

L'accès à l'information administrative du fonctionnaire gabonais: un défi pour la qualité du service public

Présenté par

ANTOINE NDOYE

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration - Gestion

Spécialité Gouvernance et Management Public

Le 03 Mars 2017, 10h 30

Devant le jury composé de :

Dramé ALIOUNE

Président

Docteur, Directeur du Département Administration- Gestion
(Université Senghor d'Alexandrie/ Egypte)

Kanel ENGANDJA NGOULOU

Examineur

Docteur, Responsable de la Chaire Senghor de la Francophonie
en Développement Durable de Libreville (Université Franco- Gabonaise
Saint- Exupery/ Gabon)

Fulbert AMOUSSOUGA GERO

Examineur

Professeur, Directeur de l'Ecole doctorale des Sciences Economiques
et de Gestion, FASEG (université Abomey Calavi/ Benin)

Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier le corps administratif du Département Administration- Gestion, à savoir : Docteurs Danielle BORDELEAU et Alioune DRAME, ancienne et nouveau Directeur ainsi que madame Suzanne YOUSSEF, Assistante- Administrative pour l'encadrement dont ils ont fait preuve;

Notre gratitude va à l'endroit de l'ensemble du Corps Enseignant et particulièrement à notre Directeur de mémoire, Docteur Kanel ENGANDJA NGOULOU pour sa disponibilité et ses multiples conseils;

Nous n'oublions pas nos maîtres de stage, Messieurs Jérôme MAVIOGA MBOUNDOU (Directeur du Recrutement), Daniel MEZUI (Chef de Service) et Mademoiselle Grâce DIYENA KASSA (assistante de Direction) pour l'encadrement et les facilités d'accès aux informations dont ils ont fait montre à notre égard ;

Merci à toutes les personnes ressources qui, de loin ou de près, ont contribué à la réalisation de cette monographie pour leurs éclairages.

Dédicace

A l'Eternel qui veille sur nous chaque jour, à la grande famille de la Jeunesse Etudiante Chrétienne et à son aîné le Réseau des Anciens Jécistes d'Afrique, avec une pensée oblatrice pour Hugues KOUANGA, Sylvie BAYONNE et Ilda Bertille MOUANANDA née MBINA ;

A notre Progéniture (Jeanne- Maéva- Ketsia, Jude- Ethan- Christopher, Aurel de Marcy, Marck- Tsurriel) et à notre tendre Epouse (Marie Marlène Judith) pour le sacrifice de la séparation consentie;

Aux couples : ANTSOUO ONDAGUI, LOURY BOYOMO, ESSE et BODIPO pour leur soutien-multiforme ;

A notre affectueuse mère (Marianne), à notre fratrie (Blandine, Guy- Arnaud, Liane, Aude- Bertille, Juldass, Bronxy- Farly, Kenny, Nicaise, Chantely) pour avoir cru en ce projet ;

A nos camarades de fortunes universitaires de la 15^{ème} Promotion de l'Université SENGHOR d'Alexandrie, spécialement à : Elsa Dorothee, Rana, Louis- Bertrand, Mexin, Sylvère- Boris et Omer pour ce bon souvenir.

Résumé

L'information administrative du fonctionnaire désigne tout renseignement en rapport avec la carrière d'un agent public gabonais. Dans la présente monographie, il a été question de faire une analyse descriptive du dispositif d'accès à cette information ; cet examen se fait à travers le fonctionnement du système en termes de protocole à suivre, des ressources mises à disposition et du comportement des techniciens commis à cette tâche.

A la suite du constat de certains dysfonctionnements d'accès à l'information administrative, nous avons formulé deux propositions à l'effet d'apporter des améliorations. Nos deux suggestions se veulent complémentaires, l'une gérant l'aspect virtuel et l'autre s'occupant du pendant matériel de l'accès à l'information recherchée; il s'agit du :

- **service en ligne** que nous appelons péremptoirement « front office » qui fonctionne sur le modèle de la banque des données utilisées dans les bibliothèques ;
- **service point focal** qui correspond au « back office » dont la vocation est la gestion matérielle des actes administratifs des fonctionnaires.

Mot-clefs

Fonction publique- réforme administrative- service public- administration électronique- qualité du service- direction centrale des ressources humaines- information administrative du fonctionnaire- agent public

Abstract

The civil worker's data means any information related to the career of a Gabonese public official. In this monograph, there has been about analysis of the access to this data; this examination is carried out through the operation of the system in terms of protocol to be followed, resources made available and the behavior of the technicians engaged to master that task.

The observation of certain dysfunctions in access to administrative data, we made two proposals for improvements. Our two suggestions are complementary, one managing the virtual aspect and the other dealing with the material counterpart of the access to the information sought; it's about:

- On-line service which we call front office which operates on the model of the data bank used in libraries;
- A focal point service which corresponds to the back office whose purpose is the material management of the administrative acts of the officials.

Key-words

Public Administration - Public services- Administrative reforms- E- administration – Service quality- Central Department of Human Resources- Civil worker data - Civil Worker

Liste des acronymes et abréviations utilisés

BGFI :	Banque Gabonaise et Française Internationale
BICIG :	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Gabon
CIAG :	Centre d'Information de l'Administration Gabonaise
CNSS :	Caisse Nationale de Sécurité sociale
DCRH :	Directeur / Direction Centrale des Ressources Humaines
DR :	Directeur/ Direction du Recrutement
FP :	Fonction Publique
ONU :	Organisation des Nations Unies
OCDE :	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
PAS :	Programme d'Ajustement Structurel
PME/PMI :	Petites et Moyennes Entreprise ou Industrie
SDN :	Société Des Nations
SEEG :	Société d'Energie et d'Eau du Gabon

SOMMAIRE

Remerciements	i
Dédicace	ii
Résumé	iii
Abstract.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés	v
SOMMAIRE	1
Introduction.....	3
PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX SUR LA GESTION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE	10
1 L'ACTION PUBLIQUE - UN CONSTAT DE LA CRISE.....	11
1.1 Gestion quotidienne de l'information administrative.....	11
1.1.1 La description du système de gestion de l'information :.....	11
1.1.2 L'obtention de l'information administrative :.....	13
1.2 Quelques dysfonctionnements	14
1.2.1 Le comportement du fonctionnaire	14
1.2.2 Le dysfonctionnement d'ordre organisationnel et structurel.....	15
1.3 Présentation des résultats de l'enquête de terrain.....	17
2 L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ENTRE TRADITION ET MODERNITE.....	18
2.1 Poids de l'influence culturelle administrative	18
2.1.1 La culture administrative : la bureaucratie	18
2.1.2 L'influence de l'aire culturelle africaine.....	19
2.2 Bilan des tentatives de reforme (Apports)	21
2.2.1 L'aperçu historique sur les apports nouveaux à partir du modèle français	21
2.2.2 Les expériences gabonaises en matière de reforme.....	24
DEUXIEME PARTIE : UNE ADMINISTRATION A LA RECHERCHE D'UN MODELE	30
3 LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE.....	31
3.1 Changement des paradigmes	31
3.1.1 Les enjeux autour du changement de paradigme ou de l'innovation	31
3.1.2 Les nouveaux paradigmes.....	33
3.2 Contraintes liées à la dynamique environnementale	35
3.2.1 La nécessité de changement.....	35
3.2.2 La Mondialisation : opportunité de changement.....	36
4 LE NOUVEAU MODELE DE GESTION D'INFORMATION ADMINISTRATIVE.....	38

4.1	Amélioration du système	38
4.1.1	Le libre accès au système par les DCRH.....	38
4.1.2	La gestion au quotidien par un service point focal.....	39
4.2	Proposition de création d'un service en ligne	41
4.2.1	Les conditions préalables.....	41
4.2.2	L'ère du "e-administration" hors de l'occident	43
4.2.3	La pratique gabonaise en matière d'e-administration pouvant faire école	46
4.3	Complémentarité entre le service point focal et l'e-administration	48
4.3.1	La délimitation de la matière :	48
4.3.2	L'e-administration : un service personnalisé	49
	Conclusion générale	52
	Références bibliographiques	54
	Liste des illustrations.....	58
	Liste des tableaux	58
	TABLE DES MATIERES	59

Introduction

a- Justification du sujet

L'évolution du monde avec la création du village planétaire a conduit inéluctablement à la modernisation des systèmes de gestion administrative. C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics gabonais ont cru judicieux d'initier une série de mesures à l'effet d'améliorer la qualité de l'offre du service aux usagers. Cette dynamique d'ensemble commande que les gouvernants s'inscrivent dans la prospective pour anticiper et corriger un certain nombre de lacunes au point où sur le continent l'Union Africaine a institué la « Journée Africaine de l'Administration et du Service Public »¹. Au Gabon, celle-ci se déroule entre la deuxième semaine et la fin du mois de juin de chaque année.

Par ailleurs, au regard des nombreuses récriminations formulées par les usagers du service public, l'administration n'avait guère le choix. En effet, ignorer la demande d'amélioration de la qualité de l'offre du service, c'est courir le risque de mettre les pouvoirs publics dans une délicate situation en termes de gaspillage des ressources et particulièrement la ressource « temps ». Ainsi un usager qui arrive dans un service pour espérer être servi rapidement, va passer plus de temps qu'il n'avait prévu. Au final, il sera contraint de ne plus respecter son agenda journalier : une attitude qui témoigne de la mauvaise gouvernance de la chose publique. Cette situation est autant préjudiciable à l'agent public qui s'absente de son poste qu'à l'opérateur économique qui abandonne son travail en vue de remplir des formalités administratives. Dans les deux cas, le rendement reste impacté du fait de leur absence au poste. De manière involontaire, ils se mettent dans l'incapacité de fournir le service qui est attendu d'eux et pour lequel ils sont rémunérés.

L'amélioration du service public étant devenue une question globale au centre des préoccupations de l'ONU, il nous est apparu opportun de nous focaliser sur la thématique d'« accès à l'information administrative du fonctionnaire gabonais: un défi pour la qualité du service public ».

b- Intérêt du sujet :

Notre intérêt pour cette thématique découle des expériences personnelles vécues. En 2001, grande a été notre gêne de constater que pour obtenir la simple signature de l'officier d'état civil (maire) du 3^{ème} arrondissement de la commune de Franceville², il nous a fallu faire preuve de patience pendant plus de

¹ Chaque 23 juin on célèbre la « valeur et la vertu du service public » pour la communauté. On met en valeur sa contribution dans le processus de développement, on reconnaît le travail des fonctionnaires et on encourage les jeunes générations à poursuivre une carrière dans la fonction publique. Il y a lieu de souligner que cette commémoration découle de la Journée internationale pour la fonction publique instituée par la Résolution 57/277 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

² **Franceville** est la capitale de la Province du Haut- Ogooué (2^{ème} province du Gabon selon le classement par ordre alphabétique après l'Estuaire)

trois jours pour l'authentification de la copie de notre acte de naissance. Cette longue attente pour un acte administratif qui pouvait être pris dans un délai assez bref nous a conduit à nous interroger sur la qualité de l'offre de service public au niveau local.

Par ailleurs, l'obtention d'un document administratif dans les délais au niveau des services du Ministère en charge des Finances et/ ou de la Fonction publique apparaît comme une gageure. Pour preuve, il nous aura fallu six (6) ans (2005 à 2012) pour disposer de nos textes d'engagement et de confirmation en qualité d'agent public ; ce qui est contraire aux dispositions du statut général de la Fonction Publique. Ces dispositions fixent les délais à 18 mois, soit un an et six mois³ pour ce qui est de l'engagement au cas où l'administration sollicitée venait à proroger la période d'essai ou stage probatoire. Il en va de même pour se faire établir les attestations de non transport et non logement (précieux documents pour prétendre bénéficier de compléments de soldes relatifs à la prime de logement et de transport). A cette situation s'ajoute le non paiement des indemnités de fonction au titre de rappels en qualité de Chargé d'Etudes⁴ de 2005 à 2012 que nous attendons toujours.

En outre, au Gabon, il n'est pas rare d'entendre les usagers fustiger la qualité du service public. Ces récriminations vont d'un simple manque de communication à la disparition d'un dossier dûment introduit dans un service suivant les procédures usitées. Pour une simple information, l'utilisateur est parfois amené à aller d'un service à un autre eu égard à ce que les agents qui le reçoivent n'ont pas forcément la bonne information. C'est en vue de corriger cette situation que les pouvoirs publics ont initié une plateforme en ligne appelée Centre d'Information de l'Administration Gabonaise⁵. Cette interface a la vocation de répondre aux questions des usagers et fournir des informations adéquates en ligne. Cependant, sa phase opérationnelle connaît quelques difficultés pour des raisons diverses. A ce niveau, il se pose encore un certain nombre de problèmes infrastructurels en termes de support de base (qualité d'accès à internet pour les usagers, mise à jour permanente de la base de données, immobilisation et motivation des administrateurs, ressources matérielles et financières à immobiliser).

³ Loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la Fonction publique (articles 5 et 6 par exemple).

⁴ Décret n°1379/PR/MFP/MINECOFIN du 29 octobre 1982, portant création de la fonction de Chargé d'études et fixant les conditions d'accès à cette fonction.

Fonction correspondant au titre de Directeur Adjoint d'Administration Centrale (Direction Technique) qui fait du détenteur du titre l'un des principaux collaborateurs du Directeur Général-

⁵ Du point de vue technique et logistique, cette plateforme est administrée par l'Agence Nationale des Infrastructures Numériques et des Fréquences ; alors que le Secrétariat Général du Gouvernement coordonne l'aspect administratif en termes de publication et de réactualisation des données. Le Centre d'Informations de l'Administration Gabonaise a été mis en service, le 26 mars 2015 (MOUNOMBOU Stevie, « *modernisation de l'administration : et voici le CIAG* », publié en ligne sur le site de Gabonreview (rubrique politique, samedi 28 mars 2015, à 0h06 et consulté le 12/10/ 2016, 16h)

Enfin, notre étude présente un intérêt scientifique. En effet, il est question pour nous de susciter une réflexion autour des questions d'une gestion de qualité du service public. Cette approche nous semble très peu exploitée à comparer aux nombreuses études qui ont été menées dans le secteur privé. Il s'agit d'essayer de combler une lacune en s'interrogeant sur les causes profondes qui justifieraient le « laisser- aller » constaté dans les établissements publics sachant que les fonctionnaires et les travailleurs du privé sont formés dans les mêmes universités et grandes écoles. De plus, notre travail pourra servir d'outil d'aide à la décision pour les dirigeants. De même, les données factuelles ou résultats auxquels nous aboutirons, pourront être utilisés par les spécialistes des questions de gouvernance et management public.

c- Problème général:

Confrontés à certains écueils pour avoir accès aux informations relatives à leur situation administrative (textes d'intégration, de titularisation, de reclassement, de détachement, bulletin blanc...), il n'est pas rare d'entendre des Fonctionnaires décrier l'administration de la Fonction Publique. Face à cette réalité, les pouvoirs publics ont initié des réformes administratives dont celle de 1998 ; or, il se trouve que l'usager demeure dans l'attente de l'amélioration de la qualité du service public.

Face à l'insuffisance des résultats escomptés depuis 1998, les nouvelles autorités politiques ont voulu insuffler une autre dynamique nouvelle en prenant le décret n°25/ PR/ MBCPFP, du 16 janvier 2013, portant création et organisation d'une Direction Centrale des Ressources Humaines. Ce décret a le mérite de déléguer un certain nombre de prérogatives dévolues à la Fonction Publique en matière de gestion des agents publics aux Directeurs Centraux des Ressources Humaines des départements ministériels.

Question générale: Pourquoi la modernisation initiée par l'Etat n'apporte-t- elle pas des améliorations conséquentes en matière d'accès à l'information administrative du fonctionnaire ?

Questions spécifiques : Quelles peuvent être les pesanteurs socio- culturelles qui sapent la qualité de l'offre de l'information administrative du fonctionnaire? Comment le système de management et l'outil de travail affectent- ils le service rendu à l'usager ?

d- Hypothèse de travail

L'insuffisante accessibilité à l'information administrative de qualité par l'agent public peut trouver sa justification à travers deux facteurs à savoir :

- En premier lieu, les réalités socio- culturelles en termes de relation que l'agent a avec son travail. En effet, il arrive que des fonctionnaires commis à une tâche ne s'adonnent pas à cœur joie aux motifs que le travail du Blanc ne finit jamais, d'une part ; et d'autre part, certains agents obtiennent ces postes par le biais du népotisme et du clientélisme. Dans ces conditions, il n'est pas à exclure que

certain indéclicats parmi eux se laissent aller à la désinvolture ou se montrent flemmards car bénéficiant d'une totale protection de la part de leurs mentors.

En sus, il est à décrier l'esprit partisan qui est aux antipodes de la neutralité exigée par le *statut général de la Fonction Publique*. Nous sommes donc face à des agents qui font preuve de manque de professionnalisme, de motivation et qui ont perdu de vue la déontologie administrative qui fixe les droits et devoirs du fonctionnaire.

En somme, ils manquent d'efficacité et d'efficience dans l'exécution de leurs tâches ; leur gestion de la chose publique se caractérise par un gaspillage des ressources mises à leur disposition (retards et absentéisme, détournement des deniers publics à leur propre bénéfice).

- En second lieu, il y a l'environnement qui peut se traduire par des méthodes de travail inadaptées au contexte ; une situation qui se perçoit à travers l'insuffisance des ressources allouées et une mauvaise coordination des activités impliquant plusieurs administrations. Ici, il est mis en exergue l'accès limité à l'application FUR⁶ à l'heure du numérique. A cela s'ajoute l'insuffisance du matériel informatique dédié à cette plate forme en ligne.

Cependant, ce qui semble être une limite, constitue en réalité une mesure de protection contre des manipulations mal intentionnées de la base de données par des agents peu scrupuleux et avides de situations avantageuses.

