire (identification et traduction des études existantes et du cadre juridique) ○ Collecte des données ○ Vérification croisée des données collectées
	Interactions avec les parties-prenantes	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identifier les parties prenantes ○ Réunions de travail avec les partenaires et les bénéficiaires ○ Entretiens approfondis (guidés par un guide questionnaire préétabli) ○ Ateliers de travail avec les équipes projets ○ Formation-action des équipes bénéficiaires
	Problématisation et exploration de solutions	<ul style="list-style-type: none"> ○ Valider et catégoriser les parties prenantes ○ Reconnaître les objectifs des parties prenantes ○ Percevoir et comprendre les problèmes et les prioriser ○ Analyse des dispositifs existants, développement et discussion de solutions, création de dispositif ○ Formation-action et atelier de travail
	Reconstitution et validation	<ul style="list-style-type: none"> ○ Restitution et validation des résultats

Il s'agit d'une méthodologie circulaire non séquentielle où les étapes peuvent être interchangeables. Dans un premier temps, nous avons procédé à une collecte et analyse des données documentaires et secondaires pour dresser un portrait, le plus fidèle possible, de l'histoire du Liban et de son administration publique. Cette première étape de collecte fut suivie par une étape d'interaction avec les acteurs des projets où nous avons réalisé des réunions et sessions de travail et de formation-action ainsi que des entretiens semi-directifs avec des personnes clés impliquées directement ou indirectement dans les projets. Nous avons ainsi réalisé tout au long de la recherche, un grand nombre d'entretiens et sessions de travail que nous présentons et analysons dans l'étude empirique de cette thèse (Partie III). L'objectif visé par la réalisation de ces entretiens est d'obtenir des informations riches, souvent multidimensionnelles sur l'opinion de ces acteurs par rapport aux réformes engagées au sein de leur organisation et les démarches de gestion de projet mises en place. À la suite de quoi, chacun d'entre eux a été entièrement retranscrit et analysé de manière « thématique ». Par ailleurs, la réalisation de plusieurs entretiens est susceptible de révéler la logique d'une action individuelle ou collective dans sa complexité. Finalement, afin de respecter les critères de scientificité propres à un tel type d'exercice, nous avons pris soin de constater une redondance de l'information avant de mettre fin à nos entretiens.

L'étape suivante est une étape d'exploration et de développement des solutions et des dispositifs RH demandés dans le cadre des deux projets de réforme, au travers d'une démarche participative qui engage les acteurs. « *Le chercheur-intervenant et les acteurs avec lesquels il travaille forment un groupe d'acteurs engagés collectivement dans un processus d'apprentissage ; l'une des conséquences est que le chercheur devra pouvoir s'analyser lui-même en train d'agir ; l'action du chercheur fait donc partie des événements soumis à l'analyse* » (David, 2000). Une dernière étape de *reconstitution* et de validation pourrait déclencher un nouveau cycle de collecte, d'interaction et d'exploration. Pour Coenen (2001), la relation chercheur-acteurs, qui doit se substituer à la relation sujet-objet, est indispensable à la réussite d'une recherche-action. Cette relation de confiance basée sur l'équivalence, et non pas sur l'égalité, est à considérer comme un processus de croissance et d'apprentissage. Nos interactions avec les membres des groupes de travail et avec les différents acteurs des projets est basée sur une reconnaissance des compétences des acteurs, des compétences différentes, mais tout aussi complémentaires. Nos échanges avec les collègues du Conseil de la fonction public nous ont permis d'identifier et de mieux

comprendre les textes juridiques régissent l'administration publique libanaise. C'est bien cette relation qui va permettre un apprentissage croissant du chercheur et des acteurs. On assiste alors à un échange de connaissances dans un contexte de reconnaissance mutuelle des compétences. Notre méthodologie tient compte et intègre les quatre étapes de l'outil méthodologique proposée par la théorie de la traduction (tableau 15).

Tableau 15: Auteur : méthodologie de recherche et théorie de la traduction

Théorie de la traduction		Étapes de notre méthodologie
<i>Problématisation</i>		Collecte et analyse documentaire
		Interactions avec les parties prenantes
<i>Intéressement</i>	<i>Enrôlement</i>	Problématisation et exploration de solutions
<i>Mobilisation</i>		Reconstitution et validation

Dans le cadre de notre méthodologie nous faisons appel à différentes méthodes détaillées dans la section 2.5.1 qui suit.

2.5.1. Méthodes de la recherche

Dans cette section, nous discutons, les méthodes, le dispositif spécifique de collecte et d'analyse de données, mobilisées dans le cadre de notre recherche et nous concluons par un tableau récapitulatif sur les apports et les limitations de chaque méthode par rapport à nos objectifs. « *On ne connaît correctement une méthode de recherche qu'après l'avoir expérimentée par soi-même* » (Quivy & Van Campenhoudt, 1995).

Notre objectif premier est de pouvoir constituer un état des lieux des organisations concernées par les deux projets : étudier le cadre légal et réglementaire, les données numériques crédibles, l'exposition de la méthodologie de gestion, les objectifs, les activités et les résultats attendus des deux projets, la description de l'administration publique et de son système de gestion des ressources humaines et l'identification des besoins en compétences et en formation.

Quant aux méthodes de collecte et d'analyse d'information nous avons recours à plusieurs outils dont l'observation directe et indirecte, la collecte de données documentaires et secondaires, l'entretien, les ateliers de travail et les questionnaires. Chaque méthode sera mobilisée pour servir un objectif spécifique, ces méthodes seront le plus souvent complémentaires.

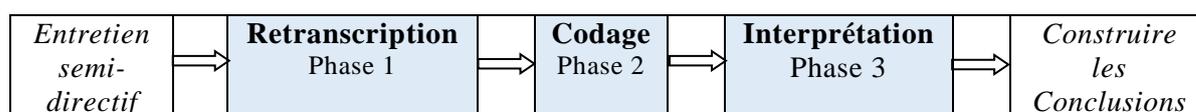
a) L'observation : Il s'agit de deux types d'observation l'une indirecte et l'autre directe. Dans les deux cas il est indispensable de préciser ce que nous observons, qui nous observons et comment nous le faisons. Dans le cadre d'une observation indirecte, le chercheur s'adresse au sujet pour obtenir l'information cherchée, l'objectivité de l'information obtenue est altérée par deux intermédiaires, le répondant et les questions posées ; alors que dans l'observation directe, le chercheur procède lui-même à collecter l'information sans que les sujets observés n'interviennent dans la production de cette information. L'organisation d'atelier de travail rassemblant des interlocuteurs de différentes parties prenantes nous a permis, non seulement l'obtention d'informations, mais également, de pouvoir les croiser. Dans le cadre de notre recherche, l'observation directe a peu d'intérêt en dehors de l'observation des échanges entre les parties prenantes du projet.

b) La collecte de données documentaires et secondaires : nous avons collecté des données primaires et secondaires sur le contexte historique, politique, culturel et organisationnel de l'administration publique libanaise. Nous avons estimé le niveau d'exactitude des données et éliminé les données douteuses ou qui nous semblaient aberrantes.

Dans le cadre de notre recherche, l'objectif d'une collecte de données est double, d'une part les documents recueillis feront l'objet d'une analyse afin d'en rendre compte de la situation (*i.e.* évolution du nombre des fonctionnaires), d'autre part, afin de trouver une information utile à l'analyse d'une situation, d'un évènement ou d'un comportement. Dans les deux cas, les problèmes de la disponibilité et de la fiabilité de l'information restent d'actualité. Ceci explique la raison pour laquelle nous reproduisons les chiffres donnés par des institutions internationales comme l'OCDE ou la Banque mondiale et nous cherchons à confirmer ces données autant que faire se peut par les parties prenantes concernées. Enfin, le manque de mise à jour des statistiques ne reflète plus la situation actuelle.

c) *L'entretien* : le recours à cette méthode de collecte de données permet de retirer non seulement des informations mais également des éléments de réflexion riches et nuancés sur le sujet de l'entretien. Cette méthode permet d'avoir un contact direct entre l'intervieweur et l'interviewé (chercheur et interlocuteur). L'entretien semi-directif, se caractérise par des questions ouvertes non-directives, une conversation libre, le choix de l'environnement de l'entretien laissé à l'interlocuteur afin de le mettre à l'aise et de faciliter la prise de parole. Les entretiens enregistrés après autorisation de l'interviewé, constituent de précieuses sources. L'entretien permet donc de cerner la signification, le sens que les répondants donnent aux projets de réforme en cours et à la façon dont ils sont gérés. Ça nous permet également de savoir si ces changements sont bien vécus ou s'ils sont combattus ou désapprouvés. Une introduction sur les objectifs de l'entretien et son inscription dans le cadre d'un travail universitaire ainsi qu'un guide de questions ouvertes fut élaboré, permettant à l'interlocuteur d'exprimer librement son vécu et la perception qu'il a du sujet de l'entretien. Chaque entretien individuel (semi-directif) est à usage exploratoire et permet de mieux appréhender le terrain, de préciser notre compréhension, et de rendre explicite la posture et la vision des personnes interrogées. Les entretiens durent de 45 à 90 minutes, sont enregistrés puis retranscrits et associés à un numéro d'identification individuel de E1 à E15. Notre analyse des entretiens semi-directifs s'est faite en trois phases : retranscription du contenu, codage puis interprétation des entretiens comme indiqué dans le schéma ci-après (figure 19).

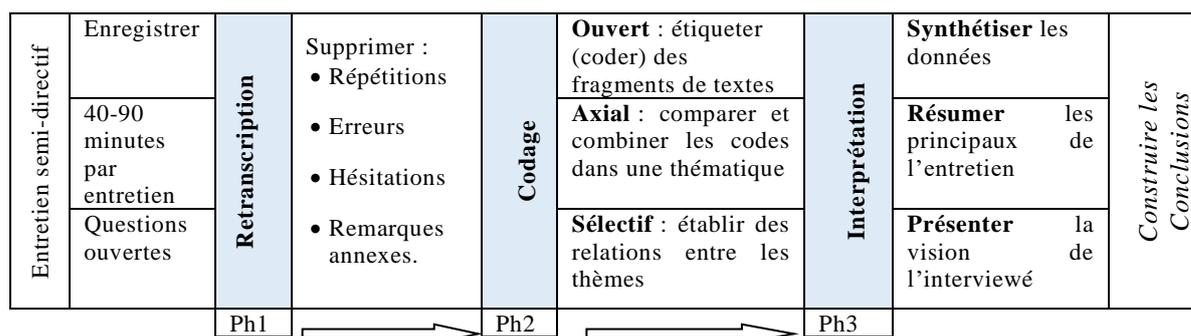
Figure 19: Auteur : démarche d'analyse des entretiens semi-directifs



Dans la première phase, nous procédons à une retranscription manuelle (de type Ubiquus IO) en supprimant les répétitions, les erreurs de langage, les hésitations et les remarques annexes. Dans la deuxième phase, le codage se fait en trois étapes (encodage ouvert, axial et sélectif), qui consiste à « *découper le contenu d'un discours ou d'un texte en unités d'analyse (mots, phrases, thèmes...) et à les intégrer au sein de catégories sélectionnées en fonction de l'objet de recherche* » (Thiétart, 2003). La troisième et dernière phase, l'interprétation consiste à synthétiser les données et veiller à ce que les résumés de ces entretiens permettent de présenter l'essence de la vision des interviewés sur la gestion de projet de réforme et la réforme

de l'administration publique libanaise permettant la construction de nos conclusions. Cette démarche répond aux critères de notre méthodologie d'analyse qualitative qui est, comme développée plus haut, centrée sur l'étude et l'analyse du contenu, c'est à dire le sens du discours. Selon Moscarola (2006)⁴⁶, l'analyse de contenu est une analyse thématique, qui consiste à lire l'ensemble des données recueillies, à identifier les thèmes, pour ensuite produire du verbatim par thème. L'analyse thématique est donc une analyse essentiellement qualitative qui vise à interpréter un contenu. Notre démarche a donc pour objectifs de dégager le sens que donne l'interviewé à la réforme et à la gestion de projet de réforme de l'administration publique libanaise, et de recueillir également son expérience et ses recommandations pour une meilleure gestion de ces projets. La figure 20 ci-après illustre notre démarche de traitement des entretiens

Figure 20: Auteur : démarche traitement des entretiens semi-directifs



La phase du codage est essentielle pour l'interprétation et la discussion ultérieure des résultats. Elle se compose dans une première étape de l'encodage ouvert où nous effectuons un étiquetage des verbatims tirés des entretiens retranscrits, ensuite nous effectuons un encodage axial en comparant les étiquettes (codes) entre eux et en combinant les codes correspondants dans des catégories principale. Nous présentons dans le tableau 16 ci-après un exemple pour illustrer notre démarche.

Tableau 16: Auteur : exemples de codage des entretiens semi-directifs

Numéro identité entretien	Fragment de texte Verbatim (Extrait des entretiens)	Encodage ouvert Étiquetage	Encodage axial Catégorisation
E5	Depuis la fin de la guerre le Liban n'a pas eu de vision de réforme de son	Vision de réforme	Stratégie

⁴⁶ In N. Krief et V. Zardet, 2013.

Numéro identité entretien	Fragment de texte Verbatim (Extrait des entretiens)	Encodage ouvert Étiquetage	Encodage axial Catégorisation
	<i>administration à part le NARP 2000</i>	Administration	
E13	<i>Pour réussir une réforme l'élément capital est la volonté politique</i>	Réforme Volonté politique	Politique
E15	<i>Puis la guerre civile qui produit un nouveau pouvoir politique constitué des chefs de guerre qui voulait imposer le changement par la force des armes</i>	Guerre civile Pouvoir politique Force des armes	Contexte, politique
E14	<i>L'Union européenne s'intéresse à l'AP libanaise pour 3 raisons : Économique, politique et stratégique sécuritaire</i>	Intérêt de l'Union européenne Stratégie	Politique et Parties prenantes
E11	<i>Il y avait le problème de la culture de la temporalité d'un projet. Il n'y avait pas de prise de décision au niveau de la CNSS</i>	Culture et temporalité	Culture
E10	<i>L'administration n'est donc pas uniquement un reflet de l'État mais aussi de la société libanaise</i>	État Société	Administration

Dans la dernière étape, le codage sélectif, nous établissons des relations entre les catégories principales identifiées afin de les connecter entre elles et avec les thèmes de notre recherche.

D'autres entretiens informels furent conduits afin d'obtenir, de préciser ou de valider une information. Les objectifs de ces entretiens sont de :

- déterminer les besoins, les problèmes et les priorités de l'administration publique libanaise.
- discuter la fiabilité du mode projet pour approcher la réforme de l'administration publique libanaise.
- comprendre le mécanisme et le cycle de gestion de projet financé par l'Union européenne et analyser les phases du projet.
- définir les facteurs de réussite de projet de réforme et lister ce qu'on peut changer pour en améliorer l'efficacité.

À noter que notre guide d'entretien (liste de questions ouvertes) a évolué avec la précision et l'évolution de notre recherche.

e) *l'atelier de travail et la formation-action* : l'organisation et l'animation d'atelier de travail et de formation-action étaient des méthodes privilégiées dans le cadre de notre recherche. Le travail collectif permet à chacun d'apporter son expertise, son expérience, son point de vue, qu'il partage avec l'ensemble du groupe. Les avantages d'une telle démarche sont l'apprentissage, la communication, la résolution de problème et la production de solution collective innovatrice.

f) *le questionnaire* : nous avons procédé à des questionnaires d'administration-directe afin d'identifier les besoins de formation dans les administrations concernées. Les principaux avantages que présente cette méthode est de pouvoir quantifier les réponses recherchées et d'identifier des tendances. Les inconvénients majeurs du questionnaire sont la fiabilité du dispositif liée aux choix limités des questions fermées (risque d'induction des réponses désirées) ainsi que la représentativité de la population répondante et l'interprétation personnelle que peut en faire chaque répondant (degré de connaissance de la terminologie utilisée et expérience personnelle).

Dans le tableau 17 ci-dessous, nous présentons les avantages et les inconvénients ainsi que les limites de l'utilisation de chaque méthode dans le cadre de notre recherche.

Tableau 17: Auteur : avantages, inconvénients et limites de méthodes de recherche

	Avantages	Inconvénients	Limites
Observation	Qu'elle soit directe ou indirecte, l'observation permet une familiarité avec la réalité du sujet observé Recueil des expressions et des comportements sur le vif	L'observé change de comportement pour bien faire.	Établir une relation de confiance et se faire accepter par l'environnement ou la personne observée L'interprétation et la transcription des observations.
Collecte des données documentaires et secondaires	Accès aux études et documents produit en arabe, anglais et français. Analyse historique du changement dans les organisations	Grand nombre d'études et d'analyses. Inconsistance des informations. Subjectivité des producteurs de l'information	La fiabilité des informations
Entretien	Contact direct Profondeur des informations recueillies	Décalage entre discours et réalité Discours de l'interviewé	La représentativité des interviewés et le temps nécessaire à

	Avantages	Inconvénients	Limites
	Souplesse à mettre en place	est lié à sa relation avec l'interviewer	son traitement
Atelier de travail et formation action	Recueil d'information spontanée et non suscitée Apprentissage et gain de compétences Motivation des participants	Manque de disponibilité des participants Effet de groupe	Le temps et les dispositions pour les mettre en place
Questionnaire d'administration-directe	Réponse directe du public concerné Préciser et quantifier la demande.	Questions mal interprétées	Taux de réponse et moyens d'administration (support papier et ou électronique)

Nous avons privilégié le recours aux entretiens et ateliers de travail ainsi qu'à la collecte des données. L'utilisation de ces méthodes est facilitée par notre présence sur le terrain et notre intervention dans les deux projets GRH et CNSS.

2.5.2. Échantillonnage

Afin de former notre échantillon, constituant le corpus empirique de notre recherche, nous proposons de le composer selon les catégories suggérées par la théorie des parties-prenantes, tout en indiquant leurs attributs dans le cadre des projets étudiés. La sélection des acteurs est tout autant faite en fonction de leurs capacités à répondre aux questions posées dans le cadre de cette recherche. Par opposition, l'échantillonnage dans une recherche quantitative répond à des normes statistiques bien établies et à des méthodes de traitement de données bien définies. Les normes d'échantillonnage dans une recherche qualitative sont plus complexes à préétablir étant donné que l'objet de recherche se précise et se construit au fur et à mesure que la recherche progresse (Pires, 1997). C'est donc un échantillon d'acteurs, d'un milieu institutionnel qui va guider, enrichir, encadrer le processus d'interprétation des résultats de nos recherches et ce, autant en puissance explicative qu'en richesse et en crédibilité. Dans notre démarche, l'accent est mis sur les rapports entre l'échantillon et l'objet de recherche. Notre échantillonnage couvre des représentants (des niveaux stratégique et opérationnel) des parties prenantes impliquées dans les deux projets de réforme, afin de refléter les caractéristiques et la richesse du contexte des projets.

Nous disposons également d'un matériau dense et riche, accès à des études existantes en arabe et en anglais, résultats d'études effectuées dans le cadre des deux projets ainsi que les comptes-rendus de trente-cinq réunions et sessions de travail que nous avons organisés et animés, quinze avec les groupes de travail du CFP et des quatre ministères et vingt réunions et sessions de travail avec les groupes de travail de la Caisse. Nous avons mobilisé les résultats de ces réunions et sessions de travail afin de mieux comprendre le processus de mise en place des deux projets et les attentes des parties prenantes. Ci-après un tableau récapitulatif du nombre de personnes et du nombre des sessions par partie-prenante (tableau 18).

Tableau 18 Auteur : fonction, rôle et nombre de personnes interviewées réunions et sessions de travail

Réunions et sessions de travail				
Partie-prenante	Fonction	Rôle	Nombre de personnes	Nombre de sessions
Conseil de la fonction public	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	4	15
Ministère de l'Industrie	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	5	
Ministère du tourisme	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	5	
Ministère de la santé publique	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	2	
Ministère des affaires sociales	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	2	
CNSS	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	12	20
Total			30	35

Nous avons également entrepris des questionnaires auprès du personnel dans les quatre ministères et à la caisse nationale de la sécurité sociale afin d'identifier les besoins en formation. D'autres entretiens informels furent conduits afin d'obtenir, de préciser ou de valider les informations recueillies. Nous attachons en annexe 4 la liste récapitulative indiquant les noms et les positions des personnes interviewées et impliquées dans les activités des deux projets. Nous avons enfin réalisé quinze entretiens semi-directifs, dix dans le cadre du projet GRH et cinq dans le cadre du projet CNSS avec des personnes représentants les parties-prenantes clés impliquées dans les deux projets. Nous nous entretenons avec des personnes impliquées directement dans l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des deux projets. Les interviewés représentent les trois catégories

des parties prenantes : les gestionnaires (autorité contractante et consultants), les bénéficiaires, le bailleur de fonds⁴⁷ et des personnalités, qui par leur fonction et expérience disposent d'une bonne connaissance du contexte de la réforme administrative et d'une capacité de recul permettant d'apporter un regard contextualisé et externe aux deux projets étudiés. Ci-après un tableau récapitulatif des fonctions, rôles et nombre de personnes interviewées en entretien semi-directif (tableau 19).

Tableau 19: Auteur : fonction, rôle et nombre de personnes interviewées en entretien semi-directif

Entretiens semi-directifs				
Partie-prenante		Fonction	Rôle	Nombre de personnes
Gestionnaires de projet	OMSAR	Organisme gouvernemental Gestionnaire administratif	Gestion administrative et technique des projets	3
	Cabinet de conseil	Consultants (experts spécialistes)	Conception des livrables	3
Bénéficiaires	CFP	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	1
	ENA	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	1
	CNSS	Bénéficiaire	Co-développement et application des livrables	3
Bailleur de fonds	Union européenne	Bailleur de fonds	Bailleur des fonds. Prescripteur des normes d'élaboration et de gestion de projet. Spécification du cahier des charges	1
Personnalités		Universitaires et politiques	Éclairer le contexte	3
Total				15

2.5.3. Objectifs et guide d'entretien

La thématique retenue dans les entretiens semi-directifs est dérivée de notre problématique, de nos questions de recherche et de la revue de littérature. Cette thématique est basée sur trois thèmes qui constituent les fils conducteurs de notre

⁴⁷ Notre étude se focalise sur les parties-prenantes libanaises. Néanmoins, nous avons eu l'opportunité d'interviewer une responsable projet de la Délégation européenne à Beyrouth.

recherche qui sont : **la contextualisation, la gestion de projet et l’ancrage des résultats** des projets de réforme de l’administration publique. Le but des entretiens est de cerner la signification et le sens que les interviewés (représentants des différentes parties-prenantes libanaises) donnent aux projets de réforme et à la façon dont ils sont gérés dans le cadre de la coopération avec l’Union européenne. Les objectifs des entretiens sont de recenser, analyser et constater si les parties-prenantes et leurs représentants interrogés partagent la même perception du :

- Contexte et état de l’administration publique : Appréciation des besoins, problèmes et priorités de l’administration publique libanaise.
- Gestion de projet UE : Connaissance et compréhension des étapes du cycle de gestion de projet financé par l’Union européenne et appréciation de la pertinence du mode projet selon les normes européennes pour gérer la réforme de l’administration publique libanaise
- Résultats et ancrage : Définition des facteurs de réussite de projet de réforme et comment les résultats de ces projets sont considérés et appliqués.

Enfin identifier les modifications à apporter pour améliorer l’efficacité de la gestion de projet et l’ancrage des résultats.

Notre guide d’entretien est un outil qui s’adapte au contexte de l’entretien et aborde les trois thèmes de notre recherche. Les questions ouvertes, en nombre et en formulation, varient selon la personne interviewée pour bien clarifier ses déclarations et assimiler son discours. Chaque thème abordé dans le guide d’entretien correspond à un des trois objectifs cités ci-dessus. Le guide est rédigé sous forme de questions ouvertes. L’objectif du guide d’entretien est de structurer l’entretien afin d’obtenir des éléments d’appréciation de chaque partie-prenante sur les questions suivantes :

- Le contexte libanais, l’histoire de l’administration publique libanaise, les politiques de réforme, les besoins, les problèmes et les priorités.
- La gestion de Projet européen, ses objectifs, ses processus de définition et de mise en place de projet, l’approche de management et l’évaluation des résultats.

- L’ancrage des résultats, l’appréciation générale, le changement organisationnel et enfin l’impact de ces projets sur les administrations bénéficiaires.

2.5.4. Calendrier et étapes de l’intervention

Notre calendrier d’intervention était ajusté sur le calendrier de réalisation des deux projets dans le sens où les activités de recherche (collecte et analyse de donnée, observation ou sessions de travail et de formation), liées à chaque projet se déroulent dans la période de la réalisation du projet. La structure finale de la recherche, l’analyse et l’interprétation des résultats se sont réalisées entre janvier 2019 et juillet 2020.

Le déroulement des activités des deux projets suit un séquençement identique : une première étape de démarrage de trois mois pour analyser la situation existante et organiser le plan de travail, suivi par une deuxième étape d’élaboration et de validation des dispositifs (livrables contractuels). Cette deuxième phase est rythmée par des rapports d’étape tous les six mois, enfin une troisième et dernière phase dédiée à la mise en place d’une formation pratique et de la clôture du projet (tableau 20).

Tableau 20: Auteur : calendrier de réalisation des 2 projets étudiés

	Projet GRH	Projet CNSS
Démarrage (Inception)	Du 11/2013 au 02/2014	Du 11/2016 au 02/2017
Développement	Du 03/2014 au 02/2016	Du 02/2017 au 12/2018
Formation pratique & clôture	Du 02/2016 au 05/2016 Projet fut prolongé, clôture reportée de 6 mois	12/2018 fin de l’intervention sur la GRH Clôture prévue en Mai 2020
Extension	Du 05/2016 au 11/2016 Clôture	Du 06/2020 au 06/2022 Clôture

2.6. Synthèse du chapitre 2

Dans ce chapitre, nous avons exposé notre posture épistémologique, les approches qualitatives et quantitatives de la recherche ainsi que l'approche mixte que nous retenons pour aborder notre objet de recherche. Notre posture de chercheur constructiviste pragmatique ainsi que notre intervention comme consultant, ayant à la fois pour objectifs la production de connaissance scientifique et la mise en place des activités pour contribuer à résoudre des problèmes de réforme, nous conduit à privilégier une configuration de recherche-intervention. Dans cette configuration, nous nous positionnons au plus près des acteurs du terrain, nous agissons avec eux dans une approche collaborative afin d'analyser ensemble les besoins recensés, les problématiser et prioriser les questions à résoudre dans leur contexte. À partir de notre approche de production de connaissance basée sur l'exploration, l'analyse et l'intervention, la méthodologie mise en place pour atteindre les objectifs de la recherche est composée de quatre étapes.

- la collecte et l'analyse documentaire,
- l'interaction avec les parties-prenantes,
- la problématisation et l'exploration de solutions,
- enfin la reconstitution et la validation.

Notre méthodologie de recherche est évolutive et intègre en permanence les résultats de la revue de littérature qui représente une activité permanente dans notre recherche. Il s'agit d'une méthodologie dynamique, circulaire et non séquentielle où les étapes peuvent être interchangeables selon les besoins et l'avancement des projets. Elle tient compte et intègre les quatre étapes de l'outil méthodologique proposée par la théorie de la traduction ainsi que la prise en compte des intérêts des parties prenantes. Dans le cadre de notre méthodologie nous mobilisons plusieurs méthodes dont l'observation, la collecte et l'analyse des données, l'entretien, les ateliers de travail et le questionnaire.

Dans la partie II, nous exposons le contexte historique et l'état des lieux de l'administration publique libanaise (chapitre 3) ainsi que les principes, les objectifs et les outils de la gestion de projets financés par l'Union européenne (chapitre 4).

Partie II – Contexte historique et projets de réforme

La deuxième partie de notre thèse inclut deux chapitres. Le chapitre 3 présente l’histoire de la réforme administrative de l’empire ottoman initié à la fin du XVIII^{ème} siècle ainsi qu’un aperçu historique du Liban, de l’organisation de son administration et de la gestion de ses ressources humaines et de sa stratégie de réforme. Dans le chapitre 4, nous présentons la politique européenne de voisinage, le cycle de vie de projet élaboré et adopté par l’Union européenne pour la gestion de ses projets et enfin l’historique des relations de coopération entre le Liban et l’Union européenne ainsi que notre analyse des cahiers des charges des projets GRH et CNSS.

CHAPITRE 3. L'EMPIRE OTTOMAN ET CRÉATION D'UN ÉTAT

Pour bien comprendre la genèse des projets de réformes de l'administration publique au Liban, nous présentons dans cette partie une brève histoire du pays, de l'édification de son administration publique et de sa situation actuelle. Le Liban, fait partie des provinces de l'Empire ottoman de 1516 à 1918, c'est pourquoi nous présentons ci-après les principes du processus de réforme et de modernisation de l'empire ottoman et de ses provinces, initié à la fin du XVIII^{ème} siècle afin de mieux appréhender le contexte historique de l'administration publique libanaise.

En 1826, Mahmud II, sultan Ottoman de 1808-1839, entame des réformes qui vont transformer l'administration de l'Empire et de ses provinces. Il commence par détruire le corps des janissaires (un ordre militaire très puissant constituant l'élite de l'infanterie de l'armée ottomane) et par abolir les fiefs militaires accordés aux cavaliers en 1831 pour ensuite établir une nouvelle armée sous son contrôle direct, une armée professionnelle formée par des instructeurs allemands. Parmi ses réformes administratives, Mahmud II adopte le système de gouvernement du cabinet, il organise un recensement et un arpentage, et inaugure un service postal en 1834. Dans le domaine de l'éducation, il introduit l'enseignement primaire obligatoire, ouvre une école de médecine et envoie des étudiants en Europe⁴⁸.

Ce vaste processus de réforme qui continue sous le règne de son fils Abdülmecid I, sultan de 1839 à 1861, va toucher l'administration centrale de l'empire et celle de ses provinces et va être à l'origine de la pensée étatique dans la région. Il est promulgué sous le nom de *tanzimat* (pluriel du substantif arabe *tanzim*, qui veut dire mise en ordre et organisation). Les plus connus de ces *tanzimat* sont le *Hatt-i Şerif de Gülhane* (Noble Édikt de la Rose Chambre, du 3 novembre 1839) et le *Hatt-i Hümayun* (Édikt impérial du 18 février 1856). *Tanzimat* implique un véritable changement d'état d'esprit et une transformation sensible des structures et du fonctionnement de l'État.

Le grand défi de ce processus de réforme concerne l'évolution des relations entre l'Empire et ses administrés d'un côté et l'Empire et ses provinces de l'autre.

Ce processus de réforme va se faire en plusieurs vagues et aura un impact sur l'organisation et l'évolution de l'administration de l'empire et de ses provinces jusqu'à nos jours. Selon Mantran (1989), le texte du 3 novembre 1839 est une charte à caractères multiples : judiciaire, financier, administratif et militaire qui introduit trois principes révolutionnaires majeurs de réforme et de modernisation :

- *La citoyenneté*, tous les sujets de l'empire ottoman sont désormais égaux devant une loi établie sans distinction de religion ou de nationalité.
- *Les impôts proportionnels*, chaque sujet versera à l'État des impôts en proportion de sa fortune et de ses revenus, l'affermage des impôts est aboli.
- *Le service militaire*, chaque localité devra fournir un contingent militaire suivant une loi à établir et le service militaire ne pourra excéder cinq ans.

Ces principes constituent un changement radical par rapport à l'ordre sociopolitique ottoman préétabli qui repose sur deux lignes de démarcation divisant la population de l'Empire. La première ligne est entre la communauté musulmane et les communautés non-musulmanes. Il s'agit là d'une catégorisation confessionnelle à usage juridico-administratif, une ligne discriminatoire en termes des droits et des devoirs à l'égard des Ottomans non-musulmans. La seconde ligne de démarcation sépare quant à elle les *askerî* (cette catégorie comprend les hommes d'épée, les hommes de plume et les savants ainsi que leurs épouses et leurs enfants) c'est-à-dire les fonctionnaires qui ne payent pas d'impôt, des *reaya* (les habitants de l'Empire, les sujets ottomans imposables) autrement dit les contribuables (Türesay, 2013). À travers l'édit impérial de 1856, le sultan Abdülmeçid va encore plus loin dans les réformes, ce texte affirme que les chrétiens et les juifs possèdent dorénavant les mêmes droits que les sujets musulmans, et que la liberté de culte leur est reconnue (Chaigne-Oudin, 2020).

D'autres réformes portant sur l'organisation du pouvoir politique sont également instituées, sous le règne d'Abdulaziz (deuxième fils de Mahmud II et sultan de 1861 à 1876). En 1869, se met en marche la citoyenneté ottomane, une nouvelle configuration des relations entre l'Empire et ses habitants. Ce n'est plus un Empire sunnite avec des sujets du Sultan. Ces sujets deviennent des citoyens ottomans avec des droits et des devoirs. On commence

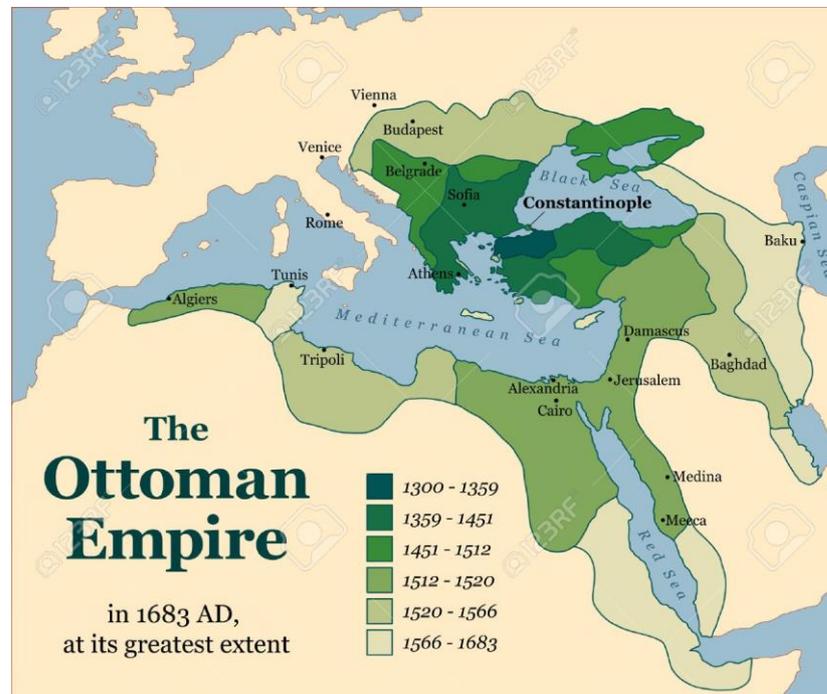
⁴⁸ <https://www.britannica.com/place/Ottoman-Empire/The-empire-from-1807-to-1920>

également à avoir dans les provinces de l'Empire des corps de fonctionnaires autochtones alors qu'auparavant les postes de fonctionnaires étaient réservés exclusivement aux Ottomans musulmans.

3.1. Réforme de l'Empire

L'Empire ottoman⁴⁹ se constitue à partir du XIV^{ème} siècle et confirme son expansion à la suite de la conquête de l'Empire byzantin au XV^{ème} siècle. L'Empire ottoman atteint son apogée sous le règne de Soliman le Magnifique au XVII^{ème} siècle et contrôle une grande partie de l'Europe du sud-est, le Levant, des parties de l'Europe centrale, de l'Asie occidentale, du Caucase, de l'Afrique du Nord et de la Corne de l'Afrique.

Figure 21: L'Empire ottoman à son apogée en 1683, Vector illustration



Les Ottomans subissent de graves défaites militaires à la fin du XVIII^{ème} siècle ce qui entraîne au début du XIX^{ème} siècle un vaste processus de réforme et de modernisation de l'Empire et de ses provinces, connu sous le nom de Tanzimat, comme mentionné ci-haut. Ces réformes ont pour objectifs de moderniser l'État et son administration pour faire face aux défis géopolitiques, affermir l'autorité de l'État, améliorer les rentrées fiscales, renforcer la cohésion des populations et résoudre les crises dans les zones sous tension.

⁴⁹Ce chapitre est basé sur les livres de R. Mantran, 1989 et de Georges Corm, 2012, ainsi que sur les travaux, de la *Maison de l'Orient et de la Méditerranée* Jean Pouiloux, Fédération de recherche sur les sociétés anciennes, Université Lumière Lyon 2 – CNRS, les travaux de Lisa Romeo, Université Paris IV-Sorbonne, <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Tanzimat.html>, les travaux de Mohamed Walid Abdulrahim, 1999 ainsi que d'autres sources citées dans le texte.

Les premières impulsions de ces réformes viennent des bureaux ministériels de la Sublime Porte (le nom français de la porte d'honneur monumentale du grand *vizir* à Constantinople, siège du gouvernement du sultan de l'empire ottoman), des bureaucrates, des experts, des juristes, des officiers de la nouvelle armée, des enseignants et des membres de divers commissions qui échafaudaient des projets, rédigent des décrets et les soumettent au sultan et grands *vizirs* pour promulgation. (P. Dumont, *in* R. Mantran, 1989). Ces réformateurs ont, pour la plupart d'entre eux, une bonne connaissance des politiques européennes et plus particulièrement de la politique française. Ils cherchent à installer un régime économique libéral et un État-de-droit qui peut se définir comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Cette notion, d'origine allemande (*Rechtsstaat*), a été redéfinie au début du XX^{lème} siècle par le juriste autrichien Hans Kelsen, comme un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Un tel système suppose, par ailleurs, l'égalité des sujets de droit devant les normes juridiques et l'existence de juridictions indépendantes⁵⁰.

À partir de 1840, de nombreux codes sont rédigés : le Code pénal, le Code commercial et le Code agraire. Avec ces codes et réformes, le nouvel État en devenir a vigoureusement besoin d'un nouveau type d'employés : les fonctionnaires. Les réformateurs commencent par remplacer le terme de « serviteur du sultan » par celui de « fonctionnaire » et par leur offrir une formation spécialisée à l'école du Palais de Galata qui devint le lycée impérial ottoman de Galatasaray (*Mekteb-i Sultani*). En 1867, le sultan Abdülaziz va restructurer l'école du Palais de Galata avec l'aide de Victor Duruy, ministre français de l'instruction publique de l'époque. L'école devint ainsi le symbole des réformes du *tanzimat* et va offrir les programmes d'éducation et de formation occidentaux, différents de l'éducation traditionnelle, afin de former les cadres Ottomans à la pratique des réformes dans les domaines juridiques, politique et social. C'est donc progressivement que se bâtit un nouveau système politique, administratif, juridique et militaire pour accompagner les réformes préconisées et moderniser l'empire ottoman.

⁵⁰ <http://www.vie-publique.fr>

En vertu de la loi organique de 1870, modifiant l'ancienne organisation administrative, l'empire est partagé en 29 *vilâiets*, ou grands gouvernorats, à la tête desquels sont des gouverneurs généraux *vâlis*. Les *vilâiets* sont divisés en provinces *sandjaks* et administrés par des *mutessarifs*, qui relèvent du gouverneur général. Certains *sandjaks*, soit à raison de leur étendue ou de leur éloignement, soit pour d'autres motifs particuliers, s'administrent, par exception, d'une manière indépendante ; dans ce cas, le *mutessarif*, bien qu'inférieur en rang au *vâli*, ne lui est point subordonné et correspond directement avec l'autorité centrale à Constantinople. Tels sont les *sandjaks* de Mamourat-ul-Aziz (Diarbekir, la capitale historique, symbolique et culturelle de l'ensemble de la nation kurde), de Jérusalem et de Beyrouth (le Liban est en possession de privilèges spéciaux qui lui ont été concédés en 1864 par la Porte, sous la garantie des puissances ; ceci forme une exception dans l'exception). Les *sandjaks* sont subdivisés en *cazas*, à la tête desquels sont les *caïmacams* (lieutenants ou sous-gouverneurs). Les *cazas* sont composés de *nahiyehs* (districts ou communes) administrés par des *mudirs*. Enfin, les *nahiyehs* sont constitués de villages ou de quartiers. À ce dernier niveau, les tâches administratives sont confiées à un *mukhtar*. Les *vâlis*, les *mutessarifs* et les *caïmacams* sont nommés par le Gouvernement ; les *mudirs* et les *mukhtars* sont élus par les populations⁵¹. Un budget annuel de l'empire est établi et une série de ministères est formée, s'inspirant du modèle bureaucratique européen. Les réformateurs de *tanzimat* s'inspirent du modèle français, surtout de la centralisation napoléonienne qui comporte une pyramide de circonscriptions allant de la commune au département. Chaque ministère est divisé en départements, bureaux et conseils avec des responsabilités précises. L'administration des provinces de l'empire est également réorganisée.

La promulgation de la Constitution de 23 décembre 1876 établit un Parlement dont l'une des deux chambres est élue. La Constitution établit également l'égalité des droits devant la loi entre les membres des différentes communautés religieuses et nationales. Les articles 18, 19 et 20 de cette Constitution stipulent que :

- l'admission aux fonctions publiques a pour condition la connaissance du turc, qui est la langue officielle de l'État,

⁵¹ A. UBICINI, L'empire ottoman, ses divisions administratives et sa population, Journal de la société statistique de Paris, tome 18 (1877), p. 235-241

- que tous les Ottomans sont admis aux fonctions publiques, suivant leur aptitude, leur mérite et leur capacité
- et que l'assiette et la répartition des impôts s'établissent conformément aux lois et aux règlements spéciaux, en proportion de la fortune de chaque contribuable⁵².

L'esprit de *tanzimat* marque la volonté d'unifier le droit et la justice à l'ensemble des sujets de l'empire, devenus des citoyens (personnes jouissantes des droits civils et politiques) et d'établir l'égalité de tous les Ottomans devant la loi quelle que soit leur appartenance confessionnelle et ethnique. Les ottomans réussissent progressivement à mettre en place un système pour encadrer une population composée d'habitants d'origine ethnique, de langue et de confession différentes (arabes, turcs, grecs, arméniens, kurdes, musulmans, juifs, chrétiens, orthodoxes ou catholiques, etc.). Les Ottomans ne cherchent ni à imposer la langue turque, ni à convertir à l'islam les communautés qu'ils gouvernent. Ils cherchent essentiellement à exercer l'autorité qui signifie pour eux, réussir à structurer les loyautés des sujets et faire rentrer les impôts. Les autorités ottomanes reconnaissent le rôle des communautés et leurs accordent officiellement le droit d'encadrer les sujets ottomans non-musulmans dans leur vie quotidienne, en fonction de leurs rattachements ethnico-confessionnels. Ces communautés sont chargées de fixer le statut de leurs membres, de les encadrer socialement et administrativement dans leur éducation (au moyen des écoles qu'elles créent ou contrôlent et dans lesquelles l'enseignement se fait en leur propre langue) et dans les actes essentiels de leur vie (naissance, mariage, décès). Elles sont dotées de règlements propres et disposent de larges pouvoirs en matière de finance et de justice et disposent de toute une série d'institutions (hôpitaux, associations culturelles et caritatives, bibliothèques, etc.) pour gérer le quotidien des membres de la communauté (Smyrnelis, 2007). Les communautés libanaises ont réussi à faire durer ces prérogatives au-delà de la présence ottomane dans la région et au sein même de la république libanaise créée par la France en 1920.

Force est de constater que malgré les tentatives de sauver l'empire, les réformateurs successifs des *tanzimat* ne peuvent empêcher l'émergence des idées sécessionnistes et nationalistes qui se propagent au sein des différentes provinces de l'empire ottoman (la rébellion de Muhamed Ali en Égypte en 1805, la révolte de la Crète en 1866 et les conflits libanais de 1840 et 1860). Ces mouvements autonomistes associés à

⁵² <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1876.htm>

l'opposition aux reformes de certains *vâlis*, *mutessarifs* et autres chefs communautaires, qui considèrent *tanzimat* comme une menace à leurs pouvoirs et prérogatives, constituent une opposition de conséquence au projet de sauvegarde de l'Empire. Enfin, l'ingérence croissante des puissances européennes (France, Angleterre, Autriche, Russie, Italie) dans les affaires de l'empire ottoman finissent par aboutir à son démantèlement et à l'indépendance de plusieurs provinces.

3.1.1. Liban : de la province à la république

À partir de 1840, le Mont-Liban entre dans une période de forte déstabilisation marquée par des conflits meurtriers entre les deux grandes communautés religieuses qui se le partagent : les Druzes et les Maronites. Les affrontements se renouvellent en 1860. Des centaines de villages sont ravagés et des dizaines de morts sont déplorés par les deux camps. À la suite de ces évènements meurtriers, un accord est signé entre l'Angleterre, la France, la Russie, l'Autriche la Prusse et approuvé par le Sultan Ottoman par un rescrit impérial en 1861 à Istanbul pour mettre fin à ces conflits et faire du Mont-Liban un territoire autonome. Le deuxième protocole signé le 6 septembre de 1864 remplaça celui de 1861. Le Mont-Liban (3500 km²), jusqu'alors une province au sein de l'empire ottoman, devient une province autonome de l'empire, dotée d'une garantie internationale et sera appelé *Moutassarifiya* du Mont-Liban (1864-1914), gouverné par un *Mutassarif* chrétien nommé par la Sublime Porte avec Beit Eddine pour capitale. Le territoire libanais est par la suite organisé en trois niveaux : la *mohafazah* (région), le *Caza* (département), dirigé par *caïmacams*, comme au temps de l'empire ottoman et la *baladia* (municipalité). Il est à noter que cette division administrative reste en vigueur encore aujourd'hui. L'autonomie accordée au Mont-Liban se manifestait également sur le plan économique, financier et administratif. Le Mont-Liban est chargé pour la première fois de diriger ses revenus et ses dépenses. C'est une période fondatrice dans la construction de l'administration, et des autres secteurs économiques du pays. Les turcs donnaient des concessions sectorielles contre des droits financiers continus ou forfaitaire (le tramway, l'eau, électricité, télégraphe, le port, etc.). Ce « petit Liban » organisé sur la base d'un régime communautaire et dirigée par un chrétien catholique ottoman assisté d'un conseil administratif central élu, est transformé en un État presque indépendant

grâce à l'intervention des puissances européennes et particulièrement française. C'est ainsi que la France gagne un emplacement stratégique dans les provinces arabes. À la fin de la première guerre mondiale en 1918, l'empire ottoman périclité.

La France gouverne le Levant (Liban et Syrie) dans le cadre des accords Sykes-Picot signés avec la Grande Bretagne le 16 mai 1916. La conférence de la paix de la fin de la Première Guerre mondiale s'ouvre à Paris le 12 janvier 1919. Une délégation libanaise, composée des représentants des grandes communautés religieuses, s'y rend et revendique la création d'un Grand Liban restauré dans ses frontières historiques. Une deuxième délégation libanaise présidée par le patriarche Mgr Hoyek (Patriarche de l'Église maronite de 1899 à 1931), vient appuyer la demande libanaise. Elle est reçue par le Président français Poincaré et par le Président du Conseil Clemenceau. Ce dernier dit approuver le programme de la délégation libanaise. Cette reconnaissance par Clemenceau est suivie par la création du Grand Liban.

L'État du Grand Liban est donc proclamé à Beyrouth le 1^{er} septembre 1920 par le général Henri Gouraud, représentant l'autorité française mandataire au Liban et en Syrie. L'État du Grand Liban d'abord, conçu comme point d'ancrage à l'influence française, doit être à la fois économiquement viable et politiquement sûr : d'où le rattachement au Mont-Liban de nouveaux territoires rognés sur ses marges musulmanes, mais en prenant soin toutefois de maintenir une majorité chrétienne. La formation du Grand Liban consiste donc à tracer, dans le territoire de l'empire ottoman déchu, une frontière séparant un État syrien d'un autre libanais annexant à l'ancienne *Moutassarifiya* du Mont-Liban : Beyrouth, les régions de Tripoli, du Akkar, du Hermel et de la Bekaa, ainsi que de Rachaya, Hasbaya et le Sud-Liban. La République libanaise est proclamée le 1^{er} septembre 1926 suivant l'adoption de la constitution le 23 mai 1926. La nouvelle république récupère les concessions concédées sous la *Moutassarifiya*. Les employés libanais des sociétés qui exploitent les concessions concédées par les ottomans, une fois ces concessions revenues à l'État libanais, deviennent les fonctionnaires de l'administration de la jeune république.

La *Moutassarifiya* du Mont-Liban de 1864 à 1914 est remplacée par le mandat français de 1920 à 1943, une tutelle provisoire exercée au nom de la communauté

internationale dans les territoires non turcs de la partie asiatique de l'ex-Empire ottoman (article 22 du pacte de la Société des Nations adopté par la conférence de la paix le 28 avril 1919 et inclus dans le traité de Versailles). Le 26 Novembre 1941, le général de Gaulle, proclame l'indépendance du Liban. Des élections générales sont organisées, et le 21 Septembre 1943, la nouvelle Chambre des députés élit Bechara El Khoury en tant que président. Il nomme Ryad Solh comme premier ministre qui forme le premier gouvernement de la République libanaise indépendante. Les fondations du nouvel État libanais sont établies en 1943 par un accord tacite, plus tard connu sous le nom du Pacte national ou la Convention nationale (*Al Mithaq al Watani*). De par ce Pacte, les chrétiens renoncent à une protection étrangère et donc à l'influence dominante de la France au Liban et les musulmans, en contrepartie, reconnaissent définitivement l'existence du Grand-Liban et renoncent à tout désir de rattachement du Liban à une entité syrienne ou arabe.

Le Pacte national de 1943 établit un consociationalisme⁵³ dont le fondement est un serment prêté par les représentants des différentes communautés, pour assurer le partage du pouvoir entre les diverses communautés confessionnelles au sein de l'État. Dans le cadre libanais, la Présidence de la République est réservée aux maronites, la présidence du Conseil des ministres aux sunnites, et la présidence de la Chambre des députés sera assignée aux chiites. Les hauts postes du pouvoir politique et de l'administration ont été partagés en quotas en fonction des appartenances confessionnelles sur le principe de la proportionnalité de cinq musulmans pour six chrétiens nommés (C. Koch, 2005). Selon ce même principe d'allocation confessionnelle, les sièges de l'Assemblée nationale ainsi que les postes de ministres, de présidents et de directeurs généraux des conseils et autres organisations étatiques, des chefs des forces armées, de la Banque centrale ont été partagés. *On se trouve ainsi devant un démembrement potentiel de l'État au profit des communautés et des grandes familles qui le composent* (Corm, 2012).

En 1958, Fouad Chéhab (1902-1973) est élu président de la République libanaise. L'Administration libanaise vit alors au rythme des coalitions confessionnelles et régionales des employés, le manque de compétence, le manque d'efficacité et de la vétusté des équipements. Chéhab perçoit que le système politique faisant le terreau

⁵³ L'encyclopédie Britannica définit le consociationalisme comme un système démocratique stable dans des sociétés profondément divisées qui repose sur le partage du pouvoir entre les élites de différents groupes sociaux.

des rivalités confessionnelles allait être à l'origine de problèmes socio-économiques conséquents et plus particulièrement le clientélisme dans les nominations et les prestations offertes. L'Encyclopédie Universalis France définit le clientélisme comme un rapport entre des individus de statuts économiques et sociaux inégaux et précise qu'avec la constitution des États modernes, les liens de clientèle ont acquis une dimension spécifiquement politique en étant insérés dans les institutions des régimes représentatifs et ont été dénoncés comme faisant obstacle au bon fonctionnement de ces institutions. Et c'est bien cette dimension politique que craignait le président Chéhab qui, dès 1959, charge le père Lebert⁵⁴, de mener une étude portant sur les capacités et les besoins sociaux, économiques, naturels et humains du pays, et de proposer des plans, des projets et des solutions aux problèmes socio-économiques du Liban.

Le rapport présenté 1961 confirme la position du Président. Ce dernier, désirant limiter les effets négatifs du confessionnalisme institutionnalisé, crée les institutions nécessaires au bon fonctionnement d'un État de droit. Le Service de l'Inspection Centrale ainsi que le Conseil de la Fonction Publique sont créés afin de surveiller et de contrôler le travail des fonctionnaires publics, de garantir des nominations, des replacements et de la promotion des fonctionnaires sur la base du mérite et d'améliorer les services assurés aux citoyens et aux citoyennes. L'Institut National d'Administration (ultérieurement appelé ENA-Liban) est également créé pour assurer la formation des fonctionnaires publics, développant ainsi leurs compétences. La Cour des Comptes est instituée, le Conseil Supérieur de la Magistrature, le Conseil d'État et l'Institut d'Études Judiciaires sont restructurés. Dans un État fragilisé par ses conflits internes de partage de pouvoir et dans une région qui vit au rythme du conflit israélo palestinien, Elias Sarkis, l'héritier du chéhabisme, est élu président du Liban en 1976, dans l'espoir d'arrêter la guerre civile qui vient d'éclater dans le pays. Une telle tentative se révèle trop tardive, car les syriens, palestiniens, israéliens et les autres belligérants ont déjà pris les commandes du pays.

De 1975 à 1990, le Liban vit une guerre civile d'une grande violence qui dure quinze longues années faisant entre 150000 et 250 000 morts. Le pays subit une première

⁵⁴ Prêtre et économiste français), fondateur et directeur de la Mission de l'Institut de Recherches et de Formation en vue de Développement (IRFED)

guerre israélienne dévastatrice en 1982. On estime que 17 825 Libanais sont tués lors de l'invasion israélienne qui se solde par l'occupation de Beyrouth et l'expulsion de l'Organisation de la Libération de la Palestine (OLP) du Liban⁵⁵. En l'an 2000 la résistance libanaise finit par expulser les soldats israéliens en dehors des frontières à l'exception des domaines de Shebaa (300km² du territoire libanais). Israël mène une deuxième guerre contre le Liban en 2006, avec un bombardement qui dure 33 jours⁵⁶. Les deux sources de malheur du Liban semblent inépuisables « *une géopolitique complexe qui a fait de lui une arène de gladiateurs régionaux et internationaux, et un système politique confessionnel hypothéquant toute velléité de créer un État de droit moderne et démocratique* » (G. El Ezzi, 2009). Ratifié le 4 novembre 1989, l'accord de Taëf, met fin à la guerre civile (1975-1989). Rafic Hariri (1944-2005) parrain de l'accord préside cinq gouvernements libanais et dirige, une décennie durant, la reconstruction économique et matérielle du Liban. L'accord de Taëf ratifie implicitement le Pacte national de 1943 tout en remettant en cause le quota de partage des postes de pouvoir entre les communautés sans contester le système politique en place.

L'accord de Taëf propose des réformes politiques et administratives, qui ne seront mises en place que partiellement, sans vraiment modifier la structure politique, qui reste toujours fondée sur le sectarisme politique. L'accord de Taëf prévoyait la création d'un Sénat avec des membres nommés par les communautés confessionnelles, aux côtés d'un Parlement aconfessionnel, plus de 27 ans après la modification de la Constitution. Le Sénat n'est pas créé et les élections parlementaires se font toujours sur une base confessionnelle.

À un moment historique bien précis et grâce à l'intersection des intérêts des puissances européennes, la France offre aux habitants du Mont-Liban, alors province de l'empire Ottoman, un État une constitution sans contrainte confessionnelle et une administration publique. Le système socio-politique féodale et communautaire du Mont-Liban basé sur des dispositifs légaux turcs, transforme la constitution proposée

⁵⁵ Plus de neuf mille combattants syriens et palestiniens ont été tués et plus de 800 civils palestiniens dans le massacre dans les camps de réfugiés Sabra et Chatila.

⁵⁶ On a recensé 300 morts, dont 132 enfants de moins de 8 ans, six jours après le début de l'agression, et le nombre atteint un mois après est 1126 morts et plus de 500000 libanais déplacés. Les forces israéliennes avaient bombardé pendant 33 jours le sud du Liban, visant des centrales électriques, le réseau de ponts et les routes, ainsi que la destruction totale de la banlieue sud de Beyrouth.

par la France pour préserver ces intérêts. L'administration qui est censée être un corps neutre qui obéit à des règles explicites, devient le royaume des règles implicites.

3.2. La Constitution, l'administration et la reconstruction du Liban

Koch (2005) retrace et analyse l'évolution de la Constitution libanaise de 1926 jusqu'aux accords de Taëf en 1990. Elle identifie quatre dates majeures :

- Le 23 mai 1926 : la proclamation par la France de la première Constitution qui avait pour objectif de créer un État sans contrainte confessionnelle. Cette version mentionnait le partage du pouvoir entre les communautés religieuses, mais exprimait le souhait qu'il s'agisse là d'une période transitoire.
- La loi constitutionnelle du 17 octobre 1927 : qui remplace le système bicaméral par un système monocaméral. Ce premier amendement instaure également la mise en place d'un système communautaire en opposition au système séculier proposé par les autorités du mandat dans la version originale.
- l'année 1943 : l'année de l'indépendance fut scellée par le pacte national, un pacte tacite conclu entre les leaders maronites et sunnites, un accord de partage des postes de pouvoir entre les deux communautés sur la base de cinq postes pour les musulmans contre six postes pour les chrétiens.
- enfin, le 21 septembre 1990 : l'adoption par le Parlement libanais des accords de Taëf et des changements apportés qui opèrent une révision du rôle du Parlement lui conférant plus de prérogatives et une restructuration de l'exécutif avec un transfert du pouvoir exécutif du Président de la République au conseil des ministres.

Alors que la Constitution de 1926 représente les bases d'un État moderne sans contraintes confessionnelles, la Constitution de 1927, de concert avec le Pacte national de 1943, constitua l'État dominé par les maronites (qui ont eu les postes des pouvoirs politiques et administratifs les plus importants). La Constitution de 1990 (accord de Taëf) organise l'État des communautés. L'État libanais, n'est donc plus celui des maronites avec le consensus des sunnites, mais l'État de toutes les communautés et, plus particulièrement, des trois grandes communautés : maronite, sunnite et shiite (les deux grandes confessions de la religion musulmane au Liban). Suite à cet accord, la distribution des postes des pouvoirs de l'État et de son

administration va se faire, essentiellement et tacitement, sur les bases d'un nouveau partage entre ces trois communautés et non plus entre maronites et sunnites.

L'accord de Taëf va plus loin que la consécration du « partage du pouvoir » entre les communautés confessionnelles et promet un « partage de l'État » entre ces communautés et notamment son administration, Plus précisément, à l'article 95 alinéa « b) » stipule que : « *La règle de la représentation confessionnelle est supprimée. Elle sera remplacée par la spécialisation et la compétence dans la fonction publique... à l'exception des fonctions de la première catégorie ou leur équivalent. Ces fonctions seront réparties à égalité entre les chrétiens et les musulmans* ». Cette approche formelle de l'accord de Taëf, installe un partage des hauts postes de l'administration sur une base confessionnelle et mène à une gestion consensuelle du pays entre le président de la République (Maronite), le président du Conseil des ministres (Sunnite) et le président du Parlement (Chiite), vidant aussi bien le parlement que le Conseil des ministres de tout pouvoir réel. Ce nouvel arrangement va encore bouleverser l'équilibre existant au sein de l'administration publique.

Les nominations aux hauts postes administratifs obéissent au système de quota et de clientélisme confessionnel ce qui bloque l'avancement légitime des fonctionnaires et créent une démotivation et un découragement chez les fonctionnaires méritants. L'élaboration de ce partage a été progressive et s'est poursuivie en pratique dans deux directions : l'augmentation jusqu'à l'égalité, de la part « musulmane » par rapport à la part chrétienne originellement largement majoritaire pour des raisons à la fois sociologiques et politiques, et la spécification de plus en plus précise des postes, jusqu'aux échelons les plus bas de l'administration (El Jisr, 1997). Enfin, l'élaboration de stratégie de réforme sans allocation de budget témoigne de la non-volonté du gouvernement et ou de son impuissance à mettre en place ses propres stratégies de réforme.

Cette communautarisation de la vie politique a fait des communautés libanaises des entités politico-confessionnelles cherchant essentiellement à maximiser leur part de l'État au détriment de l'intérêt public. Le partage des postes des pouvoirs entre les communautés confessionnelles a permis un équilibre fragile du système politique libanais au détriment d'un État de droit. Cet équilibre s'est en effet fragilisé à chaque étape historique et ne semble pas durer longtemps alors que les problèmes socio-économiques perdurent. Les trois hauts personnages de l'État et quelques hommes

très puissants représentants les importantes communautés restantes (Orthodoxe, Arméniens et Druze) semblent se partager les dépouilles d'une république paralysée.

Pour Nahas (1980), le système confessionnel libanais est à l'origine des maux de l'État en général et de son administration en particulier « *L'État libanais reconnaît institutionnellement les confessions religieuses et abandonne le droit privé et le statut personnel à leurs juridictions respectives ce qui constitue les Libanais en communautés confessionnelles. De plus, il attribue à ces communautés, par un texte constitutionnel, une série de lois - dont la loi électorale- et par le « Pacte national » non écrit, des parts fixes dans les institutions politiques et dans l'administration, Présidence, Parlement, Ministère, Armée, Justice* ». Cette reconnaissance officielle censée rassurer les communautés et ce partage des postes de pouvoir supposé être un gage de partenariat entre les communautés sont réinterprétés dans un système de clientélisme qui fragilise l'État de droit et affaiblit l'administration.

Aborder la réforme de l'administration publique libanaise uniquement par une approche technique et bureaucratique, sans connaître et comprendre le contexte historique de la création de l'État libanais et sans prendre en compte les centres d'influence et les enjeux de pouvoir des parties-prenantes en place ainsi que l'état actuel de l'administration publique, risque de compromettre l'atteinte des objectifs de ces projets de réforme, indépendamment de la qualité des réformes proposées et des parties ou bailleurs à l'origine de ces réformes.

3.2.1. L'Administration publique d'après-guerre

La guerre civile de 1975-1990 a détérioré l'organisation et les services de l'administration publique libanaise, elle a endommagé son infrastructure, ses équipements et ses espaces de travail « *la guerre a affaibli la performance de l'appareil administratif et a retardé sa modernisation* » (Parle & Kisirwani, 1987). La stratégie de réforme et du développement de l'administration publique au Liban (OMSAR, 2011), fait un état des lieux de l'administration publique d'après-guerre. Elle souligne le manque d'une vision politique claire pour déterminer les objectifs et les tendances afin d'élaborer des politiques et des plans de travail adéquats. Cette stratégie met également en évidence

l'absence d'un système d'organisation moderne pour gérer les ressources humaines, le déficit en personnel compétent et l'insuffisance de formation spécialisée ainsi que le manque d'études scientifiques et de planification de la main-d'œuvre. Elle indique un pourcentage élevé de postes vacants dans les administrations publiques, 41% aux postes de direction et 58% aux postes de cadres intermédiaires, affectant ainsi négativement le leadership, l'orientation et la responsabilisation. En outre, l'âge moyen de ses agents s'élève aujourd'hui à 57 ans, posant la question du remplacement des départs à la retraite.

Paradoxalement, cette administration qui présente un taux élevé de postes vacants de fonctionnaires dans l'administration centrale compte un surplus de fonctionnaires dans les corps militaire, sécuritaire et éducatif. Dans son rapport annuel de 1994, le Conseil de la Fonction Publique, met en évidence un nombre important de postes administratifs vacants. Sur vingt-deux mille postes indiqués dans les *cadres* de la fonction publique à l'exclusion de l'Éducation nationale et des corps militaires, 15500 étaient occupés en 2012, alors que les corps militaires compte 102000 dans et 27000 enseignants et 26000 dans les autres institutions publiques⁵⁷. Nous présentons l'état actuel des ressources humaines dans la partie III, chapitre 5 de notre thèse. Un autre problème majeur identifié dans la stratégie de 2011 est un recrutement basé sur un droit non mérité. OMSAR évoque explicitement les interférences politiques et confessionnelles dans le recrutement et la promotion, en particulier relativement aux postes élevés, ce qui entrave l'application de contrôle et de l'imputabilité aggravant ainsi le népotisme. « *Les partis utilisent le système de l'administration publique comme moyen d'acheter le soutien des membres de leur groupe sectaire et il n'y a aucune raison pour qu'ils cessent de le faire s'ils peuvent s'en tirer. Les quotas, par opposition à la méritocratie, sont l'âme déterminante de qui gère la vie publique au Liban* » (Ahmad and Al Maghlouth, 2016). Le système politico-confessionnel (présidence, gouvernement et parlement), empêche la modernisation de l'administration publique et transforme les institutions gouvernementales en vaisseaux pour les partis politiques. Les déficiences de l'administration publique ne sont pas dues seulement à la guerre mais aussi à l'absence d'une vision globale et partagée du rôle de l'État, au manque

⁵⁷ Institut des Finances Basil Fuleihan - Ministère des Finances, 2017. L'approche par compétences peut-elle changer l'avenir de la Fonction Publique libanaise ? Résultats de l'enquête menée auprès des cadres dirigeants en Avril 2016. Beyrouth, Liban

d'investissement (financier et humain), au clientélisme et au système de représentation confessionnelle et la négligence du pouvoir politique.

Bien que certains ministères et agences publiques aient réussi à informatiser leurs services et aient bénéficié de divers projets de réforme et de développement financés par des bailleurs de fonds, l'administration publique libanaise souffre toujours de nombreuses carences et faiblesses. « *Les réformes du secteur public libanais ont été entravées par plusieurs problèmes : le manque de planification à long terme, une centralisation excessive, une mise en œuvre inefficace des programmes, des ressources humaines inadéquates, le manque de suivi et de responsabilité, le manque de technologies de l'information, des installations inadéquates et le manque de soutien politique* » (Haase, 2018). L'abstention à étudier et à voter de nouvelles lois, comme le projet de loi de création de direction de GRH dans tous les ministères (projet à l'étude dans le parlement depuis 2004), ou le blocage du régime salarial de 1998 à 2017, sont des manifestations de cette négligence préjudiciable.

3.2.2. Les programmes de la reconstruction et le contexte interne

À la fin de la guerre de 1975-1990, le Liban et son appareil administratif finissent par être partagés entre les anciens chefs des milices, qui ne font que changer d'uniforme et devenir députés et ministres (e.g. M. Nabih Berri, Chef de la milice Amal est le Président du parlement depuis 1992). Chaque milice, plénipotentiaire d'une communauté confessionnelle, y contrôle un bout. Ces mêmes milices qui luttaient pour le partage de territoires et des butins de la guerre réclament les parts revenant à chacune des régions et à chacun des territoires communautaires. Intégrer les milices confessionnelles dans l'administration publique ou les corps militaires et leurs chefs dans le parlement et le gouvernement, est le prix que les libanais ont finalement accepté de payer pour avoir la paix et entamer la reconstruction de leurs pays (Traboulsi, 2012).

C'est au lendemain des accords de Taëf à la fin de 1990, et dans un climat de pacification, que la reconstruction du pays reprend, profitant d'une manne financière provenant des fonds arabes, des aides et des prêts de l'Union européenne et de la Banque mondiale. La gestion des programmes de reconstruction est confiée au

Conseil de développement et de la reconstruction (CDR), organisme public autonome doté de prérogatives étendues, et relevant directement du Conseil des Ministres. Le CDR est créé par le décret-loi no. 5 du 31 janvier 1977 et chargé de trois missions principales : i) planifier et programmer la reconstruction et le développement, ii) assurer le financement des projets ainsi formulés, et en superviser l'exécution et l'exploitation en contribuant à la réhabilitation des institutions publiques, et iii) assumer la charge de l'exécution de projets. Trois étapes essentielles ont marqué la programmation de la reconstruction dans la période d'après-guerre :

- En décembre 1991 avec l'étude Bechtel-Dar el Handasah (BDH), une première réévaluation des projets existants auprès du CDR et des ministères concernés se fait sous forme d'un programme de reconstruction. Le coût global s'élève à 4457 millions de dollars américains. Cette étude incorporait une partie de travaux prioritaires reprise sous l'appellation « NERP » (National Emergency Recovery Program) d'un coût de 2390 millions de dollars américains. Ses objectifs sont de : i) réhabiliter, réparer et reconstruire les infrastructures et les logements physiques et sociaux endommagés, et (ii) de renforcer les capacités institutionnelles du gouvernement dans la mise en œuvre du NERP qui devait être réalisée durant les trois premières années.
- Dans le courant de 1993 et de 1994, le CDR entreprend de réviser, en collaboration avec Dar el Handasah, l'ensemble de son programme et produit un plan intégré de reconstruction appelé « Horizon 2000 ». Le coût global du programme était de 17764 millions de dollars américains dont 9324 millions de dollars américains prévus pour les six premières années de 1995 à 2000.
- Au début de 2001, le gouvernement de Hariri demande au CDR d'établir un nouveau programme triennal pour utiliser les montants non utilisés des prêts conclus avec le Liban/ Les résultats n'ont pas été publiés. Hariri trouvait dans le CDR le moyen pour accélérer la conception et la mise en place du projet de reconstruction sans passer par la faible administration publique affaiblie à la sortie de la guerre de 1975-1990.

Nahas (2020) indique que « *Dans cette longue liste de programmes, les projets individuels restaient pratiquement les mêmes, ils étaient révisés au niveau de leur mode d'exécution mais non au niveau de leur conception et si quelques projets ont*

été ajoutés, peu ont été supprimés. Les choix aux niveaux sectoriels n'ont donc pas été reposés ». L'évaluation de la pertinence des choix sectoriels n'est pas le sujet de cette recherche. Notons toutefois que malgré la multitude des programmes tout au long de la période d'après-guerre, les besoins, les problèmes et les priorités sont restés curieusement les mêmes, indépendamment du changement du contexte, de l'environnement économique et social à l'intérieur du pays comme dans les pays voisins.

Depuis les années 1990, deux approches façonnent la politique de la reconstruction des gouvernements successifs : la première donne priorité à la reconstruction du centre de Beyrouth, la deuxième donne priorité à la modernisation de l'État et son administration et à la promotion d'un développement équilibré. La confrontation de ces deux approches aboutit à une forme de contradiction entre les promoteurs du développement de la capitale (Hariri en tête) et ceux d'un développement régional et communautaire. Cette contradiction permanente rend vaines toutes les tentatives d'une programmation rationnelle de la reconstruction. Cette approche de gouvernance est officialisée dans la loi de budget 2001 qui autorisa le CDR à déplacer les crédits d'un projet à un autre et par conséquent à réaliser les projets en dehors de toute programmation. Face à cette situation, la programmation perd beaucoup de sa rationalité, même si celle-ci est déjà limitée. Ainsi, la priorisation devient un exercice superficiel. Face à la logique des besoins, du « tout est nécessaire » et d'un conflit politique permanent, c'est la disponibilité des fonds (venant des bailleurs de fonds internationaux) qui devient le critère majeur de la réalisation de projets de reconstruction, devançant les considérations et priorisations stratégiques. Par cet état de fait, la programmation des investissements publics est confiée directement ou indirectement aux bailleurs de fonds, pays donateurs et prêteurs qui avancent leurs propres intérêts et priorités.

Tout comme la paix est venue à travers une intervention de l'*extérieur* (et non pas dans le cadre d'un processus national interne), la reconstruction est financée et gérée par des fonds et des institutions de l'*extérieur*. En premier lieu des pays du Conseil de coopération du Golfe (l'Arabie saoudite, Oman, le Koweït, Bahreïn, les Émirats arabes unis et le Qatar) et par la suite des fonds et des institutions internationales (Banque Mondiale, Commission Européenne, Agence française de développement etc.). Le Liban a effectué ainsi des réalisations ostentatoires (la reconstruction du

centre-ville, l'aéroport etc.) dans un délai relativement court. Mais on ne peut pas dire pour autant que le Liban ait réussi sa reconstruction.

En 2020, la capitale souffre toujours de problèmes d'approvisionnement en eau et de coupures d'électricité journalières de trois heures et une grande partie des régions n'ont l'électricité que 12 heures sur 24.

Avec l'effondrement du taux de change et l'extraordinaire crise du secteur bancaire en 2021, l'alimentation en électricité de Beyrouth ne dépassait pas 2 heures par jour, de ce fait les libanais se trouvent obligés de s'approvisionner auprès de fournisseurs privés et donc de payer doublement pour satisfaire leurs besoins de base en eau et en électricité. Sur le plan financier, économique social et environnemental, le coût de la reconstruction a largement dépassé les prévisions. La dynamique n'a pas tardé à s'essouffler et les risques d'une crise financière grave se sont étendus. En fait, dès le printemps 2016, le bulletin d'information économique sur le Liban — Lebanon Economic Monitor (LEM-World Bank) — avait déclaré le modèle socioéconomique du Liban en faillite.

Nahas (2020) établit qu'entre 1993 et 2019, sur 27 ans, les comptes du budget font apparaître des recettes pour l'équivalence de 156 milliards de dollars et des dépenses, hors service de la dette, pour l'équivalence de 129 milliards. Les intérêts versés totalisant 87 milliards (Banque du Liban). À la fin de 2019, la dette s'élevait à l'équivalent de 92 milliards de dollars. Les libanais auront versé ou auront été chargés de verser 316 milliards de dollars pour obtenir des services publics dont la valeur économique n'excède pas 116 milliards (soit 37% de ce qu'ils ont payé). Le reste est allé en intérêts sur la dette, en redistribution clientéliste et en prélèvements complémentaires rendus obligatoires par la déficience des services publics.

Ces risques sont accentués avec la guerre en Syrie et l'embargo sur les échanges commerciaux avec ce pays ainsi que l'afflux de centaines de milliers de réfugiés. Le Liban accueille le plus grand nombre de réfugiés par habitant au monde, selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR, 2016). Plus d'un million de Syriens ont été enregistrés au Liban entre 2012 et 2013, ce qui représente une augmentation de 23% de la population résidente et de 18% de la main d'œuvre. D'après le rapport Évaluation rapide des dommages et des besoins à Beyrouth, réalisé en août 2020 par la Banque Mondiale, l'Union européenne et l'organisation des

Nations unies⁵⁸, l'éclatement du conflit en Syrie a révélé les vulnérabilités économiques du Liban. Depuis 2011, la croissance du PIB réel était en moyenne de 1,2 % par an (avant la crise financière), contre 4 à 5 % en moyenne auparavant. Dans un régime de change fixe tel que celui du Liban, la baisse des entrées de capitaux combinée à des déséquilibres internes et externes plus importants a provoqué un accroissement des risques macro-financiers.

En 2019, les défaillances systémiques se sont enchaînées, provoquant l'une des contractions économiques les plus fortes que le pays n'ait jamais connues, accompagnées d'une hausse des taux de pauvreté. Selon les prévisions antérieures à l'explosion du port de Beyrouth le 4 août 2020 qui a dévasté la ville, le Liban a enregistré une croissance négative de 21.2% en 2020 (selon la Banque mondiale), tandis que les taux de pauvreté générale et de misère étaient estimés respectivement à 45 et 22 %.

Standard & Poor's Global Rating (S&P) est une société connue dans le monde en tant que créateur d'indices des marchés financiers, largement utilisés comme références d'investissement, une source de données et un émetteur de notations de crédit pour les entreprises et les titres de créance. S&P estime que le ratio dette brute/PIB devrait atteindre 149,3 % en 2019 (contre 143,1 en 2018). « Le ratio dette nette (la dette brute moins les actifs financiers de l'État) sur PIB est à 133 %, le troisième plus élevé des pays notés par S&P, derrière le Venezuela et la Grèce ». Ces indicateurs économiques exceptionnels et l'absence d'une vision claire et fédératrice, fragilise l'État et affaibli encore plus son administration.

⁵⁸ Beirut Rapid Damage and Needs Assessment. Rapport du 31/08/2020 Numéro 152284, publié le 13/01/2021

3.3. Organisation de la gestion des RH - Politiques et pratiques

L'administration publique libanaise fait face, dans l'organisation et la gestion de ses ressources humaines, à des défis qui découlent de deux sources. D'une part, il s'agit de la complexité historique de la création de l'État libanais et plus particulièrement la question de représentation des communautés et de leurs relations avec l'État et d'autre part, des choix politiques de la reconstruction d'après-guerre à partir de 1990, sans oublier les conséquences de la guerre civile de 1975-1990 et des guerres israéliennes successives qu'a subi le pays en 1996 et 2006. Cette histoire politique et administrative et les difficultés de constitution d'un État fort expliquent les obstacles rencontrés dans le déploiement d'une véritable politique RH. La présente section résume l'organisation de la gestion des ressources humaines du secteur public au Liban. Elle prend en compte les informations que nous avons collectées de 2014 à 2016 dans le cadre de notre mission de consultant sur le projet GRH ainsi que l'analyse des études et autres documents collectés.

L'article 12 de la Constitution stipule que tous les Libanais ont le droit d'occuper des postes publics et que l'accès à ces postes se fait toujours sur la base du mérite et de la compétence. Le décret législatif n° 112/59 et ses amendements, réglementent les conditions d'emploi des personnes dans le secteur public. L'administration centrale en charge de la gestion des affaires du personnel de l'administration publique libanaise est le Conseil de la fonction publique (CFP). Par autorité du décret-loi n° 114 du 12 juin 1959 et ses modifications ultérieures, le CFP a la responsabilité de surveiller l'application de la loi sur les affaires du personnel et d'exercer les pouvoirs qui lui étaient spécifiquement attribués. Ses principales missions opérationnelles liées à la gestion des affaires du personnel sont de :

- déterminer les besoins en personnel de tous les ministères et d'aider à la préparation du budget du personnel,
- mener les examens et concours et d'approuver des listes de candidats éligibles pour tous les emplois de la fonction publique.
- superviser et approuver les promotions et les transferts dans la fonction publique, en tenant à jour les dossiers du personnel pour tous les fonctionnaires,
- licencier des fonctionnaires dont les performances sont jugées peu satisfaisantes,
- et enfin approuver les indemnités des fonctionnaires.

Le CFP a également une mission stratégique de conception et de conseil, il a mandat de concevoir et mettre en place un système d'évaluation des performances, de soumettre des recommandations pour l'amélioration des politiques et réglementations du personnel, de développer un système de classification des postes, conseiller le gouvernement sur la structure organisationnelle des divers ministères et organismes. Il est l'autorité de tutelle de l'Institut national d'administration (ENA-Liban), organisme public autonome qui a pour mandat d'assurer la formation préalable et postérieure des fonctionnaires.

Localisé dans le quartier Verdun à Beyrouth dans un bâtiment loué, non-conçu pour accueillir une administration publique, le CFP a officiellement le rôle le plus significatif dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des politiques de GRH dans l'administration publique. Il fonctionne encore comme un département de gestion des affaires du personnel de l'administration publique et ses cadres sont immergés par la gestion des affaires courantes du personnel, organiser les concours, gérer les dossiers administratifs du personnel et contrôle administratif de la conformité et du respect du cadre légal). Par conséquent les missions stratégiques du CFP (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, organisation et restructuration des ministères etc.) ne sont pas véritablement assurées.

Les employés du gouvernement central au Liban font partie d'une des trois classifications suivantes : fonctionnaires, employés contractuels, et employés rémunérés à la journée. Type d'emploi et définition sont présentés dans le tableau 21 ci-après.

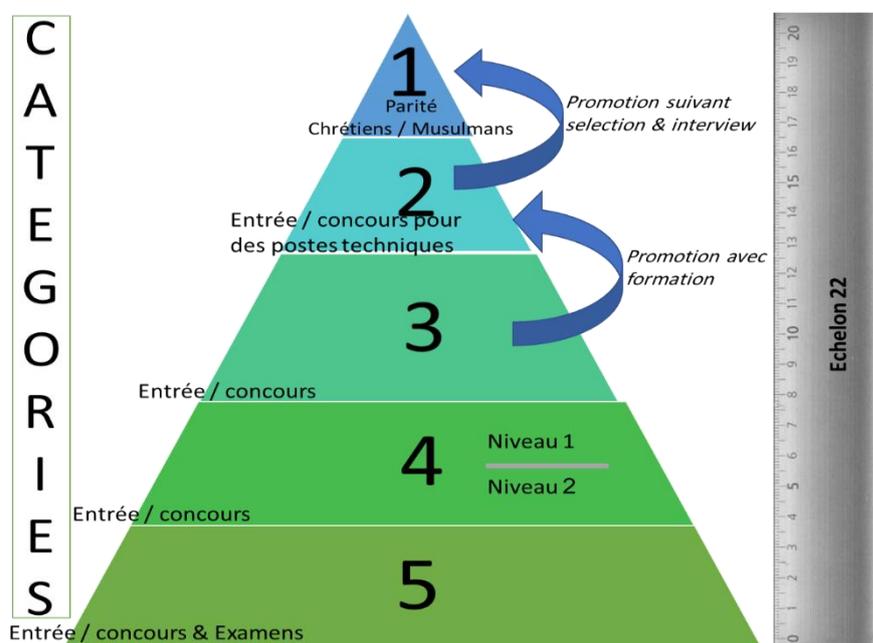
Tableau 21: Définition d'emploi dans l'administration publique libanaise

Type	Définition
<i>Fonctionnaire</i>	Soumis aux dispositions du décret législatif n° 112/59 avec un poste spécifié dans le « Cadre organisationnel » de l'administration. Le fonctionnaire est recruté par concours organisé par le CFP et toutes les questions liées à son travail sont supervisées par des organes de contrôle, tels que le Conseil de la fonction publique, l'inspection centrale, la Cour des comptes et le Conseil de discipline. Il reçoit un salaire mensuel.
<i>Employé contractuel</i>	Soumis aux dispositions du décret n° 10183 du 2/5/1997 relatif aux conditions contractuelles (contrat limité dans le temps, pour faire un travail occasionnel et dont la rémunération est prévue par des crédits spéciaux à cet effet dans le budget), il est recruté par concours organisé par le CFP et reçoit un salaire mensuel.

<i>Travailleurs journaliers</i>	Les travailleurs dont l'allocation est calculée sur une base journalière, et dont le poste n'est pas spécifié dans le cadre organisationnel permanent ou temporaire de l'administration.
---------------------------------	--

Les fonctionnaires, travaillant au sein du gouvernement central, à l'exclusion des militaires, sont classés conformément à la loi en cinq catégories. La catégorie 1 étant la plus élevée (le niveau de directeur général) et la catégorie 5 étant la plus basse (concierge, chauffeur etc.), comme indiqué dans la figure 22 ci-après.

Figure 22: Auteur : Classement de fonctionnaires par catégories et moyens de recrutement



Les fonctionnaires de l'administration sont organisés dans cinq catégories. Le recrutement dans les catégories 5, 4 et 3 se fait par concours alors que le passage en catégorie 2 se fait par promotion de fonctionnaire de la catégorie inférieure à condition de suivre une formation avec succès à l'ENA-Liban ou par voie de concours pour les postes techniques (ingénieurs, médecins etc.). 67% des fonctionnaires travaillant dans l'administration publique sont classés en catégorie 4. Le recrutement au niveau de la première catégorie se fait par promotion de fonctionnaires de la catégorie inférieure (conditionné par une sélection et un entretien) pour deux tiers des postes et par recrutement externe pour le tiers restant.

Le système de gestion des ressources humaines de l'administration publique libanaise est basé sur la carrière. Il est gouverné par le statut et les lois : le recrutement est centralisé et se fait sur base de concours indépendamment du poste, l'emploi est garanti et non pas le poste, il est possible de changer de poste dans l'administration conformément à un processus bien établi.

Le système juridique au Liban couvre les bases des principales composantes d'un système de gestion des ressources humaines rationnel : le recrutement est basé sur le mérite, l'administration publique est régie par des lois et des règlements, les fonctionnaires sont organisés en catégories avec un système d'avancement bureaucratique progressif d'un échelon tous les deux ans sur un total de 20 échelons, des institutions de contrôle et de réglementation existent pour encadrer et aider les administrations publiques à se conformer aux lois. Le tableau (tableau 22) suivant donne un aperçu de la situation actuelle de la gestion des ressources humaines de l'administration publique libanaise suivant notre analyse effectuée entre 2014 et 2016, dans le cadre du projet GRH financé par l'Union européenne :

Tableau 22: Auteur: aperçu de la situation de GRH de l'administration publique libanaise

	Situation actuelle au CFP et 4 ministères
Développement stratégique	Absence d'une stratégie de GRH
Structures organisationnelles	Les organigrammes des organisations étudiés n'ont pas été revus depuis leur création.
Recrutement	Géré et mis en place essentiellement par le CFP.
Évaluation de la performance	Les principes et les régulations existent mais non appliqués
Formation	Déficiance dans les processus d'évaluation des besoins en amont et manque de plan de formation en aval
Avancement & Promotion	Existence de cadre et de réglementation mais sans application.
Système d'information de GRH	Système de fichiers de personnel qui n'intègre pas la gestion des fonctions modernes de la GRH.
Engagement des employés	Démotivation totale et loyauté aux chefs communautaires.

Malgré la présence de plusieurs projets de réforme financés par des bailleurs de fonds, essentiellement l'Union Européenne et la Banque Mondiale, la modernisation et le développement de l'administration publique libanaise n'est pas une priorité de l'État libanais. Ces projets sont surtout des initiatives qui fonctionnent en îlots indépendants sans coordination et sans optimisation des ressources déployées. Dans l'absence d'une vision globale et d'une stratégie négociée avec les acteurs concernés et soutenue par le gouvernement, l'impact de ces projets sur la performance de l'administration reste discutable.

Il est à noter l'absence et ou la non-utilisation de descriptions d'emploi basées sur les compétences à tous les niveaux de la hiérarchie au sein de l'administration publique ainsi que l'absence de programmes d'initiation et de stages de formation planifiés et structurés et permanent pour les fonctionnaires. Les cadres supérieurs des fonctions publiques passent le plus clair de leur temps à gérer du personnel, à animer des équipes, à résoudre des conflits, à former des groupes de travail – des fonctions auxquelles ils ne sont pas préparés.

Les bailleurs de fonds sont certainement conscients de cette situation et approchent l'administration par îlot en concentrant des efforts sur les ministères ou secteurs qui sont prioritaires par rapport à leurs propres stratégies (forces intérieures de sécurité, armée, ministère des finances etc.).

3.3.1. Composition des effectifs

Le manque d'études et de données statistiques fiables concernant la population active et les effectifs dans le secteur public et les secteurs industriels et tertiaires, est un problème récurrent au Liban. Ce problème se manifeste par l'absence totale des données pour certains secteurs, la désuétude de ces dernières pour d'autres, ainsi que par le manque de précision des études quand elles existent. Cette défaillance rend impossible la mise au point d'une politique publique adéquate vis-à-vis de ces secteurs et profite à plusieurs personnes ou organismes pour occuper le terrain et "fabriquer" des chiffres ou des "estimations", pour répondre souvent à des intérêts partiels, de nature politique ou financière. Pour illustrer notre propos, nous évoquons l'absence de recensement démographique officiel depuis 1932. À partir de la fin de la guerre en 1989, le pays

assiste à une multiplication des "estimations" concernant la proportion de telle ou telle autre communauté religieuse dans la population totale. Il s'agit pour la plupart d'estimations tendancieuses pour appuyer la légitimité de tel chef communautaire à réclamer plus des parts de l'État (postes à prévoir pour sa communautés, ressources et budget pour ses régions) ou pour révoquer la légitimité des demandes d'un autre chef communautaire.

Un des grands défis de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique libanaise centrale est le manque de précision sur le nombre, la typologie et les catégories des employés, fonctionnaires et autres travailleurs pour l'administration publique. L'administration présente un taux élevé de postes vacants vis-à-vis du cadre organisationnel existant. Notons que sur l'ensemble des 10500⁵⁹ agents en fonction, on peut distinguer plus de 7500 fonctionnaires et plus de 3000 sous contrat (CFP, 2014). Le recours aux personnels non-titulaires ainsi que la nomination par intérim aux postes d'encadrement, sont souvent envisagés comme un moyen de s'affranchir du poids, jugé excessif, du statut et c'est également un outil d'ingérence politique pour arriver à un « prétendu » équilibre confessionnel, une ingérence considérée comme la raison majeure de démotivation et de disfonctionnement de l'administration publique.

Dans son étude, Azour (2013) estime le nombre des employés du gouvernement central à 142371 employés. Le personnel militaire comptait 101890 membres, tandis que les enseignants de l'enseignement primaire et secondaire étaient au nombre de 27327 et le personnel civil de 15554. Selon ses estimations, les femmes sont très bien représentées parmi les employés de l'administration centrale, à l'exclusion des militaires, des employés contractuels et des travailleurs quotidiens, puisqu'elles représentent environ 70% des fonctionnaires. Le décret législatif n° 112/59 (Règlement sur l'emploi dans le secteur public) reconnaît et garantit le droit à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale pour les travailleurs et travailleuses. L'âge moyen des employés du gouvernement central, à l'exclusion du personnel militaire, des employés contractuels, de l'université libanaise et des employés de divers Caisses et fonds de développement sectoriels ou régionaux, ainsi que des travailleurs journaliers, est d'environ 49 ans. Il est à noter que 22% des employés prendront leur retraite dans les cinq prochaines années. Les employés

⁵⁹ Le chiffre de 10500 du CFP n'inclurait pas les employés des administrations rattachées comme l'université libanaise, le Conseil de développement et de la reconstruction et autres organismes qui ne sont pas gérés par le CFP.

(sauf les forces armées) de la catégorie 5 ont la moyenne d'âge la plus élevée, à 53 ans, tandis que les employés les mieux classés, dans la catégorie 1, sont les plus jeunes avec une moyenne d'âge de 44 ans.

En réalité, les hauts fonctionnaires sont en charge de gérer le personnel, les équipes de gestion, de diriger des groupes de travail, de motiver les fonctionnaires et d'évaluer leurs performances - toutes les fonctions pour lesquelles ils ne sont pas préparés ou insuffisamment qualifiés. D'une part, le système de recrutement des fonctionnaires via les concours du CFP privilégie encore le profil legaliste au profil managérial. Quant à la préparation des hauts fonctionnaires si elle existe, elle est essentiellement basée sur les matières de droit public. Aucune formation à l'ENA-Liban n'est ni requise ni disponible pour le passage de la deuxième à la première catégorie. Par ailleurs, l'ENA-Liban n'a introduit les matières de gestion dans son programme qu'à partir de 2006. Il est à noter l'absence de descriptions d'emploi à tous les niveaux de la hiérarchie ainsi que l'absence de programmes d'initiation et de stages de formation planifiés et structurés et permanents pour les fonctionnaires.

3.3.2. Caractéristiques du cadre juridique régissant la GRH de l'AP libanaise

Les principales lois, décrets et autres textes réglementaires relatifs à l'organisation de l'administration publique et la gestion des affaires du personnel ont été créés à la fin des années 50 et complétés au début des années 60 sous le mandat du président Fouad Chéhab (annexe 7). Les principaux textes juridiques régissant la gestion des ressources humaines dans l'administration publique libanaise sont récapitulés dans le tableau 23 ci-dessous :

Tableau 23: Auteur : Récapitulatif des principaux textes juridiques GRH de l'AP libanaise

Texte juridique	Affèrent
Décret législatif n° 111 du 06/12/1959	Organisation des administrations publiques
Décret législatif n° 112 du 12/6/1959	Statut des fonctionnaires
Décret législatif n° 114 du 12/6/1959	Création du conseil de la fonction publique

Texte juridique	Affèrent
Décret législatif n° 115 du 12/6/1959	Création de l'inspection centrale
Décret n° 3950 du 27/4/1960	Système de rémunération et avantages sociaux
Décision n° 375 du 12/2/1966	Création d'un système de fichiers personnels.

Les décrets législatifs manquent de dispositifs réglementaires précisant les conditions et les mécanismes de la mise en place de ces décrets ainsi que d'une mise à jour pour accompagner l'évolution des nouveaux concepts de management public et des technologies de l'information et de la communication. Ces décrets et décisions qui datent des années 60 continuent à constituer le cadre législatif en application à ce jour. OMSAR a élaboré plusieurs stratégies de réforme comme celle de la lutte contre la corruption, ou la stratégie de gouvernement électronique (*National e-strategy 2001, E-gouvernement strategy 2002, E-gouvernement strategy 2008 et Digital transformation strategy 2018*), mais aucune de ces quatre versions n'a été mise en œuvre. OMSAR a également développé des chartes comme le Code de conduite pour les fonctionnaires, qui définit leurs droits et devoirs et identifie leurs obligations générales envers l'État, la confidentialité de leurs fonctions, envers les citoyens, les supérieurs et les subordonnés ou des guides et des normes opérationnelles (le guide des bonnes pratiques en matière de TIC, les Normes et directives TIC etc.) qui n'ont jamais été totalement appliqués dans l'administration. Le système politique confessionnel entrave toute modernisation législative afin de maintenir sa prise sur l'administration publique et pouvoir maintenir un système clientéliste. Cette réalité du contexte juridique n'est pas insurmontable et le rapport des forces n'est pas toujours en faveur du système en place. À titre d'exemple, les actes juridiques libanais, à savoir le décret législatif n° 112/59, ne confèrent pas aux fonctionnaires le droit de se syndiquer ou de faire grève. Néanmoins, le Liban a signé les traités internationaux sur les droits des travailleurs qui autorisent la syndicalisation et le déclenchement de la grève dans l'administration publique. Les traités ou accords internationaux, régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, les fonctionnaires libanais font valoir ces traités pour légitimer leur mouvement.

Nous présentons ci-après un résumé des principaux dispositifs de gestion des ressources humaines en application à ce jour. Nous cherchons à comprendre les mécanismes de mise

en place de ces dispositifs dans le contexte juridique actuel et les obstacles à cette mise en place.

Recrutement : l'entrée dans la fonction publique, est gérée de manière centralisée et est administrée par concours. La plupart des postes sont ouverts au recrutement interne et externe, et les candidats sont appelés à postuler via le CFP. Des conditions générales et spéciales sont fixées pour le recrutement. Les conditions générales se réfèrent aux caractéristiques personnelles du candidat (nationalité, âge, statut médical et judiciaire), alors que les conditions particulières (qualifications et compétences) s'appliquent à chaque poste et à chaque catégorie. En réalité, ces règles bureaucratiques sont déviées par la décision du gouvernement, numéro 45 du 3/12/1997 qui stipule la suspension du recrutement dans l'administration publique sans autorisation préalable du conseil des ministres. Cette décision a été reprise par tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1997 et restreint la décision de recrutement quantitativement et qualitativement au conseil des ministres. Cette décision sert indirectement à vider les postes de direction des fonctionnaires titulaires partant à la retraite pour les remplacer par des intérimaires et contractuels nommés par l'autorité politique (Ministres ou Conseil des ministres selon l'importance du poste). D'après le CFP⁶⁰ le taux de postes vacants dans les catégories de direction 1, 2 et 3 est respectivement de 41%, 58% et 54 %. Ce recrutement commandité et contrôlé par l'autorité politique obéit aux critères de la parité confessionnelle et d'allégeance politique au détriment le plus souvent, de la compétence, du mérite et des besoins réels de l'administration. Les décisions concernant la sélection des candidats sont motivées par le sectarisme et la mesure dans laquelle les décideurs ont un pouvoir discrétionnaire dans le processus de sélection. Par conséquent, même si un poste est à pourvoir au mérite, la nomination se fait par ordre de priorité et dans le cadre de référence sectaire (Bashir, 1977). L'administration publique libanaise n'a pas de stratégie de recrutements depuis l'année 2000.

Performance : l'évaluation de la performance est mandataire pour l'ensemble du personnel de l'administration publique libanaise et prend une forme d'appréciation écrite (formulaire

⁶⁰ Lettre du CFP numéro 3463 envoyée à OMSAR en date du 20/10/2010

d'évaluation élaboré par le CFP) par un supérieur hiérarchique chaque année. Un certain nombre de critères de performance d'ordre général est déployé, notamment sur les activités entreprises, le respect de valeurs et de la discipline, ainsi que sur l'attitude du fonctionnaire. L'évaluation de la performance revêt une importance particulière pour les employés contractuels puisqu'elle conditionne le renouvellement de leurs contrats et pourtant elle est très peu appliquée et n'a que rarement d'effet sur les décisions en matière de gestion des ressources humaines. L'administration publique libanaise n'applique pas la rémunération liée à la performance et cette dernière ne compte pas ni dans la promotion ni dans l'évaluation des besoins en formation, ni dans l'avancement de la carrière. En réalité, l'élément déterminant dans la promotion et l'avancement de carrière reste la disponibilité d'un poste alloué pour la confession et l'allégeance politique.

