

Séminaire du 27 et 28 juin 2005
Chaire Jean Monnet – USJ, Ministère de la Réforme administrative au Liban, European
Public Law Center - Athènes,

Vers une administration réorganisée, déconcentrée, décentralisée et citoyenne
Réforme et corruption : une lutte sur tous les fronts

On n'aura jamais épuisé le sujet. La question de la réforme administrative et son corollaire, la lutte contre la corruption, revient en force sur la scène politique et académique. Après les candidats aux élections parlementaires qui ont fait de la réforme leur slogan fétiche, c'est au tour de la chaire Jean Monnet de l'Université Saint-Joseph de se saisir de ce sujet quasi vital. Organisé conjointement par le Centre européen de droit public (EPLC) – Athènes et le ministère de la Réforme administrative, un séminaire de deux jours a mobilisé plusieurs experts et fonctionnaires d'État libanais et étrangers sur le thème de la réforme.

« Vers une administration réorganisée, déconcentrée, décentralisée ». Un titre ambitieux à la lumière des multiples maux dont souffrent les institutions libanaises, constatent les participants, après deux jours de débats intenses. Mais par où commencer ? Et comment aborder le problème multidimensionnel du pourrissement de l'Administration libanaise auquel assistent passivement les citoyens et les responsables politiques qui semblent se complaire dans cette situation ?

La réforme est-elle structurelle ou politique ? Technologique ou culturelle ? Universelle ou particulière ? Doit-elle venir d'en haut – initiée par les politiques et relayée par les conventions internationales – ou par les usagers regroupés au sein de la société civile et des groupes de pression ? C'est ce type de réflexion qui a été suscité par les divers intervenants.

Certes, il n'existe pas de modèle idéal pour réformer, réorganiser et développer une administration dont l'efficacité et la transparence sont directement liées au concept de démocratie et de bonne gouvernance. Il n'existe pas non plus une solution au plan strictement fonctionnel, structurel ou technologique tant il est vrai que la relation administrateurs/administrés est une relation d'autant plus complexe au Liban, qu'elle est fondée sur un réseau relationnel étroit fondé « sur le clientélisme, le népotisme et le favoritisme ».

D'où les différentes tentatives de réponses avancées par les experts au cours de ce séminaire, qui ont convenu que l'approche de la réforme ne peut être que « multilatérale », abordant l'aspect culturel, pédagogique en même temps que l'aspect légal et structurel. Parmi les approches préconisées, « la décentralisation » ou « l'administration de proximité », qui suppose un transfert des pouvoirs et de compétences vers les autorités locales. Une expérience qui n'a jamais pu voir le jour au Liban, « le pouvoir central étant extrêmement jaloux de ses prérogatives », souligne Rahif Hajj Ali, analyste au ministère de la Réforme administrative. C'est ce qui explique d'ailleurs que le processus de décentralisation prévu par Taëf n'a jamais pu voir le jour. « Plus de 90 % des fonctionnaires sont regroupés à Beyrouth », explique M. Hajj, soulignant le débordement des ministères qui sont « submergés par des travaux et des formalités quotidiennes qu'ils sont censés déléguer aux pouvoirs locaux. » De l'avis de cet expert, qui sera d'ailleurs rejoint par les autres hauts fonctionnaires du ministère de la Réforme administrative, «

l'État devrait se concentrer uniquement sur les tâches stratégiques de conception, de planification et de coordination, et non sur les formalités et les services quotidiens ».

Or, en abandonnant leur fonction de « pourvoyeurs de services », les députés et les ministres ont l'impression d'être privés de leurs prérogatives craignant par là de perdre leur popularité auprès de leur base.

La décentralisation suppose en outre des moyens, pour pouvoir définir une gestion locale digne de ce nom, qui font défaut au Liban. Pour Yahya Hakim, conseiller du ministre de la Réforme administrative, les municipalités n'ont accès qu'à 1,8 % du budget, ce qui les prive d'un soutien financier et administratif substantiel.

La délégation des responsabilités au sein de l'État, par le biais d'une déconcentration administrative fondée sur l'administration électronique, pourrait être un début de solution vers une « dépersonnalisation » des services.