La mauvaise coordination des activités entre la Fonction Publique et les Directions Centrales des Ressources Humaines se dénote à travers l'insuffisante application du décret n°25 relatif aux Directions Centrales des Ressources Humaines consacrant le rôle central des directions sus-indiquées. Pendant notre stage à la DCRH, grande a été notre surprise de constater que la Direction Générale de la Fonction Publique via la Direction de Gestion des Personnels et des Carrières ne s'est pas départie de la gestion quotidienne des actes administratifs des agents du Ministère. Or, avec la nouvelle réforme, ces activités relèvent désormais de la compétence de la DCRH ; une chose qui n'est pas encore effective d'où cette interrogation: comment peut-on alors attendre un bon retour de la part des autres départements ministériels ?

e- Cadre théorique : définition des concepts

Dans cette monographie, la notion d'information administrative renvoie à l'ensemble des actes administratifs (texte d'intégration/engagement, titularisation/confirmation...) concernant un agent

⁶ FUR est une application informatisée permettant d'avoir accès à l'information administrative des fonctionnaires ; mais il se trouve que seul un certain nombre de praticiens de la Direction Générale de la Solde (service étatique de paie) et leurs collègues de la Direction Générale de la Fonction Publique y ont accès.

quelque soit sa position. Cette information peut se circonscrire à la recherche d'une référence d'un texte ou d'un bulletin blanc⁷.

Le concept de service public de qualité désigne «la qualité d'un produit ou d'un service qui est classiquement définie comme étant son aptitude à l'emploi, c'est-à-dire la manière dont l'utilisateur estime que ce dernier répond à ses attentes» (cf. la Revue Pyramides- Centre d'Etudes et de Recherche en Administration).

Par contre, le défi met en relief l'ensemble des difficultés rencontrées par l'agent public. Il est essentiellement question des frustrations qui peuvent découler de la qualité de l'offre de service. Une qualité qui peut être mise en mal par les errements des praticiens ou l'environnement de travail. Il peut s'agir du fait d'être mal reçu, de faire preuve de patience, de faire plusieurs aller-retour, de l'outil informatique qui a subi des avaries ou de dysfonctionnement...

f- Méthodologie

Dans notre démarche nous avons opté à la fois pour la démarche qualitative (inductive) et quantitative (déductive), eu égard à ce qu'elles se complètent. Aussi, pensons-nous qu'une telle approche a le mérite de cerner bon nombre d'aspects de notre travail car alliant connaissances livresques et réalités de terrain. Au titre des ouvrages et articles consultés, on peut retenir :

LE NIDIC Thierry, *La performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies- l'expérience de la ville de Paris*, (master 2 recherche), Ecole de Mines de Paris, septembre 2009, 128 P ;

ST- ONGE Sylvie, *gestion de la performance: défis et tendances*, Revue Gestion, Gestion et savoirs, HEC, Montréal, 2011;

BAROUCH Gilles, *la mise en œuvre de démarches qualités dans les services publics: une difficile transition*, Politique et Management Public, 2016 (<http://pmp.revues.org/2297>);

LMSHATE Khaled, *le rôle du facteur culturel dans la qualité de service public dans le secteur bancaire libyen*, université d'Auvergne, 2015, Clermont Ferrand, 220 P ;

DESTIN Jean, *une administration publique performante: un défi pour l'Etat haïtien à la croisée d'une exigence des citoyens et d'une incitation des acteurs internationaux- le cas de la modernisation de la fonction publique*, Université Pierre MENDES France (Master 2 en droit Public), 2011 ;

VALDEMAR Virginie, GILLES Léopold, SIMON Marie Odile, *performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont- ils pertinents ?*, CREDOC/cahier de recherche N°299, 2012, 80 P ;

⁷ **Bulletin blanc** est un document administratif déclinant les différentes rubriques constitutives des émoluments : la solde de base ou forfaitaire, les appoints, le net à payer et les retenues (disponible au niveau de la Solde et de la Fonction Publique).

Ministère de la Fonction Publique, recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de Fonction publique, 2009, 442 P ;

GUERET-TALON Lyvie, *Management par la qualité : Et si le service public devenait une référence sur le marché ?*, Politique et management public, Vol 22, N°2, 2004, PP39-54 ;

MOUNOMBOU Stevie « *Modernisation de l'Administration : Et voici le CIAG* » (www.gabonreview.com, consultation du 12-10-2016, 16h).

Ces travaux nous ont permis de mieux cerner la difficulté de reformer un service. Pour y parvenir, il faut de la détermination et suivre les tendances lourdes du moment au risque de devenir anachronique ou obsolète. Il est aussi question d'avoir une vision et des stratégies de mise en œuvre afin de surmonter l'immobilisme inhérent au comportement de l'homme et à son environnement ; et enfin, il y a l'épineuse question des ressources.

Parallèlement, nous avons réalisé une enquête de terrain sur un échantillon de trente deux (32) personnes ; à la lumière de laquelle, nous avons ré-ajusté notre grille de lecture. En effet, nous étions convaincus que la gestion des bulletins blancs relevait de la seule compétence de la Direction Générale de la Solde ; or il se trouve que la Fonction Publique est partie prenante à la gestion de cet acte administratif. On ne perdra pas de vue qu'avec la réforme et au fil du temps, les DCRH vont jouer un rôle central en facilitant l'accès à l'information administrative : il ne sera plus question pour l'agent d'aller à la Fonction Publique ou à la Solde. Une vision qui participe à l'efficacité et l'efficience dans la gestion de la ressource temps.

g- Plan de rédaction

Au terme de cette introduction, il y a lieu de relever que les résultats auxquels nous sommes parvenus seront présentés sous la forme d'un plan dichotomique. Dans la première partie, il est question de faire un état des lieux de la gestion de l'information administrative.

Cet examen se fait à travers le Chapitre 1^{er} qui se focalise sur l'action publique - un constat de la crise. Ici, on s'intéresse à la gestion de l'information administrative au quotidien (section 1) et aux quelques dysfonctionnements majeurs dudit système (section 2). Ensuite, nous aborderons le chapitre 2 en mettant en exergue l'ambivalence entre tradition et modernité qui caractérise l'administration publique ; on évoquera le poids de la tradition (section 1), avant de donner un aperçu du bilan des tentatives de réforme en termes d'apports à capitaliser (section 2).

Dans la seconde partie, notre analyse sera axée sur la recherche d'un modèle pour l'administration gabonaise. Pour ce faire, le chapitre 3 présentera les apports nouveaux issus des réformes menées. Ceci passe par l'adoption des paradigmes nouveaux (section 1) qui traduisent une réelle volonté de changement ; puis nous mettrons en avant la crise de la gestion publique et le besoin de changement rendus nécessaires par la contrainte environnementale (section 2). Au travers du chapitre 4, nous

nous focaliserons sur le nouveau modèle de gestion de l'information administrative. A cet effet, nous voulons suggérer des améliorations que sont le service en ligne et le service point focal (section 1). Puis, nous examinerons quelques modèles d'administration en ligne (section 2). Enfin, nous évoquerons la complémentarité entre le service point focal et l'é-administration (section 3).

h- Localisation du territoire d'étude

Le Gabon s'étend, approximativement, du 2^e degré de latitude nord au 4^e degré de latitude sud et du 9^e au 15^e degré de longitude est. Situé en Afrique centrale à hauteur de l'Equateur, le pays est frontalier de la Guinée Equatoriale au nord ouest; avec laquelle il partage une frontière de 350 kilomètres. Il en va de même du Cameroun, avec une frontière de 298 kilomètres. Sa plus longue frontière est celle de 1 903 kilomètres avec la République du Congo (Brazzaville), à l'est et au sud. A cet effet, il y a lieu de rappeler que toutes ces frontières résultent des traités internationaux liés à la colonisation. A l'ouest, il est baigné par l'Océan Atlantique, au sud du golfe de Guinée comme l'indique la carte 1 ci- dessous.

Figure 1 : Localisation du Gabon sur la mappe monde



Source : <http://mapsofworld.com> (consultation du 28/10/2016, 11h)

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX SUR LA GESTION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Dans un premier temps, il s'agit de faire un constat de la crise de l'action publique au chapitre 1. Ce constat se lit à travers l'examen de la gestion quotidienne de l'information administrative du fonctionnaire (section 1). Puis, de manière non exhaustive, nous soulignerons un certain nombre de dysfonctionnements mettant en mal le système actuel de gestion de l'information administrative (section2).

Dans un second temps, nous tenterons de démontrer que la gestion de l'information administrative est marquée par un fonctionnement bureaucratique confirmant ainsi le caractère traditionnel de notre administration (Section 1) ; par la suite, nous ferons un bilan sur les tentatives de réforme déjà initiées, ceci dans l'optique de capitaliser toutes ces expériences en vue de faire évoluer le système actuel (Section 2)

1 L'ACTION PUBLIQUE - UN CONSTAT DE LA CRISE

Ce chapitre comprend deux rubriques à savoir : la gestion au quotidien de l'information administrative du fonctionnaire (section 1), d'une part ; et la mise à nu de quelques manquements liés au fonctionnement dudit système de gestion (section 2), d'autre part. L'objectif du présent chapitre est d'analyser à la lumière de la pratique, ce qui se fait pour obtenir l'information.

1.1 Gestion quotidienne de l'information administrative

Notre attention sera portée sur l'analyse du processus ou protocole d'accès à l'information administrative de l'agent public. Il s'agira donc d'une description du fonctionnement dudit système (a). Parallèlement, on verra concrètement la manière de s'y prendre pour que l'information recherchée soit communiquée au requérant (b).

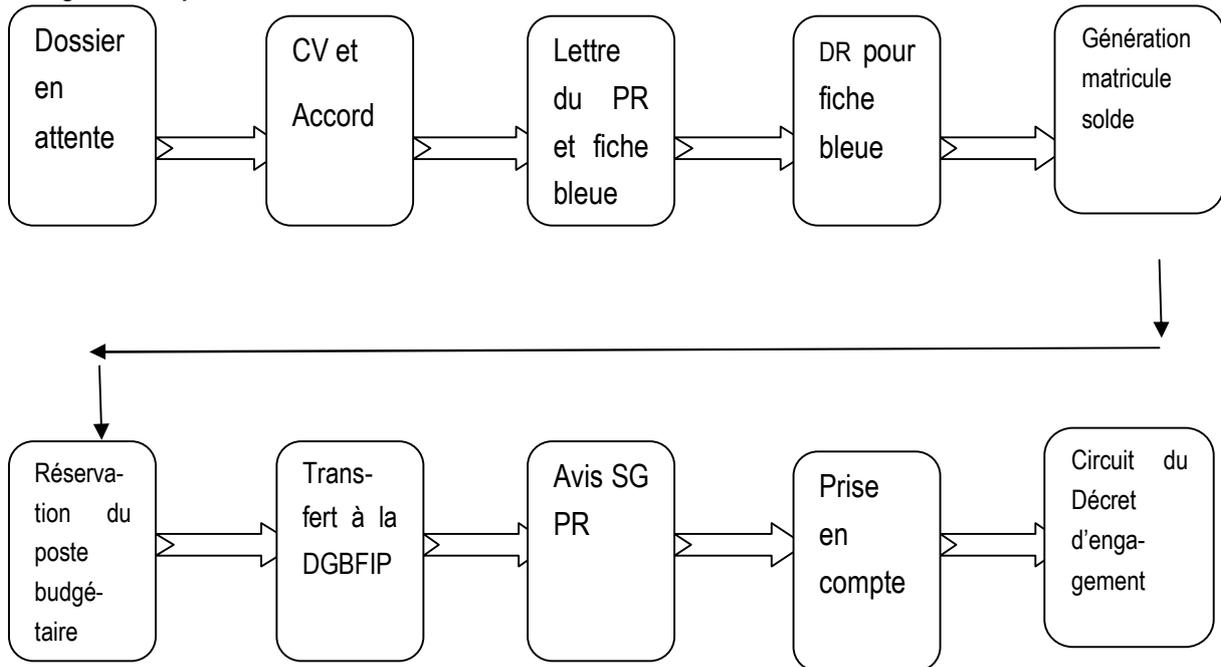
1.1.1 *La description du système de gestion de l'information :*

Au Gabon, la gestion de l'information administrative est dévolue au Ministère en charge de la Fonction Publique. Des attributions que lui confère le décret n°309/ PR/MFPRAMCJI, du 25 septembre 2014, portant attribution et organisation du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et de la Modernisation des Cadres Juridiques et Institutionnels. A ce titre, la Fonction Publique a la lourde mission de gérer tous les agents publics de l'Etat durant le déroulement de la carrière (du recrutement à l'extinction par la mise à la retraite ou décès).

A cet effet, tout agent voulant intégrer la Fonction Publique commence par introduire une demande au niveau du département ministériel vers lequel porte son attention. Cette demande doit être accompagnée d'un dossier qui comprend un certain nombre de pièces⁸. Par la suite, la demande est transmise à la Direction du Recrutement par le truchement du Ministère de la Fonction Publique pour traitement en suivant le circuit de prise en compte ci- après. Pour se faire une idée, nous convoquons la planche n°1 ci- dessous.

⁸ Pour présenter une candidature à la Fonction Publique, le dossier doit contenir: une demande manuscrite, un Curriculum Vitae, une copie de pièce d'identité, les copies légalisées des diplômes, un extrait de casier judiciaire, un certificat médical.

Figure 2 : Etapes du recrutement⁹



Source : conception de l'auteur à partir du Document interne à la Direction du Recrutement/
Fonction Publique- 2015

La seconde étape de la gestion de l'information administrative est celle du déroulement de la carrière qui est dévolue à la Direction de la Gestion des Personnels et du Contentieux. Cette mission couvre deux aspects, à savoir la carrière et les emplois.

En matière de gestion de carrières, cette direction a le devoir d'établir les différents actes pendant tout le temps que l'agent est en service. A cet effet, elle initie et valide les textes de titularisation, d'avancement. Elle renouvelle ou met fin aux contrats des agents contractuels. Cette catégorie regroupe essentiellement les non Gabonais et les nationaux qui n'obéissent pas à la condition d'âge ou de diplôme de spécialisation répondant à la nomenclature de la Fonction Publique pour être classés dans l'un des corps¹⁰. Ici, on entend par agents publics gabonais sous contrat local, l'ensemble de ceux qui n'ont pas été recrutés par voie de concours mais sur la base d'un diplôme d'études générales

⁹ Commentaires : ce circuit décline les différentes phases par lesquelles toute demande d'intégration à la Fonction Publique doit passer. Il a l'avantage de servir à la fois d'outil de travail pour les agents commis à cette tâche ; mais aussi d'instrument de contrôle pour l'Inspection Générale des Services en cas de défaillance ou vérification des procédures.

¹⁰ Dans la fonction publique, le **Corps** fait allusion à l'unité de base de la gestion de la carrière des fonctionnaires, les corps regroupent les fonctionnaires qui ont vocation à occuper les mêmes emplois. Les fonctionnaires d'un corps donné sont tous soumis à même texte statutaire (statut particulier). Tout fonctionnaire appartient à un corps et est titulaire d'un grade. (définition des concepts- www.fonction-publique.gouv.fr, consultation du 08/ 02/ 2017 9h45)

(Brevet d'Etudes du Premier Cycle, Baccalauréat, Master...) ; ils sont généralement reversés dans le corps générique de « Communication sociale ».

En plus des actes sus- mentionnés, la Direction de la Gestion des Personnels se charge de l'élaboration des textes de promotion (cas de nomination à une fonction), des changements de spécialité, d'instructions de congés de longue durée à examiner lors des Conseils de Santé. Il en va de même pour la centralisation des demandes de décoration, de récompenses, des honorariats et de conservation de statut des organisations syndicales des agents de l'Etat.

En matière de gestion des emplois, cette direction reste compétente pour les mises à disposition, les nominations à des fonctions ou les changements de position.

Cependant, il y a lieu de souligner que la carrière d'un agent prend fin avec la mise à la retraite donnant droit à une pension viagère et/ ou avec le décès qui peut donner lieu à une pension de survivant pour l'époux ou la descendance. Mais tout ceci n'est rendu possible qu'après une procédure administrative.

1.1.2 L'obtention de l'information administrative :

Dans la pratique, tout agent public à la recherche d'une information administrative le concernant doit entreprendre une démarche : soit au niveau de la Fonction Publique lors qu'il s'agit de la situation administrative, soit de la solde quand il s'agit du bulletin de solde.

Il est donc question pour le demandeur de se rapprocher du service « Accueil et information » du Ministère de la Fonction Publique. Sur place, il va renseigner une fiche d'identification sur laquelle il prendra le soin d'indiquer son numéro matricule ou solde, ses noms et prénoms et au besoin son département ministériel d'origine. Fort de toutes ces informations, les agents commis à cette tâche vont interroger la base des données et reporter la dernière situation administrative de l'intéressé sur la fiche. Ensuite, cette fiche est remise au demandeur qui devra justifier de sa qualité en fournissant une pièce d'identité. L'exigence de la vérification d'identité constitue un moyen de contrôle et de lutte contre la fraude à laquelle des fonctionnaires indécents, curieux et/ ou usurpateurs pourraient recourir. L'objectif est d'éviter que la situation administrative qui est personnelle et dont la gestion est frappée du sceau de la confidentialité ne soit révélée à quelqu'un d'autre.

En outre, des faits d'usurpation de titre ou de qualité par des personnes proches ont parfois mis en mal la gestion de l'information administrative. A la lumière des explications des praticiens et des enquêtes de terrain, de telles usurpations ou fraudes obéissent à une démarche qui vise à satisfaire la curiosité de leurs auteurs. Ces derniers, généralement, cherchent à connaître le solde salarial ou l'indice du détenteur du matricule concerné.

1.2 Quelques dysfonctionnements

Les manquements observés sont de deux sortes : ceux liés aux comportements des agents. Lesquels vont constituer le premier centre d'intérêts pour l'analyse de cette section (a). Ensuite, on évoquera ceux relevant d'une avarie de l'outil de travail (b) ; il est fait allusion aux équipements informatiques dans leur ensemble aussi bien en termes de plate- forme que de logistique.

1.2.1 *Le comportement du fonctionnaire*

L'être humain étant imprévisible dans ses agissements, il arrive parfois que l'on affiche une attitude qui ne sied pas avec le cadre professionnel ; c'est à juste titre que TAEHEE Kim et Al. (2015) rappellent l'importance de la fonction, l'implication professionnelle et l'attachement affectif. Ces facteurs ont tous une meilleure influence sur la motivation dans l'exécution du service public. Ces critères jouent donc un rôle non négligeable dans une activité de première ligne c'est- à- dire le "front office" qui met en contact les fournisseurs de service et leurs clients.