Formation : il n'existe pas de formation structurée et organisée dans l'administration publique libanaise, et les ministères et organismes publics qui ont un plan de formation annuel sont assez rares. La formation est dispensée aux fonctionnaires par l'intermédiaire de prestataires de formation publics et privés et dans le cadre de programme de donateurs internationaux. La formation prise de poste devrait être fournie par l'ENA, mais n'est pas appliquée actuellement. L'ENA ne dispose pas de catalogue de formation et ses activités sont réduites au strict minimum comme l'organisation de formation avancée pour la promotion des catégories 3 à 2. L'absence d'une stratégie de développement de capacités et de formation des fonctionnaires est un handicap à tout projet de réforme en cours et ou à venir. Cependant, si l'ENA-Liban n'est pas active ou activée, l'Institut des finances fondé en 1996 en coopération avec le gouvernement français et conçu dans un contexte de réforme et de reconstruction, joue aujourd'hui un rôle prépondérant dans le développement du capital compétences de l'administration en finances publiques. Plus de 50 000 fonctionnaires (agents du ministère des Finances, magistrats, diplomates, militaires...) ont bénéficié d'outils pédagogiques et de programmes de formation professionnelle développés par l'institut depuis une vingtaine d'année (Moubayed Bissat, 2017).

Avancement, Promotion et revalorisation : en vertu de la loi, les fonctionnaires passent automatiquement tous les deux ans d'un échelon à un échelon supérieur (l'administration

publique compte 22 échelons). L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation du traitement indiciaire. La « promotion » des fonctionnaires fait référence au passage d'une catégorie à une autre. Les années d'expérience, l'appréciation du supérieur hiérarchique et l'expertise sont prises en compte dans le processus de promotion qui est conditionné par la présence d'un poste vacant et se fait selon la réglementation. La promotion de la catégorie 3 à la catégorie 2 est accompagnée obligatoirement par une formation à l'ENA et pour la promotion de la catégorie 2 à la catégorie 1, les candidats passent également un entretien de sélection devant un comité spécial composé de trois membres, le ministre d'OMSAR, le ministre chez qui le poste est vacant et le président du CFP qui préside le comité. La constitution impose la parité entre chrétiens et musulmans dans l'allocation des postes de la catégorie 1. La « revalorisation » des fonctionnaires, en vertu de la loi, représente le gain d'un échelon six mois plus tôt que prévue, cette règle n'est plus appliquée.

Conditions de travail : les heures de travail dans les administrations et les institutions publiques de même que dans les municipalités sont de 32 heures par semaine (du lundi au samedi). Cela donne une moyenne d'environ 1 500 heures par an. Selon les réformes adoptées récemment par le Conseil des ministres, la durée hebdomadaire du travail devrait passer à 35 heures (du lundi au vendredi), tandis que la durée des heures supplémentaires devrait être ramenée de 75 à 36 heures au maximum. L'octroi d'heures supplémentaires (considéré comme un supplément implicite de salaire) se fait sur des bases aléatoires et non pas sur des plans ou des études préalables de besoins.

Salaires et indemnités : la rémunération n'est pas ouverte à la négociation car le salaire de base et les différentes compensations sont fixées par la loi. L'évolution de la rémunération est basée sur l'ancienneté et est calculée sur la base du nombre d'années de travail. Les indemnités et autres avantages comprennent les indemnités familiales, de transport et pour heures supplémentaires. Les indemnités comprennent certaines non récurrentes, telles que les allocations de mariage, de maternité, de naissance et de décès, qui sont toutes liées et basées sur le salaire de base de l'employé du secteur public.

Mobilité : l'article 41 du décret législatif 112/59 régit les questions de mobilité. Les fonctionnaires sont autorisés à effectuer des transferts au sein d'une même administration et d'une administration à une autre sous certaines conditions : l'existence d'un poste vacant dans l'administration destinataire, remplir les conditions de nomination au poste demandé, à l'exception de la condition d'âge, l'accord des deux ministres ainsi que l'agrément du Conseil de la fonction publique. Le transfert est effectué par décret pris en Conseil des ministres. Ces conditions pour la mobilité et plus particulièrement l'accord des deux ministres ouvrent donc la porte à un marchandage politique sur une base confessionnelle de clientélisme.

Les hauts fonctionnaires : les textes juridiques régissant l'administration publique libanaise prévoient différentes pratiques de gestion de ressources humaines pour les hauts fonctionnaires, comme le stipulent l'article 12 du décret législatif 112/59 et son amendement n° 3169 du 29/4/1972. Les postes de la catégorie 1 doivent être pourvus soit par promotion directe de la catégorie 2, soit par nomination externe (pas plus d'un tiers des postes de la catégorie 1), après quoi leur nomination est officialisée par un décret du Conseil des ministres. Il convient de mentionner qu'en 2005, le gouvernement libanais a pris l'initiative de réformer la procédure de recrutement des hauts responsables. L'initiative ciblait 39 postes de direction dans l'administration publique libanaise. Un projet de loi a été élaboré à cet effet mais n'a finalement pas été adopté. Jusqu'à présent, peu de progrès peuvent être reconnus et la nomination aux plus hauts postes de l'administration reste un sujet de négociation dans un système de clientélisme.

Le cadre juridique administratif est entre autres facteurs responsable de la mauvaise performance de l'administration publique. Certains lois et règlements, datent du temps des ottomans et sont toujours en vigueur comme la loi de constitution des associations de 1909 et la loi du droit de la propriété foncière n°3339 qui était mise à jour par les français en 1930 (sur 220 articles de cette loi, uniquement 5 étaient modifiés ou annulés en 1999, 2000 et 2001). La modernisation du cadre juridique est un besoin avéré et reconnu par l'ensemble des interlocuteurs libanais interviewés.

3.4. La stratégie de réforme de l'Administration publique

En 1994, quatre ans après la fin de la guerre civile de 1975-1990, le gouvernement libanais a lancé le Programme National de Réadaptation Administrative (NARP), conçu pour réhabiliter et renforcer les capacités de l'administration publique. L'Union européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont aidé l'administration libanaise à obtenir des infrastructures (bureau et instruments TIC) et à préparer un premier projet de programme de réforme administrative. Le gouvernement a reconnu qu'une administration efficace, ainsi que le développement d'un environnement juridique et réglementaire sain, étaient essentiels pour attirer des investissements privés nationaux et étrangers et pour réussir la reconstruction et le redressement. En mai et décembre 1994, le Ministre d'État a créé, avec l'appui technique du PNUD, un petit noyau composé d'une Unité de développement institutionnel (UDI) pour coordonner les réformes à plus long terme et une Unité de coopération technique (UCT) pour guider et mettre en œuvre les activités de réhabilitation. Ce noyau est communément appelé, Ministre d'État à la Réforme administrative (*Office of Minister of State for Administratif Reform OMSAR*). Le Conseil des ministres a confié à OMSAR, la responsabilité de coordonner les efforts nationaux et internationaux pour reformer l'administration et la rendre efficace.

La première version de la Stratégie pour la Réforme et le développement de l'Administration Publique au Liban, élaborée par OMSAR en septembre 2001, est approuvée par le Conseil des ministres conformément à la décision numéro 31 du 13 Septembre, 2001. Cette Stratégie de Réforme comprend les principes directeurs essentiels pour édifier les capacités de base pour une administration publique compétente et efficace qui répond aux besoins des citoyens et rend les services légitimes auxquelles ils aspirent. Cette stratégie avait pour finalités⁶¹ d'assurer une prestation efficace des services publics à tous les citoyens, de mobiliser et développer le capital humain de la nation, d'améliorer l'éthique, l'intégrité et le sentiment d'appartenance et enfin de se tenir au courant des derniers développements technologiques et des bonnes pratiques managériales.

⁶¹<http://www.omsar.gov.lb/>

Cette stratégie reconnaît que l'administration publique dans l'état actuel des choses (poste guerre) n'était pas à la hauteur des fonctions dont elle était chargée et moins encore dans la tâche gigantesque de reconstruction du pays, sans pour autant minimiser l'impact de la guerre ainsi que la négligence dont elle a été victime. L'administration publique dans sa forme présente n'est pas un outil efficace pour mettre en œuvre les politiques gouvernementales et fournir les services dont a besoin le citoyen. Il s'agirait donc, de moderniser les systèmes administratifs et informatiques pour mieux servir les citoyens et rendre les employés et fonctionnaires de l'administration publique compétents pour le faire. La Stratégie pour la réforme et le développement de l'administration publique au Liban dans sa version de 2011 (déclinaison allégée de la version 2001) souligne la nécessité de définir de nouvelles limites et rôles pour le secteur public sur la base des principes du *new public management*. Ces derniers appellent à réinventer, réorganiser ou restructurer l'administration tout en adoptant souplesse, innovation et moyens du secteur privé. La stratégie de réforme vise à introduire la culture de la performance dans l'administration publique et affirme que le renforcement des capacités de Gestion des ressources humaines et le développement des compétences des fonctionnaires est en tête de ses priorités. La version de 2011 indique que les principaux problèmes de l'administration publique au Liban sont présents dans sept domaines et sont résumés comme suit.

1. Élaboration des politiques et planification, les administrations publiques manquent de planification stratégique basée sur des visions claires ainsi que des plans de long et moyen terme qui en découlent.
2. Organisation et structures organisationnelles, une centralisation administrative excessive en plus d'un manque d'actualisation des structures organisationnelles dans les ministères et les institutions publiques.
3. Mise en œuvre, à savoir la gestion des ressources humaines, des dispositifs et des procédures complexes, absence de contexte organisationnel moderne et déficit en ressources humaines qualifiées et bien formées.
4. Contrôle et évaluation, la responsabilité et l'imputabilité ne sont pas pratiqués de manière efficace et correcte.
5. Technologie de l'information, manque de personnel qualifié et compétent, de matériel informatique et de logiciels, ainsi que de cadres juridiques et de textes appliqués relatifs aux TIC.

6. Locaux administratifs, les bâtiments loués sont majoritairement résidentiels et ne répondent pas aux caractéristiques des locaux de travail spécialement conçus pour les administrations publiques.
7. Soutien pour la réforme, défaillance d'engagement politique sérieux et efficace en faveur du développement administratif, et carence de réponse ou des retards dans l'adoption des projets de développement.

Afin de pallier ces problèmes, la stratégie d'OMSAR propose un Plan de réforme et de développement composé de six programmes (tableau 24) :

Tableau 24: Programmes de la stratégie pour la réforme et le développement de l'AP au Liban OMSAR 2011

	Programme	But du programme
1.	Renforcement de la gouvernance, de l'imputabilité et de la transparence.	Mettre à jour la législation, la réglementation et les mécanismes de travail dans plusieurs domaines : lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite, modernisation du droit des marchés publics, droit d'accès à l'information, création du département des marchés publics, et renforcement du contrôle postérieur de la Cour des comptes
2.	Renforcement des capacités de l'administration publique.	Mettre à jour la législation des administrations publiques, se concentrer sur les fonctions stratégiques, créer les unités nécessaires pour être gérées par des spécialistes, renforcer le partenariat avec le secteur privé et la société civile, revoir les rôles et fonctions des organes de contrôle et des administrations publiques et les restructurer
3.	Création de mécanismes de gestion du changement et d'échange d'expériences et de bonnes pratiques.	Développer un mécanisme spécialisé de gestion du changement afin de suivre les projets de réforme et de développement et travailler à leur mise en œuvre et assurer leur pérennité, organiser des conférences, séminaires et ateliers pour diffuser la culture de la gestion du changement et traiter les sujets émergents ou problématiques pour les étudier et les résoudre, et les mettre à disposition des décideurs.
4.	Réforme de développement de la gestion des ressources humaines.	Développer la gestion des ressources humaines comme un besoin urgent à privilégier. Cela nécessite la modernisation de la législation du Conseil de la fonction publique et des systèmes de fonction publique et de concurrence ; le renforcement de la formation dispensée par le Cabinet du Ministre d'État à la Réforme Administrative ; l'appui de l'Institut national d'administration et l'adoption et la mise en œuvre d'un mécanisme moderne d'attribution des postes.

	Programme	But du programme
5.	Amélioration de l'efficacité des services et de renforcement de la relation administration/citoyens.	Simplifier les mesures des procédures de base dont le citoyen, les entrepreneurs et les investisseurs ont besoin et raccourcir la distance entre l'administration et les citoyens en renforçant le rôle des communes et des unités régionales (décentralisation administrative), la création d'un guichet unique dans plusieurs administrations et la mise à jour du système de plaintes.
6.	Amélioration de l'utilisation des technologies de l'information et de création d'un portail d'administration électronique.	Moderniser l'administration publique et la faire passer d'un travail selon les procédures bureaucratiques traditionnelles à un travail basé sur des techniques modernes qui dépendent de la gestion de l'information et des connaissances, de la communication, et se concentrant principalement sur les extrants, les résultats et les services fournis aux citoyens et aux hommes d'affaires.

Pour chaque programme, la stratégie propose une fiche indiquant l'organisme responsable, les organismes participants, les projets à l'appui du programme, les principaux produits, les résultats, les indicateurs clés de performance, et les conditions de réussite. Il est à noter l'absence totale de chiffres et de calendrier pour spécifier la réalisation des principaux produits, les résultats, les indicateurs clés de performance, et les conditions de réussite. Les objectifs déterminés couvrent globalement, les niveaux stratégiques et opérationnels ainsi que le cadre légal. Cependant, ces objectifs ne sont pas priorisés et sont restés sans mécanisme de conception, de mise en œuvre ou de suivi et d'évaluation et sans une précision des pouvoirs ou responsabilités de mise en œuvre. À partir de 2013, OMSAR, dans le cadre de la mise en place de sa stratégie, lance plusieurs projets d'assistance technique afin d'entamer le chantier de réforme de l'administration publique. Ces projets sont lancés au gré de la disponibilité des financements et de l'intérêt des bailleurs de fonds et non pas selon un calendrier ou une logique de priorisation établis par OMSAR. Par ailleurs la stratégie de réforme et les programmes proposés ne sont ni priorisés ni planifiés ni même quantifiés. Cette stratégie se présente comme une liste de propositions. Le projet « Renforcement des Capacités de Gestion des Ressources Humaines dans l'administration libanaise », financé par l'Union européenne (EuropeAid), fut lancé en décembre 2013 pour une durée de 30 mois. OMSAR conduira également des projets au bénéfice d'organismes publics comme le projet « Renforcement de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale

au Liban, démarré en décembre 2015 pour une durée de 42 mois. Notre étude empirique portera particulièrement sur ces deux projets. Sans oublier que d'autres ministères géraient directement leurs projets de réforme/renforcement, sans passer, voire sans même coordonner avec OMSAR.

OMSAR est donc l'organisme chargé de coordonner l'action de l'État en matière de réforme de son administration. Ahmed et Al Maghlout (2016) dressent un bilan de l'action conduite par OMSAR et confirment les conclusions déjà avancées par El Zein (2003) de l'incapacité d'OMSAR à mettre en application ses stratégies de réforme et de son rôle limité à produire des papiers.

Sur le site web d'OMSAR⁶², nous voyons clairement que le nom arabe utilisé pour OMSAR (*Maktab Wazir al-Dawla li shu'un al-tanmiya al-Edariya*) indique une signification fondamentalement différente. Il se traduit littéralement par « le bureau du ministre d'État pour le développement administratif » avec une claire élimination du terme « réforme » alors qu'en anglais c'est *Office of Minister of State for Administrative Reform*. Le ministère semble communiquer différentes missions à différentes cibles en utilisant le mot réforme avec des publics internationaux et le mot développement auprès de publics locaux. La différence indique une distorsion dans la fonction de cette institution qui se divise entre l'accomplissement des attentes internationales en matière de réforme et les objectifs nationaux de développement. Cela tient au fait qu'OMSAR n'est pas un ministère à part entière et n'a pas les prérogatives nécessaires pour appliquer ses stratégies. OMSAR manque donc d'autorité de légitimité vis-à-vis de l'administration publique, et se définit comme un *think tank*, un coordinateur entre les ministères, un développeur de stratégies et des capacités des fonctionnaires. Ce manque de légitimité est renforcé par le fait que plus de 40% du personnel et essentiellement des cadres sont des consultants payés par le PNUD ou l'Union européenne (OMSAR 2018).

Labaki (2015)⁶³ avance également que tout projet de réforme est voué à l'échec si les problèmes administratifs sont formulés dans une mesure apolitique et exclusivement

⁶² <https://www.omsar.gov.lb/?lang=en-us>

⁶³G. Labaki 2015, Président actuel de l'ENA-Liban.

managériaux. La question fondamentale qui sous-tend la réforme c'est bien l'exercice du pouvoir. Par conséquent, toute tentative de réforme fait l'objet d'une intense confrontation, d'un compromis et d'une négociation entre les politiciens et les bureaucrates. Pour Labaki, depuis les années 70, il n'y a pas eu au Liban suffisamment de soutien politique pour poursuivre une réforme administrative sérieuse ni pour améliorer ses performances et sa responsabilité.

Les programmes proposés n'ont pas abordé les problèmes stratégiques et structurels liés au mandat légal des institutions et n'ont pas fourni une vision claire et ferme du gouvernement sur la mission globale de l'administration publique libanaise.

3.5. Synthèse du chapitre 3

La réforme administrative implique un changement qui s'opère au niveau organisationnel, individuel, et ou culturel-réglementaire. C'est un mouvement continu qui prend racine dans l'histoire du pays. Le processus de la réforme administrative au Liban remonte à l'empire ottoman qui cherche au XVIIIème siècle à introduire dans ses provinces des nouveaux concepts dans la gestion des affaires de l'État et dans les relations entre l'État et ses administrés. Ces nouveaux concepts sont :

- la citoyenneté et l'État de droit
- une économie libre et le droit à la propriété privée
- une administration centrale régie par des lois et des règlements égalitaires et une imposition en proportion de la fortune

La mise en place de ces nouveaux concepts entre en conflit avec les intérêts des autorités en place qui ont installé leur pouvoir sur une organisation communautaire de la société. La prise en considération du contexte historique et la reconnaissance des concepts de la réforme et des conflits générés par ces derniers permettent de mieux appréhender la réforme et la gestion des projets actuels relatifs à celle-ci. Identifier les obstacles explicites et implicites à la mise en place et à la gestion des projets de réforme permet de mieux problématiser ces projets et de pouvoir prioriser les interventions et les projets dans les champs : politique, stratégique, réglementaire et ou opérationnel.

L'administration publique libanaise est fortement affectée par son histoire, par les séquelles des guerres successives, par le manque de vision sur sa vocation, par son cadre juridique (certains lois et règlements, datent du temps des ottomans et sont toujours en vigueur), et surtout par l'inaction des gouvernements successifs pour la moderniser et consolider son rôle. Cette administration présente des faiblesses et des lacunes aux trois niveaux : stratégique, organisationnel et juridique. Le Liban manque sévèrement d'informations fiables sur l'état actuel de son administration (statistiques crédibles, moyens disponibles et besoins en compétences, etc.). L'État et ses ressources sont actuellement partagés entre des chefs qui s'attribuent la représentation de communautés confessionnelles. Ces chefs ont construit un système de clientélisme et de

corruption pour préserver des passe-droits et faire barrage à toute réforme. Fouad Chéhab a créé, dans les années soixante, les institutions nécessaires au bon fonctionnement d'un État de droit mais sans remettre en question le système de partage confessionnel et la mainmise des communautés sur le statut personnel des citoyens. Changer l'état de l'administration nécessite une nouvelle vision de l'État et en même temps peut conduire à façonner cette vision.

Tout investissement dans un projet de réforme risque d'avoir un impact limité, sans une prise en compte du contexte actuel de cette administration qui est considérablement marqué par deux éléments majeurs :

1. d'une part les déficiences de la gestion des ressources humaines caractérisées par un cadre réglementaire obsolète, par le manque de fonctionnaires compétents dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, par la défaillance de système de formation et par un recrutement non mérité ;
2. d'autre part par l'absence d'une stratégie basée sur une vision partagée des missions de cette administration et la nécessité de simplifier les processus et les procédures administratives.

La stratégie de réforme de l'administration publique libanaise élaborée par OMSAR en 2011 et qui constitue la base des projets de réforme administrative a besoin d'être remise à jour. Le processus d'identification des besoins et de formulation des projets manque l'implication des parties prenantes et particulièrement les bénéficiaires à toutes les étapes du cycle de vie de projet. Une telle implication permet d'initier un dialogue nécessaire à une bonne problématisation, à l'intéressement, à l'engagement des parties-prenantes et à l'identification et à la mobilisation des ressources nécessaires à la réussite du projet. L'engagement des parties prenantes au plûtôt assure la réalisation d'un changement négocié et accepté. L'élaboration des projets de réforme européens sans tenir compte de ce contexte et sans adaptation et ajustement permanent à ce contexte génère des projets de réforme standards, découpés des réalités de l'administration publique libanaise et sans aucun impact sur celle-ci.

Dans le chapitre suivant nous allons exposer et analyser la politique de voisinage européenne, ses objectifs, ses instruments et son déploiement au Liban. Nous présentons également les deux projets qui constituent notre terrain de recherche.

CHAPITRE 4. PROJETS DE RÉFORME FINANCÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE AU LIBAN

Nous présentons dans ce chapitre les objectifs, les instruments et les étapes de la mise en place de la politique européenne de voisinage (PEV) ainsi que les méthodes de gestion de projet adoptées par l'Union européenne (UE). Cette présentation va nous permettre de bien contextualiser le cadre d'élaboration et de gestion des projets de réforme financés par l'UE d'une part et de rendre compte de la complexité et du niveau d'implication des parties prenantes à chaque étape de la gestion de projet.

4.1. La Politique Européenne de Voisinage

Lancée en 2004, la politique européenne de voisinage propose d'offrir aux voisins de l'UE des relations privilégiées, fondées sur les valeurs de la démocratie et les Droits de l'homme, de l'État de droit, de la bonne gouvernance, des principes d'économie de marché et de développement durable⁶⁴. La PEV s'appuie, pour la plupart des pays concernés, sur des accords bilatéraux (selon les cas, accords d'association ou accord de partenariat et de coopération) et des documents associés qui définissent les priorités de partenariat. Ces documents discutés et agréés avec les pays partenaires, fixent le cadre politique de la coopération bilatérale et guident la programmation de l'assistance de l'UE à ces pays sur une période de plusieurs années.

4.1.1 Les Objectifs de la PEV

La PEV vise à éviter l'émergence de lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins, et à renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous⁶⁵. Pour cela, l'UE propose le resserrement des liens politiques avec les pays partenaires, l'amorçage de leur intégration économique au marché européen, une aide aux réformes allant vers

⁶⁴ Fiches thématiques sur l'Union européenne du Parlement européen.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/170/la-politique-europeenne-de-voisinage>

⁶⁵ <https://www.touteurope.eu/actualite/le-fonctionnement-de-la-politique-europeenne-de-voisinage.html>

de plus de démocratie et de plus grand respect de l'État de droit et enfin, une participation à certains programmes (par exemple le programme Galileo, des agences sectorielles de l'UE, ou l'intégration de réseaux de recherche européen). En échange, les États partenaires s'engagent à renforcer dans leurs institutions le respect des droits de l'Homme, le processus démocratique et l'économie de marché. La PEV se fonde sur trois principes majeurs qui sont :

- *l'appropriation*, selon laquelle les priorités d'action doivent être négociées et discutées en commun avec les pays tiers, et non imposées par l'UE à ses voisins ;
- *la différenciation*, selon laquelle l'UE entretient des relations uniques avec chaque partenaire ;
- et enfin le "*donner plus pour recevoir plus*", ou « *more for more* » selon lequel plus les pays partenaires s'engagent dans les processus européens, plus l'UE s'investit, et plus la relation progresse. Le montant de l'aide attribuée est donc subordonné au degré d'implication et de progrès de chaque partenaire.

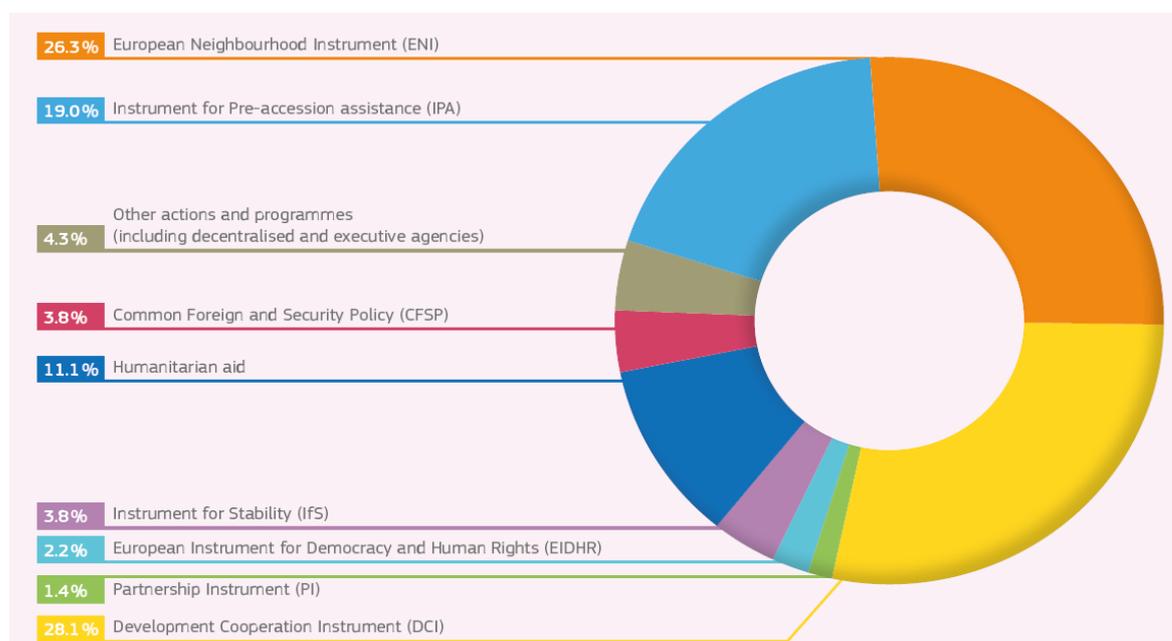
4.1.2 Les instruments de la PEV

Les plans d'action bilatéraux développés entre l'UE et chacun des 12 pays partenaires de la PEV composent l'élément central de la PEV et représentent les besoins, les intérêts et les priorités de chaque partie. Ces plans d'action établissent des programmes de réformes politiques et économiques assortis de priorités à court et moyen terme (trois à cinq ans). La PEV s'appuie sur les accords de partenariat et de coopération et, plus récemment, les accords d'association. La réalisation des objectifs de la PEV est soutenue par l'UE au moyen d'une subvention financière et d'une collaboration politique et technique. La PEV permet à l'Union d'ajuster et de « différencier » sa politique et sa programmation en fonction des différences propres à chaque partenaire. La Banque européenne d'investissement ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement complètent cette assistance au travers de prêts. Les fonds mobilisés par la PEV proviennent essentiellement de

l'instrument européen de voisinage (IEV), dans le cadre duquel 15,4 milliards d'euros ont été mis à disposition pour la période 2014-2020.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) définit les montants annuels maximums (plafonds) que l'UE peut dépenser dans différents domaines politiques (environnement, économie, frontières extérieures, etc.). Adopté avant le Brexit, le budget 2014-2020 représente 1,02% du RNB de l'Union à 28, soit environ 960 milliards d'euros sur sept ans. Le budget de la *rubrique 4 : l'Europe dans le monde* du (CFP) de 2014 à 2020 s'élève à 58,7 milliards d'euros, le budget de l'IEV représente 26.3% de ce budget. Nous présentons ci-après les répartitions de la rubrique 4 : l'Europe dans le monde.

Figure 23 : Répartition du cadre financier pluriannuel de 2014-2020



Source : <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-budget-de-l-union-europeenne/>

Comme indiqué sur le schéma ci-dessus, l'IEV vient en tête du ligne du budget de *l'Europe dans le monde* du cadre financier pluriannuel de l'UE pour les années 2014-2020.

4.1.3 La mise en œuvre de la PEV

La littérature de l'UE⁶⁶ précise les trois étapes de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage :

Première étape : évaluation de la situation. Dans un premier temps, l'UE commissionne des consultants externes afin d'analyser la situation politique et économique ainsi que les aspects institutionnels et sectoriels de chaque pays. Les rapports produits par les consultants sont soumis au Conseil européen, qui décide de l'approche du renforcement des relations à mettre en place et de l'opportunité ou non de passer à l'étape suivante.

Deuxième étape : négociation d'une feuille de route. Basé sur l'analyse de la situation, un plan d'action est dessiné. Ce plan est négocié entre l'UE (représentée par la Commission et au besoin le Secrétariat général du Conseil) et les États tiers, pour des périodes de trois ou cinq ans. Ils portent notamment sur les domaines préétablis dans la PEV et contiennent la liste des réformes politiques, économiques, sociales, réglementaires ou sectorielles que doit mettre en œuvre l'État tiers.

Troisième étape : la mise en place des réformes. Des sous-comités spécialisés sont chargés de la réalisation des objectifs des Plans d'action et du contrôle de la mise en œuvre des engagements mutuels. Ce contrôle s'effectue à la fois par des contacts

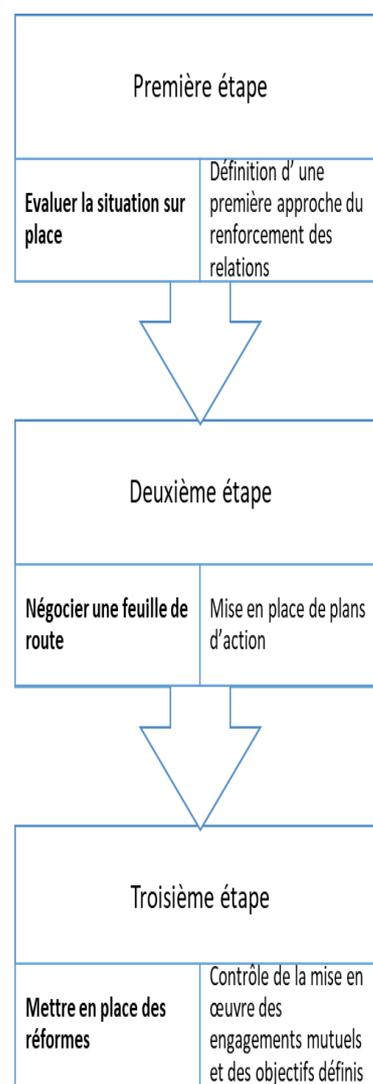


Figure 24: Auteur : étapes de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage.

⁶⁶Politique européenne de voisinage, Document d'orientation - Communication de la Commission - 12/05/04 [PDF].
[Règlement du 24 octobre 2006 arrêtant les dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat \[PDF\].](#)
[Règlement du 18 décembre 2006 portant l'établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement \[PDF\].](#)
[Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation - Commission et Haute représentante de l'Union européenne - 25/05/2011 \[PDF\].](#)

informels réguliers, et par une réunion plus officielle qui a lieu une fois par an entre l'UE et le pays voisin. Tout le long de la période, l'UE fournit son assistance aux pays qui la demandent.

Même si le choix des secteurs et des institutions bénéficiaires est fait d'un commun accord entre l'UE et l'État voisin, c'est l'UE qui décide des domaines de coopération selon ses propres priorités. Le recours à la mobilisation des consultants tout au long du processus et plus particulièrement dans l'analyse de la situation pays et dans l'identification des besoins est questionné par le bénéficiaire. « *Est-ce que la délégation de l'Union européenne a des compétences dans ces équipes pour comprendre les problématiques de la gestion publique au Liban et savoir comment fonctionne cet État ?* » (E5). Cette méconnaissance du terrain et des parties prenantes libanaises porte ses conséquences sur la pertinence de la problématisation la rédaction des cahiers des charges et la gestion des projets par la suite.

Le discours politique promu par la PEV est basé sur les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance. Ce discours est souvent challengé par les intérêts économiques et sécuritaires de l'UE qui continuent à primer sur le reste des sujets. Faut-il privilégier la stabilité politique au détriment de la démocratie et du respect des droits fondamentaux ou soutenir les réformes démocratiques au risque de l'instabilité ? Le respect des principes fondamentales de la PEV (*l'appropriation, la différenciation, donner plus pour recevoir plus*) est également difficile à tenir. Les rapports de forces entre l'UE et chacun de ses pays voisins ne sont pas égaux, de ce fait les négociations ne sont pas équilibrées et l'UE finit par imposer au moins son agenda si ce n'est pas sa vision et ses intérêts.

La différenciation avantage des pays avancés par rapport au pays en retard (qui sont encore plus dans le besoin) et enfin le « donner plus pour recevoir plus » pénalise l'élaboration et la mise en place de projets du fait des faiblesses des administrations dans les pays partenaires. « *Nous relevons un problème au niveau de l'initiation de projet, nous n'avons pas de vision mais des stratégies à la pièce et la planification est exogène. Ça nous vient de l'extérieur vu que nous manquons de compétence* » (E5). Afin de mettre en place les réformes proposées, la PEV exige la coopération des pays tiers, tant au niveau politique qu'au niveau administratif. Souvent, les gouvernements consentent à mettre en place les

réformes proposées alors qu'ils les désapprouvent ou commencent ces processus de réforme sans jamais vouloir les terminer.

Les gouvernements des pays partenaires peuvent être réticents à souscrire aux objectifs de la PEV, considérant qu'ils ne sont pas prioritaires, voire qu'ils ne sont pas dans leur intérêt ou dans l'intérêt des parties politiques au pouvoir, mais ne s'y opposent pas ouvertement. Rafik Hariri a tenté dans les années 90 de s'opposer au principe des agences exclusives et de faire adopter une loi sur la concurrence nécessaire pour libéraliser le marché intérieur et mettre fin aux monopoles. L'effort de Hariri était motivé par la pression internationale et particulièrement européenne en faveur d'une économie ouverte sur l'extérieur et libérée des monopoles, mais ses efforts n'ont pas abouti. À cette époque, le Liban avait entamé des pourparlers directs en vue de conclure l'accord de partenariat euro-méditerranéen, qui vise à ouvrir les marchés réciproquement entre l'UE et les pays méditerranéens.

En 2018, à la suite des conditions de réforme imposées par les pays soutiens à la conférence du CEDRE, le ministère de l'Économie libanais ressort le dossier du projet de loi sur la concurrence et le gouvernement libanais s'engage à nouveau à mettre fin au principe des monopoles et à la libéralisation du marché intérieur. Trente ans après que Hariri ait lancé ce processus de réforme, le pays n'a toujours pas la loi nécessaire pour mettre fin aux monopoles.

Dans le rapport parlementaire de 2020 de la commission des affaires européennes⁶⁷, les rapporteurs dénombrent trois causes aux faiblesses intrinsèques de la PEV. La première est un périmètre géographique incohérent, la deuxième est la contradiction entre les objectifs, (stabilité politique / respect des droits fondamentaux, accord et priorités négociés / priorités de l'Union européenne imposées). Enfin, la troisième faiblesse est dans ses instruments financiers : au-delà de l'Instrument européen de voisinage, de multiples instruments financiers cohabitent, avec leurs propres règles de procédure, ce qui complexifie la mise en œuvre des projets, entraînant une sous-consommation importante des crédits. En conclusion, les rapporteurs suggèrent sept propositions pour renforcer l'efficacité de la PEV, deux de ces propositions sont en relation directe avec notre problématique de recherche :

⁶⁷ Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la PEV, présenté par les députés Mme Caroline JANVIER et M. Joaquim PUEYO. Assemblée nationale n° 3237 du 22 juillet 2020

- mieux définir les projets en tenant compte des demandes locales plutôt que les élaborer « hors-sol » à Bruxelles, favorisant ainsi leur appropriation par les acteurs locaux,
- porter une plus grande attention à la mise en œuvre des réformes et non pas à leur simple adoption formelle.

Ces deux propositions soulignent d'une part l'importance de la contextualisation des projets (qui fait défaut aux projets de la PEV) et d'autre part le besoin de veiller aux méthodes de mise en place des projets de réforme afin de garantir un ancrage des résultats.

4.1.4. Gestion financière des projets de l'Union européenne

La gestion des fonds offerts par l'UE se fait selon trois modèles :

- *la gestion directe*. Les fonds sont gérés directement par l'Union européenne de Bruxelles ou via ses délégations dans les pays ;
- *la gestion indirecte*. L'UE confie les tâches d'exécution budgétaire à des pays tiers ou à des organisations internationales ou aux agences de développement de ses États membres ou à d'autres organismes intermédiaires. La délégation indirecte auprès d'un organisme ne bénéficie qu'à des structures qui ont reçu une accréditation spécifique. Pour la France, seules l'Agence française de développement et Expertise France sont habilitées à gérer les fonds selon ce mode.
- enfin, *la gestion partagée*. L'UE, surtout dans le cadre des financements, confie la gestion de certains programmes aux autorités de ses États membres. Le mode de gestion est ainsi partagé entre l'UE et l'État membre selon le principe de subsidiarité.

Le règlement financier (RF) de, n 966/2012, est "la référence essentielle en ce qui concerne les principes et procédures régissant l'établissement et l'exécution et le contrôle du budget de l'UE. Il s'accompagne de règles d'application (RAP) qui contiennent des dispositions plus détaillées et plus techniques. Le 14 septembre 2016, la Commission européenne fusionne les deux textes juridiques actuels (RF et RAP) en un ensemble unique de règles et apporte un certain nombre d'améliorations

en matière de simplification. Les fonds des deux projets étudiés dans le cadre de cette thèse sont gérés directement par la Délégation de l'UE à Beyrouth.

4.2 La gestion du cycle de projet (GCP)

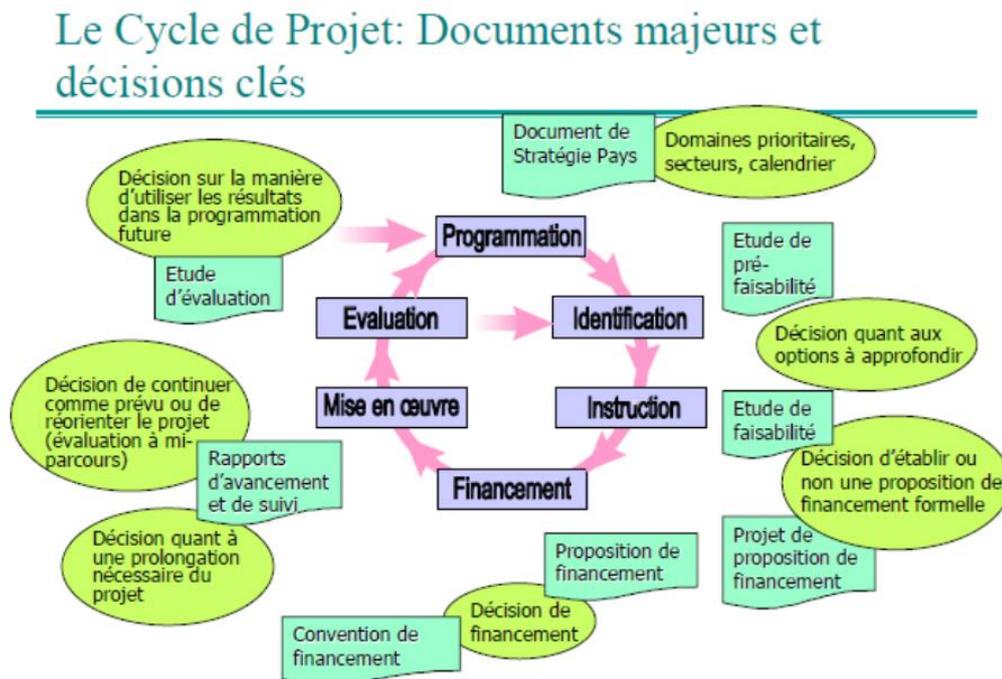
Le manuel de gestion du cycle de projet est élaboré par la Commission européenne en mars 2001 et définit la *Gestion du Cycle de Projet* (GCP) comme un ensemble d'outils de conception et de gestion de projet basés sur la méthode d'analyse du Cadre Logique, adoptée par la Commission Européenne en 1992. Cette méthode a été largement utilisée par de nombreux bailleurs de fonds, et encouragée par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. L'objectif de la GCP est l'amélioration de la gestion des projets en tenant davantage compte, des objectifs, des facteurs de « qualité » qui assurent les bénéfices du projet à long terme et de la cohérence avec les « objectifs des politiques plus larges » dans la préparation et la mise en œuvre des projets et programmes.

La GCP vise à apporter des améliorations et une consolidation des activités-projet. C'est une combinaison de concepts de gestion de projet, comme les concepts du cycle de projet et des parties prenantes, ainsi que des outils techniques de gestion de projet comme le « Cadre Logique », la définition des objectifs globaux et des objectifs spécifiques, les calendriers des activités et des ressources, et enfin les formats de base cohérents et standardisés des documents clés. L'« *approche intégrée* » de la gestion du cycle de projet correspond à l'utilisation de ces concepts, outils et documents type tout au long de la vie d'un projet. L'utilité et l'efficacité de la GCP dépendent de la qualité des informations disponibles et plus précisément, celles émanant des bénéficiaires et groupes cibles. Pour apprécier la qualité des informations fournies par la partie libanaise reprenons les propos du parlementaire libanais M. Salim Saadé qui déclare « *nous donnons des faux chiffres et des informations erronées aux bailleurs de fonds, ces derniers le savent et nous savons qu'ils savent que nous mentons, personne n'a de problème, c'est la pure vérité* ». Nous exposons ci-après le concept du cycle de vie de projet ainsi que l'outil de planification du cadre logique.

4.2.1 Le Cycle du Projet

La planification et la mise en œuvre des projets européens suivent une séquence bien établie, ce cycle est formé de six phases. Le manuel de gestion du cycle de projet de la Commission européenne de Mars 2001, définit les six phases du cycle de projet (CP) comme le montre la figure suivante :

Figure 25: Cycle de projet de l'Union européenne



Source : Manuel de Gestion du Cycle de Projet, Commission Européenne, Mars 2001

Le cycle de projet débute par une stratégie, qui mène à l'idée d'une action donnée. Cette idée est ensuite formulée, mise en œuvre, et évaluée en vue d'améliorer la stratégie du départ et les interventions futures.

Phase 1 - Programmation : la *Stratégie Pays* est élaborée dans cette première phase à partir de l'analyse des problèmes et des potentialités d'un pays (analyse souvent soustraitée à des cabinets de consultants) où les orientations et les principes généraux de la coopération, les domaines prioritaires, secteurs et calendrier sont définis.

Phase2 - Identification : l'Étude de Préfaisabilité est rédigée dans cette phase. Les idées de projets sont identifiées et examinées en vue d'être développées ultérieurement. Il en résulte une décision d'instruire ou non selon les options retenues.

Phase3 - Instruction : parfois appelée « *conception* », « *préparation* », « *formulation* », ou « *évaluation ex ante* ». L'*étude(s) de faisabilité* est instruite dans cette phase en tenant compte des orientations de la Stratégie Pays, des facteurs de qualité et des perspectives des principales parties prenantes, tous les aspects importants de l'idée de projet sont examinés. La décision de proposer ou non un financement pour le projet est prise et il en résulte un *projet de proposition de financement*.

Phase4 - Financement : le comité interne ou externe approprié examine la proposition de financement. Il s'agit ensuite de décider de financer ou non le projet. Une convention formelle est alors signée par l'UE et le gouvernement partenaire, énonçant les dispositions financières essentielles de la mise en œuvre.

Phase5 - Mise en œuvre : la signature de contrats d'assistance technique ou de fournitures de services est généralement effectuée dans cette phase. Les ressources convenues sont alors déployées pour atteindre les objectifs globaux et les objectifs spécifiques du projet. La décision, de clôturer ou de prolonger le projet est prise à la fin de la mise en œuvre,

Phase6 - Évaluation : l'évaluation est une appréciation systématique et objective sur un projet en cours ou achevé. Une évaluation peut avoir lieu au cours de la mise en œuvre d'un projet, à la fin d'un projet ou après son achèvement, soit pour réorienter le projet ou pour tirer les leçons pour les projets et la programmation futurs. Une évaluation doit conduire à une décision de continuer, de rectifier ou d'arrêter un projet. Les conclusions et recommandations doivent être prises en compte dans la planification et la mise en œuvre de projets comparables à l'avenir.

Le cycle de projet suit un raisonnement rationnel dans l'organisation de ses phases. Les délais entre l'initiation et la mise en œuvre d'un projet sont longs de deux à trois

ans. Il est difficile de changer un cahier des charges pour l'adapter aux réalités au moment de sa mise en œuvre, ce changement implique de relancer un nouveau cycle. Le cycle manque également de flexibilité, les phases sont rythmées par des décisions selon des jalons fixés à l'avance par l'UE et bien difficile à déplacer ou à reporter. Chaque phase présente ses propres limites, comme l'absence d'échange direct avec les bénéficiaires du projet dans la phase de programmation ainsi que le recours excessif aux consultants pour identifier les besoins et rédiger les cahiers des charges dans des temps records (des missions de dix à vingt jours de travail pour écrire le cahier des charges d'un projet de centaines de milliers d'euros voire dépassant le million). Entre le moment d'identification des besoins, l'instruction, l'accord de financement et la mise en œuvre des projets une période de deux à trois ans peut s'écouler ce qui pose des problèmes à deux niveaux : le premier est le décalage en termes de besoins et de priorités des parties prenantes et le deuxième est celui du changement organisationnel et la disponibilité des ressources au sein de l'institution bénéficiaire. Ce long processus, avant la mise en œuvre des projets, empiète sur la durée même du projet, qu'on voit diminuer de quatre ans à deux ans et demi pour rester dans les temps de la programmation. Le cycle semble partir en boucle et dans un sens unique et le passage d'une phase à une autre est rythmé par la production de documents engageants la suite sans flexibilité et avec peu de marge de négociation.

4.2.2. Le Cadre logique

Développé dans les années 1970, le cadre logique⁶⁸ est un outil utilisé par de nombreux organismes et bailleurs de fonds. Cette méthode implique la présentation des résultats et les objectifs d'un projet à partir d'une analyse systématique et logique. Cette présentation doit représenter les liens de causalité entre les différents niveaux d'objectifs, révéler comment on peut inspecter si les objectifs ont été accomplis et définir quelles sont les hypothèses susceptibles d'influencer sa réussite. Le cadre logique sert à élaborer le format de base des documents du projet, en particulier au niveau des intitulés des chapitres / paragraphes relatifs aux objectifs globaux et à l'objectif spécifique, aux résultats, activités, moyens et coûts, hypothèses et indicateurs (figure 26). Il sert également à la mise en œuvre et à

⁶⁸ <https://www.eval.fr/methodes-et-outils/cadrelologique/>

l'évaluation d'un projet. Le développement d'un cadre logique doit servir dans les phases d'Identification, d'Instruction et d'Évaluation.

Figure 26: Cadre logique, Manuel de Gestion du Cycle de Projet, Commission Européenne, Mars 2001

Le Cadre Logique

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs globaux				
Objectif spécifique				
Résultats				
Activités		Moyens	Coûts	
				Conditions préalables

Le cadre logique est une matrice qui résume le plan général et les résultats principaux d'un programme/projet en exposant les éléments clés compris dans les différents niveaux de sa planification que nous développons ci-après :

- a) *L'étape d'analyse* : il s'agit d'analyser la situation existante pour développer une représentation de la « situation future souhaitée » et sélectionner les stratégies à utiliser pour y parvenir. Le manuel de gestion de cycle de projet développé par l'UE préconise quatre types d'analyse : l'analyse des parties prenantes, l'analyse des problèmes, l'analyse des objectifs et l'analyse des stratégies. Comme indiqué dans le manuel, l'analyse des parties prenantes permet de synthétiser et de récapituler les informations sur l'ensemble des personnes, groupes de personnes, organismes et institutions concernés d'une manière ou d'une autre par le futur projet. L'analyse des problèmes (image de la réalité) permet d'identifier les goulots d'étranglements réels ainsi que les aspects négatifs d'une situation existante et établit les relations de causes à effets entre les problèmes existants. L'analyse des objectifs (image d'une situation future améliorée) permet de convertir les « aspects négatifs » en solutions et de décrire la situation future qui prévaudra lorsque les

problèmes auront été résolus, avec la participation des parties représentatives.

Enfin, l'analyse des stratégies (comparaison de différentes options en réponse à une situation donnée) permet de choisir la (ou les) stratégie(s) qui sera/seront mise(s) en œuvre afin d'atteindre les objectifs désirés. Lors de l'analyse des stratégies, il convient d'arrêter les objectifs prioritaires du projet, ainsi que de retenir les objectifs globaux et spécifiques du projet.

- b) *L'étape de planification* : lors de cette étape, l'idée de projet se transforme en un plan opérationnel, prêt à l'implémentation. C'est à cette étape que le cadre logique est développé, et que les activités et ressources sont définies et intégrées dans leurs calendriers respectifs.
- c) *L'étape d'évaluation* : permet d'identifier les facteurs clés qui conditionnent la réussite du projet, de quantifier les résultats attendus pour chacun des objectifs et de proposer des indicateurs de réalisation et d'impact.

Les outils d'analyse proposés dans le manuel de gestion de cycle de projet européen pour les différentes étapes du cadre logique couvrent les dimensions majeures d'un projet d'assistance technique. Le manuel ne propose pas un processus de déploiement de ces outils (qui doit faire quoi et quand ?) même si la mise en place d'une approche participative est encouragée. L'application de ces outils nécessitent des connaissances et un apprentissage pour pouvoir les employer. La formation à l'appropriation de ces outils par les différentes parties prenantes et plus particulièrement par le bénéficiaire et complètement absente. Le cadre logique est un outil pour améliorer la planification et la mise en œuvre d'un projet. C'est censé être un outil dynamique qu'il faut réévaluer et réviser au cours de la mise en œuvre du projet en fonction de l'évolution de la situation. Le cadre logique est élaboré par le bureau de conseil au moment de la réponse commerciale à l'appel d'offres. Cet outil, qui est censé servir d'instrument au dialogue et à la négociation entre les partenaires, est développé par le consultant uniquement quand c'est exigé dans le cahier des charges sans l'implication du bénéficiaire qui manque souvent les compétences pour le faire. Il ne peut pas à lui seul garantir l'atteinte des résultats ou la pérennité de la

réforme. Dans les deux projets étudiés GRH et CNSS, le cadre logique n'a jamais été ni discuté ni révisé au cours de la mise en œuvre des projets.

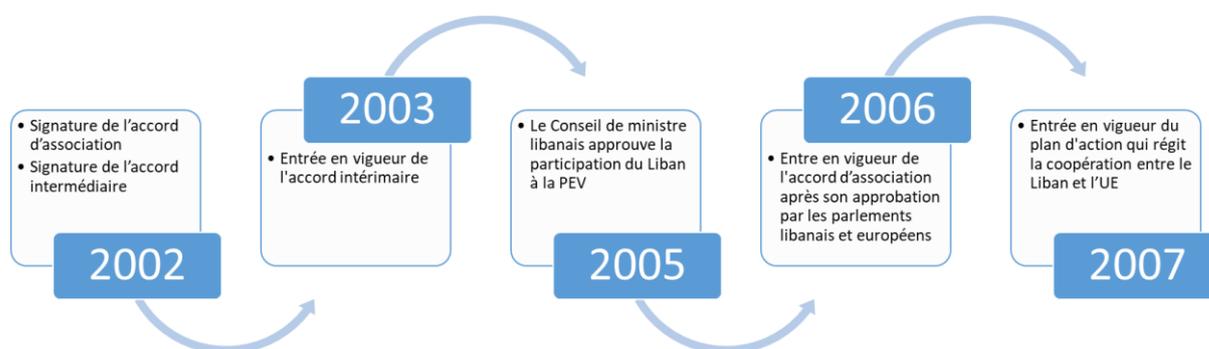
Au lieu de servir d'instrument de dialogue et de négociation entre les parties prenantes, la réalisation du cadre logique devient un objectif en soi. Quant aux outils d'analyse préconisés par l'UE dans la préparation du cadre logique et malgré leurs pertinences, leur déploiement reste partiel et insuffisant. Identifier les parties prenantes et lister leurs priorités est primordial pour la réussite de projet mais doit être accompagné par une catégorisation et un plan de gestion et de suivi de ces parties prenantes. Il ne suffit pas de lister les objectifs, il faut également les prioriser et cette priorisation doit être reflétée dans le lancement de projets selon l'urgence et la disponibilité des ressources auprès des bénéficiaires pour les réaliser. Enfin, la détermination des objectifs n'a de sens que si elle est accompagnée de la flexibilité nécessaire pour les réajuster selon les besoins et le contexte.

Nous présentons dans les sections suivantes la chronologie de la mise en place de la PEV au Liban, les caractéristiques ainsi que notre vécu des deux projets étudiés.

4.3. Le Liban et la Politique Européenne de Voisinage

L'accord d'association et l'accord intérimaire entre l'Union européenne et le Liban sont signés le 17 juin 2002. Le 1^{er} mars 2003 entre en vigueur l'accord intérimaire qui régleme l'aspect commercial de l'accord d'association et qui implique la mise en œuvre de nouvelles règles entre l'UE et le Liban, en particulier l'ouverture des marchés respectifs par le biais du démantèlement tarifaire. À partir du 1^{er} mars 2003, les produits industriels et la majorité des produits agricoles libanais ont le droit d'accès sur le marché de l'UE en franchise de droits (selon les normes sanitaires européens). En mars 2005, le conseil des ministres libanais approuve la participation du Liban à la politique européenne de voisinage. Le 1^{er} avril 2006, l'accord d'association entre en vigueur lors de sa ratification par le Parlement libanais, le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne. Enfin, le 19 janvier 2007 entre en vigueur le plan d'action qui régira la coopération entre le Liban et l'UE dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Le plan d'action a été approuvé à l'automne 2006 et adopté par l'UE le 17 octobre 2006 et par le Liban le 12 janvier 2007. Le schéma chronologique suivant indique les étapes majeures depuis la signature jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord d'association et de l'accord intermédiaire entre le Liban et l'UE.

Figure 27: Auteur : Chronologie de l'accord d'association de sa signature à son entrée en vigueur



Cette chronologie montre la lenteur des processus d'élaboration et de mise en place des politiques et accords entre l'UE et le Liban. Ces lenteurs ont des répercussions négatives sur le cycle de vie de projets financés par l'UE du fait que ces projets sont

liés au cadre financier pluriannuel adopté par les pays de l'UE tous les sept ans. Plus la programmation de projets démarre tardivement dans le cadre financier pluriannuel, moins de budget est obtenu et moins de temps sera alloué pour l'exécution des projets (les projets doivent être exécutés dans les limites des 7 ans du cadre financier).

Le budget alloué pour le Liban sur la période 2017-2020 est de 227,9 millions d'euros. Les priorités portent sur la cohésion sociale (40%), la gestion transparente et durable des ressources naturelles (20%), le soutien à la société civile (15%), la réforme du système judiciaire et de sécurité (15%) et l'appui technique (10%)⁶⁹. Les projets de réforme administrative sont transversaux et se trouvent sous toutes les priorités. L'aide humanitaire versé par l'UE depuis 2011 pour aider les réfugiés syriens est estimé à 1,7 milliard d'euros. En plus du financement régulier et exceptionnel déjà mentionné, le Liban bénéficie d'autres mécanismes de coopération, y compris : L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, le Programme Erasmus+, la Facilité d'investissement pour le voisinage et le programme Horizon 2020 et le Septième programme-cadre. Nous présentons ci-après les rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans la gestion et la mise en place des activités des deux projets GRH et CNSS, financés par l'Union européenne, ainsi que notre analyse des risques et des facteurs de succès de ces deux projets.

4.3.1. Les acteurs des projets GRH et CNSS

Un projet de réforme est par essence un projet de changement où les parties prenantes sont appelées à s'exprimer, à se positionner, à s'allier, à proposer, à entreprendre et à expérimenter de nouvelles solutions et de nouveaux outils. Les parties prenantes majeures des deux projets ont des objectifs, des préjugés, des besoins, des priorités et des intérêts implicites ou explicites et elles ont des expériences, des capacités et des compétences variées. Ces parties prenantes possèdent des rôles déterminés dans le cahier des charges de chaque projet, elles ont également des rôles et des responsabilités les unes vis-à-vis des autres. Les parties prenantes majeures impliquées directement dans les deux projets GRH et CNSS sont : l'Union européenne, l'autorité contractuelle OMSAR, les organisations bénéficiaires et le

⁶⁹ <https://www.euneighbours.eu/fr/policy/linstrument-europeen-de-voisinage-iev#domaines>

cabinet de conseil. Ci-après la description des rôles principaux de ces acteurs comme définie dans les cahiers des charges des projets.

L'Union européenne – Délégation européenne à Beyrouth : le rôle premier de l'UE est de mettre à exécution la politique européenne de voisinage au Liban et de bailler les fonds nécessaires au financement des deux projets. Le rôle de la délégation à Beyrouth est d'appliquer les normes européennes de gestion de projet, de valider les livrables (les résultats et les productions) des projets et de mettre en place une relation durable avec les bénéficiaires.

OMSAR - Autorité contractuelle : le rôle primaire d'OMSAR est d'assurer la gestion administrative, financière et technique des projets (faciliter le déroulement des activités au sein des administrations concernées et apporter une assistance technique aux bénéficiaires dans la gestion de projet. OMSAR est l'autorité contractante des deux projets. La présence d'une autorité contractuelle –intermédiaire entre le bénéficiaire et l'UE- n'est pas obligatoire. Dans certains projets, le bénéficiaire assure ce rôle en interne.

Organisations bénéficiaires : CFP et quatre ministères pour le projet GRH et la caisse nationale de sécurité sociale pour le projet CNSS. Le rôle principal d'un organisme bénéficiaire est d'accepter et d'accueillir le projet, de collaborer et de codévelopper les livrables avec les consultants ainsi que de faciliter le développement des capacités de ses agents. Les bénéficiaires doivent également réceptionner et valider les livrables, appliquer les résultats des projets et implémenter le changement souhaité.

Le cabinet de conseil : le cabinet PLANET⁷⁰ pour le projet GRH et WYG⁷¹ pour le projet CNSS. Nous considérons que les cabinets de consulting sont également une partie-prenante qui a ses propres intérêts et priorités qui impact la gestion des projets. Leur rôle central est de clarifier les résultats attendus, de planifier la réalisation de ces résultats, d'organiser la mobilisation et le déploiement de l'expertise nécessaire, de mettre en place les activités spécifiées dans le cahier des charges. Enfin, il leur appartient également de respecter les normes européennes de gestion de projet et de soumettre à temps les livrables selon les standards de qualité contractuelle.

⁷⁰ <http://www.planet.gr> Cabinet de conseil grecque avait gagné le marché avec une note technique et financière de 98.67/100

⁷¹ <http://www.wyg.com> Cabinet de conseil (via sa branche turque) avait gagné le marché avec une note technique et financière de 92.08 /100

D'autres acteurs et parties-prenantes peuvent influencer directement ou indirectement le déroulement des activités des deux projets (Conseil des ministres, ministère de tutelle ou une institution administrative de contrôle ou de régulation, médias et fournisseurs de services). Ces parties-prenantes sont mentionnées dans les cahiers des charges sans avoir un rôle défini ou déterminant dans la gestion des projets. Les citoyens, les représentants de la société civile ainsi que les fonctionnaires, les employés et leurs syndicats sont totalement absents des cahiers des charges et aucune activité ne leur est destinée. Les fonctionnaires et autre personnel des organisations bénéficiaires ne sont pas représentés dans la gestion de projet ainsi que les usagers dont le but ultime des projets est d'améliorer la qualité des services qui leur sont fournis. Nous présentons par le biais du tableau 25 qui suit une matrice relationnelle des rapports qui gouvernent les relations entre les parties prenantes dans le cadre du projet.

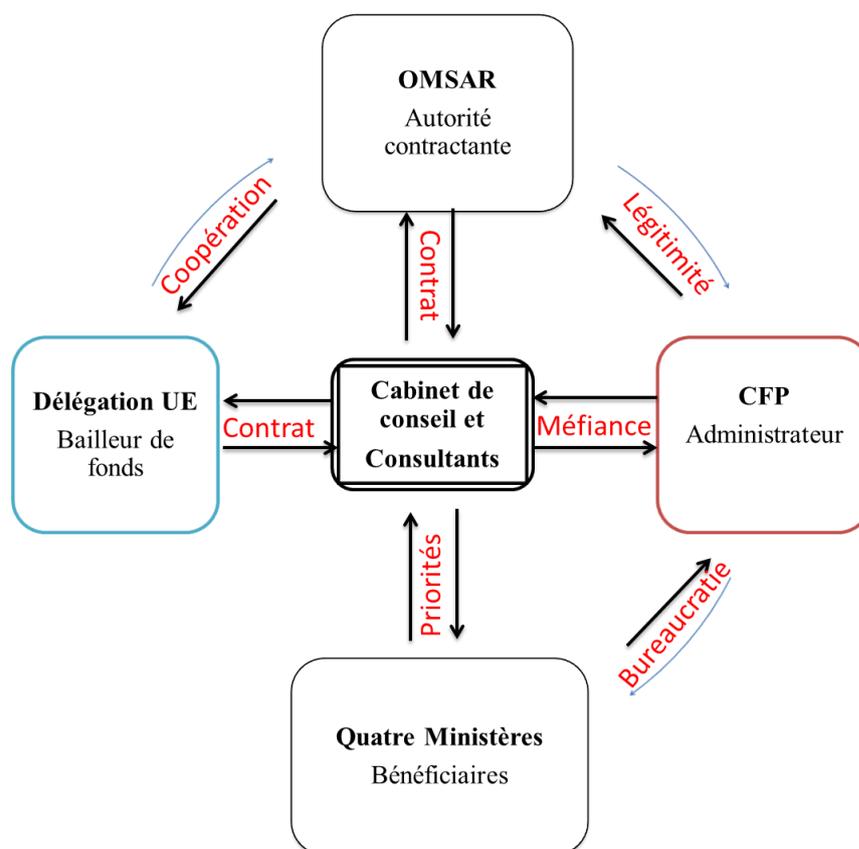
Tableau 25: Auteur : matrice relationnelle des relations entre les parties prenantes

	Délégation européenne	OMSAR	CFP	Bénéficiaire (CNSS, CFP et 4 ministères)	Cabinet de conseil (équipe de consultant)
Délégation européenne		Interaction et échanges sur le cahier des charges et coordination contractuelle	Absence de relation	Absence de relation	Cahier des charges. Relation contractuelle dominée par les aspects financiers et administratifs
OMSAR	Interaction et échanges sur le cahier des charges et coordination contractuelle		Relation complexe liée aux questions de légitimité, d'autorité et de mandat	Confiance et reconnaissance de la valeur ajoutée	Relation contractuelle coordination et jeu de pouvoir client / fournisseur
CFP	Absence de relation	Relation complexe liée aux questions de légitimité, d'autorité et de mandat		Relation bureaucratique, réglementaire et distante	Méfiance au niveau stratégique et coopération au niveau opérationnel
Bénéficiaires (CNSS, CFP et 4)	Absence de relation	Confiance et reconnaissance de la valeur ajoutée	Relation bureaucratique réglementaire légale et distante		Priorités et attente de développement des compétences et capacités d'absorption.
Cabinet de conseil (équipe de consultant)	Relation contractuelle dominée par les aspects financiers et administratifs	Relation contractuelle, collaboration et jeu de pouvoir client / fournisseur	Méfiance au niveau stratégique et coopération au niveau managérial et opérationnel	Priorités et attente de développement des capacités	

Ces relations posent les questions de légitimité, de confiance, de pouvoir, de pertinence de l'intervention (méthodologie et méthodes de travail) ainsi que la question du choix des priorités et des capacités des RH dédiées au projet.

Les relations entre les parties prenantes sont hétérogènes et spécifiques entre les parties prenantes. Le schéma 28 ci-après représente ces différents types des relations dans le cadre du projet GRH.

Figure 28: Auteur, relations entre parties-prenantes projet GRH



Le CFP, bénéficiaire et partenaire stratégique du projet, ayant le mandat légal pour gérer les affaires du personnel de l'administration publique libanaise et de développer et mettre en place les dispositifs de GRH à élaborer dans le cadre du projet, contestait depuis le lancement du projet la *légitimité* d'OMSAR, considérant qu'il s'agissait d'une violation de ses prérogatives. Cette réticence se manifestait par le retard dans la nomination de l'équipe projet CFP et la restriction d'accès à l'information. Néanmoins, il est à noter que les qualités relationnelles du chef de projet-OMSAR ont facilité la relation et les échanges entre le CFP et OMSAR et par conséquent avec le cabinet de conseil et les consultants. La relation entre le CFP et les quatre ministères était moins conflictuelle.

Les ministères reconnaissent le mandat du CFP et entretiennent avec ce dernier des relations purement bureaucratiques. Néanmoins, cette relation manque de communication directe et d'échange sur les priorités et les besoins de ces ministères pour moderniser les dispositifs de gestion des ressources humaines.

Les relations, entre OMSAR et les ministères sont constantes et plutôt appréciées par ces derniers. OMSAR organise régulièrement des formations, des voyages d'études et des programmes de développement des capacités financés par des bailleurs de fonds pour le bénéfice des ministères ciblés par le projet. Les relations entre le cabinet de conseil et le CFP dépend de deux facteurs majeurs qui sont la relation entre OMSAR et le CFP et la confiance que le consultant peut instaurer avec le CFP.

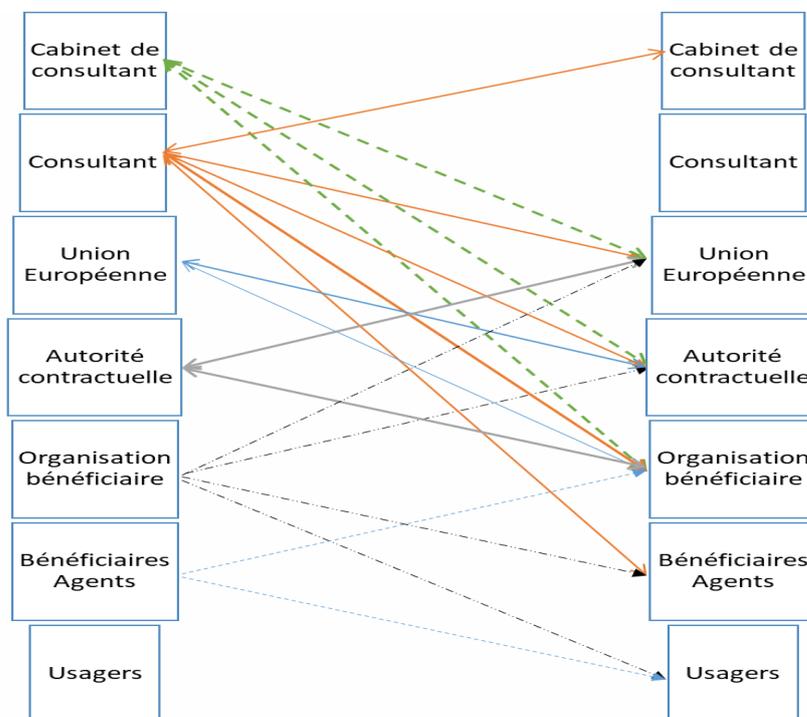
L'UE paie les services du cabinet du consultant et c'est le paiement de ces prestations qui lui procure le pouvoir financier. OMSAR, de son côté, est en charge de la réception et de la validation des services fournis, ce qui lui procure un pouvoir contractuel indéniable. Par la force des lois, le CFP est en charge du développement et de la mise en œuvre des dispositifs à produire. Le CFP est donc l'autorité légitime de réception et de recueil des dispositifs développés et, finalement, les quatre ministères et le CFP sont dans l'urgence de l'application de ces dispositifs pour améliorer leurs capacités de gestion de ressources humaines.

La formation et le développement des capacités des fonctionnaires reste le talon d'Achille de tout le dispositif ; non seulement l'administration publique ne prévoit pas de mécanisme régulier et obligatoire de formation continue pour ses fonctionnaires, elle ne dispose pas non plus d'un système de reconnaissance pour les fonctionnaires qui entreprennent à leur initiative des activités de formation. Rappelons que l'administration publique libanaise bénéficie d'un cadre légal bien établi avec un dispositif de recrutement basé sur le mérite et une rémunération établie sur les échelons et les grades. Toutefois, ce cadre est en besoin de modernisation pour accompagner les avancées managériales dans la gestion des ressources humaines et l'accueil des dispositifs élaborés.

Le consultant qui peut être considéré comme une partie prenante indépendante du cabinet, puisqu'il s'agit de professionnel indépendant contracté dans le cadre du projet, se trouve au milieu de ce réseau relationnel. Il est en effet en contact avec l'ensemble des parties prenantes qui ont des attentes différentes du consultant et entre

elles. Dans le schéma 29 ci-après, nous esquissons les connections relationnelles entre les parties prenantes identifiées.

Figure 29: Auteur, les relations de clients fournisseurs entre les parties prenantes identifiées



Afin d’assurer le succès de son intervention et du projet, le Consultant doit aller au-delà de la proposition d’une solution technique et de la soumission des livrables à temps. Il doit satisfaire cinq parties prenantes, chacune disposant de ses propres objectifs et attentes. Il doit donc satisfaire : le cabinet de conseil (qui le paie à la fin du mois), l’UE et l’autorité contractante (qui valident ses productions « livrables »), l’organisation bénéficiaires et les bénéficiaires (avec qui il doit collaborer). Afin de réussir dans sa mission, le consultant doit faire preuve non seulement de compétences techniques mais également de leadership et de compétences relationnelles pour obtenir le soutien, la mobilisation et l’engagement des différents acteurs. Nous exposons dans les deux sections suivantes notre vécu de consultant dans les deux projets GRH et CNSS.

4.3.2. Cahier des charges du projet GRH

Le projet *Renforcement des capacités de gestion des ressources humaines de l'Administration publique libanaise* fait partie du *programme de réforme et de développement de la gestion des ressources humaines* de la *Stratégie pour la réforme et le développement de l'administration publique* élaborée par OMSAR en 2011. Le projet est justifié du point de vue du gouvernement libanais par le besoin de moderniser l'administration publique « *la stabilité et l'évolution du système politique au Liban sont tributaires de sa capacité à moderniser ses lois et son administration ainsi qu'à réformer le secteur public afin d'en faire un outil efficace entre les mains du gouvernement* » (OMSAR, 2011). Ce projet est également recevable par l'UE, pour qui une administration publique libanaise moderne et efficace facilite et protège ses investissements dans le cadre de ses accords avec le Liban. Le cahier des charges, publié par OMSAR est basé sur les suggestions d'un consultant européen mobilisé six mois avant la publication de *l'Avis de prévision de contrat* en date du 20/06/2012 dans le cadre d'un Contrat-cadre européen. Le projet de Renforcement des capacités de gestion des ressources humaines vise une meilleure productivité et performance du Conseil de la fonction publique (CFP) et de quatre ministères pilotes : l'industrie, le tourisme, la santé publique et les affaires sociales. Le cahier des charges (Annexe 5) précise que le but du projet est d'améliorer les capacités de gestion des ressources humaines au CFP et dans les quatre ministères sélectionnés. Il précise également les objectifs, les activités et l'ensemble de moyens à mettre en œuvre par le bureau de conseil (livrables, expertise, efforts et services) pour aboutir à la finalité et atteindre les objectifs du projet. Les six objectifs du projet sont de contribuer à :

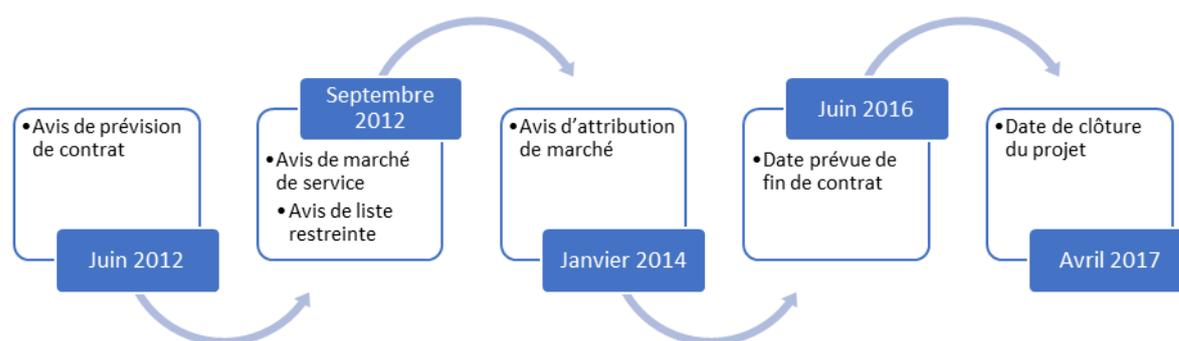
1. la mise en œuvre de la stratégie de réforme et de développement de l'administration publique au Liban,
2. le renforcement des structures et fonctions de gestion de ressources humaines au CFP et dans les quatre Ministères,
3. la mise en œuvre des opérations RH de manière objective et efficace,
4. la création de pratiques professionnelles RH standardisées,
5. la mise en œuvre des plans de formation,

6. l'utilisation des Techniques d'information et de communication (TIC) pour une meilleure gestion des ressources humaines.

Les résultats à atteindre sont la conception en collaboration avec le Conseil de la fonction publique et sous la direction administrative et technique d'OMSAR de trois dispositifs de GRH : Recrutement, Évaluation de la performance et Promotion et Avancement. À cela, s'ajoute une méthodologie pour l'évaluation des besoins en formation. Les risques auxquels le projet peut être confronté sont des risques comme l'instabilité politique, l'incapacité potentielle du personnel à assimiler et à mettre en place les nouveaux dispositifs et la résistance au changement. Ces risques sont également évoqués dans le cahier des charges, mais celui-ci ne prévoit pas par ailleurs de scénarios alternatifs pour pouvoir y remédier. Le cahier des charges ne prévoit pas non plus de calendrier pour la mise en place des dispositifs conçus une fois validés par les autorités libanaises (OMSAR et CFP).

Le projet, d'une durée initiale de 30 mois, se déroule à Beyrouth et est exécuté entre 2013 et 2016. L'équipe de consultants mobilisés est composée de trois experts principaux : un chef d'équipe, un consultant spécialiste en GRH (nous avons occupé ce poste pendant la durée totale du projet) et un consultant spécialiste en formation ainsi qu'une équipe, de consultants spécialistes, à mobiliser selon le besoin. Ci-après (figure 30) la chronologie du projet.

Figure 30: Auteur : chronologie du projet GRH



Le cahier des charges est rédigé durant l'été 2012. Les activités ont réellement démarré en janvier 2014 et le projet est clôturé en avril 2017. L'identification des besoins des bénéficiaires réalisée dans le cadre du projet GRH (recensés dans les

différents rapports du projet)⁷² confirme la persistance des défaillances et des besoins de l'administration publique libanaise indiqués dans la stratégie de réforme de 2011 d'OMSAR.

Ces mêmes défaillances sont déjà énoncées dans la stratégie d'OMSAR de 2001. Les besoins prioritaires au CFP et dans les quatre ministères sont essentiellement du niveau stratégique. Il s'agit d'élaborer, de mettre à jour et de mettre en place un plan de développement stratégique. Quant aux besoins liés à la GRH, il s'agit de la conception et de la mise en place d'une politique et d'un système moderne de gestion de ressources humaines alors que le projet se limite au domaine opérationnel de la gestion des ressources humaines (développement de trois dispositifs GRH : Recrutement, Évaluation de la performance et Promotion et avancement) sans aborder les questions stratégiques et organisationnelles.

En 2021, six ans après la clôture du projet, les trois dispositifs développés ne sont toujours pas mis en application. OMSAR explique cette situation par le fait qu'il n'a pas autorité à imposer la mise en œuvre des recommandations auprès des bénéficiaires et que son rôle se limite à gérer ces projets selon les normes du bailleur des fonds et à garantir la production des livrables dans les limites des ressources (coût, qualité, délais) du projet. De ce fait, les moyens (concevoir des dispositifs de gestion de ressources humaines) sont devenus la finalité du projet. Par conséquent, la raison d'être du projet devient la mise en place des activités du projet et la production des livrables, indépendamment de l'atteinte de sa finalité et de ses propres objectifs.

4.3.3. Cahier des charges du projet CNSS

Le soutien de l'UE à la Caisse Nationale de la Sécurité sociale vient compléter son programme « Promotion de la justice sociale » d'un budget de 12 millions d'euros, en particulier le volet de protection sociale avec les partenaires sociaux libanais (ministère du Travail, syndicats, etc.).

⁷² Inception report, février 2014 et Review and analysis of existing HRM structure, processes and capacities in the four Ministries and CFP, juin 2014

Le projet *Renforcement de la Caisse de la sécurité sociale au Liban* vise à contribuer à la consolidation de la cohésion sociale au Liban et cible à aider la CNSS dans son plan de réforme et d'élargissement de la protection sociale en améliorant sa qualité et sa couverture. Le cahier des charges du projet (Annexe 6) est publié par OMSAR suivant les suggestions d'un consultant européen mobilisé dans le cadre d'un Contrat-cadre européen six mois avant la publication de *l'Avis de prévision de contrat* en date du 08/07/2015. Le but du projet est de contribuer à améliorer la qualité et à élargir la couverture des services de la CNSS.

Le projet a quatre objectifs principaux :

1. renforcer les capacités stratégiques, techniques et institutionnelles,
2. améliorer le cadre législatif et la qualité de service correspondante du département d'actuariat,
3. accroître l'efficacité des opérations
4. et finalement, mettre en œuvre la gestion du changement par la sensibilisation et la communication.

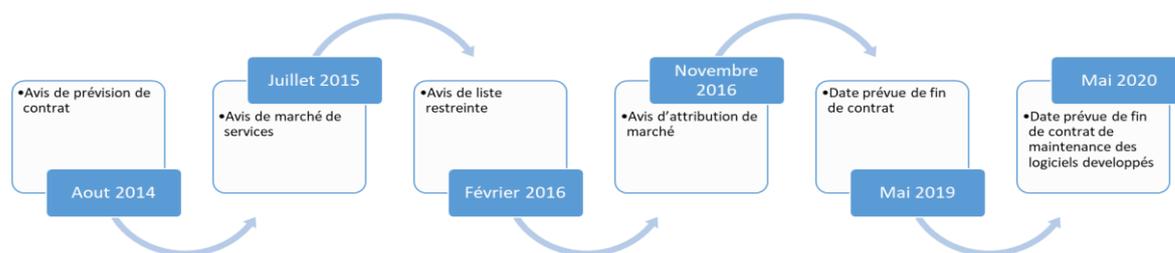
Chaque objectif implique la réalisation de résultats, pour un total de onze résultats distribués sur les quatre objectifs. Les livrables du projet sont dans trois domaines :

1. Stratégique : élaboration de propositions pour le repositionnement de la CNSS, l'intégration, l'élargissement et l'amélioration de la couverture d'assurance sociale ainsi que des propositions pour la restructuration de la CNSS.
2. GRH : développement de politique de gestion des ressources humaines et production de dispositifs de GRH et des indicateurs de performance.
3. TIC : informatisation de la CNSS, mise à jour du plan directeur TIC, développement et mise en application de sept logiciels : tableau de bord, actuariel, management des documents (DMS), archivage et de workflow, gestion de plainte, GRH et mise à jour du site web de la CNSS et un système extranet de connexion entre la CNSS et les prestataires de services de santé (hôpitaux, médecins et pharmacie). Ainsi qu'un contrat de support technique et garantie d'un an pour les logiciels développés.

Ainsi que l'organisation de débats nationaux sur des questions sociales, notamment la cotisation et la collecte, le système d'assurance maladie et l'extension de la couverture à tous les citoyens libanais résidents.

Le projet, d'une durée initiale de 42 mois (30 mois pour les activités et 12 mois pour la garantie et la maintenance des logiciels), se déroule à Beyrouth et devait être exécuté entre 2016 et 2020. Le budget alloué est de 3.600.000€. La figure ci-après présente la chronologie du projet avec ses étapes clés :

Figure 31 Auteur : Chronologie de mise en place du projet CNSS



Les activités du projet débutent plus de deux ans et demi après la rédaction du cahier des charges « *Le processus est très long et souvent le monde a changé au moment où le projet démarre réellement* » (E8). Le cahier des charges est rédigé sans la participation d'OMSAR ou de la CNSS. La durée initiale de 42 mois du projet est prolongée de 24 mois pour récupérer le retard dans la mise en place des activités. Le projet doit mobiliser un consultant (chef d'équipe) pour 580 jours de travail, ce qui correspond à un temps complet sur 30 mois, un consultant (expert en informatique) pour 580 jours de travail, un consultant (expert en organisation) pour 260 jours de travail et un consultant (expert HR) pour 260 jours de travail. Nous occupons ce dernier poste de novembre 2016 jusqu'en décembre 2018. Notre mission s'est terminée avant la clôture du projet. Des experts auxiliaires pour 970 jours de travail sont également à mobiliser dans le cadre du projet, ce qui fait un total de : 2599 jours de travail. Tous les experts doivent passer 100% de leur temps au Liban. Le bureau du projet est situé au siège de la CNSS à Beyrouth.

Les TIC représentent la part la plus importante du projet (en termes d'effort et de budget). C'est également la priorité d'OMSAR, l'autorité contractante qui a nommé une chef de projet technique (spécialiste en informatique) et la priorité de la CNSS, le bénéficiaire exclusif du projet, qui a nommé un chef de projet (responsable informatique), pour assurer la liaison entre la CNSS, et les parties-prenantes du projet. Dans la situation actuelle de la Caisse, c'est assez équivoque de choisir les TIC comme priorités sur les autres questions « *Quel est l'intérêt d'avoir de nouveaux programmes TIC lorsque les processus de travail n'ont pas été modifiés* » (E8). Les autres acteurs du projet sont le ministère du travail (ministère de tutelle), le ministère de la Santé publique (partenaire stratégique) et la délégation de l'UE (bailleur de fonds). Pour chaque objectif du projet,

un groupe de travail est créé pour aider dans la conception des livrables et assurer l'atteinte des objectifs du projet. Les ministères du travail et de la santé publique ne se sont pas réellement impliqués dans le projet. Le ministre du travail se contente d'envoyer un représentant pour assister aux réunions du comité de pilotage du projet qui se tient une à deux fois par an. Le comité de pilotage du projet (CPP), créé sous la direction d'OMSAR, est composé de représentants d'OMSAR, de la CNSS, du Ministère du Travail et de la délégation de l'UE (en qualité d'observateur). Le CPP approuve les orientations stratégiques, supervise l'exécution du programme et facilite la mise en œuvre des activités. Nous avons assisté à plusieurs réunions du CPP, où les consultants font état de l'avancement des activités du projet sans qu'il n'y ait vraiment débat sur l'orientation stratégique à prendre, ni réorganisation des priorités, ni confirmation ni réfutation des livrables.

4.4. Synthèse du chapitre 4

Dans ce chapitre, nous avons énoncé les objectifs publiés de la politique européenne de voisinage, ses instruments et ses normes ainsi que ses outils de gestion de projet et plus particulièrement son cycle de projet. Nous avons également présenté la chronologie et les chiffres de cette politique au Liban et la typologie des relations entre les différentes parties prenantes impliquées dans la mise en place et la gestion des deux projets de réforme GRH et CNSS. L'analyse des cahiers des charges montrent un décalage entre les besoins et priorités actuels des bénéficiaires et les résultats attendus des projets. Ce décalage peut être expliqué par la lenteur du cycle de projet et la rédaction rapide de ces cahiers des charges par un consultant externe sans réel échange et négociation avec les acteurs des projets.

Nous retenons de ce chapitre que les relations entre les parties prenantes de projets financés par l'UE sont gouvernées par une dose *d'hypocrisie institutionnelle* (Brunsson, 1989), ne sont jamais *dangereuses* (Mitchell, Agle, Wood, 1997) et mènent rarement à un conflit ouvert ni à un arrêt du projet. L'imbrication des intérêts entre les parties prenantes fait qu'aucune partie n'a intérêt à être désignée comme responsable de l'arrêt d'un projet. L'absence d'une obligation d'ancrage des résultats exempte le bénéficiaire de mettre en place des réformes non souhaitées et un arrêt du projet risque de bloquer les dons à venir. Pour le bailleur de fond, un arrêt de projet en cours de réalisation est une remise en cause de la pertinence et de la qualité des phases précédentes et risque de bouleverser la gestion budgétaire globale sur le pays. Enfin, pour les gestionnaires du projet, un arrêt de projet est une perte de chiffres d'affaires pour le cabinet de conseil et un échec de gestion pour l'autorité contractuelle et pour les deux, c'est un risque d'être écarté des marchés futurs.

Dans ce chapitre, nous avons démontré les limites de l'approche de gestion de projet préconisées par l'UE pour gérer les projets de réformes dans un contexte public et plus particulièrement celui de l'administration publique au Liban. Cette approche de gestion basée sur le cycle de projet et le cadre logique, est une approche qui se place délibérément sur un plan normatif, en proposant un schéma idéal de comportement des décideurs. La réussite d'une telle approche est basée sur la disponibilité d'une information pertinente crédible et accessible, d'une démarche raisonnée, des étapes décomposées rationnellement, et d'un ensemble de parties prenantes, partageant les mêmes valeurs, intérêts et objectifs.

Cette approche est en discordance totale avec la réalité actuelle de l'administration publique libanaise. Enfin, l'évaluation des projets se fait par rapport à la production des livrables du projet et non pas par rapport au changement réalisé.

Dans la troisième et dernière partie de notre thèse, nous présentons notre étude empirique des deux projets et exposons les résultats de recherche avant de les discuter et d'émettre nos recommandations.

Partie III – Étude empirique et résultats

Cette troisième et dernière partie inclut deux chapitres 5 et 6. Dans le chapitre 5, nous présentons, pour les deux projets GRH et CNSS, l'état des lieux des administrations bénéficiaires et les caractéristiques de gestion des ressources humaines des administrations bénéficiaires. Nous présentons également les résultats des entretiens semi-directifs menés avec les représentants des parties-prenantes libanaises impliquées dans ces projets. Dans le chapitre 6, nous présentons notre analyse et nous discutons les résultats de notre recherche. Nous exposons en dernier les apports théorique et managérial de ce travail.

CHAPITRE 5. DONNÉES EMPIRIQUES ET RÉSULTATS

Dans ce chapitre, nous présentons les données collectées sur l'état des lieux des administrations bénéficiaires du projet GRH (le conseil de la fonction publique, les ministères de l'industrie, du tourisme, de la santé publique et le ministère des affaires sociales) ainsi que l'état des lieux de la caisse nationale de la sécurité sociale. Nous exposons l'organisation et les capacités de gestion des ressources humaines auprès des bénéficiaires des deux projets. En fin de chapitre nous présentons les résultats des entretiens semi-directifs réalisés en marge des deux projets.

5.1. Le projet GRH

Nous sommes intervenu sur le projet *renforcement des capacités de gestion des ressources humaines de l'Administration publique libanaise* comme consultant spécialiste en GRH de décembre 2013 à décembre 2016 pour un effort de 580 jours de travail. Notre mission est d'assister les bénéficiaires dans l'analyse des capacités de GRH du CFP et des quatre ministères bénéficiaires du projet ainsi que dans l'élaboration de trois dispositifs de GRH (recrutement, avancement & promotion et évaluation de la performance).

5.1.1. État des lieux des administrations bénéficiaires du projet GRH

À défaut de données fiables en raison de l'« *absence de systèmes de traitement d'informations susceptibles de produire et d'analyser des informations permettant une prise de décisions éclairées* » (OMSAR, 2011), nous avons procédé à une revue des études existantes et à notre propre collecte de données auprès des bénéficiaires et nous avons effectué des vérifications croisées et du recoupement afin d'aboutir aux chiffres présentés dans les tableaux suivants et en annexe.

Selon l'Institut des Finances⁷³, l'État emploie en 2013, 171 000 agents : 15 500 employés dans les administrations publiques, 102 000 dans les corps militaires, 26 000 dans les institutions publiques et 27 000 enseignants.

Une étude réalisée au mois de mai 2021⁷⁴ souligne le manque de statistiques officielles précises sur le nombre du personnel dans les administrations publiques pour plusieurs raisons, Il s'agit essentiellement de la multiplicité des statuts des postes de travail (fonctionnaire, contractuel, employé, journalier, entrepreneur) et la multiplicité des administrations, des organismes publics et des municipalités. D'après cette étude, le nombre total du personnel dans les administrations est estimé à 320 000 agents, répartis comme suit :

- 120 000 membres des forces de sécurité et militaires de l'armée.
- 40 000 dans l'enseignement public.
- 30 000 dans les ministères et administrations publiques.
- 130 000 dans les institutions publiques (agences, autorités, caisses et fonds divers) et les municipalités.

S'ajoutent à ce chiffre environ 120 000 retraités, dont la majorité sont des militaires et des enseignants. Le coût actuel de la masse salariale du secteur public est estimé dans cette étude à 86% des revenus de l'État.

Ci-après un tableau présentant l'augmentation des effectifs entre 2013 et 2021.

Tableau 26: Auteur, nombre d'agents dans la fonction publique entre 2013 et 2021

Catégorie d'agent public	2013	2021	Augmentation
Corps militaire	102 000	120 000	15%
Enseignement public	27 000	40 000	32%
Ministères et administrations publiques	15 500	30 000	48%

⁷³ D'après les estimations publiées par Rola Rizk dans la revue de l'Institut des Finances, Assadissa n° 4/2013

⁷⁴ Les travailleurs du secteur public : augmentations des salaires est une demande légitime mais trop difficile à réaliser, *The monthly - Information internationale*, mai 2021. <https://monthlymagazine.com/en-index.php>

Cette augmentation qui va de 15% à 48% en huit ans n'est justifiée par aucun indicateur économique valide. « *Les postes offerts par l'administration publique se transforment en une sorte d'emploi social* » (E7). L'embauche dans l'administration n'est pas vraiment basée sur les besoins quantitatifs et qualitatifs de l'administration.

Nous présentons ci-après les missions et les informations relatives aux besoins prioritaires des administrations bénéficiaires du projet en termes stratégique et GRH. Ces informations collectées durant notre mission sur le terrain vont nous permettre de comprendre le contexte et d'apprécier la pertinence du cahier des charges.

5.1.1.1 Conseil de la fonction publique

La mission : par autorité du décret-loi n° 114 du 12 juin 1959 et ses modifications ultérieures, le CFP a la responsabilité de surveiller l'application de la loi sur les affaires du personnel et d'exercer les pouvoirs qui lui étaient spécifiquement attribués. Les principales missions opérationnelles liées à la gestion des affaires du personnel sont : de déterminer les besoins en personnel de tous les ministères et d'aider à la préparation du budget, de mener les examens et concours et d'approuver des listes de candidats éligibles pour tous les emplois de la fonction publique. Le CFP supervise et approuve les promotions et les transferts dans la fonction publique, en tenant à jour les dossiers du personnel pour tous les fonctionnaires, Il se charge de licencier des fonctionnaires dont les performances sont jugées peu satisfaisantes et enfin d'approuver les indemnités des fonctionnaires. Le CFP a également des missions stratégiques de développement et de conseil. Il a mandat de concevoir et mettre en place un système d'évaluation des performances, de soumettre des recommandations pour l'amélioration des politiques et réglementations du personnel, de développer un système de classification des postes, de simplifier les processus et procédures et de conseiller le gouvernement sur la structuration et le développement organisationnel des divers ministères et administrations. Enfin, c'est aussi l'Autorité de tutelle de l'Institut national d'administration (ENA-Liban), organisme public autonome qui a pour mandat d'assurer la formation préalable et postérieure des fonctionnaires. Du point de vue de gestion des ressources humaines, le CFP a enfin l'autorité et toutes les attributions pour promouvoir et contribuer activement à la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique.

Les besoins prioritaires et déficiences du CFP : l'identification des besoins prioritaires en termes stratégique et de GRH, s'est faite par l'analyse des documents collectés et par une série de quatre entretiens entrepris par le chercheur entre mars et juin 2015 avec les trois membres de l'équipe-projet (deux entretiens dédiés à la collecte et à la validation des chiffres du CFP et deux entretiens pour valider les chiffres des quatre ministères). La liste des équipes projet est en Annexe 4.1. Les besoins prioritaires du CFP sont consignés dans

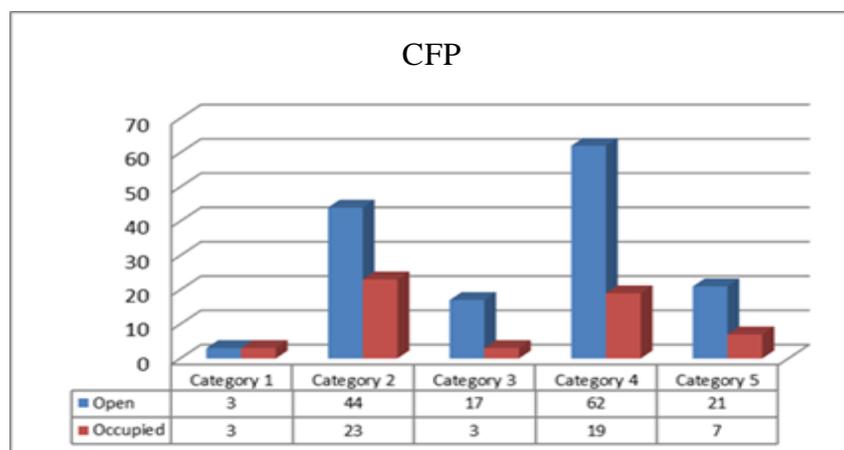
un rapport du projet GRH, rapport validé par OMSAR et le CFP⁷⁵. Avant d'énumérer ces besoins, rappelons que le CFP a proposé au conseil des ministres en 2003 un plan de réforme et de restructuration en guise de stratégie de développement et de modernisation du cadre légal et réglementaire de son propre fonctionnement et de celui de l'administration publique. Ce plan n'a jamais été approuvé par le gouvernement et depuis cette date le CFP n'a pas mis à jour sa stratégie ni proposé une nouvelle.

Les besoins prioritaires recensés dans le rapport du projet GRH sont les suivants :

- au niveau stratégique, la mise à jour d'une stratégie et d'une vision moderne du rôle du CFP et du fonctionnement de l'administration publique transformant les activités monotones et bureaucratiques du CFP en un travail de développement et d'innovation administrative. Le besoin d'une communication efficace à l'intérieur comme avec l'extérieur est évoqué ainsi que le besoin de nouveaux locaux, d'équipement et de logiciel de gestion sont mentionnés
- au niveau GRH, l'acquisition de qualification et de compétence en sciences de l'organisation et en gestion des ressources humaines, la formation continue, la promotion de l'esprit du travail en équipe, la mise en place d'un mécanisme de distribution du travail équitable avec des horaires de travail plus flexibles et le recrutement pour combler un taux élevé de postes vacants. Ce taux est particulièrement élevé chez les cadres de catégories 2 à hauteur de 47% (23 postes occupés sur 44) et chez les cadres intermédiaires de catégorie 3 à hauteur de 82% (3 postes occupés sur 17) comme indiqué dans la figure suivante :

⁷⁵ Livrable 1.1 du projet GRH : Examen et analyse de la structure, des processus et des capacités de GRH existants dans le CFP et les quatre ministères, Juin 2014

Figure 32: Auteur : effectif par catégorie CFP,



Source : *Projet GRH, Rapport 1.1, juin 2014*

Nous présentons dans la suite respectivement les missions et besoins des ministères de l'industrie, affaires sociales, tourisme et santé publique, suivis par l'analyse de la prise en compte de ses besoins dans le cahier des charges.