Une issue préconisée par le professeur à l'université de Lille 2, Jean-Jacques Lavenue, qui a toutefois mis en garde contre les lacunes du système numérique, notamment du point de vue du principe de l'égalité des citoyens, de la facture engagée et des pesanteurs administratives qui peuvent en découler. Également de l'université de Lille 2, le professeur Bruno Villalba a présenté le cas particulier du Nord-Pas-De-Calais, qui a fait l'expérience de « l'administration de proximité » en introduisant, au niveau de la région, les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans un système de partenariat entre la population locale et les décideurs. Mise en place par les élus régionaux depuis 1994, cette politique visait à permettre à l'ensemble des citoyens l'accession à l'information après leur avoir assuré, ainsi qu'aux élus, la formation nécessaire et les instruments juridiques. Outre son impact sur le plan économique, cette opération visait notamment à opérer « un passage d'une société de distribution de services à une société d'accompagnement », dit-il.

Culture numérique et gouvernement électronique

C'est une initiative plus ou moins similaire qui a été initiée par le directeur de la coopération technique au ministère de la Réforme administrative, Raymond Khoury. Depuis des années, l'unité informatique œuvre en vue de propager la culture numérique et parvenir, dans un second temps, au système du gouvernement électronique. Une expérience qui a déjà porté ses fruits dans certains secteurs publics, tels que le tourisme, les finances et l'économie agricole. Pour M. Khoury, l'introduction de l'informatique ne saurait se faire contre le gré des usagers, mais par le biais d'une « politique d'incitation » qui devrait être relayée « par une poignée de leaders locaux », a-t-il dit.

Pragmatique dans son approche, Charles-Henri Montin, administrateur civil à la Délégation aux usagers et à la simplification administrative, a préconisé une coordination de l'action gouvernementale en faveur d'une « action publique plus ciblée sur les besoins du pays, en donnant la priorité aux réformes innovantes ». Cet ancien routier de l'Administration française se prononce en outre pour une amélioration des relations entre l'Administration et les usagers, notamment en conférant de nouveaux droits à ces derniers et en améliorant la qualité réglementaire. L'introduction du concept du Médiateur de la République, un projet initié par l'avocat Georges Assaf, aurait pu contribuer à améliorer la relation entre les administrés et les gouvernants. Malheureusement, cette initiative n'a jamais abouti, pour les mêmes raisons qui ont empêché la décentralisation, rappelle le juriste.

Évoquant la réforme budgétaire qui devrait accompagner la réforme administrative, M. Montin a souligné la nécessité « de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats ».

Un constat qui suscitera une réaction en chaîne chez les participants libanais qui ont dénoncé, à tour de rôle, l'inexistence de politiques publiques et l'absence d'analyse au plan du budget.

Conseiller auprès du ministre libanais de la Réforme administrative, Yahya Hakim rappelle que 45 % du budget national est consacré aux émoluments des fonctionnaires en surnombre et 35 % au service de la dette. Atef Merhi, directeur du développement institutionnel à Omsar, dénoncera à son tour les contrats de gré à gré conclus par les différents gouvernements qui se sont succédé, dont 90 % sous le mandat du président Élias Hraoui, des projets qui s'élèvent à près de 6 milliards de dollars par an, constate le conférencier. Plus grave encore, ajoute M. Hakim, le phénomène de « l'économie rentière » qui rapporte aux banques privées près de 26 milliards de dollars par an, stérilisant toute la dynamique productive du pays.

Également à l'ordre du jour des débats, la corruption qui gangrène l'Administration et sabote l'économie. Un phénomène que tente d'exposer, chiffres à l'appui, le directeur de l'association Transparency International, Khalil Gebara. Classé 79e sur une liste de 130 pays, le Liban figure en très mauvaise place dans la classification internationale des pays les plus corrompus, explique le conférencier.

Testé sur les questions de « la stabilité politique », de « la transparence » et de « l'efficacité de son gouvernement », « le Liban a obtenu moins zéro », annonce M. Gebara.

Un constat qui devrait en principe alarmer le nouvel Exécutif à venir ainsi que le Parlement et son président nouvellement élu, qui s'est engagé hier à s'attaquer à la corruption et aux réformes. Affaire à suivre.

Jeanine JALKH