Ces fonctionnaires de postes sont régis par des normes et doivent offrir leurs services aux usagers dans des circonstances chargées d'émotions en mettant le bénéficiaire au centre de leur agir. Ici, intervient donc le concept de « motivation pro-sociale » qui a fait l'objet d'une analyse assez poussée chez GRANT (2008) repris par TAEHEE Kim et AL : la volonté d'adopter un comportement ayant un impact sur la vie d'autrui. Cette attitude est en partie justifiée par le « sens et l'objet du travail ». En un mot, cela revient à s'interroger sur la connotation que chaque agent donne à son offre de travail en se demandant si la prestation fournie apporte une satisfaction personnelle ou suscite une certaine admiration ou bien apporte du réconfort aux usagers. On peut inférer qu'une motivation pour le service public amène à avoir de comportements pro- sociaux qui profitent au bien être des autres.

De ce fait, les cadres dirigeants ont intérêt à améliorer l'efficacité personnelle ou faire correspondre les activités du service avec les valeurs à l'origine de la motivation. Une lecture que la démarche empirique nous a permis de conforter lors du terrain. En effet, un des agents interviewé a admis qu'il « était mal venu pour la haute hiérarchie de faire des réformes pour la réforme »¹¹ lorsqu'il s'est agi du nouveau projet de texte relatif à l'avancement au mérite sur la base d'une notation. De son point de vue, il était prématuré de suspendre la prise de textes d'avancement automatique quand on sait que ledit projet n'avait pas encore abouti et que la Cour Constitutionnelle s'était saisie du dossier.

Par ailleurs, il peut arriver que le supérieur hiérarchique manque d'objectivité dans la notation de l'agent en cas de désaccord avec ce dernier. Une telle attitude est susceptible d'amener le praticien à perdre

¹¹ Entretien avec un agent du service de gestion des actes en poste au bureau N°2/ Ministère de la Fonction Publique sis au Boulevard Triomphal Omar BONGO à Libreville (09/ 06/ 2016 à 11h)

de vue les facteurs motivationnels que constituent « l'intérêt général et la neutralité » dont la vocation première est la satisfaction du plus grand nombre sans tenir compte de leur origine sociale, sexe, obédience politique ou religieuse.

Le manque d'efficacité personnelle ou l'inadéquation activités de service/ valeurs motivationnelles découlent de l'appréhension que le technicien aura face à l'ampleur de la tâche qu'il aurait pu évacuer au fur et à mesure (prendre des dizaines de textes restés en suspend en attendant que le contentieux soit vidé au niveau de la Cour). Par ailleurs, dans son subconscient l'intéressé ne perd pas de vue qu'il est possible pour lui de se retrouver en désaccord avec son supérieur au sujet du traitement d'un dossier quelconque. Dans ces conditions, comment l'efficacité peut-elle être au rendez-vous, se demande-t-on.

Tout ceci interpelle l'implication professionnelle et l'engagement affectif pour mieux cerner l'importance du travail dans la mesure où cette lecture cadre mieux avec les valeurs fondamentales ; une situation qui pousse à agir pour avoir un impact positif sur les bénéficiaires.

1.2.2 Le dysfonctionnement d'ordre organisationnel et structurel

De prime abord, il y a lieu de pointer les avaries liées à l'outil de travail ; il s'agit essentiellement du système informatique qui peut se mettre à « bugger »¹² au moment où le praticien examine la requête d'un collègue fonctionnaire. Le stage pratique à la Direction du Recrutement nous a permis d'expérimenter cette réalité. En effet, par plusieurs fois l'application « FUR » sur l'un ou l'autre poste informatique du secrétariat du Directeur du Recrutement a connu des avatars de fonctionnement ; en ce sens qu'il arrivait que l'ordinateur ne démarre pas ou bien l'appareil s'arrêtait brusquement. Dans ces conditions, les praticiens étaient obligés de reprendre la procédure de démarrage pendant que l'utilisateur attendait. Dans le meilleur des cas, il redémarrait très lentement et dans le pire des cas le statut-quo persistait. Ainsi, le fonctionnaire qui est venu s'enquérir de sa situation administrative était contraint de repasser un autre jour et pendant ce temps on faisait appel à la cellule informatique pour résoudre le problème. Le constat général est que les dysfonctionnements sus mentionnés n'épargnaient aucun poste même l'agent informaticien de la direction vivait cette réalité.

En outre, il n'est pas rare de constater que le service en charge de communiquer l'information administrative au fonctionnaire manque de fourniture. Ici, il est fait allusion au simple « post it »¹³. Cet

¹² En informatique, **bugger** signifie ne pas fonctionner normalement. On dit qu'un ordinateur ou appareil informatique "buggue" lorsqu'il a un fonctionnement anormal, par exemple lors que l'écran d'un ordinateur ne veut pas s'afficher. (www.linternaute.com, consultation du 07/ 02/ 2017, 10h)

¹³ **Post- It** est un ensemble de petits feuillets, souvent de couleur, possédant une bande adhésive sur le verso, permettant de laisser des mémos partout, puisqu'il est repositionnable (marque déposée par 3M Company- www.linternaute.com)

instrument a l'avantage d'être moins encombrant, uniforme, économique et très pratique à comparer aux multiples supports papiers que présenteraient les demandeurs d'information en fonction de ce dont ils disposent.

De plus, il présente l'avantage d'éviter au praticien toute erreur sur les données dictées par l'usager au cas où ce dernier ne disposait ni de papier ni de stylo pour écrire : en fait, cette approche constitue un moyen pour prémunir des erreurs et de gagner en temps.

A côté de ces manquements et de manière générale, il est observé une quasi absence de postes de relais (générateur de courant électrique) au niveau des différents départements ministériels ; s'il en existe, ils sont généralement défectueux. Cette situation implique une suspension de consultation informatique en cas de panne d'électricité quand on connaît la qualité de l'offre d'électricité fournie par la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon. Or, l'administration gagnerait à disposer des postes de relais pour palier les éventuelles ruptures de fourniture en électricité.

D'ailleurs, cette problématique va au delà de l'aspect purement informatique, elle englobe les questions liées à la dégradation soudaine des conditions de travail à travers la suspension brutale d'air conditionné, l'arrêt de fonctionnement des ascenseurs et l'impossibilité de s'informer à partir des postes téléviseurs ou ordinateurs en ce qui concerne les hauts cadres dont les bureaux sont nantis desdits moyens informationnels. Ces cas d'interruption de fourniture de courant peuvent constituer, dans une moindre mesure, un problème de sécurité publique ; en ce sens qu'elles peuvent endommager les postes informatiques et faire disparaître des données.

Dans le même sillage, l'attitude du praticien porte une part de responsabilité eu égard à ce qu'en cas de grève, l'interprétation du principe de « service minimum » se trouve galvaudée dès lors que les heures d'accueil restent à la discrétion des agents grévistes. Ce qui fait que l'usager n'a pas forcément la maîtrise de la plage horaire qui lui est dédiée ; cette observation reste valable pour les cas où il y a un réel service minimum. Dans le cas d'une grève totale, le fonctionnaire perd son droit à l'accès à l'information administrative. Ainsi, les agents commis au service vont adopter deux attitudes : ils sont soit absents de leur poste et font le « sit-in »¹⁴ dans l'enceinte du ministère, soit ils sont présents à leur poste mais ne s'occupent pas des usagers, arguant que les heures/ jours du service minimum sont

consultation du 12/ 11/ 2016, 10h). Mettre à disposition ce papier prêt à l'emploi, éviterait des tracasseries aux requérants de l'information administrative qui, dans ces conditions est tenu de trouver du papier sur lequel il s'identifiera en précisant ses patronymes, numéro matricule, Ministère d'origine

¹⁴**Sit- In** renvoie à une manifestation non violente consistant, pour les participants, à rester assis sur la voie/ lieu public (Dictionnaire Larousse 2015)

écoulés. Un tel comportement est contre productif en ce sens qu'il met à mal le bon fonctionnement organisationnel du service public.

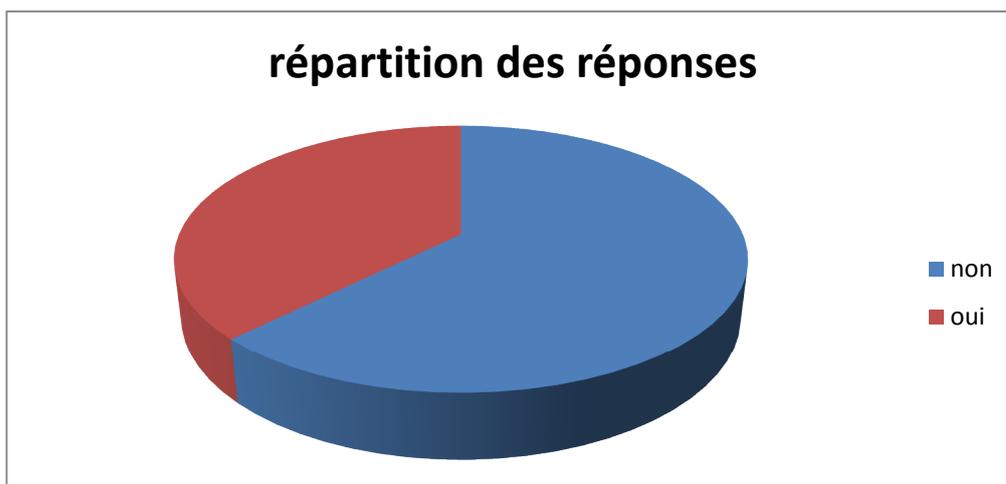
1.3 Présentation des résultats de l'enquête de terrain

La triangulation de l'information au moyen d'une enquête qualitative a donné les réponses ci- après à partir d'un échantillon de 32 enquêtés choisis de manière aléatoire dont la répartition est la suivante:

- 10 personnels administratifs à savoir: 3 DCRH des Ministères de l'Enseignement supérieur, de l'Economie et de celui de l'Environnement ; le DR et le DGPC ; 4 Chefs de Service et 1 agent (Fonction Publique) ;
- 22 fonctionnaires ordinaires (catégorie socio- professionnelle confondue).

De manière généralement, la réponse à la question principale qui visait à savoir si l'actuel système d'accès à l'information administrative du fonctionnaire était satisfaisant, 12 personnes ont répondu par l'affirmative ; tandis que les 20 autres restantes ont estimé qu'il était judicieux d'améliorer le système. L'exploitation des ces données nous a permis de réaliser le graphique ci- dessous.

Figure 3 : Résultats de l'observation de terrain¹⁵



Source : données de terrain

¹⁵ Commentaires :

Dans le détail, il ressort qu'en ce qui concerne le personnel administratif, seuls 3 personnes ont répondu par la négative ; ce qui met en évidence leur positionnement qui est de défendre le service public. Au sein de la population des fonctionnaires, on constate que seuls 2 enquêtés ont estimé que le système nécessite des améliorations.

En conclusion, il se dégage une nette opposition entre les administratifs et les non administratifs ; même si notre enquête n'a pas touché les cadres de la haute administration à l'exemple des Directeurs, Inspecteurs et Secrétaires Généraux.

2 L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ENTRE TRADITION ET MODERNITE

Dans ce chapitre, il question de revisiter le rôle joué par la culture administrative et de s'interroger sur l'approche technicienne héritée du service public colonial (section 1). Par la suite, nous allons examiner l'historicité de la modernisation du service public à travers des cas français avant de faire le point sur les réformes qui ont eu lieu au Gabon (section 2).

2.1 Poids de l'influence culturelle administrative

L'analyse de cette première section sera axée autour du rôle que peut jouer la manière dont est transmise la culture administrative. Se veut- elle bureaucratique en termes du respect entre les lignes hiérarchiques avec la lourdeur qui lui est reconnue (a) ? Au terme de cet argumentaire, nous nous demanderons si une aire culturelle peut influencer la manière de percevoir et d'assurer le service public à l'égard de l'utilisateur (b).

2.1.1 La culture administrative : la bureaucratie

L'évolution de l'histoire de l'Etat moderne reste marquée par de nouvelles fonctions visant à satisfaire les multiples demandes (sécuritaire, alimentaire, allocation des ressources...) du public. C'est ainsi que l'administration va se complexifier et prendre de l'importance. Finalement, c'est par l'introduction et le perfectionnement d'un fonctionnement de type bureaucratique que l'Etat arrivera à répondre aux attentes de la population.

Au bénéfice du succès de ce mode de gestion, on relèvera la logique de satisfaire l'intérêt général, l'efficacité et la neutralité. Comme le souligne COTE Louis¹⁶ dans ses notes de cours, c'est dans « les Etats à caractère absolutiste à l'exemple de la Prusse à la fin du XVIIIème siècle qu'il s'impose ». Aussi, pour donner force à son argumentaire, il n'hésite pas à convoquer Max WEBER (1864- 1920) qui mit au point la *théorie de la bureaucratie* lors qu'il étudia l'administration allemande de son temps. Dans sa démonstration, le tournant décisif a été l'adoption des principes d'une bureaucratie de type wébérien en France, en Angleterre et aux Etats Unis au détour des années 1920. A cet effet, il retient les principales caractéristiques qui fondent le bon fonctionnement de l'administration ci- dessous :

- la formalisation des normes et règles qui évitent toute dispersion et conduisent à une harmonisation des tâches ;

¹⁶ COTE Louis, Notes de cours sur la "gouvernance et management public", université SENGHOR, 1^{er} semestre 2015

- la spécialisation des tâches à réaliser par une catégorie d'agents dans un délai donné et suivant des protocoles précis pour veiller à la conformité;
- la hiérarchisation qui évoque la notion d'organigramme mettant en exergue les liens entre les lignes supérieures et inférieures d'une organisation pour aller vers une même vision en vue d'atteindre des objectifs communs;
- la carrière qui implique des critères méritocratiques et impersonnels pour éviter des frustrations susceptibles d'influer sur la qualité du travail;
- la codification des relations avec l'extérieur dont l'honnêteté, la continuité du service, l'efficacité et l'impartialité vont servir de socle pour assurer la satisfaction du plus grand nombre;
- la distanciation entre administration et politique qui implique un strict respect des principes et contraintes de la logique bureaucratique pour éviter tout trafic d'influence.

2.1.2 *L'influence de l'aire culturelle africaine*

En Afrique, la culture administrative c'est-à-dire les représentations actives que développent les administrés et les administrateurs de ce qu'est la gestion, s'est construite sur la base de pratiques héritées du colonisateur. Il n'est pas étonnant que la culture administrative et l'administration en Afrique soient des produits historiques qui se distinguent très fortement des trajectoires européennes. Sur le continent, la remise en cause du bon fonctionnement du service public réside dans l'inversion de la relation associant production du système bureaucratique et dynamiques sociales.

Alors que dans le monde d'influence européenne ou chinoise, l'administration est un produit dérivé d'une entreprise (projet / *Beruf*) de domination particulière, constitué par un ensemble de stratégies, de contraintes externes et internes, de situations inattendues et de productions intellectuelles. L'administration bureaucratique en tant que système complexe de gestion sociale est le résultat imprévisible et évolutif de dynamiques sociales imbriquées. Elle associe à la fois des projets particuliers de domination, un travail de discipline des corps sociaux ainsi que la mise en forme de leurs interactions. Elle est aussi marquée par la nécessité d'impliquer les nouveaux groupes sociaux, de tenir compte de la production intellectuelle de conceptualisation et de légitimation de l'action administrative pour asseoir sa domination et proposer des schémas ou scénari.

La démarche bureaucratique implique une légitimation; le système bureaucratique ne se réduit donc pas à un ensemble de techniques. C'est avant tout un système social supposant une adhésion des acteurs. Les actions bureaucratiques peuvent idéalement se légitimer par la croyance, par l'action publique c'est à dire par l'implication d'une multitude d'acteurs dans la gestion collective. A ce moment, le service public doit faire l'objet d'une «certification» de la part des autorités perçues comme neutres;

ce qui suppose que ces autorités disposent d'une légitimité ou d'une capacité d'imposition particulièrement forte.

Tant pour les croyances que pour la certification, il est frappant de constater que les administrations en Afrique continuent à recourir à l'extérieur pour alimenter leur légitimité, occultant le travail de mise en forme de la société.

S'inscrivant dans une démarche déviante, la relation administration / administrés s'est établie sur des pratiques d'incertitudes et de discrimination débouchant sur une culture de la crainte, de l'évitement et de la prédation ponctuelle si l'opportunité se présente. Une situation qui, généralement, conduit certains agents publics "pauvre d'esprit" à se demander «que gagne-t-on en participant à un groupe de travail inter-administrations?». Cette attitude reste très marquée chez certains fonctionnaires avides d'avantages détournés¹⁷ du Ministère en charge des Finances et d'autre indécats de divers départements ministériels (principalement ceux dont l'ancienneté dépasse les 10 ans). Dans cette dynamique, une catégorie d'autorités ministérielles "en manque d'imagination" se prévalent parfois d'être "l'Etat" au prétexte qu'ils assument la fonction de Ministre d'Etat.

Vue sous ce prisme, la culture administrative en Afrique se distingue par une généralisation de la personnalisation des traitements, des procédures et une hiérarchie théorique qui s'en trouvent court-circuitées systématiquement à travers des jonctions avec les réseaux socio-politiques et culturels. Les postes et les fonctions font l'objet d'une patrimonialisation outrancière; on détourne les règles et les principes au profit des arrangements «à la marge». Le recours systématique à l'occultation apparaît comme une règle non écrite donnant lieu au détournement des procédures et des circuits.

Dans cette relation, l'administration comme institution ou comme action est entièrement réinterprétée par les multiples référents culturels locaux en fonction de leurs propres systèmes de signification, eux mêmes modifiés par l'impact du mode de gestion administratif et de ses éléments de représentation. A ce titre, DARDON Dominique dans un article en ligne indique que « la notion de culture administrative va supposer de confronter les règles ou les énoncés normatifs aux conditions de leur instrumentalisation et de leur interprétation par les «administrés»¹⁸. La norme bureaucratique est alors instrumentalisée pour mener des actions non conformes à ses valeurs, confirmant l'existence d'une culture administrative d'opportunité et non pas de légalité.