5.1.1.2 Ministère de l'industrie

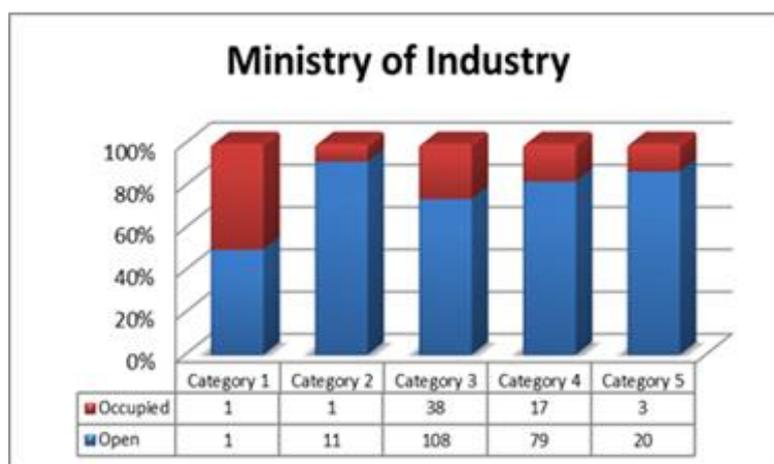
La mission : le ministère de l'industrie a pour rôle essentiel de superviser les affaires du secteur industriel et de permettre à ce secteur de se développer et de s'accroître afin de contribuer à l'économie nationale de manière équilibrée. Le ministère de l'industrie a pour mission d'élaborer, avec d'autres acteurs, les politiques visant à assurer le développement du secteur industriel. Le ministère est responsable de la rédaction des bases et des cadres législatifs industriels, de protéger et de développer la production industrielle nationale, de soutenir la création d'opportunités et de promouvoir les petites et moyennes entreprises et les petites et moyennes industries (PME, PMI) ; enfin, de recueillir, d'analyser et de publier des statistiques industrielles afin de fournir aux différentes parties prenantes des études et des indicateurs visant à les aider à prendre des décisions.

Les besoins prioritaires du ministère de l'industrie : l'identification des besoins prioritaires en termes stratégique et GRH s'est faite par l'analyse des documents collectés et par une série de deux entretiens entrepris par le chercheur avec les cinq membres de l'équipe-projet du ministère de l'industrie entre mars et juin 2015 (liste de l'équipe en

Annexe 4.1). Ces priorités sont consignées dans un rapport du projet GRH, rapport validé par OMSAR, le ministère et le CFP⁷⁶. Ces besoins prioritaires sont les suivants :

- au niveau stratégique, les priorités sont la mise en œuvre du plan de développement stratégique du ministère préparé avec le soutien d'OMSAR et la réactualisation du cadre législatif et réglementaire du ministère et du secteur pour accompagner la mise à jour des normes ainsi que la modernisation et l'amélioration de la qualité des services du ministère.
- au niveau GRH, le recrutement et la formation de fonctionnaires pour combler les postes vacants particulièrement dans les catégories 2 (90% de postes vacants) & 3 (65% de postes vacants).

Figure 33: effectif par catégorie ministère de l'industrie,



Source : *Projet GRH, Rapport 1.1, juin 2014*

Nos interlocuteurs ont exprimé le besoin d'avoir une assistance technique pour la création et la mise en place d'un département de gestion de ressources humaines.

5.1.1.3 Ministère du tourisme

La mission : le ministère du tourisme est chargé de la promotion et de l'exécution des projets d'investissement touristiques, du développement des sites archéologiques et historiques et des musées à des fins touristiques ainsi que de la réglementation et

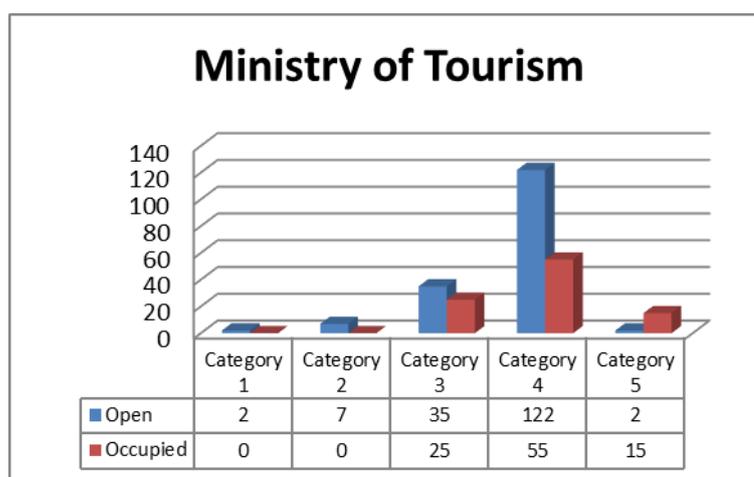
⁷⁶ Livrable 1.1 du projet GRH : Examen et analyse de la structure, des processus et des capacités de GRH existants dans le CFP et les quatre ministères, Juin 2014

l'application des lois du secteur et de la coordination et du contrôle des professions du tourisme. Le ministère du tourisme a publié un plan global pour le développement du secteur du tourisme 2010-2014 intitulé « Vers un secteur du tourisme durable, responsable et compétitif », qui définit la vision du secteur du tourisme et ses principaux objectifs de développement. Ce plan n'est toujours pas approuvé.

Les besoins prioritaires du ministère du tourisme : l'identification des besoins prioritaires en termes stratégique et GRH s'est faite par l'analyse des documents collectés et par une série de deux entretiens entrepris par le chercheur avec les cinq membres de l'équipe-projet du ministère du tourisme entre mars et juin 2015 (liste de l'équipe en Annexe 4.1). Ces priorités sont consignées dans un rapport du projet GRH, rapport validé par OMSAR, le ministère et le CFP⁷⁷. Il s'agit, en priorité, de mettre à jour et d'implémenter le plan global pour le développement du secteur, la simplification des procédures administratives et le développement des partenariats public-privé. Au niveau des besoins en gestion de ressources humaines, les priorités sont le renforcement des équipes du ministère par des compétences nouvelles.

A noter le taux élevé de postes vacants 100% dans la catégorie 2 et 29% dans la catégorie 3 comme indiqué dans le schéma ci-après.

Figure 34: Auteur : ministère du tourisme



Source : *Projet GRH, Rapport 1.1, juin 2014*

⁷⁷ Livrable 1.1 du projet GRH : Examen et analyse de la structure, des processus et des capacités de GRH existants dans le CFP et les quatre ministères, Juin 2014

Nos interlocuteurs ont exprimé le besoin d'avoir une meilleure communication avec le CFP.

5.1.1.4 Ministère de la santé publique

La mission : les principales missions du ministère de la santé publique sont l'amélioration des conditions sanitaires du pays en renforçant l'allocation et l'utilisation des ressources dans les secteurs public et privé, le renforcement des capacités de planification et d'assurance qualité du ministère ainsi que la rationalisation du financement du secteur de la santé. Le ministère suit une approche intersectorielle et coopère avec les autres ministères, le secteur privé et la société civile afin d'atteindre les objectifs suivants :

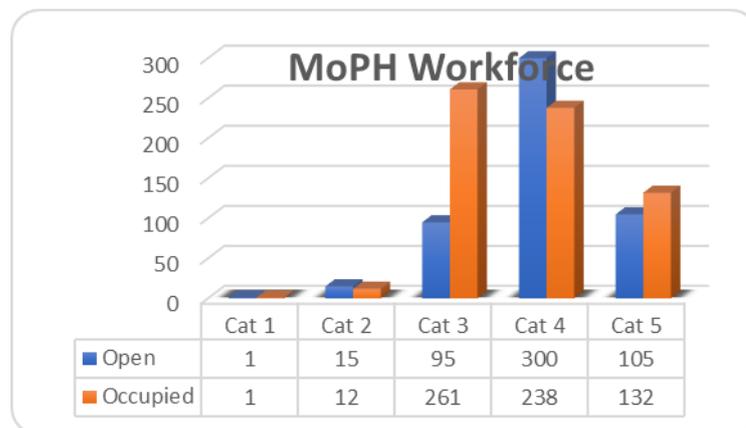
- Améliorer l'accès aux soins de santé, garantir l'équité dans la disponibilité et l'utilisation des services et protéger la santé des groupes les plus vulnérables,
- Éradiquer et contrôler les maladies transmissibles et non transmissibles prévalant dans le pays,
- Promouvoir la mise en valeur des ressources humaines dans le secteur de la santé afin d'utiliser au mieux les personnels de santé. Le ministère de la santé publique a publié un plan stratégique en 2007 qui passe en revue la situation actuelle du système de santé, les problèmes de financement de la santé et le déficit, ainsi que le choix du système de santé en faveur des soins curatifs.

Les besoins prioritaires du ministère de la santé publique : l'identification des besoins prioritaires en termes stratégique et GRH s'est faite par l'analyse des documents collectés et par une série de deux entretiens entrepris par le chercheur avec les deux membres de l'équipe-projet (liste de l'équipe en Annexe 4.1) du ministère de la santé publique entre mars et juin 2015. Ces priorités sont consignées dans un rapport du projet GRH, rapport validé par OMSAR, le ministère et le CFP⁷⁸. Les priorités exprimées par le ministère sont :

⁷⁸ Livrable 1.1 du projet GRH : Examen et analyse de la structure, des processus et des capacités de GRH existants dans le CFP et les quatre ministères, Juin 2014

- au niveau stratégique, la gestion de la crise des déplacés et réfugiés syriens. Le ministère doit, avec le ministère des affaires sociales, traiter les impacts sanitaires et sociaux de plus d'un million de syriens sur le sol libanais.
- au niveau GRH, de consolider le département de gestion du personnel par un système informatique moderne de gestion des ressources et par le recrutement des agents qualifiés et compétents pour pouvoir gérer efficacement plus de 1220 employés affectés sur plusieurs sites géographiques et dans une diversité d'organisations (126 titres dans les hôpitaux, les dispensaires et diverses administrations etc.).

Figure 35: Auteur : effectif ministère de santé publique



Source : *Projet GRH, Rapport 1.1, juin 2014*

Nos interlocuteurs ont exprimé le besoin d'avoir une assistance technique pour la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) afin de pouvoir mieux gérer et adapter les emplois, les effectifs et les compétences aux exigences de la stratégie du ministère et des modifications de l'environnement politique, économique, technologique, social et juridique.

5.1.1.5 Ministère des affaires sociales

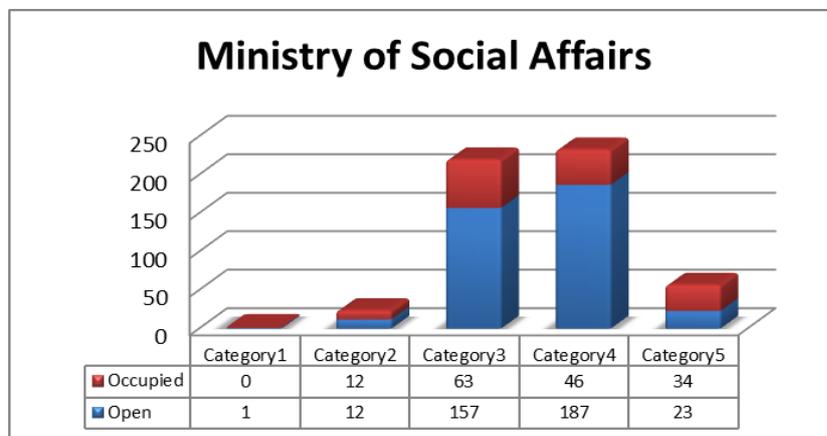
La mission : le ministère des affaires sociales et ses parties prenantes ont défini en 2010 la Stratégie nationale de développement social du Liban (SNDS). Cette stratégie est attachée au programme de la conférence de Paris III de janvier 2007. La SNDS appelle à une vision commune visant à établir un État civil fondé sur la citoyenneté. La stratégie s'est donnée cinq missions : l'amélioration de la santé, le renforcement de la protection sociale, la

fourniture d'une éducation de qualité, l'amélioration des possibilités d'emploi équitable et sûr et enfin la revitalisation des communautés et développer le capital social. La mise en place de cette stratégie se fait au gré de la disponibilité des ressources financières allouées par les bailleurs de fonds.

Les besoins prioritaires du ministère des affaires sociales : l'identification des besoins prioritaires en termes stratégique et GRH s'est faite par l'analyse des documents collectés et par une série de deux entretiens entrepris par le chercheur avec les deux membres de l'équipe-projet du ministère des affaires sociales entre mars et juin 2015 (liste de l'équipe en Annexe 4.1). Ces priorités sont consignées dans un rapport du projet GRH, rapport validé par OMSAR, le ministère et le CFP⁷⁹. Les priorités recensées au niveau stratégique sont la mise en œuvre de la SNDS et la communication et la coordination avec les ministères concernés pour garantir une mise en œuvre réussie. Au niveau gestion des ressources humaines, le ministère a besoin de recruter des agents et chefs de projets qualifiés et compétents pour gérer les nombreux projets financés par des donateurs internationaux dans le secteur social au Liban. Ces projets ne se placent pas sous la supervision directe des départements concernés du ministère et ont une gestion financière et organisationnelle séparée. Cette situation ne favorise pas le transfert de savoir-faire des experts-projets au personnel local mais permet au ministère de gérer le taux de postes vacants dans la catégorie 2 est de 60%, ces postes sont occupés par du personnel payé par les projets financés par des bailleurs de fonds.

⁷⁹ Livrable 1.1 du projet GRH : Examen et analyse de la structure, des processus et des capacités de GRH existants dans le CFP et les quatre ministères, Juin 2014

Figure 36 : Auteur : effectif ministère des affaires sociales



Source : *Projet GRH, Rapport 1.1, juin 2014*

Nos interlocuteurs ont exprimé le besoin d’avoir une assistance technique pour un changement organisationnel et une restructuration des services du ministère pour éviter les chevauchements dans la structure et la faible coordination entre les départements.

Le cahier des charges du projet reconnaît que les institutions du secteur public souffrent de plusieurs lacunes dans la gestion de leurs ressources humaines et que les concepts modernes de gestion et de développement des ressources humaines n’y sont pas appliqués en raison de faiblesses structurelles et fonctionnelles. Alors que les solutions proposées dans le projet privilégient l’élaboration de dispositifs de GRH, les besoins et les priorités recueillis auprès des bénéficiaires en sont bien différents.

5.1.2. Capacités de gestion des RH de l'Administration

Le Larousse⁸⁰ définit la capacité en trois termes : quantitatif (mesure), aptitude (compétence) et puissance (pouvoir et moyen). La capacité est définie comme la compétence et l'habileté dans un domaine. Pour Pigeyre (2006), les contraintes qui pèsent sur la gestion des ressources humaines, amènent à prendre en compte des paramètres souvent contradictoires :

- *Réduire les coûts salariaux tout en investissant dans le développement des compétences ;*
- *Gérer des collectifs de travail (employés, ouvriers, cadres) mais aussi des individus aux attentes et problèmes spécifiques ;*
- *Prévoir les besoins en qualifications malgré les incertitudes du marché,*
- *Planifier les ressources nécessaires mais assurer leur flexibilité, tout en respectant les obligations légales et réglementaires.*

Notre étude des capacités de gestion des ressources humaines intègre les trois dimensions : gestion des effectifs, développement de compétence et prérogatives d'après le cadre réglementaire. Les déficiences du système de gestion des ressources humaines de l'administration publique libanaise découlent plus largement de la défaillance de politiques de gouvernance de l'administration libanaise. C'est à la fois un effet et une cause. Cette déficience est avérée par le manque en nombre et en qualification des agents et par le manque de modernisation des structures et des lois et règlements.

Les besoins de développement des capacités de gestion des ressources humaines exprimés par les responsables du personnel au CFP et dans les quatre ministères, interviewés lors des réunions formelles et informelles conduites entre avril et juin 2014 sont d'ordre stratégique et opérationnel et se présentent comme suit :

Besoins du domaine stratégique :

- mettre en place une stratégie et des politiques de développement de ressources humaines,

⁸⁰ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/capacit%C3%A9/12861>

- moderniser les descriptions de poste et les dispositifs GRH,
- rationaliser et optimiser les structures et la distribution du travail,
- mettre en place des communications efficaces (internes et externes).

Besoins du domaine opérationnel :

- recruter des employés compétents en sciences de l'organisation et dans les concepts modernes de la gestion des ressources,
- assurer un système intégré de GRH et de gestion informatique,
- prévoir des locaux plus grands et des équipements bureautiques,
- recruter du personnel dans les postes de direction critiques et limiter les problèmes de succession et l'excédent de personnel dans des postes non qualifiés ou semi-qualifiés.

Ces mêmes responsables déplorent l'aspect procédural et purement bureaucratique des relations avec le CFP. Ils déplorent également les longs processus qui engendrent des retards dans la prise de décision et le manque de contact direct et d'interactions humaines. L'intervention du CFP se limite à la gestion des affaires du personnel et ne propose pas de programme de formation pour le développement des capacités des fonctionnaires. Selon l'article 10 du décret législatif 112/59, la formation des fonctionnaires n'est pas considérée comme une obligation de l'État et se limite à une *formation sur le tas* pour la prise en main du poste. La formation continue pour développer les connaissances et les compétences des fonctionnaires est indispensable. À l'exception du ministère des affaires sociales qui dispose d'un service formation et d'un centre de formation, on constate l'inexistence de plans, de politiques et de budgets de formation chez l'ensemble des bénéficiaires.

Les administrations publiques libanaises sont principalement organisées par fonctions. Dans les quatre ministères, nous observons deux types de fonctions :

- Les fonctions de gestion, qui font référence aux différents rôles et responsabilités de direction et d'autorité des gestionnaires. Ces fonctions ont besoin de compétences managériales pour être exécutées.

- Les fonctions techniques, qui désignent différents postes où les tâches doivent être exécutées conformément à certaines normes techniques (industrielles, agricoles, financières, comptables, informatiques, médicales, etc.).

Les fonctions de direction relèvent des catégories 1, 2 et 3. Les ingénieurs et les médecins sont de catégorie 3 et supérieurs. Les techniciens et spécialistes appartiennent principalement à la catégorie 4, tandis que la catégorie 5 concerne les travailleurs non qualifiés. L'absence de descriptions de postes basées sur les compétences, de même que de vieilles structures organisationnelles, entraînent un chevauchement d'autorités, des processus de travail compliqués et une prolifération de titres (126 au ministère de la santé publique sur un total de 516 postes ce qui fait en moyenne un intitulé pour 4 personnes). Une moyenne de 40 titres dans les trois autres ministères et 24 pour le CFP sur 147 postes). Les ministères et les différents organismes de l'administration publique ont des unités d'administration du personnel au sein du département *El-diwan* (le registre). Ces unités effectuent des opérations administratives de base, tandis que les principales décisions et actions relatives au personnel comme le recrutement, l'avancement et la promotion, l'évaluation de la performance et la formation sont centralisées au Conseil de la fonction publique. Ni le CFP ni aucun des ministères étudiés n'ont une stratégie de développement⁸¹ incluant une étude de besoins en ressources humaines ou un plan de recrutement et de développement des compétences. La notion et les méthodes de gestion prévisionnelle des emplois et compétences sont complètement absents voire même méconnus dans l'administration publique libanaise. La structure *d'El-Diwan* et de la section des affaires du personnel obéit au même dispositif légal dans les quatre ministères. Nous exposons ci-après la mission et le rôle de ce département.

Mission : Conformément au décret 111 / article 5, dans chaque direction générale, un département (*El-Diwan*) est créé et directement relié au directeur général. Il est composé de sections (unités) qui traitent des formalités administratives, du courrier, de l'archivage des documents et rapports, des études juridiques et organisationnelles et du conseil sur des questions juridiques et des problèmes administratifs liés à plusieurs départements ou

⁸¹ À part le ministère de l'industrie qui a élaboré une stratégie de développement dans le cadre d'un projet d'assistance technique géré par OMSAR. Stratégie qui n'a jamais été mise en place.

sections (unités). *El-Diwan* gère également les affaires du personnel et des fournitures, des transactions liées à la nomination, à la promotion, au transfert, aux congés, aux mesures disciplinaires et au renvoi des travaux de comptabilité et de la vérification et plaints. *El-Diwan* est dirigé par un fonctionnaire de la catégorie 3 ou 2, relevant du directeur général.

Rôle : Conformément au décret 2894 / article 4, le rôle de l'unité du personnel et de l'administration est de contribuer à la préparation de concours et d'examens, de préparer toutes les transactions liées aux employés du ministère, d'organiser les dossiers personnels des employés. De plus, cette unité se charge de la préparation des calendriers d'avancement basés sur les suggestions des services compétents et, en général, de toutes les transactions liées au système du personnel. Le tableau 27 ci-après indique le nombre d'employés liés aux affaires du personnel dans les quatre ministères en 2014⁸².

Tableau 27: Auteur : nombre de postes prévus et occupés par ministère

Ministère	Postes prévus (Prv) dans le Cadre ⁸³	Postes occupés (Ocp) en 2014	Département El Diwan		Section du personnel		Intitulé de la section en charge du personnel
			Prv	Ocp	Prv	Ocp	
Industrie	219	84	1	15	1	1	Section Admin & Personnel
Affaires sociales	380	155	11	5	14	3	Section Équipement et personnel
Tourisme	275	168	30	3	1	1	Section du personnel et des fournitures
Santé publique	516	644	13	16	4	9	Section du personnel

PS : Les chiffres des postes occupés incluent également les employés non-fonctionnaires (employés contractuels et journaliers).

Le ratio du nombre total des employés contre le nombre d'employés à la section du personnel vari d'un ministère à l'autre. Selon l'étude faite par Bloomberg BN⁸⁴, les ratios les plus courants de nombre du personnel de GRH par rapport au nombre total des employés sont de 1.1 à 1.3 personnes RH pour 100 employés. Ce ratio peut varier en raison du niveau de l'automatisation et de la stratégie de gestion des ressources humaines dans

⁸² Données collectées dans le cadre du projet à partir des éléments fournis par les ministères et le CFP.

⁸³ Cadre organisationnelle prévue par la loi de constitution du ministère ou de l'organisation publique

⁸⁴Bloomberg BNA, HR Department benchmarks and analysis, 2015–2016 - ISBN 978-1-63359-087-8.

l'organisation. À part le ministère des affaires sociales, aucun des trois autres ministères n'est même proche de ce ratio. D'un autre côté, sans description de poste claire et avec des processus et procédures obsolètes et un système informatique rudimentaire dans une structure organisationnelle dépassée, la moyenne de ratio n'a plus de sens.

Tout au long de notre processus de collecte de données, nous avons constaté une différence entre les chiffres collectés du CFP et ceux fournis par les quatre ministères. Cette différence est due à l'absence d'une synchronisation automatique des fichiers du personnel entre le CFP et les ministères ainsi qu'aux différentes définitions données au terme *poste vacant* par les uns et les autres. Pour le CFP, un poste vacant est un poste non occupé par un fonctionnaire, même si un contractuel l'occupe. Le taux de postes vacants (non occupés par un fonctionnaire) au ministère de la santé publique par rapport au nombre de postes prévus dans la structure officielle « *le Cadre* » est de 66% ; alors que si on intègre les contractuels, nous avons en réalité un excédent de 25% par rapport au nombre de postes prévus. Le taux de postes inoccupés par rapport aux postes prévus dans le *Cadre* diffère d'une administration à une autre. Le ministère de l'industrie a un taux de postes vacants qui dépasse les 61%, alors que ce taux est négatif au ministère de la santé publique qui est en surplus d'effectif de 24% par rapport au *Cadre*. Le nombre de postes vacants énoncé, dans la stratégie de réforme de d'OMSAR (OMSAR, 2011), comme un problème majeur de l'administration n'est pas vérifié dans toutes les organisations administratives et dépend des variables qu'on y intègre comme indiqué dans le tableau 24.

Notons que les postes prévus par les structures organisationnelles existantes (*Cadres*) ne sont pas mis à jour et ne représentent pas les besoins quantitatifs et qualitatifs actuels en compétences des ministères. Ces structures n'ont pas été revues depuis les années 70 pour certains ministères. Les organisations administratives procèdent à des mises à jour de leur *Cadre* à la pièce comme pour la création de nouveaux départements (ex : l'informatique). OMSAR a proposé un projet de loi qui établirait des directions de GRH dans les administrations libanaises afin de mettre en place des politiques et plans de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ce projet de loi n'est toujours pas voté.

5.2. Le projet CNSS

Nous sommes intervenu sur le projet *renforcement de la Caisse de la sécurité sociale au Liban* comme consultant spécialiste en GRH de novembre 2016 à décembre 2018 pour un effort de 260 jours de travail. Notre mission est d'assister la CNSS dans l'élaboration de sa politique de GRH, la définition et la description de postes (basée sur les compétences), l'évaluation des besoins en formation et la préparation d'un plan annuel de formation.

5.2.1. État des lieux de la CNSS

Le système de santé au Liban se caractérise par son pluralisme et sa complexité, que ce soit en termes de financement ou de prestation de services de santé. Il ne fait aucun doute que la guerre a contribué à affaiblir la capacité institutionnelle de l'État et du secteur public, dont le rôle dans la prestation des services de santé a diminué. Le pourcentage des dépenses de santé en 2018 par rapport à la production nationale est de 12% au Liban, alors qu'il est d'environ 8,8% en Europe (OCDE 2019). En revanche, la participation du secteur public au financement des services de santé est de 25%, alors qu'elle est de 70 à 80% dans les pays européens⁸⁵. Sept institutions libanaises proposent des programmes d'assurance maladie : la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), le ministère de la santé publique (MSP⁸⁶), le Fond de la fonction publique (Coop), le Fond de l'armée et le Fond des forces de sécurité internes et de la sécurité générale, ainsi que les fonds mutuels⁸⁷ et les Assureurs privés. Malgré les nombreuses institutions, 38% de la population libanaise ne bénéficie d'aucun type d'assurance maladie. La CNSS est une institution publique indépendante créée par décret en 1963. Ses programmes couvrent l'indemnité de fin de service, l'assurance maladie et maternité, les allocations familiales et les accidents du

⁸⁵<http://www.oraunion.org>

⁸⁶Conformément au décret n ° 8377 du 30/12/1961 et ses amendements, le ministère de la Santé publique s'occupe, parmi les différentes tâches qui lui sont confiées, de soigner les patients dans le besoin.

⁸⁷Ces fonds sont divisés en deux types : soit l'affiliation avec eux est obligatoire (fonds des ingénieurs et avocats), ou cette affiliation est facultative.

travail et maladies professionnelles. Elle est dirigée par un conseil d'administration tripartite (État, employeurs et travailleurs). La CNSS a élaboré en 2003 avec l'assistance de l'ADECRI⁸⁸ un *Master plan* de modernisation afin d'améliorer la qualité de ses services et la performance de son administration. Ce plan comporte deux axes : l'informatisation des opérations et la réforme des méthodes de travail (la première phase d'informatisation fut opérée en 2007 et terminée en 2008). Le deuxième axe du *Master plan* dédié au développement des capacités des employés et à la simplification des processus et procédures de travail n'a pas été implémenté.

La Caisse dispose d'un réseau local efficace et couvrant tout le Liban, avec 38 bureaux locaux et régionaux. C'est la plus grande institution d'assurance sociale publique autonome au Liban. En 2015, elle gère les comptes de plus de 1,3 million d'assurés (CNSS, 2018). En 2016, le nombre total des cotisants s'élève à environ 610000, tandis que le nombre total de bénéficiaires éligibles aux services s'élève à environ 1,4 million de personnes. La CNSS relève de la tutelle du ministère du Travail et de la tutelle ultime du Conseil des ministres. Elle est contrôlée par un conseil d'administration qui compte 26 membres. Dix représentent les employeurs, dix représentent les employés et six l'État. Les décisions sont prises par le conseil d'administration à la majorité absolue des voix. Certaines décisions de la CNSS doivent être approuvées par le ministère du Travail. Un comité technique est chargé de mener l'audit des opérations et des comptes, de soumettre des propositions visant à améliorer les conditions de travail ou à simplifier les formalités, et enfin, d'entreprendre des études à la demande de l'autorité de tutelle, du conseil d'administration ou du directeur général. Ce comité est composé d'un président et de deux membres nommés par le gouvernement. L'administration exécutive est dirigée par le Directeur général qui est assisté par un comité médical de supervision qu'il nomme lui-même et un comité financier qui est nommé par le conseil des ministres.

⁸⁸ADECRI est une structure créée, à l'initiative du CNESSS (Centre National des Études Supérieures de Sécurité Sociale), sous forme associative en 1995 par l'ensemble des organismes nationaux français de Sécurité Sociale, dont le but est de promouvoir l'action internationale française dans le domaine sanitaire et social et de se doter d'un outil efficace pour engager des actions internationales d'envergure et aider les pays qui souhaitent acquérir, développer ou améliorer leur système de protection sociale.

La CNSS est soumise à trois niveaux de contrôle : le contrôle par le Conseil des ministres, la supervision du ministère du Travail et le contrôle « a posteriori » de la cour des comptes. L'Administration exécutive (bureau central) est composée de : 14 directions, 17 départements, 26 sections, 6 unités, 5 secrétariats, 5 unités administratives ne relevant d'aucune des catégories mentionnées, 38 bureaux régionaux et locaux, 2 commissions permanentes et 8 commissions spécialisées⁸⁹. Ce nombre important d'unités administratives et notamment au niveau du management supérieur répond à des impératifs de partage de poste entre les communautés et non pas aux contraintes fonctionnelles. Notons que trois directions ne sont jamais devenues opérationnelles, faute d'accord politique sur la nomination des directeurs : la direction de la formation, la direction de la qualité et la direction de la planification. Les bureaux régionaux et locaux fonctionnent selon le principe du guichet unique et font rapport directement au directeur général.

Dans chaque bureau régional ou local, les contributions peuvent être collectées et les avantages versés. Les processus opérationnels majeurs de la CNSS sont assez abstrus en raison de la lourdeur et de la complexité de la structure organisationnelle. Les remboursements exigent des procédures fastidieuses (présentation des boîtes de médicaments vides pour preuve de consommation, longues files d'attente aux caisses, absence de mise à jour des dossiers, insuffisance de l'informatisation des centres de gestion, recours aux passe-droits etc.). L'administration centrale réalise certaines procédures, comme la liquidation des demandes d'allocations familiales (le nombre est passé de 195 073 en 2011 à 287 562 en 2016⁹⁰) ou la liquidation d'indemnité de fin de service (le nombre est passé de 10 177 demandes liquidées en 2010 à 26 345 en 2016 ; données collectées par le chercheur auprès des services concernés), alors que ces procédures peuvent être réalisées dans les bureaux régionaux et locaux afin de permettre à l'administration centrale de mener des activités de développement stratégique et de contrôle.

⁸⁹ Données collectées par le chercheur dans le cadre du projet CNSS et consignées dans le rapport *The organisational chart and functions*, Mai 2018

⁹⁰ Données collectées par le chercheur auprès des services concernés.

Performance organisationnelle de la CNSS

Sur la base des recherches et des analyses effectuées et des échanges avec les principaux dirigeants de la CNSS tout au long de notre intervention comme consultant entre 2016 et 2018, nous avons constaté que l'organigramme de la CNSS comporte plusieurs dysfonctionnements, organisationnels et opérationnels. Il n'est pas rationnel d'attendre du Directeur Général de gérer, surveiller et superviser efficacement le fonctionnement de 14 directions et qu'il soit également responsable de 38 centres / bureaux régionaux et locaux. Ces dysfonctionnements se manifestent dans :

a) La durée du contrôle : L'étendue du temps de contrôle est une conséquence de la structure organisationnelle inefficace, notamment, aux niveaux de la direction, ce qui affecte l'équilibre entre le niveau de contrôle souhaité et une gestion souple. Les facteurs affectant l'étendue du temps de contrôle sont :

- La dispersion géographique : les branches de la CNSS étant très dispersées.
- La capacité des employés : les employés de la CNSS manquent de compétences (comme indique les résultats du questionnaire du recensement des besoins en formation que nous avons conduit en juillet 2017)
- Le volume des tâches du directeur général est extrêmement élevé, notamment la composition et la participation aux différents comités, la gouvernance des bureaux régionaux et locaux, la liaison avec diverses parties prenantes et les tâches administratives.
- Les chevauchements / répétitions de tâches au sein de diverses directions et services (notamment dans les domaines du contrôle, de l'audit, de la comptabilité, des approbations / signatures, etc.), ce qui entraîne la création de sérieux goulots d'étranglement, affaiblissant ainsi la portée du contrôle.

b) L'approche de gestion en silos (du fait du cloisonnement) : la culture de travail et les procédures en vigueur incitent à adopter une approche en silo pour la gestion et la prise de décision quotidiennes, laissant peu de place à la coopération entre les différents départements, et même au sein de ceux-ci. Malgré l'informatisation des

services qui date de 2007, les prérogatives, les processus et procédures d'organisation du travail, inscrits dans la loi de la sécurité sociale de 1963 et les règlements internes des différentes directions de 1999, 2000 et 2003 sont restés sans mise à jour ni simplification. L'informatisation de la CNSS n'a pas permis une meilleure communication ni la coordination escomptée entre les services.

c) La centralisation excessive : un autre dysfonctionnement organisationnel au sein de la CNSS est la centralisation excessive de la prise de décision au plus haut niveau, le pouvoir / l'autorité de décision n'est pas déléguée aux niveaux inférieurs de la hiérarchie. Cette situation génère et se nourrit d'un contrôle excessif, de l'inefficacité de la communication interne et d'un manque de compétence et de coordination. Notons qu'un demandeur d'indemnité de fin de service au fin fond de la Bekaa doit venir physiquement à Beyrouth à plusieurs reprises pour obtenir ses droits. Les bureaux régionaux, éprouvent des difficultés avec l'inflation des directives et des mémos du bureau central, qui ne sont pas intégrés au système en ligne, ce qui provoque des confusions sur la couverture des actes médicaux.

Nous avons observé que la technologie informatique n'est pas utilisée de manière suffisante pour la gestion des bureaux régionaux et locaux. Les structures TIC sont insuffisamment développées et manque de personnel, quand elles ne sont pas absentes. Nous avons identifié les problèmes spécifiques suivants :

- manque de personnel qualifié : à l'heure actuelle, tous les projets informatiques sont pilotés par un très petit nombre d'employés informatiques ou par une société sous-traitante.
- normes inadéquates ou manque de conformité aux normes de sécurité.
- résistance à la mise en place de nouveaux systèmes informatiques.
- insuffisance de support de gestion pour l'automatisation et les opérations basées sur les données.
- systèmes informatiques mal entretenus datant de l'ère pré-internet.
- manque de connectivité ou d'interfaces des systèmes informatiques entre la CNSS et ses fournisseurs de services (hôpitaux et pharmacies) et avec les autres agences gouvernementales et enfin à internes à la Caisse.

Le lien opérationnel, entre le bureau central de la CNSS et les bureaux régionaux et locaux soulève des questions d'ordre organisationnel, juridique et administratif. Par vertu du décret 13955 / 1963, la Caisse est une institution indépendante de nature sociale et jouit d'une personnalité morale et d'indépendance financière et administrative. Son siège est à Beyrouth et elle a le droit d'établir des bureaux régionaux et locaux. La relation entre le siège et les bureaux régionaux est régie par le règlement interne de la Caisse. La distribution des bureaux ne tient pas compte de la faible densité de population dans certaines régions ni du volume de travail (nombre de transactions et d'applications par jour, personnes inscrites dans des bureaux régionaux, etc.). Il n'existe pas de structure organisationnelle unifiée et commune au niveau des bureaux régionaux et locaux. Sur les 38 bureaux régionaux et locaux, seuls 3 étaient en mesure de fournir un organigramme, alors que même dans ces cas, les organigrammes n'étaient ni officiels ni publiés. Les trois organigrammes n'étaient pas identiques.

Le cadre juridique et réglementaire de la CNSS date de la fin du siècle dernier, à l'exception de changements mineurs. Ce cadre n'a pas accompagné la transformation économique et sociétale du Liban depuis les années 90. Enfin, tous les règlements de la CNSS ne sont pas disponibles, ni pour les employés, ni pour le public.

Bien que sa mission soit de répondre aux défis nationaux et au bien-être de la population libanaise, la CNSS manque de vision, de stratégie et de cadre politique et juridique moderne pour guider ses opérations.

5.2.2 Capacités de gestion des RH à la CNSS

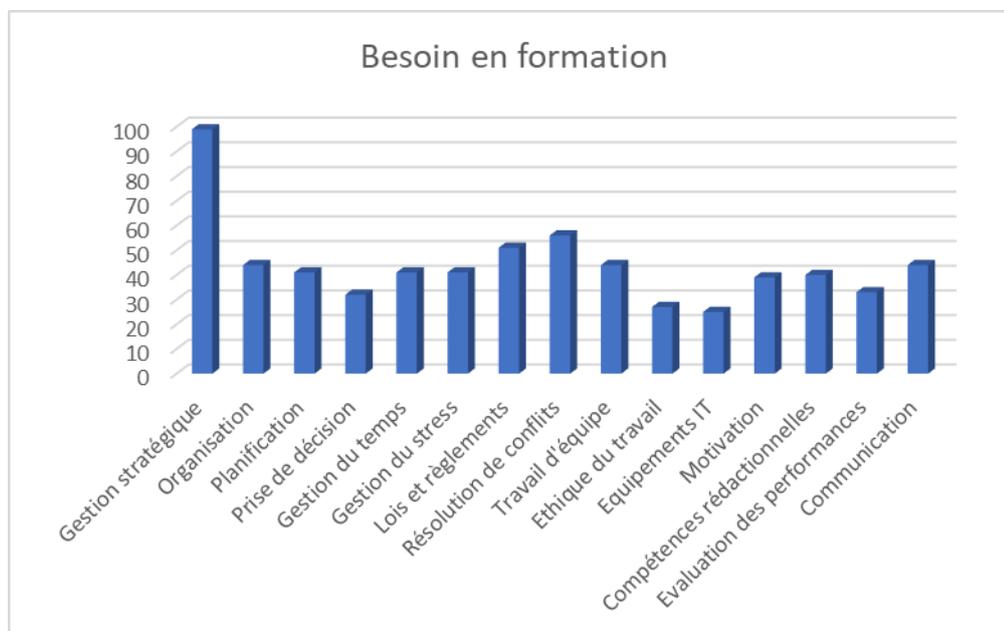
L'absence d'une stratégie de gestion des ressources humaine découle de l'absence d'un plan global de développement stratégique de la CNSS. Cette absence, constatée dans le cadre du projet européen, pénalise tout projet de réforme visant à améliorer les performances de la caisse particulièrement dans l'état actuel où la moitié des postes prévus dans le *Cadre* est vacante. Cadre obsolète qui date de la création de la CNSS et qui compte 2000 postes avec des titres et fonctions qui n'existent plus

comme : spécialiste de machine à écrire. Les employés de la CNSS sont distribués sur sept catégories d'emplois où la catégorie 1 représente le niveau le plus élevé (comme directeur général) et la catégorie 7 correspond au niveau le plus bas (comme le commis de bureau). Par vertu de la loi de finances générale et de finances annexes de 2005, le Conseil de la fonction publique gère le recrutement pour la CNSS par l'organisation de concours nationaux. Passer par le CFP impose un long processus qui nécessite un décret du Conseil des ministres pour déclencher les concours de recrutement et qui est souvent bloqué pour cause "d'équilibre confessionnel".

Dans le cadre de notre intervention comme consultant entre 2016 et 2018, nous avons réalisé en juillet 2017 un questionnaire de recensement des besoins en compétences, questionnaire envoyé aux 1195 employés de la Caisse via son service intranet. L'analyse des 329 réponses valides nous indique que 40,85 % des employés n'ont jamais suivi de formation et 42,38 % des répondants ont suivi leur dernière formation depuis plus de deux ans, à l'exception de formation pratique au moment de la prise de poste et des rares opportunités offertes par OMSAR ou des programmes de bailleurs de fonds internationaux.

Les besoins en formation exprimés par les employés afin d'acquérir et/ou d'améliorer leurs compétences sont présentés dans le schéma suivant :

Figure 37: Auteur : Besoin en formation CNSS 2017



Les besoins exprimés indiquent les priorités de développement des capacités des employés de la CNSS, principalement les compétences managériales, administratives et juridiques. Les besoins en formation en gestion stratégique, fortement demandée, indique le manque de compétences pour élaborer des stratégies et des plans de développement. 56 % des employés n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec le fait que leurs objectifs de travail, leurs pouvoirs et leurs responsabilités étaient précis et clairs. Il y a donc un besoin de définition des descriptions de postes. L'analyse des résultats du questionnaire indique l'absence d'un système moderne d'évaluation des performances. Quant à l'avancement ou la promotion, elle se fait selon les règles et règlements de la CNSS et sans cheminement de carrière clair.

La direction de l'Administration de la CNSS intègre un département « Administration » qui comprend trois sections : la section du personnel (le poste du chef de section est vacant), la section des fournitures (le poste du chef de section vacant) et la section bâtiment et travaux. Les activités de gestion du personnel sont directement assurées par le chef du département « Administration », ses fonctions principales sont :

- Préparer les projets de mémorandum de décisions, de circulaires et de notes d'instructions pour le personnel.

- Préparer les projets de mémorandum de décisions et de notes à présenter par le Directeur général au Conseil.
- Préparer les projets de décisions concernant les affaires du personnel de la CNSS (vacances, congés de maladie, fin de service, etc.) pour approbation par le directeur administratif.
- Gérer le dossier personnel des employés.

Il s'agit de fonctions opérationnelles de gestion des affaires du personnel et non pas de fonctions stratégiques modernes de gestion de ressources humaines. Un des principaux défis que rencontre la CNSS est le fait que seulement la moitié des postes d'emploi sont occupés par rapport au Cadre. Cela crée un important goulot d'étranglement dans le fonctionnement quotidien de la CNSS, car la charge de travail par employé est beaucoup plus lourde. De plus, les employés sont très souvent en charge de tâches qu'ils n'ont ni les qualifications ni les compétences pour accomplir. Il existe de nombreux cas où les employés exécutent des tâches qui devraient être confiées à des employés ayant des grades inférieurs ou supérieurs, ce qui entraîne un déséquilibre dans la responsabilité des employés et qui se traduit également par une mauvaise qualité du travail et des services fournis aux assurés. Les employés de la CNSS, semblent hésiter à accepter l'échange d'informations et à travailler en collaboration avec des collègues d'autres directions ou départements. Les réunions conjointes, les sessions de formation ou les sessions de planification des politiques qui rassemblent des personnes de différents départements sont presque inexistantes. Cette gestion en silo provoque chez les employés un sentiment de frustration.

La proposition d'une nouvelle structure et d'un nouvel organigramme de la CNSS est un livrable clé du projet. Il s'agit de rationaliser le nombre de directions et d'unités administratives et de clarifier les rôles, les responsabilités et les interactions entre ces unités. Dans une organisation si complexe et dans un pays comme le Liban où la nomination à un poste de décision, provoque un marchandage et un débat national, il ne s'agit plus de trouver la personne compétente pour le poste mais des droits et prérogatives de chaque communauté politico-confessionnelle. Ce débat et

marchandage est vite repris au sein du conseil d'administration où les jeux de pouvoir internes entre les protagonistes se manifestent par des blocages réciproques.

5.3. Caractéristiques de gestion des 2 projets GRH et CNSS

La mise en place des projets européens suit une approche rigoureuse de planification afin de garantir une gestion optimale des coûts, de la qualité et des délais. Dans le cas de nos deux projets, il s'agit de marché à prix forfaitaire où les spécifications consignées dans le cahier des charges, la qualité des prestations, les délais de réalisation et le prix sont non-révisables. Ce document immuable devient le référent et le repère des acteurs du projet, c'est un actant incontournable dans le processus de gestion de projet. Par conséquent, l'objectif prioritaire des gestionnaires du projet (l'Union européenne, OMSAR et le cabinet de conseil), est la réalisation des prestations et la production à temps des livrables comme indiqué dans le cahier des charges et sans dépassement du budget. Les critères de réussite du projet se font en dehors du contexte du bénéficiaire qui a évolué entre le moment de l'écriture du cahier des charges et le moment du lancement des activités. Le projet va avoir ses propres indicateurs de succès indépendamment de la pertinence des services réalisés par rapport aux besoins réactualisés et prioritaires du bénéficiaire.

La responsabilité de gestion et de pilotage des projets de réforme, financés par l'Union européenne au Liban, est partagée essentiellement entre OMSAR et le cabinet de conseil avec un rôle de soutien et de contrôle du bénéficiaire et de l'Union européenne. Le rôle et l'intérêt de l'Union européenne est de veiller à la mise en place de la politique européenne de voisinage et de gérer la dépense de l'argent public européen selon son mode opératoire, ses normes et ses standards comme indiqué dans le cahier des charges. *OMSAR* se positionne comme intermédiaire entre l'Union européenne et le bénéficiaire pour faciliter la gestion administrative et technique des projets, la validation des feuilles de présence et de mobilisation des consultants, des factures du cabinet de conseil, des livrables produits en respectant les spécifications du cahier des charges. *Le cabinet de conseil* est de son côté responsable de la mobilisation des ressources humaines, du paiement des honoraires des

consultants, de la production des livrables et de la mise en place du plan d'exécution du projet selon le même cahier des charges et son contrat avec l'autorité contractuelle.

Alors que *le bénéficiaire* qui n'a pas été réellement impliqué dans l'élaboration du cahier des charges doit permettre l'accès à ses ressources, rendre disponible ses agents et participer à la réalisation des livrables qui ne correspondent pas toujours à ses priorités. Chaque acteur nomme un représentant, responsable pour gérer et piloter ses propres activités liées au projet sous des appellations différentes (chef technique de projet, chef de projet, chef d'équipe, responsable contrat etc.), sans qu'il y ait une hiérarchie ni un protocole préétabli de coordination. Afin d'harmoniser les interventions des différents représentants et éviter un chevauchement de rôle et de responsabilité, un comité de pilotage de projet « *steering committee* », formé de représentants politiques des acteurs de chaque projet, est mis en place. Le comité de pilotage de projet (CPP) est censé se réunir deux à trois fois par an pour approuver les orientations stratégiques, superviser l'exécution du projet et faciliter la mise en œuvre des activités. Le CPP, quand il existe, ne couvre pas le besoin d'un leadership opérationnel représenté par un chef de fil désigné à l'avance avec les prérogatives nécessaires pour gérer et piloter le projet.

Le fait d'avoir OMSAR comme autorité contractante des deux projets, devait assurer une concordance méthodologique de la gestion des deux projets, mais cette concordance ne se faisait que sur les aspects administratifs. OMSAR nomme parmi les cadres de l'unité de coopération technique, un gestionnaire de projet (chef de projet technique) pour chaque contrat. Le chef de projet technique est responsable du suivi, contrôle et approbation technique de tous les rapports et livrables avant de les transférer au bénéficiaire et à la Délégation de l'Union européenne à Beyrouth. Il/elle doit donner son approbation pour la mobilisation des experts auxiliaires, superviser leur performance et maintenir informés sa direction et ses collègues concernés par le progrès du projet. OMSAR nomme également un gestionnaire de contrat qui surveillera l'exécution du contrat en ce qui concerne : les paiements, les modifications et le suivi de toutes les soumissions (jalons, livrables, factures, etc.) comme prévu dans le contrat. La variante d'avoir un Comité de pilotage du projet n'est pas une constante à tous les projets. Dans le cas du projet GRH le comité n'a pas été constitué alors que dans le cas de la CNSS, le comité de pilotage du projet est sous la présidence du Ministre d'État chargé de la réforme administrative. Il est formé du

ministre du travail, ministère de tutelle de la CNSS et du directeur général de la Caisse accompagné par un représentant du conseil d'administration.

Enfin, un représentant de la délégation européenne y était présent à titre d'observateur. Le bureau de conseil est invité en fonction des besoins. Chaque membre du comité a ses propres intérêts, objectifs et priorités qui ne sont pas forcément partagés par les autres. Ayant un niveau politique assez élevé, ce comité se réunissait une fois par an pour évaluer l'avancement des travaux du projet.

C'est dans un tel contexte que les documents de projet, le cahier des charges en premier lieu, le plan d'activité et de distribution de ressources deviennent des références irrévocables. Nous présentons ci-après un extrait du tableau de la distribution des jours de travail et un autre de la planification des activités du projet GRH.

Figure 38 Calendrier prévisionnel de distribution des jours de travail (Planet, offre technique, 2013)

Number of full working days	Month 1	Month 2	Month 3	Month 4	Month 5	Month 6	Month 7	Month 8	Month 9	Month 10	Month 11	Month 12	Year 1	Cumulative total
Key experts													0	0
- Team leader	22	22	22	22	22	14	14	22	22	22	22	14	240	240
- Senior experts	21	36	22	14	28	36	36	29	29	28	21	36	336	336
Non key experts														
- Senior experts	0	0	14	14	19	19	19	45	36	42	35	19	262	262
- Junior experts	0	0	0	0	19	19	8	18	14	8	8	8	102	102

Number of full working days	Month 13	Month 14	Month 15	Month 16	Month 17	Month 18	Month 19	Month 20	Month 21	Month 22	Month 23	Month 24	Year 2	Cumulative total
Key experts													0	0
- Team leader	14	22	22	22	22	14	14	22	22	22	22	14	232	472
- Senior experts	36	29	29	21	14	22	22	22	22	14	28	29	288	624
Non key experts														
- Senior experts	32	25	25	10	10	10	10	10	10	10	10	10	172	434
- Junior experts	8	8	8	4	0	0	0	0	0	0	0	0	28	130

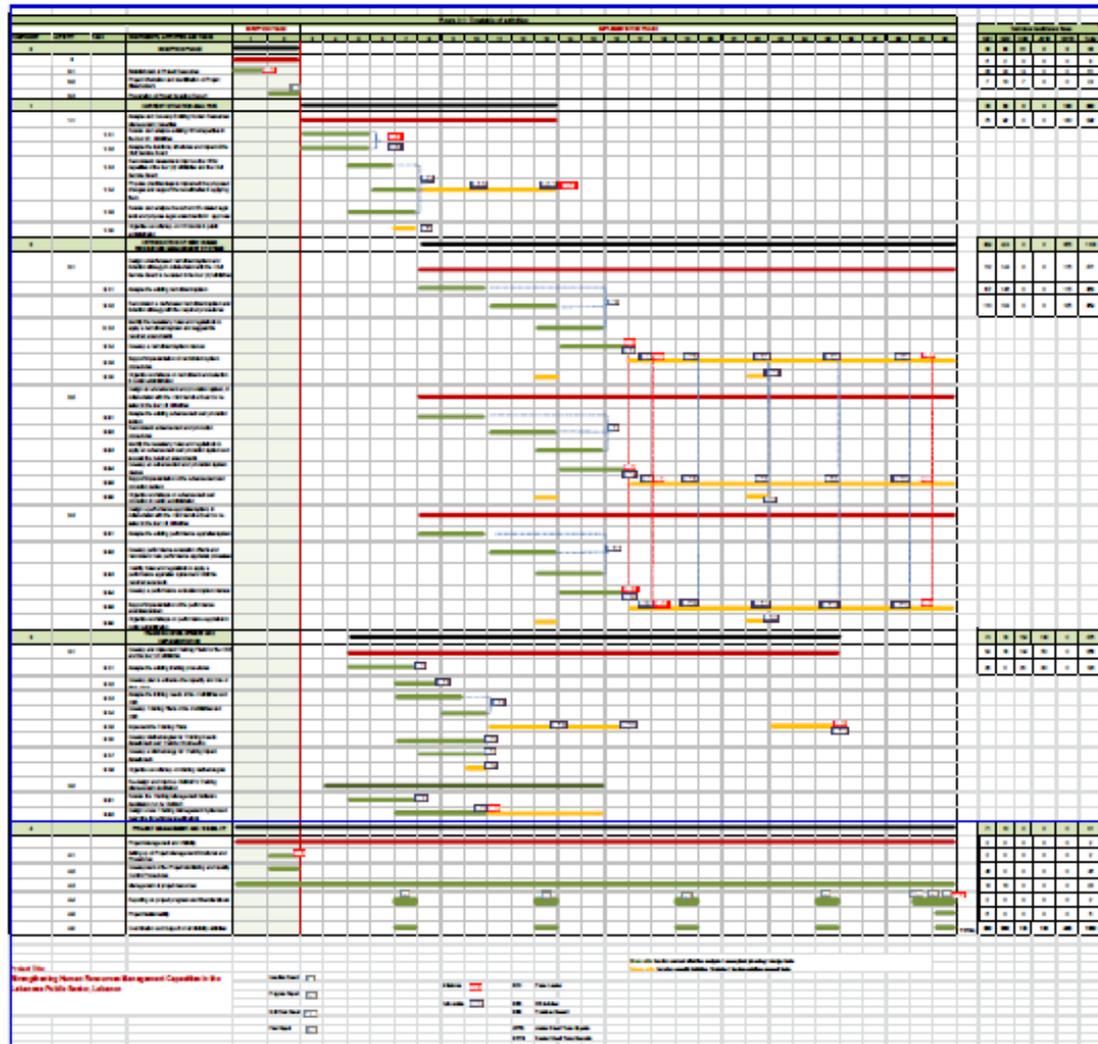
Number of full working days	Month 25	Month 26	Month 27	Month 28	Month 29	Month 30	Year 3 (first six months)	Cumulative total
Key experts							0	0
- Team leader	14	22	22	14	14	22	108	580
- Senior experts	29	22	22	14	22	22	131	755
Non key experts								
- Senior experts	10	9	9	9	9	5	51	485
- Junior experts	0	0	0	0	0	0	0	130

Le calendrier présenté ci-dessus est un calendrier prévisionnel de mobilisation des consultants, élaboré par le cabinet de conseil et incorporé dans son offre. Alors que ce document est prévisionnel, le cabinet de conseil n'a pas la flexibilité de le changer ou de l'adapter ; une fois le contrat signé avec ce document devient juridiquement exécutoire. La mobilisation des experts principaux (*Key expert*) est sur la base d'un temps complet (22 jours de travail par mois) alors que la mobilisation des experts de courte durée (*Non-Key expert*) se fait selon les besoins. Au cas où il est prévu de mobiliser un expert le mois 5 du

projet, le cabinet, indépendamment de la pertinence ou de la disponibilité du bénéficiaire, va le mobiliser pour ne pas se faire pénaliser par OMSAR et l'Union européenne. Une facture semestrielle fut retournée au cabinet de conseil par la délégation européenne parce que la feuille de temps mensuel d'un expert indiquait 19 jours de travail au lieu de 20 prévus dans le plan prévisionnel et la délégation a demandé un écrit justifiant cet écart. Alors que nous étions mobilisé comme expert principal sur le projet GRH, nous n'avons pas eu une seule réunion avec la responsable projet de la délégation qui ne voyait pas l'intérêt et préférait que nos réunions soient exclusivement avec l'autorité contractuelle.

Le schéma 39 ci-après est un extrait du calendrier prévisionnel de réalisation des activités, préparé par le cabinet de conseil en charge de la mise en œuvre du projet. Le calendrier liste un ensemble de tâches placées sur un plan de 30 mois (la durée indiquée dans le cahier des charges). C'est un séquençement des activités basé sur la compréhension du cabinet du cahier des charges. Ce document prévisionnel respecte le phasage proposé dans le cahier des charges.

Figure 39 Calendrier prévisionnel de réalisation des activités (Planet, offre technique, 2013)



Ce document prévisionnel fait partie de l'offre du cabinet, préparé plus d'un an avant le démarrage du projet, en phase de réponse à l'appel d'offre, devient juridiquement exécutoire. La modification de ce plan doit être approuvée par l'autorité contractuelle, le bénéficiaire et la délégation européenne dans un processus long que le cabinet évite à entreprendre. De ce fait le bénéficiaire comme les gestionnaires du projet deviennent attachés à ce plan malgré ses impertinences.

La soumission de rapports et autres livrables est rythmée par un calendrier prévu dans le cahier des charges du projet. Il s'agit de :

- *Rapport de démarrage* : d'un à trois mois après le démarrage des activités. L'objectif est d'analyser la situation existante et le plan de travail proposé. Dans cette phase, la priorité pour tous les acteurs est de lancer les activités et d'installer les consultants et de former les équipes du bénéficiaire.
- *Feuilles de contrôle de mission* : la feuille de temps (*Timesheet*) est remplie et signée par chaque consultant à la fin de chaque mois. Pour que le consultant soit payé, ce document doit être cosigné par le chef d'équipe et visé par le représentant d'OMSAR. Ceci confère à ce dernier un pouvoir non négligeable sur l'expert pour amender ou revoir certaines de ses conclusions et recommandations. Nous avons expérimenté cette situation sur le projet CNSS, où la représentante d'OMSAR a refusé de cosigner notre feuille de temps pendant trois mois suite à un désaccord sur le contenu d'un livrable.
- *Rapport d'étape 6 mois* : brève description des progrès (techniques et financiers), y compris les problèmes rencontrés ; les activités prévues pour les 6 mois suivants, accompagnées d'une facture et du rapport de vérification des dépenses.
- *Projet de Rapport Final* : brève description des réalisations, y compris les problèmes rencontrés et les recommandations. Date de soumission : au plus tard un mois avant la fin des activités du projet.
- *Rapport Final* : brève description des réalisations, y compris les problèmes rencontrés et les recommandations ; une facture finale et le rapport financier accompagné du rapport de vérification des dépenses. Date de soumission : dans le mois suivant la réception des commentaires sur le projet de rapport final.

En ce qui concerne l'approbation de ces rapports et livrables, la procédure n'est pas unique ni commune aux deux projets. Alors que dans le projet GRH la seule approbation du chef de projet technique suffisait ; dans le projet CNSS l'approbation devait se faire dans un premier lieu par le chef de projet technique (OMSAR) puis par le chef de projet CNSS, ensuite par le directeur général de la CNSS qui devait à son tour obtenir l'approbation du Conseil d'administration avant d'être présenté au CPP pour une validation finale.

Ce processus d’approbation complexe (puisque impliquant plusieurs parties prenantes de nature et intérêts différents surtout avec un conseil d’administration en conflit avec le directeur général) ralentit voire bloque l’approbation et l’avancement des travaux (aucun livrable ne fut approuvé dans le projet de la CNSS trois ans après son démarrage).

Les cahiers des charges laissent aux soumissionnaires le choix de définir une série d’indicateurs de performance pour suivre l’avancement des activités du projet, les indicateurs choisis par le cabinet sont quantitatifs (nombre et fréquence de réunions ou sessions de formation et surtout une estimation de nombre de jours de travail pour chaque livrable). Les cahiers des charges proposent également des indicateurs quantitatifs comme le nombre de rapports, de voyages d’études, de logiciels ou de dispositifs à développer.

5.4. Les entretiens

Nous avons réalisé quinze entretiens semi-directifs, dix dans le cadre du projet GRH et cinq dans le cadre du projet CNSS avec des personnes représentant les parties-prenantes clés impliquées dans les deux projets. Nous avons sélectionné des personnes impliquées directement dans l’élaboration, la mise en œuvre et la gestion des deux projets. Les interviewés représentent les trois catégories des parties prenantes : les gestionnaires (autorité contractante et consultants), les bénéficiaires, le bailleur de fonds et des personnalités, qui par leur fonction et expérience disposent d’une bonne connaissance du contexte de la réforme administrative et d’une capacité de recul permettant d’apporter un regard contextualisé et externe aux deux projets étudiés.

5.4.1. Codage et présentation des résultats

Les objectifs des entretiens semi-directifs réalisés dans le cadre de notre recherche sont de recueillir et de faire une analyse exploratoire de la perception et l’appréciation des parties-prenantes libanaises des projets étudiés. Nous avons interrogé un échantillon d’acteurs engagés dans la conception et la mise en œuvre des deux projets GRH et NSSF. À partir de l’analyse des fragments de texte extraits de

ces entretiens, nous exposons successivement ci-après des tableaux récapitulatifs du codage relatif aux questions et thèmes de notre problématique de recherche, qui sont :

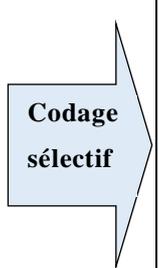
- Le Contexte de l'administration publique : besoins, problèmes et priorités des bénéficiaires et pertinence des cahiers des charges.
- La Gestion de projet : connaissance et compréhension du cycle de gestion de projet selon les normes européennes et convenance des outils déployés
- L'ancrage et l'impact : définition des facteurs de réussite de projet de réforme et comment les résolutions de ces projets sont considérées et appliquées.

Par la suite, nous présentons les résultats de ces entretiens et nos interprétations en fonction des thèmes et sous-thèmes retenus.

5.4.1.1. Contextualisation

À partir du processus de codage (le processus par lequel le corpus de la transcription des entretiens est classifié et agrégées dans des catégories), nous exposons ci-après le choix et les caractéristiques des cinq catégories principales liées à la contextualisation. Ces catégories sont : la politique, la culture, la stratégie, l'administration et les parties-prenantes.

Tableau 28: Auteur : récapitulatif codage contextualisation

Encodage ouvert	Encodage axial (catégories)	Thème de recherche
Volonté, mandat, autorité, légitimité, cadre législatif et réglementaire, professionnalisme, clientélisme	Politique	 Contextualisation
Culture sociétale, culture organisationnelle, culture de changement	Culture	
Vision, finalités, priorités, plan, ressources	Stratégie	
Bureaucratie, capital humain, besoins, problèmes, charge de travail, données disponibles	Administration	
UE, OMSAR, Bénéficiaires, personnel, Bureau d'études, Consultants : priorités, Intérêt, responsabilités, coopération, interdépendance, dialogue, coordination	Parties prenantes	

Caractéristiques des catégories

Contexte politique : l'impact du système politico-confessionnel de l'État libanais sur son administration est constatable dans la constitution, les lois et les pratiques qui gouvernent cette administration.

Contexte culturel : la culture dominante de l'administration publique libanaise est une culture bureaucratique légaliste débridée par un système confessionnel et clientéliste qui reflète la culture politico-sociale du pays.

Contexte stratégique : la stratégie de réforme de l'administration publique élaborée par OMSAR est dépassée, elle n'a pas de plan d'implémentation et ne présente pas ses objectifs par priorités.

Contexte administratif : l'administration publique libanaise n'a pas recouvert des effets de la guerre civile de (1975-1990). Elle a besoin de nouvelles compétences

techniques et managériales, de renforcement des capacités de ses fonctionnaires et de modernisation de son cadre législatif et organisationnel.

Contexte des parties prenantes : les principales parties prenantes identifiées dans le cadre des deux projets (bailleur de fonds : Union européenne, bénéficiaires : administration publique, gestionnaires de projet : OMSAR, bureaux d'études et Consultants) présentent des priorités, des intérêts, voire des perceptions différentes des projets de réforme et de leur gestion.

Nous présentons ci-après les perceptions et les appréciations des parties prenantes libanaises gestionnaire de projet (représenté par OMSAR) et bénéficiaires des deux projets (GRH et CNSS). Le tableau ci-après synthétise le positionnement de ces parties prenantes par rapport aux catégories majeures liées au contexte de l'administration publique. Ce positionnement est extrait des résultats de nos entretiens.

Tableau 29: Auteur : Contextualisation, perception et appréciation des parties prenantes libanaises

Contextualisation	Gestionnaire de projet OMSAR	Bénéficiaires GRH - CNSS
Politique	Cadre contraignant. Connaissance des limites (ce qui est possible de réaliser et ce qui ne l'est pas)	Interférence contraignante des politiques dans le recrutement et la promotion de fonctionnaires aux postes clés.
Culture	Culture de conseil et d'accompagnement	Culture bureaucratique, besoin de moderniser le cadre juridique et réglementaire et d'investir dans le développement des RH.
Stratégie	Besoin de mise à jour et de priorisation	Manque de vision et gestion au jour le jour sans stratégie et sans ressources allouées.
Administration	Connaissance des besoins de l'administration et de ses problèmes	Manque de moyens, manque de compétences et manque de gestion prévisionnelle des emplois.
Parties prenantes	Contribue à l'élaboration des cahiers des charges dans le respect des normes et pratiques de l'Union européenne.	Ne sont pas suffisamment impliquées dans le recensement des besoins ni dans l'écriture des cahiers des charges.

Perceptions des parties prenantes libanaises

Contexte politique : le système politique libanais est défini par l'ensemble des parties prenantes interviewées comme un système confessionnel et clientéliste. Il est considéré comme une contrainte voire un frein à toute réforme administrative « *tout projet de réforme de l'AP est une perte de temps tant qu'on n'a pas un État fiable* » (E4). Le manque d'une volonté politique de réforme s'exprime par l'absence d'une autorité avec des ressources et un mandat clair pour élaborer et appliquer les réformes nécessaires. La déficience du dispositif légal « *Ces faiblesses viennent d'anciens textes de lois non modernisés, ni repensés selon les besoins de l'Administration publique d'après-guerre* » (E5) démontre également l'absence d'une volonté des institutions étatiques (gouvernement, parlement et présidence) de rénover l'administration. « *La modernisation de cette administration publique n'était pas la priorité de la classe politique* » (E3). Le renforcement de l'administration n'a pas été une priorité des gouvernements successifs depuis la fin de la guerre en 1990.

Contexte culturel : L'administration publique libanaise souffre d'une culture de cloisonnement, « *Il n'y a pas une culture bureaucratique dominante, chaque ministère a sa propre culture sous l'influence de son directeur général* » (E2). Chaque administration est une chasse gardée dédiée à telle ou telle partie, telle ou telle confession « *Le clientélisme utilise le confessionnalisme pour se justifier et se légitimer* » (E1). L'administration est caractérisée par son manque de performance « *L'inefficacité de l'État nous touche et affecte directement notre efficacité* » (E12).

Contexte stratégique : l'administration publique manque de vision stratégique « *Les stratégies de réforme de l'AP sont faites uniquement pour plaire aux bailleurs de fonds. On va chercher des finances sans avoir une stratégie claire pour les dépenser* » (E4). Cette absence de vision fait des administrations potentiellement bénéficiaires de projets de réformes financés par les bailleurs des fonds, des acteurs opportunistes sans stratégie. L'absence de budget gouvernemental alloué à la mise en place de la stratégie de réforme élaborée par OMSAR en 2011 rattache sa mise en place à la disponibilité et à la bonne volonté des bailleurs de fonds.

Contexte administratif : l'administration publique au Liban est caractérisée par le système politique et culturel du pays et par l'absence d'une volonté réelle de réforme. Cette administration a besoin de moderniser son cadre légal et réglementaire « *nos lois, nos règles et règlements, ont besoin de modernisation et de renouvellement. Parfois nous n'appliquons même pas des dispositifs existants et certains dispositifs sont interprétés au service du système confessionnel et clientéliste* » (E7) L'administration publique libanaise a besoin de nouvelles compétences « *la notion des compétences managériales est complètement absente de la culture organisationnelle publique* » (E10). Le personnel du bénéficiaire a besoin de préparation pour pouvoir accompagner les projets « *la CNSS n'était pas prêt et n'avait pas les compétences pour assimiler et gérer le projet* » (E11). L'administration a également besoin de ressources financières techniques et d'une infrastructure adéquate pour accueillir les citoyens.

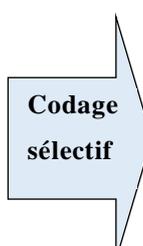
Contexte des parties prenantes : la rédaction du cahier des charges (document contractuel liant toutes les parties-prenantes d'un projet) est consignée selon les règles et les normes européennes. Même si le cahier des charges explicite le contexte général du pays, la définition des activités n'intègre pas une réelle prise en considération des administrations bénéficiaires ni de l'état de l'État libanais, qui est aujourd'hui un État défaillant. « *La délégation européenne a envie et besoin de réponse simple, dans les projets UE, il y a une tendance à simplifier les problèmes complexes or dans des États en difficultés et post-conflit, les méthodes de définition de projet et des programmes, de planification doivent être différentes* » (E5). Ce pouvoir d'imposer des normes et un cycle de vie de projet, jugé par les parties prenantes libanaise comme long et non flexible, n'est pas contesté ouvertement ni rejeté par les parties prenantes libanaises.

5.4.1.2. Gestion de projet

À partir du processus de codage, nous exposons ci-après le choix et les caractéristiques des cinq catégories principales liées à la gestion de projet. Ces catégories sont : Objectifs et cahier des charges, Management de projet, Cycle de projet, Processus et enfin Gestion des Ressources et compétences.

Tableau 30: Auteur : récapitulatif codage gestion de projet

Encodage ouvert	Encodage axial (catégories)	Thème de recherche
Stratégie, vision et attentes des parties prenantes, finalités	Objectifs et cahier des charges	Gestion de projet
Coût, qualité, délais, sélection des consultants et des équipes de travail, standards, livrables, efficacité, indicateurs de réussite, responsabilités	Management de projet	
Problématisation, implémentation, monitoring & évaluation, flexibilité, temps	Cycle de projet	
Flexibilité, validation des livrables, méthodologie et méthodes de travail, approche participative,	Processus	
Leadership, sélection et formation des groupes de travail, motivation, disponibilité et détachement, confiance, apprentissage	Gestion des Ressources et compétences	



Caractéristiques des catégories

Objectifs : les objectifs énoncés dans les cahiers des charges des projets de réforme doivent découler de la stratégie de réforme de l'administration publique libanaise et servir cette dernière.

Management de projet : l'Union européenne a ses propres normes et méthodes de gestion de projet. L'administration publique libanaise n'est pas accoutumée aux méthodes et aux exigences de la gestion par projet.

Cycle de projet : le cycle de projet adopté par l'UE n'est pas maîtrisé ni assimilé par l'ensemble des parties prenantes, ce cycle implique des risques liés aux délais qui lui sont impartis ainsi qu'à son manque de flexibilité.

Processus : il s'agit ici du séquençement des activités du projet et de l'approche d'implémentation de ces activités. Les méthodologies et méthodes de travail appliquées ne permettent pas la flexibilité nécessaire au déroulement des activités dans des situations complexes.

Ressources / compétences : les bénéficiaires manquent de compétences et de ressources pour mettre en place les projets de réforme. Les acteurs impliqués de la part de l'Union européenne dans la préparation des cahiers des charges et la gestion de la mise en place des activités manquent de temps et de connaissance du contexte.

Nous présentons ci-après les perceptions et les appréciations des parties prenantes libanaises gestionnaire de projet (représenté par OMSAR) et bénéficiaires des deux projets (GRH et CNSS). Le tableau ci-après synthétise le positionnement de ces parties prenantes par rapport aux catégories majeures liées à la gestion de projet. Ce positionnement est extrait des résultats de nos entretiens.

Tableau 31 Auteur : Gestion de projet, perception et appréciation des parties prenantes libanaises

Gestion de projet	Gestionnaire de projet OMSAR	Bénéficiaires GRH - CNSS
Objectifs et cahier des charges	Définition des objectifs et élaboration des cahiers des charges selon les normes UE et en coopération avec les consultants mobilisés par l'UE.	Pas assez impliqués dans la définition des objectifs ni leurs priorisations. Faible intervention dans l'élaboration des cahiers des charges.
Management de projet	Expérience et expertise en gestion de projet	Personnel non préparé, manque de compétences managériales et de mandat clair pour gérer et mettre en place les activités du projet.
Cycle de projet	Cycle long, imposé par l'Union européenne et manque de flexibilité.	Cycle long et manque de flexibilité pour prendre en compte les changements dans le contexte.
Processus	Processus rationnel mais ne prend pas en compte l'état et les particularités des bénéficiaires.	Processus rigide et ne permet pas d'annuler ou de rajouter des activités selon les besoins et le contexte.

Gestion de projet	Gestionnaire de projet OMSAR	Bénéficiaires GRH - CNSS
Gestion des Ressources et compétences	Chaque projet vient avec ses ressources en termes d'expertise. Le mandat d'OMSAR s'arrête à la soumission et la validation des livrables.	Chaque projet ramène des activités supplémentaires alors que le bénéficiaire manque de ressources et de compétences pour ses propres activités.

Perceptions des parties prenantes libanaises

Objectifs : Les bénéficiaires des projets ne sont pas activement impliqués dans la préparation des cahiers des charges et de ce fait la problématisation dans ce dernier est en décalage par rapport à leurs priorités « *la problématisation inadéquate conduit à un cahier des charges inopportun qui avec la lenteur du cycle de projet devient rapidement obsolète une fois le projet mis en place* » (E9). Les objectifs énoncés dans les cahiers des charges correspondent certes à des besoins identifiés auparavant mais les situations changent et « *il est très difficile de modifier le cahier des charges d'un projet pour tenir compte de toute circonstance modifiée* » (E8). En l'absence d'une vision nationale et d'un plan stratégique de réforme, la définition des objectifs des projets de réforme se fait par des consultants externes mandatés et payés par l'UE. Cette démarche pénalise le bénéficiaire qui par ailleurs n'a pas les compétences nécessaires pour rédiger un cahier des charges selon les normes européennes.

Management de projet : pour la culture bureaucratique le respect des règlements prime sur tout autre facteur, alors qu'en gestion de projet le respect des délais, du coût et de la qualité est d'une importance capitale. « *L'AP manquait des nouvelles compétences et du sang neuf capable d'accompagner les développements modernes* » (E3). Le recrutement, la mobilisation, la compensation et la gestion des équipes de travail en administration publique ne répondent pas aux mêmes règles qu'en gestion de projet. Les rôles, les prérogatives et les responsabilités des gestionnaires du projet du côté du bénéficiaire correspondent aux règles bureaucratiques de l'administration « *le chef de projet CNSS n'avait pas l'autorité pour manager le projet, il devait à chaque fois demander l'aval du directeur général* » (E11). Ces règles priment sur les considérations de gestion de projet.

Cycle de projet : ce cycle rigide et long ne permet pas une problématisation précise « *Le processus est très long et souvent le monde a changé au moment où le projet démarre réellement* » (E8). La fonction de « monitoring » n'est pas suffisamment consolidée pour éviter les dysfonctionnements au cours de la phase d'implémentation.

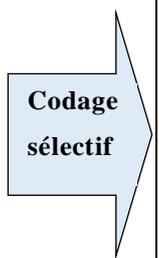
Processus : le processus de mise en œuvre du projet est rigide et ne permet pas une flexibilité pour annuler ou rajouter des activités qui peuvent surgir lors de la mise en œuvre des différentes phases du projet. Le processus manque parfois de précision « *Il n'y a pas eu de processus clair pour la validation des livrables et ce fut un problème et un frein à l'avancement du projet* » (E10). Ce processus n'intègre pas non plus la préparation nécessaire du bénéficiaire.

Ressources / compétences : la question des ressources, et particulièrement les ressources humaines, interpellait sans exception l'ensemble des interviewés. « *La notion des compétences managériales est complètement absente de la culture organisationnelle publique* » (E10). Les compétences des acteurs impliqués dans la préparation des cahiers des charges, la sélection des consultants et la désignation des membres des groupes de travail ainsi que le choix du leadership du projet (chef d'équipe, chef et directeur de projet) sont critiquées. « *Alors qu'on se plaint de manque de fonctionnaires, il y a aussi un manque dans les nouvelles compétences (vide de compétences)* » (E5). La motivation et l'organisation du travail du personnel impliqué (mise à disposition, décharge du travail quotidien etc.), leur disponibilité et leur préparation sont mises en cause. « *L'erreur dans le cas de notre projet UE est que nous avons commencé le projet alors que nous n'étions pas prêts* » (E11). Enfin, la nécessité de créer un climat de confiance et de coopération entre les parties prenantes est régulièrement évoquée.

5.4.1.3. Ancrage

À partir du processus de codage, nous exposons ci-après le choix et les caractéristiques des cinq catégories principales liées à l’ancrage des résultats des projets. Ces catégories sont : engagement, *readiness*/préparation bénéficiaire, modus operandi, intégration et GRH et développement des capacités.

Tableau 32: Auteur : récapitulatif codage ancrage des résultats

Encodage ouvert	Encodage axial	Thème de recherche
Politique, opérationnel, managérial, approche participative, responsabilités, dialogue et complémentarité, équipes de travail et consultants, force de changement, Impact	Engagement	 <p style="text-align: center; font-weight: bold;">Ancrage</p>
Disponibilité des ressources humaines et infrastructure TIC, <i>Ownership</i> , Motivation	<i>Readiness</i> / Préparation bénéficiaire	
Mode projet, programme, jumelage, coaching, complémentarité consultant / fonctionnaire	Modus operandi	
Contextualisation, activités du projet, déchargement du travail courant, interaction avec consultant, former et gérer les groupes de travail,	Intégration	
Leadership, compétences, attitude des fonctionnaires, confiance, collaboration, expérience d’apprentissage	GRH et Développement des capacités	

Caractéristiques des catégories

Engagement : l’engagement des autorités politiques et du *top management* dans les institutions bénéficiaires est la condition *sine qua non* à la réussite de tout projet de réforme. Déterminer les responsabilités, clarifier les intérêts des parties prenantes et bien définir les résultats à attendre est nécessaire à l’engagement des acteurs enrôlés dans les projets de réforme.

Readiness / Préparation bénéficiaire : malgré son importance, la préparation du bénéficiaire « Readiness », pour accueillir un projet de réforme ne fait pas partie du cycle de projet et n’est même pas considérée comme un prérequis au lancement du projet ni par l’UE ni par OMSAR.

Modus operandi : la décision du choix du *modus operandi* (mode projet, jumelage, ou programme d'appui budgétaire) est une décision qui appartient exclusivement à l'Union européenne.

Intégration : le succès d'un projet se mesure d'une part par la réussite à produire à temps les livrables précisés dans le cahier des charges, d'autre part par la capacité du bénéficiaire à intégrer les résultats de ces projets dans le fonctionnement et la structure même des organisations bénéficiaires afin d'opérer un changement durable.

GRH et Développement des capacités : l'administration publique libanaise manque de compétences managériales modernes et d'une gestion rationnelle et prévisionnelle des emplois et des compétences.

Nous présentons ci-après les perceptions et les appréciations des parties prenantes libanaises gestionnaire de projet (représenté par OMSAR) et bénéficiaires des deux projets (GRH et CNSS). Le tableau ci-après synthétise le positionnement de ces parties prenantes par rapport aux catégories majeurs liées à l'ancrage des résultats des projets. Ce positionnement est extrait des résultats de nos entretiens.

Tableau 33 Auteur : Ancrage, perception et appréciation des parties prenantes libanaises

Résultats et Ancrage	Gestionnaire de projet OMSAR	Bénéficiaires GRH - CNSS
Engagement	Faible engagement politique et manque de volonté de réforme au niveau gouvernemental et parlementaire	La faible implication dans les phases initiales et l'inconsidération de ses priorités génère chez le bénéficiaire un manque d'engagement
Readiness / Préparation bénéficiaire	L'état du bénéficiaire (préparation et ressources) pour accueillir un projet n'est pas pris en compte	Manque de préparation et manque de compétences
Modus operandi	Le mode projet est imposé par l'Union européenne.	Le mode projet est imposé par l'Union européenne.
Intégration	Le rôle d'OMSAR s'arrête à la production des livrables. Le bénéficiaire est responsable de l'ancrage des solutions proposées	Manque de moyens et de ressources. Produire des solutions en attendant des opportunités pour les appliquer (avec le risque d'obsolescence).
GRH et Développement des capacités	Fragilité d'OMSAR ; majorité des cadres sont payés par les bailleurs de fonds	Gain en compétence au niveau individuel du personnel dû aux échanges avec les consultants mais non traduit par une valorisation ni par une institutionnalisation.

Perceptions des parties prenantes libanaises

Engagement : l'ensemble des interviewés accordent de l'importance de l'engagement des acteurs à la réussite de tout projet de réforme « *Un problème majeur concernant la mise en œuvre des projets dans presque tous les pays bénéficiaires concerne le niveau d'engagement, au niveau politique et administratif* » (E6). Cet engagement peut être consolidé par l'implication des acteurs dans toutes les phases du cycle de projet « *Ce n'est que si le bénéficiaire est impliqué dans le développement de solutions qu'il sera propriétaire des résultats et agira* » (E9). La prise en considération des intérêts et priorités des parties prenantes aide à l'engagement des acteurs projets.

Readiness / Préparation bénéficiaire : cette préparation du bénéficiaire concerne son infrastructure (bureau, téléphone, internet) et disposition de ressources financières pour assurer la continuité des activités à la fin du projet. Elle porte également à la qualification et à la disponibilité des membres des groupes de travail ainsi que l'appropriation du projet *ownership* par le bénéficiaire. « *Si je n'ai pas ces trois éléments je ne dois pas démarrer un projet, je dois avoir du readiness (être préparé et prêt) sinon ça crée des frustrations et c'est contre-productif. Il vaut mieux, dans ce cas, ne pas démarrer un projet* » (E2). Dans les deux projets GRH et CNSS, les organismes bénéficiaires n'ont pas assuré la disponibilité nécessaire du personnel impliqué dans les activités du projet. Cette disponibilité est nécessaire pour garantir une implication optimale du personnel, n'est ni exigée par l'Union européenne ni assurée par le bénéficiaire. Du côté du gestionnaire du projet comme du côté du bénéficiaire, ce *readiness* est un prérequis à faire valoir avant le démarrage du projet « *Readiness (être prêt) en aillant l'infrastructure nécessaire et un engagement écrit et non seulement verbal avec des calendriers précis* » (E11). Au-delà de la préparation, de la pertinence et de la qualité de l'information diffusée dans l'organisation bénéficiaire avant l'installation du projet, la motivation de management opérationnel et managérial sont essentiels à l'intégration et l'appropriation « *Ownership* » du projet par le bénéficiaire.

Modus operandi : c'est le bailleur de fond qui choisit son mode opératoire et cet état semble être accepté implicitement par la majorité des parties prenantes « *chaque bailleur de fonds vient avec ses standards et ses modus operandi et sa vision qu'il vient imposer aux acteurs étatiques* » (E5). Mieux informer les bénéficiaires sur les différentes possibilités pourrait aider à mieux comprendre les différents modes opératoires afin de choisir le mode le plus adapté dans un contexte de gouvernance fragile.

Intégration : pour les interviewés, cette intégration nécessite d'abord une contextualisation des projets et une prise en considération des priorités du bénéficiaire, ensuite l'implication de ce dernier dans la mise en place des activités et l'élaboration des solutions. « *Ce n'est que si le bénéficiaire est impliqué dans le développement de solutions qu'il sera propriétaire des résultats et agira* » (E9). L'interaction permanente entre les consultants et le personnel enrichit l'expérience d'apprentissage ainsi que le processus d'intégration du changement nécessaire « *ces deux années (la durée du projet) étaient la meilleure période professionnelle de ma vie où j'ai appris beaucoup de choses* » (E7).

GRH et Développement des capacités : le besoin du développement des ressources humaines est considéré par l'ensemble des interviewés comme le facteur le plus important dans le processus de réforme « *le plus important facteur de la réussite du projet c'est le facteur humain et l'attitude des interlocuteurs* » (E2). L'ensemble des interviewés reconnaissent également l'inertie de l'administration et le manque flagrant de motivation à cause du manque de confiance dans leur *top management* et dans le système de gouvernance en place.

5.5. Synthèse du chapitre 5

Nous avons débuté ce chapitre par une présentation, basée sur les réalisations des deux projets GRH et CNSS, de l'état des lieux de l'administration publique au Liban, de ses besoins et ses priorités. Notons qu'à aucun moment, les équipes interviewées dans les administrations bénéficiaires du projet GRH n'ont considéré comme une priorité l'élaboration des trois dispositifs de gestion des ressources humaines proposés par le projet. C'est bien l'élaboration et la mise en place d'une stratégie de modernisation et de restructuration accompagnée d'une meilleure gestion des emplois et des compétences que nos interlocuteurs ont exprimés. Nous avons étudié les caractéristiques de gestion des projets GRH et CNSS et exposé les capacités de gestion des ressources humaines des bénéficiaires des deux projets. L'analyse des cahiers des charges indique la non prise en compte du contexte des administrations et montre un décalage entre les besoins et priorités actuels des bénéficiaires et les résultats attendus des projets. Ce décalage est expliqué par la lenteur du cycle de projet selon les normes européennes. La rédaction rapide de ces cahiers des charges par un consultant externe sans réel échange avec les bénéficiaires du projet n'engage pas les acteurs dans un processus de changement.

Nous retenons que l'administration publique est régie par un cadre légal et réglementaire qui date des années 60, qu'elle manque de vision et d'orientations stratégiques et que son système d'information et de communication interne est défaillant. Le recrutement et la nomination dans cette administration obéit à un système de partage politico-confessionnel au détriment du mérite, avec une mauvaise gestion des effectifs, un taux élevé de postes vacants dans l'administration centrale et des sureffectifs dans d'autres secteurs (armée et éducation). L'absence d'une stratégie de développement des ressources humaines, carence en compétence et nouvelles qualifications d'un côté ainsi que le manque de programme et plan de formation d'un autre, associés à une pauvre infrastructure physique et informatique caractérisent la gestion des ressources humaines de l'administration publique libanaise.

Dans un deuxième temps, nous avons exposé les résultats des entretiens menés. Ces derniers clarifient la perception des parties libanaises autour de la complexité de la réforme dans le contexte politico-confessionnel actuel et des difficultés liées à la mise en place de tout projet de réforme. L'ensemble des interviewés évoquent les défaillances du cycle de gestion du projet, l'insuffisance de contextualisation et l'absence des échanges avec les bénéficiaires pour assurer une meilleure traduction des besoins et des priorités dans les cahiers des charges des projets. Ces mêmes bénéficiaires admettent le manque de ressources humaines compétentes et l'absence de préparation « *Readiness* » pour gérer et pouvoir mettre en place les résolutions des projets de réforme.

Dans le chapitre suivant, nous analysons et discutons les résultats exposés en nous appuyant sur notre intervention sur le terrain comme consultant (observations, animations d'ateliers, soutien et action) ainsi que sur les concepts théoriques mobilisés dans le cadre de cette recherche.

CHAPITRE 6. ANALYSE, DISCUSSION ET APPORTS DE LA RECHERCHE

Dans ce chapitre, nous exposons dans une première étape notre analyse des données de l'état des lieux de l'administration publique, du déroulement des deux projets et des réalisations effectives des deux projets par rapport aux prévisions des cahiers de charge., nous analysons les résultats des entretiens semi-directifs. Dans une deuxième étape nous discutons nos analyses et nous les confrontons à notre cadre théorique. Nous présentons également dans ce dernier chapitre les apports de notre recherche au niveau théorique et managérial ainsi que nos conclusions et recommandations pour une meilleure gestion des projets de réforme financés par l'Union européenne dans un contexte public.

L'analyse et la discussion de nos résultats est guidée par trois objectifs :

1. Répondre aux questions de recherche posées dans le cadre de notre problématique.
2. Mettre en évidence les éléments saillants qui ont émergé suite à notre codage des entretiens. Nos interprétations seront systématiquement illustrées par des verbatim issus de nos entretiens.
3. Discuter ces interprétations et les confronter avec notre cadre théorique et notre revue de littérature.

Nous rappelons notre problématique de recherche : **Comment s'applique la gestion du cycle de projet européen dans un contexte public non européen et quel est le rôle de chaque partie prenante au travers les étapes de ce cycle ?** Étude de la gestion de projets de réforme de l'administration publique au Liban.

À partir de cette problématique, trois séries de questions émergent.

La première série de questions soulevée est liée à l'état, aux besoins et à l'organisation de l'administration publique libanaise entre 2013 et 2019, à son contexte historique et à

l'adéquation des cahiers des charges des projets de réformes étudiés avec les besoins et le contexte de cette administration. Dans le chapitre 5, nous avons présenté l'état des lieux du Conseil de la fonction publique et des quatre ministères concernés par le projet GRH et nous avons analysé leurs cadres juridiques et leurs capacités et besoins en termes de gestion des ressources humaines. Ci-après nous allons examiner le cahier des charges du projet, le mode opératoire de gestion et évalué les réalisations du projet contre les prévisions. Nous avons fait de même pour le projet de la caisse nationale de la sécurité sociale.

La deuxième série de questions soulevée est liée à la conception et à la mise en œuvre des projets de réforme administrative financés par l'Union européenne ainsi qu'à la pertinence des méthodes et outils de gestion de ces projets. Dans le chapitre 4, nous avons énoncé les objectifs publiés de la politique européenne de voisinage, ses instruments et ses normes ainsi que ses outils de gestion de projet et plus particulièrement son cycle de projet. Nous avons présenté les acteurs des projets étudiés et défini leurs rôles, leurs attributions et les relations entre les parties prenantes. Nous avons démontré les limites de l'approche de gestion de projet préconisée par l'Union européenne pour gérer les projets de réformes dans le contexte de l'administration publique libanaise. Cette approche se place délibérément sur un plan normatif dans un cadre temporel et un mode opératoire qui répondent aux obligations du cycle de la programmation budgétaire européen et non pas à la réalité contextuelle libanaise. La réussite de cette approche est basée sur la présence d'une information fiable et sur une compétence supposée des agents libanais. Tout au long de nos recherches nous avons constaté que le Liban manque d'information valide et de statistiques fiables et que l'absence d'une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences arrête le développement des capacités des agents de cette administration. L'approche de gestion mise en place par l'Union européenne considère l'adhésion et la disponibilité des ressources de l'administration bénéficiaire comme acquises alors que ces administrations n'ont pas été enrôlées suffisamment en amont pour s'engager pleinement dans la mise en place des projets. Cette approche de gestion est en discordance avec le contexte politique et la réalité actuelle de l'administration publique libanaise. La mise en place d'un projet planifié selon les normes européennes avec un défaut de contextualisation dans un État défaillant et une administration qui obéit à des règles

de partage politico-confessionnels ne permet pas de déclencher le processus de changement organisationnel attendu de ces projets.

La troisième série de questions soulevée est liée à la perception de ces projets par les parties prenantes libanaises et à l'ancrage des réalisations de ces projets et du changement organisationnel opéré dans l'administration libanaise.

6.1. Perception et analyse des résultats

6.1.1. Le projet GRH

Les structures de l'administration publique libanaise sont principalement des structures pyramidales où la strate supérieure de la direction détient l'essentiel du pouvoir et exerce un contrôle étroit sur les départements et les sections. C'est censé être un pouvoir rationnel légal (selon le modèle bureaucratique wébérien) basé sur l'application des règles écrites qui fixent et encadrent son exercice. Dans le cadre du système de gouvernance politico-confessionnel en place, l'administration libanaise, qui est censée être un corps neutre régie par des règles explicites, est concrètement gérée par des règles implicites de partage de pouvoir entre les chefs de communautés confessionnelles.

6.1.1.1. Perception et analyse de la gestion du projet GRH

Le cahier des charges liste clairement un ensemble d'activités liées à chaque résultat du projet, les parties prenantes y sont bien identifiées ainsi que leurs rôles. Les ressources allouées à la réalisation de ces activités sont explicitement indiquées et disponibles (essentiellement des jours de travail). L'autorité contractante et le cabinet de conseil avaient la même compréhension des résultats attendus et les livrables sont bien quantifiés. Cette compréhension commune est confirmée dans la méthodologie de réalisation proposée par le cabinet et validée par OMSAR. L'entente entre ces deux parties est également perceptible dans les réunions mensuelles de coordination. Le cahier des charges indique les risques à prévoir notamment :

- la capacité d'absorption limitée des bénéficiaires en raison de carences structurelles et du manque de personnel,
- l'incapacité potentielle du personnel à adopter et à comprendre le nouveau dispositif de GRH ainsi que l'absence ou le faible engagement des bénéficiaires, la résistance au changement,
- l'instabilité politique et l'absence de volonté de réforme.

En ce qui concerne les hypothèses sous-jacentes à l'intervention du projet, le cahier des charges souligne la nécessité de l'engagement des bénéficiaires (CFP et quatre ministères) dans les activités du projet, la disponibilité des fonctionnaires pour bénéficier de l'assistance, de l'expertise et de la formation qui seront fournies dans le cadre du projet, ainsi que la mise à disposition par le cabinet de conseil de consultants compétents. Au démarrage du projet, l'équipe permanente de consultants (chef d'équipe, et deux experts principaux), le chef de projet technique (OMSAR), ainsi que les groupes de travail du CFP et les groupes de travail dans les quatre ministères étaient identifiés, nommés officiellement et opérationnels. Les consultants et experts auxiliaires sont recrutés au gré du besoin et de l'avancement des activités du projet.

La gestion administrative et financière du projet GRH est la responsabilité d'OMSAR, l'autorité contractuelle chargée de faciliter la mise en place des activités du projet auprès des bénéficiaires ainsi que le respect des normes de gestion européennes (planification, feuille de temps, modèle de rapport, facturation etc.). La gestion continue et la mobilisation des ressources en expertise du projet ainsi que la production des livrables sont la responsabilité du cabinet de conseil. OMSAR et le cabinet de conseil ont nommé chacun de son côté un gestionnaire de projet, un chef de projet technique (*technical project manager*) pour OMSAR et un chef d'équipe (*team leader*) pour le cabinet de conseil. L'expérience, les compétences en gestion de projet et le leadership du chef d'équipe, de nationalité grecque mobilisé par le cabinet de conseil, associés au leadership et à la maîtrise du contexte du secteur public libanais du chef de projet technique, de nationalité libanaise représentant OMSAR ont

facilité l'installation d'un respect mutuel et d'une confiance entre ces deux personnes clés en charge de la gestion du projet GRH.

Notre contribution va au-delà de notre expertise en gestion de ressources humaines et gestion de projet. Avec l'accord des deux responsables du projet, nous avons assumé un rôle de « traducteur ». En effet, la maîtrise des trois langues de travail dans le cadre de ce projet (l'arabe, l'anglais et le français), la connaissance de la culture, du contexte historique et politique du Liban, ainsi que la connaissance et l'expérience de gestion de projets et des normes européens nous permettent de jouer ce rôle de traducteur entre les différents actants « *un actant en tant qu'être ou chose participant au processus se définit par sa faculté à agir à avoir un poids, une intensité dans le déroulement de l'action* » (Callon, 1986). Notre travail de traduction au sein d'un réseau hétérogène d'actants permet d'assimiler les divers discours pour favoriser une compréhension commune des objectifs précisés dans le cahier des charges et de bien identifier les besoins et les priorités de chaque acteur du projet. Le cahier des charges est l'actant majeur du projet, il a pour rôle d'exprimer les besoins, de spécifier les livrables et de définir les résultats à atteindre. Au-delà des difficultés linguistiques liées au fait que le cahier des charges est rédigé en anglais alors que l'arabe est la langue officielle du pays et le français est la principale langue étrangère, le cahier des charges génère des interprétations différentes selon les perspectives, les intérêts et les priorités des acteurs. Cependant, il reste la base des relations contractuelles entre les parties prenantes et le document de référence précisant les responsabilités de chaque partie ainsi que les livrables à produire. Le processus de traduction mis en place se caractérise par une écoute active, une assimilation du contexte de l'administration publique, une intégration des intérêts des acteurs et enfin une mobilisation autour de problèmes émanant de besoins réels et actualisés des bénéficiaires.

L'organisation constante d'ateliers de travail et de rencontres thématiques avec les coordinateurs et groupes de travail du CFP et des quatre ministères permettent d'identifier et d'exposer les problèmes afin de faire émerger des idées de solutions à coconstruire avec les acteurs. Nous avons en dehors du cahier des charges animé des sessions de formation au développement organisationnel, à la gestion de projet et autres compétences interpersonnelles. L'objectif de ces sessions de formation au-delà

de l'acquisition de compétences personnelles est de permettre des échanges et des négociations entre les différentes parties prenantes pour aboutir à des interprétations et une compréhension commune du cahier des charges. La production des dispositifs de gestion de ressources humaines adaptés au contexte de l'AP libanaise est facilitée par cette compréhension commune des objectifs et résultats à atteindre. Nous avons également assisté, en dehors du cahier des charges, le conseil de la fonction publique à développer un modèle de description-de-poste basée sur les compétences, considéré prioritaire et non inclus dans le cahier des charges. Ces échanges et négociations ne se passent pas uniquement entre consultants et bénéficiaires mais prennent place également entre les représentants des ministères et le CFP et au sein de chaque institution.

La durée du projet était suffisante pour la production des livrables et pour atteindre les objectifs spécifiés dans le cahier des charges. La durée supplémentaire demandée par le cabinet de conseil avait pour objectif d'accompagner les bénéficiaires pour tester la mise en place des dispositifs développés. Ayant produit les livrables dans le respect des délais et une fois ces livrables réceptionnés et validés par OMSAR et le CFP, ce projet est clôturé et considéré un succès comme en témoigne les entretiens avec des acteurs du projet. La cérémonie de clôture est organisée au grand sérail (Présidence du conseil des ministres) en présence du Premier ministre, ministre d'OMSAR et ambassadrice de l'Union européenne le 23 mars 2019.