¹⁷ Une forme de corruption, de clientélisme et de concussion s'est développée au point où une catégorie d'agents témoigne de la démotivation quand il faut aller travailler dans une autre administration lors qu'il n'y a pas de per diem.

¹⁸ DARDON Dominique, "La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du -phénomène bureaucratique" p. 65-92, ([https:// cae.revues.org/11110](https://cae.revues.org/11110)- consultation du 14/10/ 2016, 16h)

2.2 Bilan des tentatives de réforme (Apports)

Ce point ambitionne de faire l'historicité de la réforme administrative à partir du modèle français à l'effet de tirer un certain nombre de leçons susceptibles d'être capitalisées. Cet examen fera l'objet du paragraphe (a). Par ailleurs, il sera question de présenter les acquis des différentes réformes déjà initiées au Gabon, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours paragraphe (b).

2.2.1 *L'aperçu historique sur les apports nouveaux à partir du modèle français*

- *Au Moyen-âge (395 à 1453) et dans l'Ancien Régime :*

Dès le départ, le besoin d'une administration et d'agents à son service – ancêtre de la fonction publique – commence à se manifester avec l'affirmation de la main mise du roi sur le territoire, au détriment des seigneurs. A cela s'ajoute la progression de la construction de l'État monarchique. Avec le règne de Philippe le BEL (1285 - 1314), ce mouvement connaît une accélération sans précédent.

En 1604, l'édit de la Paulette¹⁹ consacre le caractère patrimonial et héréditaire des offices contre le versement d'un droit annuel et d'un droit de mutation à l'État. Pour renflouer ses caisses, le roi multiplie alors les offices, mais perd du même coup le contrôle sur ces officiers. Dans cette dynamique, les agents publics de l'Ancien Régime²⁰ expérimentent la hiérarchisation entre une « haute fonction publique et une fonction publique d'exécution ».

- *Sous la Révolution et au XIX^{ème} siècle:*

Pendant la Révolution, les effectifs de l'administration gonflent au niveau des ministères ou au niveau des services locaux chargés d'équiper et de ravitailler les armées.

A la période napoléonienne (1789 à 1804), la fonction publique est tout d'abord largement réorganisée et se professionnalise. Les grades et les emplois sont définis de manière plus précise, de même que le système présidant à l'avancement. Les horaires de travail deviennent stricts ; mais l'administration publique reste marquée par une forte hétérogénéité de ses agents. La haute fonction publique est *de facto* réservée aux notables et à leurs enfants, le recrutement s'effectuant par cooptation au sein des mêmes milieux. Pour les fonctionnaires des catégories inférieures, le recrutement s'opère dans les milieux modestes avec des possibilités d'avancement limitées.

¹⁹ **Edit de la Paulette** a été initié par Charles PAULET, secrétaire de la Chambre du Roi mais aussi le premier à qui la perception de ce droit fut affirmé ; c'est une taxe facultative qui permet aux officiers de transmettre automatiquement leur office sous l'Ancien Régime. Cette déclaration royale d'Henri de France fut faite le 12 décembre 1604 ; elle permettait aux officiers du Roi d'être dispensés de la clause des quarante jours pour céder leurs charges. Cette taxe représentait au début du XVII^{ème} siècle entre 5 et 10% des recettes de l'Etat.

²⁰ **Ancien Régime** désigne la période historique qui débute au XVI^{ème} siècle (1422- règne du roi Charles VII) et prend fin avec la création de la République française suite à la Révolution de 1789. L'Ancien Régime est un mode de gouvernement basé sur la Monarchie

Tout au long du XIX^{ème} siècle, le pouvoir place le territoire français sous une stricte tutelle administrative, ce qui se traduit par une fonctionnarisation accrue des services publics. Parallèlement, apparaît l'idée que la fonction publique doit disposer des agents triés et formés dans des conditions très rigoureuses.

- *Sous la III^{ème} République (1804 à 1940):*

Le premier souci des Républicains dès la fin des années 1870, est de s'assurer des sentiments favorables des fonctionnaires à l'égard de la République dans un contexte de forte instabilité ministérielle. Les hauts fonctionnaires deviennent les meilleurs garants de la continuité de la vie nationale. Dans le même temps, on observe d'importantes évolutions au sein de la fonction publique avec l'introduction du concept de hiérarchie au sein de chaque département ministériel (directeur, sous-directeurs, chefs de bureau, sous-chefs de bureau et rédacteurs) se cristallise, au moins jusqu'à la Libération.

Il faut également noter la syndicalisation croissante *de facto* des fonctionnaires à une époque où le droit syndical et le droit de grève ne leur étaient pas reconnus.

- *Sous le Régime de Vichy (1940 à 1944) et de la Libération:*

A la fin des années 1930, le gouvernement de Vichy publie le tout premier statut général des fonctionnaires ; celui-ci reste très hostile à la grève et met en exergue les devoirs des fonctionnaires (loi du 14 septembre 1941).

A la Libération, une épuration de l'administration a lieu du fait de la collaboration avec l'occupant et des comportements déviants de certains praticiens. Par la suite, on initie un mouvement de réforme de la fonction publique. Elle sera marquée par deux avancées : la création de l'École Nationale d'Administration (ENA) par l'ordonnance du 9 octobre 1945 et l'adoption du premier statut général républicain des fonctionnaires défini par la loi du 19 octobre 1946. A cet effet, le droit syndical et le droit de grève sont officiellement reconnus aux fonctionnaires.

- *Sous la IV^{ème} (1946 à 1958) et la V^{ème} République (1958 à 1969):*

Le grand mérite de cette période a été d'établir une distanciation entre le domaine de la loi et celui du règlement. Parallèlement, l'alternance politique de 1981 débouche sur une nouvelle modification du statut général de la fonction publique qui se compose de plusieurs textes applicables à tous les fonctionnaires. Le 13 juillet 1983 une loi vient préciser les droits et obligations des fonctionnaires ; désormais, on distingue :

- ✓ la fonction publique de l'État (loi du 11 janvier 1984),
- ✓ la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984),
- ✓ et la fonction publique hospitalière (loi du 9 janvier 1986).

Sur cette période, on observe l'accroissement du nombre de fonctionnaires pour asseoir la décentralisation et une évolution de la relation entre fonction publique et politique. On parle d'une « fonctionnarisation de la politique » en ce sens qu'en cas d'échec aux élections le fonctionnaire peut retourner dans son corps d'origine. Une pratique qui n'a pas cours en Grande-Bretagne.

Par ailleurs, COTE Louis dans *l'Etat démocratique- fondements et défis*, dresse un bilan sur les réformes administratives. A la lumière des études commises par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, il souligne que les réformes les plus radicales se sont essentiellement produites dans les pays de culture anglo- saxonne. Aussi, met- il en avant le rôle de la culture administrative en explorant la relation qu'il y a entre les règles et les comportements des stake- holders. De son analyse, il ressort que les réformes impliquent des changements de règles dont l'observation détermine la réussite ou l'échec. Ici, le mimétisme est à proscrire car les expériences ont démontré que faire de la réforme pour la réforme a des conséquences fâcheuses sur la gestion des affaires publiques. A ce titre, il prend à témoin les Programmes d'Ajustements Structurels (PAS) imposés aux pays en développement dans les années 1980 et qui n'ont pas abouti aux résultats escomptés dans la plus part des cas.

Cependant, il apporte une nuance en soulignant le fait que l'application des PAS avait perdu de vue la prise en compte des spécificités locales à l'image de l'environnement culturel; ce qui a justifié le caractère mitigé des résultats. C'est donc avec autorité que le chercheur déclare : « on ne saurait réussir la réforme d'une administration sans tenir compte de la culture politique qui imprègne cette administration. Au-delà des arrangements institutionnels, il faut saisir les modes de coopération qui prévalent »²¹.

Par ailleurs, il révèle que la gestion publique demeure plus complexe que la gestion privée. Une situation qui ne tient pas à la taille des structures mais le tout réside dans le mandat dévolue à l'administration corrélé aux modalités d'application qui en découlent.

Enfin, la déconcentration apparaît comme la première étape de la réforme au regard des enjeux qu'elle porte. Dans un premier moment, elle devrait éviter une trop grande fragmentation organisationnelle et assurer une perspective gouvernementale. Deuxièmement, il est question de se départir de la centralisation intra- organisationnelle. Troisièmement, il s'agit d'assurer le changement de fonctions pour les organismes centraux.

Pour soutenir cette déconcentration administrative, la gestion sera axée sur les résultats. Ce qui implique une nécessité de déterminer les indicateurs de rendements pertinents en évitant un esprit réducteur qui ne s'en tiendrait qu'à une simple notion de coûts dès lors que le service public a une

²¹ COTE Louis, *l'Etat démocratique : fondements et défis*, Presse Universitaires de Québec, 2008, P 248

vocation sociale et non de rentabilité économique. L'évaluation de la satisfaction des usagers et la gestion d'intérêts divergents semblent être les principaux indicateurs dont il ne faut pas perdre de vue. Parallèlement, il faut respecter les spécificités des unités responsables de l'élaboration en l'occurrence les services centraux qui ont à charge la conception des programmes et instruments de contrôle, dès lors que celles-ci restent plus sensibles à la célérité dans l'exécution des tâches et à la créativité.

2.2.2 *Les expériences gabonaises en matière de réforme*

A la lumière des éclairages apportés par BINDANG BI-NDONG ²² l'expression « Réforme Administrative » apparaît pour la première fois dans le texte organique du Ministère de la Fonction Publique du Gabon en 1984, au sortir de l'étude commanditée au cabinet CEGOS par le gouvernement, en 1980. Les conclusions de cette étude ont suscité beaucoup d'espoir dans la mise en œuvre des améliorations tant souhaitées jusqu'en 1998.

D'un point de vue structurel, l'organisation des services se recentre autour des impératifs de professionnalisation des cadres et des emplois. Il y a lieu de faire remarquer que cette restructuration de l'appareil de l'Etat reste sous tendue par la récession économique liée à la chute du prix du baril de pétrole autour des années 1980 : une phase qui commande d'abaisser les charges de l'Etat. Il est question de réduire les embauches dans la fonction publique, de réorienter et encadrer les déflatés du secteur para- public à travers la promotion des Petites et Moyennes Entreprises ou Industries.

A cet effet, les deux mouvements retenus pour la réforme de l'Administration Gabonaise vont viser un véritable processus d'appropriation du système de gestion, à travers trois (03) axes que sont: la mise en place du cadre juridique, l'informatisation des outils et l'initiative de professionnalisation et de moralisation. C'est cette dernière action qui sera la préoccupation majeure de la réforme en cours ; elle prend donc son assise sur les défauts d'une refonte des règles héritées de la colonisation. Ces manquements peuvent être classés en deux groupes, comme suit :

- De prime abord, on note des insuffisances liées au cadre institutionnel et organique. Il s'agit en l'occurrence du défaut de culture juridique ; de la rupture avec les us et coutumes, de l'inexistence matérielle d'une administration publique au sens cartésien du terme, de la méconnaissance des moyens de gestion, de l'insuffisance des cadres de conception, de la construction progressive (en droit) des Etats et de la mauvaise gestion des mécanismes hérités de la colonisation.

²² Communication portant sur *"l'Expérience Gabonaise de la Réforme Administrative- Contraintes et Limites"* lors du séminaire sur la Gestion du Changement et la Planification Stratégique Dans le Secteur Public avec l'Accent sur la Réforme Administrative et la Nouvelle Gouvernance, Cotonou (Bénin), les 23-27 Septembre 2002

- A côté, il y a des carences inhérentes aux phénomènes exogènes découlant de la mauvaise appréciation des réalités locales et de l'évolution des mentalités. A cet effet, on peut citer : le contrôle des mécanismes étatiques et de gestion par les coopérants étrangers, l'influence quasi absolue des bailleurs de fonds sur la marche des Etats, l'adhésion des Etats aux règles supra nationales de bonne gouvernance et de démocratie politique, les effets catalyseurs et motivants des expériences étrangères, la mise en œuvre de politiques souveraines de modernisation des structures et de formation des cadres.

En termes d'acquis, dans un premier temps, la refonte de 1960 a permis de disposer : d'un Modèle intégrateur des grands systèmes de gestion, de faire des Modélisations progressives tenant compte des réalités locales, de Systématiser des vecteurs juridiques comme critères d'analyse, de conceptualiser et de mettre en œuvre les actions. Cette période correspond au début de la « gabonisation » de l'administration et laisse entrevoir des perspectives dynamiques de formation des cadres et construction de l'Etat au sens occidental du terme.

Par la suite, la refonte de 1980 ouvre l'ère de l'informatisation des outils de gestion, de la publication des bases juridiques de travail. De plus, on restructure les modalités et les procédures de gestion avec comme conséquence la mise en place de bases de données informatisées.

Dans cette dynamique, la mission de modernisation de l'Etat s'inscrit dans le cadre de la mondialisation ; elle cherche à s'harmoniser avec le système monde au risque de tomber en désuétude du fait que les pays se trouvent en relation et en concurrence à l'échelle planétaire.

Il va s'en dire que l'ancienne organisation de l'Etat doit s'adapter à cette nouvelle donne. Il convient de penser préalablement la nouvelle stratégie qui définira pour demain les rôles assignés à l'Etat. C'est sur cette lancée que le gouvernement a instruit la réforme de 1998 dont les résultats ne sont toujours pas rendus publics. Ainsi, tout laisse croire que la mise en place des nouveaux systèmes de gestion des Ressources Humaines et rémunération participent des actions retenues pour concrétiser la réforme administrative. Ces initiatives viennent proposer des nouvelles méthodes de gestion. De ce fait, le nouveau système de gestion des agents publics de l'Etat met les DCRH au centre ; elles ont désormais la lourde mission de gérer leurs effectifs en interne. La fonction publique se recentre sur un rôle de coordination et de conseil pour les 101.794 fonctionnaires recensés²³. Ainsi plus de 6% de la population du Gabon émerge à la fonction publique en qualité de fonctionnaire ou de contractuel de l'Etat soit un coût annuel de l'ordre de 732 milliards FCFA. Le tableau 1 ci-dessous nous donne un aperçu de la masse salariale des départements ministériels excédant 10 milliards.

²³ *"Combien coûte les fonctionnaires et comment sont-ils répartis?"*
(<http://www.mays-mouissi.com/2015/12/07/gab>, consultation du 10/01/2017, 9h)

Tableau 1 : Masse salariale annuelle des agents publics²⁴

Département ministériel	Masse salariale (milliards)
Défense nationale	165 898 998
Education nationale	149 364 783
Santé	90 653 750 053
Intérieur	63 921 263 890
Justice	31 670 246 466
Enseignement supérieur	29 387 541 637
Budget	23 828 703
Economie	21 247 359 706
Présidence de la République	15 919 737 692
Affaires Etrangères	11 928 048 807
Communication	10 616 057 082
Environnement et Forêts	10 489 471 806
Travaux Publics	10 033 519 465

Source : conception de l'auteur à partir des données de terrain (site www.mays-mouissi.com).

Au-delà de la gestion au quotidien des carrières, les DCRH devront faire des prévisions en termes de recrutement. Leur implication va au-delà de la simple sphère des affectations du personnel, de préparation des dossiers de mise à la retraite, des cérémonies de décoration auxquelles elles étaient confinées. C'est vrai que la problématique des agents bénéficiant d'une nomination dans un autre département ministériel peut être soulevée.

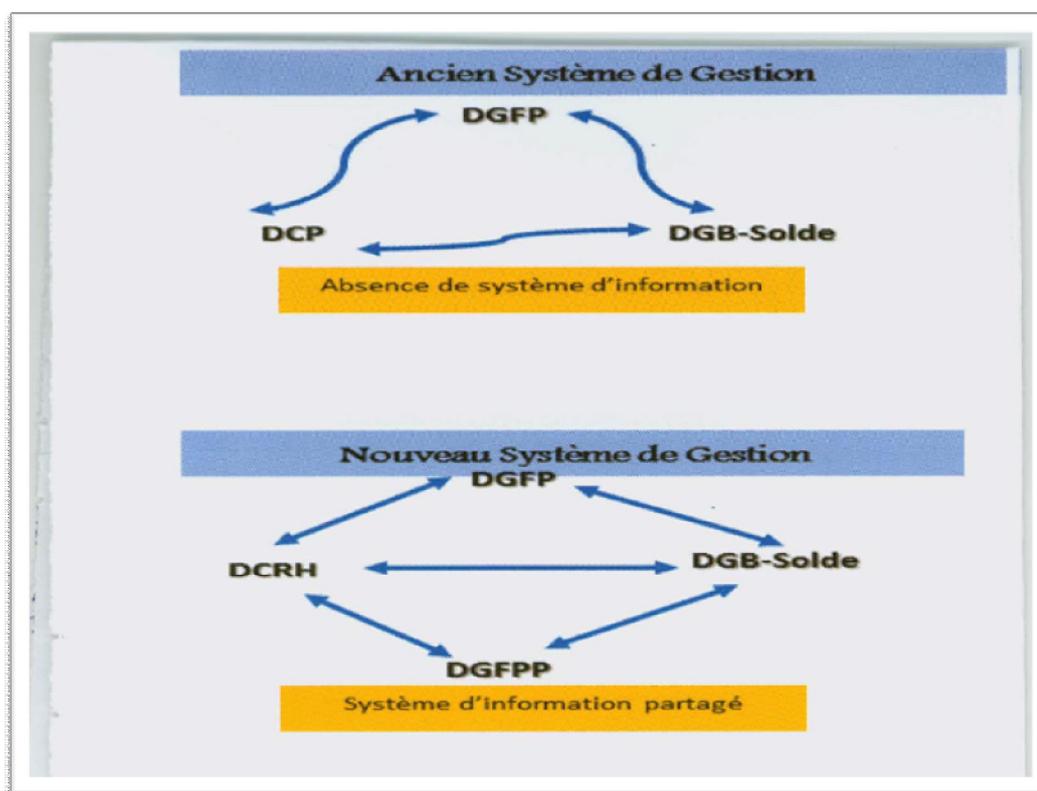
²⁴ Commentaire :

Les départements ministériels de la Défense, de l'Education, de la Santé et de l'Intérieur sont les plus gros pourvoyeurs d'emplois au sein de la Fonction Publique avec 64,18% de la masse salariale de l'Etat, soit 470 milliards de FCFA. Tandis que les ministères de la Justice, Budget, Economie et Enseignement Supérieur se positionnent comme étant les seconds employeurs publics.

Enfin, le ministère du Pétrole et des Hydrocarbures, le ministère de l'Égalité des chances et des Gabonais de l'étranger sont les plus petits employeurs de l'État avec seulement 76 et 79 agents publics. Ces deux ministères se positionnent loin derrière les 1 333 agents de la Présidence de la République ou encore du Ministère des Travaux publics avec ses 1 407 agents. La Primature quant à elle compte 775 collaborateurs.

Mais nous pensons qu'un rapprochement des fichiers entre les administrations permet de dissiper cette situation d'autant plus que la nomination apparaît comme une mise à disposition temporaire sous la tutelle du département ministériel utilisateur. L'agent intègre désormais la ressource humaine du ministère concerné et ne fait plus partir des effectifs de son ministère d'origine. Ce nouveau mode de gestion des agents publics a été marqué par deux phases importantes, à savoir des sessions de formation des DCRH et une cérémonie officielle d'installation. A cet effet, nous mobilisons les instruments de comparaison ci- dessous pour mettre en exergue les avantages de la réforme encourus.

Figure 4 : Comparaison de l'ancien et nouveau système de gestion des agents²⁵



Source : Bimensuel de la Fonction Publique n°1, P.13, juillet 2016

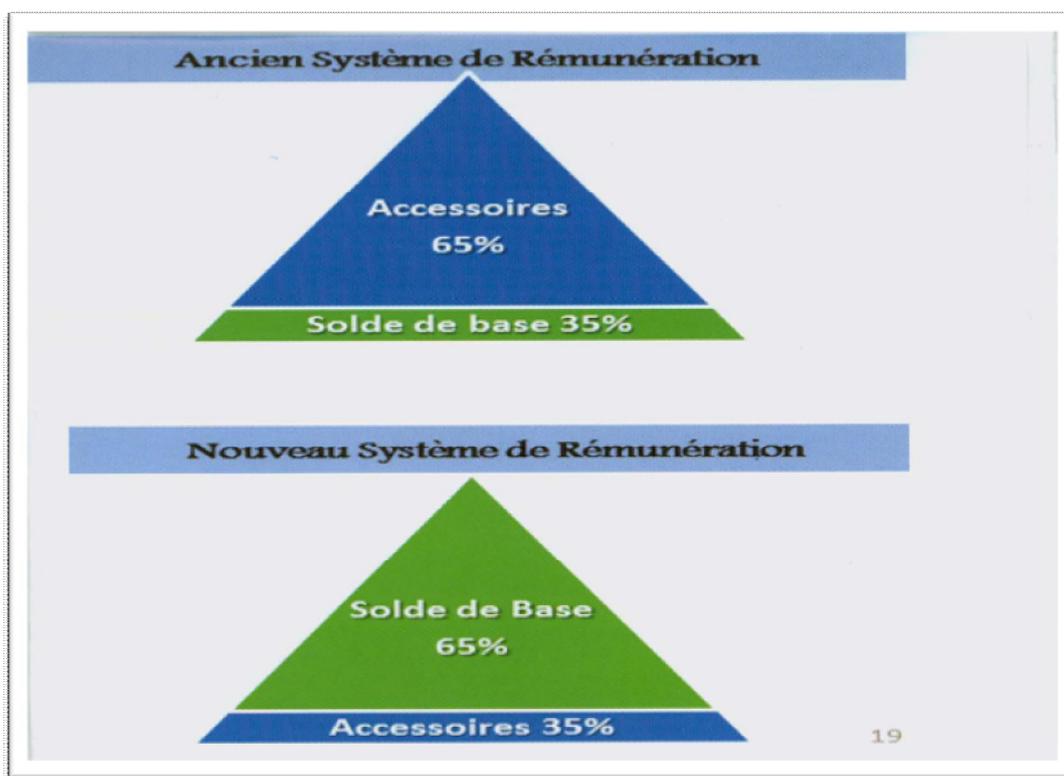
Parallèlement, l'instauration d'un nouveau système de rémunération constitue la seconde mesure phare de la réforme en cours. Cette démarche visait à relever la solde des agents à l'effet de motiver et de réduire la trop grande disparité en termes d'émoluments entre le secteur privé et le public à niveau de formation égal. Elle visait aussi à renverser la tendance qui, jadis, faisait des accessoires de solde des éléments importants au détriment de la solde de base qui sert au calcul de la cote part pour la pension.

²⁵ Commentaires :

Dans le nouveau système de gestion des agents publics, les informations sont partagées entre les stakeholders ; or, avant les informations circulaient en flux tendus et ne pouvaient pas donner lieu à un système en réseau. Cette nouvelle approche présente l'avantage d'être dynamique mais également de participer à une meilleure gestion des ressources par le biais de la mutualisation des données. En outre, il y a la mise en exergue du rôle central de la DCRH qui avait été éclipsé dans l'ancien système.

Une situation qui faisait qu'en cas de départ à la retraite, le fonctionnaire percevait une modique allocation de pension qui ne lui permettait pas de vivre décemment. Au final, le retraité tombait dans la situation d'indigence, après avoir servi la République des années durant. Pour nous faire une idée sur ce qui a changé, référons- nous aux illustrations ci- dessous.

Figure 5 : Eléments de comparaison entre l'ancien et le nouveau système de rémunération²⁶



Source : Bimensuel de la Fonction Publique n°1, juillet 2016, P. 13

²⁶ Commentaires :

Avec le nouveau système rémunération, la solde de base connaît une évolution substantielle à l'effet d'améliorer la retraite dès lors que celle- ci est calculée sur la solde de base. Or, dans le passé, un fort accent avait été mis sur les compléments de solde qui, en réalité, disparaissent avec la perte de fonction et ne sont pas pris en compte lors de la liquidation de la rente viagère. Ce nouveau système tient compte de deux réalités : une hausse de salaires de manière plus ou moins uniformisée et une revalorisation de la retraite.

CONCLUSION PARTIELLE

Au terme de cette première partie, on retient que l'inadéquation entre l'offre de service à l'utilisateur et la satisfaction des besoins a conduit les gouvernants à imaginer des solutions correctives. Celles-ci passent par une réforme à la fois des institutions et une revisitation de la relation travail/ agent, administration/ administré et sphère politique/ sphère technocratique.

Mais on ne perdra pas de vue que ces défaillances sont en partie liées à l'influence de l'aire culturelle africaine sur les représentations et significations que l'on attribue à la culture administrative au Gabon. Par ailleurs, la satisfaction des besoins de la population se veut dynamique à l'image de la gestion qui, elle-même, se positionne dans le domaine des sciences sociales. Elle a donc vocation à suivre l'évolution des enjeux sociétaux en termes d'adaptation et de complexification des demandes de l'utilisateur.

Au titre des réformes, la mise en place des nouveaux systèmes de rémunération et de gestion des agents publics au sein des ministères par le biais des DCRH constituent les principaux acquis palpables pour le fonctionnaire. Pour preuve, en un quart de siècle on recense au moins trois refontes ou réformes (1960 ; 1980 ; 1998) auxquelles pourraient s'adjoindre les mesures issues du Conseil des Ministres délocalisé de Mouila²⁷.

²⁷ **Conseil des Ministres Délocalisé** est une pratique gabonaise qui consiste à tenir des sessions de Conseils des Ministres dans les capitales provinciales et non à Libreville. C'est lors des assises de la ville de Mouila (jeudi 06 octobre 2011) que les plus Hautes Autorités ont instruit le gouvernement à l'effet de réviser le système de gestion des fonctionnaires ainsi que les émoluments versés à ces derniers.

DEUXIEME PARTIE : UNE ADMINISTRATION A LA RECHERCHE D'UN MODELE

Cette seconde partie sur les enjeux de libéralisation de l'information administrative (chapitre 3) va se décliner en deux sections. Dans la première, on évoquera la nécessité de changer les paradigmes et de revisiter la gestion de l'information administrative. Dans la dernière, il s'agira d'évoquer les contraintes liées à la dynamique environnementale dont l'influence sur l'amélioration de l'offre de service ne souffre d'aucune contestation.

Par la suite, nous allons faire de suggestions visant à améliorer le système actuel de gestion de l'information administrative (chapitre 4). Par le biais de ce chapitre, il sera question d'ébaucher quelques actions correctives qui s'appuieront sur l'application du décret n°25 (section 1). Par la suite, nous terminerons par l'utopie de la création d'une plate forme en ligne et d'un service point focal (section 2), avant de démontrer la complémentarité qu'il y a entre ces deux services (section3).

3 LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

L'amélioration du service public passe entre autres par une vision partagée par tous les stakeholders et un changement de paradigmes (section 1) ; une telle attitude a le mérite d'inscrire toutes les parties prenantes dans une dynamique d'ensemble. Puis, nous analyserons le lien qui peut exister entre la crise de la gestion publique et la concurrence de modernisation qu'impose la mondialisation (section 2) avec la mise en concurrence des territoires et partant des pays.

3.1 Changement des paradigmes

Dans cette section, nous allons examiner tour à tour la question de l'innovation dans la gestion du service public en se demandant pourquoi le changement est-il rendu inévitable (a) ? Dans le même temps, nous évoquerons les opportunités que représente la mondialisation en termes de contraintes environnementales susceptibles d'influer sur la qualité du service public (b).

3.1.1 Les enjeux autour du changement de paradigme ou de l'innovation

De prime abord, il y a lieu de décortiquer le verbe *Innovate* pour un meilleur agencement des idées. Innover découle du mot latin *innovare* qui est composé du verbe *novare* (changer, renouveler) et du préfixe *in* qui indique un mouvement vers l'intérieur. Cela revient à dire que l'innovation ne naît pas ex nihilo. Au départ, il faut un socle solide pour prétendre innover. Et celui-ci est naturellement constitué des savoirs et des connaissances. De ce fait, pour enrichir une démarche d'innovation, l'organisme doit sortir de son métier, c'est-à-dire aller au-delà de ce qui est devenu routinier. Une telle attitude vise à dégager de nouvelles perspectives de réflexion qui surpassent ses propres connaissances et à mettre en place un écosystème ouvert.

L'innovation reste avant tout un processus pragmatique de facilitation quotidienne du changement et de recombinaison de l'existant. Elle relève de la responsabilité de chacun. C'est pourquoi sa démarche peut être modeste et progressive eu égard à ce que le manque de motivation chez certains acteurs peut constituer un goulot d'étranglement pour sa mise en place. Elle n'est pas toujours exceptionnelle, ni forcément originale, ni nécessairement complexe. L'innovation se résume à une discipline organisationnelle. Mais, face à des administrations organisées en processus, marquées par une culture très hiérarchique, comment créer des comportements innovants de la part des agents ?

L'innovation requiert la capacité de se montrer créatif pour compenser le défaut de ressources afin que le travail puisse se faire dans un environnement contraint. Elle va trouver sa source dans la capacité à transgresser les règles institutionnelles, le désaccord et la confrontation.

Proposer des solutions innovantes crée ainsi des tensions dans les logiques de valeur qui cohabitent au sein de l'institution. Cette situation peut déboucher sur la difficulté de concilier ces injonctions paradoxales, entre travail réel et travail prescrit. A ce moment, il est évident que les dirigeants doivent dessiner une stratégie claire, explicite et la faire partager à l'ensemble du personnel. Cette stratégie doit constituer une démarche commune, capitaliser les compétences et rassembler les connaissances pour atteindre un objectif commun. La capacité d'une administration à innover repose sur le capital humain avant tout dès lors que ce dernier influence réellement l'émergence d'innovation. Cependant, il ne faut pas perdre de vue le rôle perturbateur que peut jouer l'environnement extérieur si on n'y prend pas garde.

Pour mieux comprendre le changement, il nous semble opportun d'observer le schéma ci-dessous qui résume la complexité de ce phénomène : on part d'une idée de projet qui prend forme chez un individu ou un petit groupe pour aboutir à quelque chose de concret.

Figure 6 : Créativité et innovation- comment passer du concept à la pratique ?²⁸



Source : <https://en3s.fr/formation-continue/actu> (consultation du 26/09/2016, 6h45)

²⁸ Commentaires :

Ce schéma montre combien de fois, la traduction dans les faits d'une innovation ou d'un changement constitue un travail complexe qui s'inscrit dans la durée. Il nous faut mûrir l'idée, la partager, trouver les ressources nécessaires pour pouvoir la mettre en place. Elle interpelle aussi bien les organisations dans leur fonctionnement que les simples techniciens : c'est une démarche d'ensemble.

3.1.2 Les nouveaux paradigmes

L'avènement des nouvelles autorités à la tête de l'Etat a induit une approche nouvelle de la gestion publique. En effet pour la première fois dans l'histoire administrative du Gabon, avec la nomination et le recrutement d'un personnel en provenance du secteur privé, les pouvoirs publics initient des numéros matricules spéciaux. Ici, l'extinction du matricule va de paire avec le contrat du technicien, c'est-à-dire qu'à la fin de la tâche si le contrat n'est pas renouvelé, le matricule est supprimé. L'agent peut alors répartir dans le secteur privé où il travaillait avant d'être appelé dans l'administration publique. Cette démarche préfigure le « Contrat Par Objectif ». Cela constitue une nouveauté en ce sens que le statut d'agent public suppose que le fonctionnaire va dérouler une carrière. Une fois un matricule est attribué, celui-ci ne peut s'éteindre qu'au terme de la carrière qui interviendra soit par la mise à la retraite, soit par radiation (cas exceptionnel suite à une faute professionnelle lourde par exemple) et par le décès.

Parallèlement, les plus hautes autorités de la République avaient instruit les membres du gouvernement d'organiser des séances de restitutions des activités réalisées au niveau des différents départements ministériels, tous les trois mois. Malheureusement, cette instruction n'a pas été suivie d'effet.

Cependant, il y a lieu de souligner que le Ministère des Eaux et Forêts, aux détours des années 2005 à 2009²⁹, avait déjà intégré cet exercice dans son mode de fonctionnement. En effet, se voulant avant-gardiste, pendant la dernière semaine du mois de décembre, toutes les directions étaient astreintes à présenter la synthèse de leurs activités, selon la matrice ci-dessous :

Tableau 2 : Matrice de présentation de bilan des directions aux Eaux et Forêts

Engagement de départ	Budget de départ	Synthèses des réalisations	Ecarts constatés	observation

Source : conception de l'auteur à partir des expériences vécues au Ministère des Eaux et Forêts

Ce changement de paradigmes se manifeste aussi à travers une gestion qui se veut proche de celle pratiquée dans le secteur privé. Désormais on parle de vision, de stratégie, des contrats par objectifs de programmes. On institue des Agences³⁰ qui ont vocation à fonctionner sur le modèle du privé en vue

²⁹ Cette pratique avait été initiée par le Ministre Emile DOUMBA jusqu'à son départ. Elle préfigurait la vision qu'a voulu susciter Monsieur le Président de la République dès son accession à la Magistrature Suprême en 2009. Elle a été l'une des toutes premières mesures en matière de réforme administrative.

³⁰ **Agence** est un Etablissement public doté d'une autonomie de gestion et administrative qui fonctionne sur la base du modèle privé en vue de satisfaire un contrat d'objectif. C'est un délégué d'ouvrage étatique.

d'avoir une lisibilité de l'action publique mais surtout d'être efficaces et efficientes dans l'offre de service.

Par ailleurs, des nouvelles directions dites centrales sont créées et placées sous l'autorité des Secrétaires Généraux des Ministères qui coordonnent les activités. Au titre de ces directions, on peut retenir : la Direction Centrale des Ressources Humaines qui remplace la Direction Centrale des Personnels ; la Direction Centrale des Systèmes Informatiques ; la Direction Centrale des Etudes et des Programmes, la Direction Centrale de la Communication (non effective dans nombre des Ministères).

Parallèlement, il se met en place la nouvelle loi de finances qui regroupe les programmes en fonction des objectifs communs. On parle en termes de porte feuille (un langage qui était jusqu'alors réservé au secteur privé). Dans cette dynamique une cellule de gestion de projet est instituée avec l'idée que cette dernière se veut un organe neutre qui va gérer les budgets alloués aux projets transversaux entre différents départements ministériels. Il n'est plus question de répartir un même budget entre plusieurs administrations qui ont à charge la réalisation d'un programme dont les composantes sont éparpillées entre elles. Cette démarche nouvelle a le mérite de viser l'efficacité et l'efficience, des notions qui avaient disparue dans l'ancienne nomenclature budgétaire.

Pour lutter contre les retards et l'absentéisme, des systèmes de contrôle d'heures effectives de travail sont mis au point dans certaines administrations (finance et budgets, agences...). Ces systèmes se présentent sous diverses formes : des portiques de pointage des heures d'arrivée et de départ ou l'enregistrement dans un registre de présence. Mais à ce niveau, il se pose un problème de finalité : à quoi sert un tel dispositif si la DCRH n'a pas la capacité d'exploiter ces données et par la suite sanctionner des comportements déviants ?

En effet, il n'appartient pas à un directeur de faire des retenues sur la solde d'un agent au motif que ce dernier a fait preuve d'irrégularité à son poste de travail, encore moins de le suspendre. De telles sanctions relèvent de la tenue d'un conseil de discipline. Seules des sanctions mineures à l'exemple de demande d'explication peuvent être prises en l'encontre des fonctionnaires. En outre, on tente de mettre sur pied un nouveau système de notation des administrés dont l'objectif est de sanctionner le rendement de l'agent par une note en vue de déterminer le montant de la Prime d'Incitation à la Performance qui lui sera versée. Mais ce projet a été suspendu suite à l'adoption du nouveau système de rémunération et à sa caducité qui a été constatée par l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du fait que la procédure n'a pas été respectée³¹.

³¹ Arrêt de la Cour Constitutionnelle du 08 juin 2016 déclarant la caducité de l'Ordonnance n°00013/PR/2015 du 16 juillet 2016, suite à la saisine de la Convention Nationale des Syndicats du Secteur de l'Education (CONASYSED)

3.2 Contraintes liées à la dynamique environnementale

Dans cette section, nous allons examiner tour à tour la question de l'innovation dans la gestion du service public en se demandant pourquoi le changement est rendu inéluctable (a). Dans le même temps, nous évoquerons les opportunités que représente la mondialisation en termes de contraintes environnementales susceptibles d'influer sur la qualité du service à l'utilisateur (b).