Notons que malgré l'accueil exceptionnel des résultats du projet aucun des dispositifs de gestion de ressources humaines développés n'a été endossé par le conseil de la fonction publique ou le gouvernement libanais pour l'implémenter dans l'administration publique. L'inertie qui caractérise la situation politique de l'époque ainsi que l'absence dans le cahier des charges d'une obligation d'ancrage expliquent la non-implémentation des dispositifs développés. Le grand risque est de se retrouver dans quelques années avec un rapport de diagnostic commandité par un bailleur de fonds et qui va rendre compte de l'absence de dispositifs modernes de gestion de ressources humaines et va recommander la mise en place d'un projet pour les produire. Des années plus tard, un deuxième projet avec les mêmes objectifs, voire le même bailleur de fonds, risque donc de voir le jour. Cette répétition de projets ou ces

projets récidivistes sont expliqués par l'oubli (Brunsson, 1989) et ou par le fait que la réforme est devenue un marché (Chanut, 2019). Tant que les cahiers des charges n'incluent pas l'exigence de la mise en place des résultats des projets, les problèmes de gestion de ressources humaines de l'administration publique resteront les mêmes, voire vont s'aggraver, et il y aura toujours un cabinet de conseil pour dire que sa solution est meilleure que celle déjà produite. La réflexivité exigée par notre posture de chercheur impose un questionnement continu sur notre intervention comme consultant. Notre analyse du contexte du projet et de son déroulement nous permet d'identifier les problèmes suivants :

- la défaillance d'une volonté politique réelle de réforme. Ce problème est lié directement au contexte libanais du projet.
- le facteur temps inhérent au cycle de vie de projet imposé par l'Union européenne ainsi que l'absence d'une implication réelle des bénéficiaires dans la rédaction du cahier des charges (même si les besoins exprimés dans le cahier des charges sont réels, ils ne font pas partie des priorités des bénéficiaires). Ces problèmes sont liés à la gestion du cycle de vie de projet.
- l'absence dans le cahier des charges d'un mécanisme pour imposer la mise en place des résultats du projet. Ces problèmes sont liés à l'ancrage du projet.

Ces problèmes risquent de faire perdre la motivation des bénéficiaires à participer dans ces projets à l'avenir et à installer un sentiment de déception. Nous avons noté l'impact positif de la dynamique créée par l'entente entre les deux responsables de la gestion du projet le chef technique et le chef d'équipe. Cette entente a permis une flexibilité dans l'interprétation du cahier des charges et en conséquence la possibilité de mettre en place des activités demandées par les bénéficiaires et non spécifiées dans le cahier des charges. La mise en place d'ateliers de travail et de sessions de formation ainsi que le gain de compétences et la participation aux groupes de travail dédiés au développement des livrables sont considérés par les bénéficiaires comme le vrai succès du projet. Nous retenons également que la réussite d'un projet peut être évaluée selon plusieurs perspectives. Pour l'autorité contractuelle, elle se mesure par

la production des livrables en respectant le trio coût, qualité et délais. Pour le cabinet de conseil, ce sont des prestations payées et finalisées à la satisfaction du client. Pour le bailleur des fonds, c'est la mise en place de ses politiques et un retour sur investissement, enfin, pour le bénéficiaire, il s'agit de la satisfaction des besoins, du gain de compétence et de l'ancrage des résolutions.

6.1.1.2. Réalisations contre prévisions du projet GRH

Le cahier des charges du projet GRH liste un nombre de résultats à atteindre. L'atteinte de ces résultats est vérifiée par la soumission et la validation des livrables (rapports, manuels, plan, dispositifs et organisation d'évènements et d'activités liés au projet).

Dans le tableau 34 ci-après nous présentons un comparatif entre les prévisions et les réalisations du projet.

Tableau 34: Auteur : Prévisions versus réalisations du projet GRH

Prévisions	Réalisations
Résultat 1 : Analyse et développement des capacités de gestion des ressources humaines	L'analyse des capacités de gestion des ressources humaines est réalisée. Plusieurs sessions de formation, d'ateliers de travail et deux voyages d'étude ont été mis en place.
Résultat 2 : Conception d'un dispositif d'initiation et de recrutement basé sur le mérite en collaboration avec le CFP à tester dans quatre ministères.	Le dispositif de recrutement est développé mais n'a pas été appliqué.
Résultat 3 : Conception d'un dispositif d'avancement et de promotion en collaboration avec le CFP à tester dans les quatre ministères Développement d'un dispositif d'évaluation du rendement en collaboration avec le CFP et mise en œuvre dans les quatre ministères.	Des lignes directrices pour un nouveau dispositif d'avancement et de promotion sont élaborées mais jamais testées. Un dispositif d'évaluation du rendement est conçu, des équipes sont formées mais le dispositif n'est pas déployé.
Résultat 4 : Conception et mise en œuvre d'une méthodologie d'évaluation des besoins en formation et des plans de formation dans le CFP et les quatre ministères. Régénération de l'application de gestion de la formation à OMSAR.	Une méthodologie d'évaluation des besoins en formation est développée et testée, des plans de formation sont élaborés sans être budgétés. Une mise à jour du programme informatique de gestion de la formation était réalisée

Le cahier des charges du projet élaboré par l'Union européenne répond bien à un besoin identifié et programmé par les autorités libanaises qui sont impliquées dans sa rédaction et dans le choix des bénéficiaires. Pour OMSAR comme pour l'Union européenne, les résultats du projet sont atteints, à savoir les livrables produits discutés, réceptionnés et validés. OMSAR précise « *Nous faisons une différence entre les résultats du projet au niveau des outputs et des livrables que nous gérons et entre l'implémentation de ces outputs et de leur impact qui n'est pas de notre responsabilité puisque ça implique une décision politique.* » (E3). L'Union européenne comme OMSAR considère la production des livrables comme étant l'achèvement des objectifs du projet et que la mise en place de ses livrables reste à la charge des bénéficiaires tributaires d'une décision politique. Ce positionnement de facilité ne prend pas en compte le contexte de ses administrations et leurs incapacités à mettre en œuvre les résolutions du projet alors que les faiblesses des bénéficiaires sont bien exposées dans le cahier des charges rédigé par l'Union européenne et OMSAR.

Nous observons également une confusion entre finalité et moyens, et un décalage entre les besoins / objectifs du projet d'un côté et les résultats d'un autre. Ce décalage se manifeste à deux niveaux :

- 1) le projet couvre uniquement des besoins au niveau opérationnel (conception d'outils GRH) et fait abstraction des besoins du niveau stratégique.

A ce premier niveau, nos entretiens nous apportent l'éclairage suivant : « *Mais on ne peut pas aller plus loin, tout le monde évite l'engagement (l'administration, le bailleur de fonds et le politique) sinon l'administration ne sera plus coopérative par crainte qu'on lui impose des solutions. Et là vous compromettez le financement du projet* ». (E1). Vouloir mettre en place un projet de réforme sans un engagement fort et préalable des parties prenantes et sans contraintes de mise en place du changement nécessaire permet, peut-être, d'éviter des situations conflictuelles mais risque de compromettre l'atteinte du but même du projet. La raison d'être d'un projet de réforme financé par l'Union européenne est de contribuer à la bonne gouvernance et à l'amélioration de la performance dans les administrations bénéficiaires et non pas de dérouler des plans de financement.

Éviter de traiter les besoins de réforme au niveau stratégique pourrait être une démarche délibérée par l'Union européenne et OMSAR afin de garantir la mise en place du projet. « *La délégation européenne a envie et besoin de réponses simples. Dans les projets de l'UE, il y a une tendance à simplifier les problèmes complexes* » (E5). Le projet offre donc des moyens pour répondre aux besoins des administrations bénéficiaires mais ne s'occupe ni de prioriser ces besoins ni des conditions de la mise en œuvre de résultats de ces projets : « *Lier la mise en place du projet au changement de lois ou à la création de nouvelles unités administratives ou le recrutement et la nomination de nouvelles personnes paralyse le projet* » (E1). Conscient de la complexité de la mise en place des résultats des projets, OMSAR continue à gérer, avec le financement européen, des projets de réforme détachés de leurs contextes et avec peu de chance de réussir un changement organisationnel.

Par ailleurs, le conseil de la fonction publique est appelé à mettre en place des dispositifs issus d'un projet de réforme qu'il n'a pas demandé et pour lequel il n'a pas été associé à sa problématisation. « *Dans un premier temps, c'est OMSAR et l'Union européenne qui ont fait ensemble, l'identification des besoins et l'écriture du cahier des charges. Le CFP était impliqué à partir de l'évaluation des offres et de la mise en place du projet* » (E7). L'élaboration et la mise en place de ces dispositifs ne font pas partie de ses priorités et il n'a ni les ressources ni les compétences pour les assimiler ou les mettre en place, « *dans le schéma actuel de gestion de projets de réforme, financés par les bailleurs de fonds, la mise en œuvre de la réforme ne commence qu'une fois le projet est terminé et c'est la seule responsabilité des bénéficiaires* ». (E1).

Un deuxième niveau de décalage peut s'observer :

- 2) le projet n'intègre pas le contexte de l'administration publique libanaise ni par rapport aux priorités des besoins ni par rapport aux conditions de la mise en œuvre

A ce deuxième niveau, les entretiens réalisés nous indiquent le manque de connaissance du contexte général et ou l'absence d'une adaptation de l'approche par rapport à ce contexte « *Il faut prendre en considération l'état de l'État, quand on n'a pas une bonne coordination entre les organismes de l'État, c'est une variable à prendre en considération quand on identifie les besoins et on élabore les projets* ».

(E5). À cette méconnaissance du contexte général se rajoute parfois la méconnaissance des acteurs et de leurs rôles « *La plus grande erreur fut de mettre le projet sous la tutelle et l'autorité du ministère de la justice libanaise pour représenter les tribunaux alors que ses tribunaux sont sous l'autorité du Conseil suprême de la magistrature* » (E2) se rajoute également un timing non approprié « *Le projet, qui avait ses propres difficultés prenait place dans une période où la CNSS était dans une phase de passation entre ancienne et nouvelle génération, avec de surcroît, la difficulté de nommer des nouveaux directeurs* » (E12). La fiabilité de l'approche de programmation de l'Union européenne est en question « *Est-ce que la Délégation de l'Union européenne a des compétences dans ces équipes pour comprendre les problématiques de la gestion publique au Liban ? Et qui sait comment fonctionne cet État ? Qui sont les acteurs clés dans chaque domaine d'intervention ?* » (E5). L'Union européenne déroule une approche méthodologique standardisée d'élaboration et de gestion de projet « *Dans des États en difficulté et post-conflit, les méthodes de définition de projet et des programmes, de planification doivent être différentes, elles doivent être flexibles en permettant des allers-retours dans le cycle de projet qui ne peut être linéaire* » (E5).

Enfin, la stratégie de la mise en place des programmes de réforme de l'administration publique libanaise appliquée par OMSAR est une stratégie opportuniste qui ne prend pas en compte les priorités de l'administration publique ni les prérequis à la réalisation de certains projets. C'est la disponibilité des financements, le bon vouloir des bailleurs de fonds et leurs approches qui guident la réforme. « *Faut-il faire une pause ? Faut-il faire une évaluation avant de continuer ? La réponse n'est pas facile, on ne peut pas faire une pause et demander aux bailleurs de fonds d'attendre le temps qu'on règle nos problèmes. N'oublions pas que le bailleur de fonds peut réorienter ses moyens vers d'autres pays dans la région. Le bailleur de fonds a également ses propres contraintes* » (E1). L'absence d'une stratégie de réforme administrative dotée d'un plan et d'un calendrier de réalisation et où les priorités sont clairement indiquées ont mené à la situation présente. La stratégie de réforme devient un « menu » dans lequel les bailleurs de fonds sélectionnent des projets par rapport à leurs intérêts et contraintes et non pas par rapport aux besoins de l'administration publique libanaise. Cette situation est renforcée par

une faible communication et coordination entre les parties prenantes au courant du cycle de gestion du projet.

6.1.2. Le projet CNSS

La CNSS est dirigée par un conseil d'administration tripartite (État, employeurs et travailleurs) et par un comité technique. L'administration exécutive est dirigée par le Directeur général qui est assisté par un comité médical de supervision qu'il nomme lui-même et un comité financier qui est nommé par le conseil des ministres. Les prérogatives, les processus et procédures d'organisation du travail qui sont inscrits dans la loi de la sécurité sociale de 1963 et les règlements internes des différentes directions qui datent de 1999 sont restés sans mise à jour ni simplification. La CNSS manque de stratégie, d'une politique de gestion des ressources humaines et sa gouvernance se trouve dans une situation complexe pour les raisons exposées à la section 5.2.1.

6.1.2.1. Perception et analyse de la gestion du projet CNSS

Le cahier des charges du projet de réforme de la CNSS présente une liste ambitieuse et compliquée de résultats à atteindre dans un délai de 30 mois. Ces résultats vont au-delà de l'autorité et des prérogatives de la CNSS, c'est-à-dire :

- l'élaboration d'une stratégie de positionnement qui implique des négociations politiques entre le ministère du travail, le ministère de la santé et le secteur privé des assurances ;
- la restructuration et le développement d'un nouvel organigramme de la Caisse dans un pays où la nomination d'un responsable dans un poste de catégorie 1 (niveau directeur) nécessite un marchandage politico-confessionnel ;
- l'élargissement de la couverture sociale qui nécessite des négociations avec d'autres organismes sectorielles de couverture sociale (armée, fonctionnaires, ingénieurs etc.) et des partenaires de prestations de services comme les médecins et les pharmaciens etc.
- et enfin le développement et la mise en place de sept nouveaux logiciels qui exigent pour certains un changement du règlement, voire du cadre légal de la Caisse et particulièrement les logiciels censés simplifier les processus et procédures de travail.

Chacun de ses résultats pourrait faire l'objet d'un projet à part. Le cahier des charges ne prend pas en considération le contexte actuel de la CNSS qui fonctionne avec un conseil d'administration en crise et avec la moitié de son effectif.

Les ressources allouées à la réalisation des activités du projet sont explicitement indiquées avec un déséquilibre en nombre de jours de travail en faveur de l'expertise allouée au développement des logiciels (plus du double). L'équipe permanente de consultants (chef d'équipe, et trois experts principaux) et la chef de projet technique (OMSAR) sont identifiées, nommées et opérationnelles au démarrage du projet alors que les membres des groupes de travail de la CNSS sont nommés plus de trois mois après le démarrage. Les consultants/ experts auxiliaires sont recrutés au gré du besoin et de l'avancement des activités du projet. Les locaux pour l'installation de l'équipe des consultants, qui devaient être fournis par la CNSS n'étaient pas prêts, les consultants ont dû travailler durant plus de trois mois (la durée de la période de préparation du rapport de démarrage (*inception report*) depuis leurs hôtels.

Deux mois après le démarrage, la chef d'équipe et l'expert en organisation démissionnent, le troisième expert principal (expert en TIC) démissionne huit mois après. Le remplacement de l'expert en organisation prend neuf mois et le remplacement du chef d'équipe prend plus de trois mois et plus de six mois pour le remplacement de l'expert TIC qui à son tour est remercié six mois après sa nomination. Le deuxième chef d'équipe fut remercié un an après sa nomination, un troisième chef d'équipe est nommé aussitôt mais ne tarde pas non plus à être remercié moins d'un an après sa nomination (le projet continue sans chef d'équipe). Ces changements fréquents et délais de remplacement des consultants ne sont pas uniquement dus à la bureaucratie européenne ou libanaise mais au style de micro-management imposé par la chef technique du projet nommée par OMSAR et à la gestion maladroite du cabinet de conseil (qui a changé quatre fois de coordinateur de projet) ainsi qu'au manque de confiance qui s'est installée entre ces deux parties.

En effet depuis le démarrage du projet nous étions témoins d'un interventionnisme excessif de la part de la chef technique du projet qui cherche à imposer son autorité et sa vision de solutions aux besoins et problèmes de la CNSS sans connaître la complexité du système de gouvernance en place. Elle est spécialiste en informatique

et considère le développement des logiciels comme le résultat principal et prioritaire du projet. Pour imposer cette vision, elle abuse des prérogatives attribuées à OMSAR et prend du retard dans la validation administrative des rapports des consultants et dans l'évaluation des CV proposés pour remplacer les consultants démissionnaires. Ces retards génèrent des décalages importants (6 à 12 mois) dans le paiement des factures du cabinet de conseil et par conséquent des retards dans le paiement des honoraires et une démotivation au sein de l'équipe des consultants. Cet autoritarisme perturbe le bureau de conseil qui perd confiance dans l'impartialité de l'autorité contractuelle supposée le soutenir dans la gestion d'un projet aussi complexe. Ce manque de confiance va se traduire par des situations de blocage et de marchandage tout au long du projet et c'est finalement la représentante d'OMSAR qui va décider de l'orientation du projet, et de l'allocation des ressources à telle ou telle activité dans un désintéressement total de la CNSS et une absence de la délégation de l'Union européenne.

Le cahier des charges du projet de la CNSS indique que le risque sous-jacent lié au projet est une faible traduction de l'engagement du gouvernement annoncé dans sa déclaration ministérielle ainsi que d'éventuels blocages sur la voie de la réforme au niveau du conseil d'administration de la CNSS. Face à ses risques et blocages potentiels, le cahier des charges ne propose que des souhaits formulés dans les hypothèses sous-jacentes comme suit :

- a) la disponibilité de ressources politiques, financières ; « *contribution du budget de l'État* » et humaines libanaises suffisantes et pleinement engagées,
- b) un soutien et une coordination suffisants et pleinement engagés de la CNSS, du Conseil d'administration, de la Direction et du personnel sont consacrés à la coordination de la mise en œuvre du projet et à la réalisation de ses objectifs,
- c) la disponibilité de matériel, logiciel, réseau et connexion Internet à la CNSS pour la mise en œuvre et le déploiement de divers composants logiciels.

Les hypothèses sous-jacentes liées à la « *contribution du budget de l'État* » sont irréalistes dans un pays surendetté à plus de 80 milliards de dollars⁹¹, où l'État ne paye même pas son dû à la CNSS. Les dettes de l'Etat à l'égard de la CNSS s'élèvent

⁹¹ Association des Banques au Liban 2017.

à plus de deux milliards et 332 millions de dollars en août 2019⁹². Ces hypothèses sont encore plus surfaites en ce qui concerne la coordination attendue entre la Direction de la CNSS et son Conseil d'administration. Notre intervention dans le projet s'est terminée en janvier 2019. Les livrables liés à la composante GRH sont codéveloppés avec le groupe du travail de la Caisse. Ces livrables comme pour l'ensemble des livrables finalisés à ce jour, n'ont pas encore été ni validés ni endossés par la CNSS.

En ce qui concerne les questions de contextualisation, de gestion et d'ancrage liés à notre problématique de recherche, nous retenons les points suivants :

- Le contexte n'est pas pris en considération. Malgré la bonne volonté et la motivation exceptionnelle de ses agents, la Caisse n'était pas prête à accueillir et à bénéficier de l'assistance technique proposée dans le cadre de ce projet. Ses instances de gouvernance sont en crise grave, elle manque d'effectifs surtout au niveau managérial et l'État ne respecte même pas ses propres engagements financiers vis-à-vis de la Caisse.
- Le cahier des charges est complexe. Les résultats attendus sont incohérents avec le temps alloué à la réalisation et les objectifs sont surfaits par rapport aux moyens de la Caisse. Le manque de collaboration et de confiance entre les représentants des parties en charge de la gestion de projet (OMSAR et le cabinet de conseil) d'une part, et l'absence d'implication réelle des bénéficiaires dans la rédaction du cahier des charges n'ont pas facilité le bon déroulement des activités.
- L'absence d'un mécanisme de validation et d'ancrage des résultats. Neuf mois après le démarrage des activités et avec la soumission des premiers livrables, OMSAR et la Caisse commencent à se poser la question sur l'instance de la validation des livrables : faut-il que ce soit le directeur général ou le conseil d'administration ?

⁹² Observatoire libanais pour les droits des travailleurs et des employés 2019

La dynamique créée par la mise en place des ateliers de travail et des sessions de formation a facilité les échanges entre divers départements et directions de la Caisse (des collègues qui partageaient le même immeuble voire le même étage ne communiquaient que par lettre et courrier officiel). Cette dynamique a également permis un gain de compétences nécessaires aux employés de la Caisse.

6.1.2.2. Réalisations contre prévisions du projet CNSS

Dans cette section, nous allons rendre compte des réalisations du projet dans le domaine de la gestion des ressources humaines dont nous avons la responsabilité. Nous avons quitté le projet en décembre 2018 avant bien que les activités dans les autres domaines ne soient finalisées. Nous présentons ci-après un tableau comparatif des prévisions du projet (livrables attendus) et des réalisations vérifiables.

Tableau 35: Auteur : Prévisions versus réalisations du projet CNSS

Prévisions (Livrables)	Réalisations
Organiser des sessions de formation sur la gestion des ressources humaines et sur la gestion du changement	Un groupe de travail-GRH formé de huit personnes (trois chefs de bureaux locaux, le chef du service de comptabilité, une inspectrice, le chef du service d'inspection administratif des hôpitaux, le chef par procuration de la section du personnel, et le chef du département juridique) est constitué et est opérationnel
Politique de RH	Livrable élaboré avec le groupe de travail-GRH, validé par OMSAR et soumis à la CNSS pour approbation officielle et application.
Description d'emploi (basée sur les compétences)	Livrable élaboré avec la participation du groupe de travail-GRH, validé par OMSAR. Plus de 53 descriptions d'emploi sont réalisées et soumises à la CNSS pour approbation officielle et application.
Méthodologie d'évaluation des besoins en formation	Livrable élaboré avec le groupe de travail-GRH, validé par OMSAR et soumis à la CNSS pour approbation officielle et application.
Élaborer un plan de formation annuel basé sur TNA	Livrable élaboré avec le groupe de travail-GRH, validé par OMSAR et soumis à la CNSS pour approbation officielle et application.

Prévisions (Livrables)	Réalizations
Contribution au développement du logiciel de GRH (logiciel / système à développer dans le cadre des livrables TIC)	Collaboration avec les collègues informaticiens pour élaborer les spécifications du logiciel de GRH à développer. Spécifications développées et soumises à la CNSS pour approbation officielle.

Les livrables doivent être validés par la direction générale de la CNSS avant d'être soumis pour approbation officielle par le conseil d'administration. Malgré l'avis favorable de la direction générale, le conseil d'administration n'a pas procédé à ce jour (Décembre 2022) à l'approbation des livrables du projet. *« D'un autre côté, la caisse n'arrive toujours pas à prendre de décision pour valider ou refuser les livrables du projet et ça vient du fait que, plus de dix personnes du conseil sont morts ou sont partis à la retraite ; de ce fait, il suffit d'une ou deux personnes pour arrêter une décision du conseil »* (E12). Les livrables du projet d'une valeur de plusieurs millions d'euros sont depuis plus de trois ans ni validés ni exploités par la CNSS. Cette situation de blocage au niveau de la gouvernance de la CNSS n'est ni récente ni secrète. Le Conseil d'administration de la CNSS qui a un mandat de quatre ans est reconduit depuis 2006. Le gouvernement ne nomme même pas ses représentants et il n'y a pas eu d'élections dans les syndicats patronaux ni ouvriers pour nommer des nouveaux représentants. Le nombre actuel des membres actifs du conseil est 17 personnes alors qu'il doit être 26. La défaillance du gouvernement libanais à trouver des solutions pour reconstituer le Conseil d'administration de la CNSS est certes responsable de cette situation mais l'Union européenne de son côté n'a pas pris en compte le contexte politique et administratif du bénéficiaire ni ses capacités à exploiter les réalisations du projet.

6.1.3. Les entretiens

L'analyse des entretiens présente des éclaircissements sur les questions posées dans le cadre de cette recherche. Ces entretiens nous offrent une description de l'état de

l'administration, de ses besoins et priorités à partir du vécu de ses acteurs. Cette description vient compléter l'analyse des données collectées et notre propre expérience et vécu. Nous présentons ci-après notre analyse des entretiens par rapport aux trois thèmes de la recherche : la contextualisation, la gestion de projet et l'ancrage.

6.1.3.1. Contextualisation

En ce qui concerne le contexte et l'état de l'administration publique libanaise, l'ensemble des interviewés partagent la même évaluation de la situation et des besoins de l'administration et plus particulièrement sur :

- La complexité du système politique (confessionnel et clientéliste) et ses interférences défavorables au bon fonctionnement de l'administration.
- L'effet néfaste des guerres qu'a subi le pays sur l'état de l'administration publique et sa performance.
- Le manque de vision partagée et de stratégie planifiée de réforme de l'administration publique et surtout le constat que cette réforme ne présente pas une priorité pour les gouvernements du pays depuis les années 90.
- Le besoin de modernisation du cadre légal et réglementaire, des infrastructures et d'une mise à jour des compétences managériales. L'absence de rationalisation et de priorisation de tous ces besoins.
- L'absence d'une politique de gestion des ressources humaines et le besoin de nouvelles compétences.

La différence dans les positions des interviewés par rapport à ce thème est dans l'attitude face à une perception partagée de ce contexte. Ce positionnement est manifeste par l'adoption d'une attitude *opposée* ou d'une attitude *favorable* quant à l'intérêt et le bien-fondé de continuer ou pas la mise en place de projets de réforme de l'administration financés par l'Union européenne.

Les partisans d'une attitude *opposée* pensent que tout projet de réforme administrative est une perte de temps et de ressources tant que ces projets ne sont pas précédés ou accompagnés par une réforme de l'État « *Notre administration est entièrement assignée aux structures politiques et sociales qui détiennent le vrai pouvoir* » (E15). Le système politique confessionnel et clientéliste en place s'accommode bien d'une administration faible et ne va jamais refuser un projet de réforme financé par l'Union européenne tant que ces projets n'incluent pas une obligation d'application des réformes. Par conséquent « *On ne peut pas parler de réforme administrative tant que le concept d'État civil n'est pas renforcé* » (E4). Pour ces protagonistes, le Liban ne manque pas de gens compétents et capables de réformer son administration et n'a pas besoin d'une assistance technique étrangère pour le faire. L'alternative proposée est un travail collaboratif capable d'initier un mouvement politique qui intègre une pensée réformatrice. « *Cette pensée réformatrice doit être portée par des forces sociétales et en tête de ces forces le monde académique et les centres de recherche en collaboration avec l'expertise extérieure* » (E14). C'est aux Libanais d'agir avant de tout perdre dans une région qui bouillonne de conflits.

Quant aux partisans d'une attitude *favorable*, le fait d'avoir ces projets de réformes au sein de l'administration est un changement positif. « *Nous avons développé nos capacités d'écoute et la culture de travail en équipe, donc le changement commençait à s'opérer. Le processus est plus important que les livrables* » (E10). C'est l'occasion d'un apprentissage commun au contact d'« experts » internationaux « *plus de 15 cadres des quatre ministères et du CFP ont suivi une formation et ont une expérience et ont une vision moderne de la GRH. Ce sont des atouts et des agents de changement qu'on a préparé pour le futur* » (E7). D'une part, si le changement ne s'opère pas par le biais de ces projets, ils auraient au moins servi à la préparation de la réforme à venir. D'autre part, « *on ne peut pas faire une pause et demander aux bailleurs de fonds d'attendre le temps qu'on règle nos problèmes, n'oublions pas que le bailleur de fonds peut réorienter ses moyens* » (E1). Il serait donc regrettable de perdre cette opportunité de coopération avec un partenaire comme l'Union européenne.

6.1.3.2. *Gestion de projet*

En ce qui concerne la gestion de projet, l'ensemble des interviewés sont d'accord sur les faits suivants :

- Le cycle de projet et le mode opérationnel sont imposés par l'Union européenne sans concertation avec les bénéficiaires.
- Le manque de prise en considération du contexte et de l'état de l'administration bénéficiaire et du contexte politique du pays.
- La défaillance de concertation entre les parties prenantes dans la préparation des objectifs et cahier des charges.
- La longueur du cycle de vie de projet, de son manque de flexibilité et d'une gestion comptable des activités.
- Le besoin de préparer le bénéficiaire pour accueillir, accompagner et bénéficier des projets de réforme.

Le choix du *modus operandi* (gestion par projet) est critiqué par les gestionnaires des projets (OMSAR et consultants), principalement parce qu'il est imposé par l'Union européenne sans concertation avec les bénéficiaires « *c'est un projet qui était conçu et imposé par l'Union européenne qui vient avec sa propre vision et ses propres standards en laissant une petite marge aux bénéficiaires* » (E2). Il est également dénoncé à cause de la lenteur du cycle de projet et le manque de contextualisation comme déjà énoncé. Ce mode de gestion n'est pas considéré comme approprié pour la réforme d'une administration publique surtout dans un contexte politique vulnérable. Enfin, l'imbrication des intérêts des parties prenantes concourt à dévier des objectifs de changement prévu vers des objectifs de soumission de livrables indépendamment de leur applicabilité « *la société contractante se concentre principalement sur le fait de cocher la case des activités énumérées dans les cahiers des charges* » (E8).

Deux personnes ont une position qui va au-delà d'une critique du processus de gestion de projet selon les normes européennes. Elles contestent complètement ce mode opératoire et le trouvent inadéquat « *Le mode projet ne fonctionne pas ou mal*

dans des contextes de gouvernance fragile ce n'est pas une méthode de création de valeur ajoutée ni de production d'outils de performance c'est juste une méthode de dépense d'argent » (E5). Elles trouvent que ce mode opératoire favorise la corruption « *le système de gestion de projet de réforme financée par des bailleurs de fonds internationaux génère de la corruption* » (E14). Le mode projet ne semble pas être le *modus operandi* à privilégier dans le cadre d'une réforme dans un contexte public pour les raisons évoquées ci-dessus.

6.1.3.3. Ancrage

En ce qui concerne l'ancrage des résolutions des projets, l'ensemble des interviewés sont d'accord sur :

- le manque d'engagement et d'intérêt des bénéficiaires (projets non prioritaires) ;
- la production de livrables n'est pas accompagnée par la mise en œuvre ;
- le bénéficiaire n'est ni prêt ni préparé pour mettre en place les résultats ;
- le besoin accru de développement des capacités.

Les interviewés (bénéficiaires et gestionnaires) considèrent que la mise en œuvre des résolutions de ces projets ne soit pas de la responsabilité des projets. Il y a comme un consentement implicite que les résolutions de ces projets ne seront pas mises en œuvre. « *Le pouvoir en place ne va jamais refuser l'assistance technique ou les projets de réforme même s'il n'en veut pas. Cet acte hypocrite est retourné par une hypocrisie institutionnelle de l'Union européenne (E15)*. Le pouvoir en place ne va pas faciliter le changement d'un système administratif qui sert ses intérêts.

L'évaluation des projets se fait par rapport à la production des livrables et non pas par rapport au changement organisationnel réalisé. L'absence d'une obligation d'ancrage des résultats exempte le bénéficiaire de mettre en place des réformes non souhaitées. Le bailleur de fond va éviter d'arrêter un projet en cours de réalisation, pour ne pas risquer de bouleverser la gestion budgétaire globale sur le pays (même si le projet n'atteint pas ses objectifs de réforme). Enfin pour les gestionnaires du projet, un arrêt de projet est une perte de chiffres d'affaires pour le cabinet de conseil et un échec de gestion pour l'autorité

contractuelle. L'imbrication des intérêts entre les parties prenantes fait qu'aucune partie n'a intérêt à arrêter un projet même défaillant.

La mise en œuvre et l'ancrage des résolutions des projets de réforme nécessite un prérequis fréquemment évoqué lors des entretiens avec les parties prenantes libanaises, c'est le besoin de mettre à jour le cadre juridique : « *sans une mise à jour du cadre juridique et institutionnel, la mise en œuvre des mesures proposées ne peut se faire* » (E6). Il en va de même pour le besoin de préparer le bénéficiaire à accueillir et accepter le changement.

6.2. Discussion et confrontation des résultats

6.2.1. Discussion des résultats

Le mode projet constitue une approche efficace pour produire à temps des livrables dans un contexte donné avec des ressources humaines, techniques et financières prédéfinies. La gestion de projet incite à préciser les objectifs, à planifier les activités, à définir les livrables et à distribuer les tâches et les responsabilités afin de gagner en efficacité dans le cadre d'un budget établi à l'avance. Ces éléments sont bien précisés dans les deux projets que nous avons étudiés. L'approche de gestion de projet adoptée par l'Union européenne est une approche de planification qui se place délibérément sur un plan normatif, en proposant un schéma idéal de comportement pour les décideurs. La réussite de cette approche est conditionnée essentiellement par la disponibilité d'une information pertinente crédible et accessible, par la présence d'un pôle de décision unique ainsi que par le partage des mêmes valeurs et objectifs par tous les acteurs. Ces conditions ne sont guère ni disponibles ni réunies dans le cadre des projets étudiés. Si la gestion de projet avec une approche de planification a fait ses preuves dans le secteur d'ingénierie (militaires, infrastructures, spatiaux, etc.), en revanche, ce mode semble avoir des limites dans le cadre d'une démarche de réforme d'administration publique. Ces limites sont liées à plusieurs facteurs. Nous citons :

- l'absence d'une stratégie et des priorités de réforme chez les bénéficiaires,
- les mécanismes de choix des projets (buts et objectifs par rapport aux priorités),
- le processus d'élaboration des cahiers des charges,
- l'absence de concertation et d'échanges avec le bénéficiaire (qui accueille le projet),
- le rythme long du cycle de projet adopté par l'UE
- la courte durée de la période de mise en œuvre
- et enfin les faibles capacités et compétences des bénéficiaires pour assimiler et ancrer les résultats dans leurs institutions.

Il est à noter par ailleurs la méconnaissance par les bénéficiaires des modes opératoires dont dispose l'Union européenne (jumelage, TAIEX⁹³ etc.). Le choix du mode opératoire est fait exclusivement par l'Union européenne sans discussion avec ses partenaires. Les bénéficiaires méconnaissent également les outils et les exigences de la gestion de projets européens. Les conditions de réussite d'un mode opératoire et ou de tel ou tel outils sont liées aux problèmes traités et au contexte.

Les interviewés évoquent la défaillance de la contextualisation des projets dans les dimensions politique, culturelle, stratégique et administrative et surtout le manque de prise en considération de l'état de l'État ainsi que des priorités des parties prenantes. Les préoccupations exprimées par les parties prenantes libanaises soulignent le besoin d'avoir une problématisation basée sur les besoins réels du bénéficiaire. Cette problématisation doit ainsi intégrer l'état des capacités et des compétences du bénéficiaire afin d'assurer son appropriation et son engagement à mettre en place les recommandations émises dans le cadre du projet. Il était remarquable de constater la différence de perception de la réussite d'un projet de réforme parmi les interviewés ; du côté de l'autorité contractante cela tenait à la soumission des livrables comme indiqué dans le cahier des charges, alors que pour le bénéficiaire, la réussite dépendait de la satisfaction des besoins et de la résolution des problèmes en question.

Il était aussi remarquable de constater que les parties prenantes ne cherchaient pas à se jeter les responsabilités les unes sur les autres mais cherchaient à exprimer le besoin d'optimiser l'utilisation des ressources mobilisées dans le cadre de ces projets pour que les résultats ne finissent pas sous forme de rapports oubliés dans un tiroir.

L'interdépendance du réseau hétérogène de parties prenantes autour du projet de réforme nécessite une mise en relation basée sur l'entente et la confiance pour opérer le changement organisationnel désiré. Elle nécessite également une traduction des besoins et une convergence des intérêts des parties-prenantes autour d'une même finalité. L'expression de ce besoin d'un processus de traduction dans le cahier des charges et sa mise en place dans la phase d'exécution du projet va rendre intelligible

⁹³ TAIEX est conçu pour apporter une assistance à court terme à l'administration publique, par le biais d'un mode unique d'interactions entre pairs. Les experts de TAIEX sont des volontaires des administrations publiques des États membres de l'UE, qui souhaitent partager leur expérience avec leurs homologues sur la manière d'appliquer le droit de l'UE.

le réseau hétérogène des parties-prenantes. Dans l'absence de ce processus de traduction chaque partie prenante reste focalisée sur ses besoins, ses intérêts et ses priorités.

L'appréciation des résultats du projet diffère selon la partie prenante surtout que la réussite d'un projet de réforme ne garantit pas le changement organisationnel escompté. À quoi donc tient cette transformation organisationnelle et comment assurer l'ancrage des résultats du projet dans la durée ? L'ensemble des personnes interrogées croit que le développement des ressources humaines est un facteur central pour initier et ancrer le changement. La réussite de l'ancrage dépend de l'engagement du bénéficiaire, de sa préparation, de l'accompagnement et du développement des compétences de ses agents. Néanmoins, la sélection et la nomination d'une équipe dédiée au projet auprès du bénéficiaire ne suffit pas à garantir les changements organisationnels nécessaires. En effet, la mise en place des résolutions des projets est également la responsabilité du bailleur des fonds qui peut l'exiger dans le cahier des charges afin de s'assurer d'une utilisation fructueuse de son investissement. Elle est également la responsabilité du leadership politique qui doit s'engager à faire évoluer le cadre juridique facilitant l'ancrage et la durabilité des projets.

L'analyse des cahiers des charges des deux projets étudiés indique la non prise en compte du contexte des administrations et le gap entre les besoins prioritaires des bénéficiaires et les objectifs des projets. La mise en place d'un projet planifié selon les normes européennes, avec un défaut de contextualisation dans un pays qui obéit à des règles de partage politico-confessionnels, aboutissent à ce que les résultats des projets finissent inexploités et que le changement escompté soit non-opéré.

Dans le cas des deux projets étudiés, la réussite du projet est exclusivement liée à la réussite de sa gestion et plus particulièrement le respect des budgets alloués (coût), le respect des spécifications du cahier des charges (qualité) et la réalisation des activités et la soumission des livrables selon le plan prévu (délais). La réussite d'un projet se mesure également par l'ancrage des réalisations et la mise en place des dispositifs développés. L'inscription par l'Union européenne de chaque projet de réforme dans un programme plus large permet d'optimiser les ressources et contribue à la réussite des politiques européenne.

6.2.2. Confrontation des résultats avec le cadre théorique

Notre revue de littérature couvre trois thèmes principaux : la gestion de projet, la contextualisation, et le changement organisationnel. Nous avons identifié, pour chacun de ces thèmes, les éléments majeurs qui les caractérisent, en exposant l'historique et les définitions de ces éléments ainsi que les tendances thématiques les plus courants. L'observation et l'analyse de ces éléments nous a permis de structurer notre recherche et de préciser notre cadre théorique.

Nous récapitulons successivement dans les trois tableaux suivants (tableau 36, 37 et 38) les éléments majeurs des trois thèmes en les confrontant aux constats du terrain et aux résultats de notre recherche.

Tableau 36: auteur : gestion de projet : éléments thématiques et résultats

	Éléments thématiques	Constats terrain	Résultats de recherche
Gestion de projet	Cycle de vie	Une seule variation du cycle de vie de projet est appliquée par l'Union européenne	Cette variation imposée par l'Union européenne engendre des problèmes de décalage avec l'évolution de la situation du bénéficiaire et du contexte du projet (temporalité et priorités)
	Processus	Déconnexion entre le contenu, le contexte et le processus de mise en place du projet	Implication insuffisante du bénéficiaire dans l'expression de ses besoins et de ses priorités pendant les étapes de conception du projet et manque d'adaptation au contexte
	Compétences	Écart entre compétences requises de gestion de projet et compétences existantes	Les bénéficiaires n'ont pas été préparés et cette préparation n'est pas vérifiée à l'avance ni intégrée dans le cahier des charges. Ils n'ont pas les ressources nécessaires pour accompagner et mettre en place le projet.
	Acteurs	Bien identifiés et caractérisés	Les intérêts et les priorités des acteurs projet ne sont pas suffisamment intégrés
	Techniques et mode opératoire	Cadre logique, planification et mode opératoire manquent de flexibilité	Les techniques et mode opératoire ne sont pas assez explicites et sont méconnus des bénéficiaires.

	Cahier des charges (spécifications coûts et délais)	Objectifs et ressources sont bien spécifiés. La gestion administrative, technique et financière est assez rigide et prime sur la satisfaction des besoins du bénéficiaire.	Cahier des charges ambitieux et rigides. Objectifs conformes aux besoins mais impertinents par rapport aux priorités du bénéficiaires.
--	--	--	--

La revue de littérature révèle d'une part la prédominance du facteur humain dans la gestion de projet ainsi que le besoin d'avoir des professionnels (compétents) capables de travailler en réseau pour réussir cette gestion. D'autre part, les deux facteurs qui conditionnent le succès ou l'échec d'un projet sont la clarté de la mission (finalités et objectifs consignés dans le cahier des charges) ainsi que la consultation client. Le cahier des charges s'avère l'élément décisif pour la spécification des critères de succès en amont et en aval du projet. C'est aussi la base contractuelle des relations entre les parties prenantes. La faible implication du bénéficiaire dans la préparation du cahier des charges (par manque de compétence et/ou du fait que le projet ne fait pas partie de ses priorités), génère un manque d'intérêt au projet et par conséquent une faible mobilisation de ses ressources. Le déroulement du cycle de vie de projet adopté par l'Union européenne est complètement déconnecté du contexte du pays et des acteurs projet. C'est un cycle long, peu flexible qui répond aux impératifs de la commission européenne mais ne prend pas en compte l'état courant de l'administration bénéficiaire ni les priorités et le jeu de pouvoir des parties prenantes qui varient selon les étapes de ce cycle. L'étude des deux projets GRH et CNSS au travers les éléments identifiés dans la revue de littérature nous a permis de mieux comprendre, les bénéfices, les dysfonctionnements, les écarts, les décalages et les insuffisances dans la gestion des projets de réforme financés par l'Union européenne. Notre présence sur le terrain dans le cadre de notre recherche-intervention montre bien la prépondérance du facteur humain et son impact sur la réussite du projet et plus particulièrement le niveau de la préparation du bénéficiaire « *readiness* » et la satisfaction des besoins des acteurs projet. Notre interaction avec les parties-prenantes nous a permis de constater que la réussite d'un projet peut être différente selon la partie prenante qui fait l'évaluation et ou les critères d'évaluation retenus. La réussite du projet pour les gestionnaires du projet se résume à la soumission des livrables selon les conditions du cahier des charges sans se soucier de leurs pertinences ou des possibilités de les mettre en

place ; alors que pour le bénéficiaire ce qui importe c'est l'impact de ces livrables et le changement organisationnel que ça implique. Pour le bailleur de fonds, le respect de sa programmation et le choix de projet dans le cadre de sa programmation globale ainsi que l'intégration de ce choix dans ses priorités stratégiques sont considérés comme les facteurs majeurs de réussite.

Le choix de la théorie des parties-prenantes s'est imposé au fur et à mesure de l'avancement de nos recherches et s'est avéré assez approprié pour la compréhension des intérêts et attentes des acteurs projet qui varient selon les étapes du projet.

Dans le tableau suivant nous traitons les éléments identifiés liés à la contextualisation des projets.

Tableau 37 auteur : contextualisation : éléments thématiques et résultats

	Éléments thématiques	Constats terrain	Résultats de recherche
Contextualisation	Secteur public/privé	<p>Les spécificités de la réforme dans un contexte public ne sont pas mises en évidence dans les cahiers des charges.</p> <p>L'administration est non préparée pour recevoir l'assistance technique apportée par le projet et en manque de ressources et de nouvelles compétences.</p> <p>La modernisation et le renforcement des capacités de cette administration n'est pas une priorité du pouvoir politique.</p>	<p>La contextualisation des projets proposés se fait essentiellement selon les critères économiques et opérationnels sans prendre suffisamment en considération l'histoire et le système politique, légal et social du pays.</p> <p>Les besoins identifiés sont dépassés ou non prioritaires.</p>
	Culture	<p>Les mécanismes de solution proposés se concentrent sur le côté opérationnel et négligent les dimensions culturelles, politiques et juridiques (e.g. interrelation entre parties-prenantes du projet).</p>	<p>Les règles de jeu politique et social ne sont pas prises en compte (e.g. les légitimités basées sur le système juridique, ou l'appartenance confessionnelle ou régionale).</p>
	Modèle de gouvernance	<p>Le système confessionnel et clientéliste n'est pas pris en compte dans la problématisation présentée dans les cahiers des charges</p>	<p>Pays en recherche permanente du bon modèle de gouvernance, pour maintenir un équilibre entre le secteur privé, le secteur public et le secteur communautaire.</p>
	Historique de la réforme	<p>Les projets de réforme proposés ne touchent pas les questions préalables à la mise en place de réforme opérationnelle telle que le rôle de l'État, ses fonctions et ses responsabilités.</p>	<p>Les enseignements de l'étude de l'histoire de la réforme administrative au Liban ne sont pas pris en compte (e.g. rapports entre l'État et les communautés confessionnelles i.e. les prérogatives et influence).</p>

Les délégations de l'Union européenne manquent d'effectif spécialisé et les études d'identification des besoins sont pour la plupart sous-traitées à des cabinets de conseil. Des études sont à réaliser dans des temps records dans un cycle de projet déjà en décalage par rapport aux réalités du terrain. « *En 2014, l'UE mobilise un expert pour une période de deux mois pour écrire le cahier des charges à partir du Master plan élaboré en 2002* » (E11). La pris en compte de l'état de l'État libanais dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de réforme implique l'adaptation des méthodologies et des outils d'intervention et de gestion de projet déjà standardisés par l'Union européenne. D'un autre côté, l'Union européenne ne cherche pas à imposer une vision politique pour l'organisation des administrations de ses pays voisins/partenaires et se tient à la stratégie proposée par ces pays. « *La délégation européenne a envie et besoin de réponse simple* » (E5). Cette aspiration à simplifier les questions complexes mène à la décontextualisation des projets et à une focalisation sur la production de solutions opérationnelles rarement implémentées. C'est précisément ce manque de contextualisation des projets de réforme administrative financé par l'Union européenne au Liban qui est considéré, en partie, responsable de l'écart entre les résultats prévus et les résultats atteints.

La culture de l'espoir (Brunsson, 2006) est un autre facteur qui permettrait de comprendre pourquoi l'Union européenne finance à répétition des projets de réformes administrative au Liban, alors même qu'ils échouent systématiquement à implanter du changement. Pour préserver l'espoir de réussir là où d'autres bailleurs de fonds ont échoué, l'Union européenne est capable d'ignorer ses propres expériences et d'interpréter le monde d'une manière résolument positive.

Dans le tableau suivant, nous traitons les éléments identifiés liés à la réforme et au changement organisationnel.

Tableau 38 : auteur : réforme et changement organisationnel : éléments thématiques et résultats

	Éléments thématiques	Constats terrain	Résultats de recherche
Réforme et changement organisationnel	Réforme et changement	Manque de vision et de volonté politique. Manque de ressources humaines et techniques. Marché de réforme ; trop de projets pour peu de réforme.	Absence de stratégie de réforme et absence de priorisation des besoins. Les bailleurs de fonds choisissent dans une « carte de réforme » les secteurs/projets de réforme qui les intéressent. Administration non préparée pour accueillir et mettre en place la réforme.
	Nature et perception du changement	La stagnation politique empêche le changement. Besoin de modernisation du cadre juridique. Besoin de reconnaissance et d'application du cadre réglementaire. Besoin de nouvelles méthodes de gestion de ressources humaines sans interférences confessionnelles.	Les projets de réforme sont considérés par les bénéficiaires comme une opportunité pour un changement positif. Aucun accompagnement ou soutien politique (projet de lois en attente depuis des dizaines d'années). Dominance du système clientéliste dans la gestion des ressources humaines.
	Jeu d'acteurs et jeu de pouvoir	Recherche de légitimité et jeu de pouvoir entre les parties-prenantes.	Hypocrisie institutionnelle entre les parties-prenantes. Différents intérêts, priorités et attentes selon parties-prenantes.
	Apprentissage	Besoin de renforcement des capacités et d'acquérir de nouvelles compétences.	La présence de consultants internationaux avec des nouvelles approches est considérée comme une opportunité d'apprentissage exceptionnelle
	Ancrage des résultats	Les projets s'arrêtent à la production des livrables.	La mise en œuvre des résultats des projets de réforme n'est pas une obligation inscrite dans le cahier des charges. La réussite de projet est appréciée par rapport à la soumission des livrables et non pas par rapport à l'impact des changements proposés et mis en place.

L'absence d'une vision stratégique fédératrice du rôle de l'État pénalise tout projet de réforme administrative. La stratégie de réforme de l'administration publique proposée par OMSAR est un programme avec une liste de projets sans priorisation et sans indicateurs pour le suivi et l'évaluation de ces projets. « *Étant donné que les besoins sont à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'AP et même si OMSAR n'a pas le mot final dans la priorisation, tous les projets sont les bienvenus puisque ça aide à "boucher un trou" à réaliser une composante de la stratégie* » (E1). Les bailleurs de fonds ont le choix dans une liste de secteurs et de projets pour faire leurs sélections

L'Union européenne finance l'élaboration des cahiers des charges des deux projets étudiés dans le cadre de cette recherche. Ces cahiers des charges répondent aux besoins opérationnels des bénéficiaires sans tenir compte de l'état de ces bénéficiaires, de leurs ressources et capacités humaines à accueillir ces projets et à mettre en place les livrables produits. Les délais entre la conception et la mise en place de ces projets les rend déjà en décalage par rapport aux priorités courantes des bénéficiaires. L'ancrage des résultats des projets ne semble pas être la préoccupation dominante des parties prenantes ; chacune poursuit ses propres objectifs et affiche sa satisfaction du processus sans tenir compte de l'impact réel de ces projets et du changement qu'ils sont censés déclencher. D'une certaine façon, tout se passe comme si les parties-prenantes se trouvaient contraintes à l'hypocrisie (Brunsson, 2002).

D'après les témoignages recueillis dans les entretiens des acteurs projets, dans les ateliers de travail et dans les sessions de formation organisées dans le cadre des deux projets, nous avons constaté l'importance et l'appréciation de l'apprentissage et de l'acquisition de nouvelles capacités collectives et de nouveaux modes de raisonnement. « *Je tiens à rappeler une autre dimension qu'on ne devrait pas négliger : plus de 15 cadres des quatre ministères et du conseil de la fonction publique ont suivi des formations et ont une expérience et ont une vision moderne de la gestion des ressources humaines* » (E7). C'est bien l'apprentissage de ces nouveaux modes de raisonnement ainsi que l'acquisition de nouvelles compétences qui déclenchent le changement organisationnel souhaité et non pas des décisions hiérarchiques (Crozier et Friedberg, 1977). Cet apprentissage ne se réduit pas à une fibre pédagogique, c'est une

question d'organisation et cette organisation ne fait pas partie des cahiers des charges des projets.

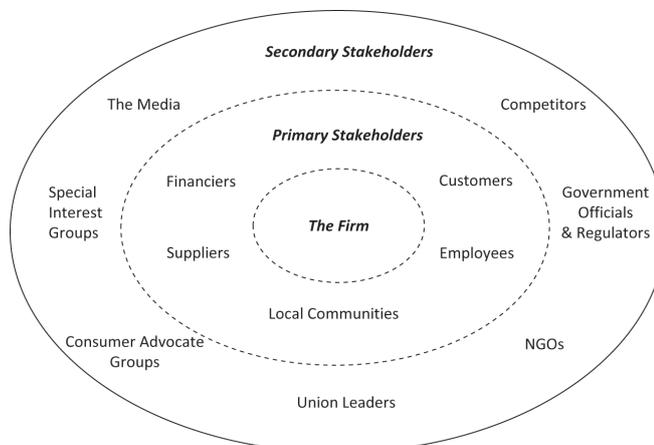
6.2.3. Intérêt et limites du cadre théorique

La pertinence du choix de la théorie des parties-prenantes et de la théorie de la traduction pour notre cadre théorique a permis de cerner notre problématique et d'apporter les outils de réflexion nécessaire à la compréhension des phénomènes rencontrés au cours de notre recherche-intervention. L'analyse des deux projets étudiés par le prisme de ces deux théories a permis une description adaptée au contexte de notre étude et une compréhension approfondie de la gestion des projets de réforme financés par l'UE. À défaut d'une stratégie de réforme nationale de l'administration publique libanaise et dans l'absence d'une volonté politique et d'une vision stratégique partagée, chaque acteur projet développe sa propre stratégie, ses propres objectifs et indicateurs de réussite. De ce fait, ces projets de réforme n'arrivent pas à engager les parties prenantes dans un processus de création de valeurs commune ni à aboutir à une convergence des intérêts des parties prenantes pour engager un changement organisationnel et contribuer à son implantation et à son assimilation.

6.2.3.1. La théorie des parties-prenantes

Cette théorie propose une approche participative de la conception de la stratégie fondée sur une négociation constructive où chacune des parties prenantes trouve son intérêt à coopérer. L'utilisation de la théorie des parties prenantes dans le cadre de nos travaux permet d'identifier et de caractériser très tôt les parties prenantes impliquées dans la gestion des projets étudiés. Freeman (2018) distingue deux types de parties-prenantes : les primaires qui sont directement impliquées dans le processus de création de valeur et les secondaires qui peuvent affecter ou sont affectées par les actions de l'entreprise qu'il place au centre du dispositif.

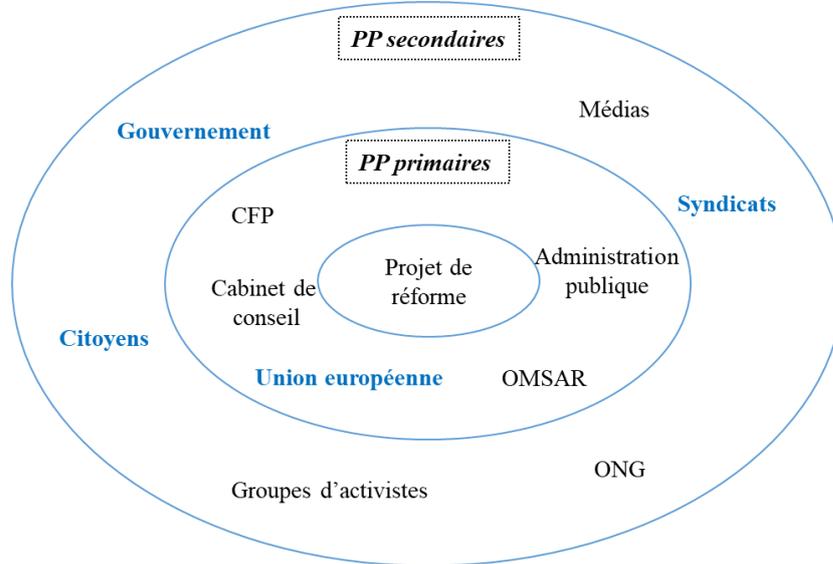
Figure 40: carte de positionnement primaires et secondaires des parties-prenantes



Source : Freeman (2018)

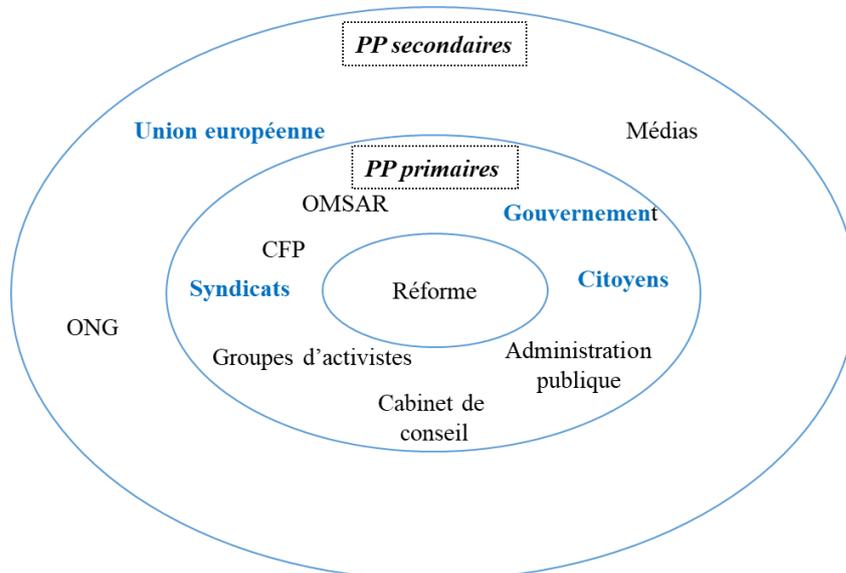
Freeman précise que cette classification n'est pas figée et nous y adhérons. La question que nous nous posons est de savoir s'il faut placer le projet de réforme, ou la réforme même ou l'organisation bénéficiaire au centre du dispositif ? chaque option implique une approche différente. Chaque positionnement engage une distribution différente des parties permanentes entre primaires et secondaires et cette distribution va induire des types d'implication et d'impact dissimilaires. La classification des parties-prenantes est également tributaire du choix de l'objet étudié et de son positionnement dans le dispositif. Pour illustrer nos propos, nous présentons ci-après deux schémas de positionnement, la première figure 41 avec le projet de réforme GRH au centre du dispositif et la deuxième figure 42 avec la réforme administrative au centre.

Figure 41: Auteur : Le projet de réforme au centre du dispositif des parties-prenantes



En plaçant le projet de réforme au centre du dispositif, l'Union européenne est une partie-prenante primaire impliquée directement dans les processus de création de valeur au moins par son apport financier et normatif. Le gouvernement (libanais) dans ce schéma est une partie-prenante secondaire qui a un intérêt légitime et qui peut certainement impacter le projet mais n'a pas d'implication directe dans la gestion du projet, son influence est donc moindre. Alors que dans le cas où nous plaçons la réforme administrative au centre du dispositif à la place du projet de réforme, nous obtenons le schéma indiqué dans la figure 42 ci-après.

Figure 42: Auteur : La réforme au centre du dispositif des parties-prenantes



L'Union européenne devient une partie-prenante secondaire qui peut influencer ou être influencée par l'orientation de la réforme mais qui ne participe pas directement au processus de création de valeur et son impact est inférieur à celui du gouvernement (libanais). Notre problématique est d'étudier la gestion des projets de réforme et non pas la réforme administrative elle-même, c'est pourquoi nous retenons le premier schéma (figure 41) et par conséquent, les parties prenantes primaires que nous avons retenues depuis le début de notre recherche sont : l'Union européenne, les bénéficiaires, OMSAR et le cabinet de conseil.

Afin de faciliter l'identification des parties prenantes, nous nous référons aux travaux de Igalens et Point (2009) qui proposent de les catégoriser en sept groupes : les actionnaires, les salariés, les clients, les partenaires d'affaires, le gouvernement, la communauté et les médias. La délimitation proposée par Freeman et la catégorisation proposée par Igalens et Point, autant pertinentes pour le monde de l'entreprise, méritent une certaine révision et spécification dans le cadre d'un projet de réforme administrative financé par un organisme tel que l'Union européenne. Nous catégorisons ainsi les parties prenantes des projets étudiés en trois groupes majeurs : bailleur de fond, bénéficiaire et gestionnaire de projet (cabinet de conseil et OMSAR comme autorité contractuelle). Cette nouvelle catégorisation que nous développons dans la section 6.3, nous a permis un meilleur cadrage des fonctions, rôles et responsabilités de chaque partie-prenante et de pouvoir cerner leurs intérêts et attentes tout au long du cycle de vie du projet.

6.2.3.2. La sociologie de la traduction

Cette théorie montre que la réussite d'un changement se trouve liée au réseau généré par l'intervention et à la chaîne des traductions qui transforme et rapproche les points de vue sur le changement. Grâce à la chaîne des traductions, les acteurs peuvent parvenir à un niveau d'intercompréhension suffisant, rendant pensables la construction d'un accord et sa stabilisation. Le dispositif d'intervention à visée de changement se conçoit avec les acteurs commanditaires au moment de l'analyse de la demande et des premières observations. Le dispositif d'élaboration et d'implémentation de projets de réforme mis en place par l'Union européenne, représenté par son cycle de projet, ne favorise pas la création de réseau entre

les parties-prenantes. Chaque partie reste enfermée dans ses fonctions, son rôle, ses priorités et ses responsabilités.

La définition de la « problématisation », l'enrôlement des acteurs dans une réflexion collective, renvoie à l'objectif de l'intervention et du dispositif. Une telle réflexion ne se décrète pas si la question initiale ne fait pas sens pour les acteurs participants. L'inscription des réflexions et des controverses entre acteurs dans un document écrit assure un véritable support pour la continuité de la réflexion collective et pour le processus de convergence. Le mode opératoire adopté par l'Union européenne ne permet pas cette réflexion collective et le document qui est censé être une synthèse de cette réflexion collective n'est autre que le cahier des charges rédigé par un expert externe. Au lieu d'être un actant dynamique en interaction avec les acteurs du projet, le cahier des charges fait fonction d'actant / référent des relations entre les acteurs du projet. Ce même cahier des charges est sujet à des interprétations diverses et divergentes par les différents acteurs du projet qui n'ont pas tous participé à sa rédaction.

À titre d'expérimentation, nous avons cherché à appliquer le processus de la théorie de la traduction, comme développé par Callon (1986), pour répondre à un besoin prioritaire des chefs de bureaux locaux et régionaux de la CNSS. Afin d'encourager l'émergence et la réalisation de projet d'innovation au sein de la CNSS et d'un commun accord avec le groupe de travail-GRH, nous avons créé une activité non prévue dans le cahier des charges du projet européen que nous avons appelé *initiative innovante*. L'objectif de la première initiative est d'améliorer le service d'accueil des assurés dans les bureaux régionaux et la création d'un guichet unique pour faciliter leurs démarches. Nous avons impliqué plusieurs départements et services de la CNSS (finance, travaux, assurance maladie, etc.) et nous avons réussi à élaborer en concertation avec les différents acteurs un projet technique et financier basé sur les principes suivants :

- organisation du déroulement d'entrée et de sortie des assurés dans le bureau sélectionné.
- balisage du Bureau et des services, grâce à l'utilisation de couleurs, symboles et meubles.

- fourniture des outils et matériels techniques telles que des écrans pour communiquer efficacement et rapidement les informations.
- formation du personnel aux prestations de services rapide pour réduire le temps d'attente.
- contrôle et évaluation de la mise en œuvre du projet pour identifier et rectifier les déficiences du processus.

Le budget nécessaire à la réalisation du projet dans un bureau pilote est évalué à 12 500€. Cette première initiative n'a pas été mise en œuvre, la chef du de projet technique qui représente OMSAR, responsable de la bonne exécution du cahier des charges, était opposée à l'idée, puisque non-planifiée et non inscrite dans le cahier des charges. Elle a considéré l'activité comme un gaspillage des ressources du projet et a refusé de faire la démarche administrative pour demander à la délégation de l'Union européenne de faire l'allocation budgétaire nécessaire. La Caisse n'a pas souhaité financer l'initiative (si c'est dans le cadre du projet européen, ce sont les européens qui doivent financer, sans oublier la bureaucratie et les jeux de pouvoir interne de la CNSS).

Dans le cadre de cette expérimentation, nous avons pu démontrer l'importance d'impliquer tous les acteurs dès le début de l'initiative et de faire prendre conscience à ces acteurs qu'ils peuvent trouver satisfaction au travers d'une solution négociée. L'équipe de la CNSS a réussi à trouver une solution innovante, coconstruite et peu coûteuse mais ce n'était pas suffisant pour la mettre en place. En effet, ce qui fait le succès d'une innovation, ce ne sont pas tant les propriétés intrinsèques de cette innovation, mais bel et bien la longueur et la robustesse du réseau (Akrich, et al, 1988). Le contexte du projet et le système décisionnel, n'ont pas permis de mettre en place cette initiative (comme consultant, nous n'avons pas l'autorisation de contacter ou de mobiliser les décideurs du projet et particulièrement la délégation de l'Union européenne). La théorie de la traduction présente les limites de ses points forts. En effet, tout au long des opérations du processus de traduction (contextualisation, problématisation, intéressement, enrôlement et mobilisation), l'implication de représentants confirmés des parties prenantes de différents niveaux, politique,

stratégique et opérationnel, est un *must* et se trouve être le défi insurmontable dans le cadre de nos deux projets européens au Liban.

6.3. Apport théorique

L'étude de notre problématique de recherche par le prisme de la théorie des parties prenantes et celui de la théorie de la traduction soulève des questions au-delà de la pertinence du cycle de gestion de projet européen et la convenance de son application dans le cadre d'un projet de réforme. Nous nous sommes interrogé sur la validité des concepts des deux théories dans le cadre de notre problématique et nous présentons ci-après nos réflexions et constatations.

Mitchell, Agle et Wood (1997) nous proposent de classifier les parties-prenantes selon trois critères de pertinence : le pouvoir, la légitimité et l'urgence. Ils nous proposent également de catégoriser les parties prenantes d'après l'interrelation qui existe entre elles. Nous avons démontré que les critères de pertinence ne sont pas des attributions figées tout au long du cycle de vie de projet et qu'un acteur peut même avoir à la fois les trois critères de pertinence selon la phase du cycle ou selon la partie avec qui il interagit. Par conséquent, les quatre catégories proposées (les incontournables, les dominantes, les dépendantes et les dangereuses) ne sont pas pertinentes dans le cas de projets de réforme financés par l'Union européenne. C'est pourquoi nous proposons de catégoriser les parties prenantes selon leur rôle majeur et de définir les responsabilités qui sont portées par ces rôles dans le cadre de projet de réforme financé par un bailleur de fond. Les rôles majeurs identifiés dans le contexte des projets de réforme financés par l'UE appliqués aux projets GRH et CNSS, ainsi que les 3 catégories proposées sont résumées dans le tableau ci-après.

Tableau 39: Auteur : catégorisation des PP de projet de réforme financés par l'UE

Catégorie	Rôles majeurs	P-P des projets	Responsabilités
▪ Bailleur de fond	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Partenaire économique et politique ▪ Financier ▪ Générateur et Contrôleur des normes de gestion de projet 	L'Union européenne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer le budget ▪ Choisir le mode opératoire convenable au contexte du pays ▪ Impliquer les parties-prenantes dans l'élaboration du cahier des charges ▪ Intégrer les priorités des bénéficiaires ▪ Inclure l'ancrage des résultats dans le cycle de vie du projet et dans le cahier des charges

Catégorie	Rôles majeurs	P-P des projets	Responsabilités
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestionnaire de projet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrateur technique et financier du projet 	<p>OMSAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faciliter les échanges et la mise en place des activités du projet (autorisations, consentement etc.) ▪ Veiller à la contextualisation du mode et des outils de gestion ▪ Préparer le terrain légal et politique pour mettre en œuvre le changement ▪ Aider les bénéficiaires pour être prêts à recevoir le projet ▪ Effectuer des contrôles administratifs et financiers
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestionnaire de projet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisateur des activités du projet 	<p>Le cabinet de conseil</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proposer une méthodologie adapter au contexte du bénéficiaire ▪ Mobiliser des consultants compétents, disponibles et expérimentés ▪ Impliquer le bénéficiaire dans la construction des solutions ▪ Former les agents aux méthodes et à la méthodologie de travail adoptées ▪ Soumettre des livrables dans le respect du coût, de la qualité et des délais
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéficiaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Récepteur de l'assistance technique ▪ En charge de la mise en place des résultats 	<p>CFP et 4 ministères CNSS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueillir le projet et les consultants mobilisés ▪ Exprimer clairement les besoins et les priorités ▪ Libérer et engager son personnel à participer aux activités du projet ▪ Accepter ou réfuter les recommandations des consultants ▪ Mettre en œuvre les résultats

Cette catégorisation par rôle permet d'associer aux parties-prenantes des responsabilités tout au long du cycle de vie du projet et non pas des attributions aléatoires selon les phases du projet ou les interactions entre acteurs. Cette catégorisation permet également de faciliter l'écriture du cahier des charges.

Dans le cadre des deux projets étudiés, nous avons également constaté une confusion entre les besoins à satisfaire et les objectifs à atteindre d'un côté et les moyens à mettre en place pour les atteindre d'un autre. Ci-après, nous proposons de clarifier

cette confusion et proposons d'expliciter la divergence entre besoin et problème. Cette clarification permet de mieux rédiger le cahier des charges qui est un élément central dans le cycle de vie de projet. C'est dans ce document que la finalité, but, objectifs et résultats attendus ainsi que les moyens nécessaires pour les réaliser, sont spécifiés. Cependant finalités et moyens peuvent être emmêlés comme nous l'avons constaté.

Le dictionnaire Larousse (2020) définit le besoin par *ce qui est nécessaire pour accomplir quelque chose, faire face à une situation*. C'est une exigence pour l'être humain, provenant de la nature ou de la vie sociale.

Les différents types de besoins sont :

- *besoin exprimé*, explicitement déclaré par le client dans un cahier des charges,
- *besoin implicite*, considéré comme évident par le client mais non déclaré
- *besoin latent* dont le client n'est pas conscient,

Larousse définit le problème comme un point sur lequel on s'interroge, question qui prête à discussion, qui fait l'objet d'argumentations, de théories diverses, en particulier dans le domaine de la connaissance. La définition d'un problème n'est ni intuitive ni intelligible, du fait qu'un problème se définit par la perception des acteurs, la décision de le traiter (priorisation) et son impact à moyen et à long terme. L'objet d'un cahier des charges est de transformer la finalité qui est la satisfaction d'un besoin en un problème bien posé.

Afin d'élucider cette confusion entre besoin et problème, nous proposons de définir le problème à partir du besoin et non pas par ses effets ni par les solutions possibles pour le résoudre : ***Un besoin devient un problème à partir du moment qu'on cherche à le satisfaire. La résolution du problème se fait par la satisfaction du besoin.***

Pour illustrer notre propos, prenons pour exemple le besoin de se déplacer d'un point A vers un point B. Ce besoin de déplacement devient un problème le moment où nous cherchons à nous déplacer donc à le satisfaire. Le problème est comment s'y rendre et c'est la priorité à régler. Traiter les conséquences de notre absence du point B aussi importantes qu'elles soient, ne va pas satisfaire au besoin de s'y rendre. Le fait de partir du besoin et de la satisfaction du besoin ouvre les perspectives à une multitude

de solutions dissemblables (se déplacer à pied, en voiture, par train, par avion, à dos de cheval etc.). La définition du problème, à partir de la disponibilité, ou non, de moyens ou d'outils (avoir une voiture), limite les possibilités de solution et peut générer des problèmes supplémentaires (coût de maintenance, impact sur l'environnement, assurance, qualité du réseau routier etc.). La solution proposée doit satisfaire le besoin et être en adéquation avec le contexte (ressources disponibles pour mettre en place la solution, qualité, durabilité de la solution, etc.). Nous avons constaté que le fait de créer des dispositifs de GRH n'avait pas satisfait aux besoins de l'administration publique ni à la finalité du projet GRH qui est d'améliorer les capacités de gestion des ressources humaines au Conseil de la fonction publique et dans les quatre ministères.

La problématisation dans le cahier des charges s'est faite autour de l'outil (les dispositifs GRH à concevoir) et non pas autour des besoins de l'administration ni autour des priorités des parties-prenantes ni du contexte de réalisation du projet. La problématisation au sens de la théorie de la traduction consiste à identifier les acteurs et les obstacles qui les empêchent de réaliser leurs objectifs et de construire un réseau de problèmes dans lequel l'acteur se rend indispensable. Il s'agit de faire prendre conscience aux acteurs concernés qu'ils peuvent trouver satisfaction au travers d'une solution que les traducteurs sont en mesure de proposer.

6.4. Apport et Implication managériales

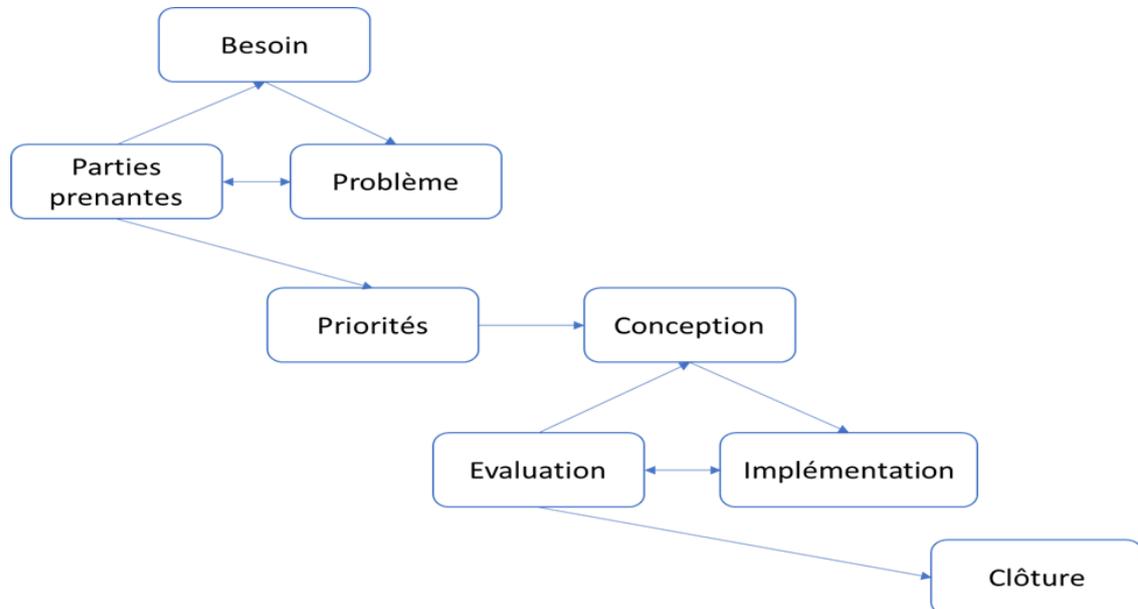
6.4.1. Apport managérial

Notre intervention sur ces deux projets de réforme administrative, financées par l'UE au Liban, ainsi que notre expérience de ce genre de projet dans la région, nous a permis de concevoir et de mettre en place des initiatives de travail collectif dans le but d'améliorer la performance de la gestion des ressources humaines, de développer les capacités des agents publics et de proposer des changements organisationnels dans les administrations bénéficiaires de ces projets. Notre apport managérial se rapporte d'une part, à l'organisation du cycle de projet, et d'autre part, à la proposition d'un outil d'identification des besoins.

6.4.1.1. Le cycle de projet

Le cycle de projet que nous proposons se constitue de huit étapes, avec un cheminement d'un début vers une fin (figure 40). Le modèle proposé part en boucle à partir de l'identification des besoins en passant par la problématisation suivie par l'engagement d'un réel échange avec les parties prenantes pour aboutir à une liste des priorités. Une fois ce processus dynamique produit une liste de projets prioritaires spécifiant les finalités, les objectifs, les ressources et le mode opératoire adéquat, le départ de la deuxième boucle démarre. Ceci se fait avec la conception, l'implémentation et l'évaluation des activités tout en impliquant les parties prenantes à chaque étape afin d'assurer la flexibilité nécessaire et de s'adapter à la contingence du contexte. Le bénéficiaire doit assurer la disponibilité des ressources et du personnel qui doit accompagner l'expertise mobilisée. Enfin, le cycle se termine par une étape de clôture pour assurer la capitalisation des travaux du projet et le développement des capacités des bénéficiaires pour continuer le chemin du changement nécessaire et l'optimisation des investissements consentis.

Figure 43 Auteur : cycle de vie de projet proposé

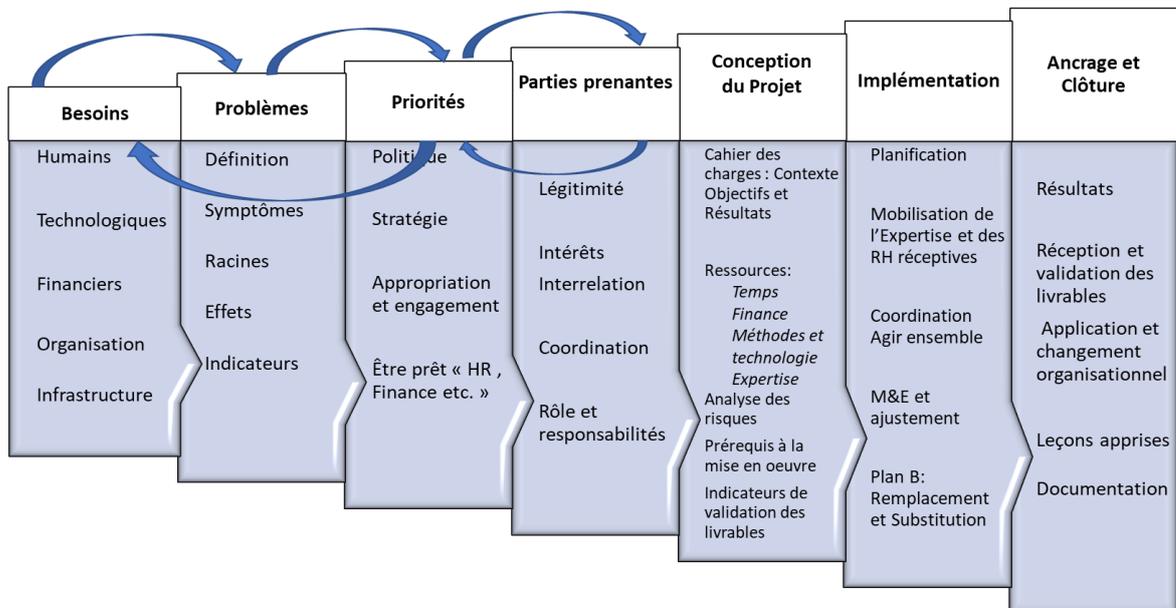


Comme déjà indiqué c'est un cycle de projet en deux boucles avec un arrêt au milieu et une fin. Le point de départ du cycle de projet proposé est bien **l'identification des besoins**. Cette opération couvre les besoins humains (compétences, effectifs et qualifications) technologiques, financiers, organisationnels et d'infrastructure. **La problématisation** est l'art de traduire les besoins en problèmes en engageant les parties prenantes pour une formulation collective et une définition précise des indicateurs (Callon, 1986). L'implication des parties prenantes du projet dans ces deux opérations est un gage d'une identification de besoins affinée et d'une problématisation pertinente et cohérente. La priorisation des problèmes à traiter est une opération qui doit se faire au niveau politique, en tenant compte de la stratégie des bénéficiaires, des ressources disponibles et de l'opportunité de lancer le projet dans le contexte général.

S'il y a bien une partie prenante à engager dans cette phase d'écriture du cahier des charges et de conception du projet c'est bien le bénéficiaire. Le cahier des charges spécifie le contexte, la finalité, les objectifs, les résultats attendus et les ressources à mobiliser en termes d'expertise et de personnel. L'engagement du bénéficiaire permet d'optimiser la mobilisation des ressources et la réalisation des prestations selon une approche participative « *faire avec et non pas à la place* », dans une planification tenant compte de la disponibilité et des capacités des ressources humaines réceptives

du bénéficiaire. Chanut et Bournois (2012) nous enseignent que « *l'évolution de l'action publique appelle un usage plus étendu de l'évaluation et une articulation plus fine des justifications managériale et scientifique* », en organisant l'évaluation comme une *démarche pragmatique* et un processus continu à mettre en place dans une vision d'amélioration, d'ajustement et de mesure des indicateurs préétablis d'un commun accord entre les parties prenantes. L'évaluation confère alors « *une meilleure intelligence des phénomènes publics, son apport essentiel réside dans son aptitude à révéler et enrichir des capacités d'actions futures* » (Chanut, 2002). Enfin, le projet doit avoir une clôture, une réception et validation des livrables, une capitalisation sur les leçons apprises et des recommandations pour l'application et l'enracinement des résultats dans un cadre de développement durable. Le schéma ci-après résume ces opérations avec les éléments clés à prendre en compte dans chaque étape. Nous plaçons l'implémentation et l'évaluation (Monitoring & Évaluation M&E) dans la même étape afin de souligner l'importance d'une évaluation continue tout au long de l'étape implémentation et non seulement à la fin de cette dernière.

Figure 44: Auteur : détail des étapes du cycle de projet proposé



Ci-après nous détaillons les sept étapes du cycle de projet proposé (figure 44). Chaque étape est à traduire dans un processus, et les outputs de ce dernier constituent les inputs du processus suivant.

1. **Étude des besoins** : identifier les besoins humains (effectif, qualifications et compétences) technologiques, financiers, organisationnels et d'infrastructure.
2. **Problématisation** : traduction des besoins en problème, définition des causes et des effets et détermination des indicateurs de résolution.
3. **Fixation des priorités** : en corrélation avec la stratégie et en tenant compte de la faisabilité du projet (disponibilité des ressources et préparation des bénéficiaires) ainsi que d'un contexte favorable.
4. **Consultation des parties prenantes** : identification des parties prenantes, rôles et responsabilités, légitimité et intérêts, suivi par un engagement des parties prenantes et investissement pour atteindre les finalités du projet.

Auteur : Ces quatre premières étapes sont en « cycle » et représentent la phase première qui conditionne l'initiation et la réussite du projet. L'étude des besoins va permettre une problématisation précise et la définition des priorités se fait selon le degré d'urgence des besoins identifiés et la disponibilité des ressources et d'un contexte favorable pour les satisfaire en accord avec toutes les parties prenantes. Une fois cette phase de quatre étapes est terminée, la phase de conception et d'implémentation de projet peut commencer.

5. **Conception du projet** : impliquer essentiellement les bénéficiaires dans l'écriture du cahier des charges spécifiant le contexte, les objectifs, les résultats attendus et les ressources à mobiliser en termes d'expertise et de personnel auprès des bénéficiaires. Le cahier des charges doit préciser le processus de réception et de validation des livrables et doit laisser aux consultants et bénéficiaires le choix des activités à mettre en place en fonction du contexte et des ressources disponibles.
6. **Implémentation** : à partir du cahier des charges, le bureau de conseil élabore en coordination avec le bénéficiaire une planification tenant compte de la préparation du bénéficiaire et de la mobilisation de l'expertise. Il doit également mettre en place un système de contrôle et d'évaluation (M&E) dans une vision d'amélioration, d'ajustement et de mesure des indicateurs tout au

long du cycle de projet avec la possibilité de suspendre, d'annuler ou de créer des activités selon le besoin.

Auteur : La conception comme l'implémentation de projet doit se faire avec l'engagement du bénéficiaire et le soutien des parties prenantes. Le développement des compétences et doit aller avec le choix des outils de gestion. La spécification des indicateurs de réussite de projet va au-delà de la soumission des livrables et intègre l'ancrage des résultats.

7. **Ancrage et Clôture** : réception et validation des livrables, capitalisation sur les leçons apprises et recommandations pour la continuité dans un cadre de développement durable.

Nous retenons également que la réussite de la gestion de projet nécessite une sélection adéquate de l'équipe projet (effectif, qualifications et compétences), de la durée du projet, d'une communication efficace, du leadership et de l'appropriation de projet par le bénéficiaire.

6.4.1.2. L'outil d'identification des besoins

La réussite d'un projet de réforme est conditionnée par l'exactitude et la précision du cahier des charges, où sont définis les besoins à satisfaire et les problèmes à résoudre ainsi que le rôle et les responsabilités des acteurs du projet. Une solution a plus de chance de réussir si elle est conçue et réalisée par les acteurs qui doivent la mettre en place. Les ressources (humaines, techniques et financières) mobilisées, n'ont de valeur et d'effet qu'à partir d'une problématisation pertinente et d'une priorisation adaptée au contexte. L'outil d'identification des besoins que nous proposons se présente sous forme d'une matrice. Cette matrice de besoins est constituée à partir du croisement des besoins des parties prenantes avec les composants/éléments du système/organisation qu'on cherche à améliorer/à changer.

À partir des besoins identifiés, discutés et validés par les parties prenantes, nous pourrions spécifier les problèmes à résoudre. Cette approche nous conduit à raisonner

à partir du besoin et non pas de la solution conventionnelle et à ouvrir la réflexion sur des possibilités au-delà des moyens disponibles. Pour illustrer notre propos, nous prenons à titre d'exemple l'identification des besoins des parties-prenantes d'un centre de formation professionnelle (système/organisation). Les parties prenantes majeures impliquées sont : le gouvernement, l'élève, l'établissement de formation, l'employeur, la communauté et les médias.

Les composants/éléments majeurs d'un centre de formation sont : le formateur, les équipements, le curricula, l'élève, le bâtiment et le système de gestion. La matrice d'identification des besoins devient comme suit :

Tableau 40: Auteur : Matrice d'identification des besoins

	Formateur	Équipements	Curricula	Bâtiment	Système de Gestion	Synthèse1
Gouvernement						
Élèves	Formateur compétent	Disponible et accessible	Moderne et flexible	Sûre et facile d'accès	Durable, et responsable	
Établissement de formation						
Employeurs						
Communauté						
Médias						
Synthèse2						

Cette matrice va permettre d'identifier les besoins de chaque partie prenante par rapport à l'ensemble des composants/éléments de l'organisation cible et de les synthétiser dans la colonne synthèse1. Cette matrice va également permettre d'identifier la performance attendue de chaque composant/élément qui sera synthétisée dans la ligne synthèse2. À titre d'exemple les besoins de l'élève sont :

Avoir un formateur compétent : résoudre ce problème, donc satisfaire le besoin serait possible par la formation des formateurs ou le recrutement de formateurs compétents ou le partenariat avec le secteur privé pour mobiliser des formateurs etc.

Équipements disponibles et accessibles : résoudre ce problème, donc satisfaire le besoin serait possible par l'achat d'équipement ou en permettant aux étudiants l'accès à un établissement ayant ces équipements (mutualisation des ressources) ou par la mise en place de travaux pratiques dans un atelier industriel.

Ainsi, problématiser à partir des besoins permet d'identifier une variété de possibilités de solutions impensables si la problématisation se fait à partir des moyens disponibles ou des solutions conventionnelles. L'implication des parties prenantes dans la problématisation enrichit les possibilités et engage les acteurs.

Une fois cette problématisation achevée il est recommandé de procéder à une priorisation des problèmes à traiter en fonction du contexte, des orientations politiques et des capacités du bénéficiaire à recevoir l'assistance mobilisée. Il ne sert à rien d'acheter des équipements pour des centaines de milliers d'euros si le centre de formation n'a ni les moyens ni les compétences pour les exploiter et les maintenir.

6.4.2. Implications managériales

Nous proposons ci-après pour chaque partie prenante les enseignements et implications managériales indispensables pour améliorer l'efficacité de la gestion des projets de réforme administrative financés par l'UE au Liban.

Pour l'Union européenne :

- revoir le cycle de projet afin de réduire les délais entre les phases et éviter le décalage avec une réalité évolutive dans le temps.
- engager les parties prenantes, principalement les bénéficiaires, dans le processus de préparation du projet et particulièrement dans l'étape d'élaboration du cahier des charges. L'implication du bénéficiaire aussitôt va permettre de garantir une problématisation plus précise qui intègre ses priorités.

- mobiliser des experts qui connaissent le contexte du pays et des organisations bénéficiaires.
- éviter la planification à outrance des activités et des tâches et permettre une marge de flexibilité pour introduire des modifications et des initiatives originales au moment de la phase d'implémentation du projet.
- et enfin intégrer la mise en place et l'ancrage des résultats des projets dans le cahier des charges.

Pour le bénéficiaire : une réforme se prépare, et c'est un investissement dans la durée. Le bénéficiaire est responsable de la sensibilisation et de la préparation du personnel pour agréer et soutenir le processus de changement, à rendre son personnel disponible et prêt pour accueillir la réforme comme une expérience d'apprentissage et une aventure commune avec les consultants. La responsabilité du bénéficiaire est bien de continuer au-delà du projet et de mettre en place les livrables ; pour se faire, il doit démontrer un leadership organisationnel et une volonté politique.

Pour le cabinet de conseil : la responsabilité du cabinet de conseil va au-delà de la soumission de rapports et des livrables. Le développement des capacités du bénéficiaire et l'accompagnement des parties prenantes font partie intégrante de ses attributions. C'est un rôle de traducteur (au sens de la sociologie de la traduction) qui est attendu des consultants, qui doivent avoir la capacité et le dynamisme pour faire des suggestions, proposer des améliorations et des adaptations du cahier des charges au contexte et aux capacités du bénéficiaires. Le cabinet de conseil est un accélérateur qui va faciliter voire permettre la transition d'un état actuel vers un changement souhaité.

Pour OMSAR : comme représentant du gouvernement libanais

- mettre à jour et affiner sa stratégie de réforme et surtout prioriser ses projets et ses objectifs.

- tirer les leçons de ses expériences, développer les compétences internes et continuer à jouer ce rôle de coordination pour accompagner et faire évoluer les acteurs de l'administration publique.

OMSAR gagne à mettre en place des partenariats stratégiques avec le CFP et les institutions d'enseignement et de formation comme l'ENA-Liban, l'Institut des finances et les universités libanaises. Ces partenariats permettent d'aider les bénéficiaires dans leurs préparations pour accueillir le projet ainsi que de gagner en légitimité et en capacités d'intéressement et de mobilisation autour de ses projets.

En définitive, un projet de réforme administrative réussi est un projet qui émerge d'un besoin contextualisé, géré et mis en place avec des parties prenantes engagées et impliquées. Au niveau stratégique « *la question n'est plus de savoir s'il faut faire avec ou sans les parties prenantes, mais plutôt de savoir de quelle manière composer avec elles* » (Chanut, 2020). L'implication des parties prenantes doit se faire dans un cadre d'apprentissage et d'enrichissement mutuel. La problématisation matérialisée dans le cahier des charges gagne en précision par la mobilisation des bénéficiaires dans les premières phases du projet et dans son processus de gestion. Un projet de réforme ne se limite pas à produire des livrables bon à être rangées dans un tiroir en attendant le prochain projet. L'obligation d'application des résultats et recommandations dans l'organisation est à intégrer dans le cahier des charges afin de produire -ou au moins- d'initier le changement souhaité et d'assurer un ancrage des résultats.

6.5. Synthèse du chapitre 6

Dans ce dernier chapitre, nous avons exposé nos analyses de la gestion des deux projets GRH et CNSS et nous avons comparé les réalisations de ces projets contre les prévisions des cahiers des charges. Nous avons structuré notre analyse des entretiens semi-directifs selon les trois thèmes de notre recherche : contextualisation, gestion de projet et ancrage. La contextualisation des projets fait défaut dans les dimensions politique, culturelle et stratégique. Elle n'est pas facilitée par le cycle de projet européen qui n'intègre pas une prise en considération de l'évolution des priorités des parties prenantes. Le mode projet ne semble pas être le *modus operandi* à privilégier dans le cadre d'une réforme dans un contexte public. L'imbrication des intérêts entre les parties prenantes ne favorise pas l'ancrage et aucune partie n'a intérêt à arrêter un projet même défaillant.

Ensuite, nous avons discuté ces résultats et nous les avons confrontés avec le cadre théorique de notre recherche. Nous avons présenté notre apport théorique, plus particulièrement sur la notion des attributions des parties prenantes et ses limites dans un cycle de projet et nous avons proposé une nouvelle catégorisation basée sur le rôle et responsabilités. Enfin nous avons proposé un nouveau cycle de projet et une matrice d'identification des besoins comme apport managériale et enfin nous avons présentés les implications managériales par partie-prenante.

Conclusion et recommandations

La recherche de performance, l'assimilation de nouveaux concepts managériaux, l'introduction de nouvelles technologies, comme l'évolution du contexte politique et juridique impliquent une demande toujours plus pressante de réforme, de projets de réforme et de changement organisationnel. Ce dernier est devenu un marché prospère et les organisations publiques ne sont pas à l'abri de ces transformations (Chanut, 2020). L'ensemble des parties prenantes libanaises interviewées dans le cadre de notre recherche admettent le besoin de changement dans l'administration publique libanaise et considèrent que les projets de réformes européens -malgré certaines réserves- sont une opportunité qui peut servir comme déclencheur du changement nécessaire et tant attendu. La mise en place de projet de réforme administrative est une démarche qui concerne tous les pays engagés dans la modernisation de leur administration pour une meilleure performance. Les chantiers de modernisation des secteurs publics au Liban sont financés, en grande partie, par des organisations internationales comme l'OCDE, le PNUD, la Commission européenne, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), etc. Ces institutions, par leur intervention, affectent non seulement le choix du mode opératoire, des outils et des pratiques de gestion mais peuvent s'étendre aux valeurs à la base même du système de gouvernance propres à l'État libanais (ouverture des marchés, protection de la propriété privée etc.).

Cette modernisation attendue du système administratif interpelle de manière directe la relevance et la légitimité des nouveaux concepts, pratiques et outils à mettre en œuvre pour changer l'organisation de la sphère publique. Ces réformes administratives inspirées de l'entreprise privée, dictées et érigées en exemples à suivre par des organismes internationaux qui ont une forte influence sur les acteurs au pouvoir, suscitent beaucoup de méfiance auprès des fonctionnaires dans les organisations bénéficiaires. Certains voient dans l'accent mis sur la performance et les économies réalisées au niveau de l'appareil d'offre des services publics une sorte de transfert de pression (internationale) subie par

l'État, vers la sphère administrative (nationale). Ainsi, le fait de contenir la modernisation de la gestion publique dans des pratiques budgétaires nouvelles, sans revoir en profondeur le rôle et l'étendue de l'intervention des acteurs politiques, ne profiterait en rien aux populations et aux entreprises nationales. De plus, très souvent les débats sur la modernisation de la gestion publique prennent une tournure plutôt idéologique, opposant des pros et des anti-libéralisation de l'économie. Dans le cas de notre étude des deux projets de réforme de l'administration publique libanaise financés par l'UE, la réforme visée est de nature adaptative traitant des aspects structurants formels (dispositifs GRH, structure et processus opérationnels, développement des capacités etc.). Ces projets n'abordent pas ou très peu les aspects politiques et contextuels, ni les raisons à l'origine de l'état actuel de l'administration. Même quand il s'agit des aspects stratégiques ou structurels conçus pour améliorer la performance des administrations, nous constatons que ces projets effraient et rencontrent une résistance des dirigeants par peur d'un changement de l'ordre établi et d'une perte de pouvoir sur l'organisation « *c'est cette quête de pouvoir qui motive et anime les acteurs davantage qu'une aspiration fondamentale au changement* » (Chanut, 2019). La lenteur enregistrée dans la conduite des réformes exigées des institutions internationales ainsi que les précautions prises par l'Union européenne et le gouvernement libanais en vue de limiter les projets de réforme aux règles de fonctionnement, à la réorganisation du travail et à la restructuration des processus administratifs, témoignent de la complexité du processus de modernisation des secteurs publics. Nous constatons également que les résultats (livrables) de ces projets ne dépassent pas souvent la phase de développement et sont rarement appliqués par les administrations concernées. Ces projets se terminent en rapports rangés fréquemment dans des tiroirs pour être, le plus souvent des cas, relancés dans la programmation suivante.

Il est à noter que les bénéficiaires d'un projet de réforme ont souvent une meilleure connaissance de l'organisation et des aspects opérationnels de ce projet que les « experts » (bailleurs de fonds et consultants), qui ne disposent, que d'une modeste connaissance du contexte et encore moins de pouvoir pour imposer un changement. Ce changement organisationnel ne peut plus être pensé dans le huis clos des bureaucraties, mais « *doit être envisagé dans le cadre des relations qui se nouent entre différents protagonistes, au sein*

d'écosystèmes, dans une dynamique de réseau et de valeurs partagées, avec ce que cela suppose d'assimilation (de nouvelles manières de faire et de penser) et d'accommodation (à des contextes ou à des cultures locales)» (Chanut, 2019). D'où l'importance de considérer l'implication et l'engagement des parties-prenantes tout au long du cycle de vie des projets de réforme comme indispensable.

Nous avons visé tout au long de notre recherche à comprendre les conditions permettant une gestion efficace des projets de réformes financés par l'Union européenne. Comme nous l'avons exposé dans les chapitres 3 et 5, l'administration libanaise est dans un état défaillant et ses projets de réforme ne parviennent pas à aboutir. Les causes à l'origine de cette situation sont diverses : les guerres successives, le système politico-confessionnel, la corruption, l'absence de modernisation du cadre juridique et réglementaire, les structures obsolètes des administrations centrales, le manque de leadership et les initiatives de réforme manquées. Depuis les conférences de Paris I (2002), Paris II (2002) et Paris III (2007) et plus récemment la Conférence CEDRE de 2018 à la crise économique et politique sans précédent qui a fini par exploser dans un soulèvement populaire le 17 octobre 2019, les intérêts partisans des chefs communautaires priment sur l'intérêt général et les projets de réformes successifs n'ont pas eu les résultats escomptés. Cette situation tient également à la déstabilisation politique régionale (guerre en Syrie, occupation israélienne, hégémonie iranienne face à la prépondérance saoudienne etc.). L'objectif de notre recherche est d'aller au-delà des explications par la politique et de s'intéresser à la gestion de ces projets et proposer des recommandations pour améliorer leur efficacité. Il ne s'agit pas ici d'avancer que c'est grâce à la seule bonne gestion de ces projets que l'administration va changer et le pays du cèdre va trouver son salut. Il ne s'agit pas non plus de pointer du doigt les responsables de cette situation mais d'apporter un éclairage sur le contexte historique et structurel (constitutionnel et juridique) du Liban en général et de son administration en particulier, ainsi que sur les parties prenantes et la divergence des causes et des intérêts qui les animent.