3.2.1 *La nécessité de changement*

Le changement est devenu presque une mode induite par un impératif d'adaptation qui force l'organisation à choisir entre changer ou mourir. Certains auteurs affirment que l'organisation doit s'adapter à la turbulence de son environnement externe, aux facteurs de mondialisation, à l'intensification de la concurrence, à l'augmentation des acquisitions et des fusions, à l'implantation croissante de nouvelles technologies, de même qu'à l'évolution rapide des valeurs et des comportements sociaux etc.

S'appuyant sur les travaux de HAFSI et DEMERS, HAYAT BEN Said (2000) affirme que « le changement est lié à l'évolution relative de certaines caractéristiques démographiques telles que le vieillissement de la population, l'augmentation du taux de féminisation dans les organisations et la généralisation de la scolarité ». On retrouve là la théorie selon laquelle les organisations ne sont jamais stables et par conséquent elles doivent s'ajuster en fonction des mutations actuelles. Le changement stratégique apparaît comme une réponse, soit au déséquilibre interne (les stratégies), soit au déséquilibre externe (l'environnement). A long terme, seules les entreprises qui évoluent régulièrement avec leur environnement peuvent survivre.

Par contre, pour l'administration publique, le changement s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale répondant aux attentes des citoyens. Avec le temps, ces derniers se sont mieux équipés que leurs administrations (équipement informatique, etc.). En effet, les citoyens attendent de leurs institutions gouvernementales d'être plus efficaces et modernes, d'offrir des services de haute qualité et d'être menées par les femmes et les hommes les plus compétents. Il est de constat que les organisations traversent une époque très turbulente induite par les pressions venant de l'environnement ou de leur fonctionnement, en général.

Aux Etats Unis par exemple, ayant observé l'incompétence de certains gestionnaires, le changement de l'appareil administratif est devenu une nécessité, dès 1969 avant même la mondialisation, souligne HAYAT BEN Said. Se rendant compte que son propre personnel n'était pas à la hauteur de la situation, il a émis un sévère avertissement : « S'il ne peut compter sur des cadres supérieurs et des administrateurs publics d'un niveau de compétence beaucoup plus élevé, le gouvernement ne réussira

pas à élaborer des politiques et à exécuter des programmes de façon expéditive, progressiste et inédite. Il devra par conséquent renoncer à se gagner la confiance des fonctionnaires, du public et à obtenir leur participation au fonctionnement d'une administration gouvernementale moderne, efficace et consciente de ses responsabilités sociales», relevait KERNAGHAN- 1975 et qui a été repris par HAYAT BEN Said.

Avec la contrainte de la mondialisation, les gouvernements se trouvent obligés de réformer, rénover, restructurer ou transformer leur appareil administratif en s'interrogeant sur les réformes les plus appropriées à leur contexte.

De ce fait, beaucoup de chercheurs sont d'accord sur le fait que les gouvernements ont intérêt à adapter leurs administrations à l'environnement actuel. Il est évident « que les gouvernements modernes se trouvent de plus en plus coincés entre, d'une part, non pas nécessairement des besoins nouveaux, mais des attentes et des exigences croissantes de la population ; et d'autre part, une incapacité croissante à les satisfaire», affirmait SIMON Richard (1976) dans ses travaux repris en 2000 par HAYAT BEN Said.

3.2.2 La Mondialisation : opportunité de changement

Aujourd'hui aucun pays ne peut prétendre vivre en autarcie au regard des flux des échanges. En remontant dans le temps, on peut prendre le risque d'affirmer que l'institutionnalisation de la Société Des Nations au sortir de la Première Guerre Mondiale (1914- 1918), marque la formalisation de la mondialisation ; même si les origines de celle-ci peuvent être situées à l'ère des premières migrations humaines. Cette nécessité pour les Etats à s'entendre, a conduit à la mise en place d'un système de gouvernance mondiale par le biais des Nations Unies et ses Organismes Spécialisés qui ont en charge de proposer des solutions aux problèmes qui se posent à l'humanité.

La mondialisation au sens politique c'est- à- dire régentée par l'ONU ou la globalisation des économiques sous le contrôle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) apparaissent comme des phénomènes qui ne cessent d'exercer une influence sur la fonction publique eu égard à sa qualité d'instrument au service des gouvernants. Or, il se trouve que les Etats constituent les principaux acteurs des Relations Internationales. De fait, on assiste à la fois à une concurrence entre les Etats qui font la course à la meilleure offre administrative et à des coopérations de partage d'expériences tel est le cas entre le Gabon et les pays comme la France, le Canada et la Corée ou bien des Institutions comme l'Université Senghor. C'est dans le cadre de cette coopération bilatérale que, de temps en temps, le Gabon envoie ses fonctionnaires en stage dans ces pays. En outre, il arrive que des experts en administration des pays sus- mentionnés viennent partager leurs expériences avec les Gabonais.

Le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale, la perte de la légitimité, de l'efficacité de l'administration publique, la transformation, le renouvellement ont conduit à la modernisation. Innover dans l'offre du service public devient la seule solution à adopter. Dans ce contexte, le souci urgent et majeur des gestionnaires est celui de réussir un processus de changement puisqu'il ne reste plus de place pour l'échec. Autrement dit, les praticiens sont préoccupés beaucoup plus par la façon de transformer cette institution complexe dont les valeurs sont bien enracinées. Il s'agit en fait d'une question organisationnelle faisant appel à des théories et des approches du changement organisationnel répondant à la soif des agents.

4 LE NOUVEAU MODELE DE GESTION D'INFORMATION ADMINISTRATIVE

L'examen du présent chapitre sera circonscrit autour de deux centres d'intérêts, à savoir : l'impérieuse nécessité d'améliorer le système existant (section 1) ; et la proposition de création d'un nouveau système de gestion de l'information administrative en ligne adoubé d'un service point focal (section 2) en vue de répondre au mieux aux attentes des usagers. En dernier ressort, il s'agit de démontrer le caractère complémentaire de ces deux propositions d'amélioration de l'offre d'information administrative (section 3).

4.1 Amélioration du système

Dans cette sous section, nous voulons mettre en lumière le premier rôle que devrait jouer la DCRH en vue d'améliorer le protocole d'accès à l'information administrative. Cette approche passe par le libre accès à la base de données (a) qui, jusqu'alors, reste limité à quelques techniciens du Budget et de la Fonction Publique. Dans cette gestion, nous suggérons l'institutionnalisation d'un service point focal et d'un service en ligne (b).

4.1.1 *Le libre accès au système par les DCRH*

En effet, le décret n°25/PR/MBCPFP du 16 janvier 2013 délègue la gestion du personnel à la DCRH, comme mentionné dans le journal interne du Ministère de la Fonction Publique. Il est dit dans ce journal que : « désormais, la gestion des carrières des agents de l'Etat se fera au niveau des départements ministériels à travers la DCRH »³². Cette gestion au quotidien devrait donner libre accès à la banque de données sur l'information administrative des agents. Aussi, pour éviter des cas d'usages frauduleux, c'est-à-dire éviter de communiquer, de manière consciente ou inconsciemment, les informations administratives d'un fonctionnaire X à un autre, des systèmes de contrôle doivent être mis en place. Il sera par exemple question de fragmenter la base des données de telle sorte que les DCRH n'aient accès qu'aux seules informations concernant les agents relevant du département ministériel dont ils ont la charge. Ce fichier doit faire l'objet de mise à jour régulière en intégrant les fonctionnaires qui arrivent par le biais des mouvements des agents entre administrations (détachement, mise à disposition, nomination ou recrutement).

³² Bimensuel du Ministère Fonction Publique, n°1, P.14, juillet 2016

En vue de renforcer la qualité dudit fichier, la Fonction Publique se concentrera davantage sur son rôle de coordinatrice de la gestion des personnels de l'Etat à travers la compilation et la réactualisation régulières des fichiers issus de toute l'administration.

Par ailleurs, le libre accès à l'information administrative suppose que la DCRH dispose d'un personnel aux profils variés. Cette vision nouvelle impose de prendre la mesure de la charge qui est désormais dévolue à ces directions centrales comme l'atteste la cérémonie d'installation des DCRH par le Ministre en charge de la Fonction Publique.

Figure 7 : Cérémonie officielle d'installation des DCRH



Source : Bimensuel de la Fonction Publique n°1, P.14, juillet 2016.

4.1.2 *La gestion au quotidien par un service point focal*

Dans la dynamique insufflée par les tentatives d'application du décret n°25 relative à la création des DCRH dans chaque département ministériel, nous pensons que l'administration gagnerait dans l'amélioration du service à l'utilisateur si les Directeurs Généraux déléguaient réellement leur compétence en matière de gestion des personnels aux directeurs des RH. Ces derniers à leur tour désigneraient des agents qui auront à charge la gestion au quotidien de l'information administrative du fonctionnaire. Cette proposition se veut être une application déconcentrée du décret n° 699/PR/MFPRA du 25 mai 1993 fixant les modalités de délégation des attributions du Premier Ministre en matière de gestion de certains personnels civils de l'Etat. Lequel décret autorise le Premier Ministre à déléguer la gestion des fonctionnaires au Ministre en charge de la Fonction Publique. Il s'agit là d'une délégation de compétence à partir des strates supérieures vers les lignes hiérarchiques de niveau inférieur.

Cependant, on ne doit pas perdre de vue qu'un principe fondamental de la délégation de compétence, limite celle-ci dans la matière et dans le temps aux fins d'éviter des abus de pouvoirs et autres dérives. L'avantage de cette déconcentration est d'avoir une démarche de travail monochrome, c'est-à-dire exécuter une seule tâche pendant un temps précis. Ici, la concentration de l'agent sur l'activité de délivrance d'information administrative permettra d'améliorer la qualité de l'offre à condition de maîtriser les éventuelles perturbations environnementales. C'est à juste titre que nous nous appuyons sur le cours de *management interculturel* de Michel BEDAR³³ : pendant ces enseignements il a été démontré que la réalisation d'un travail en mode monochrome dans un système où le temps se veut une donnée dynamique et non cyclique, est porteuse de meilleurs rendements. Une réalité qui est loin d'être le cas pour un travail exécuté dans un environnement où la notion de temps reste cyclique avec l'exécution de plusieurs tâches à la fois.

Généralement, la seconde option présente des écarts entre les ressources utilisées en termes de gaspillage de temps, de finance et les résultats obtenus. Au-delà des aspects de rendement professionnel, cette approche met en exergue la théorie du travailleur Y qui fonde, en partie, le management des organisations de ce que nous avons appris du cours sur *l'approche d'analyse des organisations* avec Hanane EL ZEINY³⁴. Cette doctrine appelle à la responsabilisation des travailleurs qui passe par la délégation des pouvoirs. C'est ainsi que les agents vont se sentir en confiance et vont mettre en avant leur capacité à prendre des initiatives, toute chose qui participe à l'amélioration de l'offre de service.

En outre, cette démarche facilite le contrôle des activités réalisées par ce type de travailleurs, dès lors qu'il y a d'abord un auto-contrôle au niveau même des membres constituant le groupe. Par la suite, lors du contrôle, les supérieurs hiérarchiques pourront s'appuyer non seulement sur le manuel des procédures mais également sur les engagements pris par le groupe en termes d'objectifs à atteindre et des ressources nécessaires. En faisant le rapprochement, la haute hiérarchie arrive à déceler les biais et apporter des mesures correctives.

En dernier ressort, le rapport travail/ agent sera revalorisé dès lors que l'agent se sent utile à travers la satisfaction qu'il apporte aux usagers ; mais n'occultons pas qu'une telle appréciation nécessite un *feedback* de la part du demandeur de service. Cela suppose que l'agent soit en contact direct avec l'usager. Au-delà de la relation travail/ agent sus indiquée, il y a la qualité de l'estime de soi que le

³³ BEDAR Michel, "éléments de cours sur le management interculturel", Université SENGHOR, Alexandrie, 2^{ème} semestre 2015

³⁴ EL ZEINY Hanane, "éléments de cours sur l'approche d'analyse des organisations", Université SENGHOR, Alexandrie, 2^{ème} semestre 2015

travailleur peut tirer de sa tâche. En effet, un travail bien accompli donne à l'agent de se sentir important pour la société grâce au service rendu à la communauté.

4.2 Proposition de création d'un service en ligne

Cette section sera appréhendée sous le prisme des pré-requis pour la réussite d'une création d'un service opérationnel en ligne (a). Après, nous présenterons quelques systèmes d'administration en ligne à travers les cas des Emirats Arabes Unis, de la Tunisie et du Rwanda (b) ; avant d'examiner la pratique gabonaise en matière de service en ligne (c).

4.2.1 Les conditions préalables

De manière générale, l'administration en ligne encore appelée l'administration électronique ou l'E-administration se définit comme étant « l'ensemble des technologies et usages liés à la possibilité de s'informer, d'être orienté mais aussi de réaliser des démarches administratives, via les services en ligne »³⁵. Elle se caractérise par :

- le libre accès à l'information publique ;
- l'accès permanent aux services en ligne (formulaire, procédures...)
- l'accès à différents services à partir d'un portail unique ;
- la gratuité d'accès auxdits services.

Il y a lieu d'indiquer que la mise en place de l'E-administration constitue une source de dématérialisation des démarches administratives, de modernisation et d'amélioration de la qualité du service public. On ne perdra pas de vue que cette approche nouvelle du service administratif reste complémentaire des moyens de communication traditionnels et des services d'accueil physique dits "front office".

Enfin, l'administration électronique évite des gaspillages en termes de papier (formulaires physiques à remplir), téléphone (appels pour demander un renseignement et/ ou relance) et frais postaux (expédition d'une liasse documentaire). On peut aussi noter le gain de temps inhérent à l'absence de déplacement soit de l'utilisateur vers le service concerné ou du service qui va à la rencontre du demandeur avec les risques que cela peut comporter (accident, être pris dans un embouteillage, collusion d'intérêt). Cette approche apparaît comme un excellent moyen de lutte contre des éventuels cas de corruption lors des prestations à domicile. Ici, il est fait allusion par exemple au paiement des pensions, tel que pratiqué par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale du Gabon (CNSS). Une telle

³⁵ "Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays de l'OCDE"
(www.la-souris-verte.com/blog/enjeux-administration-enligne, consultation du 05/ 12/ 2016, 11h)

approche bien que facilitant l'accès à ce service pour les retraités, doit être rigoureusement encadré pour éviter des dérapages. En effet, n'y a-t-il pas lieu de redouter que de pots de vins soient reversés aux agents prestataires indécents ?

Au-delà des caractéristiques sus mentionnées de l'administration électronique, on peut affirmer que les changements managériaux peuvent être soit "antagonistes" à savoir contraires aux pratiques courantes ; soit "intégratives" c'est-à-dire en réponse aux valeurs, modes de pensée et comportements émergents de la société. La réforme est une démarche spatiotemporelle en ce sens qu'elle doit :

- Être « trans- fonctionnelle » et ouverte au plus grand nombre car tout le monde peut avoir des bonnes idées, quel que soit le statut ou l'expérience. Aujourd'hui, il s'agit davantage de mobiliser la "sagesse des foules" pour un changement en douceur que de restreindre la recherche de nouvelles idées aux experts. Ainsi, ouvrir au plus grand nombre permet d'instaurer un processus d'itération qui permet aux personnes de se nourrir les unes les autres (une idée en amène une autre qui en amène une autre...).
- Résoudre les problèmes ou trouver de nouvelles idées ne dépend plus des modèles élaborés par des consultants de renom mais repose sur la capacité des administrations à faire émerger et valoriser les idées du plus grand nombre. Cette étape consiste à élargir le "champ d'expression des idées" à tous les niveaux de l'entreprise. Elle suppose de s'émanciper du paradigme selon lequel seuls les experts ou la hiérarchie ont de bonnes idées.
- Être « Temporelle » c'est-à-dire qu'elle transcende le temps ; par conséquent, restreindre l'exploration de nouvelles idées à de séances de travail entre experts n'a plus vraiment de sens. Il nous faut donc élargir le champ de réflexion et inscrire celle-ci dans la durée eu égard à ce que le changement des mentalités demande beaucoup de patience.
- La communication au sein de l'administration est très importante. Discuter des questions relatives aux projets reste indispensable pour mener à bien une activité. Quelle que soit l'activité et la taille de la structure, il est utile de mettre en place un système de communication adaptée pour favoriser le changement. Le plus important n'est pas de trouver la bonne solution mais de modifier la culture de manière à transformer les problèmes en opportunités d'amélioration de l'existant. Or, il se trouve qu'une bonne communication a son rôle à jouer dès lors que le changement de management est avant tout d'ordre culturel.

De ce fait, il impacte sur les valeurs, les croyances, les comportements et modifie généralement en profondeur les pratiques héritées du siècle dernier, une situation qui requiert un travail communicationnel pour faire adhérer le plus grand nombre.

Figure 8 : Communication de proximité³⁶



Source: Matt McWilliams How to Properly End a Meeting/ Google image

4.2.2 L'ère du "e-administration" hors de l'occident

Certains pays du sud font de l'e- administration une de leur priorité. A cet effet, ils se lancent dans des opérations de grande envergure d'informatisation avec la conviction d'y trouver la solution à la modernisation de l'administration, indique BENCHEMA Abdelfettha dans une communication intitulée *"l'administration électronique au Maroc : entre exigences internationales et réalités nationales"*. Citant un forum mondial conjoint de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique/ Nations Unies/ Banque Mondiale de 2003, l'auteur relève que l'administration électronique rend le service plus *efficace, neutre et plus transparent tout en réduisant les coûts*. De son étude, on retient que l'e- administration donne une place de choix à la participation citoyenne favorisant ainsi un meilleur accès des populations démunies au service public et une capacité à faire entendre leur point de vue à travers le feed back. Une prétention qui donne au demandeur du service public de s'appropriier l'administration à travers le sentiment d'appartenance qu'il peut éprouver, d'une part ; et d'autre part, de se dire que l'administration est à son service.