Nous concluons notre thèse avec une liste de recommandations destinées à contribuer à la réflexion sur l'approche, les outils et les moyens d'amélioration de l'efficacité de la gestion des projets de réforme de l'administration publique financés par l'UE au Liban et ailleurs. Chanut (2020) préconise une approche de changement plus contextuelle, plus processuelle, plus dialectique, plus créatrice et enfin plus critique. C'est bien cette approche qui fait défaut aux projets européens. L'analyse de l'état de l'administration, l'étude des deux projets GRH et CNSS enrichis par nos entretiens, nous ont montré la nécessité d'inscrire les projets de réforme dans un contexte politique, culturel et social et soulignent l'importance d'engager les parties prenantes au plutôt dans le cycle de vie du projet afin d'assurer une problématisation au plus près des besoins et une application et un ancrage durable des résultats. Dès lors, nos recommandations portent sur les points suivants :

Besoins et montage de projet : l'identification des besoins ainsi que la problématisation sont à faire avec des parties prenantes engagées et pourvues de capacité à agir et d'une légitimité afin d'assurer la contextualisation du projet. La sélection d'organisation bénéficiaire est à faire d'un commun accord entre le gouvernement libanais et l'Union européenne sur la base de motivation, de préparation et d'une volonté d'investir dans le changement.

Mode opératoire : l'inscription des projets de réformes dans un programme coordonné par une cellule de spécialistes au sein de la délégation européenne à Beyrouth crée un pool de compétences capable d'intervenir en aval et en amont du projet. Cette cellule va faire une évaluation dans le temps des projets, veiller à ce que le cahier des charges implique une imputabilité au niveau politique et octroie au bénéficiaire et au cabinet de consultant une marge de manœuvre dans le choix des activités. De plus, cette cellule permet une validation séquentielle et obligatoire des livrables au risque d'arrêter le projet tout en prenant compte du rythme et des pièges du calendrier institutionnel.

Leadership et communication : la spécification du rôle, des responsabilités des acteurs et du champ d'intervention de chacun, favorise l'émergence de leadership et prévient les sources de conflits. Un effort constant en communication contribue à engager les parties prenantes dans un processus de changement. Communiquer est aussi important que le changement lui-même. Il est nécessaire d'apprendre à écouter pour mieux s'entendre.

Développement des capacités et ancrage : l'efficacité de l'ancrage enracine les résultats de la réforme dans le système décisionnel au point où il devient impossible d'arrêter ou de détourner le changement (Bourgault, 2006). Cet ancrage ne peut se faire sans le développement de capacités des fonctionnaires et du personnel des parties prenantes partenaires. L'amélioration de la gestion des ressources humaines en inscrivant la formation et les visites d'études (pour découvrir les expériences internationales) comme une obligation dans les cahiers des charges en s'assurant que les méritants en bénéficient contribuent à l'ancrage des résultats.

Le monde universitaire est appelé à participer et à faire partie de cet environnement de projet de réforme européen, non seulement comme observateur, mais, également, en tant qu'acteur. Ceci en adaptant ses programmes et en proposant des formations courtes ou diplômantes en vue de soutenir les consultants et les cabinets de conseil tout en établissant des partenariats avec les acteurs de la réforme et en apportant ses connaissances et innovations dans le cadre de la théorie des organisations.

La situation actuelle de l'administration publique libanaise comporte des défis à la mise en place d'une approche de planification classique de gestion de projet. Une approche incrémentale qui consisterait à réaliser un développement continu, un avancement par pallier afin d'être certain que chaque action apporte une valeur ajoutée est une approche qui implique nécessairement d'adopter une approche itérative et non opportuniste tenant compte de la réalité du terrain. Une telle approche associée à celle de la contingence permettrait de mettre en place un processus de réforme bien calqué dans la réalité libanaise et ses expériences.

Enfin, nous espérons au-delà de cette thèse ouvrir de nouvelles perspectives et solliciter des volontés pour continuer les recherches dans le domaine de la gestion de projets de réforme financés par l'UE au Liban et dans la région. Nous souhaitons également que des recherches futures puissent sonder les parties prenantes européennes et étudier les conditions nécessaires pour initier des partenariats entre le monde universitaire et le monde du conseil pour développer et mettre en place des démarches de changement organisationnelle innovantes et contextualisées.

Bibliographie

- M. W. Abdulrahim, The Historical Phases of Administrative Organization in Lebanon, *Al Hayat Al Niyabia (A Parliamentary Review)*, 1999, vol. 32, The Lebanese Parliament.
- N. Ahmad & N. Al Maghlouth, *Lebanese political parties and administrative reform: an impossible promise?* Centre for Lebanese Studies, Lebanese American University, Konrad Adenauer Stiftung, Beyrouth, 2016, P. 8-33.
- R. Aïm, *Les fondamentaux de la gestion de projet*. Paris, Édition afnor, 2011, 42 pages. Disponible sur <https://groupe.afnor.org/pdf/fondamentaux-gestion-projet.pdf>
- M. Akrich, M. Callon, B. Latour. A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole. *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, 1988, pp.4-17 & 14-29.
- B. Al-Jisr, *Mithaq 1943: Limadha kan? wa hal saqata?*, [National Pact 1943, Why It Was Founded? Did It Collapse?] 2^e éd., Beyrouth, Dar al-Nahar li-l-Nashr, 1997, 524 pages.
- B. Al-Khatib, *Déviation administrative au Liban : ses causes et moyens de réparation*, Beyrouth, Organisation arabe libanaise de distribution et d'édition, 2000.
- D. Alis, V. Fergelot, Le rôle des cadres intermédiaires dans le processus de changement des collectivités publiques : pour un modèle dynamique de la construction de rôle. *Management international / International Management / Gestión Internacional*, 2012, vol. 16, n^o. 3, 2012, p. 25–37. Disponible sur <https://doi.org/10.7202/1011414ar>
- C. Argyris, *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*. Paris, Dunod, 2003, 336 pages.
- J. Aubret, J. Biarnes, Le portefeuille d'expériences et des compétences, Chapitre 5 - Articuler « expérience et compétence » dans la démarche PEC, Cereq, relief 39 septembre 2012 Page 50.
- A. Bartoli et al. Vers un management public éthique et performant. *Revue française d'administration publique*, 2011, vol. 140, n^o 4, p. 629-639.

I.E. Bashir, Civil service reforms in Lebanon: An evaluation of the Lebanese civil service system with special emphasis on the role of the civil service board. American University of Beirut, 1977.

H. S. Becker, *La bonne focale, de l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*. Paris, La découverte, 2016, 272 pages.

W. Belassi, O. Icmeli Tukel, A new framework for determining critical success/failure factors in projects, *International Journal of Project Management*, 1996, vol. 14, n° 3, pp. 141-151,

L. Boltanski, E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris Gallimard, 1999.

F. Bouchon, Putrajaya ou une utopie malaisienne. Projet urbain et défi politique, *Bulletin de l'association de géographes français*, 2014, vol. 91, n° 4, p. 500-522.

J. Bourgault, Conditions de succès d'implantation des reformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement, *Mondes en développement*, 2006, vol. 133, n° 1, p. 63-82.

P. Bouvier- Patron, La dimension stratégique du cahier des charges dans la relation client-fournisseur, *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013/2, n° 95, p. 21-42. Disponible sur <http://doi.org/10.3917/resg.095.0021>

G. Braibant, Le passé et l'avenir de l'administration publique, *Revue française d'administration publique*, 2002, vol. 102, n° 2, p. 213-221. Disponible sur <https://doi.org/10.3917/rfap.102.0213>

N. Brunsson, Administrative reforms as routines, *Scandinavian, Journal of Management*, 1989, vol. 5, n° 3, 1989, p. 219-228,

N. Brunsson, J. P. Olsen, *The Reforming Organization*, Routledge, 1993 - 216 pages.

T. Burns, G.M. Stalker, Mechanistic and organic systems. *Classics of organizational theory*. 1961, pages 209-14.

N. Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen Business School Press, Business & Economics, 2002, 242 pages.

N. Brunsson, *Mechanisms of Hope: Maintaining the dream of rationality in organizations*. 2006.

M. Callon, Éléments pour une sociologie de la traduction, *L'année sociologique*, n° 36, 1986, pages 169-208.

M. Callon, B. Latour, *La Science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*. Paris, Éditions la Découverte, 1991, 390 pages.

J-B. Capgras et al. La recherche-intervention entre diachronie et synchronie : Heuristique pour une approche alternative, *Projectics / Proyéctica / Projectique*, 2011, vol. /2, n° 8-9, p. 157-168.

A.L. Chaigne-Oudin, Empire ottoman, les clés du moyen orient, publié le 01/12/2010, modifié le 17/06/2020. Disponible sur <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Empire-ottoman-578.html>

V. Chanut, L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Politiques et management public*, Numéro spécial « L'évaluation de l'action publique : pour quand ? 2002, vol. 20, n° 4, p. 1-32.

V. Chanut, Changement et parties prenantes in *La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics*, B. Mazouz, (French Edition), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 121-146.

V. Chanut, F. Bournois, Repenser la recherche en management : que peut nous apprendre l'évaluation des politiques publiques ? *Recherches en Sciences de Gestion*, 2012, vol.2, n° 89, p. 119-136.

A. Chemla-Lafay, M.-T. Deleplace, C. le Flécher, J. Meimon, S. Trosa (dir), *La performance des fonctions « ressources humaine » : définitions et cadre d'analyse*. Paris, Département Recherche, Études, Veille, 2008, 111 pages.

H. Coenen, Recherche-action : rapports entre chercheurs et acteur, *Revue internationale de psychologie*, 2001, vol. VII, n° 16, p. 19-32.

T. Cooke-Davies, The “real” success factors on projects, *International Journal of Project Management*, vol. 20, n°. 3, 2002, p. 185-190,

G. Corm, « Robert Mantran (dir.), *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, 1989, 802 p. », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*. Disponible sur <https://doi.org/10.4000/cemoti.384>

G. Corm, *Le Liban contemporain*, La Découverte Poche édition, 2012.

J.C. Cortázar Velarde, J. Fuenzalida, M. Lafuente, Merit-based selection of public managers: Better public sector performance? An exploratory study. Inter-American Development Bank, IDB Technical Note, 2016,1054.

L. Crawford, *Profiling the Competent Project Manager*, University of Technology, Sydney, 2009. Disponible sur <https://www.researchgate.net/publication/250837584>

M. Crozier M. Le Phénomène Bureaucratique The Bureaucratic Phenomenon. Tavistock Publications; 1964.

M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, 2^e éd., Paris, Seuil, 2014, 512 pages. 1^{ère} édition 1977.

S. Cullmann, L'apprentissage réalisé en gestion de projet : Accumulation d'expérience et formalisation dans les standards de développement, *Revue Sciences de Gestion*, 2009, n° 62, p. 45-71.

B. Czarniawska, Actor-Network Theory, in *The SAGE Handbook of Process Organization Studies*, A. Langley & H. Tsoukas (dir.), UK, Sage Publications Ltd, 2017, p. 160-173.

S. Dameron, La dualité du travail coopératif. », *Revue française de gestion*, vol. 31, no 158, 2005, pages 105-120.

A. David, Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : VIII^e Conférence Internationale de Management Stratégique – AIMS, Châtenay-Malabry, 1999, 23 pages.

A. David, La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management : IX^e Conférence Internationale de Management Stratégique – AIMS, Montpellier, 2000, 22 pages.

A. David, A. Hatchuel, R. Laufer, (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. Paris, Presses des Mines, 2012, 278 pages.

L. Delcour, Transformer le voisinage : jeux d'acteurs, production et mise en pratique de modèles européens de réformes dans le cadre du partenariat oriental, *Revue française d'administration publique*, vol. 161, n° 1, 2017, p. 103-116.

G. Denis, D. Loumé, J. Aubert, J. Biarnès, Le portefeuille d'expériences et de compétences, de l'université à la vie, *Relief*, 2012, no. 39, p.144.

A.Desrosières, Historiciser l'action publique: l'État, le marché et les statistiques. *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 207-221.

C. De Visscher, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 205-224, Disponible sur <http://doi.org/10.3917/ripc.112.0205>

A. De Wit, Measurement of project success, *International Journal of Project Management*, vol. 6, n° 3, 1988, p. 164-170.

T. Donaldson, L. E. Preston (1995), cité in J-P. Gond, S. Mercier, Les théories des parties prenantes : une synthèse critique de la littérature, LIRHE, Université des sciences sociales de Toulouse, 2005, 21 pages.

E.M. Dood (1932), C. Barnard (1938), Cité par Steven Coissard, Maher Kachour et Éric Berthelot (Re), Penser le business model au prisme de la théorie des parties prenantes. *La Revue des Sciences de Gestion, Direction et Gestion – supplément au 170*, n°. 275-276 – organisation - septembre-décembre 2015.

J. Dubost, Réflexion sur les passes de la recherché-action et son actualité, *Revue internationale de psychosociologie*, 2002, vol. VII, n° 16, p. 9-18.

C. Duchesne, R. Leurebourg, La recherche-intervention en formation des adultes : une démarche favorisant l'apprentissage transformateur, recherches qualitatives, *La recherche qualitative au service du changement*, 2012, vol. 31, n° 2, p. 3-24.

V. Dulewicz, M. Higgs, Assessing Leadership Styles and Organizational Context. *Journal of Management Psychology*, 2005, 200, p. 105-123.

H. Dumez, Les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative, *Le Libellio d'AEGIS*, Hiver 2012, vol. 8, n° 4, p. 29-33.

H. Dumez, *Méthodologie de la recherche qualitative – Les 10 questions clés de la démarche compréhensive*. Paris, Vuibert, 2013, 237 pages.

H. Dumez, Qu'est-ce que la recherche qualitative ? *Le Libellio d'AEGIS*, Hiver 2011, vol. 7, n° 4, p. 47-58.

J. Dupuis, Gestion de projets d'amélioration de la qualité des services publics in *Gestion de projets en contexte public*, B. Mazouz (dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 259-280.

M. El Abboubi, A. Cornet, G. Dalon, F. Pichault, La mobilisation des parties prenantes comme analyseur de la RSE De la problématisation à la mobilisation, In 2ème congrès du Réseau International sur les Organisations et le Développement Durable, 2007.

G. El Ezzi, Le Liban. De problèmes en crises, *Confluences Méditerranée*, 2009, vol. 70, n° 3, p. 9-18.

S. El-Hoss, *Lubnan ala al-Muftaraq* [Le Liban à la croisée des chemins], 2^e éd., Beyrouth, Bayrut almarkaz al'iislami lil'ielam wal'iinma' [Centre islamique d'information et de développement de Beyrouth], 1984, 240 pages.

F. El Zein, *Politics of Administrative Reform in Post War Lebanon*, New York, University of Albany, 2003.

J.-M. Eymeri-Douzans, Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative in *Les réorganisations administratives : Bilan et perspectives en France et en Europe*, J. Meimon, (dir.). Paris, IGPDE, 2008, p. 115-140.

R. E. Freeman, The Development of Stakeholder Theory : An Idiosyncratic Approach, in K. G. Smith et M. A. Hitt, *Great Minds in Management : The Process of Theory Development*, éditions Oxford University Press, 2004.

R. E. Freeman, D. L. Reed, "Stockholders and Stakeholders: A new perspective on Corporate Governance", *California Management Review*, 1983, vol. 25, n° 3, University of California Press, p. 88-106.

R. E. Freeman, J. S. Harrison, S. Zyglidopoulos, *Stakeholder Theory: Concepts and Strategies (Elements in Organization Theory)*. Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

S. Freud (1912), Conseil au médecin dans le traitement psychanalytique, in *Œuvres complètes*, 11 (1912), P. 67-68. Paris : P.U.F, 1998, p. 148.

P. Fugier, La mise en œuvre d'un protocole de recherche exploratoire en sociologie. Question de départ et quelques ficelles du métier, *Revue ¿Interrogations?* 2009, n° 9 L'engagement.

G. Garel, Pour une histoire de la gestion de projet, *Gérer et comprendre*, Déc. 2003, n°. 74, pp 77-89.

G. Garel, Qu'est-ce que le management de projet ? *Informations sociales*, 2011, vol. 167, n° 5, p. 72-80. Disponible sur <https://doi.org/10.3917/inso.167.0072>

G. Garel, A history of project management models: From pre-models to the standard models, *International Journal of Project Management*, Juillet 2013, vol. 31, n°. 5, p. 663-669.

M-L. Gavard Perret, D. Gotteland, C. Haon, A. Jolibert (dir.), *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : Réussir son mémoire ou sa thèse*. 2^e éd., Paris, Pearson France, 2012, 415 pages.

G. Khalil Gibran, *Larme et sourire*, traduit par T. Gilleboeuf. Paris, Mille et une nuits (La petite collection), 2002, 120 pages.

P. Gilbert, La compétence : concept nomade, significations fixes, *Psychologie du travail et des organisations*, 2006, vol. 12, p. 67–77.

J-P. Gond, S. Mercier, *Les théories des parties prenantes : une synthèse critique de la littérature*. LIRHE, Université des sciences sociales de Toulouse, 2005, 21 pages.

J. I. Gow, Réforme administrative, in *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, L. Côté et J.-F. Savard (dir.), 2012. Disponible sur www.dictionnaire.enap.ca

H. Guillaume. 2013. IAM - Gestion des identités et des accès : Concepts et états de l'art. Disponible sur: https://www.researchgate.net/figure/Cycle-de-vie-de-projet-en-spirale-Levaluation-repetee-des-besoins-des-risques-et-des_fig13_256846411

T. W. Haase, A Challenging State of Affairs: Public Administration in the Republic of Lebanon, *International Journal of Public Administration*, 2018, vol. 41, n^o. 10., p. 792-806.

A. Hatchuel, Les savoirs de l'intervention en entreprise, *Entreprises Et Histoire* 7, 1994, pages 59-75.

G. Hofstede, G. J. Hofstede, M. Minkov, *Culture et organisation : Nos programmations mentales*, 3^e éd., Pearson, (Collection : Référence), Paris, 2010, 634 pages.

R. Holcman, Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines, *Revue française d'administration publique*, vol. 123, n^o 3, 2007, p. 409-421. Disponible sur <https://doi.org/10.3917/rfap.123.0409>

N. Hourani, Capitalists in conflict: The Lebanese civil war reconsidered. *Middle East Critique*, 2015, vol. 24, n^o. 2, p. 137-160.

M. Hudson, The problem of authoritative power in Lebanese politics: Why consociationalism failed, in *Lebanon: A History of Conflict and Consensus*, N. Shehadi, D. H. Mills, (dir.), London, The Centre for Lebanese Studies and I B Tauris & Co. Ltd. Oxford and London, 1988, 352 pages.

M. Hudson, From Consocialism to the Public Sphere, Recent Evidence from Lebanon, in *Ethnic Conflict and International Politics in the Middle East*, edited by Leonard Buidier. Miami: University Press of Florida, 1999, p. 92-109.

A. Hussenot, F.-X. de Vaujany, J.-F. Chanlat, *Théories des organisations – Nouveaux tournants*, Paris, Economica (Gestion g), 2016, 584 pages.

J. Igalens, S. Point, *Vers une nouvelle gouvernance des entreprises : L'entreprise face à ses parties prenantes*, Paris, Dunod, (Collection : Stratégies et management), 2009, 224 pages.

J. G. Jabbara, N. W. Jabbara, Consociational democracy in Lebanon: a flawed system of governance. *Governance and Developing countries*, Brill, 2002, vol. 82, p. 71-89.

C. Jacquier, Qu'est-ce qu'une communauté ? En quoi cette notion peut-elle être utile aujourd'hui ? *Vie sociale*, vol. 2, n° 2, 2011, p. 33-48. Disponible sur <http://doi.org/10.3917/vsoc.112.0033>

L. S. Kassab. L'Etat de la statistique au Liban : approche épistémologique et étude de l'infrastructure et de l'aspect opérationnel des données, Thèse de doctorat, Université Paul Verlaine - Metz, 2003.

D. S. Kassel, *Managing Public Sector Projects: A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*, 1st Ed., New York, Routledge, 2010, 278 pages.

H. Kerzner, *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling*. 2009, 10th ed. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.

M. Kisirwani, W. M. Parle, "Assessing the Impact of the Post Civil War Period on the Lebanese Bureaucracy: A View from Inside", *Journal of Asian and African Studies*, 1987, vol. 22, n° 1-2, p. 17-32. Disponible sur <http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/impact.html>

C. Koch, La Constitution libanaise de 1926 à Taëf, entre démocratie de concurrence et démocratie consensuelle, *Égypte / Monde arabe*, 2005, vol. 2, n° 2, p. 159-190. Disponible sur <https://doi.org/10.4000/ema.1739>

G. Koenig, G. Nils, M. Brunsson, *Le devenir des organisations ne dépend pas de ce qu'elles pensent, mais de ce qu'elles font*, Éditions EMS (Les Grands Auteurs), 2009, 17 pages.

H. Krayem, *The Lebanese Civil War and the Taif Agreement*, American University of Beirut, 2003. Disponible sur <http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/conflict-resolution.html>

N. Krief, V. Zardet, Analyse de données qualitatives et recherche-intervention, *Recherches en Sciences de Gestion*, ISEOR, 2013, vol. 95, n° 2, p. 211-237. Disponible sur <http://doi.org/10.3917/resg.095.0211>

G. Labaki, The Reform of the Lebanese Public Administration in the framework of the changing role of the State, *Lebanese National Defense Journal*, n° 93, 2015, Disponible sur <http://www.lebarmy.gov.lb/en/content/reform-lebanese-public-administration-framework-changing-role-state>

B. Latour, La Science en action, Introduction à la sociologie des Sciences, Edition la découverte/Poche, 2005.

J. Law, On power and its tactics: a view from the sociology of science, *The Sociological Review*. 1986 Feb;34(1):1-38.

PR. Lawrence, JW. Lorsch, Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*. 1967 pages 1-47.

G. Le Boterf, *De la compétence : essai sur un attracteur étrange*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1994.

J.-L. Le Moigne, Epistémologies constructivistes et sciences de l'organisation, *Épistémologies et sciences de gestion*, A.-C. Martinet (dir.), Paris, Économica, 1990, p. 81-140.

J.-L. Le Moigne, *Les épistémologies constructivistes*, 4^e éd., Paris, PUF (Que sais-je ?), n° 2969, 2012, 128 pages.

R. Likert, *The Human Organization: Its Management and Value*, New York, McGraw-Hill Companies, 1967, 258 pages.

R. Likert, J. Gibson Likert, *New Ways of Management Conflict*, McGraw-Hill Education – Europe, London, United States, 1976, 384 pages.

M. Lodge, Le marchandage du pouvoir de la haute fonction publique au Royaume-Uni et en Allemagne : déformation, transformation ou diversification ? *Télescope*, 2009, vol. 15, n° 1, p. 80-91.

J. Maila, The Ta'if Accord: An Evaluation. in *Peace for Lebanon: From War to Reconstruction*, edited by Deidre Collings. Boulder: Lynne Rienner Publishers 1994, Pp. 31-44

E. Maillot, *Diriger un projet web Agile - Utilisez la dynamique des groupes pour décupler Scrum*, Editions ENI, juillet 2015, chapitre 2, la méthode de gestion de projet, pp 39-56.

S. Malsagne, *Fouad Chéhab, 1902-1973 : une figure oubliée de l'histoire libanaise*, Paris-Beyrouth, Co-édition Ifpo/Karthala, 2011, 696 pages.

R. Mantran, *Histoire de l'Empire ottoman*, Fayard 1989

Manuel Gestion du Cycle de Projet, Commission Européenne, Mars 2001. Disponible sur http://sites-test.uclouvain.be/stages-emspi/documents%20SPI/rapp_pcm_manual_fr.pdf.

J. L. Massie, J. Douglas, *Managing: A Contemporary Introduction*, Prentice Hall; Revised, Subsequent Edition, 1992, 540 pages.

B. Mazouz, Introduction à la gestion de projets en contexte public in *Gestion de projets en contexte public*, B. Mazouz (dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 5-29.

B. Mazouz, *Gestion de projets en contexte public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, 375 pages.

D. McGregor, *La dimension humaine de l'entreprise*, [*The Human Side of Enterprise*], trad. J. Ardoino et M. Lobrot, Paris, Gauthier-Villars, 1969, 205 pages.

C. Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 1986, vol. 36, Paris, PUF, p. 169-208.

C. Midler, *L'auto qui n'existait pas : Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, IDEM, Dunod, 1993, 256 pages.

H. Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research* Prentice-hall, 1979.

H. Mintzberg, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, Paris 1994

H. Mintzberg, *Managing Government, Governing Management*, *Harvard Business Review Economy*, 1996, 16 pages.

H. Mintzberg, *Le Management : Voyage au centre des organisations*, trad. J.-M. Behar, Paris, Eyrolles – Éditions d'Organisation, 2011, 703 pages.

R. K. Mitchell, B. R. Agle, D. J. Wood, Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, *Academy of Management Review*, 1997, vol. 22, n° 4, p. 853-886. Disponible sur <http://www.jstor.org/stable/259247>

M. Moaddel, J. Kors, J. Gärde, *Sectarianism and Counter-Sectarianism in Lebanon*, Population Studies Center, University of Michigan, Institute for Social Research, 2012, 30 pages.

J.-C. Moisdon, L'évaluation du changement organisationnel par l'approche de la recherche intervention. L'exemple des impacts de la T2A, *Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1, p. 213-226.

P.W. G. Morris, *A Brief History of Project Management*, in *The Oxford Handbook of Project Management*, In P. W. G. Morris, J. Pinto, J. Söderlund, 2012.

L. Moubayed Bissat, L'Institut des Finances, 20 ans de coopération administrative franco-libanaise, *Gestion & Finances Publiques*, 2017, vol. 3, n° 3, p. 104-108.

A. Mullenbach-Servayre, L'apport de la théorie des parties prenantes à la modélisation de la responsabilité sociétale des entreprises, *La Revue des Sciences de Gestion*, 2007, vol. 223, n° 1, p. 109-120.

R. Müller, R. Turner, Matching the project manager's leadership style to project type, *International Journal of Project Management*, 2007, vol. 25, n° 1, p.21–32.

R. Nadeau, *Vocabulaire technique et analytique de l'épistémologie*, Paris, Presse Universitaire de France, 1999, 872 pages.

C. Nahas, *Le confessionnalisme au Liban : Du fonctionnement discursif et idéologique vers une position du problème*, Thèse d'anthropologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1980, 198 pages.

C. Nahas, *Une économie et un État pour le Liban*, Riad el-Rayyes books, première édition, juillet 2020.

W. G. Ouchi, *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*, New York, Avon Books, 1981, 244 pages.

W. G. Ouchi, R. L. Price, Hierarchies, Clans, and Theory Z: A New Perspective on Organization Development, *Organizational Dynamics*, 1978, vol. 21, n° 4, p. 62–70.

P. Patanakul, D. Milosevic, *A competency model for effectiveness in managing multiple projects*, *The Journal of High Technology Management Research*, Volume 18, Issue 2, 2008, Pages 118-131.

Y.-A. Perez, La pratique de la recherche-intervention dans les organisations : retour sur les modes de production des connaissances gestionnaires à partir du terrain, *Humanisme et entreprise*, vol. 288, n° 3, 2008, p. 101-113.

Y. Pesqueux, Robert E. Freeman et la théorie des parties prenantes en question, Master, France, 2017. cel-01432945.

A. M. Pettigrew, Contextualist research and study of organizational change processes, *Doing research that is useful for theory and Practice*, E. Lawler (ed), San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

A. M. Pettigrew, *The management of strategic change* – Introduction: Researching strategic change, Basil Blackwell, 1987, page 1-13 (a)

A. M. Pettigrew, *The management of strategic change* – Understanding strategic change processes: some preliminary British findings, Basil Blackwell, 1987, page 14-55 (b)

A. M. Pettigrew, Longitudinal Field Research on Change, Theory & Practise, *Organization Science*, 1990, vol. 1, n° 3, Special issue, p. 267-292.

A. M. Pettigrew, The Character and significance of strategy process research, *Strategic Management Journal*, vol. 13, n° S2, Special Issue, 1992, p. 5-16 (a).

A. M. Pettigrew, E. Ferlie, L. McKee, Shaping strategic change, *Understanding the process of organizational change*, Sage publications ltd, 1992, p. 5-60 (b).

J. Piaget, Le Possible et le Nécessaire (2). L'évolution du nécessaire chez l'enfant. Presses Universitaires de France, 1983.

F. Pichault, J. Nizet, La gestion des ressources humaines, présentation en séminaire MGRH Grand. 2000.

F. Pichault, *Gestion du changement : Vers un management polyphonique*, 2^e éd., Paris, de boeck, 2013, 220 pages.

F. Pigeyre, Les modèles d'analyse de la GRH, *Management et gestion des ressources humaines : stratégies, acteurs et pratiques*. Les actes de la DGESCO, juin 2006, p. 10.

J. K. Pinto, J. E. Prescott, Variations in critical success factors over the stages in the project life cycle, *Journal of Management*, 1988, vol. 14, N° 1, 5-18.

A. Pires, Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique in Poupart, Deslauriers, Groulx, Laperrière, Mayer, Pires, La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques, pp. 113-169. Première partie : Épistémologie et théorie. Montréal : Gaëtan Morin, Éditeur, 1997, 405 pp.

J.-M. Plane, *Théorie des organisations*, 5^e éd, Dunod. (Les Topos), 2017, 128 pages.

J.-J. Pluchart (dir.), *Master management des grands projets*, avant-propos de G. Garel, MA Editions, 2016.

R. Quivy, L. Van Campenhoudt, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris, 1995.

B. Rappin, De l'unité ontologique des épistémologies gestionnaires et de ses conséquences, *Management & Avenir*, 2011, n° 43, p. 476-489.

R. Rizk Azour, Personnel Cost in the Central Government an Analytical Review of the Past Decade, 2013, Institut des Finances Basil Fuleihan, Beyrouth.

H. Robert, Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines, *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 123 n° 3, p. 409-421. Disponible sur <http://doi.org/10.3917/rfap.123.0409>

J. Rosenhead, Rational Analysis for a Problematic World: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict, Wiley, Chichester, UK. 1989.

I. Salemey, Failing consociationalism in lebanon and integrative options, *International Journal of Peace Studies*, Autumn/Winter 2009, vol. 14, n° 2, p. 83-105.

M. C. Smyrnelis, Vivre ensemble dans l'empire ottoman, (XVIIIe-XIXe siècles), *Siècles - Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures »*, 2007, vol. 6, p. 55-66.

A.Sokal, J. Bricmont, *Impostures intellectuelles*, Paris, Éditions Odile Jacob 1997, 276 pages.

P. Stern, Risques et fantasmes du métier de consultant, *L'Expansion Management Review*, 2014, vol. 155, n° 4, p. 98-104.

M. C. Suchman, 1995. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 1995, vol. 20, p. 571-610.

- H. J. Thamhain, D.L. Wilemon, (1975). Conflict management in project life cycles. *Sloan Management Review* (Pre-1986), 16, n° 3, p. 31.
- L. Thévenot, L. Boltanski, De la justification. Les économies de la grandeur. Paris Gallimard, 1991.
- R.-A. Thiétart, *Méthodes de recherche en management*, 2^e éd., Paris, Dunod (Gestion Sup), 2003, p. 455.
- F. Traboulsi, *A history of modern Lebanon*. Pluto Press. 2012.
- O. Türesay, L'empire ottoman sous le prisme des études postcoloniales. À propos d'un tournant historiographique récent, *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, (1954-) 2013, vol. 2, n° 60, 2, p. 127-145.
- H. C. Turner, La culture d'entreprise, des cercles vicieux aux cercles vertueux, Éditions du Seuil, Paris. 1992.
- J. Urasadettan, P. Glémain, A. Amintas, « Liens entre culture organisationnelle et type de coopération », *Revue française de gestion*, 2018, vol. 271, n° 2, p. 29-45.
- G. Vallet « Systèmes d'information de gestion et informatisation de projets en contexte public », in *Gestion de projets en contexte public*, B. Mazouz (dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 133-149.
- A. Vas, Les processus de changement organisationnel à l'épreuve des faits : Une approche multiparadigmatique. In: M I R: Management International Review: journal of international business, 2005, vol. 9, n° 2, p. 21-36.
- L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 5^e éd., Paris, Dunod, 1995, 384 pages.
- P. Watzlawick, *L'invention de la réalité. Contribution au constructivisme*, Paris, Seuil, 1988, 373 pages.
- M. Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Suivi de *Les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme*, trad. J. Chavy, Paris, Plon, 1964, 325 pages.
- M. Weber, *Histoire économique : esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, trad. C. Bouchindhomme, préf. P. Raynaud, Paris, Gallimard, 1992, 456 pages.
- K.E. Weick, Culture as a source of high reliability, *California Management Review*, no 24, 1987, pages 112-127.

Sources

PM² Project Management Methodology Guide - Open Edition
<https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/b8458be2-821d-11eb-9ac9-01aa75ed71a1>

Comment définir l'administration ? <https://www.vie-publique.fr/fiches/20215-administration-definition>

Programme MEDA_ http://publications.europa.eu/resource/cellar/858f1eb3-be99-44d8-98c4-9bd793e91374.0007.02/DOC_2

OMSAR, *Strategy for the reform and development of public administration in Lebanon, Beirut*, 2011. URL: <http://www.omsar.gov.lb/Cultures/fr-FR/Pages/default.aspx>

Quel est le bilan du Programme MEDA ? <http://iremno.org/archives-confluences-mediterranee/les-analyses-de-cm/quel-est-le-bilan-du-programme-meda/>

RAPPORT N° 1212, ASSEMBLÉE NATIONALE, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2003. FAIT PAR M. RICHARD CAZENAVE, Député <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1212.pdf>

IEV — Instrument européen de voisinage (2014-2020)
http://publications.europa.eu/resource/cellar/f5b03659-9979-471d-9fc5-d7436f04e1c2.0010.03/DOC_1

A stronger partnership for a stronger neighbourhood
<https://www.euneighbours.eu/fr/policy>

ACTS ADOPTED BY BODIES CREATED BY INTERNATIONAL AGREEMENTS
DECISION No 1/2016 OF THE EU-LEBANON ASSOCIATION COUNCIL of 11 November 2016 agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities [2016/2368] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016D2368&from=SV>

European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Lebanon
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/countries-region/lebanon_en

Les Clés du Moyen-Orient <https://www.lesclesdumoyenorient.com>

Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Briquet, Jean-Louis, et Frédéric Sawicki. Presses Universitaires de France, 1998

Central Administration for Statistics (CAS) (dir), *Lebanon in Figures*, Beyrouth, 2008, 16 pages. Disponible sur <http://www.cas.gov.lb/images/PDFs/Lebanon-Figures-2008.pdf>

AFNOR Groupe <https://www.afnor.org/>

ISO Organisation internationale de normalisation, <https://www.iso.org/fr/about-us.html>

PMI Project Management Institute <https://www.pmi.org/about>

The empire from 1807 to 1920 <https://www.britannica.com/place/Ottoman-Empire/The-empire-from-1807-to-1920>

Maison de l'orient et de la méditerranée JEAN POUILLOUX, Fédération de recherche sur les sociétés anciennes, Fédération de recherche sur les sociétés anciennes, Université Lumière Lyon 2 – CNRS <https://www.mom.fr/guides/liban/liban003.htm>

Tanzimat, Lisa Romeo, U. Paris IV-Sorbonne, Publié le 05/12/2011 • modifié le 02/03/2018 <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Tanzimat.html>

Regional organizations, Walid Abdulrahim
<http://walidabulrahim.blogspot.com/p/regional-organizations.html>

L'empire ottoman, ses divisions administratives et sa population, A. UBICINI, Journal de la société statistique de Paris, tome 18 (1877), p. 235-241
http://www.numdam.org/item/JSFS_1877_18_235_0/

Empire Ottoman <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1876.htm>

L'approche par compétences peut-elle changer l'avenir de la Fonction Publique libanaise ? Résultats de l'enquête menée auprès des cadres dirigeants en Avril 2016. Institut des Finances Basil Fuleihan - Ministère des Finances, 2017. Beyrouth, Liban
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/lapproche-par-competences-peut-elle-modifier-lavenir-de-la-fonction-publique-libanaise/>

Beirut Rapid Damage and Needs Assessment. Rapport du 31/08/2020 Numéro 152284, publié le 13/01/2021 <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/beirut-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna---august-2020>

La politique européenne de voisinage,
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/170/la-politique-europeenne-de-voisinage>

Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la PEV, présenté par les députés Mme Caroline JANVIER et M. Joaquim PUEYO. Assemblée nationale n° 3237 du 22 juillet 2020 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/du/115b3237_rapport-information

Le cadre logique <https://www.eval.fr/methodes-et-outils/cadrelogique/>

Inception report, février 2014 et Review and analysis of existing HRM structure, processes and capacities in the four Ministries and CFP, juin 2014

Les travailleurs du secteur public : augmentations des salaires est une demande légitime mais trop difficile à réaliser, *The monthly - Information internationale*, mai 2021.
<https://monthlymagazine.com/en-index.php>

Examen et analyse de la structure, des processus et des capacités de GRH existants dans le CFP et les quatre ministères, Livrable 1.1 du projet GRH : Juin 2014

Table des matières

Thèse de Doctorat / Décembre 2022	1
<i>Introduction</i>	17
Projets de réforme et programmes de soutien de l'Union Européenne	21
Contexte politique culturel et social libanais	27
Expérience professionnelle	33
Objet et problématique de la recherche	39
Plan de la recherche	43
<i>Partie I – Cadrage théorique et méthodologique</i>	47
Chapitre 1. Revue de littérature et cadre théorique	49
1.1: Revue de littérature.....	49
1.1.1. Gestion de projet	49
1.1.1.1. Cycle de vie de projet	52
1.1.1.2. Le processus	57
1.1.1.3. Les techniques de projet.....	59
1.1.1.4. Les acteurs de projet	60
1.1.1.5. Les compétences.....	62
1.1.1.6. Les spécifications de projet et coûts et délais :	62
1.1.1.7. Approches de gestion de projet	68
1.1.2. Contextualisation	71
1.1.2.1. Gestion de projet de réforme dans un contexte public	72
1.1.2.2. Secteur public / secteur privé.....	75
1.1.2.3. Culture organisation et coopération	78
1.1.2.4. Modèle de gouvernance.....	80
1.1.3. Projet de réforme et changement organisationnel.....	83
1.2. Cadre théorique	86
1.2.1. Théorie des parties prenantes.....	88
1.2.1.1. Mobilisation des concepts dans le cadre de la recherche	95
1.2.2. Théorie de la traduction, approche processuelle	97
1.2.2.1. Mobilisation des concepts dans le cadre de la recherche	100

1.3. Synthèse du chapitre 1	101
Chapitre 2. Cadre épistémologique et Méthodologie.....	103
2.1. Cadre épistémologique.....	104
2.2. Approche consultant versus chercheur	109
2.3. Approches et Configurations de recherche	112
2.3.1. L'approche de recherche quantitative.....	112
2.3.2. L'approche de recherche qualitative	113
2.3.3. La recherche mixte	114
2.3.4. Configurations de recherche	115
2.4. Objectifs Opérationnels.....	118
2.5. Méthodologie de la recherche.....	120
2.5.1. Méthodes de la recherche	126
2.5.2. Échantillonnage	132
2.5.3. Objectifs et guide d'entretien	134
2.5.4. Calendrier et étapes de l'intervention.....	136
2.6. Synthèse du chapitre 2	137
Partie II – Contexte historique et projets de réforme	139
Chapitre 3. l'Empire Ottoman et création d'un État	141
3.1. Réforme de l'Empire.....	144
3.1.1. Liban : de la province à la république	148
3.2. La Constitution, l'administration et la reconstruction du Liban	154
3.2.1. L'Administration publique d'après-guerre.....	156
3.2.2. Les programmes de la reconstruction et le contexte interne.....	158
3.3. Organisation de la gestion des RH - Politiques et pratiques.....	163
3.3.1. Composition des effectifs.....	167
3.3.2. Caractéristiques du cadre juridique régissant la GRH de l'AP libanaise	169
3.4. La stratégie de réforme de l'Administration publique	175
3.5. Synthèse du chapitre 3	181
Chapitre 4. Projets de réforme financés par l'Union Européenne au Liban.....	183
4.1. La Politique Européenne de Voisinage.....	183
4.1.1 Les Objectifs de la PEV	183
4.1.2 Les instruments de la PEV	184
4.1.3 La mise en œuvre de la PEV.....	186
4.1.4. Gestion financière des projets de l'Union européenne.....	189
4.2 La gestion du cycle de projet (GCP)	191
4.2.1 Le Cycle du Projet	192

4.2.2. Le Cadre logique	194
4.3. Le Liban et la Politique Européenne de Voisinage	198
4.3.1. Les acteurs des projets GRH et CNSS	199
4.3.2. Cahier des charges du projet GRH	205
4.3.3. Cahier des charges du projet CNSS	207
4.4. Synthèse du chapitre 4	212
Partie III – Étude empirique et résultats	215
Chapitre 5. Données empiriques et résultats	217
5.1. Le projet GRH	217
5.1.1. État des lieux des administrations bénéficiaires du projet GRH	217
5.1.1.1 Conseil de la fonction publique	220
5.1.1.2 Ministère de l’industrie	222
5.1.1.3 Ministère du tourisme	223
5.1.1.4 Ministère de la santé publique	225
5.1.1.5 Ministère des affaires sociales	226
5.1.2. Capacités de gestion des RH de l’Administration	229
5.2. Le projet CNSS	234
5.2.1. État des lieux de la CNSS	234
5.2.2 Capacités de gestion des RH à la CNSS	239
5.3. Caractéristiques de gestion des 2 projets GRH et CNSS	243
5.4. Les entretiens	249
5.4.1. Codage et présentation des résultats	249
5.4.1.1. Contextualisation	251
5.4.1.2. Gestion de projet	255
5.4.1.3. Ancrage	259
5.5. Synthèse du chapitre 5	263
Chapitre 6. Analyse, discussion et apports de la recherche	265
6.1. Perception et analyse des résultats	267
6.1.1. Le projet GRH	267
6.1.1.1. Perception et analyse de la gestion du projet GRH	267
6.1.1.2. Réalisations contre prévisions du projet GRH	272
6.1.2. Le projet CNSS	277
6.1.2.1. Perception et analyse de la gestion du projet CNSS	277
6.1.2.2. Réalisations contre prévisions du projet CNSS	281
6.1.3. Les entretiens	282
6.1.3.1. Contextualisation	283
6.1.3.2. Gestion de projet	285

6.1.3.3. Ancrage.....	286
6.2. Discussion et confrontation des résultats.....	288
6.2.1. Discussion des résultats.....	288
6.2.2. Confrontation des résultats avec le cadre théorique.....	291
6.2.3. Intérêt et limites du cadre théorique.....	298
6.2.3.1. La théorie des parties-prenantes.....	298
6.2.3.2. La sociologie de la traduction.....	301
6.3. Apport théorique.....	305
6.4. Apport et Implication managériales.....	309
6.4.1. Apport managérial.....	309
6.4.1.1. Le cycle de projet.....	309
6.4.1.2. L’outil d’identification des besoins.....	313
6.4.2. Implications managériales.....	315
6.5. Synthèse du chapitre 6.....	318
<i>Conclusion et recommandations.....</i>	319
<i>Bibliographie.....</i>	325
<i>Sources.....</i>	339
<i>Table des matières.....</i>	343
<i>Liste des figures.....</i>	349
<i>Liste des tableaux.....</i>	351
<i>Table des annexes.....</i>	353
ANNEXE 1 : Retranscription des entretiens.....	355
ANNEXE 2 : Organigrammes et tableaux récapitulatifs des emplois.....	435
ANNEXE 3 : Guide d’entretien et questionnaires.....	471
3.1. Guide d’entretien semi-directif.....	472
3.2. Questionnaire CFP.....	473
3.3. Questionnaire quatre ministères.....	478
3.4. Questionnaire CNSS.....	483
ANNEXE 4 : Liste des équipes-projet.....	487
4.1. Liste des personnes interviewées.....	492
4.2. Liste des équipes projet du CFP et des 4 ministères.....	494
4.3. Liste de l’équipe projet CNSS.....	495

ANNEXE 5 : Cahier des charges du projet GRH.....	497
ANNEXE 6 : Cahier des Charges du projet CNSS.....	523
ANNEXE 7 : Lois et décrets régissant la gestion des affaires du personnel de l'AP	557
ANNEXE 8 : Matrice des textes juridiques	565
COUVERTURE	588

Liste des figures

<i>Figure 1: Cycle de vie de projet (Manuel CGP EuropeAid, 2001)</i>	40
<i>Figure 2 Cycle de projet linéaire. (PMI, 2016)</i>	52
<i>Figure 3: Auteur : interprétation cycle de projet PMI</i>	53
<i>Figure 4: Cycle de projet en V</i>	54
<i>Figure 5: Cycle de projet en spirale. (Barry Boehm en 1988)</i>	55
<i>Figure 6: Cycle de projet européen</i>	56
<i>Figure 7: Cadre d'analyse des processus. (Pettigrew, 1987)</i>	58
<i>Figure 8: Auteur : d'après Systémique des organisations, Vallet in Mazouz, 2017</i>	59
<i>Figure 9: Intégration des approches du changement (F. Pichault, 2013).</i>	70
<i>Figure 10: Auteur : éléments de contexte de projet</i>	72
<i>Figure 11: Auteur : Positionnement de la culture d'après Hofstede (2010)</i>	78
<i>Figure 12: Les parties prenantes primaires et secondaires</i>	89
<i>Figure 13 : Critères de pertinence des Parties-prenantes</i>	89
<i>Figure 14: : Auteur, catégorisation des PP du projet GRH selon les critères de pertinences</i>	90
<i>Figure 15: Auteur : Catégories et attributions des Parties-prenantes</i>	92
<i>Figure 16: Auteur : Intensité de pouvoir selon cycle de projet</i>	93
<i>Figure 17- Auteur, Approche de production de connaissance</i>	122
<i>Figure 18: Auteur, méthodologie de recherche</i>	124
<i>Figure 19: Auteur : démarche d'analyse des entretiens semi-directifs</i>	128
<i>Figure 20: Auteur : démarche traitement des entretiens semi-directifs</i>	129
<i>Figure 21: L'Empire ottoman à son apogée en 1683, Vector illustration</i>	144
<i>Figure 22: Auteur : Classement de fonctionnaires par catégories et moyens de recrutement</i>	165
<i>Figure 23 : Répartition du cadre financier pluriannuel de 2014-2020</i>	185
<i>Figure 24: Auteur : étapes de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage.</i>	186
<i>Figure 25: Cycle de projet de l'Union européenne</i>	192

<i>Figure 26: Cadre logique, Manuel de Gestion du Cycle de Projet, Commission Européenne, Mars 2001</i>	195
<i>Figure 27: Auteur : Chronologie de l'accord d'association de sa signature à son entrée en vigueur</i>	198
<i>Figure 28: Auteur, relations entre parties-prenantes projet GRH</i>	202
<i>Figure 29: Auteur, les relations de clients fournisseurs entre les parties prenantes identifiées</i>	204
<i>Figure 30: Auteur : chronologie du projet GRH</i>	206
<i>Figure 31 Auteur : Chronologie de mise en place du projet CNSS</i>	210
<i>Figure 32: Auteur : effectif par catégorie CFP,</i>	222
<i>Figure 33: effectif par catégorie ministère de l'industrie,</i>	223
<i>Figure 34: Auteur : ministère du tourisme</i>	224
<i>Figure 35: Auteur : effectif ministère de santé publique</i>	226
<i>Figure 36 : Auteur : effectif ministère des affaires sociales</i>	228
<i>Figure 37: Auteur : Besoin en formation CNSS 2017</i>	241
<i>Figure 38 Calendrier prévisionnel de distribution des jours de travail (Planet, offre technique, 2013)</i>	245
<i>Figure 39 Calendrier prévisionnel de réalisation des activités (Planet, offre technique, 2013)</i>	247
<i>Figure 40: carte de positionnement primaires et secondaires des parties-prenantes</i>	299
<i>Figure 41: Auteur : Le projet de réforme au centre du dispositif des parties-prenantes</i> ..	300
<i>Figure 42: Auteur : La réforme au centre du dispositif des parties-prenantes</i>	300
<i>Figure 43 Auteur : cycle de vie de projet proposé</i>	310
<i>Figure 44: Auteur : détail des étapes du cycle de projet proposé</i>	311

Liste des tableaux

<i>Tableau 1 : Rôles et responsabilités des acteurs projets. (Garel, 2011).....</i>	60
<i>Tableau 2: Distribution des facteurs critiques tout au long des phases du cycle de projet</i>	66
<i>Tableau 3: Auteur : caractéristiques de projet entre secteur public et secteur privé</i>	73
<i>Tableau 4: Résolution de projet par industrie</i>	74
<i>Tableau 5: Auteur : spécificités des secteurs public et privé. D'après Holcman, 2007</i>	75
<i>Tableau 6: Auteur : différence entre administration du personnel et GRH. D'après Holcman, 2007</i>	77
<i>Tableau 7 Auteur : Critères de pertinence spécifiques aux PP du projet GRH</i>	92
<i>Tableau 8: Auteur : catégorisation des PP de projet de réforme financés par l'UE.....</i>	94
<i>Tableau 9: Caractéristiques des modes épistémologiques</i>	105
<i>Tableau 10: Auteur : Comparatif des approches chercheur / consultant</i>	109
<i>Tableau 11: Distinctions et similarités, recherche-intervention et recherche-action</i>	117
<i>Tableau 12: Auteur, Articulation entre objectifs recherche et objectifs projets</i>	118
<i>Tableau 13: Auteur, application des principes de la recherche -intervention dans notre méthodologie.....</i>	121
<i>Tableau 14: Auteur : méthodologie de recherche en 4 étapes</i>	124
<i>Tableau 15: Auteur : méthodologie de recherche et théorie de la traduction</i>	126
<i>Tableau 16: Auteur : exemples de codage des entretiens semi-directifs</i>	129
<i>Tableau 17: Auteur : avantages, inconvénients et limites de méthodes de recherche</i>	131
<i>Tableau 18 Auteur : fonction, rôle et nombre de personnes interviewées réunions et sessions de travail</i>	133
<i>Tableau 19: Auteur : fonction, rôle et nombre de personnes interviewées en entretien semi- directif.....</i>	134
<i>Tableau 20: Auteur : calendrier de réalisation des 2 projets étudiés</i>	136
<i>Tableau 21: Définition d'emploi dans l'administration publique libanaise</i>	164
<i>Tableau 22: Auteur: aperçu de la situation de GRH de l'administration publique libanaise</i>	166

<i>Tableau 23: Auteur : Récapitulatif des principaux textes juridiques GRH de l'AP libanaise</i>	169
<i>Tableau 24: Programmes de la stratégie pour la réforme et le développement de l'AP au Liban OMSAR 2011</i>	177
<i>Tableau 25: Auteur : matrice relationnelle des relations entre les parties prenantes</i>	201
<i>Tableau 26: Auteur, nombre d'agents dans la fonction publique entre 2013 et 2021</i>	218
<i>Tableau 27: Auteur : nombre de postes prévus et occupés par ministère</i>	232
<i>Tableau 28: Auteur : récapitulatif codage contextualisation</i>	251
<i>Tableau 29: Auteur : Contextualisation, perception et appréciation des parties prenantes libanaises</i>	252
<i>Tableau 30: Auteur : récapitulatif codage gestion de projet</i>	255
<i>Tableau 31 Auteur : Gestion de projet, perception et appréciation des parties prenantes libanaises</i>	256
<i>Tableau 32: Auteur : récapitulatif codage ancrage des résultats</i>	259
<i>Tableau 33 Auteur : Ancrage, perception et appréciation des parties prenantes libanaises</i>	260
<i>Tableau 34: Auteur : Prévisions versus réalisations du projet GRH</i>	272
<i>Tableau 35: Auteur : Prévisions versus réalisations du projet CNSS</i>	281
<i>Tableau 36: auteur : gestion de projet : éléments thématiques et résultats</i>	291
<i>Tableau 37 auteur : contextualisation : éléments thématiques et résultats</i>	294
<i>Tableau 38 : auteur : réforme et changement organisationnel : éléments thématiques et résultats</i>	296
<i>Tableau 39: Auteur : catégorisation des PP de projet de réforme financés par l'UE</i>	305
<i>Tableau 40: Auteur : Matrice d'identification des besoins</i>	314

Table des annexes

ANNEXE 1 : Retranscription des entretiens.

ANNEXE 2 : Organigrammes et tableaux récapitulatifs des emplois CFP et ministères

ANNEXE 3 : Guides d'entretien et questionnaires

ANNEXE 4 : Liste des équipes projet

ANNEXE 5 : Cahier des charges du projet GRH

ANNEXE 6 : Cahier des Charges du projet CNSS.

ANNEXE 7 : Lois et décrets régissant la gestion des affaires du personnel de l'AP.

ANNEXE 8 : Matrice des textes juridiques (EN).

ANNEXE 1 : RETRANSCRIPTION DES ENTRETIENS

E1 : ENTRETIEN AVEC SAMER HANKIR, OMSAR

22 Janvier 2018, durée de l'entretien : 1heure 15minutes. Samer Hankir avait déjà reçu les questions.

L'entretien s'est fait en deux parties, une première partie s'est penchée sur le processus de management des projets de réforme de l'administration publique, alors que la deuxième partie a abordé la réforme dans un pays où le système d'attribution/distribution confessionnel est inscrit dans la Constitution d'État en crise.

Comment peut-on instaurer une réforme dans un État en crise ?

Le fait que l'État soit en conflit est une raison supplémentaire de la nécessité de la réforme, toutefois, quand l'État est en crise, donc paralysé, la réforme est plus difficile à mettre en place. Dans ce cas, La réforme devient un besoin, difficile, voire impossible à réaliser par manque de volonté politique pour le faire.

Le Liban est basé sur un équilibre confessionnel ce confessionnalisme est aujourd'hui présent dans l'ensemble des institutions de l'État. D'après mon expérience, il est impossible de faire une réforme radicale (à laquelle on aspire tous), aujourd'hui nous constatons une mainmise (voire une confiscation) de l'opinion de chaque communauté par son « leader » confessionnel. Nous n'arrivons plus à garder cet équilibre constitutionnel puisque chaque « leader confessionnel » nomme aujourd'hui les représentants de sa communauté parmi ses partisans. Donc même le système confessionnel qui cherchait à établir un équilibre pour rassurer les différentes communautés, a été perverti par le fait que chaque communauté est aujourd'hui réduite à l'unique décision de son leader. La communauté confessionnelle devient l'otage de son leader. Parler d'une réforme radicale du système risque de faire un choc sociétal. Mais on peut prendre en considération l'histoire du pays, la société, le système politique actuel, et commencer par mettre en place des gens compétents dont la loyauté est pour le pays et non pas pour le leader confessionnel. Ce qui rend le système confessionnel encore plus mauvais ou incontrôlable c'est le clientélisme qui utilise le confessionnalisme pour se justifier et se légitimer et continuer à prendre les communautés en otage.

La perversion est dans le système confessionnel qui pense, par le biais même de son handicap, le confessionnalisme, chercher à rassurer les communautés.

Comment OMSAR développe-t-il sa stratégie de réforme et arrive-t-il, aujourd'hui, dans le contexte décrit ci-dessus, à faire des choix et des priorités alors qu'il fait partie par ailleurs du gouvernement, donc du système politique ?

OMSAR apprend de ses expériences et de ses échecs. Le rôle premier d'OMSAR était d'élaborer des stratégies de réforme (qu'il s'agisse de stratégies élaborées ou juste d'idées et de souhaits). Dans ce contexte, peu importe l'effort consenti par OMSAR, il était impossible de mettre en place une stratégie de réforme globale de l'administration publique adoptée par l'État et imposée par le gouvernement à tous les ministères surtout que, dans ce mode de fonctionnement, chaque ministre devient empereur dans son ministère vu la nature des gouvernements successifs (dis d'unité nationale où toutes les parties politico-confessionnelles sont représentées sans aucune harmonie et sans un programme unique de travail).

Vu que OMSAR n'arrive pas (sans ressources ni autorité à imposer une stratégie de réforme), nous avons décidé de réduire ses attentes et ses objectifs et donc de travailler sur des éléments des parties, c'est peut-être une approche pragmatique mais ses effets négatifs étaient aussi conséquents au point où nous-mêmes (équipe d'OMSAR) commençons à nous mettre nos propres barrières (ne cherchons pas à changer les lois !). C'est comme si notre défi devenait de trouver des ordinateurs pour telle ou telle administration ou pousser pour réaliser le recrutement d'un haut fonctionnaire par ci par là (Certes, de cette manière nous sommes plus actifs mais ça fait de nous un « bureau de management de projet » par pièce et non pas une entité supposée mettre en place une stratégie globale.

Quel rôle joue le ministre d'État dans le fonctionnement d'OMSAR ?

Parfois le ministre vient avec des priorités ou des secteurs (le ministre actuel pense que le e-gouvernement est sa première priorité) mais ces priorités font partie de notre stratégie de réforme de 2001 revue en 2011) ce qui influe sur la mobilisation des ressources d'OMSAR.

OMSAR a du personnel « consultants payés par l'UNDP et personnel du ministère » en total 80 personnes (35 UNDP et les autres fonctionnaires Key positions for UNDP gouvernement staff support).

Ceci a permis d'attirer des calibres (que les salaires de l'État n'attirent pas) plus une image positive auprès des donateurs mais ça a aussi créé une sensibilité par rapport au salaire

(mais la nouvelle grille de salaire va minimiser ce gap) ce constat n'est pas trop fort avec les autres ministères quand on va les voir le problème est en termes d'autorité et de pouvoir.

Samer Hankir vous êtes à OMSAR depuis 20 ans comment jugez-vous l'impact de ces projets.

Au niveau du *outcome* impact sur la réforme dans sa globalité notre effet est minime notre autoévaluation peut se faire sur les *outputs* productions.

Donc nous avons fait notre travail au niveau de gestion de chaque projet mais nous n'avons pas l'autorité d'imposer la mise en œuvre des recommandations ou des travaux accomplis.

Nous avons réussi à gagner la confiance des interlocuteurs et avons développé les capacités des fonctionnaires dans les administrations (groupes de travail). La durabilité était aussi notre souci c'est pourquoi, dans chaque projet, avec chaque expert, il y avait une équipe de travail qui travaillait et qui apprenait et qui produisait et nous avons réussi ce rôle mais une fois le projet fermé nous, OMSAR, passons à autre chose, à d'autres projets mais que font les administrations de ces livrables ? Voilà la question ; une fois le projet fini, que fait chaque bénéficiaire responsable de la mise en œuvre ?

Il est intéressant de constater que dans le schéma actuel de gestion de projets de réforme, financés par les bailleurs de fonds, la mise en œuvre de la réforme ne commence qu'une fois le projet terminé et c'est la seule responsabilité des bénéficiaires (ils ont reçu l'assistance technique et le développement des capacités), donc OMSAR gère le projet et non pas la réforme.

Vis-à-vis des bailleurs de fonds mon travail est satisfaisant mais du point de vue de la responsabilité nationale je n'ai pas le temps ni les ressources de faire le suivi est d'assurer la mise en place de la réforme parce que nous n'avons pas de support politique. Nous développons les capacités des fonctionnaires mais comment l'activer ?

Si je change le cycle de projet et quoi changer dans le cahier des charges TOR

L'idée de groupes de travail est nouvelle, c'est donc un changement dans le processus. Notre approche est participative.

Mais on ne peut pas aller plus loin, tout le monde évite l'engagement (l'administration comme le bailleur de fond et le politique) sinon l'administration ne sera plus coopérative par crainte qu'on lui impose des solutions. Et là vous compromettez le financement du projet. Donc tout ce que nous sommes en mesure d'accomplir ce sont les groupes de travail

pour assurer une durabilité et impliquer les bénéficiaires au-delà, on n'aura même pas de projet.

Lier la mise en place du projet au changement de lois ou à la création de nouvelles unités administratives ou le recrutement et la nomination de nouvelles personnes paralyse le projet. J'ai des obligations vis-à-vis des bailleurs des fonds (des délais, des ressources à mobiliser etc. Tout ceci ne peut pas attendre que mon système en crise se décrispé). L'administration n'a pas la même valeur du temps. OMSAR est coincé entre le bailleur de fond et ses exigences et l'administration qui ne comprend pas ses obligations ou ne veut pas les voir et a, par ailleurs, son propre agenda.

La force du ministre OMSAR vient des capacités de son ministère des ressources qu'il a entre les mains et de la flexibilité qu'il a et de son network.

OMSAR manque aujourd'hui de mécanisme pour activer les groupes de travail formé ou qui ont accompagné l'assistance technique mobilisée dans le cadre de projets financés par les bailleurs de fonds.

Ces équipes sont prêtes mais leur administration ne profite pas de leur nouvelle compétence

Le ministre peut assurer le suivi ou nous pouvons les rassembler à nouveau dans des ateliers de travail et faire vivre ce réseau on ne peut pas faire plus que ça !

Notre grand défi est que dans ce genre de projet où nous sommes amenés à travailler avec le middle management qui profite de l'expertise et développe ses compétences creuse l'écart entre le projet et le décideur qui lui, reste classique dans son approche.

Le top management dans l'administration publique n'a pas des compétences de la gestion stratégique (vieille école) donc c'est à ce niveau-là que ça bloque. La mentalité classique est dans le top management c'est la majorité. Malheureusement, dans le choix des bénéficiaires, un des critères c'est la flexibilité du top management (je veux réussir mon projet, je veux pouvoir le mener jusqu'au bout) donc le vrai problème c'est le top management comment il est sélectionné comment il est nommé et dans un système de clientélisme la nomination du top management est une chasse gardée des leaders confessionnels parce qu'il fait ce qu'on veut.

OMSAR doit renforcer ce réseau pour ne pas perdre l'investissement et donner au membre des équipes de travail un sentiment d'appartenance à un mouvement de réforme.

Quel est le rôle d’OMSAR dans le cycle de projet européen ? Dans un environnement tripartite (OMSAR, autorité contractante – Bailleur de fond et Bénéficiaire).

OMSAR joue deux rôles,

Le premier est celui de gestionnaire de projet. Il assure l’échange technique avec les experts, il est le facilitateur avec le bénéficiaire

Le deuxième est celui de gestionnaire de contrat : gestion comptable et administrative

Dans la phase de programmation, OMSAR est représenté dans le gouvernement par le ministre d’État qui participe directement ou indirectement aux échanges avec l’UE sans oublier que le bailleur de fond vient souvent avec ses priorités et son programme. Les besoins du pays sont à tous les niveaux, le rôle d’OMSAR autant que faire se peut est d’insister sur l’importance du développement et du renforcement de l’administration publique. Le rôle d’OMSAR est également de faire un arbitrage ou une priorisation des projets dédiés au renforcement de l’AP (entre IT et HR ou développement stratégique etc.), OMSAR intervient dans le choix des bénéficiaires (réceptifs et flexibles) et cherche à impliquer les bénéficiaires concernés et ayant autorité légale qu’on ne peut pas dépasser (comme le CFP et l’ENA dans le cas du projet RH). OMSAR connaît son environnement et le rôle et les responsabilités des acteurs lors que l’intérêt du bailleur de fond et d’appliquer son projet.

OMSAR a appris à discuter avec les bailleurs de fonds et peut orienter leurs choix, à condition de savoir ce qu’on veut et de mettre en face des gens compétents qui connaissent l’AP et ses problèmes. La responsabilité n’est pas uniquement celle du bailleur de fond mais elle est également celle du bénéficiaire.

Donc le rôle d’OMSAR dans l’identification des besoins au niveau de la programmation est limité. Par contre OMSAR a un rôle très actif dans la problématisation.

Étant donné que les besoins sont à tous les niveaux et dans tous les segments de l’AP et même si OMSAR n’a pas le mot final dans la priorisation, tous les projets sont les bienvenus puisque ça aide à « boucher un trou » à réaliser une composante de la stratégie.

Sur la stabilité du personnel d’OMSAR et sur les programmes de développement de ses capacités et des capacités de son personnel ! Surtout que la majorité ne connaît pas l’AP ni en théorie ni en pratique. Le personnel est plutôt recruté sur la base de compétences techniques. Il y a besoin de développer les compétences relationnelles, communication, etc. le personnel a besoin de formation diverses. OMSAR n’a pas de processus pour

évaluer ses besoins en compétences, pour questionner ses approches ou développer de nouvelles méthodes. OMSAR aurait même besoin de revoir la corrélation entre gestion de projet et gestion de contrat ! Aider les gens d'OMSAR à travailler ensemble.

Pas d'échanges techniques sur les leçons apprises ou d'atelier de travail avec les bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds considèrent OMSAR comme OMSAR considère les bureaux d'études chargés de la mise en place des projets.

Faut-il continuer à mettre en place des projets de réformes de l'AP ?

On ne peut pas abandonner l'AP au profit des associations ou organisations de la société civile, chacun a son rôle. Pour construire un État il faut une AP.

Faut-il faire une pause ? Faut-il faire une évaluation avant de continuer ? La réponse n'est pas facile on ne peut pas faire une pause et demander aux bailleurs de fonds d'attendre le temps qu'on règle nos problèmes, n'oublions pas que le bailleur de fonds peut réorienter ses moyens vers d'autres pays dans la région. Le bailleur de fond a également ses propres contraintes

Nous n'avons pas encore eu un gouvernement harmonieux avec un programme, une vision claire et une volonté pour changer et reformer.

Le grand défi d'OMSAR c'est comment entretenir le réseau des gens qui ont profité ou participé aux projets de réforme et qui ont profité du renforcement des capacités.

C'est plus facile d'acheter et de donner des ordinateurs, mais évaluer l'impact de projet RH est plus difficile et plus long et le bailleur de fond doit prendre ça en considération ce n'est pas les mêmes KPIs.

E2 : Entretien avec Maya Jajeh, OSMAR CHEF DE PROJET L'entretien a eu lieu le 26 février 2019

Maya Jajeh est diplômée d'un master de Computer science et finance de l'AUB. Elle est contractuelle au ministère des finances elle intègre une équipe qui travaille sur un projet WB d'informatisation du cadastre 1990 avec l'arrivée de Hariri au pouvoir. L'équipe de consultants (BM, UNDP, MoF), impliquée dans le management et la supervision de la mise en place du projet, était auparavant impliquée dans la définition des besoins et l'écriture du cahier des charges.

Elle est au départ programmeur-analyste, puis spécialiste des applications en 2002 elle est recrutée par OSMAR en tant que spécialiste des applications avant de devenir cheffe de projet.

À OSMAR j'ai suivi une formation prince2 PM software and PMI

Comment évaluez-vous l'administration publique ?

Ça dépend des lieux. S'il s'agit d'un établissement public, d'une administration, de la personnalité du ministre et surtout du directeur général... c'est le dilemme que vit OSMAR qui travaille pour le compte de ses administrations publiques, notre succès et le succès du projet dépend de la qualité des homologues et interlocuteurs avec qui on travaille, ça va du point focal jusqu'au directeur général puis le ministre et surtout la relation entre ministre et directeur général.

C'est la qualité des interlocuteurs qui conditionne la qualité du projet tout au long du cycle de vie de projet à partir du TOR (l'accès aux informations par exemple si nous détenons les bonnes ou les mauvaises données, qui reflètent la réalité de l'administration).

Tout est dans le lancement de l'idée du projet : qui l'a lancé ? Était-ce une demande de l'administration ou le désir du bailleur de fond ? *You never know*. D'expérience, je peux dire que parmi les nombreux facteurs qui conditionnent la réussite du projet, les plus importants sont le facteur humain et l'attitude des interlocuteurs. Il n'existe pas de culture bureaucratique dominante, chaque ministère a sa propre culture sous l'influence du directeur général (c'est lui qui reste alors que le ministre va et vient). C'est le directeur général qui connaît le mieux son administration mais les choses deviennent plus complexes

quand le projet implique plusieurs ministères et que chaque ministère considère que son rôle est plus central que celui de son voisin et sans lui, rien ne marche sans oublier les conflits entre ses ministères (n'oublions pas qu'au Liban les ministères sont distribués aux chefs confessionnels rivaux).

La qualité du DG ne dépend pas de la façon dont il a été nommé (au Liban 33% des DG sont nommés par le cabinet et le reste suit un cheminement de carrière bureaucratique) ça dépend du caractère et du leadership des compétences et du management (mettre la bonne personne à la bonne place).

Le projet d'informatisation des tribunaux comporte deux projets soft and hard, je gère le soft. Le début du projet en 2005-2006, était l'élaboration d'un master plan finalisé en 2008, un projet financé par l'UE pour informatiser tous les tribunaux : logiciels, infrastructure data center and recovery et formation juridique. Plusieurs cahiers des charges (CC) ont été élaborés donc ce projet suivait une vision qui était développée dans le master plan. C'est un projet conçu et imposé par l'Union européenne qui vient, comme tu sais, avec sa propre vision et ses propres standards, en laissant une petite marge aux bénéficiaires. De 2008 à 2011 plusieurs consultants extérieurs ont successivement été impliqués dans l'écriture du CC. À partir de 2011, je prends en charge le projet et je mets 6 mois pour réécrire le CC pour prendre en considération les réalités du terrain. Une fois ce CC finalisé il était envoyé à l'UE qui ont discuté et échangé avec nous (il ne s'agissait pas de consultants extérieurs mais de fonctionnaires de la délégation), cette version était également discutée avec les bénéficiaires et les parties prenantes et des gens des « approvisionnements procurement » du OMSAR sur la mécanique de gestion de projet (administration et financière).

Le projet de 4 Mlns de dollars était designé comme « plug and play » pour qu'on puisse déployer sur l'ensemble du Liban sachant que nous avons 40 types de tribunaux au Liban. C'est un consortium d'entreprises libanaises et européennes qui a gagné le projet. La présence d'une entreprise française a beaucoup aidé puisque le système libanais est un système régalien inspiré du modèle français et cette entreprise avait travaillé sur des projets similaires en France.

La plus grande erreur fut de mettre le projet sous la tutelle et l'autorité du *ministère de la justice libanaise* pour représenter les tribunaux alors que ses tribunaux sont sous l'autorité

du *Conseil suprême de la magistrature* (cette erreur traîne depuis l'accord financier. On ne sait pas qui en est responsable, le gouvernement ou l'UE ou les deux).

Donc le départ était trébuchant et la personne nommée comme interlocuteur fut un juge mais ce juge manquait la légitimité de représentation puisqu'il venait du ministère et non pas du conseil suprême de la magistrature.

Conseil consultative d'État

Le problème de conflits d'autorités entre ses trois grandes institutions a causé du retard et des blocages non pas dans la validation des livrables : jeu de pouvoir et jeu politique. Pendant quatre ans le projet a souffert de ces conflits et de ce manque de légitimité puisque les bénéficiaires ne reconnaissaient pas l'autorité du ministère de la justice et ne donnait pas de validation des travaux. Il y a eu des retards énormes. OMSAR est intervenu pour dessiner un nouveau schéma de gouvernance du projet entre les trois majors stakeholders, OMSAR devenait aussi le punching bag entre ministère et Conseil suprême de la magistrature CSM

En décembre 2017, OMSAR, le ministère de la justice, et le CSM, décident de se mettre d'accords et d'accepter le schéma de gouvernance. Le contrat était signé cinq ans auparavant en décembre 2012 mais c'est en décembre 2017 que les vrais travaux commencent.

Nous avons dû subir alors un chantage rien que pour avoir une validation, ce qui nous obligeait à rajouter des activités qui ne servaient pas vraiment le projet, ce mécanisme fait perdre du temps mais ne met pas en danger le projet.

Depuis le début il n'y avait pas d'identification correcte du bon interlocuteur, le *owner* du projet. La qualification des gens était surprenante mais, bien entendu, tout dépend de la volonté. On avait la chance de travailler avec une chef de chambre exceptionnelle (comme pour un bon DG) c'était une femme avec un sens du leadership développé et qui a su motiver ses équipes. On avait quand même des gens qui n'avaient pas la compétence technique mais qui faisait l'effort d'apprendre. Qu'est-ce qui les motivait ? Il y avait un bonus mais ce n'était pas significatif il y avait surtout une obligation de faire une mise en application, il y avait un follow-up, puis il y avait l'initiative personnelle. Il ne faut pas

oublier la motivation du chef du projet Jajeh, elle-même parlait avec beaucoup de patience et montrait une motivation sans faille pour réussir le projet.

Je passe beaucoup de temps sur le terrain avec les bénéficiaires, les utilisateurs je dois également faire l'exemple.

La différence avec mon travail au Ministère des finances est qu'au MF il y avait les deux éléments indispensables à la réussite de tout projet, l'argent et les RH qualifiées. Au ministère de la justice il n'y a pas de budget et il n'y a pas du personnel ITC.

Au Ministère de la justice il y a juste une personne spécialisée et deux autres payées par OMSAR.

Nous avons écrit à tout le monde Cabinet, ministères, CSM... il faut relever que l'UE avait mentionnée dans le *financial agreement* comme prérequis pour la mise en place et la durabilité du projet, la nécessité d'assurer le personnel et les ressources financières mais aucun des deux n'a été pourvu.

L'administration manifeste l'ownership du projet par la mise à disposition du personnel et de ses propres ressources.

Le président du CSM venait tous les mois pour prendre des nouvelles et motiver les troupes. Nous avons un interlocuteur qui nous demandait de faire de tester et de réajuster alors qu'avant, les choses devaient être parfaites avant le déploiement.

Si je devais refaire ce projet depuis le début, la seule chose que je changerais, c'est d'avoir le bon interlocuteur depuis le début puisque dans mon TOR il n'avait pas une planification minutieuse des activités mais les grandes lignes et les objectifs. C'est en fonction du terrain et de ses besoins que je dois personnaliser mon produit/service. J'avais la marge de changer ou de modifier des activités mais le temps disponible, imposé par l'Union européenne était très court (dû au *financial agreement*, sans oublier le concept du temps plus long dans l'AP).

Il y a plus important que d'avoir un interlocuteur formé aux techniques de gestion de projet ; il me faut plus d'une personne il faut une équipe projet et ça doit être un *must*. Une personne du côté du bénéficiaire ne suffit pas surtout qu'il n'a pas forcément l'autorité ni la délégation, ni le temps.

Les trois éléments i) une équipe qualifiée, ii) des ressources financières pour au moins assurer la continuité des travaux, iii) l'ownership. Si je n'ai pas ces trois éléments je ne dois démarrer un projet je dois avoir du readiness (être préparé et prêt) sinon ça crée des frustrations et c'est contre-productif vaut mieux, dans ce cas, ne pas démarrer un projet.

Les leçons que je tire de mon expérience à OSMAR sont plusieurs :

Nous souffrons des fois de problèmes en interne à OSMAR de ce que nous allons guérir à l'extérieur. Il n'y a pas de common ground qui unifie les chefs de projets OSMAR.

Readiness dans la priorisation et assurer la durabilité et la maintenance et la mise à jour, le choix des indicateurs. Besoin de M&E

Que faire quand le projet se termine ? (c'est ma grande peur).

Atteindre le résultat du projet mais pas la réforme (changement) car la réforme dépend de nombreux autres projets et ils ne réussissent pas tous!

Indicateurs liés à la résolution des problèmes.

E3 : ENTRTIEN AVEC NASSER ISSRAOUI

Fait le 26 septembre 2018 - 01:13

L'administration publique est le miroir de l'état de l'État, l'AP actuelle est en régression si on veut comparer avec les années 90 et aujourd'hui. Il est vrai que le pays sortait d'un état de guerre et manquait du tout ces exigences de base : bureau, photocopieur et autres équipements étaient indisponibles mais le calibre des fonctionnaires était beaucoup plus supérieur, ils avaient le leadership et avaient la mémoire de l'âge d'or de l'AP libanaise (60-70) celui de Fouad Chéhab. Ils avaient le sens de responsabilité, une logique dans la gestion des affaires de l'État et un grand sens moral. L'AP réussissait encore à garder son autonomie face aux politiciens. Ces fonctionnaires étaient à distance des princes de guerre et avaient une relative indépendance, ils vivaient sur des gloires passées mais ils étaient en retard par rapport aux méthodes de gestion aux outils modernes de gestion par rapport aux pays voisins. Le recrutement pour combler les besoins de l'AP ne s'est pas fait selon les règles et beaucoup de fonctionnaires se sont introduits par favoritisme et sans être-basé sur le mérite. L'arrivée de la nouvelle technologie qui mettait pression sur le secteur public et privé, tous les nouveaux concepts de la gestion moderne comme la privatisation, *service delivery*, la confiance, l'implication des citoyens, et le rôle de l'État dans des pays comme la Grèce, l'Italie, donc l'administration publique était, pendant la guerre, coupé de ces débats. La modernisation de cette administration publique n'était pas la priorité de la classe politique qui était en conflit ouvert et le pays vivait une grande crise politique continue depuis l'assassinat de Hariri et jusqu'à nos jours. Depuis la fin de la guerre (28 ans après) nous avons à peine commencé la réhabilitation. Avec l'arrivée de Hariri, le pays vivait un moment de convalescence de recouvrement mais qui touchait essentiellement la reconstruction et le renforcement des services de sécurité, l'AP a fait l'objet de projets de réhabilitation mais sans avoir un projet d'ensemble ou une nouvelle vision.

Comment voyez- vous la relation de Hariri et ses rapports avec l'AP (rôle du CDR) ?

Hariri voulait aller vite, l'AP n'a pas pu s'adapter au rythme de Hariri qui venait du secteur privé et d'une culture de gestion des affaires différente (KSA). L'AP manquait des nouvelles compétences et du sang neuf capable d'accompagner les développements modernes. Hariri a demandé en 1993 du CSB une liste des fonctionnaires corrompus pour

les virer. Une liste était faite, ils étaient virés mais tous sont revenus parce qu'il n'y avait pas de dossier bien fait. À partir de ce moment il a considéré qu'il ne peut pas compter sur l'AP. Le CDR pouvait recruter rapidement les compétences nécessaires et bien les payer, les priorités de Hariri étaient la modernisation des finances (douane et fiscalité) et le cadastre. Hariri à un moment ne trouvait pas de personnes capables de communiquer avec les donateurs en 1993. Il recrute alors Bassel Flayhan et une équipe de consultants via le PNUD, c'est cette équipe qui a constitué le noyau d'OMSAR. Pour informatiser l'AP il a fallu un budget de 20 M\$

Cette AP de l'après-guerre, sans outils, dépourvue de nouvelles compétences mais avait le sens du service public et le sens moral se trouvait en décalage, incapable d'accompagner la modernité. Il y avait aussi un problème dans le *middle-management* au début des années 2000, les anciens n'étaient plus là et les nouveaux fonctionnaires n'avaient pas les compétences requises, puis est arrivée la décision d'arrêter le recrutement. On a fait des restructurations mais les ministères avaient d'autres priorités.

Que pouvez-vous de la mission et des prérogatives d'OMSAR? Quid de l'utilité de ses projets, et sont-ils en mesure d'appliquer des réformes? Voyez-vous une différence avant et après projet?

Il n'y a pas un texte qui définit clairement le rôle d'OMSAR, il n'y a pas de loi de Constitution comme pour les autres ministères notre seul référent légal c'est dans le décret de Constitution du gouvernement qui mentionne l'existence d'un ministre d'État à la réforme. Mais quand on a un projet (don ou crédit) qui a été accepté par le parlement, nous avons par conséquent un mandat temporaire lié au projet mais qui n'est pas avec une vision complète. Donc le rôle d'OMSAR est multiple :

- Think tank, (comme la session avec Haidar sur l'élaboration de politique publique avec les directeurs généraux).
- Coordinateur entre ministères.
- Stratégie développeur.
- Implementing autorité.
- Technical assistance pour des ministères.
- Capacity builder.

Suite à des études et notre propre réflexion nous préférons garder cet ensemble de mission et non pas nous limiter à une seule mission de coordinateur et *policy maker* devaient être

notre seul mandat mais l'expérience et la logique (vue la situation actuelle politique et administrative) nous reconforte dans notre position polyvalente, ce qui ne nous empêche pas par ailleurs de remettre en question notre mission et la base légale de cette mission.

En tant que Think tank, nous sommes accepté par les officiels, les ministres et autres. Ils viennent vers nous, même s'il y a toujours des voix qui remettent en cause notre légitimité et demandent : « pourquoi vous et pas nous ! »

Dans le rôle de coordination entre ministères, surtout dans des projets multi secteurs et multi bénéficiaires, nous sommes les seuls bien acceptés par tous et capables de dupliquer des projets même si le CDR peut aussi jouer ce rôle. Nous organisons, en *capacity building* des formations avec l'IOF ou autres partenaires comme l'ENA. À ce niveau-là nous sommes assez acceptés même si on ne va pas jusqu'au bout dans l'évaluation de la performance et en plus on nous demande d'organiser des formations. Ce qui n'est pas trop le cas en *policy développement* et stratégie où les choses sont plus difficiles pour nous parce qu'il faut une volonté politique.

Il est difficile de concevoir, au Liban ou ailleurs, un super ministère qui impose sa vision sur les autres, quand on travaille dans un environnement favorable, qui dépend du bénéficiaire, ministre et direction générale, notre intervention peut être efficace puisque les travaux pourraient être remontés au conseil des ministres qui prend des décisions et nous impose les directions à suivre.

Vu que nous remarquons que le système tel qu'il fonctionne n'est pas efficace, il nous semble pertinent de suivre le modèle jordanien et faire une commission.

Le comité suprême de réforme administratif existe mais ça n'a jamais été effectif.

OMSAR peut œuvrer pour de nouvelles stratégies, et les proposer aux conseils de ministres, ce qui serait excellent, mais le conseil de ministres, dans son format actuel, n'est pas en état de discuter ou de prendre des décisions aux sujets liés à la réforme de l'administration actuellement. Le moment viendra où nous allons porter ceci au conseil... la situation politique du pays et la réforme n'est pas une priorité.

Je pense que le meilleur processus est le suivant ; nous travaillons comme assistance technique pour accompagner les ministres dans l'élaboration des stratégies de réforme. Une fois la stratégie pensée, la promouvoir et la porter au conseil des ministres pour approbation et implémentation.

Nous avons aussi d'autres situations à réfléchir. Prenons à titre d'exemple le CSB. Vous avez élaboré une politique de développement des ressources humaines et développé un dispositif d'évaluation de la performance, le CSB n'avait pas besoin d'un décret pour déployer et renforcer cette politique et ce dispositif et pourtant le conseil ne l'a pas fait parce qu'il n'y a pas de volonté politique pour le faire.

Nous, nous ne pouvons pas porter la réforme, mais est-ce que les politiciens sont prêts à le faire ?

Le pouvoir et la responsabilisation ne régleront pas le problème il faut un travail de terrain et un consensus.

Nous avons mis en place un standard (des normes) pour les sites web des institutions de l'État nous l'avons porté au conseil des ministres ce fut adopté et imposé à toutes les institutions et maintenant nous avons plus de 25 sites web qui respectent ces normes.

Quel est votre grand succès et qu'est-ce qui n'a pas atteint ses objectifs ?

Nous avons aucun contrat qui n'a pas atteint ces objectifs nous n'avons jamais arrêté un projet. Nous faisons une différence entre les résultats du projet au niveau des outputs et des livrables que nous gérons et entre l'implémentation de cet output et de son impact qui n'est pas de notre responsabilité puisque ça implique une décision politique.

Reste la question de la durabilité, nous avons réalisé des projets et particulièrement des projets IT, système de documentation ou d'automatisation, dans les coopératives par exemple nous avons mis en place ce genre de projet et la direction était volontaire ce projets continues.

Le registre commercial est maintenant automatisé. Le projet le plus important sur lequel nous travaillons maintenant c'est l'automatisation des tribunaux (projet soutenu par l'UE) ce projet est en phase d'essai pilote dans plusieurs tribunaux. Il est déjà entièrement fonctionnel dans un tribunal, mais à quel prix ? Nous avons une personne à temps complet (Maya Jajeh) pour ce projet qui a coûté 7 M euros (moitié hard, moitié soft start en 2013 sur une durée de 5 ans). Nous sommes aujourd'hui dans la phase de fonctionnement et entretien et il y a un risque d'abandon (ce projet ne fait pas plaisir à beaucoup de monde, parce que ça permet un contrôle plus sévère et plus régulier !) mais nous poursuivons, le ministre nous a soutenu.

Quelles sont les priorités pour reformer l'administration quelle est votre vision ?

Revoir nos projets implémentés mentionnés dans notre stratégie de 2011, qui était une version revisitée de celle de 2001 (en fait, la différence entre les deux, malgré leurs 10 ans d'écart c'est que celle de 2011 avait traduit la stratégie en programme et projet). Un de nos objectifs est de refaire notre stratégie avec l'OCDE. L'UE est notre plus grand donneur et il y a une possibilité de refaire notre stratégie via le programme SYGMA que nous apprécions beaucoup.

Pourquoi ne pas faire des équipes mixtes avec des professeurs ou des consultants libanais pour avoir la culture libanaise surtout dans le contexte où nous vivons. Comment évaluez-vous la qualité des experts mobilisés dans le cadre des projets européens ?

Le problème est avant tout dans le bénéficiaire qui a la responsabilité d'accepter ou pas les consultants et de vérifier les rapports. Par expérience certains consortium, même de réputation internationale, mobilisent des experts (faibles) juste pour compter des jours, présenter des rapports pour être payés (politique du hit and run). Peut-être parce qu'ils savent qu'il n'y a pas de responsabilité dans nos pays ni de suivi correct comme dans les pays européens, ou parce qu'ils peuvent toujours prétendre avoir accompli leur devoir mais que c'est le problème du bénéficiaire qui n'a pas mis en place les recommandations.

Certaines boîtes ont leurs propres standards de qualité comme les compagnies allemandes ou françaises qui font un travail de qualité même si le bénéficiaire est faible. En résumé, il faut que nous soyons de notre côté très stricts, et que le bénéficiaire, en face, mette des gens compétents, capables de suivre le travail des consultants. Quand les experts sont bons les problèmes sont moindres.

À quel degré intervenez-vous dans l'écriture des TOR ?

Il n'y a pas de règles ça dépend des projets, il arrive que le *Financial agreement* soit finalisé et les TOR imminents . En ce qui concerne le NSSF, il y avait une mission d'études des besoins. Nous attendons un rapport pour écrire les TOR mais nous étions surpris de voir que l'UE a transformé le rapport sur les besoins en TOR, on peut arrêter mais on ne veut pas être la partie qui va retarder. On révisé les TOR qu'on nous propose (ex HR et simplification).

Nos priorités sont de continuer le travail sur :

1. Les GRH.
2. Les services delivery (simplification des procédures, ICT, e-service automatization, etc.)
3. Le planning capacity strategy development and coordination between antity.
4. L'implementation du texte de loi, la e-transaction et anticorruption.
5. L'*open government* ou nous pouvons jouer un rôle de premier plan.
6. La mise en place des projets et des objectifs de développement durable (SDG).

E4 : ENTRETIEN AVEC JAMAL ZAIM MOUNAJED, ENA Liban

Compte-rendu de l'entretien avec M. Jamal Zaim Mounajed, Directeur Général de l'ENA Liban. Baabda, le 26 Mars 2018, durée de l'entretien 1h30.

L'entretien s'est déroulé autour de trois questions centrales :

- Y a-t-il une stratégie officielle de réforme administrative ?
- Quel est le rôle de l'ENA ? Citez les problèmes auxquelles fait face l'administration publique libanaise.
- Pourrions-nous faire de la réforme administrative sans réforme politique ?

Y a-t-il une stratégie officielle de réforme administrative et quel est le rôle de l'ENA ?

Mr. Mounajed connaît la stratégie de réforme préparée par OMSAR en 2001 et mise à jour en 2011, mais avant de discuter de cette stratégie et du rôle de l'ENA, Mr. Mounajed souhaitait préciser l'importance de définir l'État et son rôle avant de discuter de l'administration et de la réforme de l'administration publique.

Une coalition de partis politiques, dirigée, par des chefs de communautés confessionnelles (avec des visions, des allégeances et des objectifs différents), ne fait certainement pas un État, au Liban nous n'avons pas d'alternance du pouvoir, nous n'avons pas un « État de droit » nous avons un semblant d'État. Cette situation est une perversion de la Constitution libanaise. Nous avons un État qui a démissionné de ses fonctions et de ses responsabilités, c'est un État qui n'a pas de stratégie, qui règle uniquement les affaires courantes. Dans un contexte pareil, les stratégies de réforme de l'administration publique sont faites uniquement pour plaire aux bailleurs de fonds.

M. Mounajed pense que notre société vit une schizophrénie sur le plan étatique et institutionnel.

Dans un mois nous aurons des élections législatives et le débat en cours ne porte pas sur des programmes, il n'y a qu'à voir les campagnes électorales qui se font sous des titres sectaires.

On ne peut pas parler de réforme tant que le concept d'État civil n'est pas renforcé. Les problèmes de l'administration publique sont les problèmes non réglés de l'État même : le

confessionnalisme, le clientélisme et la corruption (ou la somme des 3), et par-dessus de tout l'absence d'un pouvoir central capable d'imposer les règles de droit et de rendre des comptes, ce que nous pourrions appeler « une déficience flagrante d'une bonne gouvernance publique ».

L'administration vit un état infernal dû à l'incompétence du pouvoir politique qui crée soit un vide juridique, soit un cadre légal irresponsable et antinomique (la loi sur les loyers, la loi 46 sur les salaires des fonctionnaires, etc.), nous vivons une anarchie législative. On va chercher des finances sans avoir une stratégie claire pour les dépenser.

Je vous donne un exemple simple : l'ancien premier ministre malais M. Mahatir Mohammed était à l'origine du projet de la construction d'une nouvelle capitale administrative, achevée en 2010 et appelée Putrajaya. La nouvelle ville, située à 20 km au sud de Kuala Lumpur, s'étend sur 4.581 hectares et 15 kilomètres de long, pour abriter 330.000 habitants (600.000 à terme) dont 76.000 fonctionnaires. Cette cité « intelligente » que j'ai visitée il y a quelques années, entièrement gérée par informatique, a été construite de A à Z de néant. Sortie de terre par le biais du travail de bulldozers ayant rasé des milliers d'hectares de plantations de palmiers à huile, la ville est le symbole des nouvelles bases solides et durables voulues par le gouvernement. Putrajaya est située à proximité d'une autre nouvelle ville, nommée Cyberjaya, spécialisée dans les nouvelles technologies, la « Silicon Valley asiatique », plus vaste que celle des États-Unis (F. Bouchon, 2014)

Le projet de la construction de fond en comble de Putrajaya a coûté un peu plus de 8 milliards de dollars au gouvernement malaisien, tandis qu'au Liban 40 milliards de dollars (de gâchis et de corruption) n'ont pas suffi à rétablir l'électricité aux libanais, les coupures du courant électrique (6 à 12 heures par jour) est toujours le leitmotiv des libanais depuis plus de quatre décennies.

À l'instar de cet exemple édifiant, je pourrais de vous citer des dizaines d'exemples de très haute bonne gouvernance dans des pays qui ont changé de cap comme Singapour, la Malaisie, voire la Chine toujours commandée par le parti communiste versus des exemples de très mauvaise gouvernance au Liban, dernier exemple en date qui concerne plus de 5 millions de libanais et plus de 2 millions d'étrangers au Liban : la crise de la mauvaise gestion et du mauvais traitement des ordures ménagères et des déchets industriels et

sanitaires, une crise qui ravage tout le pays depuis plusieurs années, avec une accentuation des risques sur la santé des millions de personnes).

La stratégie de réforme de l'OMSAR ne présente pas des indicateurs clairs et ne pointe pas les responsabilités des acteurs d'autant plus qu'OMSAR n'a pas le mandat pour imposer sa stratégie aux différents acteurs de l'administration publique et encore moins la possibilité de sanctionner ceux qui ne s'y engagent pas. L'OMSAR aide ponctuellement et occasionnellement l'ENA.

M. Mounajed pense que l'État ne fait que ressortir des vieilles recettes et des vieux projets tels que : le Guichet unique, le Gouvernement électronique, la Simplification des procédures, le Médiateur de la république ; des projets qui datent des années 90 et qu'on continue à remettre sur la table sans rien faire pour les mettre en œuvre, le seul but est d'anesthésier les gens et présenter des projets aux bailleurs de fonds (des projets vides de tout sens et ne correspondant plus aux vrais besoins du Liban).

De l'État donateur (ou État de providence) à l'État collecteur, cette phrase résumerait l'évolution de l'État libanais et indique le chemin de la réforme qu'il poursuit, ce chemin est d'autant plus clair qu'on observe l'évolution et l'investissement dans les services de collecte des impôts et taxes et particulièrement la TVA et non pas dans les autres agences de l'État.

L'État est rentré dans un tourbillon d'endettement et cet endettement n'est pas investi dans le service public. Une bonne administration est une administration qui rend service au public. Or nous constatons depuis plusieurs décennies, et surtout durant les dix dernières années, des réductions accrues dans les budgets des établissements publics qui fonctionnent bien, et en contrepartie des augmentations budgétaires insensées dans des administrations publiques et des institutions parallèles qui dilapident les fonds publics, ce que j'appelle « un strabisme » dans les politiques publiques, notamment financières.

Quel est le rôle de l'ENA et citez les problèmes auxquels fait face l'administration publique libanaise ?

L'ENA existe depuis la fin des années cinquante, et depuis sa création au sein du Conseil de la Fonction Publique (comme une administration non-autonome de formation professionnelle publique) avait pour rôle de former les fonctionnaires et particulièrement

préparer les futurs cadres de l'administration publique. La loi 222 de l'an 2000 donne à l'ENA le statut d'une institution publique indépendante et autonome en lui conférant plus de flexibilité administrative et financière. Malheureusement une petite dose de flexibilité administrative et financière, mais pas assez en tant qu'établissement public administratif.

Dans les années 90 et 2000, les gouvernements successifs de M. Rafic Hariri avaient une vision libérale et suivait les recettes de la Banque mondiale (un bon État c'est moins d'État). Hariri pensait que l'administration publique sortant de la guerre était incapable d'assumer la modernisation du pays (renforcer les capacités de l'administration publique ne faisait pas parti de ses priorités) ; c'est pourquoi la planification se faisait au CDR et non pas dans le ministère de la planification (établi pour la première fois en 1961 et supprimé en 1977), il pensait également qu'il n'y avait pas besoin de l'ENA, que n'importe quelle institution de formation privée pouvait assurer en la matière... et dans tous les cas, l'État devrait remplacer ses fonctionnaires par des contractuels.

Malgré le manque de soutien de l'État et les difficultés politiques et administratives (nomination du conseil de l'ENA est aussi sujette à des tractions politico-confessionnelles), l'ENA a survécu et s'est même très bien développée tout au long de ses dernières années.

Tant qu'au rôle de l'ENA dans la réforme, malheureusement l'État ne donne pas les moyens à l'ENA pour faire son travail.

Pourrions-nous faire de la réforme administrative sans réforme politique ?

Mr. Mounajed conclut que tout projet de réforme de l'administration publique est une perte en l'absence d'un État fiable et d'une stratégie claire ainsi qu'une organisation qui regrouperait l'OMSAR, le CFP et l'ENA et que cette organisation soit placée sous l'égide du président du Conseil des ministres pour lui conférer le pouvoir et l'autorité nécessaire dans le but d'élaborer la stratégie de réforme souhaitée et de la mettre en œuvre. Dans ce cas, et uniquement dans ce cas, l'ENA pourra jouer pleinement son rôle et contribuer à la réforme de l'administration publique au Liban.

E5 : ENTRETIEN AVEC LAMIA MOUBAIED BSSAT

Entretien fait le 13 mai 2019

Directrice générale de l'Institut des finances / Ministère des finances, Institut public autonome (administrativement, financièrement et techniquement) sous la tutelle de ministre des finances.

Quels sont les besoins et les problèmes de l'AP au Liban ?

L'Institut des finances prétend devenir un centre d'excellence en matière de modernisation de l'action publique à travers la formation des employés (cadres dirigeants et responsables financiers), l'introduction de notion de politique publique (recherche et publication), partenariat et réseautage (accéder aux bonnes pratiques, à l'expertise internationale et lignes directrices internationales) dans un souci de rendre accessible les notions de bonne gestion.

Madame Bssat dirige l'Institut des finances depuis 2001. À l'origine, c'était un projet de coopération franco-libanais entre les deux ministères des finances avant de devenir un institut public en remplacement du directeur français dont la première tâche était d'institutionnaliser le projet pour le rendre un institut public autonome (2003 textes légaux). La transformation du projet en institut est une réussite dans le sens où l'institut assure une pérennité des activités du projet, par ailleurs le projet était fait pour créer l'Institut.

Quel est le problème de l'Administration publique du point de vue de l'Institut des finances ?

L'administration publique souffre d'une très faible gestion des ressources financières et une très faible gestion des ressources humaines, ces faiblesses vont la base de la mauvaise performance de l'AP. Ces faiblesses viennent :

- D'anciens textes de lois non modernisés, ni repensés selon les besoins de l'AP après-guerre et les amendements qui ont eu lieu n'ont pas été dans une vision d'État moderne (mobilité, diversité, conflit d'intérêt etc.)

- Le recrutement, la tendance à la centralisation qui n'est pas basée sur des études quantitatives ni qualitative, avec d'anciennes méthodes et outils, besoin de former les personnes en charge de recrutement. Absence de concertation, SWOT, analyse des parties-prenantes.
- Métiers nouveaux ex. acheteur public.
- 2018 – 42% des dépenses publiques vont sur les salaires (le double d'il y a 20 ans pour le même service public) et ce chiffre d'après nos économistes peut être plus important. Alors qu'on se plaint de manque de fonctionnaires, il y a aussi un manque dans les nouvelles compétences (vide de compétences). Constat d'inadéquation entre compétences requises et compétences disponibles. Cet excédent n'est pas dans l'administration centrale il est dans les forces de sécurité (armée, police) et l'éducation nationale. Une hypertrophie

Les données financières ne sont pas explicites, il n'y a pas d'observatoire de la fonction publique pour donner des chiffres exacts spécifiques et précises. On n'a pas de vision claire et aucune administration n'a présenté un projet de recentrage de son action, ni une vision claire sur son évolution organisationnelle.

Historiquement l'État libanais n'a jamais été fort en statistique, la fonction publique n'a jamais été le centre de l'action de l'État et n'a pas les outils pour produire des chiffres. Le CFP n'a pas la visibilité sur l'État et sa vision est réduite sur les administrations centrales (sachant que même cette notion a besoin d'être redéfinie : un employé d'une municipalité est un fonctionnaire recruté par le CFP et non pas par le pouvoir local !).

L'information sur le nombre d'employés dans les institutions religieuses ou les offices autonomes, les conseils etc. n'est centralisée nulle part. Le ministère des finances a le coût total des salaires mais n'a pas cette information désagrégée par secteur par sexe par localité par ce qu'on n'a pas une base de données unique ni un identifiant par fonctionnaire. Nous avons également des unités sur lesquelles nous n'avons aucune visibilité comme les consultants payés par le PNUD sur financement de l'État libanais et qui sont dans tous les ministères. Donc même au ministère des finances, nous n'avons pas une visibilité complète sur l'administration (enveloppe PNUD, enveloppe organismes publique, enveloppes hôpitaux publiques etc. Pour le moment, on n'a pas une information désagrégée. Sans un

système de recensement on ne peut pas savoir le coût exact des salaires ni le nombre des fonctionnaires.

Les besoins de l'AP sont clairs et partagés par la majorité des interlocuteurs, mais comment se fait la problématisation et qui met les priorités ?

La problématisation n'est pas faite par le système libanais, elle est faite par les institutions internationales (FMI, BM et bailleurs de fonds + Public Expenditure Review), les problématiques sont bien formulées selon des standards internationaux. Ça se complique quand on cherche à répondre à la question : comment transformer ses problématiques en option de solution.

Au Liban l'État est fragile pour plusieurs raisons : Il souffre de problèmes de coordination entre les bailleurs de fonds, du temps d'attente, l'absence de flexibilité par rapport aux définitions des besoins, un temps long entre la définition des besoins. La mise en place des projets le recentrage doit être fait au démarrage et l'incompétence d'un ou des opérateurs et enfin la responsabilité de l'État qui est presque un État défaillant)

Il faut adopter les méthodologies d'intervention au contexte, il faut prendre en considération l'état de l'État (quand on n'a pas une bonne coordination entre les organismes de l'État, c'est une variable à prendre en considération quand on identifie les besoins et on élabore les projets).

La délégation européenne a envie et besoin de réponse simple, dans les projets UE (à partir de notre vécu et expérience), il y a une tendance à simplifier les problèmes complexes) or dans des États en difficultés et post-conflit, les méthodes de définition de projet et des programmes, de planification doivent être différentes, elles doivent être flexibles en permettant des allers-retours dans le cycle de projet qui ne peut être linéaire. L'excuse, quand ça ne marche pas, est toujours là (on se lave les mains et on accuse les autres : « vous nous avez dit comme ci »...)

Quant à la stratégie de réforme de l'administration publique, y a-t-il une vision politique qui précise le rôle et les attentes de cette administration ?

Mon avis comme professeur de gestion en administration publique, les stratégies nationales des administrations publiques des pays MENA n'existent guère ou existent rarement, le recrutement des fonctionnaires dépend beaucoup des politiques et ces recrutements sont à majorité pour des raisons économiques l'État est un employeur social et non pas un serviteur de l'action publique. Le concept de service au citoyen est secondaire par rapport au besoin de trouver de l'emploi même dans les États où la tradition de service public est assez ancrée comme la Tunisie ou le Maroc. Depuis la fin de la guerre le Liban n'a pas eu de vision de réforme de son administration à part le NARP 2000 et c'est la seule stratégie digne de ce mot.

Les vagues de recrutement coïncident avec les élections et ce n'est pas un hasard alors qu'ils rentraient de la conférence CEDRE qui imposaient une réduction des dépenses de l'État et notamment sur le recrutement de nouveaux fonctionnaires. Logique de recrutement massif pour fin politique.

Quid du cycle de projet ?

À ce niveau, nous relevons un problème au niveau de l'initiation même, il n'y a pas de vision mais des stratégies à la pièce. Et la Planification elle est exogène. Ça nous vient de l'extérieur vu que nous manquons de compétence.

Peut-on reformer l'AP sans reformer l'État ?

Il vaut mieux avoir une vision pour les acteurs locaux mais également pour les acteurs internationaux (l'absence de cette vision est encore plus frustrante pour les internationaux que pour nous). On devient des acteurs opportunistes, on s'inscrit dans la déclaration du gouvernement et dans les lignes directrices indiquées par les institutions internationales. Ces sources nous permettent de créer notre propre vision (comme acteur) chaque acteur est donc appelé à faire son travail et former sa propre vision. Encore une fois les grandes lignes sont dans les rapports pour celui qui veut les lire (vision institutionnelle avec une stratégie d'accompagnement qui soit utile et productive en restant ouvert à la concertation avec les autres acteurs avec un travail de veille pour ajuster vision et plan de travail. On doit donc être très agile et créer des outils qui permettent de pouvoir se réorienter facilement (on n'a pas la vision globale mais une partie du puzzle).

Auriez-vous à nous transmettre une *success story* d'un projet de l'UE ?

Hormis un support budgétaire de 2 ans au départ, nous n'avons pas d'expérience avec l'UE. Cette subvention budgétaire directe nous a maintenu en vie et a permis notre institutionnalisation. La formule de soutien direct a fonctionné et c'était une demande du ministre des finances et de la délégation.

Le contexte libanais est très compliqué par la multitude d'acteurs qui travaillent avec l'État, et chacun de ces acteurs arrive avec ses standards, ses, sa vision qu'il vient imposer aux acteurs étatiques et, s'il n'est pas satisfait, il se tourne vers des ONG pour faire le travail selon ses règles et ses objectifs. Chaque acteur étatique est confronté à plusieurs donateurs et se voit obligé de composer avec différents acteurs, chacun de ses acteurs a sa propre vision, objectifs, standards et méthodes de travail. On n'a pas à les plaindre ils n'ont ni les compétences ni les outils ni les moyens de s'investir dans un dialogue productif. Ces institutions étatiques laissent tomber, ils n'y croient plus et ne s'y intéressent plus, le donateur va voir des ONG ou un autre acteur étatique et OMSAR joue le rôle d'un interlocuteur de l'UE pour les questions de l'environnement (parce qu'OMSAR comprend les mécanismes européens, assez compliqués par ailleurs).

Et ça crée de l'incohérence mais c'est encore plus compliqué quand l'UE choisit des méthodes de travail qui sont incompatibles avec les acteurs publics. On réduit une vision de réforme, des achats publics, à un projet ! Alors qu'il s'agit d'un vaste programme avec une stratégie, une vision définie par le ministère des finances intégrant tous les acteurs de l'État et ça se clôture par des rapports écrits par des consultants.

Le choix du mode projet est inadapté, pourquoi une approche « projet » pour ce dossier pourquoi le jumelage ? Est-ce que l'outil est bon ? Pourquoi ne nous explique-t-on pas l'arsenal des outils disponible ? L'outil projet le mode projet n'est pas compatible pour tous les problèmes pareillement pour le jumelage ou le TAIEX. Les conditions de réussite de tel ou tel outils sont liées aux problèmes traités et au contexte.

Est-ce que la DUE a des compétences dans ces équipes pour comprendre les problématiques de la gestion publique au Liban et qui sait comment fonctionne cet État ? Qui sont les acteurs clés dans chaque domaine d'intervention ?

Le choix des outils se fait à Bruxelles et les fonctionnaires européennes sont de plus en plus remplacées par des consultants.

Il y a des préférences pour l'outil SIGMA OCDE_UE. C'est un outil de réflexion une méthode de travail qui n'est pas lié à un projet ni à des livrables c'est une assistance technique avec une méthodologie ancrée sur la connaissance du terrain et sur les problématiques de gouvernance publics dans les États fragiles et en post-conflit et des experts de grande qualité, sur le niveau théorique et pratique, capables de créer un dialogue et de définir des actions qui sont revues au fur et à mesure de l'avancement du projet donc pas de définition préalable des activités et des tâches mais une grande agilité et un « grounding » ce qu'on ne voit pas dans la tendance de gestion de projet.

Le mode projet ne fonctionne pas ou mal dans des contextes de gouvernance fragiles ce n'est pas une méthode de création de valeur ajoutée ni de production d'outils de performance c'est juste une méthode de dépense d'argent qui créé des marchés de consulting mais ce n'est pas l'outil adéquat. Un système de conseillers de l'assistance technique, des connaisseurs au niveau théoriques avec des expériences de l'AP est plus utile et efficace.

Enfin, une question sur le rôle de la délégation de l'UE ; est-ce une représentation diplomatique ? Y a-t-il du contenu et de l'expertise ? Sur quoi repose-t-elle alors pour obtenir cette expertise ? (un bureau de la BM a ses propres économistes et ses spécialistes sectoriels, quand ils gèrent des projets, ils les gèrent en connaissance du sujet parce qu'il y a un backstopping substantiel. On ne peut pas faire de la délégation du développement ! Qui tient la barre ? Où sont les spécialistes, les économistes surtout dans un contexte de gouvernance défaillante ? La délégation UE fait de la gestion administrative et comptable.

Les projets sont gérés dans les administrations par une tiers personne et les administrations encore une fois ne sont pas intéressées ni motivées.

E6 : ENTRETIEN AVEC Kiriakos Fragozidis

Peut-on envisager une réforme administrative sans une réforme politique ? (relation entre administration et politique)

Administrative reforms are almost always linked to envisaged political reforms, especially for countries that the public administration is heavily subordinated to the political power, for example administrative systems where not only the political personnel (ministers, deputy-ministers, ministries' General Secretaries, etc.) is replaced after political changes but also administrative personnel at middle and lower level. In these cases, the political reforms envisaged by the new power are impacting the functioning of the public administration. Minor or major administrative reforms are launched constantly with only scope to reinforce the power of the new political forces and use the public administration as a tool for their goals.

But the major question is if the values concerning the role and functioning of the public administration are accepted at long term by the political class and the society and they are not revoked or ignored after every change of government. In such cases, where the political class and the society are attached to certain values, the administrative reforms are responding to several external and internal factors that must be taken into consideration in order the public administration fulfil its objectives and purposes. It could be noted that administrative reforms have been undertaken due to major changes in our societies (despite the fact that every act/action can be considered political, nevertheless there are changes in our societies that does not exclusively obey the political factor):

External factors:

- **IT revolution:** the public administration must take into consideration the major changes caused by the development of the Information Technology sector, to incorporate them into its model of functioning and thus practically to intent major reforms impacting its structure, number and level of competency of the personnel, delocalisation's, ways and models to provide services to the citizens (for example one stop shops, etc.), etc.

- **Demographic and social trends:** The changes regarding the population of a country, aging population, urbanisation, rural areas deserted, educational level of the population, pauperisation of parts of the population, changes in the consumer behaviour of the population, migratory flows, etc.
- **Infrastructures and mobility:** The evolution of infrastructures (transportation systems, public buildings, etc.) and the issues related to the population's mobility are also factors leading to administrative reforms.

Internal factors:

Human Resources Management: Evolution of concepts, necessity of changes in the structure and level of competencies of public employees, etc.

Internal regulations and statutes: Obsolete regulations and statutes describing roles and responsibilities, management rules, etc.

1. Quels sont les principaux problèmes dont souffre l'administration publique libanaise selon votre expérience? (surtout au Liban, mais n'hésitez pas à mentionner d'autres pays). En fait ce qui m'intéresse ici c'est la partie gestion de projet contexte culturel, compétences, ressources, organisations etc.

A major issue concerning the implementation of projects in almost all beneficiaries' countries refers to the level of commitment, at both political and administrative level, to support the successful implementation of projects. It is important structures that have been organised to manage and monitor the implementation of projects to have the power to implement their decisions at all levels of the public administration, and their actions not to be considered as interference in the ministries' and public agencies' work.

The lack of motivation of public employees, involved in the implementation of projects, is another major issue. While there are teams of very competent people, they are usually a minority, overloaded by the day-to-day work, and their commitment is not enough to

spread and disseminate the project results to a wider audience. The involvement of more employees and the support of their hierarchy could largely improve the situation.

The political situation is always an important factor that affects the implementation of projects in the public administration, more instable is, less results can be foreseen.

2. Connaissez-vous le cycle de vie des projets européens? et les outils de gestion de projets de l'UE tels que le cadre logique, etc.? Est-ce pratique, applicable et utile?

The Project Management Cycle (PMC) is an essential tool to develop, implement, monitor and evaluate technical assistance projects. It covers all aspects from the design and elaboration phase to the closure of a project. The major issue that must be analysed and reviewed concerns the timing and duration of each phase of the PCM. The period from the design and elaboration of a project to its implementation is finally quite long, creating a lot of problems during the implementation phase. The causes are multiples and linked to both the European entities and the state beneficiaries negotiating all the phases of a programme and its projects. In many countries, the local administration, due to several reasons, has not the capacity to present mature projects ready to be implemented, even though general policy objectives and priorities are set by sector. The vertical line in the beneficiary's public administration, mandatory to be involved in the all process, is often broken leading to delays, non-comprehension of scopes and objectives, etc.

Another issue that creates difficulties to the proper implementation of the PMC is the fact that is often functioning as a bureaucratic tool where there is no place for flexibility.

Finally, the involvement of personnel from both sides (international donors and beneficiaries) that does not now well the thematic areas leads to a bureaucratic approach of the programmes and projects.

3. Comment évaluez-vous l'impact des projets de réforme administrative des donateurs sur l'administration (facteurs de succès et facteurs d'échec avec exemples)?

The projects related to administrative reforms are the most difficult to evaluate since several factors outside the project cycle are playing an important role to the integration of the project results into the administration daily actions.

Apart the fact that in many cases the legal and institutional framework is not finally updated due to decisions taken by the political factor, and thus not allowing the proper implementation of proposed measures, the resistance to change at the higher administrative levels produces the main negative effects. The proposed changes and recommendations are forgotten into the drawers.

Only when the political leadership and the high-level administration is totally committed the impact of administrative reforms are positives.

Another factor that can have positive or negative impact to the implementation of the proposed administrative reforms is the changing attitude of the public employees towards the way that they could integrate recommendations and measures into their day to day work without necessitating regulatory changes. The level of participation of these persons to project activities shows that their commitment can increase or decrease in accordance to their implication to the development and elaboration of proposals. They are more committed to implement measures, that does not require legal changes, to the elaboration of which had participated.

Time is playing also an important role in the implementation of recommendations deriving from the implementation of the projects. Usually the duration of projects concerning administrative reforms is too short to implement and follow up the proposed measures taking into consideration the fact that changes in all public administrations are too slow and takes several years to be adopted.

4. Que peut-on changer?

There could be several proposals to change aspects of the way international donors' projects are implemented:

- Reduce the time between the decision to design a project and implementation starts. Such a change will not make obsolete the proposed objectives, activities and expected results of the project as in most cases the political and administrative situation in the country is changing. Furthermore, due to the high rotation of high-level public employees in many countries, we are often facing the case when those who participated to the elaboration of the project are not anymore in function and the new responsible persons are not ready to commit themselves to the implementation process.
- Extend the number of public employees involved in the implementation of the project. The organisation of working groups will spread from the implementation phase of the interest and commitment of the employees.
- Motivate, not only in financial terms, the public employees to participate to the projects' activities.
- Organise pilot actions within each project to test the proposed measures during the project duration. Tangible results facilitate the administration and the political personnel to spread the measures and adopt a new legal and regulatory framework.
- Organise and extend channels of communication between the public employees (responsible for administrative reforms) and their colleagues in other countries.
- Create the conditions (sometimes through mandatory measures) the high-level management (political and administrative) to be involved into projects' actions.

E7 : ENTRETIEN AVEC ZIAD KABALAN

Fait le 30août2018

Ziad Kabala est premier contrôleur CFP. Il a 17 ans d'expérience

Quelles possibilités de réformes de l'administration publique voyez-vous ? Quelle est la fonction et rôle de l'Administration publique, son interaction avec la politique, ses problèmes ?

L'administration publique existe dans tous les pays du monde, elle est nécessaire à l'organisation des affaires d'un pays, elle fait partie et constitue les institutions un pays sans administration n'a pas de souveraineté n'a pas d'État n'a pas d'entité ni d'existence. Sans administration publique le concept d'État n'existe pas, l'administration publique est l'instrument par quoi l'État gouverne les affaires du pays et de la population. Certains pays ont eu recours à la privatisation pour gérer quelques secteurs des affaires publiques mais toujours sous control de l'État comme l'électricité ou le transport. Donc pas d'État sans administration publique.

De quoi souffre l'administration publique ?

L'administration publique souffre d'abord de routine bureaucratique : on parle de l'application de la bureaucratie et de ce que ça génère de retard, de coût, de perte de qualité de procédures donc et de processus de travail. La première cause de cette routine c'est la guerre qui a empêché le développement et la modernisation puis le clientélisme et le confessionnalisme alors que les lois ne distribuent pas les postes entre confessions (sauf pour les postes de première catégorie). Le deuxième problème c'est le système de salaire et de bénéfice qui ne couvre pas les besoins des fonctionnaires ce qui pousse certains à avoir deux emplois ou accepter des pratiques de corruption. Nous n'avons pas un problème sévère de manque de compétence mais ces compétences ne sont ni valorisées ni récompensées. Par contre nous souffrons de déficience dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Par ailleurs, le manque d'opportunités de travail dans le secteur privé provoque une augmentation des candidatures pour l'emploi dans le secteur public. Les postes offerts par

l'administration publique se transforme en une sorte d'emploi social sans oublier que, pendant la guerre, beaucoup d'emplois ont été décrochés sans passer par le CSB, ceci a rempli l'administration publique de gens qui n'ont pas de vrais emplois

Comment jugez-vous les tentatives de réformes ?

Il faut différencier les tentatives de réformes qui étaient accompagnées d'actions de celles qui sont restées à l'état de projets sur papier.

Nous relevons, dans les années 90, lors de la création d'OMSAR, des essais de réformes, mais ils étaient soit incomplets, et n'avaient pas à assurer un accompagnement efficace, soit ce n'était pas des tentatives complètes / généralisées et beaucoup sont restés à l'état d'études et de rapports. Le problème est donc dans l'application ; cette application n'a pas eu lieu par manque de volonté politique et peut être aussi due à une résistance au changement naturel, il n'y a pas eu de *momentum* ou un nouvel « état d'esprit » créant un esprit de compétition pour appliquer ces réformes.

Fouad Chéhab avait un projet complet. Hariri ne faisait qu'introduire des changements. Il a par ailleurs privatisé des secteurs du service public (le téléphone mobile) et d'autres secteurs tel que la Sûreté Générale qui a accompli sa propre réforme au moins au niveau technologique et de la simplification des procédures.

Hariri était un entrepreneur et non pas un réformiste de l'État.

Les tentatives de réformes ont été régulières et fréquentes sauf qu'elles n'ont jamais abouti à un projet complet ni aux résultats souhaités.

Avons-nous des administrations qu'on peut considérer comme exemplaires ?

Le ministère des finances publiques s'est développé technologiquement et dans la simplification des procédures. Le ministère des finances a créé son propre institut de formation (ce ministère est assez développé comparé aux autres mais a toujours ses propres problèmes).

Aujourd'hui face à un quelconque souci au niveau d'un ministère il faut activer son réseau, autrement le problème ne sera pas résolu.

Peut-on faire de la réforme administrative sans réformer l'État ? Ce ne sera jamais complet, nous manquons d'une culture de réforme, tu peux avoir des îlots isolés de réformes mais sans culture généralisée la réforme est stérile.

Revenons au CSB et plus précisément à son rôle au niveau du recrutement et de la sauvegarde des dossiers des fonctionnaires. En ce qui concerne l'évaluation de la performance, chaque administration se charge de ses fonctionnaires, et nous intervenons uniquement lorsqu'il y a une contestation de l'évaluation dans le cadre d'un comité mixte.

Quels sont les problèmes du CFP ?

Déjà, la loi stipule que l'administration a l'obligation de prendre en considération notre avis mais un ministre peut aller au conseil des ministres pour obtenir un passe-droit.

Nous souffrons des mêmes problèmes d'administration dans son ensemble, nos lois, nos règles et règlements, ont besoin de modernisation et de renouvellement. Parfois nous n'appliquons même pas des dispositifs existants et certains dispositifs sont interprétés au service du système confessionnel et clientéliste (comme le fait de réserver certains postes à une confession).

Il n'y a pas de mobilité dans nos lois et règlements alors que la mobilité peut-être un élément motivateur et peut également servir à combattre la corruption. Nos ministères ressemblent à des îlots fermés contrairement à ceux du système français.

Le CSB joue un rôle important dans l'administration publique et bénéficie d'une réputation de neutralité et de professionnalisme à la fois en matière de recrutement (organisation des concours) et études liées aux problèmes de structure ou d'application et de compatibilité avec les lois et les règlements.

Par contre le problème arrive avec les nominations post-concours liées à l'équilibre confessionnel rajouté au fait qu'on est submergé par des problèmes administratifs liés aux personnels qu'on centralise plutôt que de laisser à chaque administration le soin de s'en occuper au lieu de consommer notre temps sur des problèmes administratifs *day-to-day*.

Pour qu'un fonctionnaire puisse suivre une semaine de formation offerte par le fond koweiti par exemple il faut un décret ! (La signature du premier ministre du président du

CFP du ministère des finances et de son ministre) sans parler de toute la paperasse pour se faire.

Revenons au projet HR. Avez-vous un rôle dans l'étude des besoins avec OMSAR avant le lancement du projet ?

Dans un premier temps c'est OMSAR et l'union européenne qui ont fait, ensemble, l'identification des besoins et l'écriture du cahier des charges. Le CSB était impliqué à partir de l'évaluation des offres et de la mise en place.

Y a-t-il eu de révision des objectifs du projet dans la phase implémentation ?

Non, il n'y avait pas besoin, les objectifs et les activités correspondaient à l'objet du DRH (on peut quand même citer que le JD n'était pas mentionné mais on y a travaillé).

Est-ce que les résultats attendus étaient clairs ?

Oui. Ils étaient compétents sur la qualification et l'expérience des consultants, ils manquaient la connaissance du contexte de l'AP libanais et de son histoire, ce que nous avons apporté en travaillant en équipe avec une complémentarité. (Au niveau personnel j'ai beaucoup appris et nous savons maintenant à quoi doit ressembler la gestion moderne des RH dans l'administration publique.

Quid des livrables du projet ?

Le projet fut un succès. Nous avons pu, avec les consultants, finaliser les livrables, il est vrai que les dispositifs développés dans le cadre du projet ne sont pas appliqués mais OMSAR continue son suivi avec le CSB et nous avait organisé récemment un voyage en France sur le même thème. Nous avons réussi à mettre en place des recommandations et à développer le système de concours. La nouvelle loi de la grille du salaire (loi 46 21Août 2017) précise la nécessité d'évaluer la performance des fonctionnaires sur la base des compétences et des *job descriptions* dans le cadre d'une loi qui reste à élaborer, il y a donc une chance que le dispositif, préparé dans le cadre de ce projet soit une base du projet de loi. (Notre projet était fini en février 2017).

Notre travail n'est donc pas parti en vain et le projet aura un impact sur le moyen et le long terme, les travaux du projet et les dispositifs et recommandations préparées dans le cadre de ce projet auraient une vie qui va au-delà du projet.

En résumé sur le dispositif et recommandations du projet, en ce qui concerne les concours, nous avons pu intégrer des modifications pour le dispositif d'évaluation des performances. Ca va servir comme base de discussion pour le comité charge, pour élaborer le projet de loi. Je tiens à rappeler une autre dimension qu'on ne devrait pas négliger : plus de 15 cadres des 4 ministères et du CSB ont suivi une formation et ont une expérience et ont une vision moderne de la GRH. Ces cadres peuvent avoir une influence dans leur environnement et en plus, certains vont être plus tard dans des positions de directeurs généraux. Ce sont des outputs qu'on a préparé pour le futur.

La coopération et la complémentarité entre le CSB et OMSAR sont la base d'une réforme réussie de l'administration publique. Nous n'avons pas besoin d'une structure supplémentaire.

Ces deux années (la durée du projet) était la meilleure période professionnelle de ma vie où j'ai appris beaucoup de chose.

E8 : Entretien avec Greg McTaggart

1. Is it possible to do an admin reform without a political reform ? (relationship between admin and politics !)

In Lebanon's case I take the view that politics and religion are the same thing.

In many cases there can be administrative reform without political reform. I have worked in China where they didn't need to move away from communism to reform their social insurance and social assistance programs. The same in Vietnam, Russia and Ukraine. There was no need to reform the political system to bring about administrative change.

However based on my experience in Lebanon in working with the Ministry of Social Affairs and the National Social Security Fund I don't think it is possible. Every time something was suggested in my time the question of religion always entered into the equation.

At MoSA the Minister was one political persuasion and the administrative head of the Ministry another. It seemed that one wanted to go in one direction and the other in the opposite. There was no one that seemed to be implementing the Government's instructions.

The khoms and zakat systems are intrinsically intertwined with religion and therefore politics and therefore there never seemed to any great urgency to develop a national social protection system to cover the most needy since this would downgrade the role of these religious support systems. Another example was the stated aim of getting all the Syrian refugees back into Syria because of the religious vacuum this would cause. Never mind the humanitarian crisis that had forced them out in the first place.

At NSSF it was scandalous that the organisation had been run with so many senior vacancies for so long because the religious parties could not get their act together to nominate people to vacancies. The organisation will never deliver an effective social protection system to those who need it whilst the organisation's administration is not determined on the basis of leading international practice or on the basis of need but on the basis of ensuring that the number of Senior Managers can be divided by 5 so as to accommodate the various religious factions.

It must be soul destroying for competent managers to know that they will never attain their full personal professional achievements because a person from a particular religious grouping needs to be accommodated.

2. What are the major problems that the NSSF is suffering from according to your experience? (Particularly in Lebanon but please don't hesitate to mention other institutions in other countries)

Part of the reason is listed above. Basically the organisation is not client focussed. It is totally inwardly focussed trying to maintain the status quo. There is no management or leadership of the organisation. It is not a meritocracy organization whereby staff get success or power because of their abilities, not because of their religious affiliation.

Because it is not a meritocracy the focus is not on delivering leading practice but on maintaining the status quo and having a relatively easy existence. Part of the problem is that the reward structure does not encourage staff to take any initiative. There needs to be a major change in the way the senior staff are remunerated by bringing in a bonus system which ties remuneration to attaining objectives. Objectives that are not easy to attain but which can only be attained by developing and implementing programs that are responsive to the needs of clients.

Leading practice is to devolve administration to the level of service closest to the clients. In NSSF's case this means to the regional offices. But the regional directors are that in name only – they have no decision-making authority because the Head Office needs to justify its existence. Therefore there is no devolution. In practice possibly up to 75% of Head Office positions are superfluous to need.

The centralisation of NSSF leads to poor customer service and significant additional cost both for the client and for the organisation. It is a nonsense that a claimant for EOSI needs to physically come to Beirut on several occasions to get his/her benefit. They should be able to electronically lodge a claim on-line at home if they have internet access or at their local office. They next they should hear is from a text message to say that their benefit of xxx LBP is in their bank account. Such a system would significantly reduce administrative overheads because you don't need an army in Beirut to process things

manually. Head Office staff are usually more highly classified (and therefore remunerated) and HO overheads are higher so the administration cost is significantly more than if services were decentralised.

I can go on about NSSF but I want to comment on the role of OMSAR. OMSAR is like NSSF – it is run in the interests of the staff not in the interests of the country's citizens. What reform has OMSAR actually brought about in NSSF? What value has it added? All the OMSAR staff are well remunerated but what do they actually bring about? Sure the UN finances OMSAR and not the Government budget but aren't there more pressing needs for UN funds in Lebanon like the National Poverty Targeting Programme. If OMSAR know so much about social security like they make out they do why doesn't OMSAR do the project themselves rather than have the EU or other donor carry out the work?

3. Are you familiar with the EU project life cycle? and with EU project management tools such as logical framework etc. ? is it practical, applicable and helpful?

Yes – although the process is very long and often the world has changed by the time the project actually gets started. Sometimes that causes problems as Governments are often anxious to have an identified need resolved quickly and will approach multiple donors. Some donors are anxious to extend their remits, particularly UNICEF, and they will often take work on when EU has already formulated a TA leading to duplication of efforts. The country needs to be very strong to stop donor creep where duplication of efforts occurs. Donor coordination is essential.

One issue I have with the issue process is that the 6 monthly reporting process is not, in my opinion, effective. The contractor submits his invoice with this report and the effort seems to be more on finding fault with the invoice that actually assessing how the project implementation is progressing. The contractor should engage the beneficiary more when writing the progress report so that feedback from the recipients is included in the report.

Another problem is that situations do change but it is very hard to change a project's terms of reference to take account of any changed circumstance. The contracting company is primarily focussed on ticking the box on the activities listed in the ToR. As you get into

the project, the ToR can be 4 or 5 years out of date. Also having to do everything in the ToR doesn't allow any refocussing of the project as activities are successfully completed. Surely it is better to do a small number of activities extremely well rather than do an active to a reasonable level but not take it further due to having to undertake other activities in the ToR. The current system is extremely rigid and more focussed on justifying payments to the contractor rather than meeting the beneficiary's need.

4. How you evaluate the impact of EU projects (public administration reform projects) on the beneficiary (success factors and failure factors with examples)?

I did not see the project at NSSF through to its conclusion so it may be premature to draw the conclusion that I am drawing. However at best I think there can only be an incremental change in the way NSSF goes about its business from the TA provided by the EU. Perhaps there will be a change in the organisational structure and the vacant positions will be filled. The question will be whether the positions are filled on the basis of merit or on the basis of religious persuasion.

There is an enormous amount of effort and therefore money going into ICT activities however the project's poor design makes it debatable what will be achieved here. The basic problem is that the cart is coming before the horse. The business process reengineering of NSSF should have been completed long before the work on ICT began. What is the point of having new ICT programs when the work processes have not been changed. Those who understand the work processes best are those who have to deliver services to the population but there was only minimal involvement of these people in the process and even then it was the higher echelons of the district offices and not those involved on a day to day basis.

I even question the desire of both OMSAR and NSSF to change. To be told by the Project Manager that this was an ICT project is an absolute nonsense. ICT is only a tool to make things happen. In itself ICT cannot bring about change unless there is a willingness to embrace change. I have to question the willingness of NSSF's Board to embrace change. Certain Board Directors made a lot of noise but what did they actually do to support the General Director in bringing about change.

As I said I did not see the project through to its conclusion and perhaps the reason there was a lack of change was my poor skills.

5. What can be changed? (to increase the efficiency of the project management and to have a better impact on the beneficiary.

The EU (or any other donor) and not OMSAR has to be actively involved in the process. An EU official managing the project and not an OMSAR official would have been under pressure to achieve results since their next posting is totally dependent upon their performance evaluation. I think that donors have to be more actively involved in “bashing the recipient around the head”. If the recipient shows no desire to change the status quo then the EU has to be bold. Go to the relevant Minister. Tell them that the project is going to be closed and stop wasting EU taxpayers’ taxes. There will be an initial positive response but this needs to be permanent. After an agreed period there is a review by an external monitor who then recommends continue the project or shut it down!

Greg McTaggart is a social protection expert who has worked for all the leading donors across the Asia-Pacific rim, Asia, the former Soviet Union and Africa. He was Team Leader of two EU interventions in the social protection sector in Lebanon in 2017 and 2018.

E9 : ENTRETIEN AVEC MICHAEL GERICKE

4 March

- **Priorities:** You mention 'ownership' which is very important. I would always combine it with 'commitment'. While ownership means that the beneficiary must actively make the project's result its own, commitment is about the active participation in their development. These reform projects cannot produce impact once the consultant works on his own and presents the finalised results to the beneficiary - the beneficiary must be involved into the development of solutions from the very beginning. And that requires a commitment of the management and the staff - including the provision of time and resources to the project.
- **Stakeholders:** I found in various aid-dependent countries that there are lots of donors and lots of projects. But way too often it is the agenda of the donors that determines the scope of work. In Palestine, for instance, we analysed the impact of training. Most of it came from (and was initiated by) donors. People actually told us: 'We did not need this particular training. It was not of any use for us. But we accepted it anyway, because it was training'. Hence it is of crucial importance to change the attitude: Instead of waiting for the donors to give you something, the beneficiary should analyse its own needs and then actively approach the donors to say: 'This is what I need. Can you support me?' And once there are several donor-funded projects, they need to coordinate them, share experience and results, even resources, and make sure that there will be synergies. Unfortunately, you find that attitude very rarely.
- **Project design:** You probably cover it in your thesis but the PPT does not display it. The human resources are very important for the success of a project. You must identify those consultants who own the necessary experience and who are - most importantly! - able to adjust their experience to the local context and environment. No ready-made solutions! No copy and paste...
- **Closure:** We usually work with the four buzzwords: Findings, conclusions, lessons learned, recommendations. They determine a structured way of dealing with your results. I'd recommend using them here as well.

- ***Is it possible to do an admin reform without a political reform ? (relationship between admin and politics !)***

Yes, it is. You may find situations in which the political environment does not change – but an institution within this environment suffers from structural deficits that can be cured by development projects.

But I admit that in the majority of cases – at least in the context of EU External Aid projects or (to some extent) within the EU Structural Funds within the EU – the changes are promoted by a political reform agenda. For instance, the national agenda foresees a general revision of the employment and social policy; the necessary changes need to be reflected in the set-up of the responsible institutions such as Ministry of Labour, Ministry of Social Affairs, Employment Offices, Social Insurance Funds, etc.

2. What are the major problems that the NSSF is suffering from according to your experience? (particularly in Lebanon but please don't hesitate to mention other institutions in other countries)

I haven't been long enough in Lebanon to know the details. But what I see already is the following:

- The complicated structure of Lebanese policies with its dependency on the various religious fractions and communities creates a minefield in which an institution such as NSSF plays a difficult role since it is an important institution with great impact on citizens' lives but also an institution ruled by outdated laws and regulations. Having a bad reputation in the public, NSSF is responsible for a big amount of money which makes it an interesting tool to own. Hence it is subject of political games and fights.
- The corruption around the public sector adds to the problems. It looks as if skills and expertise are not the main criterion for candidates for positions in the public administration. Patronage and nepotism play a role as well as the question which

political party or religious fraction someone belongs to. My impression is that NSSF has good staff in the regional offices but a quality problem when it comes to the higher ranks in the Headquarters.

- The complicated set-up with Management, Technical Committee and Board of Directors prevents NSSF from going straight forward. As a German, I know the structure of tripartite administrations very well – but in my country this construction works pretty effectively because our culture values cooperation between public and private sector as well as a close bond between employers’ and employees’ organisations. The representatives of them as well as public bodies in those boards are usually committed to their task and have relevant experience and background. That seems to be missing in the Lebanese context (at least within NSSF’s board).
- I have worked with a comparative institution, the Social Security Institution (Sosyal Güvenlik Kurumu - SGK) in Turkey. I found SGK much more professional than NSSF. A big difference is of course the more comprehensive structure as it is responsible for the entire social insurance field in Turkey. But the Civil Service in Turkey – probably inherited from the famous administration of the Ottoman Empire – is a well-functioning entity. Staff is well-educated, well paid and motivated. Before Erdogan came to power and during his early years as PM, the service was dedicated to the Kemalist agenda with an emphasis on modernizing the country, opening it up to Western ideas and values. In recent years, however, the Islamist agenda of Erdogan’s regime has undermined this quality. Nowadays, many higher ranks in the administration are occupied by individuals whose main qualification is to be a faithful believer. Yet, anyway, the quality of the administration is still way better than in Lebanon and the state does a lot to keep qualified people in the service. Eastern European countries, for instance, suffer from a constant brain drain because high-ranking staff leaves on the justification of bad salaries and nepotism; as soon as they have learned a lot (for instance through EU-funded projects) they become independent consultants and earn a fortune. Turkey, however, offers academic staff scholarships in prestigious colleges in the US or the UK. They leave their country for three years (paid by the government), learn a lot, understand other cultures, and return with the urge to do their best for

their country. I found this attitude refreshing and respectable. Arabic countries seem to be way behind such a development.

3. Are you familiar with the EU project life cycle? and with EU project management tools such as logical framework etc. ? is it practical, applicable and helpful?

Of course. Working with EU-funded projects always means that you have to work with those tools that are currently ‘en vogue’ within the EU Commission. In relation to the practicability and actual value of some of those instruments, I admit having doubts.

The Logframe, for instance, in my view is a good tool mainly in the process of developing a project. It helps you to structure your ideas and the development path to plan for the entire project cycle; yet, as a management tool, I consider it having only limited value. No project is being implemented in the way it has been planned. So, there will always be aberrations. Another issue is the use of indicators: Very often I find very bad indicators (basically useless ones) or indicators which are very hard to measure. Hence, the Logframe is not an appropriate tool for the monitoring of project progress.

And a final remark: Project management techniques may be nice and comprehensive – but I think some sort of structured thinking in combination with practical experience is what actually counts and what makes a good project manager.

4. How you evaluate the donors’ admin reform projects impact on the admin (success factors and failure factors with examples)?

That is a very broad question and difficult to answer.

Anyway, there are some important factors for success and failure:

- **Methodology:** Technical assistance projects in general and reform projects in particular have to be built on one general principle – the consultant develops solutions **with** the beneficiary – not **for** the beneficiary. Only if the beneficiary is involved into the development of solutions will he own the results and act. If you work for him and

submit a report with very good recommendations, it will most likely be put on the shelf and never be implemented.

- **Implementation Threshold:** Far too many projects do good work in theory but lack the practical testing and implementation. The objective must be to reach the implementation stage. The institution must appreciate the results and commit itself to implementing them. That's hard to do because the inner-institutional resistance to change is wide-spread. People are afraid to lose power, having to adapt to change, might even lose their jobs. That's another justification for working with the people. As long as they are part of the solution, they will not feel bad about the change and actively appreciate it. I have experienced quite a lot of projects producing good and valuable results which were appreciated by the beneficiaries but nevertheless never implemented. This major threshold needs to be overcome. It would be preferable if there were incentives also for the involved consultancy companies.

As an example, I may refer to my Palestinian projects: The ToR of the first project literally stated that – once beneficiary and EU agreed on it – the same consortium could be awarded with a follow-up project seamlessly following the first one with a new budget and new resources – and no Europe-wide tender. This is how we received the chance to do a second project with a view to continuing support and implementing solutions developed in the first project. Real change usually requires a long-term perspective and more time than the usual 2 to 3 years.

- **Change Agents:** Most crucial for the success of a reform project in an administration is the existence, awareness and steadfastness of a change agent with the necessary power of decision. If the head of the institution commits him- or herself to change and reform, he will be able to act as an example for his staff and as a motivator for reform. Mostly this will have to be the head or the deputy head of the institution because other staff do not have the necessary power.

It helps a lot once the superior institution – for instance the responsible Ministry – will promote change as well. This will back the head of the institution and support his or her course of action.

A clever head of the institution will also take the staff on board and make sure that staff is well-informed about the strategy, the objectives, the operational plans and the phases of implementation at any time and from the beginning.

- **‘Bad apples’ among experts:** It is within the human nature that not everybody is committed to do his or her job accordingly. The consultancy area makes no difference here.
 - Many consultants have a purely academic background but lack the practical experience. Hence their solutions often sound terrific but are practically not implementable. Reports will be a good read – but they will be put on a shelf and never have any impact.
 - Many consultants think that a good solution developed in country A will also work in country B. Experience shows that this is not the case. Each country is different and has its own characteristics. So even if the problem and its analysis are more or less the same, the solution developed in country A will have to be adjusted to the particular circumstances in country B. This can be a lengthy, frustrating and sometimes failing process, and some experts do not want to go this way. But their output will be of limited value.
- Unfortunately, the culture of the **EU Commission’s tendering procedures** promotes failures for some reasons:
 - Terms of Reference are usually prepared by external (foreign) consultants who don’t know the targeted country very well. They are often very generic. In addition, they often reflect a situation which is outdated by the time the project is tendered and about to start. Hence there will have to be changes in the project design to be applied in the inception phase.
 - Selection and Approval Committees in the host countries are usually not prepared to take a reasonable decision. They often don’t understand that the cheapest offer will not be the best one. ‘Most economic’ and ‘cheapest’ are regarded as synonyms, while they are not. Hence very often the cheapest offer will win with bad consequences for the project implementation. Corruption is also part of the game.
 - The quality of the project team is important for a high score of the proposal. Yet, while the expert’s CV is the most important evidence for the experience and skills, it is not thoroughly checked. Many CVs – while looking impressive – disguise the fact that the expert has constantly been fired from projects because he or she did not perform sufficiently. But only

few CFCUs or Contracting Authorities actually check references or interview experts in order to find out more about their background.

Consultancy companies have developed remarkable skills in ‘tailoring’ CVs to match the required qualification. I myself have read versions of my CV – re-worked by recruitment experts in consultancy companies – which had not much to do with my real portfolio of skills.

- **‘Bad apples’ among companies:** It has to be said that many competitors in the consultancy market are so-called ‘body shops’. They don’t have contracted experts and do not possess the relevant expertise. They just hire free-lancers to prepare proposals and look for experts whose CVs will then be creatively skimmed until they meet the required qualifications. Projects won by body shops are bound for failure.

Another bad practice is for companies to put together a competent expert team with highly paid and prestigious experts, launch the project and then replace some of the experts after the three months and replace them with less experienced and younger experts. While this will raise the company’s margin, the quality of the project will be seriously compromised. Unfortunately, the EU accepts this practice in most of the cases without blacklisting such companies.

E10 : ENTRETIEN AVEC MAYA ALAEDDINE

Premier inspecteur CNSS

11 février 2020

Peut-on faire une réforme administrative sans faire une réforme de l'État ? Peut-on faire une réforme d'une organisation publique sans une réforme globale ?

La réforme, dans le sens de changement, est le passage d'un état actuel vers un état souhaité (meilleur). Des écoles font la différence entre réforme et changement, la réforme est vue alors comme un changement concret et non pas comme une proposition d'idée de changement. J'ai travaillé au Ministère des finances (MOF) avant d'arriver à la Caisse Nationale de la sécurité sociale (CNSS), à mon avis, pour faire un changement radical, à long terme, il faut commencer par la culture organisationnelle, la culture dominante dans ces administrations et organisations publiques. D'après mon expérience, ces entités publiques sont un « micro Liban », un reflet de la société libanaise. L'administration n'est donc pas uniquement un reflet de l'État mais aussi de la société libanaise.

D'après mes recherches, le succès d'une organisation privée par rapport aux organisations publiques vient du fait que les organisations privées ont réussi à se créer une culture organisationnelle propre différente de la culture sociétale libanaise. La CNSS comme les administrations publiques est assez affectées par le contexte politique et confessionnel ambiant. Le régime sectaire (confessionnel) se traduit au niveau du recrutement, de la promotion même au niveau du langage commun et de la communication avec les citoyens ; alors que dans le secteur privé ce langage et discours sectaire et confessionnel n'existe pas voire même bannit. Actuellement à la CNSS, pour beaucoup, le problème est l'informatisation des services, même si on résout ce problème et qu'on achète des ordinateurs et des logiciels mais qu'on travaille toujours avec la même mentalité et approche des problèmes nous ne pourrions pas avoir un changement radical. Pour réussir une réforme réelle il faut changer les mentalités, est-ce qu'on peut commencer le changement de l'intérieur de l'organisation ? Oui on peut et ça commence par la mise en œuvre et l'activation des fonctions de gestion des ressources humaines la formation est un moyen de changement, les voyages d'études (*study tours*) et les formations à l'étranger

sont également des outils très efficaces pour diffuser des connaissances nouvelles au sein de l'organisation tout ça contribue au changement de mentalité et la création d'une nouvelle culture organisationnelle.

Y a-t-il une différence entre le Ministère des Finances et la Caisse de la Sécurité Sociale ?

Le MOF reste un cas exceptionnel alors que le reste des ministères ressemblent à la CNSS. Le MOF est en avance par rapport aux autres ministères parce que ce ministère était un centre d'intérêt des gouvernements Hariri et particulièrement sous M. Séniora et a profité d'une assistance technique de la BM et du Fond monétaire international peut-être pour les intérêts propres de ces bailleurs de fonds. Cet intérêt s'est traduit par la facilitation d'obtention de fonds et des formations et particulièrement la création du centre de formation IOF du MOF.

Cet investissement est visible du moment que tu entres dans le MOF, tout est différent, l'attitude des fonctionnaires, les bureaux, les compétences et on le doit aux formations.

La réforme, sans un changement culturel reste superficielle, ce changement au MOF vient du développement des capacités des fonctionnaires. L'importance du développement des capacités est palpable non seulement en gain de compétence technique mais aussi au niveau de l'attitude et la façon d'être.

La BDL comme le MOF a bénéficié de beaucoup d'attention des gouvernements successifs.

Tant que le regard de l'administration publique à l'égard des fonctionnaires et employés du secteur public ne change pas et tant que ces fonctionnaires et employés ne sont pas considérés comme des ressources, on ne peut pas faire de vraie réforme (nous n'avons même pas un département de GRH). La mise en œuvre d'une démarche ou d'un projet de réforme commence par les gens de l'organisation, on doit le préparer il faut sortir de cette culture légaliste ou au moins la contre balancer avec une culture managériale. Cette culture est complètement absente au plus haut niveau à la CNSS donc la première réforme doit se concentrer sur la réforme du capital humain et le regard de l'administration envers ce capital.

Pourquoi la Caisse de la sécurité Sociale n'a pas réussi à aller dans cette direction ?

C'est à cause du système de sélection et de promotion établi. Les critères de sélection, de nomination et de promotion pour les postes à responsabilités managériales n'exigent pas un background ou une expérience managériale ! Ce problème est non seulement au niveau de la CNSS mais au niveau de toute l'administration commençant au niveau du gouvernement par le choix des ministres. La notion des compétences managériales est complètement absente de la culture organisationnelle publique.

D'où l'importance des instituts comme l'IOF et l'ENA (qui revient en force et inclut des programmes de formation managériales et non seulement législative). Prenant exemple sur la CNSS encore une fois, même si les managers arrivent par voie de concours, ils ne sont pas préparés, n'ont pas les compétences managériales pour diriger et motiver le personnel.

Parlez-nous du projet EU de la CNSS.

J'étais agréablement surprise quand j'ai appris que j'étais sélectionnée pour participer aux groupes de travail du projet, je considérai le projet comme une grand opportunité et chance pour la CNSS. Le fait d'avoir ce projet est en soi un changement, le fait de mettre en place au sein de la CNSS un projet de réforme avec une approche participative est en soi un changement positif.

Je n'ai pas aimé l'idée de groupes de travail spécialisé, je voulais et j'ai participé à plusieurs groupes de travail c'était une opportunité « d'apprentissage » pour moi pour apprendre de nouvelles choses au contact d'experts internationaux. Une expérience gratuite de développement des capacités.

Les collègues qui n'étaient pas nommés, ont eu une attitude négative à priori, il fallait laisser la possibilité de participer ouverte sur base volontaire et la sélection se fera toute seule. L'approche de sélection fut une erreur stratégique qui a donné une image négative du projet. Sur l'ensemble de la centaine sélectionnée, la moitié était motivée et l'autre moitié n'y croyait pas et n'avait pas participé au bout du compte.

Beaucoup de nous n'y croyait pas que le projet allait faire un changement donc pourquoi s'investir !

Est-ce que l'introduction du projet ses objectifs et ses résultats attendus étaient bien présentés et bien clairs ? De la part de la Caisse de la sécurité sociale et des consultants ?

Nous avons eu une première réunion avec le chef de projet CNSS et pour moi les objectifs étaient clairs. Pour moi il s'agit d'un projet de réforme et non pas d'un projet de changement, les experts sont là pour nous aider à construire des solutions et à nous proposer des idées mais c'est la responsabilité de l'organisation de faire le changement. Les collègues croyaient que le projet était là pour résoudre le problème ce qui a par la suite créé des frustrations et déceptions puisque les problèmes étaient toujours là. Le consultant propose des solutions et c'est à nous d'étudier et de prendre la décision d'adopter ou pas sa proposition. Cette confusion se trouve dans la tête de certains consultants aussi. C'est comme si on consulte un médecin pour qu'il propose un remède mais sa responsabilité n'est pas de guérir.

Et la gestion du projet ?

Nous n'avons pas la culture de travail en équipe, c'est l'individualisme qui primait, avec le temps et grâce au projet et aux travaux de groupes nous avons gagné une nouvelle culture celle du travail en équipe, de l'altruisme et de l'ouverture aux autres.

Comment êtes-vous passé de l'individualisme au collectif ?

Par la modestie et la posture d'apprenant. C'était presque une métamorphose et puis j'ai découvert des collègues compétents avec qui un échange s'est instauré. Rien que pour ça cette expérience était positive, nous avons développé nos capacités d'écoute, donc le changement commençait à s'opérer. Si on se demande s'il y a eu une valeur ajoutée dans les livrables, on se rend compte que le processus est plus important que les livrables, l'échange au niveau personnel et collectif est le plus important.

Ce projet nous a permis de mesurer l'écart entre la situation actuelle de notre organisation et celle de l'état souhaité, la conscience de cet écart a aidé à déclencher le sentiment de besoin de changement. Malgré la présence de l'équipe projet dans le bâtiment de la CNSS⁹⁴, il y avait quand même un espacement avec la direction et le personnel. Il

⁹⁴ La CNSS avait aménagé le sous-sol du bâtiment de son siège social pour accommoder l'équipe projet.

manquait d’ancrage et c’est peut-être lié au mode projet et la direction de la CNSS est bien responsable et plus particulièrement le conseil d’administration. On n’a pas vu une seule fois un membre du conseil, ils n’ont participé à aucune réunion de travail. L’échange entre consultants et bénéficiaires étaient presque exclusif avec les cadres moyens de la CNSS.

Le projet était mal géré administrativement (ex. l’organisation du *study tour*), les experts n’avaient pas cherché à bâtir une relation de confiance « individualisée » avec les employés de la CNSS, comme si les experts avaient une mission à faire, des jours à consommer. Comment peut-on la bâtir ? Peut-être avec une consistance dans les relations entre consultant et bénéficiaire (on s’est senti abandonné).

C’est le mode de projet qui induit peut-être cette consistance puisque l’expert a un certain nombre de jour de travail avec des livrables à produire dans un temps qui est indépendant du rythme du bénéficiaire.

Il y avait aussi une tension entre les experts, le projet nous était livré à la pièce, fragmenté et ce fut une déception de découvrir que les parties prenantes n’étaient pas d’accord entre elles alors qu’on vous attendait comme le sauveur on découvre que vous avez aussi vos propres problèmes et avez besoin d’un sauveur.

Avez-vous senti un manque de compétences en gestion de projet ?

Non pas vraiment. Mais je tire plusieurs leçons utiles pour les projets à venir.

Que pouvez-vous dire sur le cycle de projet ?

Les membres des groupes de travail n’avaient pas participé aux phases préparatoires du projet mais avaient commencé l’implémentation des activités. L’importance de bien problématiser.

Quelle est votre évaluation du projet ?

Au niveau personnel ce fut une expérience excellente au niveau organisationnel, rien que le fait que la CNSS accueille ce projet fut un événement exceptionnel dans la vie de la CNSS et je souhaite qu’on puisse profiter de ce que le projet a produit (nombreux sont les responsables qui n’ont pas encore lu les documents du projet). La direction générale et le conseil d’administration doivent prendre l’initiative. Il n’y a pas eu de processus clair pour

la validation des livrables et ce fut un problème et un frein à l'avancement du projet. **Est-ce que le projet continue ? Est-ce que le groupe de travail continue à se rencontrer et à travailler ensemble ?**

C'est la présence du projet qui était le cadre de ces rencontres c'était la raison d'être, on ne doit pas attendre un projet de l'extérieur pour créer un dynamisme

E11 : ENTRETIEN AVEC SAID KAAKOUR

Chef de projet de l'Union européenne, Technologie de l'information et de la communication (Information and communication technologie, ICT), à la Caisse de la sécurité sociale (CNSS)

Est-ce que la Caisse de la sécurité sociale a besoin de réforme ? Par ailleurs, vu sa dépendance des décisions et politiques du conseil de ministre, peut-on la réformer indépendamment de la réforme de l'État ?

La CNSS, qui existe depuis 1964, n'a fait que superposer des solutions non structurées, au lieu de s'attaquer aux origines des problèmes. On bricolait avec des memos et décisions, ce qui ne constitue pas une base pour bâtir dessus.

Il y a 20 ans, à la fin des années 90, le contact avec les français, qui connaissent bien notre système, était ré-établi (la CNSS était largement inspirée du régime français de sécurité sociale) et plusieurs missions dans les deux sens ont eu lieu, ce qui a permis d'identifier les problèmes et de conclure sur la nécessité de changement dans le cadre d'un master plan, donc dans une vision globale. Un bureau d'études français (CESIA, en association avec TAG, un bureau d'études local et avec l'ADECRI⁹⁵) avait gagné l'appel d'offres lancé par OMSAR sur fond koweïtien pour élaborer le master plan. La solution proposée est de faire une transformation complète au niveau informatique technique et processuel, cette transformation complète semblait difficile à mettre en place vue la pyramide d'âge de la CNSS (la moyenne d'âge de 1700 employés de la CNSS de l'époque était de plus de 55 ans).

Le cahier des charges était le résultat des échanges entre les employés de la CNSS et de leurs collègues français pendant 2 ans durant les visites d'études en France et au Liban. Les visites des libanais en France ont permis de connaître l'évolution les avancées et les

⁹⁵ ADECRI est une structure créée, à l'initiative du CNESSS (Centre National des Études Supérieures de Sécurité Sociale), sous forme associative en 1995 par l'ensemble des organismes nationaux français de Sécurité Sociale, c'est à dire les Caisses nationales de tous les régimes de base (salariés de l'industrie et du commerce, agriculteurs, mineurs, artisans et commerçants) ainsi que les Unions de caisses nationales. Avec pour but de promouvoir l'action internationale française dans le domaine sanitaire et social et de se doter d'un outil efficace pour engager des actions internationales d'envergure et aider les pays qui souhaitent acquérir, développer ou améliorer leur système de Protection Sociale.

nouvelles fonctionnalités du système français surtout l'automatisation et l'informatisation des services et son impact sur les processus de travail dans son ensemble.

Sachant qu'il était très difficile de procéder immédiatement à un changement complet, l'option adoptée était de lancer deux phases de travaux en parallèle, une première phase de travail concentrée sur l'informatisation des services avec les processus existants (considérés comme dépassés) et une deuxième phase de travail focalisée sur la modernisation des processus et procédures du travail (cette modernisation des processus et procédure de travail n'avait jamais été lancée). Malheureusement en septembre 2003 le *master plan*, présenté plus bas, devait être présenté au conseil d'administration de la CNSS pour adoption :

2004, traduction problème français – anglais arabe et quantité de pages et approbation

2005, assassinat de Hariri, le pays rentre en crise politique aigüe

2006, Féroce agression israélienne qui détruit massivement le sud et la banlieue sud.

2007, lancement de la première phase de l'informatisation des services existants.

Comme l'informatisation de 2007 n'était pas accompagnée de changement, ni au niveau processuel ni au niveau règlementaire de travail, il fallait aménager les vieilles méthodes au point de faire un double travail digital et manuel. N'empêche, c'était une avancée au moins au niveau de flux, traitement et gestion de l'information entre les bureaux et le siège. Fin 2008 toute la caisse était automatisée et les processus de travail unifiés par le fait de l'informatisation et au travers d'un comité établi au niveau du siège pour traiter les désaccords et contradiction d'interprétation entre différents bureaux et entre le bureau et le siège.

Durant toute cette période aucune activité de la deuxième phase n'avait été entreprise.

Dans le cadre de l'aide européenne liée à la crise syrienne, *under the social cohesion axe*, l'UE cherchait à avoir des statistiques sur l'ampleur de la crise (les déplacés et leurs impact sur la société accueillante) avant de financer des projets à hauteur de 10 million d'euros. Six M€ étaient attribués pour renforcer les capacités de l'Administration Centrale des Statistiques et le budget restant d'un peu moins de 4 M€ nous a été attribué puisque

nous étions dans le secteur et nous avions un projet à proposer (la deuxième phase du master plan).

Le budget de la deuxième phase était estimé à 11 millions de dollars, montant supérieur au budget proposé par l'UE et pour trier les activités et sélectionner les priorités, l'UE avait mobilisé une assistance technique, un expert pour une période de 2 mois pour nous aider à faire ce travail au niveau de la stratégie, actuariat, Indicateurs clé de performance (KPIS), structure organisationnelle et management du changement.

Notre vision était claire, nos objectifs étaient clairs, nous avons respecté l'esprit du *master plan* même si nous avons à revoir les activités et les méthodes du travail, n'oublions pas non plus qu'à l'époque d'élaboration du *master plan* il y avait 1700 employés à la CNSS maintenant nous sommes à peine 1000. Nous avons également perdu beaucoup d'employés de la génération qui avait fondé la CNSS et qui avait l'esprit, l'histoire, la culture et les compétences et on s'est retrouvé avec les novices « les amateurs » qui n'avait pas le background ni la vision du projet. Pour réussir notre projet nous devons beaucoup travailler sur la sensibilisation, l'information des employés mais, plus que tout, travailler sur le développement de leurs capacités et compétences et les coacher.

L'erreur dans le cas de notre projet UE est que nous avons commencé le projet alors que nous n'étions pas prêts (quand on l'était on n'avait pas eu les circonstances pour le faire). Les livrables sont finalisés mais pour les mettre en œuvre nous avons besoin d'une approbation du conseil d'administration et pour se faire nous avons besoin d'informer, d'expliquer de sensibiliser et ça prend du temps.

Parlez-nous de l'influence politique de votre ministère de tutelle ou du gouvernement

Avec un conseil d'administration tripartite la CNSS devait avoir plus de flexibilité dans la prise de décision et les orientations stratégique, et dans les années 70 nous avions des grandes figures du syndicalisme et du patronat ainsi que les représentants de l'État dans le conseil qui était maître de ces décisions. Pendant et après la guerre, le fonctionnement de toutes les institutions de l'État était touché, le clientélisme et le politique commençait à prendre le dessus sur les compétences et la réelle représentativité. Le ministre du travail ne joue pas un rôle pondérant dans les décisions de la CNSS.

Que pouvez-vous dire sur la gestion du projet ?

Le cahier des charges était extrait du master plan et c'est l'expert allemand de l'UE qui l'avait élaboré, nous nous étions mis d'accord sur les grandes lignes et il nous avait soumis une version qui a obtenue l'accord de la CNSS et d'OMSAR.

Si le *master plan* était élaboré en 2003, le cahier de charge du projet, a été laissé libre aux experts afin de leur permettre de proposer des changements et des modifications, mais ça n'a pas été compris comme tel. La vision n'a pas changé mais tout le reste devait être changé et les employés de la CNSS (mobilisés dans le cadre du projet) n'avaient pas compris ça puisqu'ils n'avaient pas l'historique du projet. Pas plus de 10% des gens mobilisés n'avaient le potentiel pour participer effectivement aux activités du projet et avoir une valeur ajoutée (la majorité pensait à ses propres intérêts et confort au lieu de penser à l'intérêt général de la CNSS. On n'avait ni les gens prêts, ni à la hauteur de la tâche. Puis il y avait le problème de la culture de la temporalité d'un projet. Il n'y avait pas de prise de décision au niveau de la CNSS à cause des problèmes politiques au niveau du conseil d'administration.

Donc sur les 4 stakeholders du projet : la CNSS n'était pas prêt et n'avait pas les compétences pour assimiler et gérer le projet (nombre et qualifications des employés), il y avait OMSAR, le bureau de consulting et l'UE et ça fonctionnait mal entre eux. Si le bénéficiaire (la CNSS) avait accompagné et géré correctement le projet à son niveau, il aurait pu imposer à OMSAR de forcer le bureau de consulting et l'UE à suivre mais nous n'avions ni la vision ni la prise de décision au niveau stratégique et nous nous sommes noyés dans les détails au lieu de focaliser sur les choses importantes. Nous n'étions pas prêts.

Durant la mise en œuvre des activités du projet, nous avons perdu des employés dédiés au projet du fait que ces employés n'étaient pas libérés de leurs charges de travail courantes ou du fait de manque de compétences pour suivre les activités ou pour des raisons de jeu de pouvoir internes. Les rapports n'étaient pas discutés à temps, le projet a également souffert d'un démarrage perturbé par le changement de plusieurs experts et la perte de l'élan du départ.

Et sur la mise en œuvre du projet ?

Au lancement, il y avait un problème de leadership du côté du bureau de consulting (changement 2 fois du TL et de 2 experts principaux), le fonctionnement du consortium n'était ni clair ni efficace, du point de vue d'OMSAR c'est le bénéficiaire qui est responsable d'évaluer la qualité des consultants mobilisés alors que la CNSS considère que c'est la responsabilité d'OMSAR qui a l'expertise et l'expérience « *si nous savions le faire on n'aurait pas demandé l'aide d'OMSAR* ». Le chef de projet CNSS n'avait pas l'autorité pour manager le projet, il devait à chaque fois demander l'aval du directeur général.

Que fallait-il changer ?

Il fallait changer la *readiness* (être prêt) en ayant l'infrastructure nécessaire et un engagement écrit et non seulement verbal avec des calendriers précis (exemple le retard pris pour approuver les cahiers des charges pour lancer les opérations de développement des programmes informatiques). On n'avait un problème de decision-making au niveau de la CNSS. Le concept culturel du temps était problématique tout au long du projet.

Pourrions-nous envisager d'autre mode, que celui de projet, pour mettre en place la réforme ?

Je pense que, dans tout projet européen, le bénéficiaire doit mettre en face une équipe projet (nouveaux recrutés ou libérés de leurs charges parmi les employés existants) ceci va renforcer la confiance vis-à-vis des consultants externes.

La CNSS n'était pas prête et n'avait plus accepté l'idée de changement

Est-ce un projet réussi ?

Sur le plan de l'assistance technique les consultants ont fait leurs travaux et c'est la responsabilité du CNSS de les étudier, de les discuter et de décider de la suite à donner, provoquer du retard dans une étape ou sur une composante occasionne du retard sur tout le projet.

Il y avait des problèmes de coordination parmi les différents membres de l'équipe de consultants mais ils arrivaient à les surmonter par contre, de notre côté nous n'avions pas la conscience du temps ni son importance.

Nous manquions d'engagement.

J'ai accompli ce que j'avais à faire comme chef de projet mais ma direction m'a confié le rôle sans l'autorité ni la légitimité pour réaliser le travail demandé.

L'équipe n'était pas mature et ne réalisait pas l'importance du projet et méconnaissait le rôle du chef de projet.

E12 : ENTRETIEN AVEC MOHAMED KARAKI

Directeur General de la CNSS

1^{er} mars 2019 Peut-on faire de la réforme administrative sans réformer l'État ? Comment voyez-vous cette question de réforme comme décideur et gestionnaire d'une des plus importantes institutions d'intérêt général du Liban ?

Même si nous nous définissons comme une institution autonome, nous restons dans la sphère des institutions ou de l'administration publique. Le directeur général, le chef du comité technique, des membres du conseil d'administrations sont tous nommés par le gouvernement par des décrets, une partie de notre budget vient de l'État et nous sommes sous la tutelle du ministère du travail et enfin nos comptes sont contrôlés par la cour des comptes.

Nous sommes par conséquent de plus en plus liés à la politique de l'État et donc notre propre réforme est attachée à la politique de réforme de l'État.

Toute manœuvre nécessite une nouvelle loi ou un décret, qu'il s'agisse de la restructuration de la CNSS au niveau de son organigramme, la réduction du nombre des membres du conseil, la création de nouveaux services ou directions et ainsi de suite. En 2013, le mandat du comité d'investissement de l'argent de la CNSS est arrivé à terme, et depuis cette date nous n'avons pas de comité parce qu'il faut un décret du Cabinet qui tarde à le délivrer.

Nous ne pouvons plus recruter depuis 2005, nous sommes obligés de passer par le CFP. L'État, depuis deux ans, ne paye pas sa contribution dans la caisse de maladie et de maternité et ce qui met en danger la stabilité de la caisse. Le fait de devoir attendre des décrets et des lois qui tardent à venir nous nous retrouvons à poursuivre avec des procédures de travail obsolètes sans possibilité de les changer. À titre d'exemple, le fait de ne pas pouvoir changer nos bases d'investissement (50% en bon de trésor et 50% dans le secteur bancaire) nous avons un manque à gagner très important dû à la différence des taux de rémunération entre les deux. Pour revenir à votre question, oui l'inefficacité de l'État nous touche et affecte directement notre efficacité à faire notre travail correctement et cette inefficacité vient du fait qu'il n'y a pas de vision sur le rôle de la CNSS, malgré

l'importance de ce rôle au niveau national. Nous ne sommes malheureusement pas la seule organisation publique dans cette situation regardez EDL.

Est-ce que dans ce cadre-là la CNSS a élaboré et pris des initiatives pour changer cette situation « d'inertie » ?

De notre côté nous continuons à écrire au ministère des finances pour demander à l'État de payer son dû, nous avons fait une proposition de projet de loi pour couvrir les indépendants et les chefs d'entreprises mais la portée de ces initiatives reste limitée.

Revenons au niveau opérationnel, le *master plan* de l'informatisation de la CNSS a, aujourd'hui, plus de 15 ans et c'était un grand défi que d'automatiser les opérations de la caisse. C'était bien une assistance technique française qui avait accompagné la CNSS ? Que pourriez-vous nous dire sur la genèse de cette assistance ?

La coopération avec les français existait avant ma prise de fonction en 2002, depuis 1996 il y avait des missions dans le cadre de la coopération bilatérale entre les deux caisses entre 2003 et 2007 il y avait plusieurs équipes (plus de 150 personnes mobilisées) pour identifier les besoins et écrire le *master plan*. Ce dernier était conçu pour une mise en place en deux étapes mais le ministre du travail de l'époque préférait mettre en place le projet en une seule fois, ce qui a impliqué la réorganisation du projet et la réécriture des cahiers des charges mais un changement ministériel nous a ramené à la case départ, une réalisation en étapes. De 2007 à 2009 la première étape était finalisée dans tous les bureaux de la CNSS. Oui le ministre a un pouvoir de bloquer un projet décidé par la CNSS puisque, pour ouvrir des lignes budgétaires et des crédits, nous avons besoin de sa signature.

Malheureusement pour la deuxième partie du projet qui implique des parties prenantes de l'extérieur de la CNSS comme les pharmacies, les médecins ou les hôpitaux les choses se sont compliquées, tant qu'il s'agissait d'un travail interne nous arrivions à maîtriser le processus mais avec des partenaires externes c'était et c'est toujours plus complexe.

Nous avons entrepris un projet de connexion avec les hôpitaux financé par la Banque mondiale NAPS mais ce projet n'avait pas abouti par ce que le conseil de la caisse n'a pas

approuvé le financement de la Banque mondiale pour la deuxième partie de ce projet et par conséquent aucun livrable de ce projet n'a été appliqué.

Le projet de l'Union européenne est donc une continuité de tous ces projets et son premier objectif était de mettre en place la deuxième étape du *master plan*. C'est la délégation de l'UE qui venait nous rendre visite pour nous proposer de mettre en place un projet de coopération et qui a pris l'initiative à partir de 2014. Notre approche est toujours d'accueillir à bras ouverts toute entité qui vient nous proposer de l'aide pour améliorer notre performance. Deux ans étaient nécessaires pour définir le projet (les directions des affaires administratives, des finances ainsi que le département informatique étaient les plus impliqués à ce stade, OMSAR était aussi impliqué puis a suivi le processus d'appel d'offre et nous étions impliqués dans l'évaluation des offres.

Ce projet ne couvrait pas tout nos besoins le projet était de 3,7 M. euros alors que nos besoins s'élevaient à plus de 9 millions d'euros.

Où a réussi le projet et quelles étaient les difficultés rencontrées ?

Le choix des experts par le bureau d'études et le remplacement continu de ses experts provoque un démarrage négatif du projet. Au début du projet on n'avait pas de directeurs à la CNSS, il y a eu des complications sur la nomination de certains directeurs ce qui a bloqué tout le processus, on venait aussi de recruter à travers le CFP plus de 15 candidats à des postes de responsabilité (catégorie 2 et qui n'avaient pas d'expérience). Donc le projet, qui avait ses propres difficultés (dans le choix et le changement des experts) prenait place dans une période où la CNSS était dans une phase de passation entre ancienne génération qui partait à la retraite et une jeune génération qui méconnaissait l'historique de la Caisse, avec, de surcroît, la difficulté de nommer des nouveaux directeurs.

D'un autre côté la caisse n'arrive toujours pas à prendre de décision pour valider ou refuser les livrables du projet et ça vient du fait que plus de dix personnes du conseil sont morts ou sont à la retraite ; de ce fait il suffit d'une ou deux personnes pour arrêter une décision du conseil.

Si nous avons réussi à surmonter le problème des directeurs, le problème de validation des livrables pour avancer n'est toujours pas résolu. En plus le changement du gouvernement et le changement du ministre va ralentir un peu le processus. Donc le problème réside dans

le choix des experts, dans l'absence de cadre et enfin de l'affaiblissement du conseil d'administration au niveau décisionnel.

Êtes-vous inquiet pour la suite de ce projet ? Pensez-vous qu'il était bénéfique pour la CNSS ?

Nous attendions beaucoup de ce projet surtout au niveau de gain d'expertise et de développement de capacité, nous avons fait des efforts, mais oui nous sommes inquiets pour la suite, nous n'avons pas de problème pour mobiliser plusieurs millions de dollars nous avons un budget de plus de 100 millions.

Alors pourquoi ne pas entreprendre la réforme avec vos propres ressources ?

Par ce que nous sommes submergés par le travail quotidien et que nous sommes en manque d'effectifs (plus de la moitié du cadre est vacant) par conséquence nos priorités sont de maintenir nos efforts afin de répondre aux besoins de nos bénéficiaires. Nous pouvons mobiliser des ressources financières mais pas de ressources humaines pour élaborer et mettre en place de nouveaux projets.

Parlez-nous du cycle de vie de projet.

L'identification des besoins et la problématisation étaient déjà faits et de plus qu'une priorisation basée sur un *master plan* existant. Le problème se trouvait au niveau de la mobilisation de l'expertise et de la disponibilité des ressources humaines, pour recevoir cette expertise. Nous avons rencontré de grandes lacunes dans la coordination ou la gestion de projet au niveau de l'OMSAR, particulièrement concernant les longues procédures quand il était question du remplacement des experts et ceci a eu des conséquences graves sur la perte de temps, il fallait attendre 9 mois rien que pour remplacer un expert principal.

Si c'était à refaire qu'est-ce qu'il faudrait changer ?

En premier, il est primordial d'avoir le personnel, les ressources humaines internes, pour accompagner l'expertise « Readiness ». Il faut être disponible et avoir des personnes qui connaissent l'historique de la CNSS et qui en maîtrisent les procédures. Il faut mettre en

place une équipe et lui donner du temps pour travailler exclusivement ou partiellement sur le projet. L'organisation doit être prête et nous devons avoir accès à l'avance au processus de réception et de validation des livrables et connaître les personnes qui y sont impliquées : le comité du projet peut par exemple avoir une délégation ou une autorisation exceptionnelle pour prendre des décisions de réception ou de validation des livrables.

E13 : ENTRETIEN AVEC CRISTINA MATEU GALLEGO

Chef de projet a la délégation Européenne à Beyrouth

Fait le 20janvier 2020

Quelle est d'après vous l'efficacité des projets de réforme de l'administration publique, financées par l'UE et quelle chance de réussir sans une réforme politique au niveau du pays.

Pour réussir une reforme l'élément capital est la volonté politique, que le projet soit financé par l'extérieur ou l'intérieur il ne peut réussir sans la volonté politique des bénéficiaires, du ministre des officiels des dirigeants au plus haut niveau sans négliger la résistance classique au changement. J'ai travaillé sur la réforme de finances publiques dans un pays qui n'avait pas de mécanismes de control internes ni externes. Pour réussir une reforme on peut utiliser un projet de réforme mais il doit être **ancré** dans le ministre en question où l'on travaille, c'est-à-dire que c'est les personnes qui travaillent dans le ministère qui doivent porter le projet et implémenter les activités du projet et non pas une assistance technique externe ou un bureau d'études externe (qui, en parallèle, peut travailler avec le ministère) pour implémenter une réforme. Ça doit être les employés du ministère qui doivent inclure dans leur stratégie et plan de travail les objectifs et c'est les gens qui travaillent au ministère qui doivent implémenter les activités du projet.

Est-ce que les bailleurs de fonds (UE ou Banque mondiale) viennent avec leurs propres objectifs et leurs propres besoins ?

Je ne pense pas que les bailleurs de fonds viennent avec leurs propres objectifs ou besoins, on va dire qu'il y a des réformes qui sont internationalement prouvées qui doivent tirer de l'avant un ministère dans le domaine de l'éducation ou de la fiscalité ou des finances publiques, je ne dirais pas qu'ils ont des objectifs spécifiques. **Est-ce que les bailleurs de fonds ne viennent pas avec leur vision et priorités ?**

Je ne veux pas généraliser, parce que ce sont les fruits d'une discussion avec le gouvernement et qu'il s'agit de la stratégie nationale du gouvernement mais on essaie de faire la complémentarité entre les bailleurs de fonds par rapport aux intérêts de chaque

bailleur de fonds pour éviter les duplications (même si ça peut rester au niveau théorique). Quand on définit un programme on tient compte de la stratégie nationale et sectorielle de chaque gouvernement et même pour définir les indicateurs on va utiliser les indicateurs définis par le pays, le problème est que parfois ces stratégies sont très théoriques et générales et ne sont pas adaptées aux pays c'est pourquoi c'est plus difficile d'implémenter. Les bailleurs de fonds n'inventent pas des stratégies mais peuvent appuyer pour définir des actions en se basant sur la réalité du pays. Parfois il y a des situations dans des pays « fragiles » où le bailleur de fonds définit une série des priorités sur la base des priorités du pays. Par contre ce sont les modalités d'intervention qui sont définies par le bailleur de fond que ça soit un appui budgétaire ou par mode projet ça reste le choix et la décision du bailleur de fonds. Pour l'appui budgétaire il y a certains critères d'éligibilités qu'il faut qu'il soit acquis préalablement et pour moi, dans le cadre de la réforme de l'administration publique, pour moi, la modalité préférée est celle qui peut avoir un succès c'est l'appui budgétaire qui est la meilleure modalité, ça permet un dialogue simple, dialogue politique et dialogue sur la question politique et ça permet de définir des indicateurs à atteindre en fonction de la réforme. Dans le cadre d'un appui budgétaire il n'y a pas de traçabilité des fonds, l'argent est donné et il se fond dans le budget de l'État mais il y a une série d'indicateurs qui sont définis et agréés entre les parties et le donateur va juste vérifier si les indicateurs sont atteints et l'allocation du budget est le choix du gouvernement.

Et c'est plus efficace puisqu'une des conditions d'éligibilité est la gestion des finances publiques du pays avec qui on met en place l'appui budgétaire avec un système d'audit intérieur et extérieur. Dans le cas où il n'y a pas de gestion des finances publiques on ne met pas en place la modalité d'appui budgétaire.

Que dire sur le cycle de projet ?

Le problème majeur du cycle de projet c'est le **temps**, entre la programmation et l'implémentation il peut avoir un décalage de minimum deux ans, et après c'est la question de la capacité à inclure un nouveau projet avec le ministère avec qui on travaille, c'est difficile d'insérer dans les activités du ministère à cause de projet en cours et de la charge du travail que cause l'assistance technique existante et c'est incompatible avec une dynamique normale de réforme. Une réforme c'est sur 5 ans et c'est linéaire sans flexibilité

pour revenir en arrière, on fait de larges programmations pour ne pas avoir des surprises. Le temps, très long entre la programmation et l'implémentation, crée un décalage avec la réalité du terrain. Il y a des disparités parfois entre le responsable de l'implémentation et le bénéficiaire. Si ce n'est pas le ministère qui fait l'implémentation mais une assistance technique externe, il peut y avoir une différence sur les priorités et la méthodologie d'implémenter.

Est-ce un problème de compétence des équipes et des capacités du bénéficiaire ?

Oui mais pas seulement un problème de compétence, à cause du décalage entre le temps d'identifier les besoins et de définir les activités et le temps d'implémenter le projet, les priorités du bénéficiaire peuvent changer et c'est difficile ou impossible à adapter les activités du projet, dans ces cas le projet continue sans intérêt, on produit donc des rapports qui vont rester dans un tiroir.

Qu'est-ce qui vient d'abord, les problèmes ou les besoins ? Il ne s'agit pas de la même chose ?

Le problème doit être basé sur un besoin réel sinon c'est un problème fictif ! Tous les besoins ne sont pas des problèmes.

Qu'est-ce qu'il faut changer pour améliorer l'efficacité de la gestion de projet par rapport aux moyens investis ?

Une réforme c'est du long terme c'est un travail sur dix ans et plus et on ne peut pas donner un jugement général. Il y a beaucoup de facteurs qui peuvent influencer la mise en place d'une réforme. Je dis que le cycle de projet n'est pas efficace pour une réforme macro comme la réforme de l'administration publique. L'instrument de l'appui budgétaire et le travail avec les ministères peut être plus efficace mais il y a des pays qui n'ont pas les capacités pour le mettre en place, on doit peut-être travailler avec les ministères dans un système de coaching ce n'est pas une approche projet mais plutôt une assistance technique mise à disposition d'experts qui vont travailler avec leurs employés dans les ministères, c'est comme l'ancienne approche française. Il y a des fonctionnaires qui ont des capacités et des compétences équivalentes aux experts internationaux. L'approche projet a des limitations (trois à cinq ans et des coûts d'expertise élevées) et les personnes dans les ministères ont une charge de travail élevée et la charge de travail dans le mode projet vient

se rajouter à leur charge de travail quotidienne sans être payer pour cette surcharge de travail.

Identifier les problèmes et chercher les solutions est plus simple à mettre en place sans intégrer la notion des besoins, et au lieu de problématiser pourquoi ne pas définir les besoins en terme de résultats à atteindre, on peut toujours prioriser les problèmes à résoudre.

Le monitoring et l'évaluation de projet c'est la clé pour la réussite il faut renforcer le monitoring et non pas seulement les évaluations de mi-parcours ou de fin de projet et c'est l'administration qui doit le faire avec ses propres cadres capables de faire le monitoring et vérifier jour après jours qu'on est en train de travailler pour atteindre les résultats du projet jours-a-jours et non pas un monitoring externe. Il manque aussi une évaluation post projet, après deux ou trois ans, pour évaluer l'impact.

E14 : ENTRETIEN AVEC FADIA KIWAN

Entretien réalisé le 7 juin 2018. Professeure Fadia Kiwan Fondatrice et directrice de l'Observatoire des politiques publiques, elle est titulaire d'un doctorat d'État en Sciences politiques de Paris I- Sorbonne et d'un CAPES en philosophie et psychologie de l'Université Libanaise. Professeure Kiwan a fondé et dirigé de 2002 à 2018 l'Institut des sciences politiques (ISP), un pôle de recherche consacré à la veille et l'analyse du changement politique au Liban et dans le Monde Arabe au sein de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth (USJ). Elle a travaillé comme experte dans les programmes de la Banque mondiale et de l'UNESCO et a été nommée membre du Conseil de l'Université des Nations Unies 2007-2013. Elle a été élue comme directeur général à la tête de l'Organisation des femmes arabes (AWO) au Caire pour la période 2018-2022.

Quels sont les besoins et quels sont les problèmes de l'administration publique libanaise et faites-vous la différence entre besoin et problème ?

En faisant la distinction entre besoin et problème (problème également au sens enjeux) on peut aller vers une évaluation de l'approche d'assistance de l'UE qui peut être elle-même remise en question.

Les besoins de l'administration publique (AP) sont calculés en fonction de son objectif, l'objectif de l'AP est d'arriver à un service publique fondé sur des mécanismes légaux qui institutionnalisent les rapports entre l'État et les citoyens et qui réalise « l'égalité » et l'égale distance à l'égard des citoyens. L'AP est le bras exécutif de l'État, elle a comme fonction de traduire dans des actes les décisions des gouvernements qui sont des décisions politiques.

L'AP moderne est une administration qui est à égale distance des citoyens, pour être fonctionnelle et efficace, elle doit être professionnelle. En amont, son recrutement doit être professionnel et fondé sur le mérite, en aval, son exercice du pouvoir doit être fondé sur les règles du droit. (Référence au model Pouvoir rationnel légal (bureaucratie) : L'exercice du pouvoir est fixé et encadré par des règles écrites).

Les problèmes rencontrés dans l'administration publique sont des problèmes de collision entre le niveau politique et le niveau administratif il n'y a pas assez d'autonomie de l'AP ni au niveau de son recrutement ni au niveau de sa gestion ni au niveau de l'évaluation de ses résultats ni au niveau de la gestion du personnel ni de la promotion de ses fonctionnaires. Il y a un manque d'autonomie et de professionnalisme dans la gestion des administrations parce qu'il y a une mainmise de la politique sur cette administration. Au lieu d'être un bras exécutif de l'État, l'AP devient un bras exécutif de l'élite politique.

Les besoins de l'AP se mesurent donc par rapport au rapprochement et ou à l'éloignement de la réalisation des objectifs de sa création -un service public égalitaire obéissant à des règles de lois- ; dans le cas libanais le problème vient des obstacles que mettent les politiciens, quand ils s'ingèrent dans la gestion de l'administration, pour perturber son fonctionnement et servir leurs intérêts. L'AP et le fonctionnaire ne sont pas en dehors du schéma, par une analyse des acteurs et des enjeux, au début du processus il y a l'élite politique et il y a également une interaction entre cette élite et les agents administratifs (qui ont des stratégies de carriériste et d'adaptation à leur environnement.

Est-ce que je vais vers une réforme de l'AP ou je vais directement à la source du problème ? Est-ce que je peux réformer l'AP au travers un dialogue avec cette élite politique ? L'UE adopte une approche politique politicienne et non pas stratégique elle propose des budgets programmes ou des projets pour le renforcement de l'administration

Le système de gestion de projet de réforme financés par des bailleurs de fonds internationaux, génère de la corruption (Exemple flagrant, un projet de 2 Mlns USD, pour la réforme de l'Enseignement Supérieur financé par la Banque mondiale géré par l'UNESCO fin des années 90 où la nomination des gestionnaires du projet et des consultants s'est faite sur la base de copinage et sans aucun résultat concret⁹⁶).

L'UE s'intéresse à l'AP libanaise pour trois raisons : Économique, politique et stratégique sécuritaire.

⁹⁶ Nous nous abstenons de donner les détails pour des raisons de confidentialité.

Économique : l'UE a pour objectif d'assurer un environnement administratif-légal sécurisé pour ses investissements. Son intérêt est donc d'avoir une administration publique libanaise efficace qui facilite ces investissements et le protège.

Politique : l'UE ne souhaite pas voir des flux d'immigrants à ses portes (ni immigrants politiques ni immigrants économiques). L'objectif de la politique de l'UE, en ce qui concerne la présence de centaines de milliers de déplacés syriens au Liban, dans des conditions précaires, est de fournir des aides en millions d'euros pour réduire l'impact de cette présence sur le Liban.

PS : « *L'UE demeure engagée à soutenir le gouvernement libanais pour répondre à la crise des réfugiés* », a déclaré le Commissaire Füle⁹⁷. L'aide européenne fournit au Liban depuis le début de la crise syrienne, s'élève à plus de 1,2 milliard d'euros, dont près d'un milliard d'euros aux communautés d'accueil et aux réfugiés se trouvant dans le pays. L'assistance européenne sera allouée selon les priorités définies par le Gouvernement libanais et se concentrera sur le renforcement des institutions libanaises, en particulier celles qui agissent dans les domaines de l'éducation et des services à l'enfance pour les réfugiés. Cette aide sera aussi destinée à soutenir les communautés libanaises qui accueillent des réfugiés de Syrie. Donc en gros pour qu'ils restent au Liban.

Stratégique : la sécurité de l'Union Européenne et de ses frontières est un objectif principal surtout après les attaques terroristes meurtrières en France et dans d'autres pays européens. Une des priorités de l'UE et des organismes donateurs est de moderniser et renforcer l'administration libanaise et les services de sécurité pour mieux lutter contre ce fléau.

Dans ce contexte, la réforme est possible dans un dialogue constructif qui protège les intérêts des deux parties et non pas dans une confrontation qui opposerait les intérêts de l'Union et ceux de l'État libanais affaibli par les conflits de la région et par ses propres antagonismes. *Étant la partie faible dans ce dialogue, le Liban doit donc avoir une approche opportuniste et chercher à profiter de l'aide européenne pour faire sa réforme en douceur.*

⁹⁷ <http://nna-leb.gov.lb/fr/show-news/6111/Liban-la-Commission-europ-enne-fournit-une-aide-de-30-millions-39-euros-suppl-mentaires-pour-rer-la-crise-des-fugi-syriens>

Le problème est un problème de système en place et non pas un problème de personne, il ne suffit pas de changer les personnes pour que le système fonctionne.

Le système clientéliste est capable d'éjecter les « bonnes personnes » à l'instar de Charbel Nahas qui avait été éjecté du système parce qu'il était seul. Il faut donc essayer de rentrer par des brèches dans le système (on n'a pas d'autres solutions pour le moment).

Le travail individuel de Charbel Nahas, sans minimiser son importance, n'avait pas atteint ses objectifs parce qu'il s'agissait d'un travail individuel, alors qu'il est question d'un travail d'équipe l'exemple de l'expérience chahabiste (du président réformateur Fouad Chéhab) avait relativement réussi parce qu'il y avait une équipe harmonisée qui était placée dans l'administration avec une vision et un support du président de la république qui lui-même était le leader de cette réforme.

Il ne faut pas oublier que l'appareil de l'État était derrière la crise de la monnaie dans les années quatre-vingt, étant sans ressources et pour pouvoir payer son fonctionnement et en accord avec les banques l'État a dévalué la monnaie face au dollar et escroquer le peuple.

On risque d'aller vers une décentralisation accrue voire même une fédération confessionnelle. Aujourd'hui dès qu'une personne haut placée est soupçonnée de corruption le mécanisme de défense confessionnelle se met en place. La corruption est toujours chez les autres.

Pour finir le Liban risque d'être affecté profondément par ce qui se passe dans la région – nous ne vivons pas sur une île isolée- sa Constitution sa spécificité de pays où vivent plusieurs communautés, risque d'être modifiée, le Liban ne sera pas divisé mais son système pluraliste pourrait être « remodelé ».

La disparité démographique entre la communauté chrétienne (le nombre de chrétiens au Liban est en décroissance continue) et la communauté musulmane. Une décentralisation accrue (une confédération qui ne dit pas son nom) est considérée aujourd'hui par l'élite politique chrétienne comme le dernier refuge pour se protéger ou pour protéger ses acquis.

Dans une dualité entre consultant et chercheur qui est à même de conduire la réforme ?

Les deux ensembles. D'un point de vue stratégique la réforme ne viendrait pas de l'extérieur c'est à la société de produire un processus qui intègre une pensée réformatrice. Cette pensée réformatrice doit être portée par des forces sociétales et en tête de ces forces le monde académique et les centres de recherche en collaboration avec l'expertise extérieure.

Ces deux-là doivent produire une réforme et être proche des décideurs. Il y a un programme de l'UNESCO (et je suis membre du comité consultatif) son objectif est de rapprocher la production scientifique des décideurs et vice versa pour éviter les décisions arbitraires. On essaie donc de faire travailler le monde académique sur des études de cas et sur des problèmes sociétaux réels et non pas le sexe des anges pour éviter cette séparation entre consultant et académiciens. On n'a pas encore réussi, cette dualité existe toujours mais on essaye de diminuer ces effets.

Dans nos universités, nos structures de recherche sont faibles par ce que le statut de chercheur n'est pas claire ni bien formaliser le chercheur doit faire des recherches à son compte (il y a une exigence de recherche mais on ne diminue pas par exemple ses heures d'enseignement en conséquence) et ce n'est pas sérieux puisque la recherche n'est pas prise en compte dans son évaluation.

En fin vous avez raison le problème n'est pas un problème de « classe politique » mais de système politique et ma propre expérience en est témoin on a cherché à me faire sortir du système auquel je ne ressemblais pas comme ce qui est arrivé à Charbel Nahas, moi j'ai réussi à rester sur la scène sans être évincée. On ne peut pas faire de révolutions.

La réforme ne se limite pas à des actions. Il faut une vision pour la réforme et plusieurs acteurs. Je ne crois pas à la réforme technique, je crois à la réforme stratégique en faisant partie d'un programme politique avec des gens comme Charbel Nahas ou Georges Corm ou des gens comme vous.

Pourquoi ne pas faire une référence dans vos travaux à la bonne gouvernance ? J'essaie de m'éloigner des effets de modes dans le consulting ou du jargon des bailleurs de fonds.

E15 : ENRETIEN AVEC CHARBEL NAHAS

Fait le 8 janvier 2018. Durée : deux heures. Charbel Nahas est ancien ministre de l'économie, et fondateur du mouvement « Citoyens et citoyennes dans l'État ».

De la moitié du 19^{ème} on peut constater un mouvement de balancier.

À la fin de l'Empire ottoman, les turques rentraient dans une reconfiguration de l'État pouvoir et administration et on commençait à organiser le cadastre et à enregistrer les propriétés foncières du territoire de l'empire ou de ce qu'il en reste mais ici dans notre région on ne savait pas ce que ça veut dire propriété privée, on ne voyait cette manœuvre que tel un moyen pour payer des impôts, par ce fait les gens n'ont pas été déclaré leurs propriétés. C'est un exemple flagrant sur comment, un même acte considéré comme une modernisation, peut solliciter une opposition des gens. L'ambiguïté a commencé depuis lors, et cette reconfiguration de l'Empire a touché notre région, on commençait alors à avoir une police, des juges, une municipalité, un mokhtar (maire). On commence à avoir des corps de fonctionnaires autochtones permanant alors qu'auparavant on n'avait que des fonctionnaires turques ou étrangers et non pas un seul fonctionnaire local.

En 1869 se met en place la citoyenne ottomane, c'est une nouvelle configuration, ce n'est plus un Empire sunnite avec des sujets, les anciens sujets deviennent des citoyens ottomans avec des droits et des devoirs. Mais ça impliquait le service militaire, qui était vécu comme un drame dans la région cristallisée dans le récit populaire dramatique *seferberlek*.

Le même processus de modernisation et d'organisation administrative peut être compris différemment par la société. On a mis 50 ans pour comprendre ce qui se passait, ce sont ces fonctionnaires de cette nouvelle configuration qui sont devenus les nouveaux notables de la société. Donc il y a eu, une double interprétation, un jeu de miroir entre l'action centrale publique de restructuration et l'intelligence socio-politique de la population. Un jeu de miroir déformateur où chacun réinterprète l'autre dans sa propre logique. Cette aliénation entre le pouvoir et la société est fondamentale. Période fondatrice dans la construction de l'administration, et des autres secteurs économiques, les turcs donnaient des concessions sectorielles contre des droits financiers continus ou forfaitaire (le tramway, l'eau, électricité, télégraphe, le port). La privatisation était la norme. Dans ces sociétés de

concessionnaires, il y avait également des employés libanais qui, une fois ces concessions revenues à l'État libanais, ces mêmes employés sont devenus des fonctionnaires.

Les français arrivent et nous offrent un État et une Constitution sans éradiquer complètement les dispositifs légaux turcs, en fait ils ont accéléré le processus entamé par les turcs, ces derniers étaient eux-mêmes sous influence française.

Les français mobilisent des « experts locaux » pour adapter la version française de la Constitution au contexte libanais. Ils ont créé la gendarmerie et l'armée, donc le corps des fonctionnaires s'agrandit et des employés, précédemment concessionnaire de l'État turc, deviennent par la suite concessionnaire de l'État libanais.

La France a dû faire un amendement à la Constitution quelques mois après sa promulgation au point d'abolir le sénat – qui ne marchait pas – la structure bicamérale proposée par les français était réinterprétée d'une façon bancale « folklorique » bloquant le système ce qui a obligé les français à revoir leur propre modèle.

La France nous a légué les socles fondamentaux de l'État de droit. Toutes ces notions, avec cette dualité concessionnaire et publique, n'existaient pas avant, même si on trouve des similarités avec l'expérience turque mais cette dernière était restée loin, alors que le français vivait avec nous.

Bchara el Khoury faisait partie de ces nouveaux notaires, hommes d'affaires, travaillant avec et pour les français et Riad el Solh, lui, était un notaire connecté avec les turcs, porteur du projet panarabe. La convergence est intéressante. Le retour de cette convergence était un retour de balancier et la mise en place d'un système politique qui a figé les structures familiales-claniques. On témoigne d'un renforcement des mécanismes locaux du pouvoir face aux mécanismes externes. Antoune Saadé portait un autre projet d'État, Camile Chamoun était un nouvel acteur et proposaient plusieurs innovations et modernisations (l'aéroport, le casino).

Quid du mouvement de balancier (endogène/exogène) et du jeu de miroir d'interprétation réciproque ?

Fouad Chehab, est un personnage paradoxal. C'est un homme de la pensée républicaine, formé au sein de l'armée du Levant devenue l'armée du Liban (un vrai descendant des

émirs pour le coup), et ayant un sentiment exacerbé contre les business man « fromagistes » et les opportunistes du pouvoir. Il a épousé une française et ils n'eurent pas d'enfants. En deux ans il a mis en place tout le cadre légal de l'État moderne, des décrets sans passer par le parlement. Il a créé une administration et a recruté de jeunes technocrates, il a propulsé des directeurs généraux ou politiciens sans assise politique.

Chehab se heurte aux intérêts de grands hommes d'affaires, commerçants et autres monopolistes, et décide de se retirer du pouvoir parce que, ni les institutions de l'État ni la société, n'est prête alors pour continuer le projet de transformation du pays en État moderne (l'ancrage n'a donc pas pu avoir lieu).

Arrive la guerre civile qui produit un nouveau pouvoir politique constitué des chefs de guerre qui voulait imposer le changement par la force des armes (bien entendu dans un contexte régional propice).