Cette modernisation fait que l'administration se mette davantage au service du citoyen et se montre plus attentive aux récriminations de l'usager. Elle devient un levier pour la transformation de différentes administrations.

De plus, il ressort que l'OCDE y voit à travers la généralisation du service public en ligne une efficience par le biais de la mutualisation des données ; mais également la réduction et la rationalisation des

³⁶ Commentaires :

La communication de proximité permet de faire partager la vision et la mission au plus grand nombre des travailleurs. Cette mise au même niveau d'information facilite l'adhésion de tous à l'idée de changement ; du coup on réduit les goulots d'étranglements susceptibles de faire blocage au processus.

dépenses par le biais de la réduction de la masse salariale (réduction des effectifs au bénéfice de la plate forme). En outre, elle dématérialise les procédures, renforce la sélectivité automatique des contrôles et garantit une meilleure information d'après une étude commanditée par la Commission Economique Européenne en 2009.

- **Cas de Dubaï**

A titre d'exemple, les Emirats Arabes Unis suscitent l'admiration. En effet, BERBER Myriam (2003)³⁷ indique que « il est aujourd'hui possible de trouver toutes les informations sur l'Emirat de Dubaï réunies sur un portail accessible à tous. Un nouveau service qui vise à rapprocher l'administration des citoyens ». Il a donc été question de déployer un programme d'envergure collaborative entre les différentes administrations ; ce qui a rendu disponible les premières télé- procédures. Ainsi, de nombreuses formalités ont été rendues disponibles en ligne grâce à un taux de pénétration d'internet de l'ordre de 30% dans la population.

Cependant, des interrogations demeurent quant aux changements des mentalités aussi bien du côté des usagers que des fonctionnaires. Pour faire face à la question technique, le gouvernement émirati a priorisé la formation aux technologies de l'information de 15.000 fonctionnaires.

- **Cas de la Tunisie :**

L'historicité de l'e- administration tunisienne se décline en quatre phases essentielles à savoir :

- La dématérialisation des processus administratifs aux débuts des années 1980 début 2000. On assiste à la vulgarisation de l'outil informatique dans l'administration en matière de gestion des ressources humaines, de décision budgétaire, de suivi et de gestion des missions à l'extérieur;
- La mise sur la connectibilité de services au réseau internet dès 2000 qui consiste en la mise en ligne en vue d'exploiter ce moyen de communication ;
- L'interaction que suscite la communication électronique avec la mise sur pied d'un guichet virtuel personnalisé des services, à partir de 2003 ;
- La transaction qui incorpore les télé- procédures dans le traitement des dossiers. En 2006, elle permet de gérer le cycle complet d'une transaction (demande, collecte des données, traitement du dossier, paiement en ligne et archivage).

Il y a lieu de rappeler qu'en 2005, « le gouvernement institutionnalise l'administration électronique ; elle vise à coordonner et à suivre l'opérationnalisation de cette réforme »³⁸. Pour ce faire, des points focaux

³⁷BERBER Myriam, "Dubaï porte l'administration électronique sur les fonts baptismaux" (www.rfi.fr/actu/fr/articles/041/article22209, consultation du 22/12/ 2016 à 10h04)

³⁸ "Administration électronique en Tunisie" (www.tunisie.bov.tn/index.php?option=com-content&task=view, consultation le 22 décembre 2016 à 10h04)

sont désignés au niveau de chaque secteur, l'objectif étant d'être dans une dynamique et une vision d'ensemble inclusives.

On met en place un plan d'action pour dérouler cette vision stratégique qui se veut progressiste dans la mise en ligne des services, l'apport des réponses aux usagers, l'application des mesures correctives et la détermination de retours sur investissements. Ce plan d'action ambitionne de promouvoir le cadre institutionnel, assurer les adaptations inhérentes aux évolutions aussi bien environnementales que technologiques. Elle veille également à faciliter l'accès aux services en ligne, le développement et le renforcement des infrastructures.

De manière générale, l'e- administration cherche à simplifier les procédures, assurer la proximité et à accomplir le service en ligne sans faire perdre du temps au demandeur. Il est aussi question d'encourager l'investissement privé à travers la réduction du temps d'accomplissement d'un acte en ligne, mettre à disposition l'information appropriée. En dernier ressort, il s'agit d'améliorer la compétence et l'efficacité des fonctionnaires commis à cette tâche par le truchement de la formation et de la capitalisation des expériences acquises.

- **Cas du Rwanda**

En Afrique subsaharienne, le Rwanda fait figure de tête de proue en matière d'administration électronique au point d'inspirer des pays comme le Ghana, l'Ouganda, le Bénin et le Togo³⁹. Dans l'article *'Irembo, le Rwanda à l'heure de l'administration électronique'*, il ressort que le projet e-administration rwandaise a « rendu possible un accès direct permanent entre les citoyens rwandais et toutes les administrations locales et nationales », soulignait le responsable de la société Rwanda Online adjudicataire du marché de digitalisation de la totalité des services publics, en 2014. Ici, on est dans un partenariat privé/public où l'Etat est le maître d'œuvre alors que le secteur privé fait office de maître d'ouvrage. Dans les faits, le concessionnaire privé a en charge la création de toute l'infrastructure et l'exploitation du portail numérique avant de transférer l'intégralité du service aux pouvoirs publics, au terme d'une concession de 25 ans ; les deux parties travaillent à cet effet ensemble.

Au titre des enseignements, on peut inférer que le Rwanda s'est inscrit dans une dynamique de *'benchmarking'*⁴⁰ en s'inspirant des modèles estonien en Europe, singapourien en Asie au point où l'Etat n'a pas hésité à faire appel à cette expertise internationale. On note, aussi, que l'e-administration a permis de juguler un tant soi peu la corruption en mettant fin aux paiements en espèce, avec la

³⁹ ABDELKARIM Samir, *'Irembo, le Rwanda à l'heure de l'administration 2.0'*

(www.lemonde.fr/afrique/article/2016/01/01/22-au-rwanda-une-nouvelle-administration, consultation le 22/12/ 2016 à 10h04)

⁴⁰ Plus qu'une technique marketing, le **benchmarking** est un véritable processus d'analyse de la concurrence, dont le but principal est de pouvoir augmenter la performance de l'entreprise. Il est question de s'inspirer des meilleures pratiques de management qui ont fait leur preuve ailleurs.

nouvelle application, tout paiement se fait désormais en ligne. Comme autre avantage, on peut citer la promotion des *start-up*⁴¹ et développeurs locaux eu égard à ce que les pouvoirs publics ont concédé la digitalisation de l'administration à une entreprise de droit rwandais. C'est une démarche qui vise à préserver l'intégrité nationale pour des raisons évidentes de sécurité et de manipulation des données à caractère personnel. Au-delà de son caractère pionnier au sud du Sahara, les autorités rwandaises n'hésitent pas à mettre en exergue le nombre de personnes ayant eu accès à la plate forme pour solliciter l'administration publique. C'est ainsi qu'au mois de mai 2016, on a recensé 53.000 consultations⁴².

Comme pour le cas de Dubaï, les gouvernants ont initié des opérations marketing autour des enjeux de l'administration en ligne pour intéresser tous les stake- holders, en particulier les fournisseurs de services que sont les agents publics et les demandeurs que représentent les usagers. En outre, on n'oubliera pas de préciser que cet ambitieux projet a aussi dans sa ligne de mire la diaspora rwandaise ; une dimension qui suscitera sans doute la problématique de l'inter- connectibilité avec le réseau mondial.

4.2.3 La pratique gabonaise en matière d'e-administration pouvant faire école

Les enquêtes de terrain, permettent de mettre en lumière la pratique gabonaise en matière d'administration en ligne. Il s'agit en l'occurrence des :

- **Cas du service des visas en ligne :**

Au niveau des services de la Documentation, l'administration a mis sur pied le projet "e-Visa" qui consiste à faire sa demande de visa d'entrée au Gabon en ligne. Cette innovation vise à rendre le service public plus accessible et efficace tout en simplifiant la procédure d'obtention de visa parfois ressentie comme compliquée.

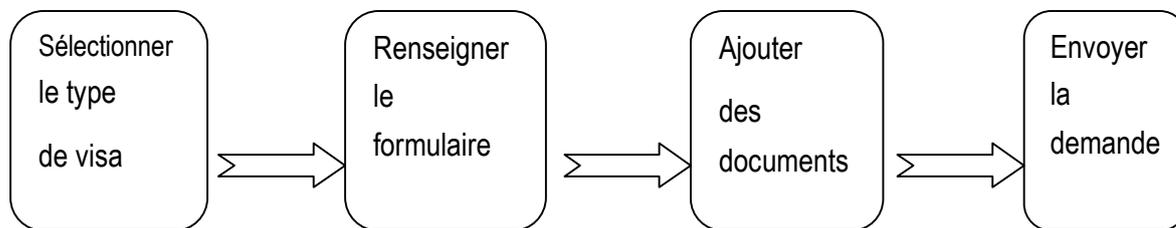
Dans la pratique, cette opération se fait en quatre phases telles que l'indique le graphe ci- après, mais qui se résument à la formulation de la demande d'e-Visa par le voyageur sur le net en remplissant le formulaire correspondant au type de visa souhaité. Par la suite la demande est traitée par la Direction Générale de la Documentation et de l'Immigration (DGDI). C'est au terme de la procédure que le visa est délivré à l'intéressé dès son arrivée à l'aéroport international de Libreville.

⁴¹ **Start up** est traduit en français par le terme "*jeune pousse*". Une Start up est une jeune entreprise innovante à fort potentiel de développement, nécessitant un investissement important pour pouvoir financer sa croissance rapide.

⁴² "*Le Rwanda à l'heure de la numérisation de ses services administratifs*" (www.lemonde.fr/afrique/article/2016/01/01/22, consultation du 22 décembre 2016 à 10h04).

Le nouveau système va faciliter les processus d'arrivée, réduire l'encombrement des aéroports et mieux contrôler les dépassements de la durée du séjour autorisée par le visa.

Figure 9 : Schématisation de la procédure d'obtention de visa en ligne



Source : conception de l'auteur à partir des données pris sur le site

(<https://galmato.com/france/gouv/etudes-de-cas/gabon-evisa>, consultation du 25/01/ 2017)

- **Cas du service des impôts :**

Le portail "e-tax" des impôts mis en ligne vise à « dématérialiser les procédures de collecte de l'impôt » comme le souligne MALOUANA Baggie dans un article en ligne⁴³. Cette application reste le fruit d'une étroite collaboration entre l'Agence Nationale d'Infrastructures Numériques et des Fréquences, le Trésor Public et la Direction Générale des Impôts. Elle se veut une interface de télé-déclaration et de télépaiement dédiée à l'utilisateur. Elle permet de déclarer et de payer la Taxe sur la Valeur Ajoutée en ligne, sans se déplacer.

En outre, l'e-tax facilite les procédures administratives, fluidifie la communication et améliore la qualité de l'information tout en modernisant le service. Désormais, l'utilisateur n'est plus astreint aux heures d'ouverture de bureaux pour faire sa déclaration d'impôts; il peut le faire à tout instant et en tout lieu à condition d'être connecté. Au delà de l'aspect purement fiscal, ce portail se veut un espace conseil et pédagogique où l'on peut aussi trouver des réponses à des interrogations d'ordre comptable, disposer d'un certain nombre d'informations en rapport avec les lois de finances ainsi que de nombreux outils mis à la disposition des demandeurs.

- **Cas de la Société d'Eau et d'Energie du Gabon (SEEG):**

C'est lors de son Conseil d'Administration du 20 avril 2016 que la SEEG a lancé son nouveau système de paiement de factures en ligne en partenariat avec la Banque Gabonaise et Française Internationale

Commentaires :

Le schéma ci-dessus nous édifie sur le déroulement d'une demande de visa en ligne. Il fait office de guide et sa simplicité non seulement met à nu le caractère facile de la démarche ; mais également, elle rassure le demandeur en termes de gain de temps.

⁴³ MALOUANA Baggie, "le Gabon se dote d'un portail fiscal" (www.impôts-et-taxes.com, consultation 28/12/2016 à 10h4)

(BGFI Bank). Cette plate forme est d'un usage facile et évite les déplacements vers les points de paiement. De plus, il y a lieu de relever que le 15 novembre 2013, la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Gabon (BICIG) et la SEEG ont signé un partenariat de paiement des factures d'électricité par téléphone, indiquait une publication en ligne dans un article intitulé "*le Gabon- la BICIG et la SEEG lancent le paiement de l'électricité par mobile*"⁴⁴. Le nouveau service baptisé « Mobile Edan vient répondre au besoin d'un service rapide et flexible, réclamé par les consommateurs de la SEEG dont le nombre a cru fortement de 6% depuis 2012 », conclut l'article. Cette application présente l'avantage de permettre aux clients de pouvoir payer des tickets Edan⁴⁵ en tout temps et en tout lieu ; il n'est plus question de se présenter à un guichet SEEG ou chez tout autre sous traitant agréé. Il suffit d'être enregistré au service « BICIG Mobile », disposer d'argent dans son compte et être abonné à l'un des opérateurs de la téléphonie mobile.

En définitive, BGFI et BICIG Mobile sont des innovations qui assurent la consultation et le paiement des factures en ligne en toute sécurité, sans se déplacer vers les guichets SEEG.

4.3 Complémentarité entre le service point focal et l'e-administration

Il est question de démontrer le caractère complémentaire de nos deux propositions d'amélioration de la gestion de l'information administrative au fonctionnaire. Il s'agit de délimiter les compétences dévolues à chacune des approches(a) et mettre en avant le caractère personnalisé de l'administration électronique (b).

4.3.1 La délimitation de la matière :

Ici, des configurations organisationnelles vont privilégier une distinction franche entre les tâches de front-office en l'occurrence notre service en ligne (information, conseil, etc.) et les tâches de back-office c'est-à-dire le service point focal (traitement des dossiers physique, etc.).

La création du service point focal et de l'administration en ligne vise une complémentarité. C'est ainsi que le self-service est mis en œuvre dans un souci de complémentarité, en vue de diversifier les modes d'accès au service. Le recours à l'internet va proposer une offre de service qui vient s'ajouter aux services préexistants, en offrant de nouveaux canaux d'accès aux services. En termes de qualifications et de compétences, cela signifie soit on procède à la création de nouveaux postes, soit on met en

⁴⁴ "*Gabon : la BICIG et la SEEG lancent le paiement de l'électricité par mobile*"
<http://www.agenceecofin.com> (consultation du 28/12/2016, 10h4)

⁴⁵ **Ticket Edan** est un service de prépaiement de l'électricité en fonction du montant souhaité. Il fonctionne sur le même modèle que la carte de recharge prépayée dans la téléphonie mobile.

place un système de prise en charge des demandes arrivant via ces nouveaux canaux par les agents du back-office, sans pour autant modifier significativement le travail.

De manière générale, ces deux services pourront fonctionner de la manière décrite ci-après :

Le service point focal ou "back office" gèrera l'aspect matériel des actes administratifs ; c'est-à-dire qu'il aura la charge de remettre en main propre les copies physiques des textes. Par contre, le service en ligne fera office d'un fonds documentaire qui va faciliter la recherche d'une information comme c'est le cas dans les bibliothèques (on consulte la banque des données pour avoir les références du livre avant de se rapprocher du bibliothécaire). Une fois, la référence de l'acte obtenue via le site, le demandeur prendra attache avec le service point focal pour se voir délivrer le document recherché.

Cette délimitation des missions règle à la fois la manière de fonctionner et place le service e-administration en amont du service point focal : une attitude qui met en évidence la complémentarité entre les deux propositions.

En parallèle, il sera question de mettre en place des mécanismes de filtre de demandes d'information via internet pour éviter la saturation du réseau. Ainsi l'ordre chronologique d'accès au site et de formulation des demandes pourront constituer le premier niveau de tri. En complément, ce traitement peut se faire à partir d'une hiérarchisation, préalablement établie, des demandes d'informations administratives. Il appartient à la DCRH de fixer que la référence d'un texte d'intégration l'emporte sur celle d'une nomination, par exemple. Cependant cette priorisation des demandes devra se faire sous le contrôle du Ministère en charge de la Fonction Publique en sa qualité de premier gestionnaire des agents de l'Etat.

4.3.2 L'e-administration : un service personnalisé

D'emblée, on constate que les usagers sont sensibles à l'accessibilité des services en ligne du fait de son caractère virtuel, de la personnalisation et de la rapidité qui s'y rattachent. L'e-administration propose une offre de services pour répondre aux attentes et pour supporter les stratégies de proximité avec l'utilisateur. Il va s'en dire que l'objectif prioritaire est de fournir « l'image » d'un service de qualité, qui prend en charge les problèmes posés par le demandeur. Ici, l'accent est mis à la fois sur l'accessibilité du service et la relation de service. A cet effet, une étude commanditée par la Commission pour les simplifications administratives (COSA) française, en 2002, révèle que « le potentiel de développement de l'utilisation d'internet pour des démarches administratives semble important, puisque près de la moitié des usagers (48 %) ont déjà effectué ou seraient prêts à effectuer une démarche administrative en ligne. Par ailleurs, c'est en matière de recherche d'information administrative qu'internet fait son meilleur score, car si une majorité relative d'utilisateurs déclare passer par le téléphone (45 %) ou encore

par le guichet (27 %), 16 % disent préférer l'utilisation d'internet»⁴⁶ (sondage BVA⁴⁷ de décembre 2002).

En guise de conclusion, l'étude BVA de décembre 2002 est sans équivoque sur le fait qu'aujourd'hui, la plupart des administrations ont un site internet avec la volonté de proposer un service interactif à l'utilisateur. Elles ont toutes pris conscience de ce que l'internet est un moyen pour simplifier l'échange d'information et faciliter le contact entre les usagers et l'administration. Cette évolution permet un accueil complet et personnalisé, quelque soit le point d'entrée du demandeur du service public qu'il s'agisse de l'accueil physique ou sur internet.