Du pacte national aux accords de Taëf, s'effectue un glissement vers la féodalisation de l'État, et nous assistons à une professionnalisation insolente. Dans l'administration, il y avait le principe de rotation pour créer un corps de fonctionnaires loin des dépendances sectaires et régionales. Le principe de rotation qui est l'antagonique de la féodalisation était suspendu et chaque chef avait constitué ses silos et s'est approprié sa part des institutions de l'État (ministères, entreprise d'État, etc.)

Le bottom up à balayer le top down

La résistance au changement est fondamentale, elle est en même temps révélatrice. L'administration est censée être un corps neutre qui obéit à des règles explicites, mais dans la logique de féodalisation, ce que nous avons, c'est exactement le contraire, ce sont les règles implicites qui gouvernent. **Notre administration est entièrement assignée aux structures politiques et sociales qui détiennent le vrai pouvoir.**

L'administration que nous avons est une perversion de la configuration initiale qui nous est parvenue de l'extérieur, le système local de pouvoir l'a complètement digéré et intégrée à son jeu. Ce système n'a pas besoin d'assistance technique pour lui expliquer ce que c'est la bonne gouvernance ou comment établir une administration efficace, au contraire, pour lui, ces projets de réforme vont perturber l'ordre existant.

Il n'y a pas de besoin, les pouvoirs en place rejettent organiquement ces projets de réforme.

L'administration a été phagocytée par les pouvoirs organiques institués en système féodal. Ces pouvoirs connaissent très bien la « marchandise » que les européens viennent leur vendre mais ils ont fait le choix il y a longtemps. Ils n'en veulent pas, ils veulent garder l'ordre existant qui leur assure des prérogatives.

Quelle évolution ?

Le pouvoir en place ne va jamais refuser l'assistance technique ou les projets de réforme même s'il n'en veut pas ; d'une part ces projets permettent d'avoir des entrées d'argent dans le pays et vont créer des emplois où il va pouvoir placer ses partisans comme consultants. Cet acte hypocrite est retourné par une hypocrisie institutionnelle de l'UE qui connaît très bien ses interlocuteurs et qui finit par jouer le jeu du pouvoir local au détriment d'une vraie réforme.

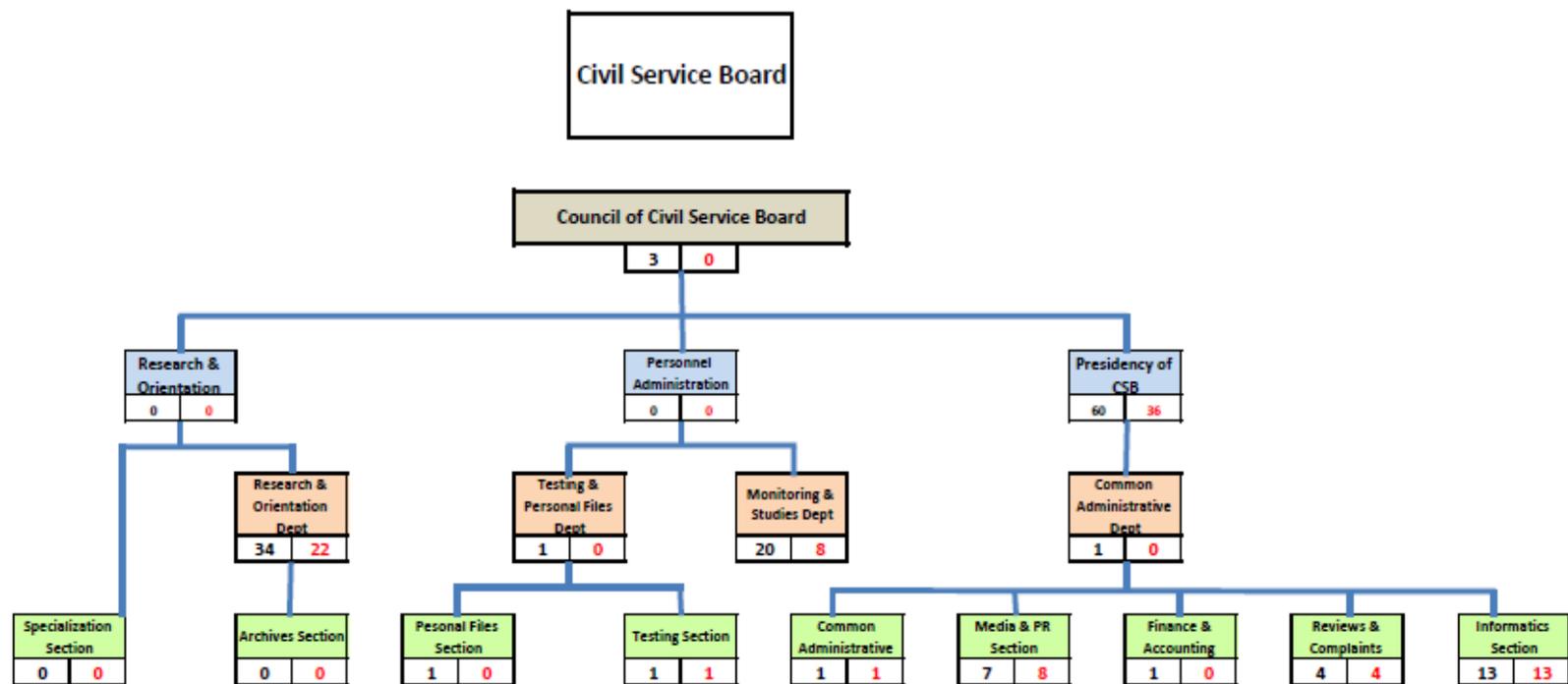
Il y a également un parasitisme institutionnel à l'intérieur de l'UE Les projets européens représentent un marché lucratif pour beaucoup de bureaux d'études.

Donc l'UE s'est accommodée du jeu du pouvoir local et finit par relâcher les objectifs de changement. C'est une nouvelle forme de domination, qui compose avec les acteurs présents dans le système et jeu de pouvoir existant.

ANNEXE 2 : ORGANIGRAMMES ET TABLEAUX RÉCAPITULATIFS DES EMPLOIS

Organigramme du CFP prenant en compte uniquement les fonctionnaires en poste⁹⁸.

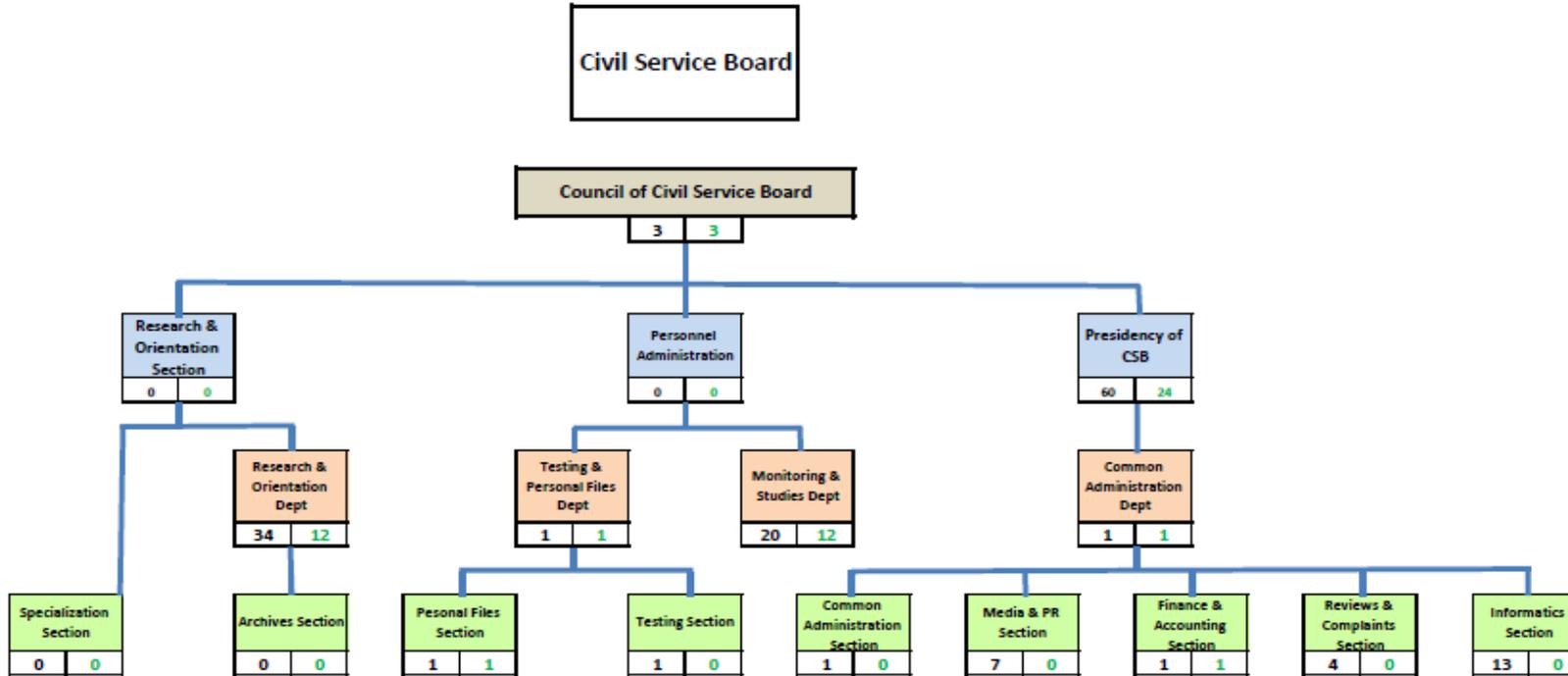
⁹⁸ Dans l'absence d'un Organigramme publié cet organigramme fut préparé par le chercheur en juin 2014



Number of Open position as per law	147
Number of Vacant position (not occupied by a civil servant)	93
Number of Occupied position	54

NB: A position occupied by a contractual or worker or Attache remain considered as vacant

Organigramme du CFP incluant les fonctionnaires et les contractuels⁹⁹



Number of Open position as per law	147
Number of Occupied position (by a civil servant and or Contractual, Worker, Attache)	55
Vacant positions	92

⁹⁹ Un seul employé contractuel

Emploi

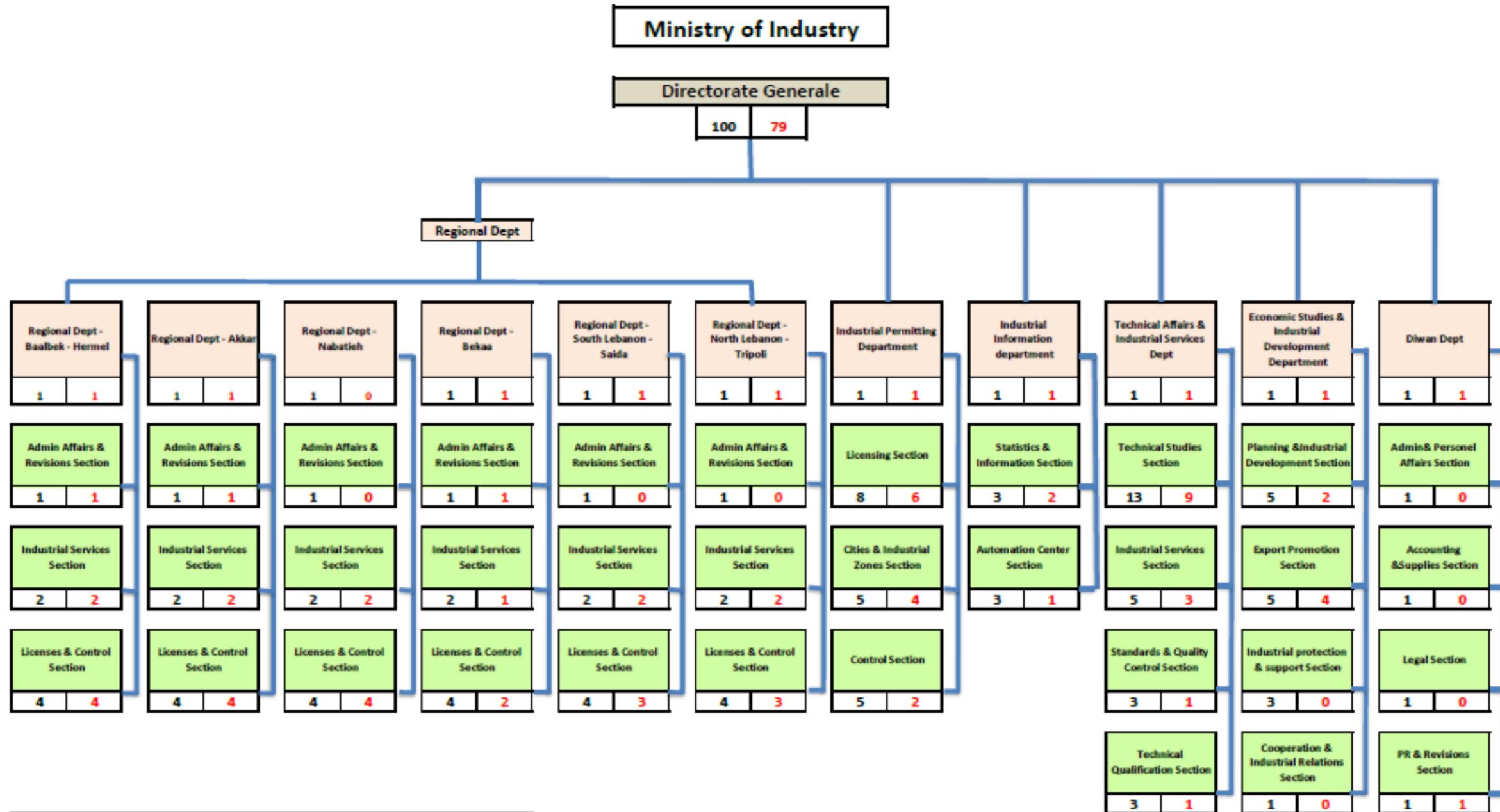
L'état de l'emploi au CFP en 2014 est comme suit¹⁰⁰ :

Civil Service Board		Total		Category										W*
		Prv	Ocp	1		2		3		4		5		
	Postes	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
1	Council of Civil Service Board	3	3	3	3									
2	Head of Department	4	2			4	2							
3	1st - 2nd Controller	40	21			40	21							
4	Translator	3	1					3	1					
5	Head of Section	7	2					7	2					
6	Media Licenced	1	0					1	0					
7	Programmer	2	0					2	0					
8	Statistician	2	0					2	0					
9	Topographer	2	0					2	0					
10	Writer 1-2	9	3							9	3			
11	Writer (Data Entry)	3	0							3	0			
12	Operator	1	0							1	0			
13	Editor or Writer	37	16							37	16			
14	Accountant	1	0							1	0			
15	Librarian	2	0							2	0			
16	Painter	1	0							1	0			
17	Data Entry	5	0							5	0			
18	Maintenance Technician	2	0							2	0			
19	Editor	1	0							1	0			
20	Copy Clerk	1	0									1	0	
21	Guard	17	6									17	6	
22	Guard- Warehouse Keeper	1	0									1	0	
23	Biker or driver	1	0									1	0	
24	Servant	1	1									1	1	
		147	55	3	3	44	23	17	3	62	19	21	7	

¹⁰⁰ Chiffres collectés et vérifiés sur le terrain par le chercheur.

Organigramme du ministère de l'Industrie prenant en compte uniquement les fonctionnaires en poste¹⁰¹

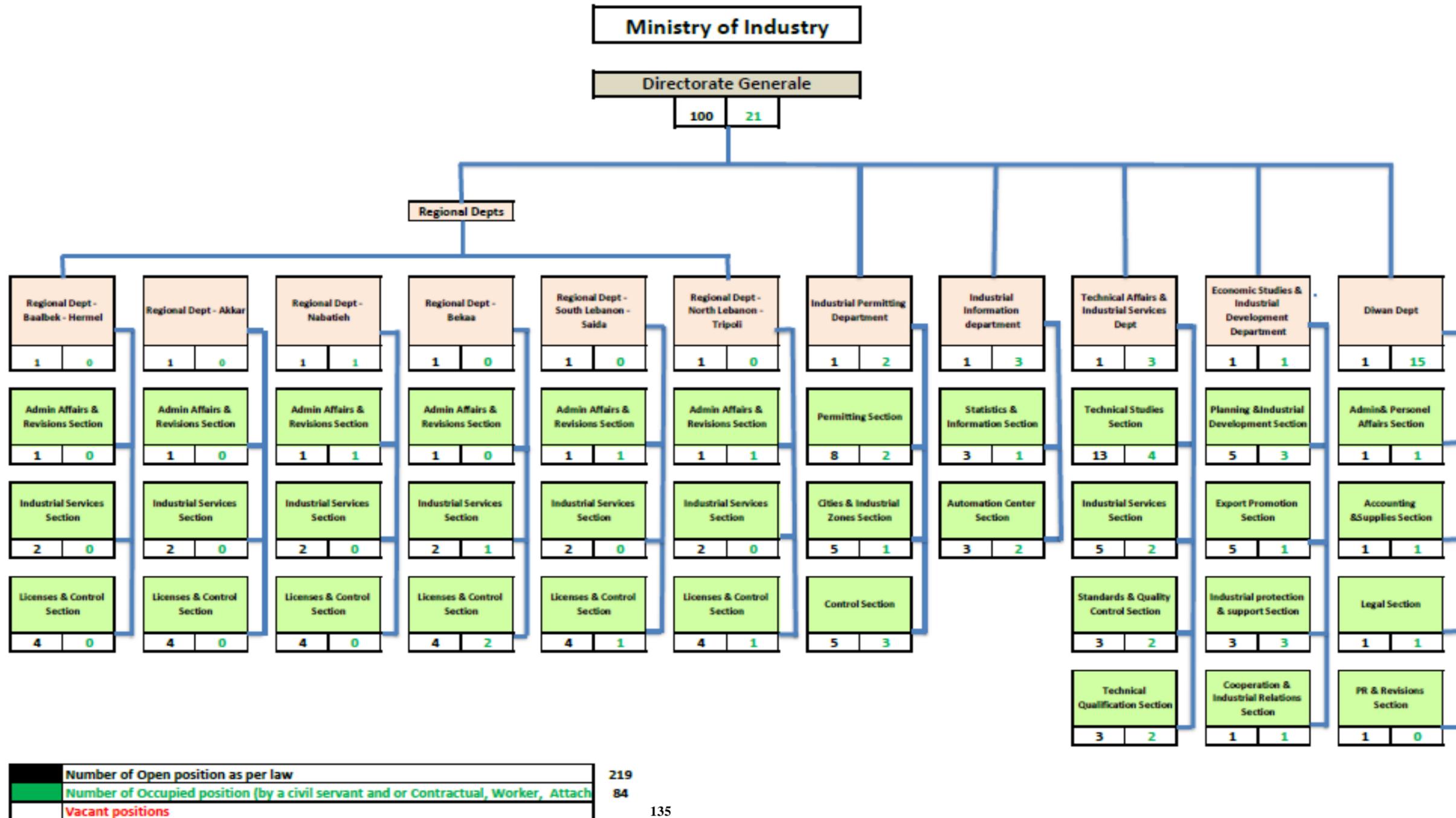
¹⁰¹ Dans l'absence d'un organigramme publié cet organigramme fut préparé par le chercheur en juin 2014.



Number of Open position as per law	219
Number of Vacant positions (not occupied by a civil servant)	159
Number of Occupied positions	60

NB: A position occupied by a contractual or worker or Attache remain considered as vacant

Organigramme du ministère de l'industrie incluant les fonctionnaires et les contractuels¹⁰²



¹⁰² 24 employés contractuels.

Emploi

L'état de l'emploi au ministère de l'industrie en 2014 est comme suit¹⁰³ :

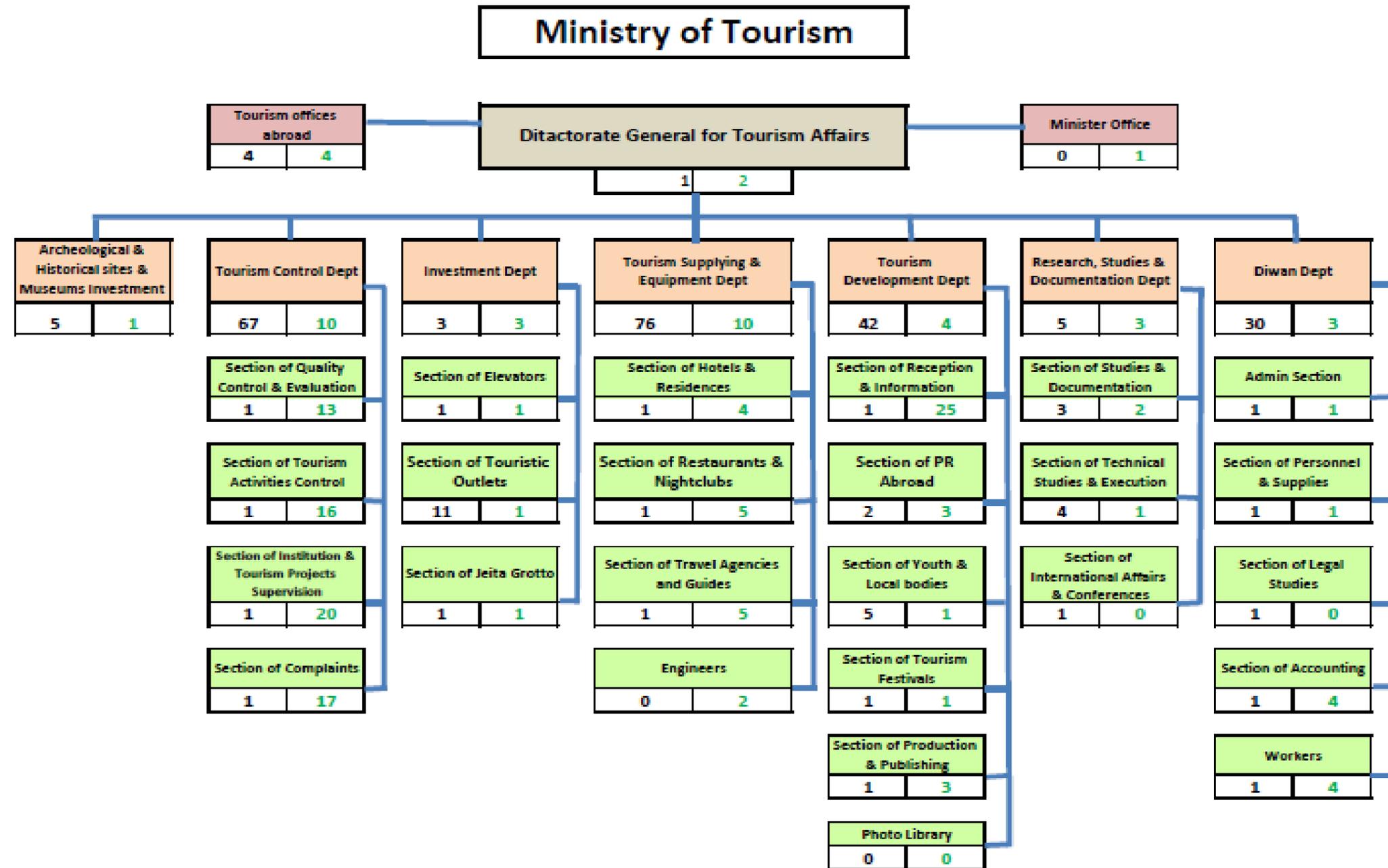
Ministry of Industry		Total		Category											
				1		2		3		4		5		W*	
Postes	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
Total	219	60	1	1	11	1	108	38	79	17	20	3	25	4	
1 General Director			1	1											
<i>Total</i>			<i>1</i>	<i>1</i>											
2 Head of Department Engineer					1	0									
3 Head of Department					10	1									
<i>Total</i>					<i>11</i>	<i>1</i>									
4 Head of Section							16	11							
5 Head of Section Engineer							19	7							
6 Economic Researcher							14	3							
7 Media Licenced							1	1							
8 Researcher and Analyst							2	0							
9 Marketing Specialist							2	0							
10 Food processing Engineer & Agricultural Manufacturing							3	1							
11 Engineer of Chemical Industries & Building Materials							2	0							
12 Engineer of Electronic & Electro mechanic Industries							2	0							
13 Electronic & Electrical Engineer							2	2							
14 Engineer in the Textile Industry & RM garments							2	0							
15 IT Engineer							1	1							
16 Engineer							24	6							
17 Urbanism Engineer							2	0							
18 Controller Engineer							10	3							

¹⁰³ Chiffres collectés et vérifiés sur le terrain par le chercheur.

Ministry of Industry		Total		Category											
				1		2		3		4		5		W*	
Postes	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
19	Statistician							2	0						
20	Civil Engineer							2	1						
21	Analyst Programmer							2	2						
	Total							108	38						
22	Editor or Writer									33	14				
23	1 st and 2 nd Writer									18	2				
24	Programmer									2	0				
25	Accountant									2	1				
26	Investigator									2	0				
27	Controller									8	0				
28	Surveyor									2	0				
29	Data Entry									10	0				
30	Technical, Industrial or Statistician									2	0				
	Total									79	17				
31	Operator											2	0		
32	Guard											11	2		
33	Driver											3	0		
34	Servant											4	1		
	Total											20	3		
35	Worker													3	0
36	Cleaner													4	1
37	Copy Clerck													4	1
38	Courier													8	2
39	Senior Technician Specialist													2	0
40	Senior Sanitary Specialist													2	0
41	Senior Telecommunication Specialist													2	0
	Total													25	4

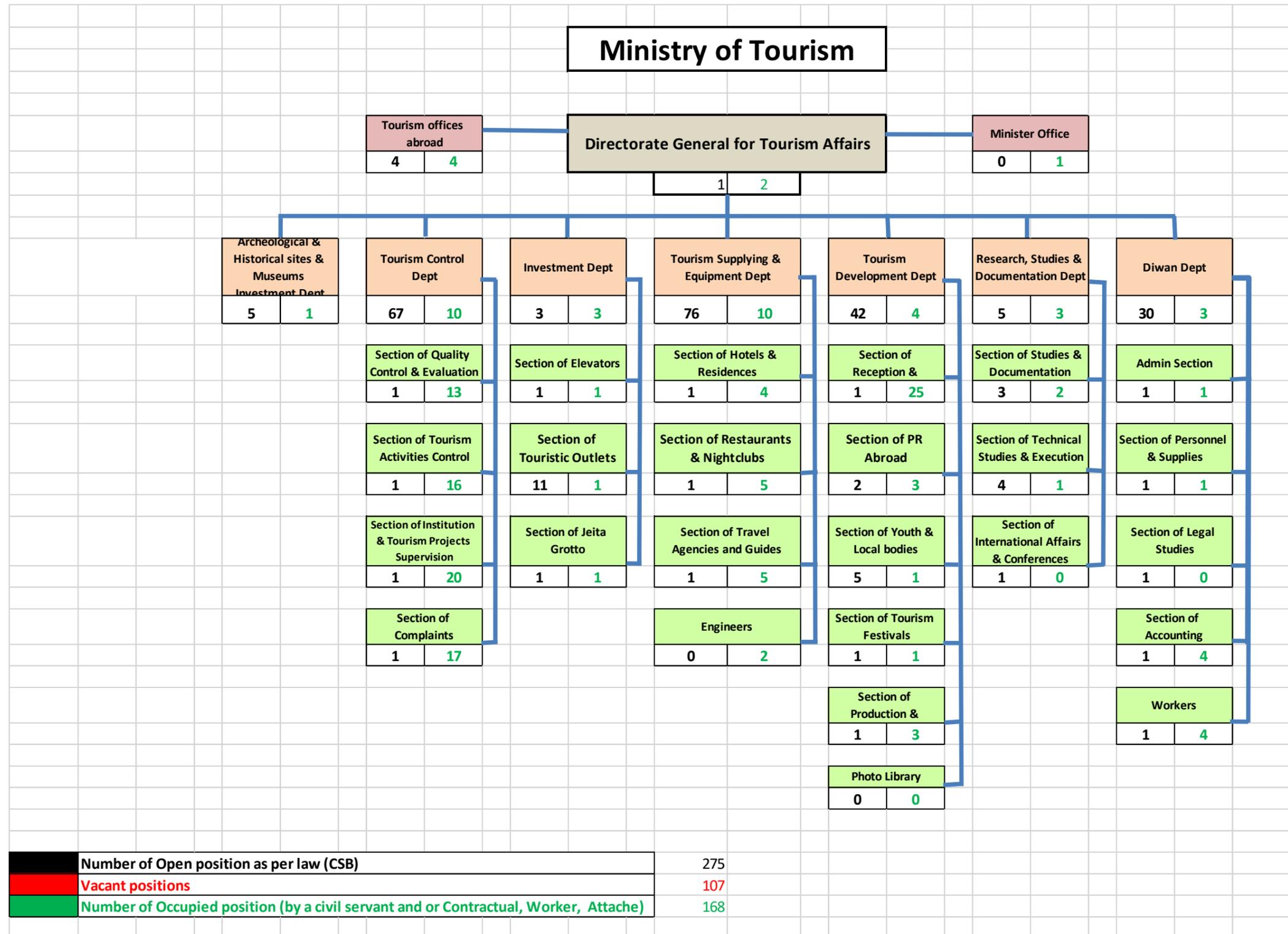
Organigramme du ministère de tourisme prenant en compte uniquement les fonctionnaires en poste¹⁰⁴

¹⁰⁴ Dans l'absence d'un organigramme publié cet organigramme fut préparé par le chercheur en juin 2014.



Number of Open position as per law (CSB)	275
Vacant positions	107
Number of Occupied position (by a civil servant and or Contractual, Worker, Attache)	168

Organigramme du ministère de tourisme incluant les fonctionnaires et les contractuels¹⁰⁵



¹⁰⁵ 24 employés contractuels.

L'emploi

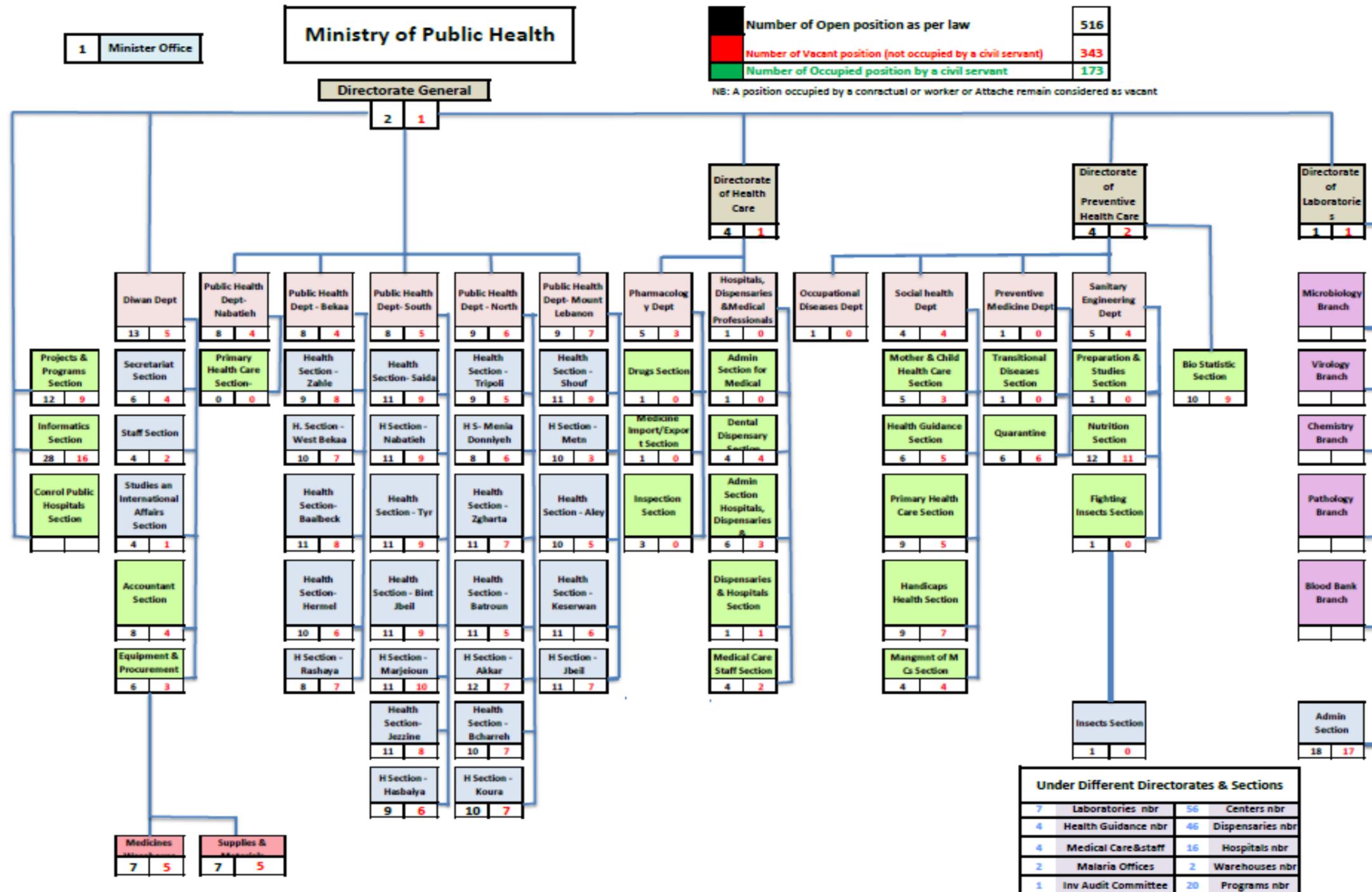
L'état de l'emploi au ministère de tourisme en 2014 est comme suit¹⁰⁶ :

Ministry of Tourism		Total		Category											
				1		2		3		4		5		Worker	
	Postes	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac
1	General Director	1	0	1	0										
2	Director	1	0	1	0										
3	Head of Department	7	0			7	0								
4	Head of Section	12	7					12	7						
5	Head of Section	0	4					0	4						
6	Architect	2	1					2	1						
7	Civil Engineer	1	0					1	0						
8	Editor or Writer	16	10					16	10						
9	Warehouse Responsible	0	3					0	3						
10	Statistician	1	0					1	0						
11	Technical Engineer Head of Section	3	0					3	0						
12	Accountant	1	1							1	1				
13	Operator	0	2							0	2				
14	Treasurer	1	0							1	0				
15	Electrician	0	2							0	2				
16	Writer	4	8							4	8				
17	Assistant Tourism	4	0							4	0				
18	Host & Hostess	27	2							27	2				
20	Inspector- Editor	85	47							85	47				
21	Topographer	0	2							0	2				
22	Painter	0	2							0	2				
23	Trainer	0	1							0	1				
25	Guard	1	8									1	8		
26	Driver	0	3									0	3		
27	Security Guard	0	2									0	2		
28	Servant	1	2									1	2		
29	Worker	0	0												

¹⁰⁶ Chiffres collectés et vérifiés sur le terrain par le chercheur.

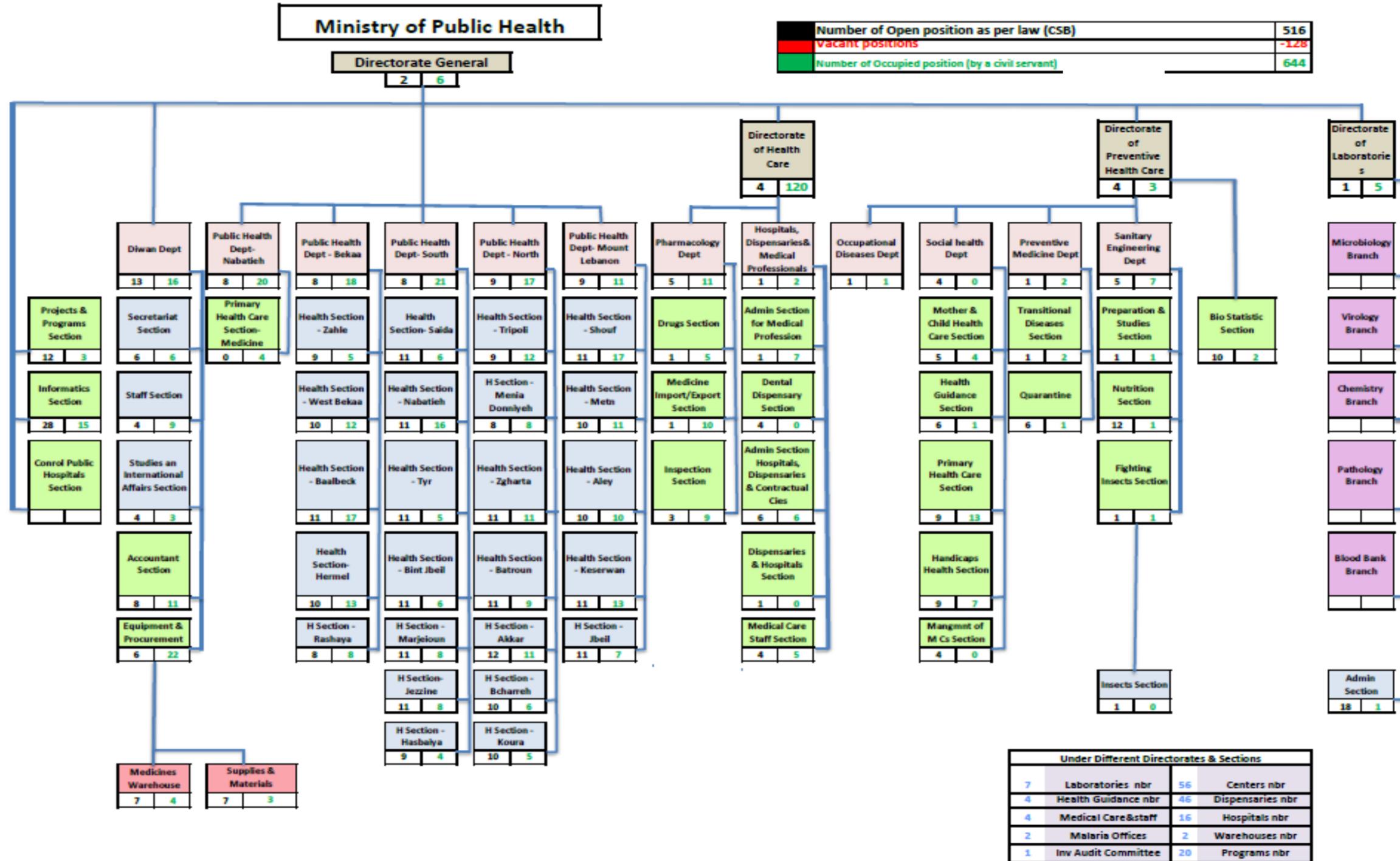
Ministry of Tourism		Total		Category											
				1		2		3		4		5		Worker	
	Postes	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac	Ocp	Vac
30	Copy Clerk	0	0												
31	Concierge	0	0												
32	Courier	0	0												
33	Cleaner	0	0												
34	Technician Specialist (AC)	0	0												
35	Sanitary Specialist	0	0												
36	Worker painting	0	0												
	Total	168	107	2	0	7	0	35	25	122	67	2	15	0	0

Organigramme du ministère de la santé publique prenant en compte uniquement les fonctionnaires en poste 107



107 Dans l'absence d'un Organigramme publié cet organigramme fut préparé par le chercheur en juin 2014.

Organigramme du ministère de la santé publique incluant les fonctionnaires et les contractuels 108



L'emploi

L'état de l'emploi au ministère de la santé publique en 2014 est comme suit¹⁰⁹ :

Ministry of Public Health		Total		Category										
				1		2		3		4		5		W*
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
1	Director General Physician	1	1	1	1									
2	Physician	1	1			1	1							
3	Director Physician	2	1			2	1							
4	Head of Department Doctor	9	7			9	7							
5	Head of Department Pharmacist	1	1			1	1							
6	Head of Diwan Department	1	1			1	1							
7	Head of Department Health Engineer	1	1			1	1							
8	Head of Section	3	3					3	3					
9	Head of Section Health Engineer	2	2					2	2					
10	Health Engineer	5	0					5	0					
11	Head of Section Doctor	8	6					8	6					
12	Head of Section Specialist	1	1					1	1					
13	Head of Section Nutrition Specialist	1	0					1	0					
14	Head of Section or Head of Administration	7	7					7	7					
15	Head of Section Governate or Dispensaries Physician	25	24					25	24					

¹⁰⁹ Chiffres collectés et vérifiés sur le terrain par le chercheur.

Ministry of Public Health		Total		Category										W*
				1		2		3		4		5		
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
16	Specialist Health Equipment	1	1					1	1					
17	Urbanism Engineer	1	0					1	0					
18	Coordinator	1	3					1	3					
19	Projects & Programs Coordinator	1	0					1	0					
20	Field Coordinator	0	3					0	3					
21	Specialist in Economics or Business Administration	1	0					1	0					
22	Specialist in Management of Health Facilities	1	0					1	0					
23	Primary Health Care Specialist	1	0					1	0					
24	Engineer Head of IT Section	1	1					1	1					
25	Engineer, Head of Equipment Showroom	1	0					1	0					
26	Project Manager (Analyst Programmer)	1	0					1	0					
27	Communication Specialist	1	0					1	0					
28	Public Health Specialist	0	2					0	2					
29	Midwife or Licensed Nurse	0	1					0	1					
30	Statistics Specialists	1	0					1	0					
31	Programmer	2	5					2	5					
32	Analyst Programmer	1	0					1	0					
33	IT Specialist	0	4					0	4					
34	Radio Technic Engineer	0	1					0	1					

Ministry of Public Health		Total		Category										W*
				1		2		3		4		5		
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
35	Public Relations	0	2					0	2					
36	Business Administration Specialist	0	1					0	1					
37	Licensed Accountant	0	2					0	2					
38	Pharmacist	0	14					0	14					
39	Pharmacist Inspector	6	28					6	28					
40	Legal Pharmacist	1	0					1	0					
41	Head of Section Pharmacist	3	3					3	3					
42	Head of Section Pharmacist	1	1					1	1					
43	Equipment Engineer	0	1					0	1					
44	Medical Equipment Engineer	0	1					0	1					
45	Technician	0	1					0	1					
46	Laboratory Technician	0	12					0	11	0	1			
47	Insects Specialist	1	0					1	0					
48	Nutritionist	6	0					6	0					
49	Health Specialist	0	1					0	1					
50	Hematology Specialist Physician	0	2					0	2					
51	Cardiologist Specialist	0	1					0	1					
52	Licensed in Public Health	1	0					1	0					
53	IT Licensed	1	0					1	0					
54	Physician	2	1					2	1					
55	Physical Therapist	1	0					1	0					

Ministry of Public Health		Total		Category										
				1		2		3		4		5		W*
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
56	Limbs & Corrective Devices Specialist	1	0					1	0					
57	Social Health Supervisor	2	0					2	0					
58	Librarian	0	1					0	1					
59	Coordinator Physician	0	1					0	1					
60	Cardiologist	0	4					0	4					
61	Dentist	1	2					1	2					
62	Controller Physician	0	91					0	91					
63	Specialist Surgery Urology	0	1					0	1					
64	Cardiologist Specialist	0	1					0	1					
65	Radiologist Specialist Physician	0	1					0	1					
66	Delivery Specialist Physician	0	1					0	1					
67	Gynaecologist & Delivery Specialist Physician	0	1					0	1					
68	Doctor Inspector	0	12					0	12					
69	Social Assistant	1	1					1	1					
70	Hostess	0	1					0	1					
71	Pediatrician	0	5					0	4	0	1			
72	Lieutenant Doctor	0	4					0	4					
73	ENT Specialist Physician	0	1					0	1					
74	Insurance & Hospitalization	0	1							0	1			
75	Health Officer	36	5							36	5			
76	Legal Nurse	0	32							0	32			

Ministry of Public Health		Total		Category										
				1		2		3		4		5		W*
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
77	Maintenance or Technician Worker	0	2							0	2			
78	Logistics Assistant	0	6							0	6			
79	Painter Specialist in Guidance	1	0							1	0			
80	Health Guide	6	0							6	0			
81	Cinema Specialist	1	0							1	0			
82	Health Excellent Guide	1	0							1	0			
83	Midwife	2	4							2	4			
84	Midwife social Assistant	1	0							1	0			
85	Midwife or Visiting Nurse	24	1							24	1			
86	Nurse Public Health or Social Assistance	1	0							1	0			
87	Treasurer	1	0							1	0			
88	Painter	1	0							1	0			
89	Auditor Statistician	1	0							1	0			
90	Coding Specialist	3	0							3	0			
91	Statistician	3	0							3	0			
92	Warehouse Clerk	3	0							3	0			
93	Nurse Head of Branch	0	1							0	1			
94	Writer or Editor	2	0							2	0			
95	Laboratory Preparator	1	7							1	7			
96	Radiologist	0	1							0	1			
97	Medicine Preparator	2	1							2	1			
98	Data Entry	23	50							23	50			

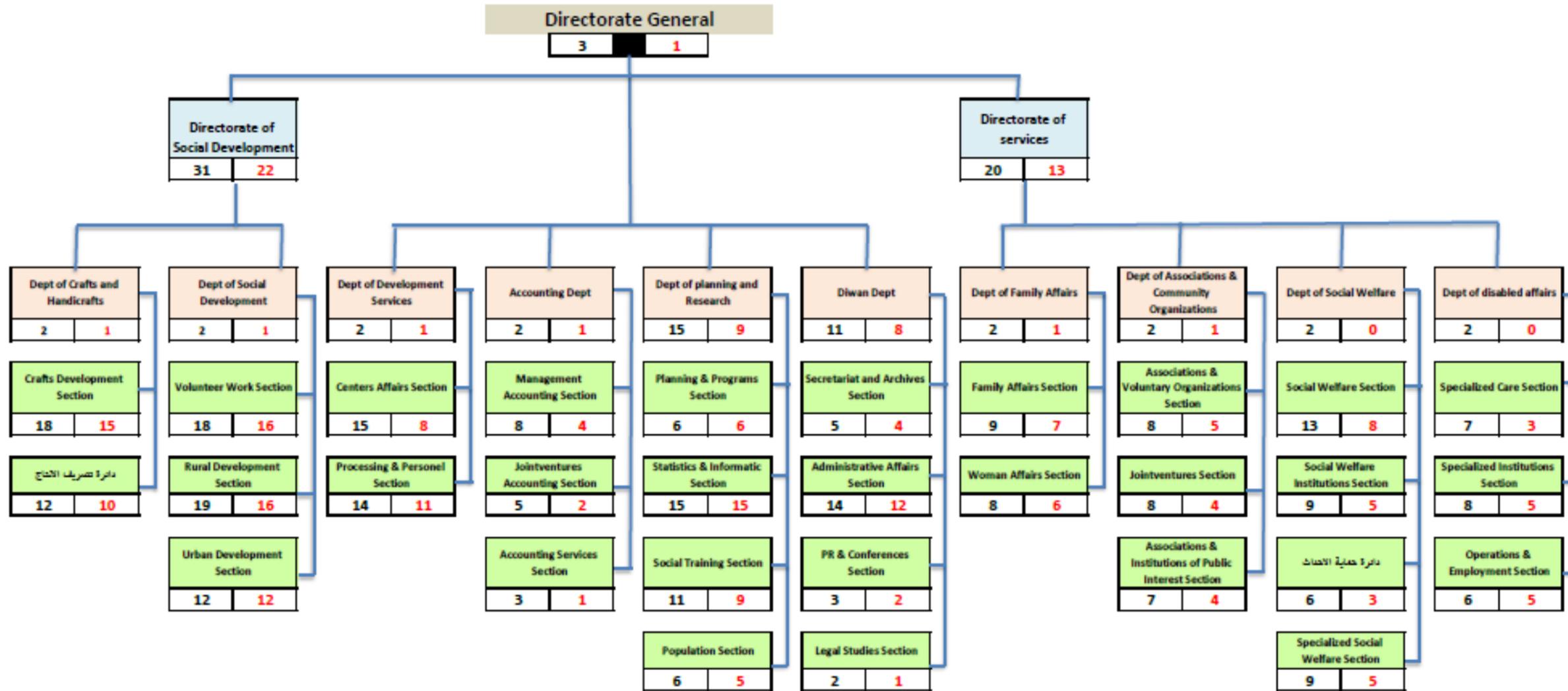
Ministry of Public Health		Total		Category										
				1		2		3		4		5		W*
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
99	Archives Writer	1	0							1	0			
100	Writer	26	8							26	8			
101	Maintenance Worker	0	1							0	1			
102	Health Controller	120	51							120	51			
103	Editor	8	20							8	20			
104	Mechanical	1	1							1	1			
105	Mechanical Car Driver	2	0							2	0			
106	Operator	3	14							3	14			
107	Writer	21	23							21	23			
108	2nd Writer	0	1							0	1			
109	Secretary	0	1							0	1			
110	Data Entry Assistant	0	3							0	2	0	1	
111	Cinema Operator	5	0							5	0			
112	Technician Assistant	0	2							0	2			
113	Nurse Assistant	0	35									0	35	
114	Worker	0	2							0	1	0	1	
115	Guard	53	13									53	13	
116	Courrier	0	1									0	1	
117	Servant	30	49									30	49	
118	Cleaner	0	1									0	1	
119	Driver	1	0									1	0	
120	Car Driver	15	27									15	27	
121	Co- Driver	0	0									0	0	
122	Ambulance Driver	0	1									0	1	

Ministry of Public Health		Total		Category										
				1		2		3		4		5		W*
Postes		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
123	Copy Clerck	1	0									1	0	
124	Security Guard	0	1									0	1	
125	Gardener	4	1									4	1	
126	Concierge	1	1									1	1	
		516	644	1	1	15	12	95	261	300	238	105	132	

Organigramme du ministère des affaires sociales prenant en compte uniquement les fonctionnaires en poste¹¹⁰

¹¹⁰ Dans l'absence d'un Organigramme publié cet organigramme fut préparé par le chercheur en juin 2014.

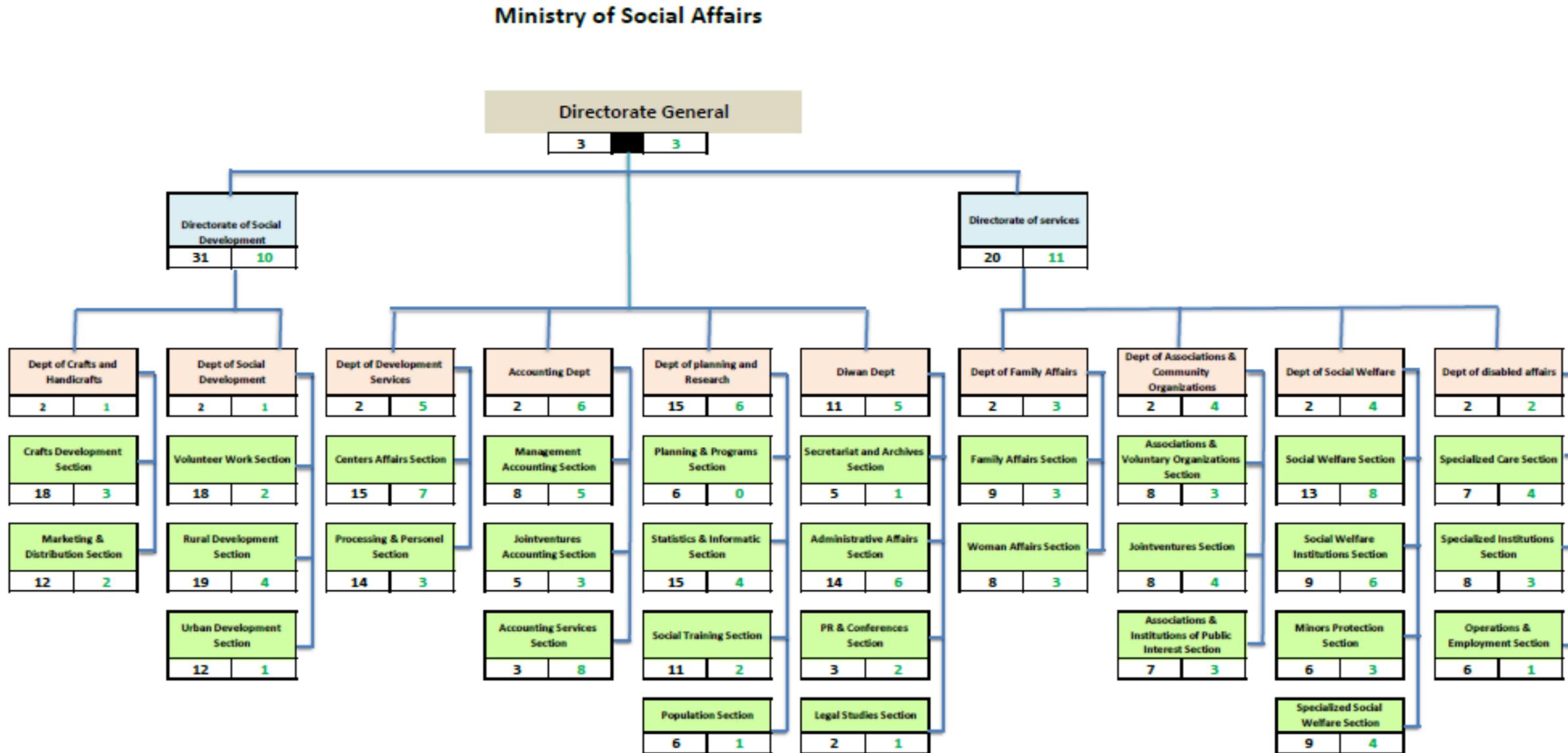
Ministry of Social Affairs



Number of Open position as per law	380
Number of Vacant position (not occupied by a civil servant)	256

NB: A position occupied by a contractual or worker or Attache remain considered as vacant

Organigramme du ministère des affaires sociales incluant les fonctionnaires et les contractuels¹¹¹



Number of Open position as per law	380
Number of Occupied position (by a civil servant and or Contractual, Worker, Attache)	155
Vacant positions	225

¹¹¹ 31 employés contractuels.

L'emploi

L'état de l'emploi au ministère des affaires sociales en juin 2014 est comme suit¹¹² :

Ministry of Social Affairs		Total		Category										
				1		2		3		4		5		W*
Positions		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
1	General Director	1	0	1	0									
2	Director	2	2			2	2							
3	Head of Department	10	10			10	10							
4	Head of the Section	30	18					30	18					
5	Agronomist	1	0					1	0					
6	Health Engineer	1	0					1	0					
7	Environment Engineer	1	0					1	0					
8	IT Engineer	1	2					1	2					
9	Civil Engineer	1	0					1	0					
10	Statistician	1	0					1	0					
11	Statistician Analyst	1	0					1	0					
12	Programmer	1	2					1	2					
13	Programmer Analyst	2	0					2	0					
14	Translator	1	1					1	1					
15	Social Researcher	2	0					2	0					
16	Social Assistant	93	39					81	37	12	2			
17	Libraries & Archiving Specialist	1	0					1	0					
18	Cooperatives Specialist	1	0					1	0					
19	Specialist Popular Culture	1	0					1	0					
20	Housekeeping Specialist	2	0					2	0					
21	Dietetician	1	0					1	0					
22	Audio Visual Specialist	1	0					1	0					
23	Physical Education & Recreation Activities Specialist	1	0					1	0					
24	Crafts & Handicrafts Specialist	1	0					1	0					
25	Educational Specialist	2	0					2	0					

¹¹² Chiffres collectés et vérifiés sur le terrain par le chercheur.

Ministry of Social Affairs		Total		Category										W*
				1		2		3		4		5		
Positions		Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	Prv	Ocp	
26	Expert	4	3					4	3					
27	Social Worker	81	11					18	0	63	11			
28	Data Entry	8	0							8	0			
29	Painter	1	0							1	0			
30	Social guide	41	1							41	1			
31	Editor or Writer	45	28							45	28			
32	Editor	2	2							2	2			
33	Accountant	1	1							1	1			
34	Accountant Assistant	7	0							7	0			
35	Writer	6	1							6	1			
36	Topographer	1	0							1	0			
37	Operator	2	4									2	4	
38	Guard/ Worker	13	28									13	28	
39	Driver	4	2									4	2	
40	Guard	4	0									4	0	
		380	155	1	0	12	12	157	63	187	46	23	34	0

ANNEXE 3 : GUIDE D'ENTRETIEN ET QUESTIONNAIRES

3.1. Guide d'entretien semi-directif

Q1 : Besoins, Problèmes et Priorités

- Quels sont les besoins et les problèmes de l'administration publique au Liban ?
- Comment les priorités sont-elles fixées et qui fixe les priorités ?
- Existe-t-il des écarts entre les priorités fixées et les activités mises en œuvre ?

Q2 : Le cycle de vie des projets européens,

- Les outils de gestion de projets de l'UE tels que le cadre logique, etc. Est-ce pratique, applicable et utile ?

Q3 : Projets de réforme

- projets de réforme de l'AP dans lesquels vous êtes engagés
- Pouvez-vous énumérer quelques réalisations/succès majeurs
- Impact des projets

Q4 : Mise en œuvre

- Rôles des parties prenantes
- Obstacles (internes/externes, techniques/humains, ressources) etc.

Q5 : Évaluation

- Qualité de l'assistance technique (ancrage)

3.2. Questionnaire CFP

Conseil de la Fonction Publique (CFP) Direction de la Recherche et de l'Orientation (DRO) مجلس الخدمة المدنية / ادارة الابحاث والتوجيه

Catégorie فئة:

Position المسمى الوظيفي:

Diplôme شهادة:

Nombre d'année en poste عدد السنوات في الوظيفة:

Sexe الجنس:

Fonction : Rôle & Responsabilité وظيفة: دور ومسؤولية

		Remarques
Appréciation générale du CFP et points positifs تقييم عام لادارة الابحاث والتوجيه والايجابيات		
Champs d'activités النشاطات		
Nombre de dossiers traités par an par contrôleur عدد الملفات المعالجة سنويا لكل مراقب		
Problèmes الصعوبات والتحديات		
Besoins et déficiences الاحتياجات والضعف		
Relations Client- علاقات مع الزبائن		
Rôle du département دور الادارة		
Solutions الحلول		
Innovation ابتكارات وانجازات		
Rêve حلم		

Qui doit faire la description de poste??

Relation entre CFP-DRO et OMSAR!!

لا NON	نعم OUI		
		هل الرؤية الحاكمة لدور مجلس الخدمة المدنية واضح بالنسبة لك ؟ (هل يمكنك تلخيصها في جملة) Est-ce que la vision du CFP est claire pour vous ? Pourriez-vous la résumer en une phrase	1
		هل مهام مجلس الخدمة المدنية، بصفة عامة واضحة بالنسبة لك Est-ce que les missions du CFP sont claires pour vous ?	2
		هل مهام ادارتك واضحة بالنسبة لك Est-ce que les missions de votre direction sont claires pour vous?	3
		هل لمجلس الخدمة المدنية اهداف واضحة ومحددة "كماً ونوعاً" معلنة ومكتوبة Est-ce que le CFP a des objectifs clairs, spécifiques et annoncés ?	4
		هل اهداف ادارتك واضحة ومحددة "كماً ونوعاً" معلنة ومكتوبة Est-ce que les objectifs de votre direction sont clairs, spécifiques et annoncés ?	5
		هل لديك شخصيا اهداف عملية واضحة ومحددة "كماً ونوعاً" معلنة ومتفق عليها Est-ce que vous avez des objectifs professionnels clairs, spécifiques et annoncés ?	6
		هل لديك اجراءات واضحة وسهلة لانجاز اعمالكم Est-ce que vous avez des procédures claires et simples pour exécuter votre travail?	7
		لأي درجة تؤمن إدارتك الموارد والتجهيزات اللازمة لانجاز مهامك وتحقيق أهدافك (ضع دائرة حول الرقم المناسب) Dans quelle mesure votre direction vous assure les ressources nécessaires pour réaliser votre mission et atteindre vos objectifs	8
		0-25% 26-50% 51-75% 76-100%	
		لأي درجة انت راضٍ عن توزيع المهام وملفات العمل بين افراد الادارة (ضع دائرة حول الرقم المناسب) Dans quelle mesure vous êtes satisfait de la distribution de charge de travail dans votre direction	9
		0-25% 26-50% 51-75% 76-100%	
		هل تعتقد انه يمكن اعادة تنظيم ادارتكم بطريقة مختلفة لتأمين فاعلية اكبر Pensez-vous que votre direction pourrait-êtré réorganiser différemment pour assurer une meilleure efficacité?	10
		هل تعتقد انه يمكن اعادة تنظيم عملك بطريقة مختلفة لتأمين فاعلية اكبر Pensez-vous qu'il est possible de réorganiser différemment votre travail pour assurer une meilleure efficacité	11

		وتحديد المواد المعنية) هل هناك ضرورة لتحديث القوانين التي تحكم عملكم (الرجاء تحديدها) Est-il nécessaire de moderniser les lois qui gèrent votre travail (pourriez vous les mentionner?)	12
		هل هناك ضرورة لتحديث الانظمة التي تحكم عملكم (الرجاء تحديدها) Est-il nécessaire de moderniser les régulations qui gèrent votre travail (pourriez vous les mentionner?)	13
في الخانة المناسبة)Xما هي المهام التي تمارسها حاليا (ضع علامة			14
	درس وتعديل ملاكات وزارات او بلديات او مؤسسات عامة Etude et réorganisation des administrations et municipalités	دراسة هيكليات Etude de structure et cadre	
	او جهات OMSAR هل تشاركون في لجان مع اخرى Participer vous à des comites avec OMSAR ou autres administrations	دراسة احتياجات التوظيف Etude des besoins de recrutement	
	هل تشاركون في لجان داخلية Participer à des comites internes	دراسة شروط التعيين والاسباب الموجبة Etude de conditions de nomination	
	وضع بطاقات مهام Elaboration des cartes de mission ¹¹³	دراسة مهام وصلاحيات الوحدات الادارية Etude des activités et prérogatives des unités administratives	
	التوثيق Archivage	تبسيط اجراءات Simplification des procédures	
	ايجارات (استلام / تجديد / بدل / اخلاء / انتقال) Loyer : (réception, renouvellement, échange, Transfer etc.)	توحيد نماذج المطبوعات Harmonisations des formulaires administratifs	
		تقييم بيئة العمل (تقسيم المساحات توزيع المكاتب شروط ملائمة للاشغال الوصول الى المبنى) Evaluation de l'environnement du travail (superficie, bureau, conditions de sécurité et hygiène)	
ضع النسبة الحالية	/ مقابل ما هي النسبة المئوية للمهام التي تقوم بها بناء على طلب من الجهات الرسمية الواردة لادارتك المهام التي تقوم بها بطلب من ادارتك في ممارستها لصلاحيتها في اجراء دراسات عفوا Quel est le pourcentage de vos activités déclenchées par une demande officielle et celle des activités sur propre initiative de votre direction		15

¹¹³ description des activités principales d'un poste

		Demande officielle ...%	Propre initiative	
		...%	%....	
		انشطة ناجمة عن طلب رسمي	انشطة عفوا	
لا	نعم			
NON	OUI			
		هل تحب عملك Aimez-vous votre travail		16
		هل انت راض عن عملك Etes-vous satisfait de votre travail		17
		هل انت راض عن دوام العمل Etes-vous satisfait de votre emploi du temps		18
		هل انت راض عن التجهيزات الموجودة لاداء عملك Etes-vous satisfait des équipements disponibles pour votre travail		19
		هل انت راض بالمعاش Etes-vous satisfait de votre salaire		20
		هل تتمنى العمل في مكان آخر Souhaiteriez-vous travailler ailleurs		21
		هل يوجد نظام تحفيز للموظفين Existe-il un système de bonus motivation		22
		هل يطبق نظام التحفيز بالمساواة Le système de bonus motivation est appliqué équitablement		23
		هل تفكر بترك الوظيفة Pensez-vous quitter la fonction publique		24
		هل تعتقد ان الادارة ممكن ان تقوم ببعض الاجراءات لتطوير منهجية العمل Pensez-vous que la direction pourrait développer les méthodes du travail		25
		هل انت بحاجة لتدريب Avez-vous besoin de formation		26
		هل تستثمر الادارة لتطوير قدراتك Est-ce que la direction investi pour développer vos capacités		27
		هل علاقتك جيدة مع باقي الموظفين Avez-vous une bonne relation avec vos collègues		28
		هل علاقتك جيدة مع رئيسك المباشر Avez-vous une bonne relation avec votre responsable direct		29
		هل لديك علاقة مع موظفي المجلس في الادارات الاخرى Avez-vous des relations avec les autres fonctionnaires du CFP		30
		هل لديك اقتراحات لتطوير العمل في ادارتك Avez-vous des propositions pour développer le travail dans votre direction		31
		هل تتقبل ادارتك الاقتراحات Votre direction accepte vos propositions		32
		في الخانة المناسبة (X) ما هي الادوار التي تمارسها حاليا (ضع علامة Quels sont les rôles que vous jouez actuellement		33
	Analyste دارس ومحلل		Leadership قيادي	
	Entrepreneur صاحب مبادرة		Administratif اداري	
	Régulateur منظم لعمل الغير		Agent de liaison همزة وصل بين اطراف متعددة	

	موزع موارد Répartiteur de ressources		مراقب للتطورات في الإدارات الرسمية Observateur
	مفاوض Négociateur		ناقل معلومات Diffuseur
	رمز للمجلس Symbole du CFP		ناطق بإسم ادارتك Porte-parole

3.3. Questionnaire quatre ministères

Check list

Consolidated June 2014

Existing items	Admin	Observations
HR management system	MoI	The implemented <i>Personnel management</i> system is mainly based on Decree & Law 111 & 112 and organisational laws and decrees specific to the ministry (mainly law 642 and decree 13173). Preparation of a draft decree and law to modernise the ministry is in progress, project to include the creation of an <i>Administration and HR department</i> .
	MoSA	The implemented <i>Personnel management</i> system is mainly based on Decree & Law 111 & 112 and organisational laws and decrees specific to the ministry (mainly law 212 and decree 5734). Two modernisation projects were prepared in 2002 & 2008.
	MoT	The implemented <i>Personnel management</i> system is mainly based on Decree & Law 111 & 112 and organisational laws and decrees specific to the ministry (mainly law 66/21 and decree 7143).
	MoPH	The implemented <i>Personnel management</i> system is mainly based on Decree & Law 111 & 112 and organisational laws and decrees specific to the ministry (mainly law 8377).
	CSB	The implemented <i>Personnel management</i> system is mainly based on Decree & Law 111 & 112 and organisational laws and decrees specific to the CSB (mainly law 114 and decree 8337) Preparation of a draft decree and law to modernise the CSB is in progress.
e-personnel management system	CSB & Four Ministries	The <i>Personnel-Files</i> management system designed, implemented and managed by CSB fulfil the fundamental data collection function. This system is now operational and connected at MoI & MoPH. MoT is expecting to receive needed equipment from OMSAR within a month. MoSA, already received equipment and training and yet waiting to appoint an employee to ensure operations. A more advanced and comprehensive e-HR system need to be developed and shared between CSB and the 4 ministries.

Organizational structure	MoI	Set by law and Organisational Chart published on the Ministry website.
	MoSA	Set by law and Organisational Chart published on Ministry website.
	MoT	Set by law.
	MoPH	Set by law and Organisational Chart published on Ministry website.
	CSB	Set by law.
Written process & procedures	CSB & Four Ministries	Exclusively as per laws and decrees, except for ministries of Public Health and Ministry of Industry who have to obey by International standards for health and safety i.e. Hospitals, factories, etc.
Staffing system / HR planning	MoI	Restructuring project is in preparation foreseeing the creation of new department, services and positions. Recruitment is managed by and through CSB according to rules and regulations.
	MoSA	Except for donors projects, recruitment is managed by and through CSB according to rules and regulations.
	MoT	Recruitment is managed by and through CSB according to rules and regulations.
	MoPH	Recruitment is managed by and through CSB according to rules and regulations.
	CSB	Recruitment is managed by CSB according to rules and regulations.
Job description	CSB & Four Ministries	OMSAR conducted a national Job Analysis project covering the CSB and the 4 ministries (forms were filled by employees). A Mission sheet was elaborated per position. Job Description to be updated and enhanced.
Induction program	CSB & Four	Hands-on job are conducted on individual basis initiatives in each ministry; No structured induction or on the job training programs are implemented.

	Ministries	It is worth to mention a "Know your rights" précis, elaborated by the personnel affairs department at the ministry of public health.
Performance appraisal system	CSB & Four Ministries	Performance appraisal follows a regulation elaborated and monitored by the CSB. It is actually, exclusively applied for contractual employees as part of their contract renewal conditions SMART objectives are rarely elaborated per department or per position. Absence of Key Performance Indicators (KPIs) except for hospitals.
Advancement & promotion system	CSB & Four Ministries	As per rules and regulations: Advancement التدرج: Every civil servant acquires automatically one degree (out of a total of 22 degrees) every 24 months spent in one degree. Promotion الترفيع: Moving from a level to another in the same grade or from a grade to another grade. Upgrade الترقية: advance 6 months the regular advancement.
Training plan	CSB & Four Ministries	Except for the MoSA which has a training department and a training centre without a comprehensive training policy; it is noticed the inexistence of training plan, training policy and training budget in the other ministries and the CSB. Response to proposals made by OMSAR, IOF, ENA or other training providers.
Collection of employees suggestions	CSB & Four Ministries	A suggestion box exist but infrequently used. Suggestions are collected and registered without processing.

Check list 2

Existing items	Admin	Observations
Employees satisfaction survey	CSB & Four Ministries	Never conducted
Team building activities	CSB & Four Ministries	Limited individual initiatives. Team building activities are not only needed between employees from the same administration but also between employees from different administrations interacting regularly.
Employees self-service ESS	CSB & Four Ministries	Employee Self-Service (ESS), is a web based resource where employees can view and update some personal information such as: <ul style="list-style-type: none"> • Job profile • Earnings • Payroll Taxes • Insurance • Retirement and Savings • Vacation and Sick Leave Balances • Address (campus and home) None of the 4 ministries or the CSB had developed an ESS. Some ministries are better equipped to develop such a system.
Employees engagement in Process & procedures upgrading	CSB & Four Ministries	Through technical committees, employees are engaged in the elaboration or upgrading of technical process and procedure. Strategic reform projects are not developed by a broad participatory approach
Newsletter (periodicity)	CSB & Four Ministries	Inexistence of periodic and regular newsletter
Website (interactivity)	CSB & Four Ministries	Website are online and regularly updated but remain mainly informative and a tool to interact with the public
Citizen satisfaction survey	CSB & Four Ministries	Never conducted Nevertheless, the Administration practice an Open door policy where citizens can communicate and suggest
Citizen engagement	CSB & Four Ministries	No regular activities are designed or implemented to ensure citizen engagement except some initiative within the MoSA
Twining, partnership, community	CSB & Four Ministries	The 4 ministries are open to cooperation with national and international donors and to partnership with associations and

		representatives of the private sector and NGOs.
--	--	---

3.4. Questionnaire CNSS

NSSF Training Needs Questionnaire in English

1. Gender: Male Female

2. Job Category: 1 2 3 4 5 6 7

Specify your job title:

3. Age: 20-30 31-40 41-50 51-64

4. How long have you been working for the NSSF ?

Less than 1 year 1-5 years 6-15 years 16-25 years more than 20 years

5. Specify when was the last time you attend a training related to your job?

1-6 months 6-12 months 6-1 year ago 2 years ago more than 2 years

Never had

Kindly answer the following questions by ticking the most appropriate answer/box. (1 strongly disagree, 2 disagree, 3 neutral, 4 agree, 5 strongly agree).

<i>Questions</i>	<i>Scale</i>	1	2	3	4	5
6. My job purpose, my authorities and responsibilities are clearly stated and documented.						
7. Competencies required to do my work are clear and written.						
8. Training needs are assessed in a systematic and regular manner.						
9. A list of possible training programs is available.						
10. There is an annual training plan that identifies the training programs related to my job.						
11. The NSSF provides the possibility to participate to e-learning						

program.					
12. Training is one of the elements of promotion and promotion					
13. Employees training is one of the priority of the NSSF					
14. I participated in a training program during my work in the NSSF.					
15. I participated in training programs related to my job at the NSSF					
16. I participated in training programs related to my job outside the NSSF					
17. My competencies are in line with my work needs					
18. I need training to raise my competency at work					
19. Training contributes to better understanding of authorities and responsibilities					
20. Training contributes to the achievement of occupational objectives in a better way					
21. Training contributes to increasing my practical skills					
22. Training helps to increase enthusiasm and is an important motivator					
23. External factors (salary, security, etc.) are very important for me to be enthusiast at work					
24. The core factors (job, effort assessment, personal growth, etc.) are important for me to be enthusiast					
25. I am interested in e-learning					
26. I will be more enthusiast if I receive e-learning training programs					
27. e-learning can increase my competencies					

28. Competencies that I have to acquire and/or improve through training and development programs:

- Organisation
- Strategic Management
- Motivation
- Planning
- Performance Appraisal
- Rules and regulation
- Problem solving
- Team work
- Work ethics
- Time management
- Stress
- management
- Equipment handling
- Decision making
- Administrative writing skills
- Communication

29. Please suggest any other competency you want to improve through training, whether technical competencies specialized in the NSSF work or administrative and interpersonal skills that help improve performance

30. Please add any note that may help improve efficiency through training or any other activity.

ANNEXE 4 : LISTE DES ÉQUIPES-PROJET

Nous présentons d'abord une fiche technique du projet :

Intitulé du projet	Renforcement des capacités de gestion des ressources humaines de l'administration publique au Liban
Instrument de financement	IEVP
Numéro du contrat	ENPI/2013/327-618
Budget maximum	1 950 000 €
Montant du contrat	1 627 000 €
Autorité contractante	Bureau du ministre d'État pour la Réforme Administrative (OMSAR)
Bénéficiaires	Ministère de l'Industrie (MOI), Ministère de la Santé Publique (MOPH), Ministère des Affaires Sociales (MOSA), Ministère du Tourisme (MOT) et le Conseil de la Fonction Publique (CFP)
Date prévue pour l'envoi des invitations à soumissionner	Octobre 2012
Date prévue pour le début des activités	Janvier 2013
Date de démarrage effectif des activités	Décembre 2013
Durée initiale du marché	30 mois
Expertise requise	<ul style="list-style-type: none"> • Expert principal 1 : Chef d'équipe (580 jours de travail) • Expert principal 2 : Expert HR (580 jours de travail) • Expert principal 3 : Expert Formation (175 jours de travail) • Experts auxiliaires (615 jours de travail) <p>Total : 1335 + 615 = 1950 jours de travail</p>
Durée réelle du marché	36 mois = 30 + 6 mois supplémentaires Le projet s'est terminé en décembre 2016
Livrables du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'analyse des capacités de GRH • Dispositif d'induction et de recrutement basé sur le mérite • Dispositif d'avancement et de promotion • Dispositif d'évaluation de la performance • Méthodologie d'évaluation des besoins en formation et

	<p>plans de formation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Régénération de l'application de gestion de la formation à OMSAR
Contractant (Cabinet de consultant)	Consortium d'entreprises dirigé par la société « Planet ¹¹⁴ », bureau d'étude grecque avait gagné le marché pour un montant de 1 626 747,50 EUR avec une note technique de 78,67 % et une note financière de 20 %

Fiche technique du projet CNSS

Intitulé du projet	Renforcement de la Caisse nationale de sécurité sociale au Liban
Instrument de financement	IEVP
Numéro du contrat	ENPI/2016/379-381
Budget maximum	3 800 000 EUR
Montant du contrat	3 600 000 EUR
Autorité contractante	Cabinet du ministre d'État pour la Réforme Administrative OMSAR
Bénéficiaires	Caisse nationale de la Sécurité Sociale
Date prévue pour l'envoi des invitations à soumissionner	Septembre 2015
Date prévue pour le début des activités	Janvier 2016
Date de démarrage effectif des activités	Novembre 2016
Durée initiale du marché	42 mois (30 mois pour les activités et 12 mois pour la garantie et la maintenance des logiciels)
Expertise requise	<p>Expert principal 1 : Team Leader, (580 jours de travail)</p> <p>Expert principal 2 : Expert Organisation, (260 jours de travail)</p> <p>Expert principal 3 Expert TIC, (529 jours de travail)</p> <p>Expert principal 4 : Expert GRH, (260 jours de travail)</p> <p>Expert auxiliaires (970 jours de travail)</p> <p>Total : 1629 + 970 = 2599 jours de travail</p>
Durée réelle du marché	66 mois = 42 + 24 supplémentaires
Livrables	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à jour du plan directeur des TIC de la CNSS • Développement et mise en marche de sept logiciels :

¹¹⁴<http://www.planet.gr>

	<p>tableau de bord, actuariel, management des documents (DMS), archivage et de workflow, gestion de plainte, GRH et mise à jour du site web de la CNSS. Contrat de support technique et garantie fournis pour un an pour les logiciels d'application</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposition de stratégie de positionnement de la CNSS • Dispositif d'indicateurs clés de performances (KPI) • Proposition de restructuration de la CNSS (organigramme) • Politique de GRH, Description de postes (basée sur les compétences) Évaluation des besoins en formation, formation continue sur les principes de la GRH Méthodologie d'identification des besoins en formation et plan annuel de formation • Proposition sur l'intégration, l'élargissement et l'amélioration de la couverture d'assurance sociale • Proposition pour l'amélioration de la qualité du service de l'actuariat et des outils d'exploration de données • Révision et rationalisation des procédures existantes • Système extranet de connexion entre la CNSS et les prestataires de services de santé (hôpitaux, médecins et pharmacie)
<p>Contractant (Cabinet de consultant)</p>	<p>Consortium d'entreprises dirigé par la société « WYG¹¹⁵ », un bureau d'étude anglais (via sa branche turque) avait gagné le marché pour un montant de 3600000 EUR avec une note technique de 91,22 % et une note financière de 95,55 %. WYG (le Contractant) a pour mission de mobiliser les experts et d'assurer la gestion administrative et technique du projet. Les activités du projet n'ont commencées qu'en Novembre 2016, avec un retard d'un an sur le calendrier prévu. Le projet est en cours de réalisation, les activités devraient se terminer en Mai 2019, l'année restante devrait être consacrée à la mise ne place et au test des logiciels développés</p>

¹¹⁵<http://www.wyg.com>

4.1. Liste des personnes interviewées

Organisation		Nom	Fonction
OMSAR	1	M. Samer Hankir	Chef du département formation et Chef du projet financé par l'UE : Renforcement des capacités de gestion de ressources humaines – OMSAR
	2	Mme Maya Jajeh	Chef du projet financé par l'UE Automatisation des cours de justice – OMSAR
	3	M. Nasser Issraoui	Directeur Général du Cabinet du secrétariat d'Etat de la réforme administrative – OMSAR
ENA-Liban	4	M. Jamal Mounajed	Directeur Général de l'ENA-Liban
IDF	5	Mme Lamia Moubaied	Directrice générale de l'Institut des Finances – IDF Ministère des finances
Consultant projet GRH	6	M. Kiryakos Fragozidis	Consultant Chef d'équipe projet financé par l'UE « Renforcement des capacités de gestion de ressources humaines » – Planet S.A.
CFP	7	M. Ziad Kabalan	Contrôleur premier membre du groupe de travail du projet financé par l'UE Renforcement des capacités de gestion de ressources humaines – Conseil de la Fonction Publique CFP
Consultant projet CNSS	8	M. Greg McTaggart	Consultant Chef d'équipe projet financé par l'UE : Renforcement de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale de Mars 2017 à Mai 2018
	9	Dr. Michael Gericke	Consultant Chef d'équipe projet financé par l'UE renforcement de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale de juin 2018 à juillet 2019

Organisation		Nom	Fonction
CNSS	10	Mme Maya Alaeddine	Inspectrice assermentée membre du groupe de travail du projet financé par l'UE renforcement de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale
	11	M. Said Kaakour	Chef de projet financé par l'UE renforcement de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale
	12	Dr. Mohamed Karaki	Directeur Général de la CNSS
Délégation de l'Union Européenne	13	Mme. Cristina Mateu Gallego	Chef de projet – Délégation de l'Union Européenne Beyrouth
Académique et politique	14	Dr. Fadia Kiwan	Fondatrice et directrice de l'Observatoire des politiques publiques et de l'Institut des Sciences Politiques de l'université Saint Joseph (USJ)
	15	Dr. Charbel Nahas	Ancien Ministre – Secrétaire général du mouvement Citoyens dans un État. Enseignant à l'université américaine de Beyrouth (AUB)

4.2. Liste des équipes projet du CFP et des 4 ministères

#	Nom	Poste – Fonction
Conseil de la fonction publique		
1	Mme. Nisrine Machmouché	Membre du groupe de travail et de coordination du projet GRH. Premier contrôleur – Direction des affaires des fonctionnaires
2	Dr. Najwa Hassawi	Membre du groupe de travail et de coordination du projet GRH. Premier contrôleur – Direction des affaires des fonctionnaires
3	<u>M. Ziad Kabalan</u>	Membre du groupe de travail et de coordination du projet GRH. Premier contrôleur – Direction de la recherche et de l'orientation
4	M. Ali Merhi	Chef du département des concours
Ministère de l'Industrie		
5	Mme. Joumana El Hashem	Chef du département administratif et personnel
6	Mme Marilise Shehab	Analyste économique
7	Mme Ghina Oueidat	Éditeur
8	Mme Mariam Khamis	Analyste économique
9	Mme Marie Thérèse Hobeiche	Chef d'unité du personnel
Ministère du Tourisme		
10	Mme Roula Nasr	Département du personnel
11	Mme Rania Abdel Samad	Chef d'unité technique
12	M. Moataz Ghaddar	Inspecteur
13	M. Fadi Sfeir	Inspecteur
14	M. Sarine Ammar	Chef du département des hôtels
Ministère de la santé publique		
15	Mme Roula Chami	Département du personnel
16	M. Khaled Seif Eddine	Chef du département administratif et personnel
Ministère des affaires sociales		
17	Mme Mariam Mghames	Coordnatrice du projet
18	Mme Raghida Nehme	Chef du département administratif

4.3. Liste de l'équipe projet CNSS

Caisse Nationale de la Sécurité Sociale		
30	M. Mohammed Karaki	Directeur Général
31	Mr. Said Kaakour	Chef de projet renforcement de la CNSS
32	Mr Sadek Alawieh	Chef du service juridique
33	Mr Ahmad Abou Saleh	Chef du service comptabilité
34	Mme Mireille EL KHOURY	Directrice de la direction administrative
35	Mr. Fouad Hlaihel	Chef du service d'inspection administrative des hôpitaux
36	Mme Sahar Oueiss	Chef du bureau Borj hammoud
37	Mme Maya Alaeddine	Inspecteur
38	Mr. Joseph Honein	Chargé des salaires - département du personnel
39	Mme Micheline Zahran	Chef de l'unité du personnel
40	Mr. Fadi Alawiyeh	Chef du bureau Airport road
41	Mr. Kinana Khaled	Chef du bureau Khaledh

ANNEXE 5 : CAHIER DES CHARGES DU PROJET GRH

TABLE OF CONTENTS

<u>1</u>		<u>BACKGROUND INFORMATION</u>	500
<u>1.1</u>	<u>BENEFICIARY COUNTRY</u>	.....	500
<u>1.2</u>	<u>CONTRACTING AUTHORITY</u>	.....	500
<u>1.3</u>	<u>RELEVANT COUNTRY BACKGROUND</u>	.....	500
<u>1.4</u>	<u>CURRENT STATE OF AFFAIRS IN THE RELEVANT SECTOR</u>	.....	500
<u>1.5</u>	<u>RELATED PROGRAMMES AND OTHER DONOR ACTIVITIES</u>	.....	501
<u>2</u>		<u>OBJECTIVE, PURPOSE AND EXPECTED RESULTS</u>	504
<u>2.1</u>	<u>OVERALL OBJECTIVE</u>	.....	504
<u>2.2</u>	<u>PURPOSE</u>	.....	505
<u>2.3</u>	<u>RESULTS TO BE ACHIEVED BY THE CONSULTANT</u>	.....	505
<u>3</u>		<u>ASSUMPTIONS & RISKS</u>	505
<u>3.1</u>	<u>ASSUMPTIONS UNDERLYING THE PROJECT INTERVENTION</u>	.....	505
<u>3.2</u>	<u>RISKS</u>	.....	506
<u>4</u>		<u>SCOPE OF THE WORK</u>	506
<u>4.1</u>	<u>GENERAL</u>	.....	506
<u>4.1.1</u>	<u><i>Project Description</i></u>	.....	506
<u>4.1.2</u>	<u><i>Geographical Area to be Covered</i></u>	.....	507
<u>4.1.3</u>	<u><i>Target Groups</i></u>	.....	507
<u>4.2</u>	<u>SPECIFIC ACTIVITIES</u>	.....	507
<u>4.2.1</u>	<u><i>Activities Linked to Result 1:</i></u>	.....	507
<u>4.2.2</u>	<u><i>Activities Linked to Result 2:</i></u>	.....	507
<u>4.2.3</u>	<u><i>Activities Linked to Result 3:</i></u>	.....	508
<u>4.2.4</u>	<u><i>Activities Linked to Result 3:</i></u>	.....	508
<u>4.2.5</u>	<u><i>Activities Linked to Result 4:</i></u>	.....	509
<u>4.3</u>	<u>PROJECT MANAGEMENT</u>	.....	510
<u>4.3.1</u>	<u><i>Responsible body</i></u>	.....	510
<u>4.3.2</u>	<u><i>Management Structure</i></u>	.....	510
<u>4.3.3</u>	<u><i>Facilities to be Provided by the Contracting Authority and/or Other Parties</i></u>	.....	511
<u>5</u>		<u>LOGISTICS AND TIMING</u>	511
<u>5.1</u>	<u>LOCATION</u>	.....	511
<u>5.2</u>	<u>COMMENCEMENT DATE & PERIOD OF IMPLEMENTATION</u>	.....	511
<u>6</u>		<u>REQUIREMENTS</u>	512
<u>6.1</u>	<u>PERSONNEL</u>	.....	512
<u>6.1.1</u>	<u><i>Key Experts</i></u>	.....	512
	<u><i>Key expert 1: Team Leader (580 working days)</i></u>	.....	512
	<u><i>Key Expert 2: HR Advisor (580 working days)</i></u>	.....	513
	<u><i>Key Expert 3: Training Expert (175 days)</i></u>	.....	514
<u>6.1.2</u>	<u><i>Other Experts</i></u>	.....	515
	<u>The tasks of the Expert in Human Resource Management 1 are the activities related to result 1</u>	.....	516
=	<u>Experience of working in non-EU countries, ideally in ENPI countries</u>	.....	517

6.1.3	<i>Support staff & Backstopping</i>	518
6.2	<u>OFFICE ACCOMMODATION</u>	518
6.3	<u>FACILITIES TO BE PROVIDED BY THE CONSULTANT</u>	518
6.4	<u>EQUIPMENT</u>	518
6.5	<u>INCIDENTAL EXPENDITURE</u>	518
6.6	<u>EXPENDITURE VERIFICATION</u>	519
<u>7</u> <u>REPORTS</u>		519
7.1	<u>REPORTING REQUIREMENTS</u>	519
7.2	<u>SUBMISSION AND APPROVAL OF REPORTS</u>	521
<u>8</u> <u>MONITORING AND EVALUATION</u>		521
8.1	<u>DEFINITION OF INDICATORS</u>	521
8.2	<u>SPECIAL REQUIREMENTS</u>	521
<u>9</u> <u>ANNEX</u>		521
9.1	<u>NOMENCLATURE</u>	521

BACKGROUND INFORMATION

Beneficiary Country

Lebanon

Contracting Authority

Minister of State for Administrative Reform (OMSAR)

Relevant Country Background

The political instability in Lebanon has been one of the main constraints to administrative reform. In January 2011, the national unity government collapsed and plunged Lebanon into political crisis. The parliament elected Najib Mikati as Prime Minister who formed a 30-member cabinet five months later and it then earned the endorsement of the parliament. The GDP growth rate registered a figure of 9.3% in 2008, 8.5% in 2009, and an estimated 8% growth figure in 2010. The economic and financial performance of Lebanon was notable in the face of the worldwide financial crisis and Lebanon was one of the few countries on a regional and international level that enjoyed positive and sustainable growth. Its resilient banking system and prudent macroeconomic policies have provided the right tools to weather the consequences of the external crises.

According to the Human Development Report of 2009, Lebanon ranked 83 on the Human Development Index. Although Lebanon has been achieving progress in developing its human resources on the national level, the public sector institutions are suffering from several shortcomings in managing their human resources. The modern concept of human resources management and development is not applied in the public sector amid structural and functional weaknesses. Efforts to update some obsolete HR-related regulations are underway.

Current State Of Affairs In The Relevant Sector

The Lebanese administration lacks a modern, effective human resources management system. The Ministries and public agencies have personnel administration units that perform some basic routine functions, while the major personnel-related decisions and actions are centralized in the Civil Service Board (CSB) that was established by Legislative Decree 114 of June 12, 1959. It is considered to be the guardian of the civil service regulations that were issued by

Legislative Decree 112. Although personnel issues are highly centralized, the CSB complains about political interventions that overturn its own decisions.

The “Strategy for Reform and Development of Public Administration in Lebanon”, prepared by OMSAR from September 2010 till January 2011 and officially launched under the patronage of the Lebanese Prime minister and the Minister of State Administrative Reform in October 2011, included Human Resources Management and Development (Section 3) as one of its main pillars.

The Human Resources Management program has been identified as top priority with a special focus on modernising the appointment mechanism, forecasting needs for employees, developing and implementing job descriptions, identifying training needs, designing and executing training programs and updating the performance appraisal system.

OMSAR launched a survey in 2010 to assess the current situation of Personnel Administration Units in the Lebanese Ministries. The survey revealed their limited institutional capacity and the shortage of staff in quantity and quality. OMSAR proposed a draft law that would establish HRM Directorates in the Lebanese administrations. The exact positions that make up the HRM Directorates with the job specifications have been suggested by OMSAR.

OMSAR launched a series of training sessions and workshops that targeted a selected number of employees in the years 2010 and 2011 in accordance with a new training plan. A wide-scale advanced ICT Training project financed by the Arab Fund and outsourced to the private sector was rolled out in the summer of 2010 and was closed in March 2012.

Related Programmes And Other Donor Activities

Project 1	Enhancement of the Legal and Structural Foundations of HRM		
Topic	Institutionalization of Human Resources management (HRM)		
Funder	Government Budget		
Date From	Since 2005	Date to	1/12/2010
Beneficiary	All public sector entities		

Global Objective	Institutionalization of modern HRM in the Lebanese public sector; laying the legal basis for modern HRM; Shifting away from the traditional notion of personnel administration to Human Resources Management.
Specific Objective	Update the obsolete HR-related rules and regulations; Develop new HR regulations; establish modern HR structures.
Actions	Joint committees were established focusing on HR topics; new regulations were drafted (the set-up of HR units, performance appraisal; advancement regulation; the modernization of CSB; a new appointment mechanism for grade I appointments).
Lessons Learned	The process of law-making and ratification is too slow.

Project 2	Targeted Administrative Training		
Topic	Human Resources Development (several training topics were offered to civil servants, including leadership, management of Governmental hospitals, customer-service, the latest accounting regulations, correspondence in the public sector, labor inspection techniques; telephone skills, etc.).		
Funder	UNDP and Government Budgets		
Date From	Since December 2009	Date to	to date
Beneficiary	All public sector entities		
Global Objective	Improve the productivity of public sector employees; Update the knowledge of civil servants and transfer to them the latest administrative and managerial techniques and practices; Contribute to the execution of the administrative development strategy that focused on investment in human resources.		
Specific Objective	Upgrade the skills of employees; contribute to the process of solving work-related problems.		
Actions	Conduct meetings to assess training needs; identify training topics; coordinate the preparation of training; training delivery.		
Lessons Learned	Targeted training is very useful. It focuses on specific work-related topics.		
Project 3	Advanced ICT Training		
Topic	Human Resources Development		
Funder	The Arab Fund		
Date From	September 2010	Date to	March 2011
Beneficiary	All public sector entities		
Global Objective	Promote the establishment of E-Government and facilitate the implementation of ICT systems; Contribute to the execution of the administrative development and e-Government strategies by giving special attention to the human element; Improve the capacity of administrations to manage their ICT infrastructure.		
Specific	Upgrade the skills of ICT specialists and high-end users by providing		

Objective	them with advanced ICT courses.
Actions	Needs Assessment Survey was conducted; Orientation Sessions were organized; TOR prepared; Bidding process completed; Training launched; Training executed.
Lessons Learned	Follow-up is an essential action; Surveys need more time than expected to be completed due to the absence of HR Units.

Currently, there are only a limited number of donors actively supporting management aspects of governance in Lebanon. These involve mainly the European Commission, the World Bank, the Arab Fund for Economic and Social Development and UNDP.

The EU Consensus on Development sets out the EU approach and contribution to enhancing governance as one of the major policy objectives. In the recent EU joint communication "a partnership for democracy and shared prosperity with the southern Mediterranean", it has been reiterated that the commitment to democracy, human rights, social justice, good governance and the rule of law must be shared with the neighbouring southern countries of the EU and that Partnership must be based on concrete progress in these areas.

The Communication addresses as priorities, amongst others, institution building, promotion of job creation, a stronger partnership with people and enhancement of social dialogue, the promotion of tourism as a key component of GDP and the fight against corruption.

In order to respond to these priorities, this project will contribute to reinforcing the capacities of the Civil Service Board and four (4) Ministries: Ministry of Social Affairs (MOSA), Ministry of Tourism (MOT), Ministry of Public Health (MPH) and Ministry of Industry (MOI).

This project is one of the three pillars addressing good governance as a main objective. It will contribute to the improvement of the planning functions in individual Ministries and enhance management capacity in key administrations.

OBJECTIVE, PURPOSE AND EXPECTED RESULTS

Overall objective

Improvement of HRM capacities in the CSB and in four (4) Ministries : the Ministry of Social Affairs, Ministry of Tourism, Ministry of Public Health and Ministry of Industry.

Purpose

The project will contribute to:

the implementation of the “Strategy for Reform and Development of Public Administration in Lebanon” that was officially launched under the patronage of the Lebanese Prime Minister and the Minister of State Administrative Reform in October 2011.

the strengthening of the HR structures and functions in the CSB and in the four (4) Ministries;

the implementation of HR operations in an objective and effective manner;

the creation of standardized HR professional practices;

Implementation of training plans;

the utilization of information and communication technology for a better human resources management.

Results To Be Achieved By The Consultant

The existing human resources management capacities are analysed and developed;

A Merit-based recruitment system and induction strategy designed in collaboration with the Civil Service Board to be tested in the four (4) Ministries.

An advancement and promotion system designed in collaboration with the CSB to be tested in the four (4) Ministries.

A Performance appraisal system developed in collaboration with the CSB and implemented in the four (4) Ministries.

A Training needs assessment methodology and training plans designed and implemented for the CSB and the four (4) Ministries and a Training Management Application re-designed at OMSAR.

ASSUMPTIONS & RISKS

Assumptions Underlying The Project Intervention

The project is based on the following assumptions:

The CSB and the four (4) Ministries are committed to the project and will designate the people concerned for coordination and follow-up.

The CSB and the four (4) Ministries are willing to benefit from the assistance, expertise and training that will be provided within the framework of this project;
The availability of a competent consultant that can meet all the requirements of this TOR.

Risks

It is possible for this project to face the following risks:

Lack of/or weak commitment of the CSB, MOSA, MOT, MOPH and MOI;

The limited absorptive capacity of the beneficiaries due to structural and staffing shortcomings;

Potential inability of personnel to adopt and comprehend the new HRM system;

Political instability that might disrupt smooth implementation;

Resistance to change: the project has to be addressed clearly to convince all beneficiaries and potential/future beneficiaries about the advantage of improving and developing the HRM system.

SCOPE OF THE WORK

General

Project Description

Strengthening the Human Resources Management Capacities Project aims at facilitating the implementation of the part of the “Strategy for Reform and Development of the Public Administration in Lebanon” that deals with the HR component.

The project will analyse the existing situation and will recommend feasible actions to be adopted by the CSB, MOSA, MOT, MOPH and MOI.

One of the pillars of the strategy is Human Resources Management and Development (Section 3). The Human Resources Management program has been identified as top priority with a special focus on modernising the appointment mechanism, forecasting needs for employees, developing and implementing job descriptions, identifying training needs, designing and executing training programs and updating the performance appraisal system.