⁴⁶ *“La France en phase de rattrapage pour la diffusion des télé- procédures”*

(<https://www.senta.fr/rap/r03-422> consultation du 22/ 01// 2017, 13h30)

⁴⁷ **BVA** est un Institut d'Etudes de Marché d'Opinion, créé en 1970 par Michel BRULE et Jean Pierre VILLE (le sigle BVA décline de leur nom de famille respectif auxquels ils ont ajouté le A en référence aux associés)

CONCLUSION PARTIELLE

Au terme de cette seconde partie, nous pensons que l'administration gabonaise gagnerait en associant le service de front-office incarné par l'e-administration et le service back-office que représente le service point focal. Ces deux démarches transforment profondément la manière d'envisager la relation à l'utilisateur en ce sens qu'ils sont complémentaires. De plus, le premier cité se veut un service personnalisé, rapide, neutre, dématérialisé et susceptible de freiner le comportement désinvolte de certains agents commis à la tâche.

Aujourd'hui, le Gabon a la capacité d'instituer l'e-administration au regard de ce qui se fait au niveau des régions financières (Impôts, Trésor et Douanes) ou bien dans le secteur privé à l'exemple de la SEEG. Mais ne faut-il pas s'interroger sur la volonté politique et la question technique en termes de l'offre infrastructurelle (plateforme collaborative, poste informatique, fiabilité et couverture du territoire par le réseau internet).

Au-delà des enjeux de la gouvernance électronique liés à la modernisation des services publics, la téléprocédure permet aux usagers d'échanger des informations à distance avec l'administration afin d'accomplir une démarche. Au titre de ces avantages, on note: l'affranchissement des contraintes spatiales, temporelles, simplification et la rapidité. De l'autre côté, l'administration réalise certaines économies directes en termes de papier, de photocopies, de rationalisation des structures et de réalisation d'importants gains de productivité, susceptibles de se traduire par un avantage financier immédiat pour l'administré et/ ou contribuable. A ceux-ci s'ajoute une amélioration du service à l'utilisateur.

Conclusion générale

La gestion du service public est en crise eu égard au caractère désuet de ses modes de managements qui, souvent, ne répondent pas à l'évolution technologique et environnementale. De plus, la faiblesse technologique ou technique reste marquée par de nombreux dysfonctionnements à la fois liés aux comportements des agents et aux avaries de l'outil de travail. A côté, on peut remettre en cause la complexité du circuit de prise de visas dont les signataires sont disséminés à travers plusieurs départements ministériels ; ce qui proroge les délais d'établissement et de délivrance d'actes administratifs dû au fait que chaque signataire prene tout le temps. A cela s'ajoute l'absence des directives contraignantes en termes de délais de signature chez chaque signataire ; une attitude qui n'est pas de nature à améliorer la qualité de l'offre de l'information administrative du fonctionnaire tant décriée.

Sur un autre plan, l'administration publique gabonaise a du mal à se faire son propre modèle ; de fait, elle prend assise sur le modèle légué par l'administration coloniale sans parfois y apporter les adaptations qu'exige l'environnement national (la décentralisation demeure une vue de l'esprit). Ce legs colonial se distingue entre autre par la culture de la bureaucratie avec ses nombreuses lignes hiérarchiques à respecter alourdissant ainsi le circuit de prise de visas. Il est aussi à noter le poids des notions : *de distance hiérarchique, de prise de risque et du caractère communautaire mieux paternaliste*⁴⁸ qui conduisent à la prédation de la gestion publique par ceux qui assurent son fonctionnement au quotidien. Du coup, il se met en place des systèmes de gestion déviant qui ne peuvent prétendre à l'efficacité et encore moins à l'efficience. Des pratiques qui sont aux antipodes des modèles occidentaux (France, Angleterre, Etats Unis d'Amérique) ou asiatique (Chine, Corée).

Par ailleurs, il y a le fait que les autorités ont perdu de vue le caractère influent de l'aire culturelle inhérente au continent africain. Cette réalité se lit, parfois, à travers la relation que l'agent a avec son travail, d'une part ; et d'autre part, on peut mettre en exergue la perception que l'agent a de la notion de

⁴⁸ Le concept de **distance hiérarchique** détermine la nature des rapports entre le supérieur et son subordonné. Ces rapports sont soit de proximité où chacun sait respecter l'autre, soit distendus du fait de la méfiance de l'un vis-à-vis de l'autre et vis versa. L'observation, nous amène à affirmer que le Gabon, pays d'Afrique, reste caractérisé par une grande distance hiérarchique du fait de l'influence de l'aire culturelle.

La **prise de risque** renvoie à la capacité que tout agent a d'initier une nouvelle approche de travail à l'effet d'améliorer le rendement par exemple. Elle nécessite une délégation des pouvoirs et un encouragement à la prise d'initiatives, c'est pourquoi elle est vivace chez le travailleur de la théorie Y dans l'approche d'analyse des organisations.

La notion de **communautariste ou paternaliste** fait allusion à un style de management centré sur soi avec des collaborateurs qui sont des proches. Elle est aussi marquée par la notion de "don et contre don" au point où le travailleur est au service de sa communauté et ne peut pas refuser de rendre service aux siens même si ces derniers ne remplissent pas les critères. L'administration est perçue comme un bien commun dont il faut répartir les dividendes (répartition des postes) au point où le responsable a du mal à sanctionner en cas de défaillance de l'agent.

temps qui se veut cyclique en ce sens qu'une tâche qui n'est pas exécutée dans les délais reste susceptible d'être réalisée à un autre moment : comment dans ces conditions peut-on faire preuve de célérité?

Cette influence culturelle est, en outre, exacerbée par les arrangements à la marge, le clientélisme et le favoritisme qui font le lit à la corruption remettant en cause les principes fondamentaux du management public à savoir : la neutralité, la continuité et la gratuité du service public, la loyauté, l'obéissance hiérarchique et la confidentialité...

Cependant, au-delà des manquements soulevés ci-dessus, des idées innovatrices sont mises en place à l'effet d'améliorer la qualité du service public en matière d'accès à l'information administrative du fonctionnaire. Ainsi, le Gabon s'est inscrit dans une dynamique de réforme de son système de gestion dès 1960. Cette démarche vise à adopter les meilleures méthodes de management des organisations publiques pour rendre notre administration plus compétitive et répondre au mieux aux nombreuses attentes aussi bien des personnes physiques (citoyens) que morales (entreprises et autres institutions).

La réforme la plus marquante reste celle initiée en 1998, à laquelle on peut attribuer la refonte du rôle central de la DCRH, la généralisation de la gestion informatisée des personnels de l'Etat et le changement de paradigmes dans la manière de gérer les agents publics. L'administration adopte des pratiques de gestion du privé en recherchant l'efficacité, l'efficience, en signant des contrats d'objectif avec des organismes para-étatiques pour avoir une meilleure lisibilité de l'action publique et assurer la célérité dans l'exécution des tâches. En matière de GRH, la notion de "personnels" est remplacée par celle de "Ressources Humaines" ; on met en place divers systèmes de pointage à l'effet de lutter contre l'absentéisme et les retards, etc.

Au terme de toutes ces réformes, il sera question de disposer d'une démarche qualité à partir d'un modèle propre à la réalité administrative gabonaise. Aussi, pensons-nous que cette nouvelle vision gagnerait en associant les méthodes dites classiques que les spécialistes désignent sous le vocable de service "back-office" qui, pour nous, serait le service point focal avec la révolution informatique à travers l'administration électronique que nous appelons péremptoirement le service "front-office". Le recours à ces deux méthodes vise la complémentarité. Le premier cité se focalisant sur le caractère physique des actes en lien avec l'information administrative du fonctionnaire ; le second s'intéressant à la ressource virtuelle qui se veut accessible, personnalisée et rapide en ligne. Pour y parvenir, un certain nombre de préalables doivent être mis en place, il s'agit en l'occurrence délimiter les matières à gérer au niveau de chaque approche, hiérarchiser le niveau de validation ou d'accès ainsi que le type d'information à mettre en ligne, favoriser l'accès à internet et aux terminaux informatiques et instituer une commission nationale pour les questions de l'e-administration.

Références bibliographiques

OUVRAGES :

BAROUCH Gilles, *La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition*, Revue Politique et Management Public, Vol 27, n° 2, 2016, P. 109-128.

BAUD Michel, *l'art de la thèse : comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de DEA ou de Maîtrise ou tout autre travail universitaire*, Guides/ Repères, La Découverte, Paris, 1998, 173 P.

Bimestriel d'information de la Fonction Publique, *le nouveau mode de gestion de l'agent de l'Etat*, n°1, juillet 2016, 18 P

CHUNG An Chen et CHIH- Wei Hsieh, *les motifs du partage des connaissances dans le secteur public: le rôle de la motivation de service public*, Revue Internationale des Sciences Administratives, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, vol 81, n° 4, 2015, P 864- 905.

COTE Louis, *état démocratique : fondements et défis*, Presses Universitaires de Québec, Québec, 2008, 252 P.

DEMMKE Christophe, *évaluation de la performance dans les administrations publiques dans les états membre de l'UE : méthodes d'évaluation pour les entretiens avec les collaborateurs et les conventions d'objectif-étude pour la 48^{ème} réunion des directeurs généraux d'administrations publiques des états membres de l'UE*, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht , 2007, 116 P.

EMERY Yves, MICHAEL Hughes, BOUCKAERT Geert, MAZOUZ Bachi, ROCHET Claude, VERSCHUERE Bram, PROUX Denis, MORNEAU Guy et MACHIAVEILLI Fabiana, *la gestion par résultat dans le secteur public*, Observatoire de l'Administration Publique-Télescope/ Revue d'Analyse Comparée en Administration Publique, vol 12, n°3, 2005, université du Québec- Ecole Nationale d'Administration, 142 P

GUERET-TALON Lyvie, *Management par la qualité : Et si le service public devenait une référence sur le marché ?*, Politique et Management Public, N°2, Vol 22, 2004, PP 39-54.

LE COZ Gildas, *la performance des administrations : synthèse des débats sur l'exposé*, Société Française de la Statistique, 2010, 21 P

LE NIDIC Thierry, *La performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies- l'expérience de la ville de Paris*, (master 2 recherche), Ecole de Mines de Paris, 2009, 128 P.

Ministère de la Fonction Publique, *recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de Fonction publique*, 2009, 442 P.

Sous la direction de ST-ONGE Sylvie, *gestion de la performance au travail : défis et tendances*, HEC Montréal, 2011, 796 P.

Sous secrétariat au personnel de la fonction publique, *Une fonction publique moderne au service des québécois- stratégie de gestion des rh 2012-2017*, Québec, 2012.

TAEHEE Kim, ALEXANDER C. Henderson et TAE Ho Eom, *les agents de première ligne: analyse de l'influence de l'importance perçue de sa fonction par le travailleur, de son engagement et de son implication professionnelle sur sa motivation de service public*, Revue Internationale des Sciences Administratives, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, vol 81, n° 4, 2015, P 755-776

VALDEMAR Virginie, GILLES Léopold, SIMON Marie Odile, *performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont- ils pertinents ?*, CREDOC/ Cahier de Recherche N°299, 2012, 80 P.

MEMOIRES ET THESES :

BOGE Anne, *gestion innovante des organisations de service public*, université Jean Moulin, 1992, Lyon, 423 P.

CLUZEL Lucie, *le service public et l'exigence de qualité*, université Panthéon Sorbonne (Paris1), 2004.

DESTIN Jean, *une administration publique performante: un défi pour l'Etat haïtien à la croisée d'une exigence des citoyens et d'une incitation des acteurs internationaux- le cas de la modernisation de la fonction publique*, Université Pierre MENDES France (Master 2 en droit Public), 2011.

HAYAT BEN Said, *gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : études de cas canadiens et leçons pour le Maroc*, Ecole des Hautes Etudes Commerciales Affiliées à l'Université de Montréal, 2000, 195 P.

LMSHATE Khaled, *le rôle du facteur culturel dans la qualité de service public dans le secteur bancaire libyen*, Université d'Auvergne, 2015, Clermont Ferrand, 220 P.

NETO DONMINGOS Marilla de Franceschi, *le programme de management par la qualité totale dans le service public brésilien et la réforme de l'Etat*, université de Paris 1 (Panthéon Sorbonne), Paris, 2003.

SAUNIER Paul Laurent, *qualité et contrôle dans les services : le cas des services à la personne* Université d'Orléans, 2012, 487 P.

COLLOQUES ET CONFERENCES

AUGER Jacques, *la gestion de la performance dans le secteur public : approche comparative dans société québécoise d'évaluation des programmes*, Ecole Nationale d'Administration, Québec, 1998.

BEDAR Michel, *éléments de cours : management interculturel*, Université SENGHOR, Alexandrie, 2^{ème} semestre 2015

BINDANG BI-NDONG, *Séminaire sur la Gestion du Changement et la Planification Stratégique Dans le Secteur Public avec l'Accent sur la Réforme Administrative et la Nouvelle Gouvernance- Expérience Gabonaise de la Réforme Administrative- Contraintes et Limites*, Cotonou (Bénin), 23-27 Septembre 2002.

COTE Louis, *éléments de cours : gouvernance et management public*, Université SENGHOR, Alexandrie, 1^{er} semestre 2015.

DARBON Dominique, "La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique» p. 65-92.

EL ZEINY Hanane, *éléments de cours : approche d'analyse des organisations*, Université SENGHOR, Alexandrie, 2^{ème} semestre 2015

NDI NZAMBO Benoît, *améliorer la performance du secteur public*, Institut de Formation sur la Recherche Administrative pour le Développement, Banjul, du 16- 23 mai 2003.

ARTICLES EN LIGNE :

ABDELKARIM Samir, "*Irembo, le Rwanda à l'heure de l'administration 2.0*" (www.lemonde.fr/afrique/article/2016/01/01/22-au-rwanda-une-nouvelle-administration, consultation du 22 décembre 2016 à 10h04).

Arrêt de la Cour Constitutionnelle du 08 Juin 2016 "*déclarant la caducité de l'ordonnance N°00013/PR/2015*" du 16 Juillet 2016.

BERBER Myriam, "*Dubai porte l'administration électronique sur les fonts baptismaux*" (www.rfi.fr/actufr/articles/041/article22209, consultation du 22 décembre 2016 à 10h04).

"*La France en phase de rattrapage pour la diffusion des tété-procédures*" (<https://www.Senat.fr/rapport/r03-422>, consultation du 12-10-2016 17h).

"*Gabon : la BICIG et la SEEG lancent le paiement de l'électricité par mobile*" (www.agenceecofin.com, consultation du 28 12 2016, 10h4).

"*Gabon : Combien coutent les fonctionnaires et comment sont-ils repartis*" (www.Mays-Mouissi.com, consultation du 20/ 01/ 2017, 13h).

MALOUANA Baggie, *“le Gabon se dote d’un portail fiscal”*, in ECONOMIE
(www.impôts-et-taxes.com, consultation 28/12/2016 à 10h4).

MOUNOMBOU Stevie, *“Modernisation de l’Administration : Et voici le CIAG”*
(www.gabonreview, consultation du 12-10-216, 16h).

Liste des illustrations

Figure 1 : Localisation du Gabon sur la mappe monde.....	9
Figure 2 : Etapes du recrutement.....	12
Figure 3 : Résultats de l'observation de terrain.....	17
Figure 4 : Comparaison de l'ancien et nouveau système de gestion des agents.....	27
Figure 5 : Eléments de comparaison entre l'ancien et le nouveau système de rémunération.....	28
Figure 6 : Créativité et innovation- comment passer du concept à la pratique ?.....	32
Figure 7 : Cérémonie officielle d'installation des DCRH.....	39
Figure 8 : Communication de proximité.....	43
Figure 9 : Schématisation de la procédure d'obtention de visa en ligne.....	47

Liste des tableaux

Tableau 1 : Masse salariale annuelle des agents publics.....	26
Tableau 2 : Matrice de présentation de bilan des directions aux Eaux et Forêts.....	33

TABLE DES MATIERES

Remerciements	i
Dédicace	ii
Résumé	iii
Abstract.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés	v
SOMMAIRE	1
Introduction.....	3
PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX SUR LA GESTION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE	10
1 L'ACTION PUBLIQUE - UN CONSTAT DE LA CRISE.....	11
1.1 Gestion quotidienne de l'information administrative.....	11
1.1.1 La description du système de gestion de l'information :.....	11
1.1.2 L'obtention de l'information administrative :	13
1.2 Quelques dysfonctionnements	14
1.2.1 Le comportement du fonctionnaire	14
1.2.2 Le dysfonctionnement d'ordre organisationnel et structurel.....	15
1.3 Présentation des résultats de l'enquête de terrain	17
2 L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ENTRE TRADITION ET MODERNITE.....	18
2.1 Poids de l'influence culturelle administrative	18
2.1.1 La culture administrative : la bureaucratie	18
2.1.2 L'influence de l'aire culturelle africaine.....	19
2.2 Bilan des tentatives de reforme (Apports)	21
2.2.1 L'aperçu historique sur les apports nouveaux à partir du modèle français	21
2.2.2 Les expériences gabonaises en matière de reforme.....	24
DEUXIEME PARTIE : UNE ADMINISTRATION A LA RECHERCHE D'UN MODELE	30
3 LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE.....	31
3.1 Changement des paradigmes	31
3.1.1 Les enjeux autour du changement de paradigme ou de l'innovation	31
3.1.2 Les nouveaux paradigmes	33
3.2 Contraintes liées à la dynamique environnementale	35
3.2.1 La nécessité de changement.....	35
3.2.2 La Mondialisation : opportunité de changement	36
4 LE NOUVEAU MODELE DE GESTION D'INFORMATION ADMINISTRATIVE.....	38
4.1 Amélioration du système	38

4.1.1	Le libre accès au système par les DCRH.....	38
4.1.2	La gestion au quotidien par un service point focal.....	39
4.2	Proposition de création d'un service en ligne.....	41
4.2.1	Les conditions préalables.....	41
4.2.2	L'ère du "e-administration" hors de l'occident.....	43
4.2.3	La pratique gabonaise en matière d'e-administration pouvant faire école.....	46
4.3	Complémentarité entre le service point focal et l'e-administration.....	48
4.3.1	La délimitation de la matière :.....	48
4.3.2	L'e-administration : un service personnalisé.....	49
	Conclusion générale.....	52
	Références bibliographiques.....	54
	Liste des illustrations.....	58
	Liste des tableaux.....	58
	TABLE DES MATIERES.....	59