The various HR aspects will be covered by the project, including recruitment, promotion, performance appraisal and training. The practices that are followed by the

beneficiaries will be reviewed and revisited to ensure a modern and effective HRM system.

Geographical Area to be Covered

The activities will be carried out in Lebanon with study tours and training assignments in the EU and in other countries in the ENPI Region.

Target Groups

The personnel administration staff, as well as other designated employees who are or will be involved in HR functions from the CSB, MOSA, MOT, MOPH, MOI and from OMSAR (Office of the Minister of State for Administrative Reform).

Specific Activities

Activities Linked to Result 1:

The existing human resources management capacities are analysed

Review and analyse the existing HRM capacities in the four (4) Ministries, including the structure-staff and functions of the personnel administration units, the work procedures of those units, their relationship with the Civil Service Board and with other internal units, the way they establish and apply job descriptions and handle personnel filing. It is noteworthy that the existing total staff in the beneficiaries excluding the CSB is around 1000.

Analyze the structure, functions and impact of the Civil Service Board with its planning and operational activities.

Review and analyse the current HR-related legal texts and propose legal amendments for approval.

Recommend measures to improve the HRM capacities of the four (4) Ministries and the Civil Service Board in terms of structure, functions, staffing and operations taking into account ongoing reform attempts.

Propose practical steps to implement the proposed changes and support the beneficiaries in applying them.

Organize a workshop(s) to present findings, to discuss the suggested recommendations and to highlight the latest international HR trends in public administration.

Activities Linked to Result 2:

A Merit-based recruitment system and induction strategy designed in collaboration with the Civil Service Board to be tested in the four (4) Ministries.

Analyse the existing recruitment system with their relevant regulations and procedures, and the distribution of roles between the four (4) Ministries and the CSB.

Recommend a merit-based recruitment system with the required procedures.

Identify the rules and regulations that must be amended to adopt and apply the proposed recruitment system and suggest the required amendments.

Develop a Manual that details the suggested recruitment procedure and identify responsibilities.

Support the CSB and the four (4) beneficiary Ministries in implementing the proposed new merit-based recruitment procedures.

Organize a workshop(s) to present findings, to discuss the suggested recommendations and to highlight the latest international trends of recruitment and selection in public administration.

Activities Linked to Result 3:

An advancement and promotion system designed in collaboration with the Civil Service Board to be tested in the four (4) Ministries.

Analyse the existing advancement and promotion system with its conditions, procedures, obstacles and involvement of the CSB with the Ministries concerned.

Recommend advancement and promotion procedures that are linked to career planning.

Identify the rules and regulations that must be amended to adopt and apply the advancement and promotion system and suggest the required amendments.

Support the CSB and the four (4) beneficiary Ministries in implementing the proposed advancement and promotion system.

Organize a workshop(s) to present findings, to discuss the suggested recommendations and to highlight the latest international trends of advancement and promotion in public administration.

Activities Linked to Result 3:

A Performance appraisal system designed in collaboration with the Civil Service Board to be tested in the four (4) Ministries.

Review and analyse the current performance appraisal system, obstacles to full implementation, applied regulations, procedures and outcomes.

Develop performance evaluation criteria distinguishing between different clusters of managerial levels and occupational groups based on the required competences.

Develop a manual that details the procedures for implementing the performance evaluation system, identifies responsibilities, determines steps for information updating and utilization of information to improve the HR functions.

Identify the rules and regulations that must be amended to adopt and apply the performance appraisal system and draft the legal texts in this respect.

Support the CSB and the four (4) beneficiary Ministries in implementing the proposed new performance appraisal system.

Organize a workshop(s) to present findings, to discuss the suggested system with its practical aspects and to highlight the latest international trends of performance appraisal in public administration.

Activities Linked to Result 4:

4.2.5.1. Training plans developed and implemented for the CSB and the four (4) Ministries and a Training Management Application re-designed at OMSAR:

Analyse the functions and procedures related to training needs assessment and implementation in the four (4) Ministries and in the CSB and their relationships with the training providers. The training impact and follow-up measures shall be identified. Study the current organizational structure of the National Institute of Training (ENA Liban) with its work procedure, relationships with the CSB and other Government bodies and its existing problems and develop a plan to enhance its capacity and improve its role.

Analyze the training needs of the four (4) Ministries and CSB distinguishing between managerial levels and occupational groups (eg: administrators, health controllers, social assistants, etc) based on the strategic plans of the Ministries and career plans.

Develop Training Plans for the CSB and the four (4) Ministries.

Develop Methodologies for Training Needs Assessment and Training Engineering to be adopted and applied by the HR units (or designated staff) in the Ministries and the CSB.

Develop a Methodology for Training Impact Assessment.

Implement the training plan by conducting training sessions that target the identified staff in the CSB and the 4 Ministries.

Organize a workshop(s) to present findings, to discuss the suggested systems with its practical aspects.

4.2.5.2. A Training Management System designed for the Training projects that are managed by OMSAR:

Review the existing Training Management Software Application that is run by OMSAR (MS Access linked to SQL database) and design a new improved, user-friendly application that tracks and manages training projects that are led by OMSAR. Design a new, updated, user-friendly and adjustable Training Management System; Develop the technical specifications required to implement the new software application.

Project Management

Responsible body

The Contracting Authority the Office of the Minister of State for Administrative Reform (OMSAR) is the responsible body for the management of the project.

Management Structure

1) The Office of the Minister of State for Administrative Reform

The Office of the Minister of State for Administrative Reform (OMSAR) is the Contracting Authority.

The Senior Training Officer at OMSAR is the Project Manager, while the Contract will be managed by the Contract Manager at OMSAR. The Senior Training Officer (STO) may delegate responsibilities to the Training Project Supervisor. The STO will be responsible for the following:

The day-to-day follow-up of the Project activities in close cooperation with the Consultant to ensure the effective implementation of the project work plan according to set mandatory results.

Supervision of the work of the Consultant and the designated staff at the beneficiary institutions to ensure the progress of the project.

The Contract Manager (CM) will monitor the performance of the contract ensuring that payments, changes, deliverables, etc... are processed as provisioned in the contract.

2) The Public Administrations (Beneficiary Institutions)

The BIs are, in addition to OMSAR and the CSB, Ministry of Social Affairs, Ministry of Tourism, Ministry of Public Health and Ministry of Industry.

For the purposes of this project, the CSB and the four (4) Ministries shall appoint qualified Coordinators. The main responsibilities of the Coordinators can be summarized as follows:

Day to day management;

Communication with OMSAR on any issue related to the project;

Inform and keep their officials up-to-date on the project progress;

Ensure that all personnel concerned are constantly informed of the project activities to secure their involvement during and after implementation;

Promptly address issues which may hinder or delay the progress of the project;

Receive project deliverables related to administration;

Assist the selected Consultant in executing tasks in the most appropriate manner.

Facilities to be Provided by the Contracting Authority and/or Other Parties

OMSAR will provide the following:

Suitably qualified and experienced counterpart staff;

Copies of documentation, legislation and regulations upon request;

Adequate and furnished meeting space.

LOGISTICS AND TIMING

Location

The project will be implemented in Beirut. The experts and will be stationed in the Consultant's offices. Field visits to the beneficiary institutions in Beirut and in the regions will be required with possible study tours and training assignments in the European Union and in other countries in the ENPI Region.

Commencement Date & Period of Implementation

The intended commencement date is June 2013 and the period of implementation of the contract will be 30 months from this date. Please refer to Articles 4 and 5 of the Special Conditions for the actual commencement date and period of implementation.

REQUIREMENTS

Personnel

Key Experts

All experts who have a crucial role in implementing the contract are referred to as key experts. The profiles of the key experts for this contract are as follows:

Key expert 1: Team Leader (580 working days)

Role and Tasks of the Team Leader

Direct, co-ordinate and control the overall progress of the project according to the contract requirements;

Lead the activities of the project, ensure the achievement of the mandatory results, and the implementation of the activities;

Monitoring of the project budget;

The Team Leader will be responsible for the management of the team of experts;

The Team Leader will be responsible to mobilise backstopping expertise to address unforeseen problems and technical issues;

The Team Leader will be resident in Beirut.

Qualifications and Skills

University degree in public administration, law, human resources management, business administration or equivalent;

Fluent English oral and written;

Knowledge of French and/or Arabic language would be an asset.

General Professional Experience

Minimum 10 years of professional experience with central state institutions preferably in an EU country, candidate country or country included in ENPI programme.

Specific Professional Experience

Experience as a team leader or equivalent on at least two similar sized projects;

Minimum of (7) years experience in planning, delivering, management and implementation of capacity building programmes associated with public administrations, preferably in EU member states, candidate countries and countries

under IPA (Instrument for Pre-Accession) or ENPI (European Neighborhood and Partnership Instrument) programmes;

Must have a broad knowledge of all components of the project and good leadership skills;

Strong communication skills and ability to communicate with people at all levels;

Good knowledge of the EU rules and procedures would be an asset;

Experience in the management of EU contracts will be an asset.

Key Expert 2: HR Advisor (580 working days)

Role and Tasks of the HR Advisor

The HR Advisor must have a good knowledge of the project components, with particular emphasis on implementation and institutional set up. Comparative knowledge of other Human Resources Management systems, as well as good management, communication and language skills are essential.

It is advisable for the work plan to foresee a period of two (2) to four (4) weeks at the beginning, during which the HR Advisor is given the chance to acquaint himself with his/her new working environment.

The HR Advisor will be responsible for:

The day-to-day management and implementation of the Project;

Advocating the modern HR principles in the public sector;

Coordinating the implementation of activities in compliance with the project work plan in close collaboration with the beneficiaries and OMSAR;

The HR Advisor will be stationed in Lebanon, and will be based at the Consultant's office.

Qualifications and Skills

University degree in public administration, human resource management, business administration or equivalent;

Good understanding of legal issues and good drafting skills;

Experience in capacity-building in state institutions;

Fully conversant with usual computer office software ;

Fluent in English and Arabic oral and written.

General Professional Experience

At least (10) years of professional experience in public administration in the area relevant to the assignment.

Specific Professional Experience

Work experience in the HR field in Lebanon or in an EU Member State for at least (7) years. Experience in the public sector of Lebanon is an asset.

Experience in leading missions for ENPI instrument support programmes involving wide stakeholder consultations would be an asset.

Key Expert 3: Training Expert (175 days)

Role and tasks of the Training Expert:

Analyse the functions and procedures related to training needs assessment and implementation in the four (4) Ministries and in the CSB and their relationships with the training providers. The training impact and follow-up measures shall be identified. Study the current organizational structure of the National Institute of Training (ENA Liban) with its work procedure, relationships with the CSB and other Government bodies and its existing problems and develop a plan to enhance its capacity and improve its role.

Analyze the training needs of the four (4) Ministries and CSB distinguishing between managerial levels and occupational groups (eg: administrators, health controllers, social assistants, etc) based on the strategic plans of the Ministries and career plans.

Develop Training Plans for the CSB and the four (4) Ministries.

Develop Methodologies for Training Needs Assessment and Training Engineering to be adopted and applied by the HR units (or designated staff) in the Ministries and the CSB.

Develop a Methodology for Training Impact Assessment.

Implement the training plan by conducting training sessions that target the identified staff in the CSB and the 4 Ministries.

Organize a workshop(s) to present findings, to discuss the suggested systems with its practical aspects.

Qualifications and Skills

University Degree in public administration, human resource management, training management or equivalent experience relevant to the assignment;

Excellent drafting skills;

Fluent English, oral and written;

Knowledge of Arabic and/or French language would be an asset.

General Professional Experience

At least (10) years of professional experience in the area relevant to the assignment.

Specific Professional Experience

At least (5) years of direct experience in Public Administration staff training and close interdisciplinary fields;

Sound knowledge of public administration, human resource management and related legislation and regulations;

Experience of working in non-EU countries, ideally in ENPI countries.

Note that civil servants and other staff of the public administration of the beneficiary country cannot be recruited as experts, unless prior written approval has been obtained from the European Commission.

Other Experts

The project activities are estimated to require the mobilisation of at least 4 short-term experts with different profiles. The total number of working days of the short-term experts is 615.

CVs for experts other than the key experts are not examined prior to the signature of the contract. They should not have been included in tenders.

The Consultant shall select and hire other experts as required according to the profiles identified in the Organisation & Methodology. They must indicate clearly which profile they have so it is clear which fee rate in the budget breakdown will apply. All experts must be independent and free from conflicts of interest in the responsibilities accorded to them.

The selection procedures used by the Consultant to select these other experts shall be transparent, and shall be based on pre-defined criteria, including professional qualifications, language skills and work experience. The findings of the selection panel shall be recorded. The selected experts shall be subject to approval by the Contracting Authority.

Note that civil servants and other staff of the public administration of the beneficiary country cannot be recruited as experts, unless prior written approval has been obtained from the European Commission.

The roles, tasks and profiles of the envisaged short term experts are indicated below:

Expert in Human Resource Management

The tasks of the Expert in Human Resource Management 1 are the activities related to result 1.

Qualifications and skills

University degree in law, public administration, human resource management, business administration or equivalent;

Good understanding of legal issues and excellent drafting skills;

Fully conversant with usual computer office software;

Fluent English, oral and written;

Knowledge of Arabic and/or French language would be an asset.

General professional experience

At least (10) years of professional experience in public administration in the area relevant to the assignment.

Specific professional experience

At least (5) years of direct experience in Human Resources Management Policies;

Sound knowledge of Public Administration and related legislation;

Knowledge of the EU procedure would be an asset;

Experience of working in third countries, ideally under ENPI would be an asset;

Experience in leading missions for ENPI instrument support programme involving wide stakeholder consultations would be an asset.

Expert in Merit-Based Recruitment and Promotion

The tasks of the Expert in Merit-Based Recruitment and Promotion are the activities related to result 2.

Qualifications and skills

University Degree in law, public administration, human resource management or equivalent experience relevant to the assignment;

Excellent drafting skills;

Fluent English, oral and written;

Knowledge of Arabic and/or French language would be an asset.

General professional experience

At least (10) years of professional experience in the area relevant to the assignment.

Specific professional experience

At least (5) years of direct experience in merit-based recruitment and promotion;

Sound knowledge public administration, human resource management systems and related legislation and regulations;

Experience of working in non-EU countries, ideally in ENPI countries.

Expert in Performance Appraisal

The tasks of the Expert in Performance Appraisal are the activities related to result 3.

Qualifications and Skills

University Degree in public administration, Human Resource Management or equivalent experience relevant to the assignment;

Excellent drafting skills;

Fluent English, oral and written;

Knowledge of Arabic and/or French language would be an asset.

General Professional Experience

At least (10) years of professional experience in the area relevant to the assignment.

Specific Professional Experience

At least (5) years of direct experience in performance appraisal in public administration;

Sound knowledge of performance appraisal systems and their application and related legislation and regulations;

Experience of working in non-EU countries, ideally in ENPI countries.

Expert in Information Management Systems

The tasks of Expert in Information Management Systems are the activities related to result 4 (point 4.2.5.2).

Qualifications and Skills

University Degree in IT;

Fluent in Arabic and English, oral and written.

General Professional Experience

At least (5) years of professional experience in IT design and development.

Specific Professional Experience

Sound knowledge of IT design of HRM or Training Management Systems;

Sound knowledge of institutional/human capacity building of the public institution that deals with public personnel management;

Experience of working in non-EU countries, ideally in ENPI countries.

Other non-key experts might be needed as per the project requirements or as identified by the Consultant.

Support staff & Backstopping

Backstopping and support staff costs must be included in the fee rates of the experts.

Office Accommodation

Office accommodation of a reasonable standard and of approximately (10) square meters for each expert working on the contract is to be provided by the Consultant.

The cost of the office accommodation is to be covered by the fee rates of the experts.

Facilities To Be Provided By The Consultant

The Consultant shall ensure that experts are adequately supported and equipped. In particular, it shall ensure that there is sufficient administrative, secretarial and interpreting provision to enable experts to concentrate on their primary responsibilities. It must also transfer funds as necessary to support its activities under the contract and to ensure that its employees are paid regularly and in a timely fashion.

If the Consultant is a consortium, the arrangements should allow for the maximum flexibility in project implementation. Arrangements offering each consortium member a fixed percentage of the work to be undertaken under the contract should be avoided.

Equipment

No equipment is to be purchased on behalf of the Contracting Authority / beneficiary country as part of this service contract or transferred to the Contracting Authority / beneficiary country at the end of this contract. Any equipment related to this contract which is to be acquired by the beneficiary country must be purchased by means of a separate supply tender procedure.

Incidental Expenditure

The Provision for incidental expenditure covers the ancillary and exceptional eligible expenditure incurred under this contract. It cannot be used for costs which should be

covered by the Consultant as part of its fee rates, as defined above. Its use is governed by the provisions in the General Conditions and the notes in Annex V of the contract. It covers:

Travel costs and subsistence allowances for missions to be undertaken as part of this contract from the base of operations in Beirut to other cities in Lebanon;

Travel costs and subsistence allowances for study tours (trainees and coaches) to be undertaken as part of this contract from the base of operations to EU member states or to other relevant countries (as agreed);

Costs arising from workshops and training arrangements for beneficiaries including venue and basic catering;

Costs for the production of information/publication /awareness materials (brochures, video spots, bulletins, Guidelines, standard tender documents, and other publications);

Costs arising from editing and translation in Arabic and English languages.

The Provision for incidental expenditure for this contract is EUR 130,000. This amount must be included without modification in the Budget breakdown.

Any subsistence allowances to be paid for missions undertaken as part of this contract must not exceed the per diem rates published on the Web site:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/index_en.htm at the start of each such mission.

Expenditure Verification

The Provision for expenditure verification relates to the fees of the auditor who has been charged with the expenditure verification of this contract in order to proceed with the payment of further pre-financing installments if any and/or interim payments if any.

The Provision for expenditure verification for this three-year contract is EUR 15,000. This amount must be included without modification in the Budget breakdown.

This provision cannot be decreased, but can be increased during the execution of the contract.

REPORTS

Reporting Requirements

Please refer to Article 26 of the General Conditions. Interim reports must be prepared every six months during the period of implementation of the tasks. They must be provided along with the corresponding invoice, the financial report and an expenditure verification report defined in Article 28 of the General Conditions. There must be a final report, a final invoice and the financial report accompanied by an expenditure verification report at the end of the period of implementation of the tasks. The draft final report must be submitted at least one month before the end of the period of implementation of the tasks. Note that these interim and final reports are additional to any required in Section 4.2 of these Terms of Reference.

Each report shall consist of a narrative section and a financial section. The financial section must contain details of the time inputs of the experts, of the incidental expenditure and of the provision for expenditure verification.

To summarize, in addition to the documents, reports and output which could be specified under the duties and responsibilities of each expert above, the Consultant shall provide the following reports:

Name of Report	Content	Time of submission
Inception Report	Analysis of existing situation and plan of work for the project.	No later than 1 month after the start of the implementation.
Six (6) Month Progress Report	Short description of progress (technical and financial) including problems encountered; planned activities for the ensuing 6 months accompanied by an invoice and the expenditure verification report.	No later than 1 month after the end of each six (6) month implementation period.
Draft Final Report	Short description of achievements including problems encountered and recommendations.	No later than 1 month before the end of the implementation period.
Final Report	Short description of achievements including problems encountered and recommendations; a final invoice and the	Within 1 month of receiving comments on the draft final report from the Project

	financial report accompanied by the expenditure verification report.	Manager identified in the contract.
--	--	-------------------------------------

Submission and Approval of Reports

Three (3) hard copies and one (1) soft copy of the reports referred to above must be submitted to the Project Manager identified in the contract. The reports must be written in English. The Project Manager is responsible for approving the reports.

MONITORING AND EVALUATION

Definition of Indicators

The tenderers are required to elaborate in their proposal a set of indicators to track progress of project activities and their effects per activity.

Among others, the following should be considered:

Full analysis of the existing HR capacities in the CSB and the four (4) Ministries with specific recommendations;

Availability of strategies and other policy documents for the development of the various HR functions that are stated in this TOR (merit-based recruitment, promotion, performance appraisal and training);

Draft regulations that govern the above HR functions are developed.

The number, qualifications and experience of the people involved in the HR development process.

Special Requirements

Not Applicable.

Annex

NOMENCLATURE

Wherever the following abbreviations appear in this document, they shall mean the following:

BI: Beneficiary Institutions

CSB: Civil service Board

Consultant: who will be awarded the implementation of this contract

ENPI: European Neighborhood and Partnership Instrument

EU: The European Union

HRM: Human resources management

MOI: Ministry of Industry

MOT: Ministry of Tourism

MOPH: Ministry of Public Health

MOSA: Ministry of Social Affairs

Beneficiaries : CSB, MOI, MOT, MOPH, MOSA

OMSAR: Office of the Minister of State for Administrative Reform

TOR: Terms of Reference

IPA: Instrument for Pre-Accession

UNDP: The United Nations Development Program.

ANNEXE 6 : CAHIER DES CHARGES DU PROJET CNSS

TABLE OF CONTENTS

1.	BACKGROUND INFORMATION.....	526
1.1	Beneficiary country	526
1.2	Contracting Authority.....	526
1.3	Country background.....	526
1.4	Current situation in the sector	527
1.5	Related programs and other donor activities.....	528
2.	OBJECTIVE, PURPOSE & EXPECTED RESULTS	528
2.1	Overall objective	528
2.2	Purpose	528
3.	ASSUMPTIONS & RISKS.....	530
3.1	Assumptions underlying the project.....	530
3.2	Risks	530
4.	SCOPE OF THE WORK.....	530
4.1	General	530
4.2	Specific work.....	532
4.3	Project management	537
5	LOGISTICS AND TIMING.....	539
5.1	Location.....	539
5.2	Start date & period of implementation	540
6	REQUIREMENTS	540
6.1	Staff	540
6.1.1	KEY EXPERTS.....	540
6.1.2	NON KEY EXPERTS.....	546
6.2	Office accommodation	549
6.3	Facilities to be provided by the Contractor.....	549
6.4	Equipment.....	549
6.5	Incidental expenditure	549
6.6	Lump sums	550
6.7	Expenditure verification	551
7	REPORTS.....	551
7.1	Reporting requirements	551
7.2	Submission & approval of reports.....	554
8	MONITORING AND EVALUATION.....	554
8.1	Definition of indicators.....	554
8.2	Special requirements.....	555

BACKGROUND INFORMATION

1.1 Beneficiary country

The Lebanese Republic

1.2 Contracting Authority

The Office of the Minister of State for Administrative Reform

1.3 Country background

Lebanon has no over covering poverty reduction and reform system. In the field of the social protection sector, Lebanon needs to start by rethinking the current separated policies and systems in a more integrated perspective, such that the complementarity and/or substitutability features are taken into consideration. The overall operational system of social protection will not work unless it is sufficiently integrated with infra-structure, housing, health care and especially education. There still is no comprehensive national policy in Lebanon combating poverty and no exclusive and effective social safety system for the poor. Without improvements, Lebanon cannot realistically hope to move to integrated and effective interventions for social protection.

In this context, and based on the growing consensus within the EU towards enhancing social justice for deepening democracy and delivering human development and following the priorities outlined in the "Agenda for Change"¹¹⁶, Human rights, democracy and other key elements of good governance, and inclusive and sustainable growth for human development, the EU is mobilizing 10M € for the project entitled: "*Promotion of Social Cohesion*". The program aims at contributing to implement the necessary reforms to build and consolidate deep democracy in Lebanon, reinforce the commitment of the Government towards the respect of human rights and fundamental freedoms and enhance dialogue to promote social cohesion and convergence.

¹¹⁶ http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf

This program also builds on the recommendations addressed in the 2012 communication on "Social Protection in EU Development Cooperation"¹¹⁷ in following a comprehensive approach to human development in supporting increased access to information, enhanced participation of citizens to decision making and advanced social protection in support of inclusive and sustainable growth.

The support to the NSSF will complement the EU program "Promotion of Social Justice" (12M€), in particular the social protection aspects with Lebanese social partners (Ministry of Labour, trade unions, etc.).

1.4 Current situation in the sector

The NSSF is an independent public institution established in 1963 by Decree, covering national protection for sickness, maternity and work related accidents, family, education and transportation for the Lebanese working population. It is governed by a Board of Directors.

In order to improve the quality of the NSSF administration and services and in close cooperation with the Office of the Minister for Administrative Reform (OMSAR), the NSSF has drafted a leading Master Plan I and II (2003). Phase I of the plan included mainly the deployment of the ICT infra-structure in all offices of the NSSF and the development of a network that links all offices to the central location. Phase II presents the strategic orientation of the information technology, which includes new work procedures, training and change management. In 2003 serious and significant input to the Master Plan has been organized by NSSF management and staff. Twelve working groups have been established under each Director and one Coordinating Working Group, acting as a bridge to the NSSF Steering Committee. All this resulted in more than sufficient commitment and ownership to both phases I and II of the plan. The recommendations to improve the quality of the NSSF administration and services, as part of the Master Plan, have not been implemented; today the NSSF seems to be an organization with potential possibilities to grow. It has a huge and

¹¹⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/com_2012_446_en.pdf

effective local network in Lebanon. However, for several reasons, it does not work properly. Most important, as we will see, are three particular problems: (i) the legal structure between Government and the NSSF (ii) the absence of a good organization/management structure (iii) the absence of a HRM and recruitment policy. These three factors influence the entire work-load, capacity and atmosphere of the NSSF in a negative way.

Renewed impulses are needed to put the NSSF on the track to future developments. There is great willingness to change from all actors on the field to have NSSF the executor entity for any (future) social protection scheme in Lebanon.

1.5 Related programs and other donor activities

The project will build upon Component 1 of the second ESPISP World Bank project (\$ 2.25 M) providing support to the NSSF reform plan of its information and communication technology systems, as part of the overall ESPISP project to improve the administration, delivery, financial sustainability, and targeting of social services through implementation of new systems and the adoption of new policies in the National Social Security Fund (NSSF), Ministry of Labour (MOL), Ministry of Public Health (MOPH), Ministry of Social Affairs (MOSA), Presidency of the Council of Ministers (PCM), and Ministry of Education and Higher Education (MEHE). Component 1 has not been fully implemented yet. Together with the ILO the World Bank has proposed plans to have the present lump sum End of Service Indemnity being replaced by a Pension Insurance System, including actuarial studies. However, politically no decision has been made yet.

OBJECTIVE, PURPOSE & EXPECTED RESULTS

2.1 Overall objective

The overall objective of the project of which this contract will be a part as follows:

To contribute to improve the quality and coverage of the NSSF services.

2.2 Purpose

The purposes of this contract are as follows:

Purpose 1: to enhance the strategic technical and institutional capacity of the NSSF.

Purpose 2: to improve the legislative framework and the related quality of service of the Actuarial Department.

Purpose 3: to improve the NSSF operations.

Purpose 4: to implement management of change through awareness and communication.

2.3 Results to be achieved by the Contractor

Results under Purpose 1 (to enhance the strategic technical and institutional capacity of the NSSF) are:

Result 1: ICT Master Plan for this project reviewed and developed.

Result 2: Technical Support and Warranty provided for 1 year for the application software developed and implemented for this project (software for scorecard, actuarial system, DMS, Archiving and Workflow System, complaint system, website update and HRM)

Result 3: Strategic Positioning of the NSSF reviewed and developed.

Result 4: Capacity of Strategic Planning and Relevant Key Performance Indicators (KPIs) developed and improved.

Result 5: The administrative organization of the NSSF is improved.

Result 6: Capacity of staff improved through capacity building.

Results under Purpose 2 (to improve the legislative framework and the related quality of service of the actuarial department) are:

Result 7: Mainstreaming the social insurance coverage is enhanced.

Result 8: quality of service of the Actuarial Department and data mining tools to utilize the available data for a better decision making process being improved.

Results under Purpose 3 (to improve the NSSF operations) are:

Result 9: Existing procedures reviewed and streamlined.

Result 10: ICT link of the NSSF administration mainstreaming communication with “external world”, contract with hospitals, doctors and pharmacists.

Results under Purpose 4 (to implement management of change through awareness and communication)

Result 11: NSSF methods of management rationalized and modernized, the visibility of the project strengthened, awareness of all stakeholders on the undertaking efforts raised and NSSF staff ownership to the project secured

Related Activities are under 4.2, Specific Work.

ASSUMPTIONS & RISKS

3.1 Assumptions underlying the project

The underlying assumptions are that

Sufficient and fully committed Lebanese political, financial (state budget contribution) and human resources as well as continuous management and coordination efforts are devoted to the project implementation.

Sufficient and fully committed NSSF support and coordination of the Board, Management and Staff are devoted to the coordination of the project implementation and committed to achieving the project objectives.

The NSSF has sufficient human resources to implement the activities and that sufficient staff are available to participate fully in the project activities.

Availability of Hardware, Software, Network and Internet Connection at NSSF for the implementation and deployment of various software components.

3.2 Risks

The underlying risk is a weak translation from the government's commitment announced in its Ministerial Statement to improve social welfare and enhance universal coverage, notably of health protection through the National Social Security Fund, as well as eventual blocages on the reform path at NSSF board level.

SCOPE OF THE WORK

General

4.1.1 Project description

The major components of this project:

Enhance NSSF Strategic planning capacity through:

Designing a five-year strategic plan setting up strategic directions to enable NSSF executing a proper social protection scheme in Lebanon;

Developing a training plan including, namely: workshops, study tours for a maximum of 9 key employees total, and informative sessions on methodology for monitoring and evaluation of the implementation of the strategic plan.

Supporting the strategic plan through ICT activities.

Improve the legislative and operational framework of NSSF through:

Reviewing/analysing the existing operational and administrative organisation and performance of the NSSF including (indicatively) work procedures, Human Resources management, and operational plan.

Improving the administrative processes, delivery, and the quality of the social services offered by NSSF to all Lebanese citizens namely vulnerable population, indicatively: operational manuals, recruitment, complaint procedures, archiving and document management system;

Developing and implementing a Training/coaching programme to build capacity of staff for an effective reform of the NSSF.

Organise National debates and knowledge on social issues including:

Contribution and collection process

Health insurance and pension fund system

Extension of coverage of NSSF to all Lebanese resident citizens

In order to streamline potential solutions and proposals to support the NSSF in improving their administrative organization and performances any first step should be to provide assistance to the NSSF in developing and implementing a five-year strategic plan 2015 – 2019 that best enables it to attain its objectives and efforts in the realization of an efficient organization executing social protection schemes in Lebanon.

As a top down approach and for the purpose of contributing to improvements of the performances of the NSSF, a Contractor is expected to review the external and internal environment of the NSSF including mainstreaming the social protection coverage for setting its strategic directions & options, prioritizing them accordingly,

including improving the administrative organization and the implementation of strategic operational plans and KPI's for the NSSF departments and branches.

As a bottom up approach the Contractor is supposed to improve the operational and supporting administration change management plans, including the development and implementation of communication, public awareness and client performance plans and the design and implementation of HRM-policy.

4.1.2 Geographical area to be covered

The Republic of Lebanon.

4.1.3 Target groups

The target group is the NSSF staff.

4.2 Specific work

The Tenderers should include a timetable of work and propose a work plan in their tender as it is stated in Annex III "Organization and Methodology". This timetable may be subject to adjustments based on the Contracting Authority's needs during the Inception Phase.

It is the responsibility of the Contractor to deliver the reports of the outcome for any design, development, assessment or assistance in drafting documentation and manuals.

NSSF will be responsible for all internal travel costs for its staff across the different regions of the country in relevance to project requirements (training, meetings, etc...).

The language used for the local training (outdoor, indoor and workshops) is Arabic.

The Language for the abroad tours is English and French

Any documentation shall be delivered in Arabic and English or French.

Activities under Result 1: ICT Master Plan for this project reviewed and developed (Refer to Appendix II-0 for a detailed description of this activity).

Activities under Result 2: Technical Support and Warranty provided for 1 year for the application software implemented for this project (software for scorecard, actuarial

system, DMS, Archiving and Workflow System, complaint system, website update and HRM)

(Refer to Appendix II-I for a detailed description of this activity).

Activities under Result 3 (Strategic Positioning of the NSSF reviewed and developed) are:

Analyze external and internal environment of the NSSF.

Assist in setting and prioritizing a list of strategic directions and strategies based on the stated steps

Assist in drafting a strategic plan including Vision, Mission and Core Values.

Assist in setting and prioritizing a list of operational goals as well as initiatives.

Organize training to set up a Strategic Plan Manual and documentation.

Organize Workshops/of informative sessions in which the strategic implementation, documentation and procedures are explained in order to get input and create awareness.

Organize and support a Working Group in order to steer/supervise the process of drafting strategic plans.

Organize a tailored study tour for a maximum of 9 high level officials to EU countries.

Note: One of the deliverables of Result 3 is to draft recommendations and roadmap for strategy implementation

Activities under Result 4 (Capacity of Strategic Planning and Relevant Key Performance Indicators (KPIs) developed and improved) are:

Develop KPI's (key performance indicators) at both corporate and operational levels;

Organize Workshops in order to get input and create awareness.

Organize training to draft KPI's.

Assist in setting up a Manual and documentation, which includes worksheets, forms and methodologies.

Prepare and Implement all associated activities related to a Scorecard System (Refer to Appendix II- II and XIII). Only the analysis is part of the fees, all other activities are part of the lump sums (refer to section 6.6).

Activities under Result 5 (The administrative organization of the NSSF is improved) are:

Analyze, report and develop to the NSSF organizational structure (the Contractor should present his classification (for all grades).

Organize high level training and personal coaching-sessions for the DG and Directors.

Organize high level support and coaching/specific training covering input, throughput and output of all other levels of NSSF's management.

Contribute to the establishment of an M&E Department, including capacity building, training, and project implementation and coordination support (include the Technical Committee in here). Stressing on developing internal control is a major issue for this activity.

Assist in compliancy with ISO 9001 to address various aspects of quality management and ensure that NSSF services consistently meet citizen's requirements, and that quality is consistently improved.

Assists in ongoing support to be provided by a local training/advisory institute specialized in M&E for an initial period of months and subsequently for short periods as and when required.

Develop System Specifications for a Financial Management Information System (FMIS) that implement a financial reporting mechanism including a MIS-system also between head quarter and the regional offices (Refer to Appendix II-III and XIII) (Note: this software purchase and implementation will be performed by NSSF).

Organize informative sessions at all levels in which the input to the operational budget reporting and feedback are to be presented and discussed in a most transparent way.

Assist to identify and implement measures to secure the financial sustainability of the operated schemes.

Organize support in order to rationalize the process towards preparing a transparent annual NSSF budget estimate, including a related communication plan to all NSSF levels.

Measure the success of the NSSF through the ISSA Governance Guidelines for Social Security Institutions.

Organize a tailored study tour for a maximum 9 high level officials to EU countries.

Activities under Result 6 (Capacity of staff improved through capacity building and support to HRM policy) are:

Develop and implement a modern HRM, recruitment and incentives procedure.

Support to training and coaching/specific training on the spot to design and implement a HRM (including recruitment and incentives policy).

Review the current state, develop and implement on-job training and coaching to carry on functions and responsibilities effectively.

Develop a systematic mechanism for the training needs assessment (TNA).

Develop a mechanism for the evaluation of results and impact of training.

Organize informative and coaching and training sessions in designing and introducing a high-level HRM system.

Support in establishing the Training Centre.

Support in drafting/updating job-descriptions (for all grades).

Prepare and Implement all associated activities related to a Human Resources and Payroll Software (Refer to Appendix II-IX and XIII). Only the analysis is part of the fees, all other activities are part of the lump sums (refer to section 6.6).

Activities under Result 7 (Mainstreaming the social insurance coverage is enhanced) are:

Review and study existing Laws and Regulations to identify future new steps and possibilities for extension of coverage and requirements for covering new segments of the population.

Assess the impact of any proposed extension on the NSSF institutional, legal and funding situation.

Providing a High Level Round Table Conference/Forum for debate and generating input.

Activities under Result 8 (Quality of service of the Actuarial Department and data mining tools to utilize the available data for a better decision making process being improved) are:

Contribute to the establishment of an Actuarial Department at the NSSF, including capacity building, training, project implementation and coordination support.

Design and implement an actuarial model to assess financial sustainability.

Prepare and Implement all associated activities related to an Actuarial MIS system (Refer to Appendix II-V and XIII). Only the analysis is part of the fees, all other activities are part of the lump sums (refer to section 6.6)

Related to extension of coverage: start a Study on exploring the extension of coverage, incl. legislation.

Activities under Result 9 (Existing procedures reviewed and streamlined) are:

Organize and support a NSSF Working Group updating streamlining existing procedures/Operational Manual, Workshops and on the job coaching in revision and updating of the NSSF Operational Manual. Review procedures and re-engineer processes if necessary (Refer to Appendix II-VI).

Support in creating a standard procedure for mail- and archiving management, including recording, assignments, progress control, reporting and statistics, access, monitoring deadlines.

Develop a Feasibility Study for the existing paper archives (Refer to Appendix II-VII and XIII)

Prepare and Implement all associated activities related to a DMS, Archiving and Workflow System (Refer to Appendix II-VIII and XIII). Only the analysis is part of the fees, all other activities are part of the lump sums (refer to section 6.6).

Support in drafting a complaint procedure including forms.

Prepare and Implement all associated activities related to an automated complaint application (Refer to Appendix II-IX). Only the analysis is part of the fees, all other activities are part of the lump sums (refer to section 6.6).

Organize informative sessions with communities of beneficiaries in which the complaints, reporting and documentation procedures are explained.

Activities under Result 10 (ICT link of the NSSF administration mainstreaming communication with “external world”, contract with hospitals, doctors and pharmacists, exchanging information with governmental agencies) are:

Assessment of the designed and developed system by NSSF for the Extranet systems that allow processing information with health service providers (doctors, pharmacies, laboratories and hospital) in an integrated mode (Refer to Appendix II-X for the Contractor responsibilities).

Note: The priorities for NSSF are: the Strategic positioning of the NSSF, The capacity of strategic planning and the setup of KPIs, the Actuarial department, recommendations on the Organizational structure, the establishing of the training center along with other HRM activities. The finalization of the work plan and priorities is performed during the preparation of the Inception report

Activities under Result 11: NSSF methods of management rationalized and modernized, the visibility of the project strengthened, awareness of all stakeholders on the undertaking efforts raised and NSSF staff ownership to the project secured:

Develop and implement a new management of change plan consisting in assuring a transition toward the new mode of organization

Develop and implement a new internal communication plan and channels (vertical and horizontal lines).

Support in organizing informative internal sessions in which the communication, change management plans, documentation and procedures are explained.

Develop and implement an effective external communication plan for the promotion of NSSF's evolution

Develop specialized campaigns of communication according to activities or/and results through promotional materials (channels leaflets etc...), updated websites, correspondence network at HQ broadcasting radio for the NSSF external partners and beneficiaries.

Develop other services needed for the planning and implementation of the visibility campaign

Prepare and Implement all associated activities related to a website update (Refer to Appendix II-XI). Only the analysis is part of the fees, all other activities are part of the lump sums (refer to section 6.6).

Project management

4.3.1 Responsible body

The responsible body for managing the contract will be the Office of the Minister of State for Administrative Reform (OMSAR) in Lebanon and the Contracting authority is the Minister of State for Administrative Reform.

4.3.2 Management structure

A Project Manager will be appointed among the staff of OMSAR for the follow up of this project. The Project Manager will follow up and supervise all technical issues related to the implementation of the current assignment (mainly the deliverables as outlined above), but will generally do this in consultation with the Beneficiary Institution, i.e. NSSF.

The Project Manager will be responsible for the technical management of the project, whereas the contract management will be entrusted to a Contract Manager.

The project Manager will be responsible for the proper implementation of the project through the daily follow up of activities this includes:

- Follow up, control and provide the technical approval on all reports and deliverables
- Inform and keep the Minister of OMSAR, the Directors and the concerned internal and external counterparts up-to-date on project progress
- Manage all assignment activities between the contractor's Team Leader and the Beneficiaries and provide the needed technical assignment
- Supervise assignment implementation and progress; in case of problems suggest technical solutions for improvement
- Supervise the performance of the experts and contractor's team members and all the changes that might occur in their functions and status in coordination with concerned officials in OMSAR and the beneficiary entity.

The Contract Manager will monitor the performance of the contract as to the following:

- Follow up of contract implementation.
- Manage changes to contract (contractual variations, amendments, contract close-out, extension or renewal...)

Monitor contract and transaction compliance and keep track of all the submissions (milestones, deliverables, invoices etc...)

Ensure all contract clauses are being abided by

Coordinate all relevant procurement activities with the contractor

- Process payments according to contract schedule of payment

A Project Steering Committee (PSC) is proposed to be formed and chaired by The Minister of State for Administrative Reform or his nominee. The project steering committee shall be made up of representatives of OMSAR, the NSSF, the MoL and the EU Delegation (as observer). The Contractor will be invited on a need-basis.

The PSC will be formed to endorse strategic orientations, oversee program execution, and facilitate implementation of the activities. When so requested, the Contractor will facilitate the proper functioning of the PSC, including the holding of regular meetings, the preparation and circulation of agenda, the writing and distribution of minutes, and follow-up to the PSC decisions.

4.3.3 Facilities are to be provided by the Contracting Authority and/or NSSF.

Project Committees for each phase / result of the project, as well as an IT and Training Committees will be set up by NSSF and OMSAR.

NSSF has a training place that can accommodate 30 persons (a large meeting room with smaller rooms for the working groups), well equipped (networked computers etc.), and where participants can have lunch (brought from outside).

LOGISTICS AND TIMING

5.1 Location

The project office will be located at the head quarter (or the training center) of the NSSF in Beirut Lebanon, being the operational base for the project. Several field visits will be needed to NSSF branch offices throughout the whole country.

It is expected that all experts will spend 100% of their time in the country.

All experts should spend all the working days specified in the ToR and covered by the fees in Lebanon. However, for the activities listed under the Lumpsums, no details regarding the number and the place of working days are required.

5.2 Start date & period of implementation

The intended start date is the second quarter of 2016 and the period of implementation of the contract will be 42 months from this date. All application software should be completed within 29 months to permit for a month of provisional acceptance and a 12 months warranty within the implementation period of 42 months. The other activities can run throughout the 42 months period. Please see Articles 19.1 and 19.2 of the Special Conditions for the actual start date and period of implementation.

REQUIREMENTS

6.1 Staff

Note that civil servants and other staff of the public administration, of the partner country or of international/regional organizations based in the country, shall only be approved to work as experts if well justified. The justification should be submitted with the tender and shall include information on the added value the expert will bring as well as proof that the expert is seconded or on personal leave.

6.1.1 Key Experts

Key Experts have a crucial role in implementing the contract. These terms of reference contain the required Key Experts profiles. The tenderer shall submit CVs and Statements of Exclusivity and Availability for the following four Key Experts:

The working days provided in the Terms of Reference are “minimum” days for each expert. The working days provided for non-key experts are estimates. The tenderers should provide their own estimates (respecting the minimum numbers provided for key-experts); such estimates provided by tenderers should be sufficient to complete the scope of work elaborated in the Terms of Reference.

Changes mentioned in article 20 of the General Conditions cannot be used to increase the contract budget under the same scope of work.

1. KE#1/Team Leader Strategic Management, 580 working days minimum: overall responsibility for planning, supervising, implementing activities and reporting of the project implementation and direct involved in all activities.

Qualifications and skills

University degree (minimum Master's degree) in economics, social sciences, sociology, public administration, finance, political sciences, law, business administration or equivalent university degree related to this contract;

At least 5 years of experience and ability to work with high level government officials;

At least 5 years of experience working in ENPI or ENI countries is an asset;

Excellent communication skills in English (speaking and writing), French is an asset;

Knowledge of Arabic is an asset.

General professional experience

At least 10 years of working experience with project management with central state institutions preferably in an EU country, candidate country or country included in ENPI;

Specific professional experience

At least 10 years of working experience in the social protection sector, fiscal policies, health and/or pensions, experience with social protection institutions, academic institutions or related to research / advice on social protection systems / reforms preferably in a senior management position;

At least 5 years of working experience as Team Leader, preferably in an EU Technical Assistance Project and in the ENPI region and experience as a Team Leader on at least two similar sized projects.

At least 5 years of working experience and knowledge about:

Project management tools, like Project Cycle Management;

Social protection issues, in particular on policies and/or strategies, including with research and advisory work.

Providing technical assistance (including to governmental policymakers) on social protection models;

Developing training master-plans as well as to design and provide training, workshops, study tours and presentations;

Working experience in the following areas is an asset:

Developments regarding information / training systems, including related to social protection in particular in the EU;

Human resources developments in the Arab world or working experience with Arab Institutions on social protection/human resources development.

2. KE#2 Administrative Organizations Specialist, 260 working days minimum: directly responsible for planning, coordinating, supervising, implementing activities and reporting of the project implementation under the various project's Results.

Qualifications and skills

Advanced university degree (Minimum Master's degree) in economics, social sciences, sociology, public administration, finance, political sciences, law, business administration or university degree equivalent related to this contract;

At least 5 years of experience and ability to work with high level government officials;

At least 5 years of experience working in ENPI countries is an asset;

Excellent communication skills in English (speaking and writing), French is an asset;

Knowledge of Arabic is an asset.

General professional experience

At least 10 years of working experience with central state institutions preferably in an EU country, candidate country or country included in ENPI;

Specific professional experience

At least 10 years of working experience in the social protection sector, fiscal policies, health and/or pensions; experience with social protection institutions, academic institutions or related to research / advice on social protection systems / reforms;

(preferably in a senior management position in an EU Technical Assistance Project and in the ENI region);

Experience as a Key Expert or equivalent on at least in two similar sized projects in the domains of Institutional Reform, Organization and/or Management Information System.

At least 5 years of working experience and knowledge about:

Social protection issues, in, particular on administrative organization, public financing systems and / or social protection fund management; Internal control experience

Social protection policy and legislation in the EU or in the ENI region (advice, design, research etc.); and

Development of training programs on Organization and Financial Management models.

Development of training master-plans as well as to design and provide training, workshops, study tours and presentations;

Working experience in the following areas is an asset:

Developments regarding information / training systems, including those related to social protection in particular in the EU;

Organization and Financial Management developments in the Arab world.

3. KE#3 ICT and Operations Specialist, 529 working days minimum: directly responsible for planning, coordinating, and supervising, implementing activities and reporting of the project implementation of activities under the various project's results.

Qualifications and skills

University degree (minimum Master's Degree) in Computer Engineering/Science, Business Computer, MIS or university degree related to this contract;

At least 5 years of experience and ability to work with high level government officials;

At least 5 years of experience working in ENI countries;

Excellent communication skills in English (speaking and writing), French is an asset;

Knowledge of Arabic is an asset.

General professional experience

At least 10 years of working experience with project management with central state institutions preferably in an EU country, candidate country or country included in ENI;

Specific professional experience

At least 10 years of working experience in analyzing, developing and supporting MIS projects preferably in Public Administrations or Social Protection, in a senior management position (preferably in an EU Technical Assistance Project and in the ENI region);

Experience as a Key Expert or equivalent on at least two similar sized projects.

At least 5 years of working experience and knowledge about:

Project management tools, like Project Cycle Management;

Experience in the review of procedures and the re-engineering of processes;

Experience in new technologies and systems integration

ITC and software development; and

Surveys and statistical analysis preferably related to social protection and social assistance models;

team management skills;

development of ICT and training master-plans as well as to design and provide training, workshops and presentations ;

Good analytical, planning and writing skills ;

Working experience in the following areas is an asset:

Developments regarding information / training systems, preferably related to social protection in particular in the EU;

Knowledge in e-government requirements and data management systems;

4. KE#4 HRM and Training Specialist, 260 working days minimum: directly responsible for planning, coordinating, supervising, implementing activities and reporting of the project implementation of activities under the various project's Results.

Qualifications and skills

University degree (minimum Master's Degree) in economics, social sciences, sociology, public administration, finance, political sciences, law, business administration or equivalent university degree related to this contract.

At least 5 years of experience and ability to work with high level government officials;

At least 5 years of experience working in ENPI countries;

Excellent communication skills in English (speaking and writing), French is an asset;

Knowledge of Arabic is mandatory.

General professional experience

At least 10 years of working experience with project management with central state institutions preferably in an EU country, candidate country or country included in ENPI;

Specific professional experience

At least 10 years of working experience in the social protection sector, fiscal policies, health and/or pensions, experience with social protection institutions, academic institutions or related to research / advice on social protection systems / reforms preferably in a senior management position in an EU Technical Assistance Project and in the ENPI region;

Experience as a Key Expert or equivalent on at least two similar sized projects in Human Resources Systems.

At least 5 years of working experience and knowledge about:

Social protection issues, in particular on training issues;

Providing technical assistance on Human Resources Management models;

Social protection systems and developments preferably in the EU;

Set up of training centers

Social protection policy and legislation in the EU (advice, design, research etc.);
developing training master-plans as well as to design and provide training,
workshops, study tours and presentations;

Team management skills ;

Good analytical, planning and writing skills;

Working experience in the following areas is an asset:

Human resources developments in the Arab world or working experience with Arab
Institutions on social protection/human resources development/financing models;

6.1.2 Non key experts

About 970 working days for non-Key Experts are foreseen to support the
implementation of this contract for the full duration of the project.

CVs for non-key experts should not be submitted in the tender but the tenderer will
have to demonstrate in their offer that they have access to experts with the required
profiles.

The Contractor must select and hire other experts as required according to the profiles
identified in the Organization & Methodology and these Terms of Reference. They
must clearly indicate their profile so that the applicable daily fee rate in the budget
breakdown is clear. All experts must be independent and free from conflicts of
interest in the responsibilities they take on.

The selection procedures used by the Contractor to select these other experts must be
transparent, and must be based on pre-defined criteria, including professional
qualifications, language skills and work experience. The findings of the selection
panel must be recorded. The selected experts must be subject to approval by the
Contracting Authority before the start of their implementation of tasks.

The non Key Experts will be specialists with a minimum of 3 years (for junior experts) and 10 years (for senior experts) of experience relevant to the specific activity, fluent in written and spoken (combinations of) English, French and Arabic (a combination of at least two languages for each of the non-key experts).

The main areas in which Non key experts are needed include -but not limited to- the following:

- social protection laws and regulations (senior expert)
- social protection research methodologies (senior expert)
- social protection administration integration (senior expert)
- social protection taxation policies (senior expert)
- social protection schemes for disadvantaged groups (senior expert)
- social protection contributions – compliance (senior expert)
- migrant workers coverage (senior expert)
- expansion social protection coverage to under – or non-covered populations (senior expert)
- pensions / retirement age (senior expert)
- social protection pooling (senior expert)
- management of pension funds and investments (senior expert)
- social funds management and sustainability (senior expert)
- social protection in private and informal sectors (senior expert)
- social protection reform in transition economies (senior expert)
- statistics (junior expert)
- gender issues related to social protection (senior expert)
- social protection data registration systems, definitions, data collection and access (senior expert)
- contribution collection mechanisms (senior expert)
- inspection methods and means (senior expert)
- social protection benefit indexing mechanisms (senior expert)
- Review of procedures and re-engineering of processes (senior expert)
- Archiving solutions and management (senior expert)
- ICT and systems development (junior expert)

promotion, publicity and information on social protection (senior expert)
human resources development specialists (senior expert)
poverty and social protection (senior expert)
social protection financing (senior expert)
social protection forecasting and warning models (senior expert)
social protection budgeting and projecting (senior expert)
social protection expenditures and pricing mechanisms (senior expert)
social protection anti - fraud measures (senior expert)
social protection management and information systems (senior expert)
policy evaluation (junior expert)
campaign coordinator (senior expert)
communication experts (senior expert)
management of change specialist (senior expert)
social media expert (junior expert)
graphic designer (junior expert)
translator (junior expert)
technical writer (junior expert)
quality expert (senior expert)
Others, as required.

Note: “non-key experts dealing with laws policies and procedures should be fluent in Arabic ONLY”.

6.1.3. Support staff & backstopping

The Contractor will make available appropriate management and backstopping mechanisms, quality control systems, secretariat and any other support staff (translators, editors, proof readers, etc.) that it considers necessary in order to implement the contract. The support team will provide all the necessary logistical support both prior and during the assignment to allow the experts to concentrate on their primary responsibilities. All support costs both in Headquarters and in Lebanon, which may include communications (telephone, fax, internet, etc....), report production and support services are considered as an overhead and included in the fee

rates of the experts, who shall be fully equipped. Hence, backstopping and support staff costs must be included in the fee rates.

6.2 Office accommodation

Office accommodation of a reasonable standard and of approximately 10 square meters for each expert working on the contract is to be facilitated in the NSSF-building.

6.3 Facilities to be provided by the Contractor

The Contractor must ensure that experts are adequately supported and equipped. In particular it must ensure that there is sufficient administrative, secretarial and interpreting provision to enable experts to concentrate on their primary responsibilities. It must also transfer funds as necessary to support their work under the contract and to ensure that its employees are paid regularly and in a timely fashion.

6.4 Equipment

No equipment is to be purchased on behalf of the Contracting Authority / beneficiary country as part of this service contract or transferred to the Contracting Authority / beneficiary country at the end of this contract. Any equipment related to this contract that is to be acquired by the beneficiary country must be purchased by means of a separate supply tender procedure.

6.5 Incidental expenditure

The provision for incidental expenditure covers ancillary and exceptional eligible expenditure incurred under this contract. It cannot be used for costs that should be covered by the Contractor as part of its fee rates, as defined above. Its use is governed by the provisions in the General Conditions and the notes in Annex V to the Contract.

It covers

Travel costs and subsistence allowances for missions, outside the normal place of posting, undertaken as part of this contract.

catering during training, training documentation, 2 travel tours abroad, translation, printing of brochures and newsletters, TVC and high level round table event.

Field visits to branch offices outside Beirut can be covered by Incidental Expenditure.

Rental of venues is covered by incidentals.

The Provision for incidental expenditure for this contract is EUR 362,300. This amount is included unchanged in the Budget breakdown.

Daily subsistence costs may be reimbursed for missions foreseen in these terms of reference or approved by the Contracting Authority, and carried out by the contractor's authorized experts, outside the expert's normal place of posting.

The per diem is a flat-rate maximum sum covering daily subsistence costs. These include accommodation, meals, tips and local travel, including travel to and from the airport. Taxi fares are therefore covered by the per diem. Per diem are payable on the basis of the number of hours spent on the mission by the contractor's authorized experts for missions carried out outside the expert's normal place of posting. The per diem is payable if the duration of the mission is 12 hours or more. The per diem may be paid in half or in full, with 12 hours = 50% of the per diem rate and 24 hours = 100% of the per diem rate. Any subsistence allowances to be paid for missions undertaken as part of this contract must not exceed the per diem rates published on the website http://ec.europa.eu/europeaid/perdiem_en at the start of each such mission.

The Contracting Authority reserves the right to reject payment of per diem for time spent travelling if the most direct route and the most economical fare criteria have not been applied.

Prior approval by the Contracting Authority for the use of the incidental expenditure is not needed.

6.6 Lump sums

The following activities are paid under lump sums:

ICT: The FSD, Technical specs development, programing and customization, Deployment / Installation, Integration, Testing and adaptations, Prototyping, Data migration, Roll out, Support and Warrantee are under lump sums (for the software for scorecard, actuarial system, DMS, Archiving and Workflow System, complaint system, website update and HRM).

However, all analyses for the above software (needs assessment and requirement analysis) are to be covered within the fees.

The Technical support and warranty is part of lump sums.

All software's "end user interfaces" should be in Arabic.

All software solutions should run on Microsoft platform.

NSSF is able to cater for Microsoft licenses within their Microsoft Enterprise level agreement.

The tenderer may propose development/programming of the requested software and/or on-the-shelf already made software depending on NSSF requirements. However, both of these software systems should run on Microsoft platform.

All developed and/or customized source code should be delivered.

All activity related to software components and the technical specifications of hardware, security and network should follow the instructions provided.

6.7 Expenditure verification

The provision for expenditure verification covers the fees of the auditor charged with verifying the expenditure of this contract in order to proceed with the payment of any pre-financing installments and/or interim payments.

The provision for expenditure verification for this contract is EUR 12,500. This amount must be included unchanged in the Budget breakdown.

This provision cannot be decreased but can be increased during execution of the contract.

REPORTS

7.1 Reporting requirements

Please see Article 26 of the General Conditions. Interim reports must be prepared every six months during the period of implementation of the tasks. They must be provided along with the corresponding invoice, the financial report and an expenditure verification report defined in Article 28 of the General Conditions.

There must be a final report, a final invoice and the financial report accompanied by an expenditure verification report at the end of the period of implementation of the

tasks. The draft final report must be submitted at least one month before the end of the period of implementation of the tasks. Note that these interim and final reports are additional to any required in Section 4.2 of these Terms of Reference.

Each report must consist of a narrative section and a financial section. The financial section must contain details of the time inputs of the experts, incidental expenditure and expenditure verification.

To summarize, in addition to any documents, reports and output specified under the duties and responsibilities of each key expert above, the Contractor shall provide the following reports:

Name of report	Content	Time of submission
Inception Report	Analysis of existing situation and work plan for the project	No later than 3 months after the start of implementation
Mission Control Sheets	Time sheets of Experts together with a short description of technical progress made under each task including details on foreseen mobilization of "Non-Key Experts" and the tasks to be handled, expected output, duration...etc.	No later than 1 week after the end of each month implementation period.
Phase Start Report and End of Phase Report	Detailed description of the activities of the phase that will start, along with an updated work plan and the experts assigned to the activities, the names of NSSF participants and	Two weeks prior to the start of the phase and two weeks after the end of the phase

Name of report	Content	Time of submission
	<p>of stakeholders (if any); the responsibilities assigned to each group and the deliverables</p> <p>The End of phase report should describe the activities performed during the phase; along with participants names, results and recommendations; and the related acceptances and minutes of meetings</p>	
6-month Progress Report	<p>Short description of progress (technical and financial) including problems encountered; planned work for the next 6 months accompanied by an invoice and the expenditure verification report.</p>	<p>No later than 1 month after the end of each 6-month implementation period.</p>
Draft Final Report	<p>Short description of achievements including problems encountered and recommendations.</p>	<p>No later than 1 month before the end of the implementation period.</p>
Final Report	<p>Short description of achievements including problems encountered and recommendations; a final</p>	<p>Within 1 month of receiving comments on the draft final report from the Project Manager identified in the</p>

Name of report	Content	Time of submission
	invoice and the financial report accompanied by the expenditure verification report.	contract.
Incidence Reports and up-to-date source code		

7.2 Submission & approval of reports

Five copies of the reports referred to above must be submitted to the Project Manager identified in the contract. The reports must be written in English. The Project Manager is responsible for approving the project reports, according to the procedure approved during Inception. All projects reports will also be approved by NSSF.

MONITORING AND EVALUATION

8.1 Definition of indicators

The following specific performance measures provide valid, useful, practical and comparable measures of progress towards achieving expected results.

Strategy and Management

Number of reports in time

Setting and prioritizing list of strategic directions

Setting and prioritizing list of operational goals and initiatives.

Legal

Number of reviewed Laws and Regulations

Finance

Administrative costs reduction

HRM

Job satisfaction

Proportion staff holding certificated

Number of training-courses, Workshops (at all levels) held

Number of attendances of training-courses, coaching sessions, Workshops (at all levels) held

Number of plans (career, incentives)

Number of Study Tours organized (at all levels)

Awareness

Custom satisfaction with clients

Custom satisfaction with relations (hospitals, doctors, pharmacists)

Number of complaints

Number of appeals

Throughput time invoice/reimbursement

Staff aware of Manual, Laws etc

Number of PR events

Staff aware of Manual, Laws etc.

8.2 Special requirements

Not

applicable

List of Abbreviations

Acronym	Meaning
DG	Director General
EC	European Commission
ESPISP	World Bank Emergency Social Protection Implementation Support Project
EU	European Union
HR	Human Resource
HRM	Human Resource Management
ICT	Information and Communication Technology
ILO	International Labor Organization
KE	Key Expert
KPI	Key Performance Indicator
LTE	Long Term Expert
M	Million
M&E	Monitoring and Evaluation
MIS	Management Information System
MoL	Ministry of Labor
NSSF	National Social Security Fund
OMSAR	Office of the Minister for Administrative Reform
PSC	Project Steering Committee
STE	Short Term Expert
SWOT	Strengths, Weaknesses, Threats, Opportunities
TA	Technical Assistance
TAT	Technical Assistance Team
TL	Team Leader
TNA	Training Needs Assessment
ToR	Terms of Reference
WB	World Bank

ANNEXE 7 : LOIS ET DÉCRETS RÉGISSANT LA GESTION DES AFFAIRES DU PERSONNEL DE L'AP

Principales lois, statuts et décrets législatifs et réglementaires liés à la gestion du personnel dans les administrations publiques

أبرز القوانين والمراسيم الاشتراعية والتنظيمية التي لها علاقة بالعاملين في الإدارات العامة

شؤون الموظفين والتنظيم الإداري

Administration & Employees regulation

- المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته - نظام الموظفين
- Legislative decree nbr.112 dated 12/6/1959 and its amendments - Personnel system
- المرسوم اشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 (تنظيم الإدارات العامة)
- Bylaw nbr. 111 dated 12/6/1959 (Public Administrations Organization)
- القانون 717 تاريخ 1998/11/5 (رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وتحويل سلاسل الرواتب)
- Law 717 dated 5/11/1998 (Raising the minimum salaries and wages and converting the salaries scheme)
- القانون 2008/63 (رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور...)
- Law 63/2008 (Raising the minimum salaries and wages)
- المرسوم رقم 3379 تاريخ 2000/7/11 (نظام العمل الإضافي والمكافآت النقدية في الإدارات العامة)
- Decree nbr. 3379 dated 11/7/2000 (Overtime and cash bonuses system in public administrations)
- المرسوم رقم 3169 تاريخ 1972/4/29 (أحكام تتعلق بتعيين موظفي الفئة الأولى)
- Decree nbr. 3169 dated 29/4/1972 (Provisions concerning category 1 employees nomination)
- مرسوم رقم 2894 - صادر في 1959/12/16 شروط تطبيق بعض احكام المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 المتعلق بتنظيم الإدارات العامة
- Decree nbr. 2894 dated 16/12/1959
- المرسوم 10183 تاريخ 1997/5/2 (تحديد أصول التعاقد وأحكامه المنصوص عليه في المادة 87 من نظام الموظفين) المعدل بموجب المرسوم رقم 3880 تاريخ 2010/4/21
- Decree 10183 dated 2/5/1997 (Identifying the contracting codes and provisions set forth in Article 87 of the personnel system) amended by virtue of decree 3880 dated 21/4/2010.

- مشروع قانون موضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 58 تاريخ 15/12/1982 (تعديل بعض أحكام المرسومين الاشتراعيين رقم 111 ورقم 112...)
- Draft law implemented through decree nbr. 58 dated 15/12/1982(amending some of provisions in legislative decrees No. 111 and 112)
- مرسوم رقم 5240 تاريخ 5/4/2001 (تحديد الفائضين في الإدارات العامة)
- Decree nbr. 5240 dated 5/4/2001 (Determining surplus in public administrations)
- المرسوم رقم 3950 تاريخ 27/4/1960 (نظام التعويضات والمساعدات) وتعديلاته.
- Decree nbr. 3950 dated 27/4/1960 (Compensation and Benefits System) and its amendments.
- المرسوم الاشتراعي رقم 47 تاريخ 29/6/1983 وتعديلاته (نظام التقاعد والصرف من الخدمة)
- Bylaw n.47 dated 29/6/1983 and its amendments (Retirement and Dismissal System)
- المرسوم اشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 (تنظيم الإدارات العامة)
- Bylaw nbr. 111 dated 12/6/1959 (Public Administrations Organization)
- المرسوم رقم 2894 تاريخ 16/12/1959
- Decree nbr. 2894 dated 16/12/1959
- المرسوم رقم 17046 تاريخ 25/5/2006 (تحديد شروط التعيين الخاصة الإضافية لبعض الوظائف: رئيس دائرة...)
- Decree nbr. 17046 dated 25/5/2006 (determining the special additional nomination conditions of some functions: Head of Department)
- المرسوم رقم 9663 تاريخ 8/12/2012 (تحديد الشروط الخاصة الإضافية لبعض الوظائف: وظائف إدارية، مالية...)
- Decree nbr. 9663 dated 8/12/2012 (determining the special additional appointment' conditions of some functions: administrative, financial functions...)
- القانون رقم 23 تاريخ 5/9/2008 (إخضاع التعاقد لمباراة يجريها مجلس خدمة مدنية)
- Law nbr. 23 dated 5/9/2008 (Subjecting contracting to a contest conducted by the Civil Service Board)
- المرسوم رقم 5883 تاريخ 3/11/1994 (النظام العام للاجراء)
- Decree nbr. 5883 dated 3/11/1994 (Workers General System)
- القانون 220 تاريخ 29/5/2000
- Law 220 dated 29/5/2000
- المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 12/6/1959 (التنظيم الإداري- المحافظات والأقضية)

- Decree nbr. 116 dated 12/6/1959 (Administrative organisation - Provinces & districts)

Principales lois, statuts et décrets législatifs et réglementaires des administrations liées à la gestion du personnel dans les administrations publiques

أبرز القوانين والمراسيم الاشتراعية والتنظيمية الأجهزة الرئيسية المناط بها إدارة شؤون الموظفين

مجلس الخدمة المدنية

Civil Service Board

- مرسوم اشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته
- Legislative decree nbr. 114 dated 12/6/1959 and its amendments
- المرسوم رقم 8337 تاريخ 1961/12/30 (تنظيم مجلس الخدمة المدنية) وتعديلاته.
- Decree nbr. 8337 dated 30/12/1961 (Organizing Civil Service Board) and its amendments.
- المرسوم 97/10700 تاريخ 97/8/8
- Decree 10700/97 dated 8/8/97
- - المرسوم 10209 تاريخ 97/5/8 (إحداث دائرة معلوماتية)
- Decree 10209 dated 8/5/97 (Creation of IT Department)
- قانون 97 تاريخ 1999/6/18 (تعديل تنظيم م.خ.م)
- Law 97 dated 18/6/1999 (Amendment of CSB Organization)
- - المرسوم 7486 تاريخ 2002/2/27 (تعديل تنظيم م.خ.م)
- Decree 7486 dated 27/2/2002 (Amendment of CSB Organization)
- المرسوم 12385 تاريخ 1998/6/23 (إحداث دائرة)
- Decree 12385 dated 23/6/1998 (Creating a department)
- القانون 583 تاريخ 2004/4/23 إخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة لصلاحيه م.خ.م (المادة 54)
- Law 583 dated 23/4/2004 Subjecting the appointment's contest in the Public Administrations to the Civil Service Board's authority (article 54)
- القرار رقم 375 تاريخ 1966/2/12 (نظام الملف الشخصي...)
- Decision nbr. 375 dated 12/2/1966 (Personal File System)
- المرسوم رقم 8868 تاريخ 1962/2/27 (تصديق نظام التخصص في الخارج)
- Decree 8868 dated 27/2/1962 (Ratification of the Specialization System Abroad)

- المرسوم رقم 101 تاريخ 15/1/1999 (تعديل المرسوم رقم 62/8868)
- Decree nbr. 101 dated 15/1/1999 (decree amendment nbr. 62/8868)

التفتيش المركزي

Central Inspection

- المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 12/6/1959 (إنشاء التفتيش المركزي)
- Bylaw nbr 115 dated 12/6/1959 (Creation of Central Inspection)
- المرسوم رقم 2460 تاريخ 9/11/1959 (تنظيم التفتيش المركزي)
- Decree nbr. 2460 dated 9/11/1959 (Central Inspection Organization)

ديوان المحاسبة

Council of Audit

- المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983 (تنظيم ديوان المحاسبة)
- Bylaw nbr. 82 dated 16/9/1983 (Court of Audit)

المعهد الوطني للإدارة

École Nationale de l'Administration (ENA)

- القانون 222 تاريخ 29/5/2000 (إنشاء المعهد الوطني للإدارة)
- Law 222 dated 29/5/2000 (Creating ENA)
- المرسوم رقم 4329 تاريخ 25/10/2000، (تحديد شروط تعيين وتعويضات وبعض مهام رئيس وأعضاء مجلس إدارة معهد الإدارة العامة، والمدير العام للمعهد ومفوض الحكومة لديه، وطريقة إدارة أموال المعهد المذكور)
- Decree number 4329 dated 25/10/2000
- المراسيم التي صدقت أنظمة المعهد لا سيما منها المرسوم رقم 11044 تاريخ 27/9/2003
- Decrees that ratified the systems of the Institute especially decree nbr. 11044 dated 27/9/2003
- المرسوم 6316 تاريخ 31/1/1995
- Decree 6316 dated 31/1/1995

Les autorités en charge de la gestion des affaires du personnel de l'AP

أبرز القوانين والمراسيم الاشتراعية والتنظيمية التي لها علاقة باستحداث وتنظيم الوزارات الاربعة

وزارة الصناعة

Ministry of Industry

- قانون رقم **642** صادر في 1997/6/2 احداث وزارة الصناعة
- Law 642 dated 2/6/1997 creation of the ministry of Industry
- قانون رقم **20** صادر في 2008/9/5 تعديل القانون رقم 642 تاريخ 1997/6/2 لجهة اضافة مصلحتين اقليميتين جديدتين
- Law 20 dated 5/9/2008 amendment of law 642 adding 2 new regional departments
- مرسوم رقم **13173** صادر في 1998/10/8 تنظيم وزارة الصناعة وتحديد ملاكها وشروط التعيين في بعض وظائفها
- Decree 13173 dated 8/10/1998 organisation of ministry of industry
- مرسوم رقم **2984** تاريخ 2010/1/4 تعديل المرسوم رقم 13173 تاريخ 1998/10/8
- Decree 2984 dated 4/1/2010 amendment of decree 13173

وزارة لصحة العامة

Ministry of Public Health

- مرسوم **8377** بتاريخ 30/12/1961 تنظيم وزارة الصحة العامة
- Decree 8377 dated 30/12/1961 organisation of Ministry of Public Health
- مرسوم رقم **5832** - صادر في 2001/7/4 تعديل ملاك ومهام دائرة المشاريع والبرامج المحدثة في وزارة الصحة العامة بموجب المرسوم رقم 17464 تاريخ 1964/9/9
- Decree 5832 dated 4/7/2001 amendment of structure and missions *Projects and Programs* department formed at MoPH by decree 17464 dated 9/9/1964

وزارة الشؤون الاجتماعية

Ministry of Social Affairs

- قانون رقم **212** صادر في 1993/4/2 إحداث وزارة الشؤون الإجتماعية
- Law 212 dated 2/4/1993 creation of Ministry of Social Affairs
- قانون رقم **327** صادر في 1994/5/18 تعديل بعض أحكام قانون إحداث وزارة الشؤون الإجتماعية
- Law 327 dated 18/5/1994 amendment of the ministry creation law
- مرسوم رقم **5734** تاريخ 1994/9/29 مرسوم تنظيم وزارة الشؤون الإجتماعية
- Decree 5734 dated 29/9/1994 organisation of MoSA
- مرسوم رقم **9899** صادر في 2003/4/4 تعديل المرسوم رقم 5734 تاريخ 1994/9/29 حول تنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية وتحديد ملاكها وشروط التعيين الخاصة ببعض وظائفها
- Decree 9899 dated 4/4/2003 amendment of decree 5734 dated 29/9/1994

وزارة السياحة

Ministry of Tourism

- قانون رقم **21** - صادر في 1966/3/29 انشاء وزارة السياحة
- Law 21 dated 29/3/1966 creation of the Ministry of Tourism
- مرسوم رقم **5743** صادر في 1966/10/22 تنظيم وزارة السياحة و تحديد ملاكها وتعديلاته .
- Decree 5743 dated 22/10/1966 organisation of MoT
- مرسوم رقم **8209** - صادر في 1974/6/26 تعديل ملاك المديرية العامة للشؤون السياحية في وزارة السياحة
- Decree 8209 dated 26/6/1974 amendment of the structure of MoT general direction
- المرسوم رقم **13179** - صادر في 1998/10/8 تعديل شروط التعيين في ملاك المديرية العامة للشؤون السياحية في وزارة السياحة
- Decree 13179 dated 8/10/1998 amendment of appointment conditions at the MoT

ANNEXE 8 : MATRICE DES TEXTES JURIDIQUES

Matrice des textes juridiques des dispositifs du projet GRH

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
Recruitment	Bylaw n.112 dated 12/6/1959	Article 4: Public employment conditions	<p>Article 4- General conditions for employment</p> <p>1- Each applicant for a public position shall:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Be Lebanese for more than 10 years - Be over 20 years of age - Not be above 35 years of age if he was applying for a position in category 5 or 4. If he was applying for a position in another category or for a technical position in any of the categories, the difference in age between his current age and retirement age for this specific position should not be less than the minimum duration for the eligibility for a retirement salary. - Present a certificate from an authorized medical committee proving he is healthy and free from any handicaps that prevent him from performing his job. - Present a copy of his police record proving he is eligible of his civil rights and wasn't convicted for a crime or an attempt to crime of any type, a misdemeanour or an attempt to misdemeanour such as: theft, fraud, bad credit, uncovered check, embezzlement, bribery, rape, threat or forgery, the usage of fraud, false testimony and immoral crimes stated in part seven of the Penal Code, and crimes related to the cultivation or trade of narcotic substances. These provisions shall apply to people who have been discharged or benefited from an amnesty. - Holder of degrees and required scientific qualifications, and having passed nomination competition in all cases where competition is stipulated by law. <p>2- Additional special conditions to be fulfilled by the candidates for technical or some administrative positions shall be determined in the regulations of every ministry.</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
Recruitment			The employee who wishes to benefit from the provisions of this article shall submit a request to the relevant authority.
		<p>Article 11: Nomination conditions in the 2nd Category</p> <p>Article 11: Nomination conditions in the 2nd Category</p>	<p>Article 11- Amended by virtue of decree No. 58 dated 15/12/1982 And law No. 222 issued on 29/5/2000</p> <p>Conditions of nomination in category 2</p> <p>Vacant positions in category 2 shall be filled by choosing among employees of grades 1 and 2 in category 3 who have successfully finished a training session at the public administration School and had their names listed in upgrading lists. They shall be classified in the last grade of the category and shall retain their right for seniority for promotion should they be classified in a salary equivalent to their original salary.</p> <p>The Civil Service Board Authority shall exempt from the condition of the aforementioned training session employees who have successfully passed a training session in administrative affairs which duration is no less than six consecutive months in a public administration school abroad and were sent to these schools through a scholarship, provided exemption is coupled with the approval of the Council of Ministers.</p> <p>1- Vacant technical positions in category 2 could be filled through a competition to which category 3 employees and employees from outside the cadres can apply, provided the ministry's bylaws authorizes as such or the Civil Service Board Authority decides so pursuant to the proposal of the relevant administration. All applicants, whether employees or from outside the cadres should be holders of university degrees or have expertise in the required field.</p> <p>2- Provisions of article (8) of this legislative decree shall apply to the organization of competition set forth in the previous article.</p> <p>3- Category 2 employees shall be nominated by virtue of a decree</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			upon approval of the Civil Service Board Authority. Probation period conditions do not apply to them.
	Law n. 717 dated 5/11/98	Section 3 from article 5	3Category 2 employees applying to fill vacant positions in category 1 by choosing shall be of grade 4 at least, in addition to having their name listed in the promotion list.
	Council of Ministers meeting dated 12/4/2010	(Decision text)	
	Council of Ministers decision n. 12/10/2011		
	Legislative decree n. 112 dated 12/6/1959	Article 12: Nomination conditions in the Category 1	<p>Article 12- Amended by virtue of decree No. 3169 dated 29/4/1972</p> <p>Conditions of nomination in category 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Vacant positions in category 1 shall be filled by choosing among employees of the higher three grades in category 2 whose names are listed in upgrading lists. They shall be classified in the last grade of the category and shall retain their right for seniority for promotion should they be classified in a salary equivalent to their original salary. 2- In exceptional situations, employees from outside the cadres shall be nominated in category 1 upon consulting with the Civil Service Board, provided they are holders of university degrees. They shall be considered as holding tenure the moment they are nominated. This measure shall only be applicable to one third of vacant positions in category 1. 3- Category 1 employees are nominated by a decree promulgated at the Council of Ministers.

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
Nomination effects (all categories)	Legislative decree n.112 dated 12/6/1959	Article 13	<p>Article 13- Nomination effect and results</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- No employee shall be nominated but in a vacant position in the cadres to which a special appropriate has been allocated dully. 2- Nomination shall take place in the last grade of the category, except for situations stipulated by law. 3- Nomination shall enter into effect starting with the date of work. No retroactive effect shall take place. 4- Nomination texts shall be notified to the Civil Service Board and the Account audit. 5- If nomination takes place in a position which is not vacant in the cadres or in a position to which no appropriates have been allocated in the budget, the receiver and the employee who is entitled to make payments are prohibited from clearing or settling expenses even if they receive a written order to do so. The employee who is entitled to make payments shall notify the minister of finance and the Civil Service Board to abrogate the nomination text. 6- If nomination is contradictory to legal codes, it shall be considered as unenforceable. The relevant person does not have any acquired right until he gets from the competent judicial authority a final decision of the legitimacy of the nomination.
<p>Recruitment & nomination (categories 3-4-5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • General conditions of recruitment 			<p>Article 4- General conditions for employment</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Each applicant for a public position shall: <ul style="list-style-type: none"> - Be Lebanese for more than 10 years - Be over 20 years of age - Not be above 35 years of age if he was applying for a position in category 5 or 4. If he was applying for a position in another category or for a technical position in any of the categories, the difference in

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
<p>Recruitment (categories 3-4-5)</p>	<p>Legislative decree n.112 dated 12/6/1959</p>		<p>of the competition or to January First of the year in which nomination is taking place for employees who can be nominated without examination.</p> <p>3- The age of the new employee shall be stated in his nomination text, documented with a certified photocopy of his civil register at the personal status records. If the day and month of his birth are not stated, he shall be considered as born on July 1 of the year of birth. If only the day of birth is not stated, he shall be considered as born on the 15th day of the month of birth.</p> <p>4- In determining the age of the employee, no correction made after the nomination text shall be taken into consideration, and no such correction to the age of employees shall be taken into consideration if done after March 1, 1943, with disregard to the type or reason of correction, whether it was issued by precatory justice or through conciliation except for judicial rulings that have already been carried out by the administration.</p> <p>5- Shall be exempted from provisions set forth above precatory or conciliatory correction that brings back the age of the employee to what it has been originally in the census that took place by virtue of decree No. 8837 dated 15/1/1932. The employee's age when starting position shall be therefore set as per the said census.</p> <p>The employee who wishes to benefit from the provisions of this article shall submit a request to the relevant authority</p>
		<p>Article 6: Nomination conditions in category 5</p>	<p>Article 6- Conditions of nomination in category 5: The Civil Service Board Authority sets conditions of nomination for category 5 employees, taking into consideration provisions of article four of this legislative decree with the exception of the degree condition. Nomination shall take place pursuant to a competition organized by the personnel administration at the Civil Service Board.</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
<p>Recruitment (categories 3-4-5)</p>		<p>Article7: Nomination conditions in the categories 3 & 4</p>	<p>Article 7- Amended by virtue of decree No. 5946 dated 31/12/1960 And decree No. 7881 dated 27/8/1967</p> <p>Conditions for every job applicant in category 4 or 3:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Every job applicant in category 4 or 5 should pass the relevant competition 2- A special competition is set for categories 4 and 5. Those who wish to participate to the qualifying competition for rank two positions shall be holders of the Lebanese baccalaureate- Part one, or equivalent. Shall be exempted from this condition stenographers, dictators, postmen, phone call distributors and other practical job seekers provided these positions are set by a decree upon approval of the Civil Service Board Authority. Those who wish to participate to the qualifying competition for rank one positions shall be holders of the Lebanese baccalaureate-Part two, or equivalent or the Lebanese baccalaureate- Part one if they have been in rank 2 of category 4 for five years at least, or employees in rank 2 of category 4 for at least 10 years with disregard to the type of degree they hold. <ul style="list-style-type: none"> - Specialist } - Fireman } in all administrations - Professional driver } - Professional } - Lines controller } in the general directorate of telephone 3- Those who wish to participate to the qualifying competition for category 3 positions shall be holders of at least a law degree or equivalent

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>4- For technical positions, the above degrees could be replaced with special degrees set forth in the regulations of every ministry.</p> <p>5- The employee who has spent 10 years in a specific category shall participate to the qualifying competition to fill the position that comes straight before with disregard to the degree he holds, except for technical positions for which the law has stipulated to be holder of a specific degree, whether the job applicants were employees or others.</p>
		<p>Article8: Codes for Contests organization for categories 3 & 4</p>	<p>Article 8- Amended by virtue of decree No. 58 dated 15/12/1982 Competition organization terms for categories 4 and 3:</p> <p>1- The Civil Service Board Authority shall set terms and articles for competition upon taking opinion of relevant ministries. These terms could stipulate to give additional grades that do not exceed 15% of the total grade to applicants who are holders of degrees higher than the minimum level required and 10% for employees who have been in service for ten years and more. Additional grades are given when classifying success ranks for those who pass the competition.</p> <p>2- The personnel administration at the Civil Service Board shall organize competitions except for entry competition to the National School for public Administration and selective competitions and examinations aiming at sending current employees and those who are trained for public positions abroad for specialization. These shall fall under the competence of the initiation and training administration solely.</p> <p>Each of the aforementioned administrations shall set dates for competitions and examinations in addition to location and deadline for submission of applications. It shall as well set the final deadline for announcement of results which shall be declared through the</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>Lebanese national radio station and published in at least three local newspapers. The period of time for submission of applications should be no less than 15 days starting with the date of the last announcement in the radio or the local daily newspapers.</p> <p>3- The Civil Service Board shall organize common competitions for similar positions within the same category in all or some administrations or special competitions for each administration namely for technical positions.</p> <p>4- The Civil Service Board shall nominate members of the examining committees. Some are employees and the others are members of the higher education authority.</p> <p>5- The Civil Service Board pursuant to the proposal of the personnel administration or the initiation and training administration depending on each one's competence shall set a list of candidates who meet the conditions for participation in competitions or examinations. Its decision shall not be appealed or revoked for exceeding authority.</p> <p>6- When required during competitions or examinations, the competent administration shall seek the help of the employees of the relevant ministry.</p> <p>7- Competition or examination results shall be announced as soon as received on the door of the Civil Service Board. The list of winning candidates shall remain valid for two years only starting the date of announcement. This list shall have priority for two years over the subsequent list. The list shall not be effective after two years.</p> <p>8- The Civil Service Board shall cancel a competition or an examination pursuant to the proposal of the personnel administration or the initiation and training administration. The</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>decision of cancellation shall precede the announcement of results, otherwise it shall be annulled.</p>
		<p>Article 19: Nomination conditions in categories 3 & 4</p>	<p>Article 9- Conditions of nomination in categories 4 and 3:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Category 4 and 3 employees shall be nominated by virtue of a decree upon the approval of the Civil Service Board Authority 2- Success ranking hierarchy in competitions shall be respected in nomination 3- Employees mentioned in clause (5) of article (7) shall be nominated in the last grade of the category if its salary exceeds their salary, or in grade which salary is equivalent to theirs. They shall retain their right for seniority that qualifies them for promotion if salaries are the same.
	<p>Law n.717 dated 5/11/98</p>	<p>Sections 4,5,6 from article 5</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4- Category 3 employees who shall fill vacant positions in category 2 by choosing should be from grade 5 at least, in addition to having his name listed in the promotion list. 5- The employee who shall be promoted from one rank to another in his category should be in grade 5 at least in addition to having his name listed in the promotion list. 6- The engineer who shall be promoted from one rank to another in

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			his category should be in grade 5 at least in addition to having his name listed in the promotion list.
	Law 717/98	Section 2 from the article 5 related to assistant inspectors)	2- Assistant inspectors in the Central Inspection are nominated in grade 2 of their wages and salaries scale.

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
<p>Recruitment & nomination (categories 2-3-4-5)</p>	<p>ENA System annexed to the decree n.11044 dated 27/9/2003</p>	<p>Item first from article 5 (Preparation)</p>	<p>Article 2- ENA's tasks: First: Initiating public administrative cadres of categories 2, 3 and 4–grade 1 for public administrations on both the scientific and practical levels, enhancing their administrative skills so they could be able to assume responsibility and perform their tasks while promoting performance.</p>
		<p>Article 5 -</p>	<p>Article 5-Nomination in public functions A student from the initiation branch who has successfully finished his studies and accomplished all required terms and conditions shall be nominated in a vacant position of the public administrative cadre.</p>
		<p>Article 9 -</p>	<p>Article 9- Initiation branch grades Initiation branch is divided into three grades: - Higher special grade for category 2 positions - Higher grade for category 3 positions - Mid grade for category 4- rank one positions</p>
		<p>Article 13 -</p>	<p>Article 13- Entry contest for special higher grade and higher grade Amended by virtue of decree No. 13708 dated 4/12/2004 Entry competitions for special higher grade and higher grade: 1- Are allowed to participate to the entry competition for special higher grade and higher grade: - Non employees who are eligible for general terms of employment stipulated in Employees regulations, provided they are holders of a license or a university degree in at least a major of the higher education or they have acquired enough expertise in the required job in the specialized administration. The said license, degree or expertise shall be stipulated in a decree stating positions for these two grades. - Employees of category 3 and below in the cadres of public</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>administrations for higher special grade. Category 3 employees are exempted from the scientific qualification requirement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Employees of category 4 and below for higher grade, provided they are holders of a license or a university degree stipulated in a decree stating above mentioned positions <p>2- None is allowed to present to the entry competition of the higher special grade or the higher grade if he has failed three entry competitions for one of these two grades.</p>
		Article 24 -	<p>Article (24)- Nominating students at the School</p> <ul style="list-style-type: none"> 1- Students are nominated by virtue of a decree following the approval of the Civil Service Board. Nomination text shall not be issued before students have presented to the Civil Service Board a commitment ensuring they will remain in public service in one of the positions initiated by the School for a period of 10 years at least, starting from the date of joining the School. The student's resignation before the commitment period is done or considering him as resigned shall engage him to return back salaries he has taken from the School. Collecting the amount of money shall occur pursuant to the Public Accounting Law. 2- Sample of this commitment shall be determined by virtue of a decision taken at the Civil Service Board. 3- Provisions of this article are applicable on students who are nominated in category 4- rank one positions, whereas commitment term shall be limited to five years only. 4- As for people mentioned in the last section of article six of this regulation, they shall join the School by virtue of contracts

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			they have signed with the Civil Service Board pursuant to the said article, provided these contracts are not executed before they present the commitment and guarantee imposed on students who shall be appointed by a decree.
<i>Civil Servants</i>	Performance appraisal system of permanent staff in public administration		
Performance Appraisal			
<i>Contractors</i>	Circular CSB n.10 dated 6/2/1996		Circular to all public administrations, institutions and municipalities falling under the competence of the Civil Service Board. The Council of Ministers has agreed in its session held in 4/12/1996 on renewing contracts with contractors for 1997. Therefore, the CSB asks all public administrations, institutions and municipalities falling under its competence when submitting contracts renewal for 1997 to attach to each renewal project a copy of the original contract, a copy of the ruling contract for 1996 in addition to a statement explaining type of works assigned to the contractor and volume of work achieved in 1996. It shall include as well a clear and explicit appraisal of the contractor's performance by his direct superiors and the higher ones and by the head of the administration. Appraisal shall be distributed as follows: very good, good, average, weak. The CSB will return every transaction without taking any decision in

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>its regard if it doesn't include a performance appraisal for the contractor subject to renewal as shown above. Note that article 88 of Legislative decree 112 date 12/6/59 (personnel system) and its amendments clearly states that "renewal of contract is not done implicitly". Date December 6, 1996 Head of the Civil Service Board Hassan Shalak</p>
<p>Promotion Category 2</p>	<p>Legislative decree 112/59</p>	<p>Article 11</p>	<p>Article 11- Amended by virtue of decree No. 58 dated 15/12/1982 And law No. 222 issued on 29/5/2000 Conditions of nomination in category 2 1- Vacant positions in category 2 shall be filled by choosing among employees of grades 1 and 2 in category 3 who have successfully finished a training session at the public administration School and had their names listed in upgrading lists. They shall be classified in the last grade of the category and shall retain their right for seniority for promotion should they be classified in a salary equivalent to their original salary. The Civil Service Board Authority shall exempt from the condition of the aforementioned training session employees who have successfully passed a training session in administrative affairs which duration is no less than six consecutive months in a public administration school abroad and were sent to these schools through a scholarship, provided exemption is coupled with the approval of the Council of Ministers. 2- Vacant technical positions in category 2 could be filled through a competition to which category 3 employees and employees from outside the cadres can apply, provided the ministry's bylaws authorizes as such or the Civil Service Board Authority decides so pursuant to the proposal of the relevant administration. All applicants, whether employees or from outside the cadres should be holders of university degrees or have</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>expertise in the required field.</p> <p>3- Provisions of article (8) of this legislative decree shall apply to the organization of competition set forth in the previous article.</p> <p>4- Category 2 employees shall be nominated by virtue of a decree upon approval of the Civil Service Board Authority. Probation period conditions do not apply to them. .</p>
	Law 98/717	Section 4 from article 5	<p>7- Category 3 employees who shall fill vacant positions in category 2 by choosing should be from grade 5 at least, in addition to having his name listed in the promotion list.</p> <p>8- The employee who shall be promoted from one rank to another in his category should be in grade 5 at least in addition to having his name listed in the promotion list.</p> <p>9- The engineer who shall be promoted from one rank to another in his category should be in grade 5 at least in addition to having his name listed in the promotion list. .</p>
	Council of Ministers meeting dated 12/4/2010		
Promotion Category 1	Legislative decree 59/112	Article 12	<p>Article 12- Amended by virtue of decree No. 3169 dated 29/4/1972</p> <p>Conditions of nomination in category 1:</p> <p>1- Vacant positions in category 1 shall be filled by choosing among employees of the higher three grades in category 2 whose names are listed in upgrading lists. They shall be classified in the last grade of the category and shall retain their right for seniority for promotion should they be classified in a salary equivalent to their original salary.</p> <p>2- In exceptional situations, employees from outside the cadres shall be nominated in category 1 upon consulting with the Civil Service Board, provided they are holders of university degrees. They shall be</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
	Council of Ministers meeting dated 12/4/2010		<p>considered as holding tenure the moment they are nominated. This measure shall only be applicable to one third of vacant positions in category 1.</p> <p>3- Category 1 employees are nominated by a decree promulgated at the Council of Ministers. .</p>
Advancement all categories	Legislative decree 1959/112	Article 33	<p>Article 33- Promotion</p> <p>1- The promotion shall advance the grading of six months at the most.</p> <p>2- Every ministry or administration shall send, before the end of the month of June each year, a list of the employees it advises to be promoted, provided that their number doesn't exceed 10% of the total number of the employees at the ministry or administration, entitled to be promoted in the following fiscal year. This number shall be distributed on different categories according to the percentage.</p> <p>3- The list shall be attached to a statement of grades and reasons for the promotion as per prototypes set by the personnel administration at the Civil Service Board.</p> <p>4- The personnel administration shall take a decision before the end of October each year regarding lists it has received.</p> <p>5- The personnel administration shall approve the lists or rejects partially or fully. What has been approved is considered as effective and what has been rejected is to be sent back to the ministry or relevant administration with a statement of reasons for rejection.</p> <p>The ministry or the relevant administration shall propose before the end of November new proposals or statements supporting its</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>previous proposals. The Civil Service Board shall take the final decision regarding these proposals and statements before the end of December. Should the decision not be taken by that deadline, proposals and statements enter into effect as received by the Board.</p> <p>6- The promotion shall enter into effect starting the date set in the decision of the personnel administration or the Civil Service Board Authority, or the deadline set in lists and statements sent by the ministry and the administrations if the Board Authority fails to take a decision in due date.</p> <p>7- In case the promotions could not be paid from their appropriates in the budget, they shall be paid from the extras in the appropriates of the salaries.</p>
Promotion	Legislative decree n.112 dated 12/6/1959 59/112	Article 34	<p>Article 34- Amended by virtue of decree 15703 dated 6/3/1964</p> <p>Upgrade:</p> <p>An employee shall not be upgraded from one rank to another unless he was in the grade one list of his rank and his name was listed in the upgrading list, as per provisions of clause 4 of this article.</p> <p>Every ministry or administration shall set an upgrading list and send it to the Civil Service Board before October 1 each year including names of employees it nominates for upgrading from one rank to another in the same category, from category 3 to category 2 or from category 2 to category 1. Reasons for upgrading shall be attached to the list.</p> <p>The Civil Service Board shall take final decision on the list before the end of January. He shall consult with the Central Inspection Board before taking its decision.</p> <p>Should it not take decision on due time, the list is considered as enforced as received from the ministry or the relevant administration.</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			Engineers shall be upgraded from one rank to another if they were in the top three grades of their rank and their names were present in the upgrading list as per provisions of clause 3 of this article.
Promotion Category 3 & 4	Law 98/717	Section 5 from article 5	10- The employee who shall be promoted from one rank to another in his category should be in grade 5 at least in addition to having his name listed in the promotion list. 11- The engineer who shall be promoted from one rank to another in his category should be in grade 5 at least in addition to having his name listed in the promotion list.
		Section 6 from article6	

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
Training	Legislative decree 59/112 (for promotion to Category2)	Section 1 from article 11	<p>1- Vacant positions in category 2 shall be filled by choosing among employees of grades 1 and 2 in category 3 who have successfully finished a training session at the public administration School and had their names listed in upgrading lists. They shall be classified in the last grade of the category and shall retain their right for seniority for promotion should they be classified in a salary equivalent to their original salary.</p> <p>The Civil Service Board Authority shall exempt from the condition of the aforementioned training session employees who have successfully passed a training session in administrative affairs which duration is no less than six consecutive months in a public administration school abroad and were sent to these schools through a scholarship, provided exemption is coupled with the approval of the Council of Ministers.</p>
	ENA System annexed with the decree n.11044 dated 27/9/2003	Clause 2 from article 2	<p>Article 2- ENA's Tasks</p> <p>Training the staff of public administrations, institutions and municipalities falling within the Civil Service Board competence</p>
	ENA's bylaws	Articles 43,50,53	<p>Higher administrative studies session (categories 1 and 2)</p> <p>Article (43)- Employees who were accepted in the higher administrative studies session:</p>

System	Designation Law, by law, Decree, memo etc. Number & date	Article Number	Text
			<p>Shall be accepted to the higher administrative studies session, category 1 and 2 employees who fill administrative or technical positions and ask to join the sessions.</p> <p>Higher training session (category 3)</p> <p>Article (50)- Employees who have been accepted in the higher training session</p> <p>Shall be accepted to the higher training session, category 3 employees who belong to grades 3 and 4 at least including financial, administrative and technical inspectors at the Central Inspection.</p> <p>Mid training sessions (category 4)</p> <p>Article (53)- Employees who have been accepted in the mid training session</p> <p>Shall be accepted in the mid training sessions, category 4 employees of the public administrative cadres. Priority shall be given to holders of university degrees.</p>



Université Panthéon-Assas

SAADE Jean Bilal | Thèse de doctorat | décembre 2022

COUVERTURE

Résumé :

Notre ambition est de décrire et comprendre les mécanismes de la gestion de projets de réforme de l'administration publique financés par l'Union européenne au Liban et de décrire les coulisses de la mise en œuvre de ces projets. Pour se faire nous avons mené une recherche-intervention au Liban entre 2013 et 2019 dans un cadre théorique mobilisant les concepts du changement organisationnel, la théorie des parties prenantes et la théorie de la traduction pour mieux appréhender les attentes et intérêts des différentes parties prenantes libanaises.

Descripteurs : Gestion de projet, administration publique, problématisation, contextualisation, cycle de projet, parties prenantes, théorie de la traduction, gestion des ressources humaines (GRH), ancrage des résultats.

Title and Abstract :

Our ambition is to describe and understand the mechanisms of the management of public administration reform projects funded by the European Union in Lebanon and the backstage of its implementation. To do so, we conducted an intervention-research between 2013 and 2019 within a theoretical framework mobilizing organizational change concepts, the actor network theory, and the stakeholder theory to understand the expectations and interests of the different Lebanese stakeholders.

Keywords : project management, public administration, problematisation, contextualization, project cycle, stakeholders, actor network theory, project results rooting, human resource management (HRM).

Nota : cette page, dernière de couverture, sera retournée avant reliure.

